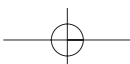
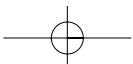
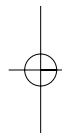
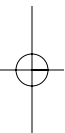
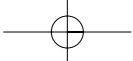


**LES PREMIERS PAS DES COMMUNES AU BÉNIN :
ENSEIGNEMENTS DU PROCESSUS DE LA DÉCENTRALISATION**





*Philip Langley, Alfred Mondjanagni, Boniface Fadé, Jean Eudes Gbédo,
Zourkainény B. Adamou et Moussiliou Alidou*

Sous l'édition de : Gerard Baltissen et Thea Hilhorst

LES PREMIERS PAS DES COMMUNES AU BÉNIN : ENSEIGNEMENTS DU PROCESSUS DE LA DÉCENTRALISATION

Série : Décentralisation et gouvernance locale

Bulletin 371

Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam
KIT Politiques et Pratiques du Développement

Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas, est un institut international spécialisé dans la production et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, à la diffusion d'informations, à la préservation de la culture et aux échanges culturels. Cette série de Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) traite de thèmes d'actualité relatifs à la coopération internationale au développement. Les Bulletins offrent un forum multidisciplinaire aux chercheurs et experts qui travaillent dans des domaines tels que le développement rural, les entreprises rurales, la santé, la culture et l'histoire. Ils témoignent du vaste champ des activités du KIT.

Autres publications du KIT sur le thème de la décentralisation et de la gouvernance locale :

- Réseau Africain sur les approches participatives (1999), Participation villageoise au développement rural, Guide du formateur, manuel du praticien et outils. KIT.
- Oosterhout, F. (2002), Moving targets. Towards monitoring democratic decentralization. KIT, bulletin 349.
- Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (2003), Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. KIT, bulletin 351.
- Cissé, A., Diabaté, H., Ballo, D., Baltissen, G., Heus, M., Hilhorst, T. (2003), Soutenir la mise en oeuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali, Manuel et boîte à outils. KIT.
- Mukhopadhyay, M. (ed.) (2003), Governing for equity, gender, citizenship and governance. KIT.
- Valk, M., Cummings, S., Dam, H. (2004), Gender, citizenship and governance : a global source book, Gender society and development, vol. 7. KIT.
- Bako-Arifari N., Dicko A., Doevenspeck M., Sanou B., Singer U. (2004), Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali. KIT, bulletin 357.

- Diarra S., Keita A., Sy O., Nelen J., Coulibaly B., Konaté N., Ag Mossa R., Osté R. et Sène G. (2004), La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique. KIT, bulletin 358.
- Mukhopadhyay, M. (2005). Decentralisation and gender equity in South Asia. An issues paper. IDRC, KIT.
- Hilhorst, T., Bagayoko D., Dao D., Lodenstein E., Toonen J. (2005), Dynamiser la santé communale : Construire des partenariats efficaces dans l'espace communale pour améliorer la qualité des services de santé. SNV, KIT.

Ce bulletin est le fruit de la collaboration entre le Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique et le KIT.

CEDA – Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique
03 BP 3917
Cotonou
Bénin
Téléphone : +229 21 32 76 11/12
Téléfax : +229 21 32 80 91
E-mail : cedaong@yahoo.fr

Institut Royal des Tropiques (KIT)
KIT Politiques et Pratiques du Développement
KIT Publishers
P.O. Box 95001
1090 HA Amsterdam
Pays-Bas
Téléphone : +31 (0)20 5688 458
Téléfax : +31 (0)20 5688 444
E-mail : t.hilhorst@kit.nl ; g.baltissen@kit.nl
Site-web : www.kit.nl

© 2005 KIT, Amsterdam, Pays-Bas

Sous la direction de : Gerard Baltissen et Thea Hilhorst
Rédaction française : Paulette Géraud
Photographie : KIT Fotobureau, Boniface Fadé
Couverture : Grafisch Ontwerpbureau Agaatsz, BNO, Meppel, Pays-Bas
DTP : Nadamo Bos, Driebergen, Pays-Bas
Impression : Meester & de Jonge, Lochem, Pays-Bas

ISBN : 90 6832 165 x
ISSN : 0922-7911
NUR : 600/940

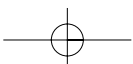
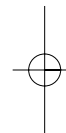
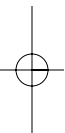
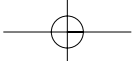
Remerciements

Ce document était en cours d'élaboration lorsque nous avons appris la mort subite, le 29 décembre 2004, de notre collègue Jean Eudes Gbédo dans sa 62ème année. Jean Eudes Gbédo laisse derrière lui une veuve et deux filles. Que celles-ci reçoivent de la part de tous les membres de l'équipe qui ont réalisé ce document leurs fraternelles condoléances.

Ce bulletin est le résultat des travaux de réflexion menés depuis 2003 par l'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays Bas, et le Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique (CEDA) de Cotonou, Bénin.

Les auteurs remercient Monica Coralli et Mouftaou Laleye pour leurs contributions écrites, Bertus Wennink, Wim van Campen et Lara Yocarini pour la lecture critique de la version provisoire de cette publication, et Paulette Géraud pour la rédaction en français

Nos remerciements vont aussi au Ministère de la Coopération Internationale des Pays-Bas pour son soutien financier.



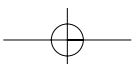
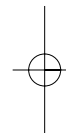
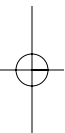
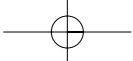
Contenu

Remerciements	5
Abréviations	9
Introduction	11
1 Historique des réformes institutionnelles	13
1.1 CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION : PERMANENCES ET RUPTURES DANS L'HISTOIRE	13
1.2 LA CONFÉRENCE NATIONALE DE 1990	16
1.3 LES LOIS SUR LA DÉCENTRALISATION	17
1.4 LA STRUCTURATION DE L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ	18
1.5 LE CADRE INSTITUTIONNEL D'APPUI À LA DÉCENTRALISATION	20
2 Elections communales	23
2.1 INFORMATION SUR LE PROCESSUS DE LA DÉCENTRALISATION	23
2.2 LE PROCESSUS ÉLECTORAL	24
2.3 RÔLE DES PARTIS POLITIQUES	26
2.4 LES CANDIDATS FÉMININS	27
2.5 CITOYENNETÉ ET COMMUNAUTÉ	28
3 Mise en place des communes	31
3.1 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE LA COMMUNE	31
3.2 L'ARÈNE POLITICO-ADMINISTRATIVE, SOCIALE ET CULTURELLE	33
3.3 LES ACTIVITÉS DU MAIRE	34
3.4 LE BUDGET DE LA COMMUNE	36
3.5 LA MOBILISATION DES RESSOURCES	38
4 Planification du développement communal : processus et résultats	43
4.1 PLAN DE DÉVELOPPEMENT	43
4.2 PRÉPARATION	44
4.3 BILAN-DIAGNOSTIC	46
4.4 ORIENTATION STRATÉGIQUE	47
4.5 PROGRAMMATION ET APPROBATION	48
4.6 RÉFLEXIONS SUR LE PROCESSUS SUIVI	49
4.6.1 LA PARTICIPATION RÉELLE	49
4.6.2 LE FONCTIONNEMENT DES COMITÉS DE PILOTAGE	51
4.7 DURÉE DU PROCESSUS	52

4.8	RÉFLEXIONS SUR LE CONTENU DES PDC	53
4.9	ESTIMATION DU COÛT DES INTERVENTIONS PRÉVUES PAR LES PDC	55
4.10	LES PDC ET LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT	55
5	Le transfert de compétences vers les communes	59
5.1	NOUVELLES RELATIONS ENTRE LES COMMUNES ET LES SERVICES DÉCONCENTRÉS	59
5.2	TRANSFERT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE	61
5.3	INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES : LE SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE	62
5.4	LE SECTEUR DE LA SANTÉ	64
5.5	LE DÉVELOPPEMENT SPATIAL DE LA COMMUNE ET LE LOTISSEMENT	65
6	Enjeux et défis	69
6.1	LES COMMUNES AU TRAVAIL	69
6.2	PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS À LA VIE INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNE	71
6.3	VERS UNE NOUVELLE DÉMOCRATIE LOCALE	72
7	Conclusions	75
	Bibliographie	77
	Annexe : Domaines des compétences transférées aux communes	79

Abréviations

ANCB	Association nationale des communes du Bénin
APE	Association des parents d'élèves
AUE	Association d'usagers d'eau
CEDA	Centre pour l'environnement et le développement en Afrique
KIT	Institut royal des tropiques
MD	Mission de décentralisation
MCL	Maison des collectivités locales
ONG	Organisations non gouvernementales
PDC	Plan de développement communal
PRODECOM	Projet de développement des communes
RFU	Registre foncier urbain
SNV	Organisation néerlandaise de développement



Introduction

La décentralisation est effective au Bénin depuis les élections communales suivi par l'installation des maires en 2003. Les attentes exprimées concernant cette réforme institutionnelle sont considérables et vont bien au-delà d'une simple réorganisation administrative du territoire. La décentralisation vise la promotion de la démocratie locale, son renforcement et son approfondissement. La participation des citoyens à la gestion des affaires publiques devrait favoriser le développement à la base et son adaptation aux réalités du terrain. Enfin, la décentralisation offre la possibilité de répondre au profond besoin de la population en matière de justice sociale et d'équité et de réduire la pauvreté par le partage des fruits de la croissance.

Il convient toutefois de s'interroger sur le sens que chacun donne à ce concept de décentralisation. Du côté des autorités et des « bailleurs », l'accent est plutôt mis sur la séparation des pouvoirs, le bon fonctionnement des structures publiques, notamment des structures élues et le déroulement transparent du processus électoral, essentiel pour la légitimité des organes élus. Par contre, pour la société civile béninoise, la tendance est de mettre l'accent sur les pratiques démocratiques tant des structures associatives que publiques : information de tous, dialogue et débats objectifs et ouverts, droit à la parole, prises de décisions collectives, clarté dans les délégations données, compte-rendu par les délégués et responsables, transparence de la gestion et lutte contre la corruption. L'application par la commune de cette approche implique que les élus (conseil communal et maire) soient à l'écoute de la société civile et des différentes catégories de la population, qu'ils cultivent le dialogue avec elles, qu'ils les informent des questions à régler et des décisions à prendre et qu'ils expliquent clairement aux populations les décisions prises et leur justification.

Dans ses formes les plus radicales, la démocratie à la base comporte des actions contre les inégalités femmes/hommes, contre les discriminations sur la base de l'ethnie ou de la religion et pour le respect des droits de la personne comme, par exemple, la lutte contre les mutilations génitales, le trafic d'enfants et l'infanticide, ainsi que contre les abus de pouvoir, tant de la part des autorités traditionnelles que modernes¹.

¹ La cour constitutionnelle a constaté, début 2005, une augmentation des traitements abusifs de la part des forces de l'ordre.

Au-delà des discours, la question qui se pose est : que s'est-il réellement passé ? Il est important d'analyser dès maintenant le processus de décentralisation en cours et d'en identifier les acquis afin d'en tirer des leçons et de susciter des débats qui permettraient de mieux apprécier les enjeux et les défis à relever. Cet ouvrage décrit le déroulement du processus de la décentralisation après 3 ans d'expérience. Cette publication a pour but de contribuer à la réflexion et de stimuler un débat entre les acteurs sur le processus de décentralisation au Bénin. Elle cherche à déterminer les défis et prend ainsi le risque de proposer des pistes pour l'amélioration de la situation des populations dites « à la base ».

Pour ce faire, le CEDA et le KIT ont adopté une position d'observateurs des premières actions réalisées et de la méthode avec laquelle elles ont été mises en œuvre. Ils se sont mis à l'écoute des acteurs et des populations afin de percevoir les changements intervenus dans leur vie quotidienne. Les informations contenues dans ce document proviennent de publications et d'articles de la presse béninoise ainsi que d'entretiens menés avec un grand nombre des acteurs impliqués dans la décentralisation au Bénin.

1 Historique des réformes institutionnelles

Ce chapitre retrace les expériences menées en matière d'administration publique et de décentralisation durant la période pré-coloniale au cours de laquelle plusieurs royaumes se sont établis, puis les implications de la colonisation et enfin l'indépendance. Sont ensuite analysés les changements politiques qui ont abouti aux réformes institutionnelles et légales pour la mise en place de la décentralisation. La dernière partie de ce chapitre présente la structuration de l'Etat décentralisé et introduit les communes – niveau unique des collectivités territoriales. Mises en place en 2003, à la suite des élections locales, 13 ans après la décision prise par la Conférence nationale des forces vives de la Nation, les nouvelles communes couvrent l'ensemble du pays selon le découpage préexistant.

1.1 CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION : PERMANENCES ET RUPTURES DANS L'HISTOIRE

L'espace pré-colonial de l'actuel Bénin (voir figure 1.1) était constitué des royaumes Fon (Allada, Abomey), Pedah (Savi), Goun (Porto-Novo), Yorouba (Pobè, Sakété, Kétou, Savè) et Bariba (Nikki, Kandi, Kouandé) dont le système monarchique était fortement hiérarchisé et centralisé et qui s'appuyaient sur des ministres et des gouverneurs provinciaux. Ils utilisaient comme instruments de contrôle les cités-palais et les marchés (lieux de pouvoir, d'information politique, sociale et culturelle). Dans le Sud, les rois intervenaient de manière active dans l'économie, principalement par l'attribution de territoires et, pendant une certaine période, la prise de captifs qui avaient un statut d'esclave.

Si l'espace politique pré-colonial était formé de pouvoirs centralisés relativement indépendants les uns des autres, l'espace colonial était par contre caractérisé par un pouvoir hiérarchisé fortement concentré.² Ces réorganisations ne peuvent être séparées de la conquête militaire dont l'essentiel ne s'est achevé que vers 1900. La mise en place de l'espace politico-administratif (Dahomey) a accompagné l'organisation de l'espace commercial avec l'installation des lignes de chemin de fer et la mainmise des grands monopoles financiers sur le territoire. La traite des esclaves fut

² L'administration coloniale était organisée selon le schéma suivant : ministre de la France d'Outre-Mer (Paris) ; gouverneurs généraux d'Afrique occidentale (Dakar) et d'Afrique équatoriale (Brazzaville) ; gouverneurs de la colonie (Porto-Novo) ; commandants de cercle, chefs de subdivisions et chefs de cantons.

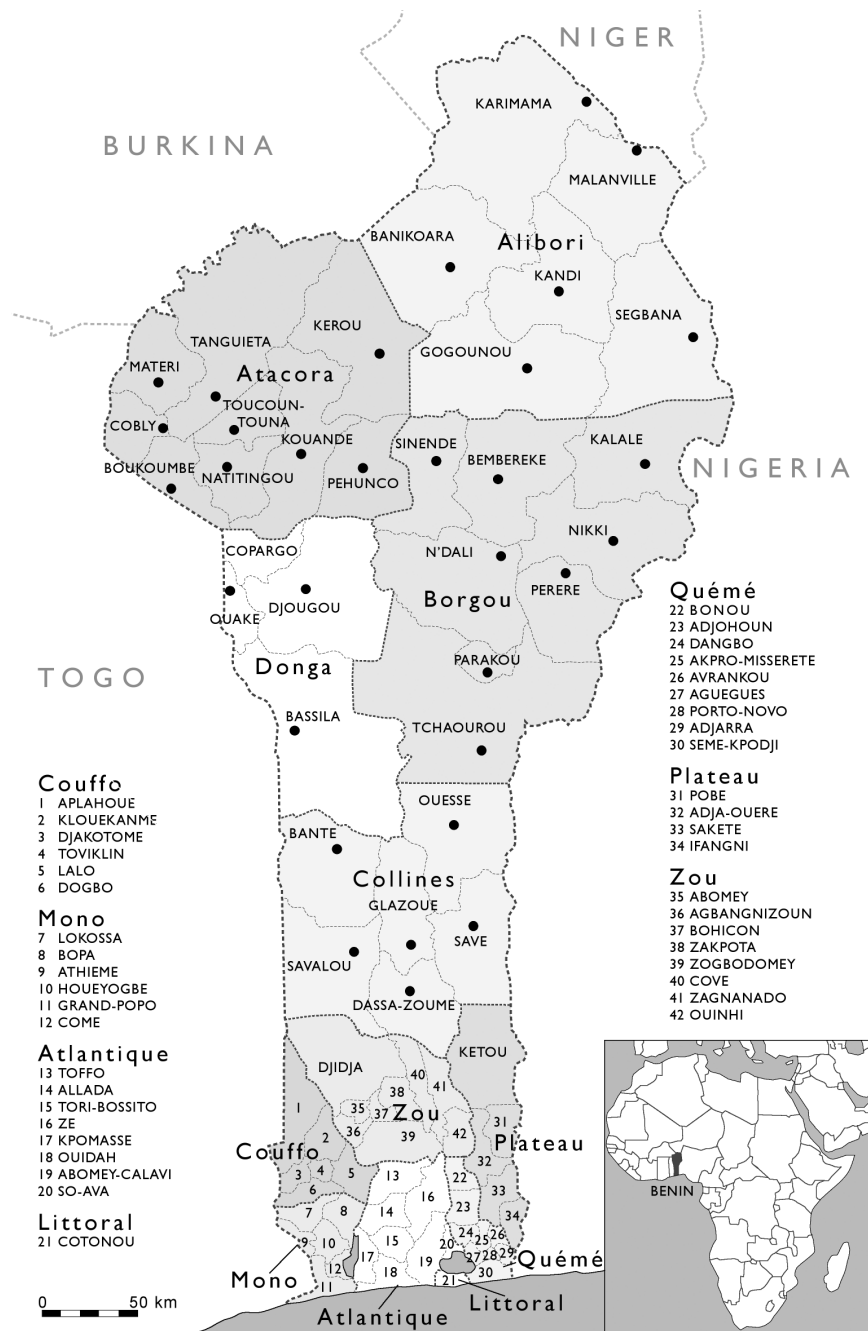


Figure 1.1 : Carte du Bénin

progressivement remplacée par le commerce de l'huile de palme au Sud. Concernant l'espace territorial, le colonisateur a maintenu les frontières précédemment définies.

Après l'indépendance, en 1960, les découpages territoriaux intérieurs ont repris les délimitations coloniales : cercles, subdivisions, cantons, etc. Jusqu'en 1972, ce système a fonctionné sur la base d'une déconcentration sur le plan technique qui accompagnait une centralisation encore présente et pesante avec des services centraux basés à Cotonou et à Porto-Novo relayés par des annexes hors de ces deux villes. Les découpages successifs, fondés surtout sur des changements de nom : département, province, sous-préfecture, district, canton, commune, etc. En 1975, le Dahomey a changé de nom pour devenir le Bénin.

Les multiples crises socio-politiques intervenues après l'indépendance ont conduit le pays, en 1972, à la révolution dite marxiste-léniniste qui avait pour slogan : « Gloire au peuple, tout le pouvoir au peuple ». Les institutions qui ont accompagné ce système sont : le Comité central, le Bureau politique, l'Assemblée nationale révolutionnaire. Ultérieurement, un nouveau découpage territorial fut réalisé : la province (ancien département) dirigée par un préfet parfois militaire, le district (ancienne sous-préfecture) dirigée par un chef de district, la commune (rurale et urbaine) dirigée par un maire, le village représenté par un délégué. Des conseils de village et de quartier avec une représentation par quota des paysans « modernes », des jeunes, des femmes et des couches « intellectuelles », furent mis en place alors que les grands propriétaires terriens étaient tenus à l'écart. Ces conseils élisaient leurs délégués qui, à leur tour, élisaient le maire de la commune, ce qui est tout à fait nouveau par rapport aux situations antérieures.

Quoi qu'il en soit, on ne pouvait parler de décentralisation, au sens propre du terme, dans la mesure où le vrai pouvoir décisionnel continuait à appartenir au sommet (Comité central, Bureau politique). Le délégué de village et le maire avaient des rôles purement administratifs sans portée politique. De plus, un système militaro-politique et un encadrement idéologique forts empêchaient, de fait, l'exercice des libertés individuelles et interdisaient les associations et les réunions. Les organisations non gouvernementales (ONG) étaient quasi-absentes ou fonctionnaient dans la clandestinité, les journaux étaient censurés. Face à l'espace de commandement, l'espace de liberté, de négociation et de participation avait disparu au plan national.

Si d'importants progrès furent accomplis dans les domaines de la santé, de l'éducation primaire, de l'encadrement et de l'équipement agricole, dès le début des années 1980, les performances économiques furent moins satisfaisantes. La baisse du Produit intérieur brut avait entraîné un déficit des recettes de l'Etat, le gel du recrutement des fonctionnaires à partir de 1987 et un Programme d'ajustement structurel (PAS) dut être accepté en 1989. Le PAS visait la réduction des dépenses publiques grâce au départ volontaire et au licenciement de quelques 23 000 agents de l'Etat. L'économie devint plus informelle, les ménages furent obligés de réduire leurs dépenses et les conditions de vie se détériorèrent rapidement, un des effets étant la déscolarisation des enfants. Avec une opposition croissante au système politique, fondée sur le désenchantement des populations et de la classe intellectuelle, une crise grave se développa.

1.2 La conférence nationale de 1990

Les revendications démocratiques formulées lors des actions collectives créèrent une dynamique soutenue par des organisations très diverses (parti communiste du Dahomey, mouvements d'étudiants et syndicats, Eglise et intellectuels catholiques, associations locales de développement, presse privée, diaspora). La fragilisation du pouvoir, la pression des revendications aboutirent à l'organisation, en février 1990, de la Conférence nationale des forces vives de la Nation dont les participants représentaient surtout l'élite politique et intellectuelle de la société béninoise. La conférence nationale prit plusieurs décisions majeures, notamment l'adoption d'un régime économique libéral et le multipartisme intégral, appelé « le renouveau démocratique ».



Figure 1.2 : La conférence nationale des forces vives de la Nation (1990)

Il fut également décidé d'entamer une réforme institutionnelle de décentralisation, intégrée dans le texte de la nouvelle Constitution adoptée par référendum en décembre 1990 et promulguée aussitôt après. Les intérêts multiples et contradictoires et les enjeux politiques de la décentralisation étaient tels qu'une décennie de travail difficile fut nécessaire aux gouvernements successifs pour mettre en place cette réforme. Annoncées de multiples fois depuis 1990, reportées à maintes reprises en raison des stratégies électorales et des lenteurs législatives, les premières élections communales et municipales eurent enfin lieu les 15 décembre 2002 et 19 janvier 2003³. Dans l'ensemble, le taux de participation aux élections communales se situe entre 70 % et 75 % (Lalanne, 2004).

³ Initialement, les élections devaient être organisées en 1998, puis au 4^{ème} trimestre 2000, enfin dans les 6 mois suivant les élections présidentielles de mars 2001.

La gestion du processus de décentralisation rencontra de nombreux obstacles, en raison notamment des points de vue divergents. D'un côté les responsables politiques avaient peur de ne pouvoir maîtriser les enjeux politiques locaux et les tourner à leur avantage, de l'autre les cadres des structures centrales de l'Etat concevaient mal comment un système décentralisé pourrait effectivement fonctionner et craignaient de perdre la plupart de leurs pouvoirs et surtout de leurs avantages. De leur côté, les partisans d'un Etat fort, de nombreux cadres des services centraux et des sociétés d'Etat et certains hommes politiques voyaient dans la décentralisation un risque d'éclatement de l'unité nationale.

La plupart des organisations de la société civile étaient, elles, en faveur de la décentralisation, considérant que celle-ci renforcerait les démarches participatives qu'elles entreprenaient avec les communautés. Cela supposait des changements à l'égard desquels les populations éprouvaient des réticences. En effet, les populations avaient d'abord perçu la décentralisation comme du « déjà vu » car elles gardaient en mémoire la propagande du socialisme scientifique qui reconnaissait dans ses discours mais pas dans la pratique « tout le pouvoir au peuple ».

L'élaboration des lois de décentralisation s'est faite parallèlement à la restructuration des partis politiques. Dans un premier temps, ces partis ont joué un rôle défavorable, en exacerbant les craintes d'un désengagement de l'Etat, en focalisant leur intérêt sur un certain nombre de problèmes tels que le découpage territorial, avec l'apparition d'une concurrence entre les notables locaux pour la désignation des chefs lieux des nouveaux départements⁴.

A la même époque, les partenaires financiers et techniques encourageaient la mise en place de la décentralisation en l'estimant pressante et indispensable. Plusieurs des préoccupations relatives à la bonne gouvernance, à la démocratie locale et à la lutte contre la corruption coïncidaient avec les objectifs de la décentralisation. Ils raisonnaient qu'il y aurait moins de risques d'abus si les fonds étaient gérés au plus près des bénéficiaires.

Dès le début des années 1990, plusieurs ONG et projets oeuvrant dans le domaine du développement ont introduit de nouvelles modalités d'action dans l'esprit de la réforme annoncée. Leurs initiatives couvrent notamment la planification participative, le transfert de la maîtrise d'ouvrage, la création de structures institutionnelles dans les sous-préfectures (les futures communes) et l'information des populations sur le processus de la décentralisation. En cela, elles peuvent être considérées comme des précurseurs de la décentralisation.

1.3 Les lois sur la décentralisation

La Constitution stipule que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi » (articles 98 et 150 à 153). En janvier 1993, la réunion des Etats généraux de

⁴ A ce jour, ces chefs lieux n'ont pas encore été désignés par le Conseil des ministres.

l'administration territoriale a défini les principes directeurs de la nouvelle organisation du territoire. Celle-ci s'est accompagnée de la mise en place, par le ministre chargé de la décentralisation, d'un comité interministériel de suivi pour élaborer les avant-projets des lois sur la décentralisation. Ces lois ne furent adoptées par le gouvernement que 3 ans plus tard. Elles furent ensuite soumises aux débats à l'Assemblée nationale (voir tableau 1.1) et votées en première lecture entre août 1997 et février 1998. Ensuite, ces lois firent la navette entre le parlement et la cour constitutionnelle afin d'assurer leur conformité avec la Constitution, avant leur promulgation par le Chef de l'Etat en 1999 et 2000. Trente cinq textes d'application furent ensuite élaborés et signés (MISD et MD, 2002).

Tableau 1.1 : Lois sur la décentralisation

N° de la loi	Portant sur	Première lecture Assemblée nationale	Décision finale Cour constitutionnelle	Fin deuxième lecture Assemblée nationale	Promulgation Chef de l'Etat
97-028	L'administration territoriale	Août 1997	Octobre 1998	Décembre 1998	Janvier 1999
97-029	L'organisation des communes	Août 1997	Octobre 1998	Décembre 1998	Janvier 1999
98-005	Communes à statut particulier	Décembre 1998	Décembre 1999	Janvier 1999	Janvier 1999
98-006	Régime électoral	Février 1998	Novembre 1999	Février 2000	Mars 2000
98-007	Régime financier	Février 1998	Avril 1998	Juillet 1998	Janvier 1999

1.4 La structuration de l'Etat décentralisé

Les articles de la Constitution qui créent les collectivités territoriales et les lois sur la décentralisation tendent à clarifier les rapports de pouvoir, les compétences et les responsabilités dans la gestion de la cité entre l'Etat central, ses différentes composantes déconcentrées et les structures communales issues de la décentralisation. La loi 97-029 définit clairement le champ de compétences des collectivités locales afin qu'elles puissent assurer correctement leur autonomie, leurs compétences et leur fonctionnement par rapport à l'autorité de tutelle et à l'Etat central (cf. chapitre 5). La commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et la réalisation des actions de développement. Plusieurs principes fondamentaux, entérinés par les lois, soutiennent la réforme au Bénin, à savoir :

- un seul niveau de décentralisation sur l'ensemble du pays : la commune ;
- un seul niveau de déconcentration : le département ;
- la libre administration des communes sous l'autorité du maire et du conseil communal ;
- la tutelle administrative qui contrôle la légalité des actes des communes et assure l'assistance et le conseil à la commune par le préfet ;
- l'exercice par la commune de compétences propres, compétences partagées et compétences déléguées par l'Etat ;

- le budget propre de la commune, séparé de celui de l'Etat et approuvé par le conseil communal ;
- l'articulation entre la déconcentration et la décentralisation ;
- le soutien de l'Etat aux communes avec un système de péréquation/solidarité financière entre les communes, et entre les communes et l'Etat ;
- la solidarité intercommunale pour assurer le développement équilibré des communes ; la possibilité d'une coopération intercommunale.

Le Bénin a opté pour une décentralisation générale qui couvre tout le territoire national, tant les zones urbaines que les zones rurales, et qui se limite à un seul niveau : la commune. La commune est divisée en unités administratives locales, sans personnalité juridique ni autonomie financière. Il s'agit des arrondissements divisés à leur tour en villages et quartiers de ville (voir tableau 1.2). La taille moyenne des communes est d'un peu plus de 90 000 habitants.

Les nouvelles communes sont constituées sur la base du découpage territorial existant qui est resté presque inchangé depuis les années 1970, chaque ancienne sous-préfecture et circonscription urbaine étant devenue une collectivité territoriale. Il y a désormais 77 communes. Les trois villes (Cotonou, Porto Novo et Parakou) jouissent d'un statut particulier, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Les arrondissements des grandes villes bénéficient aussi d'un statut particulier qui comporte quelques dispositions structurelles et leur donne plus de compétences.

Tableau 1.2 : Structuration de l'Etat décentralisé

Structure	Nombre	Statut	Autorité	Mode de désignation
Département	12	Circonscription administrative	Préfet	Nomination par le conseil des ministres
Commune (ancienne sous-préfecture)	77	Collectivité territoriale décentralisée	Maire	Election en 2003 parmi les conseillers communaux par ses pairs
Arrondissement (ancienne commune)	546	Unité administrative locale	Chef d'arrondissement	Election en 2003 parmi les conseillers communaux par ses pairs
Village/quartier de ville	3628	Unité administrative locale	Chef de village ou de quartier	Election en 1990 parmi les délégués de village/quartier par ses pairs

La commune est administrée par un conseil élu, présidé par le maire. Le maire, de même que les chefs d'arrondissements, est élu par ses pairs au sein du conseil municipal en présence du préfet du département. Le maire nomme ensuite ses adjoints. Le maire est le premier responsable de la commune, et le chef de l'administration communale et de l'organe exécutif de la commune. Dans la commune, il n'existe pas de structure qui corresponde à l'ancien conseil consultatif de la sous-préfecture au sein duquel les chefs des services

déconcentrés pouvaient mutuellement s'informer. Les responsables des services concernés (agriculture, service social, éducation primaire et secondaire, santé, etc.) ne se réunissent plus sauf si le maire en prend l'initiative.

Les arrondissements sont des instances d'exécution du budget communal et de la politique de développement local adoptée par la commune. Dans les faits, l'arrondissement a la potentialité de devenir un pivot important entre l'administration communale et les citoyens, un lieu de rencontre et de dialogue, de concertation et de mobilisation pour la dynamique de développement local. L'arrondissement joue aussi un rôle éminemment politique pour les partis qui visent à se maintenir au pouvoir. En effet, c'est le seul endroit où la dynamique de plus de 15 années de riches expériences de travail participatif avec les communautés locales peut s'exprimer, expériences qui n'ont pas été prises en compte lors de la structuration des communes.

Les départements, qui restent des circonscriptions administratives, n'ont ni personnalité juridique ni autonomie financière (voir tableau 1.2)⁵. Un préfet, nommé en conseil des ministres, est à la tête de chaque département. Il est l'unique représentant de l'Etat et de chacun des ministres avec lesquels il communique directement, ce qui est une modification importante par rapport à la situation antérieure. Il administre le département, coordonne les services déconcentrés (sauf pour les organes judiciaires, la comptabilité publique et le contrôle des finances de l'Etat)⁶. Il exerce son autorité sur la gendarmerie et la police et sur les unités de secours. Il préside une conférence administrative, ainsi qu'un conseil départemental de concertation et de coordination (cf. chapitre 4).

Les relations de tutelle entre l'Etat et les communes comportent deux parties. La première concerne un rôle nouveau d'assistance et de conseil auprès de la commune, de soutien des actions et d'harmonisation entre les actions de la commune et celles de l'Etat. La seconde concerne le contrôle de la légalité des actes pris par la commune et le maire qui s'exerce par approbation⁷ et par substitution en cas de non-exécution des lois et règlements, après mise en demeure.

1.5 Le cadre institutionnel d'appui à la décentralisation

Plusieurs structures émanant de l'Etat ont préparé et continuent à accompagner la mise en place de la décentralisation en conformité avec les lois :

⁵ L'organisation de l'administration territoriale en 12 départements au lieu de 6, date de janvier 1999, quatre ans avant l'instauration des nouvelles communes. Il n'y a toujours que 6 préfets.

⁶ Seul le ministère chargé de l'Hydraulique a créé des services dans les nouveaux départements.

⁷ Limité à 10 domaines spécifiques, notamment le budget, les aspects financiers, les marchés publics, la gestion des propriétés communales et les documents d'urbanisme.

LA MISSION DE DÉCENTRALISATION

Créée en mai 1997, la Mission de décentralisation (MD) est chargée de proposer au gouvernement une stratégie globale de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale. Dans cette perspective, elle :

- élabore l'ensemble des textes législatifs et réglementaires ;
- propose au gouvernement les mesures d'accompagnement de la décentralisation ;
- réalise les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;
- assiste et conseille les collectivités décentralisées en ingénierie et en développement local ;
- contribue à promouvoir la coopération décentralisée.

Concrètement, la MD élabore des avant-projets de textes législatifs et réglementaires complémentaires (formalisés par des décrets d'application) et conçoit des outils de travail administratifs et techniques concernant notamment le rôle du maire et du conseiller communal, l'administration, l'organisation et la gestion du budget et la comptabilité de la commune. Lors de l'installation des maires, une série de dix livrets sur les modalités officielles de la gestion de la commune, élaborés par la mission de décentralisation, était distribuée, notamment aux nouveaux responsables des communes⁸. Parallèlement, la MD s'investit dans l'information de l'opinion nationale en matière de décentralisation et de développement local. Structure temporaire, elle est appelée à disparaître dans un délai de 3 ans après les élections. Vu les retards intervenus dans la mise en œuvre du processus, la question aujourd'hui est de savoir si elle sera réellement dissoute en février 2006 ou si elle perdurera sous une autre forme et avec d'autres objectifs⁹.

LA MAISON DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La Maison des collectivités locales (MCL) est un établissement public à caractère administratif, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, créé par décret en 1997. Sa mission est d'apporter un appui aux collectivités locales par la 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 sont d'apporter un appui à l'organisation des services internes des communes sur les plans administratifs, comptables et financiers ainsi que d'animer la réflexion et de participer à la conception et à l'exécution des outils de planification, d'aménagement, d'orientation et de programmation au niveau

⁸ D'autres publications ont contribué à une meilleure connaissance du processus et des enjeux de la décentralisation, par exemple : le périodique *Afrique municipale* en 1994-96, des documents issus des séminaires par le Partenariat pour le développement municipal (PDM) ; les éditions de la Revue permanente du secteur urbain publiées par SERHAU-SA (1995, 2000) ; l'atlas des communes publié par le ministère de l'Intérieur (2001) ; des livrets de vulgarisation sur la décentralisation (Houngnon, 2002) ; un fascicule de plaidoyer sur le rôle de la femme dans les futures communes (RIFONGA, 2001) ; le journal "Le Municipal".

⁹ Il est possible qu'elle soit transformée en observatoire de la décentralisation et centre de documentation, grâce à la base de données constituée depuis sa naissance.

communal. Dans ce cadre, elle est chargée d'élaborer des programmes de formation. Par ailleurs, elle œuvre en faveur de :

- la structuration du mouvement communal en aidant à la mise sur pied d'une association des communes ;
- la coopération intercommunale ;
- la coopération décentralisée et l'affiliation des communes béninoises aux organismes internationaux ;
- la diffusion de l'information aux acteurs.

La MD et la MCL sont confrontées à plusieurs défis dont la concertation et la cohérence entre tous les partenaires, le renforcement des capacités des acteurs du processus et la promotion d'une bonne articulation entre les communes (l'intercommunalité) et entre les communes et le gouvernement.

LES PROGRAMMES ET PROJETS

Pour promouvoir le développement dans le cadre de la décentralisation, de nombreuses structures et projets bénéficiant d'un financement extérieur viennent en appui aux communes selon trois modalités d'action :

- la mise à la disposition des communes d'une expertise. Jusqu'à présent, c'était pour l'essentiel une aide pour l'élaboration du Plan de développement communal (PDC) ou des documents préparatoires à celui-ci, ainsi qu'un appui pour l'organisation des aspects administratifs et financiers ;
- l'organisation de sessions de formation, pour créer ou augmenter les compétences des différents acteurs de la décentralisation ;
- l'octroi d'une aide financière pour la mise en place des projets locaux.

Plusieurs communes ont bénéficié de l'appui de programmes et projets mis en place par la coopération bilatérale ou multilatérale pour le lancement et le fonctionnement des communes. Un seul de ces programmes, le Projet de développement des communes (PRODECOM) avec un financement de l'Union européenne est d'envergure nationale, les autres partenaires soutiennent les communes d'un ou de deux départements ou des communes spécifiques (par exemple : Research triangle institute (RTI) dans l'Alibori-Borgou et Mono-Couffo ; Projet d'appui au développement des communes (PADECOM) dans le Zou ; Appui au développement communal et aux initiatives locales dans le Borgou (ADECIOI) ; Projet de développement local dans les collines (PDL). La SNV (Organisation néerlandaise de développement) a aussi apporté un grand appui à la mise en place et au processus de développement de plusieurs communes.

2 Elections communales

Ce chapitre traite du démarrage de la campagne d'information sur la décentralisation et des élections communales. Il aborde ensuite la question des élections communales de 2001, du style de campagne électorale menée, du rôle des partis politiques et de la participation des femmes. Pour terminer, il introduit la question de la citoyenneté et la façon dont elle se présente dans les communes.

2.1 Information sur le processus de la décentralisation

Au cours des quatre années qui se sont écoulées entre la promulgation des premières lois sur la décentralisation en janvier 1999 et l'instauration des conseils et des maires en janvier 2003, plusieurs activités ont été organisées pour informer les citoyens et les acteurs institutionnels des différents aspects de la décentralisation. Tous les acteurs engagés dans le processus avaient besoin d'une bonne connaissance de la manière dont cette décentralisation allait être conduite, depuis l'organisation des élections communales jusqu'à l'élection des conseillers et maires. Ils devaient connaître ce que seraient leur rôle et leurs fonctions une fois élus. Un autre objectif était d'éviter la circulation de fausses interprétations des lois (par exemple, que les étrangers pourraient être expulsés des communes, que les enseignants ne seraient plus payés par l'Etat, etc.).

Dès l'adoption du cadre institutionnel, le gouvernement a entrepris, à partir de 2001, un important travail de vulgarisation des lois sur la décentralisation. Il s'agissait d'élaborer un discours, de le diffuser et d'informer les populations. Il fallait expliquer les concepts et les termes nécessaires à la compréhension du processus non seulement en français, mais surtout dans les langues nationales (adja, baatonou, dendi, ditamari, fon, mina, sawè et yoruba) où ils prennent des formes symboliques différentes et plus prononcées qu'en français. Des personnes ressources furent mises à disposition dans les départements et sous-préfectures, comme relais pour le travail de sensibilisation de la Mission de décentralisation.

Outre le rôle joué par la Mission de décentralisation, des campagnes d'information sur la décentralisation furent organisées par certaines ONG, pour expliquer le contenu des textes de lois. Sur le terrain, ces campagnes eurent lieu dans les services déconcentrés de l'Etat, les établissements scolaires et des regroupements de populations ciblés, comme les associations de développement. Une campagne eut également lieu par le biais des médias (radio, télévision), des personnes ressources ayant été invitées à débattre de la question tant en français que dans les langues nationales.

Quant à la presse écrite, presque tous les journaux avaient fustigé, sans complaisance, la décentralisation, notamment le retard de sa mise en oeuvre, retard dû, selon cette presse, aux craintes de la mouvance¹⁰ de perdre la maîtrise d'une bonne partie de l'électorat, donc le contrôle politique des grandes villes et de voir la majorité des maires lui échapper (voir encadré 2.1). Ignorant le contenu et les enjeux de la décentralisation, les journaux avaient mis l'accent sur les aspects politiques des joutes électorales.

Encadré 2.1 : La presse écrite commente l'organisation des élections communales

« Depuis plus de cinq ans, les populations béninoises attendent l'effectivité de la décentralisation pour prendre en main la gestion de leur développement à la base. Mais, malgré tous les bruits qu'organisent les politiques autour de la question, l'organisation des élections traîne jusqu'ici les pas pour des raisons de calcul. »

Source : *La Gazette du Golfe*, jeudi 4 mai 2000.

« D'aucuns vous diront que le Bénin se prépare lentement et sûrement, que rien ne doit être précipité. C'est à croire qu'on prend sciemment du temps dans le dessein de "fabriquer" de bonnes communes. Et que celles-ci, une fois installées ne seront plus confrontées à aucun problème du simple fait que les décideurs de la réforme ont beaucoup réfléchi pour peaufiner une bonne stratégie de conduite. »

Source : *Revue de presse de Camille Dossou*, dimanche 7 mai 2000.

« A deux mois de la fin de l'année, les espoirs de voir organiser les élections municipales restent très incertains, voire impossibles. Et pourtant, le ministre n'a pas hésité à affirmer, il y a quelques mois devant les populations et l'Assemblée nationale, que les consultations électorales, municipales et communales auront lieu avant la fin de l'année. »

Source : *Fraternité* n° 213 du jeudi 12 octobre 2000.

2.2 Le processus électoral

Les élections communales ayant précédé de peu les élections législatives (mars 2003), elles ont été considérées à la fois comme une préparation des secondes et comme une sorte de tremplin pour l'organisation de l'électorat. Il est apparu que les candidats aux élections législatives et leurs partis ont beaucoup investi dans les campagnes communales en soutenant les candidats pour pouvoir mobiliser, le moment venu, les électeurs en faveur de leur parti. Cependant, le cumul n'étant pas autorisé entre les fonctions de député et de maire, très peu des députés en place ont présenté leur candidature aux élections communales¹¹ la plupart d'entre eux souhaitant se faire reconduire.

¹⁰ Regroupement de plusieurs partis politiques « fidèles » au programme d'action du président de la République.

¹¹ A l'exception notable du président de l'Assemblée nationale de l'époque qui, après avoir été élu conseiller municipal puis maire de Porto-Novo, a démissionné après s'être fait réélire comme député.

La lutte politique s'est déroulée à deux niveaux : au niveau national, sur la base de l'opposition préexistante entre deux blocs ; au niveau local, sur des thèmes très différents et plus complexes, tels que le concours entre les meilleurs offrants en matière d'infrastructures, et les rapprochements politiques inattendus sur la base des liens locaux. Sur le plan local aussi, un mouvement basé sur l'ethnie est apparu, mettant en opposition les populations qui se disent originaires et celles considérées comme étrangères. En fait, pour conquérir le pouvoir local, la période de négociation entre les partis et les élus concernant l'élection des maires s'est caractérisée par la recherche de nouvelles alliances qui étaient parfois en décalage avec celles établies au niveau national. Il est trop tôt néanmoins pour évaluer les modalités des synergies entre les élites politiques locales et nationales.

Les populations ont, quant à elles, cherché à tirer un maximum de bénéfices de cette situation, en acceptant les « cadeaux » (dons en espèces et en nature) offerts par les candidats et leurs partis en échange de leur voix. Pendant la campagne électorale d'une femme candidate à Dogbo, un électeur a dit : « vous les femmes, qui n'avez pas la force de frappe des hommes, savez-vous que nous devons manger avant d'aller voter » (Carlos et Akofa Asare-Kokou, 2004, page 32). De fait, l'achat des votes, expression du clientélisme, a parfaitement fonctionné.

Chaque candidat devait, d'après la loi, limiter à 300 000 FCFA les frais de campagne pour ne pas s'exposer à des sanctions, mais peu de candidats semblent-il ont respecté ce règlement. Une candidate a observé : « Il a suffi qu'un communiqué radio nous convoque à une réunion pour que les populations se mettent dans l'esprit que nous avons reçu de l'argent pour faire notre campagne. Tout le monde s'était mis à nos trousses, chacun réclamant sa part des 300 000 FCFA qu'il croyait que nous avions reçus » (Carlos et Akofa Asare-Kokou, 2004, p. 33).

La campagne a davantage porté sur les possibilités d'accès au pouvoir que sur les fonctions et les responsabilités des élus. Après les élections, il est certain que nombre d'élus connaissaient mal les responsabilités et tâches qui les attendaient en tant qu'administrateurs de la commune. Même si généralement la vie du conseil communal se passe sans trop de heurts, des divergences personnelles apparaissent, d'anciennes oppositions politiques surgissent, les migrations et les transhumances politiques continuent. Plusieurs tentatives de destitution du maire ont par exemple eu lieu de la part des conseillers qui l'avaient élu quelques mois auparavant, demandant l'intervention du préfet et même, dans un cas, l'intervention du ministre chargé de la décentralisation. Il semble que d'ici les élections présidentielles de 2006 ces divergences n'aient pas disparu compte tenu des débats qui se font jour sur des sujets tels qu'une éventuelle révision de la Constitution ou l'élaboration d'une Liste électorale permanente informatisée (LEPI).

2.3 Rôle des partis politiques

La Constitution et la loi reconnaissent le rôle d'animation de la vie politique nationale joué par les partis politiques et leur concours à l'expression du suffrage universel. Les partis politiques ont une grande responsabilité en matière de transparence et d'intégrité du processus électoral. Leur responsabilité dans l'animation de la vie politique de la commune, le choix de leurs représentants, hommes et femmes, et la formation qu'ils leur donnent sont également primordiaux. Les partis participent à la surveillance de la régularité des inscriptions sur les listes électorales ainsi et à la déclaration de candidature. Ils animent aussi largement la campagne électorale et participent au contrôle de la régularité du scrutin, au décompte des voix et à l'annonce des résultats.

Bien que les députés aient été les principaux acteurs de l'approbation des lois, les partis politiques ont été très peu associés à la conception et à l'élaboration du processus de décentralisation. Ils ont commencé à s'intéresser au processus quelques mois seulement avant les élections communales, lorsque les enjeux sont devenus plus explicites. La façon dont les partis ont fonctionné lors de ces élections locales montre la complexité des enjeux et des stratégies des acteurs locaux. Selon des observateurs de la vie politique, les opérations électorales, notamment l'établissement des listes, ont été loin d'être transparentes. Une partie importante de la vie politique s'est passée dans l'informel pour se faire inscrire et se positionner sur les listes. Cela signifie que les relations personnelles ont souvent joué un rôle plus important que le militantisme.

Ce phénomène explique aussi la tendance à présenter des candidatures indépendantes, tendance fortement découragée par les responsables des partis. Toutefois, les candidats indépendants ont été nombreux à se présenter et ils constituent aujourd'hui presque le quart des 1199 conseillers élus. Contrairement à ce qui se passe pour les élections législatives, le régime spécifique des élections locales accorde aux candidats individuels et indépendants les mêmes prérogatives qu'aux candidats des partis.

Maintenant que les conseils communaux fonctionnent effectivement, les implications de la responsabilité des partis politiques apparaissent clairement et ont permis d'apprécier les forces et surtout les faiblesses des partis. En effet, compte tenu de l'importance du rôle du conseil communal dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement de la commune, dans l'exercice des compétences déléguées au maire et des pouvoirs qu'il détient, les partis politiques influencent grandement le leadership communal. L'observation selon laquelle ces partis n'ont pas réellement d'assise nationale a été amplement confirmée¹². Les contradictions et conflits internes des partis apparus durant toute cette période ont clairement montré qu'ils n'ont pas réellement

¹² Aucun parti n'a pu présenter de candidats dans toutes les circonscriptions électorales, sauf l'Union pour le Bénin du futur (UBF) qui n'est en fait qu'une large coalition nationale de plusieurs partis soutenant le président au pouvoir.

d'orientation idéologique et qu'ils n'ont pu par conséquent mener des débats internes avec leurs membres locaux sur les politiques et stratégies du développement local. Par exemple, les différents partis ne se sont pas distingués les uns des autres en prenant des positions spécifiques sur des questions telles que la stratification sociale et les inégalités économiques, la lutte contre la pauvreté, la scolarisation des filles, les opportunités de l'économie agricole, etc.

2.4 Les candidats féminins

Depuis 1990, malgré le renouveau démocratique, la présence des femmes dans les instances de décision est restée marginale. Elles étaient peu représentées à la conférence nationale : 15 femmes sur environ 500 délégués. Elles étaient également largement écartées des conseils de villages et de quartiers élus en 1990.

Vu cette situation, le réseau RIFONGA (Réseau pour l'intégration des femmes dans les ONG et associations africaines) décida de mener une campagne pour présenter et faire élire aux élections communales un plus grand nombre de femmes. Il a fallu sensibiliser et mobiliser les femmes pour qu'elles s'intéressent aux élections et acceptent de se porter candidates. Il a fallu également amener les hommes à accepter que les femmes puissent effectivement participer aux prises de décisions. Elles ont ensuite dû aller au-devant des populations pour solliciter leurs suffrages, défendre et soutenir leur vision et leur projet contre d'autres candidats et, en cas de succès, tenter de se faire élire chef d'arrondissement, voire maire. Malgré tous ces efforts, les résultats définitifs n'ont pas été très significatifs au plan national : 48 femmes conseillères sur 1199 élus (environ 4 % – voir tableau 2.1).

Tableau 2.1 : Nombre d'hommes et de femmes élus

	Total	Hommes	Femmes
Elus	1199	1151	48
Maires	77	74	3
Chefs d'arrondissements	546	535	11
Autres conseillers	576	542	34

Source : PRODECOM Info N° 002 / mai-juin 2004.

Une des expériences menées par la SNV à Dogbo (département de Couffo) pour encourager la participation des femmes a connu un relatif succès. Il s'agissait de faire élire comme conseillères communales 5 femmes sur 17 postes à pourvoir et comme chef d'arrondissement une femme sur sept. La stratégie a consisté à identifier les candidatures potentielles, à aider les candidates à signer des contrats sociaux avec les personnes influentes (chefs de partis, chefs traditionnels), à aider les candidates à élaborer et à mettre en œuvre un plan de campagne et à former des personnes ressources. Ainsi, aujourd'hui, Dogbo compte trois femmes conseillères, dont deux chefs d'arrondissements, conscientes de leur position. « En tant que femme élue, je me considère comme une pionnière et non pas un cobaye. Il y a beaucoup à faire, mais il faut y croire

pour réaliser quelque chose, pour bousculer les habitudes, en prenant soin de ne pas créer des conflits » (Carlos et Akofa Asare-Kokou, 2004, p. 15).

Une analyse de la campagne a permis de mieux connaître les obstacles auxquels les femmes ont eu à faire face et de tirer quelques conclusions (Carlos et Akofa-Kokou, 2004). Un des premiers obstacles a été l'attitude des partis politiques : les femmes sont rarement en tête des listes des partis. Les quelques femmes élues appartenaient à des listes indépendantes. Les candidates, individuellement ou collectivement, ont dépensé beaucoup de fonds personnels pour ne pas être marginalisées par les candidats hommes qui disposaient de puissants moyens et avaient l'habitude des jeux politiques. Sur le plan personnel, l'accord des maris reste encore déterminant. Les femmes n'avaient pas toujours confiance en elles-mêmes : « nous femmes, restons enfermées dans un réseau d'habitudes et de réflexes mentaux si forts, si puissants, que nous vivons comme des prisonnières dans un monde libre, et les hommes sont ravis de voir confirmer ce qu'ils pensent de l'incapacité congénitale de la femme, de sa faiblesse naturelle ».

Par ailleurs, les femmes établissent entre elles une hiérarchie basée sur l'homme époux, qui empêche toute solidarité. Beaucoup de femmes ont peur d'être punies, d'être seules. Les femmes ont vécu la campagne comme une sorte de conflit : « l'essentiel est de revenir vivant de cette confrontation avec un adversaire sans visage. J'ai été à la guerre »¹³. La collaboration entre femmes a été difficile. Le soutien de la population féminine n'était pas automatiquement acquis aux candidates. La perception des enjeux n'était pas la même chez toutes les électrices, certaines pensaient en effet qu'une femme élue ne pouvait pas s'en sortir dans un monde dominé par les hommes.

Le résultat final dépend aussi de la qualité du leadership féminin : une conseillère doit favoriser une participation équitable des femmes aux prises de décisions, un accès juste et équitable aux ressources et aux bénéfices éventuels de la croissance, promouvoir la scolarisation des filles, l'accès des femmes aux informations juridiques, etc. Cependant, défendre les intérêts des femmes de la commune n'est pas seulement de la responsabilité des conseillères, c'est aussi de la responsabilité des conseillers masculins.

2.5 Citoyenneté et communauté

La décentralisation fait de l'habitant de la commune un citoyen qui peut être à la fois auteur et acteur : auteur parce qu'il participe aux prises de décision et acteur parce qu'il prend part activement à la mise en œuvre des réalisations et en assume la responsabilité. Les citoyens sont des personnes conscientes et actives dont l'action et l'engagement réel dans la vie politique sont nécessaires pour changer la situation actuelle des choses. Ils jouissent de tous leurs droits civiques et politiques, mais sont aussi réellement capables de participer effectivement. Il

¹³ Déclaration de l'une des femmes conseillères lors de l'atelier organisé au Ceda en juillet 2004.

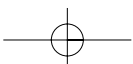
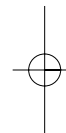
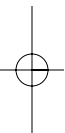
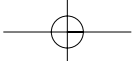
s'agit d'exprimer leurs besoins par une participation significative au choix d'un programme de développement opportun, de porter au pouvoir des hommes et des femmes valables, d'exiger la transparence nécessaire dans la gestion et de porter une appréciation critique objective sur les actions des élus (Houngnon, 2002).

Officiellement, le citoyen exerce un contrôle sur les organes de la commune grâce à :

- l'ouverture au public des séances du conseil communal, sauf dans les cas relatifs aux dossiers disciplinaires des élus ou aux questions de sécurité et de maintien de l'ordre sur demande du préfet ;
- l'affichage à la mairie du relevé des décisions issues des séances du conseil communal ;
- le droit reconnu à tout citoyen de consulter sur place le procès verbal et/ou le compte-rendu des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux (et d'en prendre copie à ses frais), sauf les délibérations à huis-clos qui ne peuvent être publiées sans l'accord du maire ;
- la mise à la disposition du public dans les mairies du budget et du compte-rendu administratif approuvé de la commune ;
- le droit reconnu à tout citoyen de réclamer les actions qu'il croit être du devoir de la commune et que le conseil communal, interpellé par ses soins, a refusé de faire.

Sur le terrain, quelques maires et adjoints constatent que la citoyenneté commence à se développer. Le secrétaire général de la mairie de Dassa pense que « la citoyenneté est beaucoup plus remarquée que dans le passé. Les populations se sentent plus concernées par les initiatives que prennent les autorités de la mairie ne peut plus se comporter comme avant »¹⁴. A la mairie de Ouessè, les adjoints au maire pensent qu' « il y a eu un changement dans la manière de gérer la commune avec l'implication des communautés. Chaque décision prise est le fruit des discussions entre acteurs, donc un rapprochement de l'administration vers les administrés. Un exemple est la barrière sur la route à Ouessè et les taxes fixées, c'était le résultat de plusieurs séances avec les transporteurs par camions et les commerçants. Cependant, on ne note pas une affluence des populations lors de nos sessions. Pour cela, il y a des collaborations étroites avec la radio rurale, par exemple une émission dénommée 'dynamique locale' où on invite une autorité qui anime le débat et il y a les appels extérieurs pour des questions ».

¹⁴ Entretiens avec Ceda-KIT (2005).



3 Mise en place des communes

Les nouveaux élus ont hérité des infrastructures et des services des anciennes sous-préfectures et ont dû s'adapter à l'espace politico-administratif existant avec ses habitudes et ses pratiques. Les nouvelles communes ont, quant à elles, hérité du budget établi pour 2003 par les sous-préfectures. C'est dans ce contexte que les élus ont commencé leur mandat, sachant que les citoyens les regardaient d'un œil critique. Ce chapitre traite de cet héritage.

3.1 Infrastructures et services de la commune

Dans la plupart des communes, les chefs-lieux disposent de bâtiments, de mobilier, d'eau et d'électricité et d'un téléphone ou, lorsqu'il n'y a pas de téléphone, d'une radio émettrice/réceptrice. Certaines communes n'ont ni téléphone ni électricité et ne peuvent donc accéder à internet. Les bâtiments de la mairie abritent les anciens services de la sous-préfecture, devenus services de la commune. Le maire et le secrétaire général disposent d'un logement de fonction.

Si les arrondissements actuels disposent généralement de bâtiments, ceux-ci sont souvent délabrés. Le personnel de l'arrondissement se limite à un ou deux agents, chargés notamment de l'état civil et de la certification des documents. En général, le service d'état civil était auparavant fonctionnel mais peu efficace du point de vue des utilisateurs à cause de la longueur des délais pour délivrer les documents sollicités. Les chefs de villages et de quartiers continuent à utiliser leurs cases ou leurs maisons comme bureau. Ce sont les membres de la famille et les alliés qui font office d'agents de bureau.

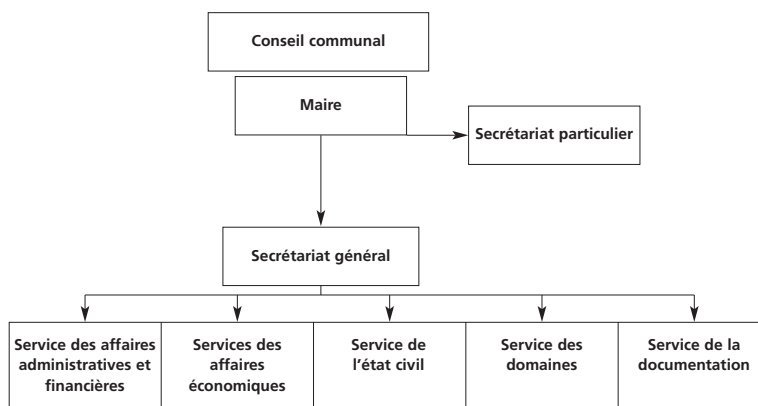
Les infrastructures, les équipements socio-communautaires et les services qui font partie des compétences des communes ont été beaucoup améliorés depuis le milieu des années 1990 bien que les services restent insuffisants pour répondre aux besoins des habitants (voir tableau 3.1). Les écoles sont parfois éloignées et les classes sont presque toujours surchargées. Il en est de même des centres de santé disposant d'un service de Soins maternels et infantiles (SMI). De nombreux citoyens n'ont pas accès à l'eau potable, aux installations sanitaires et à l'électricité. La plupart des habitants des villes ne bénéficient pas de services d'enlèvement d'ordures. Ils jettent leurs ordures le plus souvent dans des dépôts sauvages. Les marchés aussi sont généralement trop éloignés des villages.

Tableau 3.1 : Etat de quelques services par sous-préfecture en 2001

Service	Milieu rural	Milieu urbain
Ecole primaire éloignée de 1 km ou plus	22 %	14 %
Classes surchargées avec plus de 50 élèves ¹⁵	66 sur les 77 communes	
SMI éloignés de 15 km ou plus	49 %	13 %
Marchés éloignés de 5 km ou plus	41 %	17 %
Pas d'électricité disponible	86 %	27 %
Pas d'accès à l'eau potable	52 %	26 %
Pas de wc/latrines familiales	96 %	42 %
Pas de collecte des ordures	93 %	57 %

Source : EDS-II ; Statistiques scolaires 2002-2003.

Le service des affaires administratives et financières s'occupe du fonctionnement et de la gestion de la mairie, celui des affaires économiques des aspects administratifs de l'activité économique. Le service des affaires domaniales est particulièrement sollicité, surtout pour certifier les nombreuses ventes de terrain réalisées par des personnes privées, pour suivre la mise en œuvre des lotissements et gérer les frais déposés à la mairie (figure 3.1).

Figure 3.1 : Organigramme-type de la mairie

Le nombre de personnels des différentes structures varie d'une commune à l'autre. Leur nombre est plus élevé dans les trois grandes villes. La plupart des agents sont rémunérés sur le budget des collectivités locales actuelles. Ces services fonctionnent dans presque tous les cas avec le personnel hérité de la sous-préfecture, mais ils sont coiffés par le secrétaire général de la commune, nommé par le maire. Généralement, leurs compétences sont peu adaptées à la décentralisation, surtout en matière de gestion participative et démocratique car les sous-préfectures étaient des administrations centrales et non des structures de développement. Ces personnels ont néanmoins bénéficié de sessions de recyclage

¹⁵ La norme de l'Ecole de qualité fondamentale (EQF) prévoit un maximum de 50 élèves par classe.

et de formation mais leur niveau d'éducation, parfois assez bas, limite leur capacité à prendre des initiatives. Les mairies souhaitent aujourd'hui recruter du personnel mieux qualifié pour dynamiser leurs services. Malheureusement, il existe peu de cours de formation qui traitent en même temps de l'administration, de la gestion de la commune et du développement local¹⁶.

Pour résumer, les défis à relever ont plusieurs dimensions. Il s'agit de :

- recycler le personnel nouveau pour les tâches nouvelles, ce qui demande non seulement des capacités techniques mais une modification des attitudes ;
- trouver du personnel ayant un niveau de qualification adéquat ;
- trouver les moyens nécessaires pour rémunérer correctement ce personnel ;
- trouver des modalités qui encouragent les fonctionnaires expérimentés à rejoindre les communes car la situation administrative du personnel communal est mal définie (pas de statut de fonction publique territoriale) ;
- éviter des pressions de la part d'autres élus qui demandent aux maires de recruter un parent ou qui tentent de favoriser le recrutement d'un ressortissant de la commune peu qualifié.

3.2 L'arène politico-administrative, sociale et culturelle

L'installation du conseil communal a fait l'objet d'une cérémonie solennelle en présence du sous-préfet qui doit céder ses pouvoirs. Dans l'espace politico-administratif de la commune, les nouveaux maires et les autres élus se sont trouvés face aux préfets et agents des services administratifs et techniques restés en place depuis l'installation des communes qui gardaient les habitudes et les pratiques d'un système centralisé. Les préfets doivent cependant jouer de nouveaux rôles : assistance et conseil aux communes, appui conseil et prestations aux services déconcentrés. Le préfet devrait développer une action pédagogique constante et dynamique avec les services déconcentrés dont il a la charge et assurer une coordination efficace et une transparence permanente dans l'exécution des tâches.

L'institution politique qu'est la commune avec le conseil municipal, le maire, ses adjoints, les chefs d'arrondissement et, très souvent, leurs partis d'appartenance, est située dans une arène sociale, culturelle et économique. Dans cette arène existent déjà des relations de pouvoirs étroitement imbriquées entre les divers groupes : les détenteurs des pouvoirs religieux et traditionnels dont les propriétaires terriens, les chefs de villages et de quartiers (élus en 1990), les notables locaux, les opérateurs économiques (notamment l'Union communale des producteurs (UCP), transporteurs, commerçants et entrepreneurs privés) ainsi que les organisations communautaires (associations et groupements, Association des parents d'élèves (APE), comités de gestion des points d'eau,

¹⁶ L'École nationale d'administration dispense un cours de 3 ans sur l'Administration générale et territoriale. Elle n'offre plus de spécialisation sur l'administration des communes. Un Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) sur le développement local a été créé à la Faculté des sciences économiques et de gestion. Il n'y a pas de liens entre ces deux enseignements.

centres de santé, usagers du marché, groupements professionnels, etc.). Ces relations ont pour arrière-plan la structuration et la déstructuration des lignages et familles et les interactions entre autochtones et allochtones. Ce maillage de relations n'est pas figé mais évolue avec le temps en fonction de différents stimuli tels que les migrations, les modifications des activités économiques, les investissements sociaux et les événements extérieurs.¹⁷

3.3 Les activités du maire

Après plus de trois années d'exercice du pouvoir, les maires estiment que leurs activités se sont concentrées surtout sur le fonctionnement de la mairie tel que : gérer des relations au sein du conseil communal, autoriser les dépenses, décider de la rémunération du personnel. Les maires ont soulevé des problèmes tels que le faible niveau de la plupart des personnels en place et le niveau hétéroclite des conseillers, qui constituent un frein à leur action. La question de la sécurité est la première activité citée sur la liste des activités de développement (voir tableau 3.2).

Tableau 3.2 : Rôle du maire selon les maires eux-mêmes (2004)

Domaine	Rôle du maire
<ul style="list-style-type: none"> • La question de sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> - S'employer à mieux comprendre les textes de loi sur la sécurité - Informer les structures chargées de la sécurité chaque fois qu'il y a une manifestation pouvant attirer beaucoup de monde - Associer les responsables traditionnels à la recherche de solution pour les questions de sécurité
<ul style="list-style-type: none"> • La gestion des débats en conseil 	<ul style="list-style-type: none"> - S'employer à mieux communiquer avec son conseil - Exercer ses prérogatives dans le strict respect de la loi - S'efforcer d'oublier sa coloration politique en conseil municipal au cours des débats d'intérêt général de la commune - Veiller à ce que tous les conseillers soient au même niveau d'information
<ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses non autorisées par le conseil communal 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire appel aux techniciens pour se doter d'un plan de développement communal ou municipal - Les actions du maire doivent être contenues dans le plan de développement de la commune ou de la municipalité - Réaliser les actions dans le strict respect du plan d'action établi et des dépenses y afférentes
<ul style="list-style-type: none"> • La rémunération du maire, des adjoints et des conseillers municipaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Veiller à ce que les salaires du bureau et des conseillers municipaux soient prévus dans le plan des dépenses de la commune - Consulter les maires d'autres communes pour avoir une idée sur la grille à appliquer - Oeuvrer pour la recherche de financements pour l'élaboration de projets de développement et permettre à la commune ou municipalité d'avoir les moyens financiers de faire face aux diverses dépenses

Source : CEDA, 2004.

¹⁷ Une série d'études de cas de ces relations de pouvoir sont analysées dans Bierschenck et Olivier de Sardan (1998).

Les attentes immédiates des citoyens vis-à-vis des conseils communaux et des maires nouvellement élus concernent souvent les petits dysfonctionnements d'un service public ou même le règlement de problèmes personnels, le maire étant psychologiquement plus abordable que l'ancien sous-préfet. Chaque jour, les maires doivent répondre à des besoins privés de la population (voir encadré 3.2)¹⁸. Les citoyens considèrent le maire à la fois comme « chef d'orchestre,

Encadré 3.2 : La journée d'un maire

A son réveil, le maire trouve devant son domicile une file de villageois et de villageoises qui l'attendent pour lui exposer leurs problèmes. Deux femmes se plaignent de leur mari qui rentre à 2 heures du matin imbibé d'alcool (sodabi). Revenu de sa balade nocturne, il a réveillé ses deux femmes et leurs enfants en leur disant : « moi je n'ai pas encore mangé et tout le monde dort ici ». Ensuite, il se met à frapper femmes et enfants. Les pleurs et les cris ont réveillé tous les voisins qui sont intervenus pour faire baisser les tensions. Le maire, après avoir écouté les deux femmes, les a calmées et a promis de parler à leur mari.

Un oncle du maire vient lui dire que les fêtes annuelles de sa famille auront lieu dans un mois et que la part de cotisation du maire est de 25 000 FCFA, sans compter l'achat des tissus pour les uniformes pour lui et sa famille. L'oncle n'ayant pas d'argent, il demande au maire de l'aider à acheter le tissu pour les uniformes. La 3ème personne reçue par le maire est un vieux paysan qui est venu porter plainte contre un des instituteurs de l'école primaire qui vient d'engrosser sa fille. Le maire promet de convoquer le directeur de l'école et le président de l'APE pour régler le problème et prendre une sanction contre le maître.

A 8 heures du matin, le maire s'excuse auprès des autres visiteurs qu'il convoque pour un autre jour. Il prend sa douche et son petit déjeuner. Juste avant de sortir de la maison son téléphone sonne : c'est monsieur le préfet qui appelle pour lui dire qu'il est convoqué à la préfecture pour une réunion urgente à 11 heures. Le maire se rend au bureau à 9 heures où l'attend encore une file de personnes, certaines sur rendez-vous, d'autres non. Le maire demande au secrétaire général et à ses adjoints de recevoir les visiteurs.

A 10 heures, la voiture (pavillon battant) du maire prend la route de la préfecture. Dans la salle d'attente de la préfecture, se trouve le roi, chef de terre, qui vient se plaindre du comportement du maire qui passe son temps à soulever les villageois contre lui. « Le maire n'a pas à régler les litiges de terrain seul sans au préalable informer le roi du litige en question. Du temps du sous-préfet, c'est comme ça que cela se passait. Aujourd'hui le maire se croit tout permis » s'exclame le roi. Le préfet essaye de calmer le roi en demandant aux deux de taire les querelles pour mieux travailler ensemble afin que la paix règne dans leur village. Cette réunion a duré jusqu'à 15 heures.

A 17 heures, après une sieste de quelques minutes, le maire se rend à nouveau au bureau où il trouve les responsables de la police environnementale qui veulent aller dans quelques villages de la commune pour travailler avec les villageois. La visite de la police s'est réduite à une petite discussion avec le maire, son adjoint et le secrétaire général.

Le maire reste dans son bureau jusqu'à 20 heures pour signer le courrier déposé sur sa table.

Source : Entretien Ceda, août 2004.

¹⁸ Plusieurs maires nous ont dit avoir été saisis de cas, comme le remplacement d'une ampoule dans un centre de santé ou la demande d'intervention pour la libération d'un mari, arrêté pour une raison qu'il ignore.

manager, roi, président de la commune, père de famille ». Ainsi, pour eux, le maire doit assurer le bonheur collectif et individuel de tous les habitants de sa cité. Certains maires ont confié qu'avant même de sortir de chez eux le matin, ils doivent recevoir plusieurs personnes qui leur demandent une aide, une assistance ou un appui pour régler des problèmes, souvent personnels. La plupart du temps, ces problèmes sont liés à la pauvreté ou à des conflits locaux. Les incidents sont nombreux dans les communes suite aux interventions du maire car une partie de la population réclame des relations de "clientélisme" : « le maire, c'est moi qui l'ai élu, il doit faire ce que je veux, il doit trancher les conflits et les litiges en ma faveur »¹⁹. Le même maire était également critiqué parce qu'il participe à la vie du village, boit et danse avec les villageois lors des manifestations, cérémonies, funérailles, mariages, baptêmes. « Très près du peuple, il ne nous honore pas, trop loin du peuple, il est orgueilleux ! »²⁰ (voir encadré 3.3).

Encadré 3.3 : Un maire s'est fait battre par un villageois

Le maire, en compagnie du commandant de gendarmerie, se rendait dans un village pour régler un problème. Arrivés à un passage à niveau, ils se sont arrêtés pour laisser passer le train. C'est alors qu'un villageois arrive et dit au maire « vous êtes un pauvre type, un va-nu-pieds. Vous avez oublié que j'avais voté pour vous, ainsi que toute ma famille et mes amis. Vous êtes un homme ingrat. Vous avez mal réglé le litige du terrain que j'avais avec mon voisin qui prétend avoir acheté il y a 40 ans le terrain de mon grand-père pour la somme de 2 000 FCFA alors que ce terrain coûte aujourd'hui 800 000 FCFA ». Ensuite, le villageois se jette sur le maire, le prend au collet pour le terrasser devant le commandant de la gendarmerie qui s'est efforcé de retirer le maire des bras de l'agresseur. Un attroupement se constitue rapidement sur le lieu de l'incident. Chacun faisant son commentaire « c'est bien fait, il faut des fous pour corriger ce maire qui roule en véhicule 4/4 sans jamais prêter attention à qui que ce soit, on dirait le Kérékou du village ». Le villageois, enfermé à la gendarmerie pour voies de fait, fut ensuite transféré à la prison.

Source : Entretien Ceda, août 2004.

3.4 Le budget de la commune

La gestion financière des communes se heurte à trois difficultés majeures : le manque de qualification du personnel, l'absence d'un cadre budgétaire et comptable transparent et la faiblesse, malgré les potentialités, des ressources financières. Les nouveaux élus ont hérité des budgets élaborés pour 2003 par leurs prédécesseurs, les sous-préfets, ainsi que des engagements pris pour 2003. Au cours du deuxième semestre de 2003, les maires et les conseillers communaux ont élaboré le budget 2004. Toutefois, ils n'avaient pas une vue d'ensemble de la situation de leur commune, de ses atouts et opportunités de développement. Sans plan de développement, il leur était difficile de trouver de bons arguments pour mobiliser les ressources extérieures nécessaires à la mise en œuvre d'actions concrètes. La nomenclature du budget n'était nullement

¹⁹ Propos d'un paysan à Tori, août 2004.

²⁰ Propos d'un intellectuel à Tori, août 2004.



adaptée à la nouvelle situation. Elle datait parfois de la période dite révolutionnaire. Lorsque les maires et certaines communes ont réclamé une nouvelle nomenclature à la tutelle et aux ministères chargés de la Décentralisation et des Finances, il leur a été répondu de continuer à travailler avec l'ancienne, la nouvelle étant en préparation. Elaborer la nouvelle nomenclature a pris du temps et les communes ne l'ont reçue que récemment en 2005.

Les budgets primitifs (2004) votés par les communes²¹ ont été complétés par un budget additif²². Les communes n'avaient pas d'informations sur le montant et la période de décaissement et, pour équilibrer leurs budgets primitifs, elles n'arrivaient pas à gérer des ressources qui sont essentiellement basées sur la petite fiscalité.

La faiblesse actuelle de la gestion financière constitue un problème majeur pour les responsables. Les principales difficultés que rencontrent les communes pour mobiliser des ressources sont les suivantes :

- insuffisance de personnels des services fiscaux pour appuyer les communes ;
- retards dans l'émission des titres de recouvrement ;
- agents collecteurs des communes peu performants ;
- lenteur dans les rentrées (pas de trésorerie disponible) ;

²¹ Certains budgets pour 2004 avaient été élaborés sur le même schéma que celui laissé par le sous-préfet mais près de 50 % avaient été rejetés par l'organe central de l'arbitrage des budgets.

²² Le budget primitif est sensé être voté par le conseil avant la fin de l'année précédente ; le budget additif permet un ajustement de dépenses autorisées au cours du deuxième semestre.

- pas d'informations disponibles pour les maires sur la situation réelle de leur trésorerie ;
- gestion de caisse unique au Trésor public ayant pour conséquence que mêmes les ressources extérieures d'appui à la commune « ne sont pas affectées en temps réel à leur destinataire » ;
- retards dans la prise de décision de certains maires.

Ainsi, un des problèmes de fond est l'accompagnement par les services fiscaux sur lequel les communes commencent à agir. « Le système mis en place pour la perception des taxes pêche par l'incompétence des personnes chargées de faire le travail. En 2004, ces agents n'ont pas fait une bonne prestation. Des mesures sont en train d'être prises pour recruter et former les agents collecteurs. Suite à un réaménagement de la perception, les agents seront désormais formés et percevront une rémunération en fonction de leurs performances » (Secrétaire général de la commune de Dassa).

3.5 La mobilisation des ressources

Plusieurs études portant sur l'analyse des finances locales ont été réalisées avant la mise en place de la décentralisation (SERHAU-SA, 1999). A l'époque, les ressources des sous-préfectures étant faibles et basées sur une fiscalité locale très variable et instable d'une année sur l'autre, il n'existait aucun investissement sur fonds propres, d'où la nécessité de recettes additionnelles à imputer au budget de l'Etat sous forme de subventions et de ristournes. Ces études montrent qu'il est nécessaire de créer une taxe de développement local reposant sur les richesses locales potentielles. Sur le plan opérationnel, elles recommandent la création d'un fonds de solidarité communal de 10 milliards 200 millions de FCFA pendant une période transitoire de trois ans, dont une partie²³ serait à la charge des partenaires financiers et une partie à la charge de l'Etat. L'étude a même estimé de manière précise la contribution de l'Etat au fonctionnement des communes à leur démarrage, soit 10 712 785 600 FCFA. Bien que cela ait été dit, il n'a pas été possible d'en obtenir les références auprès du ministère des Finances et de l'Economie (Service des collectivités locales) pour opérer une vérification.

Les budgets hérités sont faibles, insuffisants pour administrer la commune, assumer les nouvelles compétences et réaliser les investissements. En général, ils se situent entre 10 et 50 millions de FCFA²⁴. Les budgets qui dépassent ce niveau étaient alimentés par les ressources préexistantes : coton, exploitation des carrières, etc. Un regard rapide sur les finances d'une commune typique nous montre, d'une part les ressources et les capacités financières des communes et, d'autre part les dysfonctionnements de la gestion des finances

²³ L'étude a proposé que 52 % soient à la charge des partenaires financiers et 48 % à la charge de l'Etat. Au cours d'une deuxième période de 2 ans, la part des partenaires financiers pourrait être réduite, les communes participant à hauteur de 25 %, l'Etat de 49 %, les partenaires financiers de 25 %.

²⁴ A la fin des années 1998 et 1999, 45 communes sur 77 avaient un budget annuel inférieur à 25 millions de FCFA.

locales. Les ressources propres représentent 90 % du montant total des recettes, les subventions reçues (dotation de l'Etat) n'en représentent donc que 10 %. Les dépenses, essentiellement de fonctionnement, sont constituées des dépenses salariales (60 %) et des dépenses d'acquisition de matériels et de fournitures (30 %). Les montants consacrés à l'entretien des infrastructures et des équipements sont insignifiants. La capacité d'investissement est quasi nulle.

Les trois communes urbaines ont un budget nettement plus élevé du fait de l'étendue de leur espace démographique et surtout de l'importance et de la diversité des activités économiques mais trop faible pour faire face aux changements structurels que doivent assumer les grandes villes. Dans beaucoup de communes, les ressources sont limitées et la couverture des frais de fonctionnement difficile. Il leur faut trouver des fonds pour répondre aux espoirs soulevés pendant la campagne électorale. Faire face aux tâches qui leur incombent et régler les problèmes immédiats leur laissent peu de loisirs pour réfléchir à l'avenir de la commune.

Il existe plusieurs possibilités pour améliorer le niveau de recouvrement des taxes et diversifier les recettes. En fait, différentes formes de taxes informelles sont « instituées », perçues et appropriées par des notables soit de façon privée soit au bénéfice de la communauté locale. D'après une étude (Bako-Arifari, 2004), certains de ces prélèvements sont en fait une appropriation des recettes légitimes de la commune tandis que d'autres sont des « taxes » illégales, comme par exemple sur les véhicules de passage ou les produits de contrebande. De nouvelles sources de taxation sont aussi à envisager, ce que plusieurs maires ont déjà fait, bien que certaines ne soient pas licites (par exemple les taxes sur les véhicules en transit) ou sont mal accueillies par les populations ou les opérateurs économiques (taxes sur les pirogues de pêche et de transport, les parkings, l'extraction du gravier, etc.).

Les revenus qu'une commune peut tirer grâce au recouvrement de taxes sur l'exploitation des ressources naturelles (notamment le bois, le sable et le gravier) sont généralement très faibles. Pour la mobilisation des ressources, les communes ont recours à des prélèvements de taxes et impôts locaux par exemple sur les véhicules en transit (jugés illégaux par les autorités mais que les maires veulent maintenir), sur les produits agricoles, sur les marchés, sur les affiches et les panneaux publicitaires, sur le parcage des animaux, sur les barques et pirogues, etc. Quelques maires ont mis en place un système de collecte des taxes sur les produits agricoles. Dans l'Alibori, les taxes sur les productions agricoles ont été fixées après des négociations entre les producteurs et les autorités communales, avec un prélèvement uniforme par kg au moment de la commercialisation.

Les compétences du maire concernant les équipements marchands peuvent induire des recettes importantes pour la commune (voir encadré 3.4). Un grand nombre de maires concentrent leur attention sur la gestion des marchés car le paiement « de tickets » par les commerçants représente un revenu important, plus facile, pensent-ils, à obtenir que par la recherche d'autres sources de

Encadré 3.4 : Nouvelle gestion d'un marché du bétail à Banikoara

Les marchés du bétail avaient été initiés dans les sociétés rurales par des personnes respectées pour leur capacité d'organisation et leur moralité. Le "propriétaire" actuel d'un marché de bétail à Banikoara (descendant de l'initiateur) se chargeait d'organiser les opérations de vente en prélevant 1 000 FCFA chez le vendeur et 1 000 FCFA chez l'acheteur sur chaque bête vendue. Cette somme lui permettait d'entretenir le marché et de gratifier des personnes chargées d'assurer la sécurité sur le marché, d'empêcher les ventes parallèles et même la création de marchés concurrents.

La gestion de ce marché à caractère traditionnel a été réorganisée suite à l'implication de la mairie qui a pris l'initiative d'ouvrir un dialogue avec les acteurs directement concernés et de faire parrainer le marché par la commune, en laissant à l'initiateur la gestion quotidienne. Le marché est donc sous la responsabilité de la commune qui encaisse un revenu. La gestion quotidienne est assurée sans la création de structures bureaucratiques coûteuses. L'initiateur n'est pas privé de sa position sociale et le comité de gestion continu à s'appuyer sur les relations d'honneur et de probité préexistantes, propres au milieu. Un des résultats de la négociation du maire est que les fonds créés par les prélèvements, dont le montant demeure inchangé, sont répartis comme suit :

- la mairie prend 1 000 FCFA ;
- l'arrondissement prend 500 FCFA ;
- le comité de gestion prend 500 FCFA, dont 300 FCFA sont destinés à l'association des éleveurs et 200 FCFA aux surveillants chargés d'éviter les marchés parallèles.

La part du comité, dont un des responsables est l'initiateur, est versée sur un compte à la Caisse locale de crédit agricole mutuel (CLCAM) pour effectuer les petits travaux du marché.

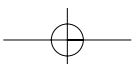
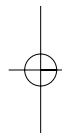
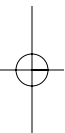
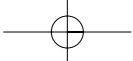
Source : *Enquête Ceda, juin 2004.*

financement susceptibles d'augmenter les capacités financières de la commune. Les intérêts en jeu étant évidents, le retard dans l'organisation du transfert des compétences et les difficultés dans les négociations entre les ministères concernés et la commune s'expliquent. C'est le cas notamment des divergences entre l'Etat et la commune de Cotonou concernant le marché de Dantokpa et entre la commune et la société de gestion du marché Arzèkè de Parakou.

En matière de gestion foncière, la législation est insuffisante, ce qui crée des conflits domaniaux sur toute l'étendue du territoire. Par exemple, dans les campagnes autour de la ville de Savè, ce sont les familles propriétaires des terrains qui se chargent de mettre à disposition les terres contre paiement en espèces. Cependant, les propriétaires et la mairie sont en train de négocier pour que les propriétaires concèdent une taxe sur les montants perçus. En ville, les propriétaires des terrains n'ayant pas compétence, c'est la mairie qui s'en occupe. Lors d'un lotissement, elle prélève 35 % de la superficie des parcelles pour des infrastructures d'intérêt public (école, marché, commissariat, terrain de jeu) et des voies d'accès²⁵.

²⁵ Entretien Ceda-KIT (Savè, mars 2005).

Enfin, le Registre foncier urbain (RFU), base nécessaire pour la collecte de l'impôt sur les propriétés bâties et non bâties, a été mis en place à partir de 1990 à Cotonou, Parakou et Porto-Novo pour aider les collectivités locales à accroître leurs ressources et donc leurs capacités d'action. Plus récemment, le RFU, parfois en version simplifiée, a été mis en place dans plusieurs villes secondaires. Il s'agit d'un Système d'information foncière (SIF) comprenant un plan parcellaire et une fiche par parcelle. Le RFU permet l'émission de titres de recouvrement pour la Taxe foncière unique (TFU) et la Taxe professionnelle unique (TPU) qui sont devenues des sources de revenus importantes pour ces communes en milieu urbain. Basées sur la valeur locative, ces taxes ne sont plus fixées administrativement comme auparavant. Le RFU informatisé devait permettre aux autres communes ayant des villes d'une certaine ampleur, d'augmenter leurs ressources financières. Le registre donne également aux communes les moyens techniques leur permettant d'améliorer la gestion des titres de propriété des parcelles, situation qui est souvent délicate lors de la réalisation d'un lotissement et de l'attribution du permis d'habiter, activités qui sont devenues des prérogatives de la commune.



4 Planification du développement communal : processus et résultats

Début 2005, l'élaboration des plans de développement communaux a été réalisée dans la plupart des communes. Ce chapitre présente les différentes étapes et discute des premiers résultats. Les communes ont abordé successivement le bilan-diagnostic, l'orientation stratégique, la programmation, l'approbation et la popularisation du PDC. La tenue d'ateliers participatifs, démarche déjà pratiquée dans de nombreux projets et programmes a permis d'assurer une participation de différentes couches sociales, mais l'analyse démontre que les populations non-francophones, les « sans voix » n'étaient pas réellement associées à la démarche.

4.1 Plan de développement

Il était impératif que chaque commune s'organise pour répondre de manière cohérente aux attentes des citoyens tout en respectant la loi qui stipule que « la commune adopte son plan de développement (et) veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie de la population ». Les communes se sont investies dans l'élaboration de leur plan de développement communal, qui a été une des activités principales de la plupart d'entre-elles en 2004. Pour le maire d'Athiémé, par exemple, le plan de développement doit permettre aux élus d'analyser en profondeur les problèmes de sa commune, d'envisager les solutions appropriées et d'avoir le soutien financier et technique des partenaires au développement.

A cette fin, la commune devait élaborer cinq documents de planification :

- le schéma directeur d'aménagement de la commune ;
- le plan de développement économique et social ;
- les plans d'urbanisme dans les agglomérations ;
- les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;
- les plans détaillés d'aménagement urbain et de lotissements.

Le document jugé le plus important pour la période de lancement des activités des communes est le plan de développement social et économique, appelé couramment « Plan de développement de la commune » (PDC)²⁶.

²⁶ Parfois appelé « Plan de développement communal » ou encore « Plan communal de développement ».

Le PDC donne des orientations au conseil communal, non seulement pour lancer directement des actions afin que la commune devienne une institution efficace au service des citoyens dans le cadre de ses nouvelles compétences, mais aussi pour mener des négociations avec les autres acteurs dans plusieurs domaines :

- le transfert des ressources nécessaires ;
- le renforcement des capacités ;
- l'élaboration d'une stratégie ou d'une réglementation qui reconnaît l'exercice pratique de ces compétences ;
- la réalisation dans la commune des projets et programmes de développement qui ne font pas partie de ces compétences.

Le processus de planification a fait l'objet de plusieurs publications qui ont servi de guide pour l'organisation des travaux et qui proposent une planification en sept étapes : préparation, bilan-diagnostic, orientation stratégique, programmation, adoption et popularisation, mise en œuvre et suivi-évaluation. Fin 1999, sur la base de son expérience avec les communautés et sept sous-préfectures, la SNV a mené une réflexion sur le thème de la planification locale avec les représentants de la Mission de décentralisation, la Maison des collectivités locales et la Direction générale de la planification régionale au ministère chargé du Plan. Ce travail a fait l'objet d'une publication qui présente, de manière facilement accessible, la démarche proposée pour l'élaboration d'un plan de développement local (SNV, 2000). Plus tard, la Mission de décentralisation a publié un guide officiel pour la réalisation de ce plan (MD, 2003).

Si quelques communes ont pu commencer à élaborer leur PDC dès 2003²⁷, plupart ont attendu 2004 et ont pu réaliser avant la fin de l'année les quatre premières phases (de la préparation à la programmation) et, dans certains cas, les faire approuver par le conseil communal.

4.2 Préparation

Dans chaque commune, le conseil communal devait d'abord décider d'élaborer son plan de développement et mobiliser les fonds nécessaires, soit sur son propre budget, soit après accord avec un des programmes d'appui à la décentralisation²⁸. Suite à cette décision, un Comité de pilotage ou un comité technique était créé par le conseil communal qui lui déléguait ses pouvoirs de gestion. En général, un comité restreint au sein du Comité de pilotage assurait le secrétariat et rédigeait les différentes parties du plan. Bien qu'aucune règle ne précise la composition du comité de pilotage, il comprenait automatiquement des élus désignés par le conseil, en général avec le maire ou son adjoint comme

²⁷ Glazoué, par exemple, avait déjà validé une version révisée de son PDC en novembre 2003.

²⁸ Les analyses qui suivent dans ce chapitre sont basées sur l'examen des PDC de 19 communes à statut ordinaire : Banikoara, Kandi, Malainville, Segbana (Alibori), Coby, Tanguiéta (Atacora) ; Abomey-Calavi, So-Ava, Tori (Atlantique), Kalalé, Péréré (Borgou) ; Aplahoué, Djakatomey, Dogbo, Klouekanme, Lalo (Couffo), Bonou (Ouémé) ; Ifangui (Plateau) ; Glazoué (Zou).

président, des représentants des organismes de la société civile, des opérateurs économiques, des services déconcentrés présents dans la commune, des personnes-ressources et des « représentants » des populations, et souvent aussi des techniciens de la structures d'appui. Dans quelques communes où des actions de développement local étaient menées au niveau des villages, la plupart des membres du comité étaient des animateurs des projets locaux ou des structures de développement qui avaient de réelles compétences et une bonne connaissance du milieu.

Une fois constitué, le comité (et aussi, dans le meilleur des cas, le conseil communal) recevait une formation sur le processus et ses responsabilités afin de pouvoir former des commissions et élaborer le règlement intérieur, les termes de référence, le plan d'action et le budget, ainsi qu'un plan de communication. Même s'il suffisait parfois de donner de simples informations sur les diverses étapes du processus, la plupart du temps, il fallait dispenser une réelle formation sur la démarche et les outils. Souvent, des cérémonies officielles médiatisées ont eu lieu pour informer tous les acteurs du lancement du programme.

Ces travaux ont bénéficié du soutien de divers programmes d'appui à la décentralisation, notamment du PRODECOM qui a apporté un appui technique et un appui financier complémentaire à 20 communes²⁹. La SNV a apporté des services de conseil à 32 communes³⁰ Dans plusieurs communes qui ont bénéficié d'un soutien financier pour élaborer leur PDC, le comité a travaillé avec un cabinet d'études (ou avec une ONG) mis à sa disposition et choisi par la commune. La procédure de sélection est co-gérée par la commune et la structure d'appui. Elle est basée sur un appel d'offre lancé à une liste de prestataires préalablement agréés et par consultation restreinte. Une fois le prestataire choisi et un contrat signé entre les parties, le comité de pilotage établit le calendrier ou le planning d'élaboration du PDC. Dans tous les cas, la commune est restée commanditaire (maître d'ouvrage), bien qu'il y ait parfois eu des relations ambiguës entre la commune et le programme d'appui lorsque celui-ci finançait le bureau d'études retenu pour aider la commune³¹. Les communes ont parfois eu des difficultés à assumer leur part du financement du processus. En effet, après beaucoup d'efforts pour prendre en charge les frais (repas et transport) des participants lors des premiers ateliers (le partenaire prenant en charge les frais du prestataire), plusieurs communes n'avaient plus de fonds pour financer les derniers ateliers.

²⁹ D'un montant moyen de 10 millions de FCFA par commune. 30 Dont Banikoara, Dogbo, Kandi, Toviklin avant les élections communales.

³⁰ Dont Banikoara, Dogbo, Kandi, Toviklin avant les élections communales.

³¹ L'élaboration des Termes de référence, la décision du budget à allouer, le choix et la constitution de la liste restreinte des bureaux proposée à chaque commune pour l'appel d'offre ont été faits par la structure d'appui. Une cogestion de ces démarches aurait peut-être pu être établie entre les structures d'appui et les communes (ou l'ANCB).

4.3 Bilan-diagnostic

Dans chaque commune, un travail classique de diagnostic a été fait pour connaître la situation par secteur avec d'une part une enquête, souvent par questionnaire, auprès des services compétents et d'autre part une analyse documentaire. La collecte des données dans les villages a souvent bénéficié de l'aide des animateurs villageois sur la base de questionnaires. La documentation existante aux niveaux local, départemental ou national a été recensée et exploitée pour compléter l'état des lieux dans les différents secteurs.

Parallèlement à l'enquête officielle, de nombreuses communes ont cherché à recueillir des données et les points de vue des différents groupes sociaux, directement dans les villages et quartiers³² en utilisant différentes techniques : assemblées villageoises, observations directes, enquêtes auprès des ménages, entretiens de groupes et autres outils de diagnostic. Dans ces ateliers, les travaux en groupes et en sessions plénières ont permis aux participants de faire un état des lieux et d'identifier par secteur les forces et faiblesses (ou atouts et contraintes) ainsi que les opportunités et menaces et, dans quelques cas, les problèmes. Ces travaux ont pu être réalisés grâce au concours des animateurs des programmes (des ONG notamment) ou des structures de développement.

Mais en raison du manque de ressources, de personnel qualifié et de temps, dans plusieurs communes, l'étude de la situation des villages s'est faite dans des ateliers organisés par arrondissement. Ils regroupaient en général 50 à 60 personnes et parfois plus de 100 participants « représentants » des villages, c'est-à-dire chefs de village, notables, représentants des femmes, des groupements, des jeunes, des enfants, des vieux, ainsi que les services déconcentrés présents dans l'arrondissement. Parfois, des ateliers ont été organisés pour des groupes spécifiques tels que les femmes du marché, les opérateurs économiques, les jeunes, les enfants.

La démarche pour effectuer l'atelier de bilan-diagnostic à l'échelle communal a été assez élaborée et systématique. Les services techniques déconcentrés et les structures intervenants dans la commune et le département ont été invités à participer, de même que les représentants des ateliers préliminaires. L'atelier, qui durait généralement trois jours, a permis de faire le point de la situation globale du développement de la commune grâce aux états de lieux réalisés dans tous les secteurs (données quantitatives et qualitatives existantes/disponibles, atouts et contraintes, opportunités et menaces.)

La collecte des informations et des données (problèmes, facteurs, etc.) aux différents niveaux (villages, arrondissements, commune) a permis de toucher les différentes couches de la population. Les informations de base, y compris sur les ressources financières, concernant les divers secteurs d'activité de la

³² Néanmoins, la section du guide méthodologique à l'élaboration des PDC mentionne peu les quartiers alors que, même en dehors de Cotonou, Porto-Novo et Parakou, plus du quart de la population vit dans des quartiers classés « urbains ».

commune ont été réunies dans un seul document (le bilan-diagnostic), situation qui, antérieurement, n'avait jamais existé dans les sous-préfectures, sauf quand des étudiants avaient fait des travaux de monographie. Ce document, qui a fait l'objet d'échanges entre les autorités et les notables locaux de la commune et avec les services déconcentrés, a été mis à la disposition des élus. Dans certains cas, il a été imprimé in extenso et mis à la disposition du public alphabétisé.

L'enquête a pris du temps à cause du manque de données sur place, notamment auprès des services déconcentrés, et des difficultés pour accéder aux données existant ailleurs. Les communes ont souvent constaté l'absence de données à tous les niveaux (local, départemental et national) et de système de documentation fonctionnel. Il a ainsi été difficile de savoir s'il existait des documents et études sur la commune ou le département, si oui lesquels et où trouver ces informations. Parfois, l'accès aux documents a été difficile en raison du comportement corrompu des personnes censées faciliter ce travail.

4.4 Orientation stratégique

Sur la base du diagnostic, un travail de planification stratégique a eu lieu, de nouveau au cours d'un atelier communal et en principe avec les mêmes participants que précédemment. La présence à cet atelier de décideurs communaux aux côtés de quelques citoyens a été une bonne occasion pour définir et partager une vision et des orientations. Il a été suivi d'un travail de plusieurs jours effectué par une équipe restreinte de participants et/ou l'organisme d'appui afin de préciser les stratégies, les objectifs et les résultats.

Durant l'atelier, il fallait définir une vision commune du développement de la commune, exercice réalisé à partir de la problématique identifiée au cours du diagnostic avec, comme base des débats, de courtes propositions rédigées par les différents participants. Le PDC de Segbana, par exemple, a comme vision « La commune est, d'ici 2015, une commune paisible, unie, à économie prospère, soucieuse de la sauvegarde de l'environnement, de l'équité, dotée d'infrastructures socio-communautaires et de communications, couplées au développement du capital humain ».

Les orientations stratégiques ont été retenues à la suite de la confrontation des forces et faiblesses internes, des opportunités et menaces externes. Un travail d'identification des objectifs et des résultats attendus a été mené, parfois en petits groupes, après la formulation des orientations stratégiques. Un examen rapide des orientations stratégiques retenues dans plusieurs PDC fait surtout apparaître celles qui mettent l'accent sur le renforcement des forces internes, et parfois les opportunités, afin de réduire ou éviter certaines faiblesses. Le rappel de la vision nationale a permis d'attirer l'attention des participants sur la nécessité de faire cadrer la vision de la commune avec les orientations nationales : les participants ont dû alors s'assurer que les orientations stratégiques retenues étaient en harmonie avec les orientations et les politiques nationales³³.

³³ Elles sont définies dans : BENIN (2000) ; MCCAG-PDPE (2000) ; CNDLP (2002).

La formulation de la vision de la commune, des orientations stratégiques, des objectifs et des résultats attendus du PDC, est une démarche fondamentalement politique. Le processus adopté pour l'élaboration des PDC n'a pas prévu de temps pour mener un débat public sur ces vision et orientations (à la radio locale par exemple), pour consulter les partis politiques et encore moins pour faire un aller-retour au niveau de l'arrondissement et même du village/quartier, ce qui aurait, peut-être, apporté des contributions intéressantes et permis une meilleure appropriation du PDC par les populations.

4.5 Programmation et approbation

La phase de programmation a été abordée lors d'un atelier de quelques jours suivi d'un travail réalisé par une équipe technique et le comité de pilotage. Ce travail a permis d'élaborer un cadre logique qui précise les objectifs spécifiques et les résultats attendus ainsi que les activités à mener pour atteindre chaque objectif, la définition d'indicateurs et leur source de vérification, le responsable ou l'acteur concerné par l'opération et la répartition de l'activité sur la période du plan (5 ans). Dans certains cas seulement, la formulation des objectifs et l'élaboration du cadre logique ont été faites à partir de l'identification et de l'analyse des causes des problèmes majeurs, de la présentation des arbres à problèmes dans le PDC, en donnant des informations pour le choix des activités dans chaque projet. Des tableaux présentaient l'estimation du coût des activités et la répartition des dépenses sur la période du plan pour les programmes ou projets qui seront élaborés et détaillés au cours de la mise en œuvre. Une bonne programmation financière des investissements requiert des participants compétents et d'un bon niveau.

Une certaine flexibilité est observée quant à la nature des projets et programmes à insérer dans le PDC. L'absence de données de base se fait ici également ressentir : d'une part concernant la situation de base afin de prévoir la situation future, telles que les prévisions/contributions de l'Etat en matière d'investissement dans la commune, d'autre part concernant les informations sur les prix de référence pour certaines réalisations prévues. En outre, il est apparu une forte tendance à perdre de vue le réalisme qui a prévalu à l'étape de définition de la vision et des orientations ce qui, dans beaucoup de cas, a conduit à élaborer un PDC dont le coût est anormalement élevé par rapport aux capacités d'investissement des communes.

Lors de l'élaboration du PDC, les réunions spécialisées et les ateliers qui ont eu lieu au niveau de la commune (notamment pour le bilan-diagnostic et la détermination de la vision et des stratégies) ont permis des débats entre des personnes qui, en fait, appartenaient à différents groupes d'intérêt ce qui, dans une démarche démocratique, est très positif. Il s'agissait surtout de personnes ayant l'habitude de participer à des réunions et de prendre la parole, qui connaissaient les rites et les pratiques, d'où une certaine facilité des échanges. Mais elles participaient davantage au titre de personnes-ressources que comme délégués de groupes. Elles avaient participé à des réunions préalables et s'étaient engagées à faire ensuite un compte-rendu des débats.

Le fait que les services déconcentrés aient pris part aux débats lors des ateliers communaux, notamment au moment de la planification stratégique et de la programmation, a facilité les échanges entre services sur les problèmes pratiques de développement, et a permis une meilleure compréhension, d'une part entre eux, et d'autre part entre eux et les autorités et les notables locaux de la commune. Des réactions très positives ont été constatées dans certaines des réunions où les participants ont demandé une copie des résultats des exercices collectifs afin de pouvoir en discuter avec leurs collègues après la réunion, parfois pour pouvoir réagir au moment de la validation du plan.

Lors de l'élaboration des PDC, le degré de rétro-action faite par ces personnes-ressources n'est pas connu et n'a pas fait l'objet d'un suivi. Toutefois, c'est là une excellente opportunité pour prolonger la démarche et approfondir les aspects démocratiques. Ainsi, la commune pourra plus facilement inviter ces personnes à prendre part à d'autres fora de discussion et leur demander d'en discuter avant la réunion avec leurs collègues ou avec les membres de leur organisation et, après, de restituer les principales idées et grandes lignes des débats. Cela permettra à la commune de créer un espace de débats sur des questions d'intérêt public qui ne resteraient donc pas le privilège du conseil communal et qui aidera celui-ci à mieux connaître le contenu des débats qui se font en dehors de leur sphère habituelle d'échanges³⁴.

Sous une forme provisoire mais validée sur le plan technique, le PDC doit être soumis à l'approbation du conseil communal avant de consulter, conformément à la loi, le Conseil départemental de concertation et de coordination (CDCC) où tous les maires et leurs adjoints siègent, sous la présidence du préfet, avec les autres membres. Le comité de l'Alibori-Borgou, par exemple, a effectivement examiné les PDC de 12 des 14 communes du département en décembre 2004, surtout par rapport à leur cohérence avec les programmes nationaux. D'après le rapport de cette réunion, plusieurs PDC ont été « décortiqués dans les moindres détails, afin de permettre aux élus de se rendre compte des subtilités que ces documents peuvent présenter ». Depuis mars 2004, la commune de Bonou dans l'Ouémé (suivie de la commune de Glazoué et d'autres communes) a commencé à populariser son PDC et a diffusé une brochure d'une quinzaine de pages sur ce sujet.

4.6 Réflexions sur le processus suivi

4.6.1 LA PARTICIPATION RÉELLE

Les acquis de la planification communale sont très importants, mais le bilan ne serait pas complet sans quelques réflexions et interrogations sur la qualité de la

³⁴ Les débats menés au cours des réunions préparatoires du Projet national de développement conduit par les communautés (PNDDC) fin 2003, ont proposé la création de plates-formes de concertation à des niveaux proches des populations, notamment pour articuler leurs intérêts au processus de prise de décision aux niveaux supérieurs (Schrader, 2003).

démarche participative. En premier lieu, il faut s'interroger sur le bien-fondé du discours quasi-unanime tenu sur cette démarche qui aurait été mise en œuvre avec, selon certains PDC, « la participation de toutes les couches sociales de la commune » grâce à un processus qui a permis « de faire participer l'ensemble des acteurs du développement, y compris les couches les plus défavorisées et les plus marginalisées ».

Selon les méthodes de travail adoptées par les comités de pilotage et les structures d'appui, le degré de participation des populations est plus ou moins fort. Mais, sauf dans quelques rares cas où plusieurs membres du comité de pilotage travaillaient régulièrement dans les villages sur des projets locaux (par exemple à Boukoumbé, Coby, Matéri), il n'a guère été possible de susciter une réelle participation compte tenu des ressources, du personnel (enquêteurs peu entraînés aux techniques) et du temps disponibles (SNV, 2004).

Les ateliers de travail qui ont eu lieu dans l'arrondissement ont permis un début de dialogue entre les personnes invitées ou désignées, originaires de plusieurs groupes d'intérêt, très souvent en présence du chef d'arrondissement, parfois du maire ou d'un de ses adjoints, sur les difficultés de la vie et les espoirs de développement des localités. Les grilles d'animation proposées avec une bonne facilitation du débat ont en partie permis d'éviter l'élaboration de « cahiers de doléances ».

La représentativité des participants aux ateliers de villages ou d'arrondissements et leur capacité de contribution, même si elle a été prévue dès le départ sur des bases objectives, n'ont pas toujours été garanties (SNV, 2004). Les personnes qui ont pris part aux réunions n'étaient pas forcément déléguées par les organisations villageoises endogènes mais plutôt invitées par les organisateurs, parce que considérées comme des « responsables » ou des « représentants », notamment quand il s'agissait des chefs de villages en place depuis longtemps et n'ayant plus de légitimité réelle. De même, en l'absence de vigilance de la part des animateurs, certains chefs de villages ou d'arrondissements ont eu tendance à privilégier des partisans ou des personnes habituées à participer aux réunions/ateliers, ce qui a parfois affecté la représentativité. Cette absence de délégation par des groupements d'intérêt explique l'absence de compte-rendu de rétro-action aux groupes d'origine, et surtout aux communautés du village ou du quartier³⁵.

En ce qui concerne les ateliers communaux, ils étaient souvent animés par des professionnels. L'origine des participants était encore plus restreinte et même lorsque des habitants « ordinaires » y ont participé, il y avait des difficultés. Le déroulement des sessions en français, l'utilisation des concepts de planification

³⁵ Les expériences de diffusion de l'information concernant un programme hydraulique montrent clairement que ni les notables locaux, ni les autorités, ni les personnes invitées à une réunion officielle considèrent avoir un rôle de relais de l'information ou des débats (CEDA, 2003).

et des grilles et matrices peu faciles à comprendre étaient de nature à décourager certains participants³⁶.

Les limites et insuffisances de cette étape d'élaboration de la vision et des orientations ont tenu à la nature des participants qui étaient issus d'une certaine couche de la population (les lettrés), les analphabètes en étant exclus. Dans la majorité des communes, la plupart des cadres et des membres de la diaspora étaient absents à l'étape du diagnostic. Ils ne sont apparus qu'aux étapes suivantes : élaboration de la vision et des orientations ou validation du PDC, avec des idées parfois démagogiques tendant à remettre en cause le travail réalisé par les résidents. D'où l'importance de trouver comment faire participer la diaspora et les cadres dès de l'étape de diagnostic afin d'instaurer un dialogue et un échange sur les problèmes réels de la commune entre résidents et non-résidents et d'harmoniser les différentes perceptions concernant les problèmes et réalités de la commune.

L'essence même de la participation est le partage du pouvoir de décision. Cette démarche pose un problème de fond, à savoir la tendance à éliminer progressivement l'expression des villageois. Or, bien que les décisions concernant la vision et les orientations stratégiques aient été prises ensemble par les élus et les participants à l'atelier de programmation, les acteurs dans les villages et les quartiers n'ont pas participé à ce processus de décision, ce qui a été reconnu dans plusieurs cas lors de la rédaction des PDC. Au fur et à mesure que l'on se distance du niveau « communauté » pour approcher « la commune », les idées sont filtrées et toute forme d'expression par les « sans voix » est progressivement éliminée³⁷.

Dans ce contexte, les méthodes et leur maîtrise par les animateurs sont elles-mêmes en jeu ainsi que l'approche globale qui occulte l'existence de différenciation économique et de stratification sociale au sein des « communautés », apparemment sans conflits. Des réflexions devront être menées sur la possibilité d'utiliser d'autres démarches et outils afin que les mêmes participants puissent conduire le processus du début à la fin.

4.6.2 LE FONCTIONNEMENT DES COMITÉS DE PILOTAGE

Durant la préparation, il est important de prendre le temps d'expliquer aux membres du conseil communal les tenants et aboutissants du processus. L'information préalable des acteurs leur permet de s'y impliquer et d'y consacrer du temps et des ressources. De même, des discussions ouvertes sur

³⁶ Souvent, l'atelier de programmation de 2 jours et demi a commencé avec environ 50 personnes mais s'est terminé avec 20 personnes (SNV, 2004).

³⁷ Par exemple, dans une commune où les palmeraies des Coopératives d'aménagement rural (CAR) occupent presque le 20 % des terres cultivées, la partie descriptive du diagnostic parle de la dépossession des populations de leurs terres. Dans la liste complète des problèmes, cette question est devenue une « insuffisance et indisponibilité des terres », constat qui n'apparaît plus dans la matrice d'orientation stratégique et disparaît ainsi des préoccupations du PDC.

le dispositif pourraient aboutir à des formes de suivi et de gestion plus adaptées, qui renforceraient le rôle du comité de pilotage.

La taille du comité de pilotage et la diversité de ses membres ont garanti, en principe, une réelle représentativité. La formation de ses membres leur a permis de prendre connaissance du processus dans sa globalité. Son travail, qui a souvent consisté à mener des enquêtes et des débats sans beaucoup d'aide extérieure, ainsi que la mobilisation des acteurs lors des ateliers communaux, ont aboutit à un début d'appropriation du PDC par la commune. Mais la taille des comités a parfois été un obstacle à leur bon fonctionnement. En effet, réunir la majorité des membres a été difficile et prendre en charge tout ce « monde » s'est révélé souvent impossible pour certaines communes. Il est donc important que les personnes appelées à participer aux comités s'engagent réellement et soient disponibles et qu'elles prennent des engagements écrits afin, si nécessaire, d'être mises face à leurs responsabilités. Dans certains comités, un sous-comité technique composé de quelques personnes-ressources avait été créé. Cela a fonctionné et ils ont réellement joué leur rôle aux côtés du prestataire.

Toutefois, la mise en place des comités semble avoir souvent été l'idée du partenaire qui accompagnait le processus et, dans un certain nombre de cas, ces comités n'ont pas bien fonctionné, les communes ne s'étant pas réellement appropriées cette idée. Plusieurs des membres de comité voyaient autrement ces comités et ont été déçus. Ces comités étaient souvent composés d'élus ou de personnes-ressources occupées par d'autres engagements qui, parfois, les intéressaient davantage. Les règlements intérieurs n'étaient pas appliqués. Les comités comprenaient peu ou pas de femmes. Quand il y en avait, elles participaient peu et leur participation se limitait à assurer la logistique pendant les ateliers.

4.7 Durée du processus

Plusieurs acteurs ont demandé pourquoi le processus de planification avait duré si longtemps. Il a souvent été de 8 à 14 mois. Comme c'était la première fois que les structures d'appui avaient à élaborer un PDC, elles n'avaient pas une idée précise de la durée de chaque étape et l'avaient souvent sous-évaluée. L'apprentissage de la méthode, qui a eu comme effet positif le renforcement des capacités des responsables communaux, en est aussi une des causes.

Une autre cause de cette situation a été la lenteur de l'étape de diagnostic, à tel point que dans certaines communes la programmation était terminée avant la rédaction du rapport de diagnostic. La durée des ateliers au niveau communal, parfois jusqu'à 5 jours, a également créé des problèmes aux cadres des services déconcentrés mais aussi aux agents économiques (paysans, commerçants, etc.) qui avaient d'autres activités et donc peu de disponibilités. Lorsque Lors des locuteurs non-francophones ont participé à ces ateliers, la traduction en langue locale a été nécessaire, ce qui a beaucoup ralenti le processus. Or, une démarche exhaustive et réellement participative implique de prendre du temps

et de respecter le rythme des acteurs locaux, ce qui n'a pas été partout le cas, notamment lorsqu'elle était menée par des prestataires rémunérés.

Dans certains cas, les comités devaient rédiger les PDC, mais le profil de leurs membres ne leur permettait pas de s'acquitter de cette responsabilité. Seuls les comités comprenant des représentants d'ONG ont pu le faire, bien qu'avec retard parce qu'ils étaient déjà surchargés par les tâches de leurs propres organisations et, par la suite, la qualité des documents a souvent nécessité de nombreuses corrections. Quand la rédaction du document du PDC a été confiée aux prestataires, cela s'est généralement bien déroulé et, le plus souvent, dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, la durée du processus et les contraintes financières ont réduit le temps qui aurait pu être consacré, à chaque étape, aux ateliers. Mais cette situation peut être également améliorée : la phase de popularisation du PDC peut être l'occasion pour la commune de promouvoir plusieurs aspects de la démocratie locale en suscitant des débats sur le contenu du plan, notamment sur les priorités pour les différents villages, quartiers et arrondissements, et en encourageant la formation de jeunes du milieu pour animer ces débats. Un appui pourrait être apporté aux élus, en particulier aux chefs d'arrondissement, pour les aider à mieux maîtriser les démarches d'écoute et de dialogue avec les populations en général et avec les structures qui composent le tissu social en particulier.

Une première démarche de communication a eu lieu dans plusieurs communes lors de l'élaboration des PDC : à Athiémé, la création d'un plan de communication a accompagné ce processus ; à Djougou, plusieurs plans de communication ont été élaborés pour un séminaire des forces vives ; à Pèrèrè, un plan de communication a été conçu afin de mobiliser les acteurs locaux ; à Agbangnizoun, des actions de communication sur le trafic des enfants ont été entreprises. Au cours du premier trimestre 2004, plus de 50 communes ont élaboré un plan général de communication portant surtout sur le PDC, la mobilisation des ressources et l'implication des acteurs locaux dans les actions de développement. Dans plusieurs communes, les PDC prévoient la vulgarisation de thèmes sur les enjeux de la décentralisation ou d'autres questions importantes (droits de la femme, enjeux fonciers et procédures de lotissement, scolarisation, activités économiques, etc.), la création d'un bulletin de liaison mensuel et des émissions à la radio locale.

4.8 Réflexions sur le contenu des PDC

Le diagnostic est une étape capitale du processus d'élaboration du PDC et nécessite une grande attention. Malgré les efforts déployés, le diagnostic a eu tendance à prendre la forme d'une monographie, souvent assez statique, dont le traitement par secteur classique évacuait la vie quotidienne des habitants. Les études documentaires n'ont pas toujours été exhaustives du fait de la durée contractuelle du travail et du manque de motivation des personnes chargées de les réaliser. Les enquêtes et ateliers dans les villages ou arrondissements ont

été quelquefois réalisés par des étudiants formés pour l'occasion et non par des animateurs expérimentés sachant conduire des analyses, situation qui a souvent nuit à la portée et à la profondeur des analyses. Le fait de consolider les données des niveaux inférieurs à un niveau supérieur fait disparaître parfois certaines spécificités.

L'analyse du contenu des PDC indique, en général, l'absence d'une analyse de l'économie de la commune. La section sur l'économie, par exemple, ne parlait pas des circuits économiques et du rôle des différents acteurs (journaliers, paysans travaillant leurs propres terres, employeurs et entrepreneurs agricoles, transporteurs, commerçant(e)s détaillants, grossistes, etc.). Le diagnostic n'arrivait pas à saisir le fonctionnement de l'ensemble du système économique local, la dynamique de la production, des échanges et la répartition des richesses. Il est surprenant de lire dans un PDC dont le processus d'élaboration est sensé avoir « connu une participation réelle de la population à la base » qu'une des contraintes au développement est « la cherté de la main-d'oeuvre locale »³⁸. Ceci soulève des questions par rapport à la prise en compte réelle de la situation et des positions des populations pauvres dans certains PDC.

Dans leur formulation actuelle, les PDC tendent à se présenter comme des propositions classiques d'actions des services sociaux de base et des projets de promotion de l'économie locale. Ces propositions sont faites surtout par diverses catégories de techniciens présents aux ateliers de planification et non à la suite de priorités établies par les producteurs des villages et des quartiers de ville. Elles concernent différents aspects de la production agricole et de l'élevage, la sécurisation du foncier rural, le renforcement des capacités des organisations de producteurs, la transformation des produits agricoles, le renforcement des institutions de micro-finance, la promotion du commerce et le fonctionnement des marchés.

En ce qui concerne les infrastructures socio-communautaires, l'approvisionnement en eau potable et l'électrification sont des propositions valables car elles tiennent compte de la pénurie effective d'infrastructures. Cependant, il s'agit de nouveau d'une structuration sous forme de projets qui répondent aux doléances habituelles entendues dans les communes et véhiculées par des notables et les élites. Quant aux questions d'éducation et de santé, elles sont posées en termes d'infrastructures plutôt qu'en termes d'évolution de l'acquisition de capacités ou de modification de la situation sanitaire des différentes couches de la population. Dans certains cas seulement, elles ne se limitent pas aux bâtiments et équipements mais ont des composantes qui visent à améliorer les services fournis, surtout la capacité à gérer les

³⁸ "Le coût élevé de la main d'œuvre agricole" a été cité dès 1995 dans le profil de pauvreté rurale, comme étant une des principales difficultés des ménages non-pauvres dans les zones cotonnières. Les ménages pauvres le citaient également comme difficulté dans certaines zones : ils considèrent la rémunération de la main-d'œuvre comme très bas (Mongbo et Floquet, 1995 ; Floquet et Mongbo, 1998).

infrastructures, la disponibilité et la formation du personnel, l'alphabétisation, la formation de la population à l'hygiène ou les risques du Sida.

Quelques PDC (Banikoara, Malanville, Kandi et Dogbo) comportent des programmes pour l'amélioration de la gouvernance de la commune et de ses capacités d'intervention, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources locales et la capacité à agir en tant que maître d'ouvrage. Enfin, quelques PDC ont des composantes qui visent à créer une société plus équitable et plus stable, notamment par l'amélioration de la sécurité et le règlement des conflits.

4.9 Estimation du coût des interventions prévues par les PDC

Chaque PDC fait une estimation du coût des interventions prévues. Dans de très nombreux cas, ce coût se situe entre 5 et 7,5 milliards de FCFA et va parfois jusqu'à 10 milliards de FCFA sur 5 ans. Cela dépasse très largement les capacités de mobilisation de la plupart des communes. A Tchaourou, par exemple, avec un budget de 55 millions de FCFA en 2003, le coût du PDC est estimé à 1,2 milliards FCFA par an. Sur la base de 20 % de ce montant, la commune devrait mobiliser 200 à 400 millions de FCFA par an. Quelques communes ont essayé d'être plus réalistes. Par exemple, la commune de Bonou a proposé un plan dont le coût total est de 1,5 milliards de FCFA avec une contribution de la commune d'un peu plus de 20 millions de FCFA par an.

A un coté, ce besoin d'investissement exprimé reflète le niveau encore faible des équipements socio-communautaires et l'importance des investissements qu'il faudrait faire pour modifier réellement l'économie et les services sociaux de base. A l'autre coté, l'espoir de trouver un bailleur de fonds pour capter une partie de la rente du développement est une autre raison de l'élaboration de PDC aussi ambitieux et sans rapport avec les capacités réelles de mobilisation de ressources internes (Bierschenck et al., 2000, Bako Arifari et al., 2004).

Il est certain que le PDC peut permettre à la commune de démarcher tous azimuts les bailleurs et d'y intégrer toute initiative, mais au risque de se disperser. Par contre, il peut s'avérer utile que le conseil communal fasse un arbitrage en fixant les priorités et concentre ensuite ses efforts sur un nombre limité d'objectifs afin de mieux mobiliser les habitants et développer des argumentations pour un plaidoyer ou un contact plus ciblé auprès des ministères et de leurs directions départementales, des ONG, des programmes d'appui à la décentralisation et des bailleurs. A cet égard, la constitution d'un Fonds de développement communal est à envisager, comme cela existe dans d'autres pays de la région, et comme il en existe dans le département du Borgou avec le financement du Programme des nations unies pour le développement (PNUD).

4.10 Les PDC et les objectifs du millénaire pour le développement

Au niveau national, la question de la pauvreté et des disparités est officiellement une préoccupation majeure. Depuis 1994, le programme « Dimensions sociales

du développement » vise la réduction de la pauvreté et deux démarches, actuellement en cours, en constituent une suite logique. Ce sont : l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (PNUD, 2002), dont la plupart constituent une approche globale à la réduction de la pauvreté, et d'autre part la stratégie de réduction de la pauvreté (CNDLP, 2002). Pour qu'ils soient efficaces, des initiatives sont toutefois nécessaires au niveau national pour tenir compte des disparités régionales mais aussi des disparités qui existent au sein des communes et des communautés.

L'espace communal que le maire doit gérer n'est pas homogène. D'importantes disparités existent entre milieux rural et urbain, mais aussi entre les différents quartiers de la commune et les ménages d'un même village. Au sein de cet espace, des poches de pauvreté et de prospérité co-existent. Le directeur d'école, l'infirmier du centre de santé et le responsable du centre de promotion sociale ou du centre d'alphabétisation savent tous, à partir de leurs expériences quotidiennes, qu'il y a des « poches de pauvreté » dans l'aire de desserte de leur service. Les élus aussi constatent l'existence de ces « poches de pauvreté » dans les villages et quartiers de leur arrondissement. Toutefois, ni les uns ni les autres ne connaissent réellement l'ampleur du phénomène dans leur commune. Ils ne font pas forcément une analyse pertinente des causes, ne connaissent pas nécessairement la meilleure façon d'agir pour les réduire ou ne réalisent pas qu'ils ont une responsabilité pour agir, d'autant plus que les textes sur la décentralisation en parlent peu.

Le plan de développement communal est un instrument privilégié pour entamer des actions de réduction de la pauvreté, notamment pour réduire les écarts qui existent dans chaque commune entre populations pauvres et populations plus aisées. De manière plus générale, étant donné que les orientations nationales comportent la réduction de la pauvreté, on peut s'attendre à ce que les PDC en fassent autant.

Cependant, les PDC ne prennent pas du tout en compte cette spatialisation au niveau des villages et quartiers et peu au niveau de la commune. Lors du diagnostic, peu de PDC identifient la situation générale de la commune en termes de stratification sociale et de pauvreté. Quelques communes font cependant exception, par exemple Djakatomé dont le PDC fait référence aux données élaborées dans le cadre du troisième recensement de la population (Vodounou, 2003) et présente l'incidence de la pauvreté et une approximation de l'indice de pauvreté humaine (IPH), sans toutefois situer la commune par rapport aux communes voisines (dont 3 sur 4 sont encore plus pauvres) ou par rapport à la répartition spatiale de la pauvreté sur le plan national.

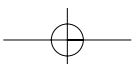
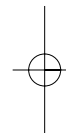
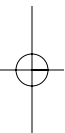
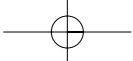
A l'étape de la planification stratégique, les orientations concernent rarement la réduction de la pauvreté ou l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). De surcroît, la plupart des programmes ne visent pas spécifiquement une amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres et les projets ne se donnent pas comme objectif spécifique la réduction

des disparités socio-économiques et donc, ne comportent pas d'indicateurs de performance qui permettent de veiller à ces deux aspects.

Quelques communes font néanmoins exception. A Banikoara, par exemple, certains projets prévoient d'intervenir par rapport à des problèmes qui constituent le cadre des conditions de vie des populations et les sources de pauvreté de la commune. A Dogbo, en réponse à la subordination des femmes identifiée dans le diagnostic, l'équité entre femmes et hommes est spécifiquement visée dans les objectifs du PDC et dans les programmes et projets. Par ailleurs, plusieurs communes font référence à l'équité dans la vision, parfois dans les orientations stratégiques ou dans l'objectif global de développement de la commune. Klouékanmé, par exemple, est « une commune où chaque citoyen/citoyenne jouit d'un plein épanouissement à travers un bien-être » tandis que le PDC de Malanville propose de mener une étude sur le niveau de pauvreté dans la commune.

Faire en sorte que chaque commune contribue effectivement et efficacement à la réduction de la pauvreté et des inégalités à la base est un enjeu de première importance. Par rapport à cet enjeu, les principaux défis sont :

- identifier les populations pauvres pour mieux cibler les actions de réduction de la pauvreté et, par la suite, apprécier leur efficacité ;
- concevoir et mettre en œuvre des actions locales pour atteindre ces populations pauvres en modifiant réellement leur situation matérielle, leur capacité à s'organiser, leur esprit d'entreprise et leur propre estime, et en évitant ainsi la création d'une mentalité d'assisté et, en même temps, une réaction négative de la part de ceux qui n'en bénéficient pas ;
- éviter que les actions de développement entretiennent l'exclusion des populations pauvres, soit parce que leur situation n'est pas prise en compte, soit à cause de l'appropriation des bénéfices par des personnes plus aisées ;
- changer la perception, les attitudes et parfois les comportements négatifs des techniciens et du personnel des services publics à l'égard des populations pauvres, qui font qu'elles sont oubliées, marginalisées, exclues culturellement ou objets de discrimination ;
- mobiliser les ressources et capacités nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des actions qui les aident réellement à devenir autosuffisants, en faisant connaître des exemples efficaces de programmes de réduction de la pauvreté aux responsables des communes et de la société civile locale.



5 Le transfert de compétences vers les communes

La législation sur la décentralisation précise les compétences dévolues aux communes. L'exercice effectif de ces compétences crée de nouvelles relations entre les communes et l'Etat, notamment ses services déconcentrés. Ce chapitre aborde cette question du transfert des compétences et surtout de son état d'avancement. L'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les communes nécessite un transfert de pouvoirs qui suscite des réticences de la part des structures de l'Etat. Des progrès sont néanmoins réalisés dans divers domaines, notamment celui de l'hydraulique rurale, de l'environnement, de la santé, de l'urbanisme et de la gestion des lotissements. Les conflits qui se font jour autour de la nouvelle répartition sont cependant perçus de manière différente par les acteurs institutionnels.

5.1 Nouvelles relations entre les communes et les services déconcentrés

En principe, la décentralisation va de pair avec un fort désengagement de l'Etat de plusieurs secteurs du développement local qui deviennent des domaines de compétences des nouvelles collectivités locales. Ces compétences sont définies dans la loi 97-029 (voir annexe). Cette loi précise le rôle des communes, des communautés, de l'Etat central, des services déconcentrés et des structures d'intermédiation sociale, ainsi que le transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage. Trois types de financements sont proposés : financement public avec délégation des fonds d'investissement au département, financement propre de la commune, financement de la commune sur fonds nationaux d'investissements transférés après arbitrage et inscrits au budget communal. Un renforcement des capacités des communes est nécessaire pour qu'elles puissent exercer les compétences transférées.

Le transfert des compétences et des ressources aux communes suppose une modification de l'approche et un renforcement des compétences des services déconcentrés pour qu'ils puissent apporter leur concours aux communes qui le demandent, notamment pour réaliser les tâches de maître d'ouvrage et de gérant du parc des infrastructures et équipements. Ces changements doivent s'insérer dans une restructuration des ministères techniques et s'accompagner d'une révision des stratégies sectorielles, d'une nouvelle répartition des tâches et du ré-aménagement des procédures. Il faudrait aussi une véritable volonté de la part de l'Etat central pour opérer ce transfert de compétences ce qui, actuellement, n'est pas le cas.

Dans les faits, les préfets sont amenés à vérifier le bien-fondé juridique des décisions des conseils communaux car, dans « certains conseils, les actes pris ne sont pas conformes aux textes de loi (et) parfois, nous les annulons », ce qui crée des frustrations chez les maires concernés³⁹. Les préfets pensent que les maires n'exploitent pas la fonction d'assistance qu'ils peuvent leur apporter bien qu'ils soient à leur disposition.

Désormais, il existe dans le département deux structures de concertation : la conférence administrative, qui regroupe les directeurs et chefs des services déconcentrés où le préfet a un rôle de coordonnateur et le conseil de concertation et de coordination qui réunit autour du préfet les maires des communes et leurs adjoints, l'union départementale des producteurs, la fédération départementale de l'association des parents d'élèves et la chambre consulaire départementale⁴⁰. Sur ce plan, les préfets n'ont pas encore assumé leurs nouvelles responsabilités de coordination des services déconcentrés.

Après plus de trois années d'exercice du pouvoir, les maires estiment qu'il aurait fallu que les compétences soient transférées en temps voulu comme le prévoit la loi (encadré 5.1). La plupart des ministères n'ont pas modifié leurs pratiques pour transférer aux communes les tâches qui leur reviennent selon la loi, notamment par un dialogue avec les maires pour élaborer une stratégie de mise en œuvre de la politique sectorielle et la rédaction et l'application d'instructions aux services centraux et déconcentrés pour préciser les procédures à suivre. Pour élaborer et mettre en œuvre des procédures nouvelles, il faudrait un changement d'attitude de la part de nombreux cadres des services de l'Etat qui n'ont pas réellement accepté le principe de la subsidiarité et ne sont pas particulièrement prêts à renoncer à une partie de leur pouvoir technique (et des avantages qui parfois l'accompagnent). Cependant, des initiatives pratiques ont été prises, d'une part par les communes

Encadré 5.1 : L'émergence de nouvelles relations entre commune et services techniques

« Pourquoi l'Etat garde-t-il toujours ses compétences ? Rien n'a été transféré jusqu'à nos jours, même pas l'hôtel de ville et les petites voies communales qui demeurent sous le giron de l'Etat. Toutefois, les relations avec les services techniques s'améliorent. Les rapports demeurent plus étroits surtout avec la recette-perception, les impôts, la santé, plus ou moins les Eaux & Forêts et le ministère de l'Agriculture. Il convient de souligner que ces services ne prennent pas toujours part de façon prononcée à nos sollicitations, c'est l'exemple de la recette-perception qui a brillé par son absence lors de l'élaboration du PDC. Mon meilleur souvenir vient de mes relations avec le Service régional de l'hydraulique des Collines et sans compter le Ministère d'éducation avec qui nous venons de rentrer en contact et qui se montre disponible pour la résolution de nos problèmes en matière d'éducation » (Maire de Savè).

Source : Interviews Ceda-KIT (2005).

³⁹ Entretien avec le préfet du Borgou-Alibori, journal *Le Matin* du 28/04/2004.

⁴⁰ D'après la loi, « le choix de ces trois représentants se fait par élection », sans plus de précision !

et départements, en particulier dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, d'autre part par certains ministères centraux.

5.2 Transfert de la maîtrise d'ouvrage

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage par la commune donne un pouvoir de décision concernant l'opportunité de l'action, la mobilisation des fonds, la réalisation des études et travaux, la réception des ouvrages et l'organisation de l'exploitation. Le transfert des compétences suppose que les communes acquièrent la capacité d'exercer cette fonction de maître d'ouvrage. Une modification de la loi sur la maîtrise d'ouvrage, votée par l'Assemblée nationale au début de 2005, permet désormais aux communes d'assumer elles-mêmes le rôle de maître d'ouvrage, et donc d'exécuter directement des projets pour le compte d'un bailleur de fonds, un projet national ou un ministère, même dans des domaines d'activités qui n'entrent pas dans le cadre de leurs compétences.

Actuellement, certaines communes ont commencé à assumer les fonctions de maître d'ouvrage. Par exemple, dans sept des huit communes du Borgou, un fonds de développement local a été mis en place, géré par chaque commune, sur un compte au Trésor public. Un comité de pilotage approuve les projets d'écoles, de centres de santé, d'ouvrages hydrauliques, d'assainissement, d'espaces verts et de marchés dans chaque commune. Après une formation à cette tâche, les commissions communales d'attribution des marchés octroient les marchés aux entrepreneurs et recrutent des bureaux d'études pour le suivi des travaux. D'autres communes ont fait l'objet de semblables démarches d'habilitation aux tâches de maîtrise d'ouvrage dans des domaines qui relèvent de leurs compétences. Dans ce cas, des comités villageois de suivi et de gestion des ouvrages ont été créés pour permettre, par exemple, de vérifier si l'entrepreneur respecte les normes de construction.

Cependant, les structures communautaires, les associations, les groupements ou les comités de développement, mêmes déclarés auprès du ministère de l'Intérieur, ne peuvent plus exercer les fonctions de maître d'ouvrage délégué⁴¹. Or, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les communautés à la base n'est pas prévu par les lois sur la décentralisation dans leur forme actuelle. Ceci aura donc de grandes conséquences sur les relations entre communes et organisations de développement, surtout en matière de gestion et d'entretien des structures socio-communautaires.

Avant la mise en place des communes, dans de nombreux projets de développement, les fonctions de maître d'ouvrage ont été transférées non pas à des sous-préfectures ou circonscriptions urbaines mais à des structures communautaires. Le concept de maître d'ouvrage a été appliqué presque exclusivement à des micro-projets de construction d'infrastructures et d'équipements socio-communautaires ou économiques, très rarement à la réalisation d'activités de formation, à la mise en place et à la gestion d'un

⁴¹ Décret d'application de la loi n° 2002-07 portant maîtrise d'ouvrage public.

service public ou à des projets de production économique. Sur une période de plus de 15 ans, dans le cadre de la promotion d'une approche participative, les communautés ont pris de plus en plus d'initiatives pour construire des bâtiments scolaires, dispensaires, des pistes rurales, des marchés, et d'autres infrastructures. Il s'agit d'ouvrages dont la construction fait aujourd'hui partie des compétences de la commune. Quelques projets et programmes ont progressivement transféré le rôle de maître d'ouvrage aux communautés, souvent à une structure préexistante au sein de la communauté⁴². En prévision de la décentralisation, ces programmes ont instauré une concertation entre les communautés concernées, la sous-préfecture et les services déconcentrés (Langley, 2002).

Dans certains cas, les communautés ont fourni le terrain et ont participé au coût de la réalisation par un apport en argent liquide, en matériaux de construction (sable, gravier) et en main-d'œuvre (dont la valeur était estimée), les projets apportant le reste. Dans d'autres cas, les communautés ont participé à la gestion du service (centre de santé) ou ont géré elles-mêmes le service (point d'eau), ont organisé des activités d'épargne et de crédit et des activités de développement économique. Un processus de planification participative a presque toujours précédé l'identification des projets à mettre en place, notamment dans les programmes de développement communautaire. Dans certains cas, comme les réalisations du Fonds social géré par l'Agence de financement des initiatives de base (AGeFIB), les ONG d'intermédiation sociale ont vérifié le bien-fondé de la demande de micro-projets qui leur était adressée. Dans d'autres cas, tels que la réfection des bâtiments de l'école ou la construction de nouvelles salles de classe, les associations de parents d'élèves ont pu exercer les fonctions de maître d'ouvrage après une période de renforcement institutionnel et d'appui au fonctionnement démocratique de l'association par une ONG étrangère.

5.3 Innovations institutionnelles : Le secteur de l'hydraulique

Les initiatives prises entre les communes et les services départementaux de l'hydraulique (SDH) du ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique (MMEH) confirment la capacité d'innovation des acteurs du secteur. Une stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu rural a été approuvée en 1992 et mise en œuvre à partir de 1994 dans 3 départements par le premier Projet d'appui au développement du secteur de l'hydraulique villageoise (PADEAR). Elle a complété le transfert des travaux de construction au secteur privé, fait construire des points d'eau dans les communautés ayant formulé une demande et ayant contribué pour environ 5 % au coût des travaux, en donnant à ces communautés le choix entre plusieurs modes d'approvisionnement.

Depuis le début de l'année 2003, les services déconcentrés travaillent avec les communes en vue de mettre en place des points d'eau. Elles assument progressivement les compétences transférées. Parallèlement, le ministère a

⁴² Par exemple, le Projet d'appui au monde rural (PAMR-Borgou).

pris l'initiative de réviser la stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu rural qui entérine le transfert officiel des tâches de maître d'ouvrage aux communes et leur appui par les services déconcentrés. Cette révision a commencé avant les élections communales et a fait l'objet de discussions entre le ministère et les communes⁴³. La stratégie repose sur cinq principes directeurs : la décentralisation du processus aux communes qui planifient à partir de la demande, la participation des usagers au financement et à la gestion, la recherche de techniques pour réduire les prix, la promotion du secteur privé et le renforcement de la déconcentration en appliquant le principe de subsidiarité. Plus spécifiquement, les SDH doivent recentrer leurs activités sur les fonctions d'appui aux communes, de suivi et de contrôle en veillant à l'application de la législation, au respect des normes de conception, de réalisation et d'exploitation des ouvrages.

Désormais, le ministère chargé de l'Hydraulique apporte aux communes et aux intervenants impliqués dans le secteur, un appui-conseil sous forme d'actions d'information, de formation et d'assistance technique. La révision de la stratégie prévoit une délégation par la commune de la gestion de l'eau à des professionnels privés agréés pour les tâches spécialisées et l'instauration de mesures pour assurer la transparence (agrément des gérants, cahier des charges précis avec plan prévisionnel de gestion, suivi des contrats, audit des comptes de l'eau). Dans le domaine de la gestion de l'eau potable, les services déconcentrés doivent aider les communes à calculer le prix de l'eau afin qu'elles puissent couvrir toutes les charges récurrentes (production, service, suivi, maintenance, réparation) et celles du renouvellement du matériel d'exhaure.

Le transfert de compétences a progressé, par exemple, à Boukoumbé et à Coby où, dans le cadre du projet Hydraulique et assainissement en appui au développement institutionnel (HAADI) les dossiers ont été remis aux nouveaux élus début 2003 et les deux communes ont pleinement joué leur rôle de maître d'ouvrage. Un comité communal étudie les appels d'offres, tandis que la commune signe les marchés et décaisse les fonds après avoir reçu l'avis de non-objection de la coopération belge qui finance le projet. Les anciens du projet, aujourd'hui regroupés en ONG, réalisent les travaux de dynamisation des comités de gestion et l'intermédiation sociale pour de nouveaux points d'eau dans le cadre d'un contrat avec chaque commune.

La mobilisation des communautés pour qu'elles apportent leur contribution ne pose pas de problèmes malgré la pauvreté des populations dans les communes concernées. Bien que l'ensemble de ces tâches ait pu être réalisé sans l'aide d'un technicien des services de la commune, la présence d'un tel technicien est un plus et la commune de Coby procède actuellement à un recrutement. Dans le programme d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement mis en œuvre dans l'Atacora et le Donga par le service déconcentré du ministère

⁴³ Le ministère n'a lui-même associé les maires aux discussions que fin 2004, lors de l'atelier de validation. La réaction négative des maires, peu informés au préalable des textes et de leurs enjeux, a obligé le ministère à prolonger le processus pour permettre la concertation.

chargé de l'Hydraulique, une consultation des acteurs a abouti à une nouvelle répartition des responsabilités et a associé la commune à la préparation et à la réalisation des travaux. Le projet de deux ONG (PROTOS et SNV) dans 4 communes du Nord est allé plus loin, les communes concernées exerçant l'intégralité des compétences prévues avec l'accord tacite du ministère.

Une question qui se pose est la propriété et la gestion de l'équipement d'exhaure et de distribution, jusqu'à maintenant cédées aux communautés qui sont censés assurer l'entretien et le renouvellement à partir des recettes de la vente de l'eau. Assurée actuellement par des comités de gestion pour les points d'eau ordinaires et par des Associations d'usagers d'eau (AUE) pour les petits réseaux de distribution, cette gestion est souvent peu transparente et les fonds d'amortissements accumulés sont très faibles. Certaines communes s'opposent à ce mode de gestion, par exemple dans le Mono et le Couffo, car elles considèrent que cette gestion doit être réalisée au bénéfice de la commune, les fonds étant déposés sur un compte de chaque commune au Trésor public. « Les maires veulent désormais se sentir maîtres de la question de l'eau... la question des points d'eau doit absolument passer par la mairie car génératrice de revenus » dit un secrétaire général. Par contre, les AUE ne sont pas d'accord et, dans le Mono, souhaitent se fédérer à l'instar de celles du Couffo. Cette question a été abordée lors de la révision de la stratégie, une avancée pratique dans ce domaine étant la présence d'un représentant de la commune aux assemblées générales des AUE du Zou. Enfin, la révision de la stratégie devrait prendre en compte le nouveau rôle des communes.

5.4 Le secteur de la santé

La compétence de la commune concerne surtout la réalisation, l'équipement, les réparations et l'entretien des bâtiments de santé jusqu'au niveau de l'arrondissement (dispensaire et maternité du centre de santé de l'arrondissement desservant une population de quelques 7 000 à 30 000 habitants). Le maire est en outre chargé de « prévenir par des précautions convenables et de faire cesser, par toutes les mesures appropriées, les maladies endémiques ou contagieuses et... peut, dans ces cas, demander le concours des services déconcentrés de l'Etat, y compris des centres de santé » (voir annexe). Par ailleurs, chaque Centre de santé de l'arrondissement (CSA) possède un comité de gestion qui regroupe des personnes appartenant généralement à l'élite locale et socialement proches des élus actuels.

L'ouverture aux communes du ministère de la Santé publique s'est faite par la mise en œuvre, à partir de 2004, du programme national de promotion de l'assainissement de base (MSP, 2004) en concertation avec les services déconcentrés. La plupart des activités ont été organisées à l'échelle des communes qui ont exécuté une partie des travaux avec l'aide de prestataires de service, le maire présidant le comité communal de suivi avec le médecin-chef, des ONG et le chef de la circonscription scolaire pour l'exécution des tranches communales du programme qui couvrent une partie des compétences de la commune.

La commune est interpellée par le manque de personnel de santé et la mauvaise qualité des services auprès des malades⁴⁴ car c'est elle qui a la charge de l'aide sociale aux déshérités, question souvent liée à celle de la santé. Les maires ont été appelés à la rescousse et les propositions ne manquent pas pour qu'ils interviennent. Il faut reconnaître que la tâche est difficile car elle implique la confiance du personnel et du comité de gestion du centre de santé d'arrondissement (COGEA) pour promouvoir un dialogue soignants-soignés et soignants-société civile.

Même si le fonctionnement des services ne fait pas partie des compétences de la commune, les responsables des communes ne peuvent ignorer les défis que cela pose. Outre la construction d'un centre de santé il faut, par exemple, engager du personnel adéquat et motivé ayant un comportement acceptable lors de l'accueil des malades et des soins, mener des actions de proximité qui visent la prévention et la promotion de bonnes pratiques de santé et d'hygiène dans les communautés et garantir une gestion transparente. En fixant pour objectif au PDC l'amélioration de la santé des habitants, la commune peut amorcer un dialogue avec les populations et les acteurs institutionnels concernés en vue de modifier les pratiques actuelles et d'améliorer la qualité et l'accessibilité de ces services.

La création de 35 zones sanitaires regroupant, chacune 2 ou 3 communes, est une opportunité intéressante pour la décentralisation que pourraient saisir les communes et le ministère⁴⁵. Grâce à une concertation intercommunale, les communes couvertes par chaque zone pourraient collaborer avec ces structures de gestion pour réaliser la construction et l'entretien des bâtiments dans les arrondissements, les villages et les quartiers comme le prévoit la décentralisation. En contrepartie, les communes pourraient avoir leur mot à dire sur l'orientation et la qualité des services de santé et négocier leur place comme co-gestionnaire des comités de gestion de la zone et des centres de santé de la commune et des arrondissements.

5.5 Le développement spatial de la commune et le lotissement

La maîtrise du développement spatial de la commune doit répondre à plusieurs impératifs. D'abord, il faut protéger l'environnement naturel et physique et mieux, le mettre en valeur, afin de favoriser un renforcement de la base productive des habitants de la commune tout en assurant sa durabilité⁴⁶. La

⁴⁴ Les centres publics n'accueillent que le tiers de la population et ne sont guère accessibles aux populations les plus pauvres. Par ailleurs, il est généralement reconnu que l'accueil des malades laisse souvent à désirer (cf. Jaffre et Olivier de Sardan, 2004).

⁴⁵ Dans les discours et les documents de politique et de stratégie du ministère, la création des zones sanitaires est présentée comme une décentralisation alors qu'il s'agit, en fait, d'une déconcentration.

⁴⁶ Malheureusement, presque tout est devenu « durable » dans les discours des hommes politiques et des techniciens. Ceci ne fait guère avancer la réflexion sur les changements nécessaires des modes de vie et des pratiques de production si on veut réellement léguer un environnement en meilleur état.

commune a déjà certains pouvoirs dans ce domaine car, parmi les documents de planification prévus par la loi, elle doit élaborer un schéma directeur d'aménagement de la commune et des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols.

En milieu rural, le schéma et les règles peuvent promouvoir une meilleure mise en valeur des ressources naturelles tout en les protégeant. Les règles d'usage du sol permettraient à la commune de définir des mesures visant à protéger les sols contre l'érosion et à favoriser l'infiltration des eaux de ruissellement en les protégeant de la pollution. Ici aussi, la commune risque de rencontrer l'opposition des propriétaires terriens qui pensent que chacun a le droit de décider tout seul de l'affectation des ses biens propres. Une démarche fondée sur la participation des différentes catégories de la population villageoise pourrait, à condition de valoriser les savoirs paysans et l'organisation sociale de l'espace, permettre aux acteurs de parvenir à des décisions conjointes, mettant en valeur l'environnement (RAAP, 1999, Lavigne Delville, 2005).

Les quartiers dits « d'auto-promotion » qui se sont créés de façon spontanée occupent les espaces périphériques de la ville dite formelle. Les migrants désireux de s'installer en ville n'avaient d'autres solutions que de construire à ses abords sans autorisation et sans l'aide de l'Etat. Les populations n'ont pas attendu la réponse de l'Etat pour satisfaire leurs besoins de logement. Ces quartiers ont été ensuite annexés à l'espace « légal » par le biais d'une forme bien particulière d'aménagement, désignée au Bénin comme lotissement-remembrement. Un minimum de terrain nécessaire pour les voies d'accès et l'implantation des futurs équipements socio-communautaires est alors prévu.

Cette organisation de l'espace découle d'une logique qui relègue la planification à un rang secondaire. Elle consiste à mobiliser (mais ce n'est pas perçu comme l'objectif principal) l'espace nécessaire à un minimum d'équipements (les services de base) dans les zones occupées sans autorisation. Cette opération nécessite, en général, une nouvelle délimitation des propriétés privées, impliquant notamment la réduction de la surface de terrain attribuée à chacun⁴⁷, en raison de l'espace nécessaire pour les équipements et la voirie.

Une des attentes importantes de ceux qui s'installent dans les zones péri-urbaines est la réalisation d'un lotissement qui intègre le terrain qu'ils ont acheté pour y habiter (ou parfois pour épargner ou pour spéculer). En effet, la pratique ancrée est d'acheter sous-seing privé une parcelle à construire et à l'occuper, avant de faire pression, avec leurs voisins, pour que soit réalisé un lotissement-remembrement qui donne un minimum de droits d'occupation. Dans de nombreuses communes, surtout celles en croissance rapide, la pression pour lotir les terrains est très forte, surtout de la part de l'élite locale. En effet, malgré la certitude de perdre une partie de la superficie achetée et le risque de voir les constructions détruites ou même d'être relogé sur un terrain mal situé,

⁴⁷ Le coefficient de réduction se négocie, au cas par cas, avec les comités de lotissement.

le lotissement apporte un minimum de garantie foncière et augmente immédiatement la valeur commerciale de la parcelle.

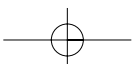
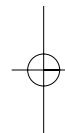
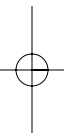
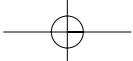
Aussi dans les anciennes circonscription, le lotissement était une des préoccupations majeures des autorités administratives⁴⁸. Aujourd'hui encore, les préfets, les maires et les conseils se donnent comme tâche première le lotissement. La commune en bénéficie également : grâce au lotissement, elle acquiert une base clairement définie pour lever des taxes mobilières et immobilières.

Cependant, ces opérations ouvrent le champ à toutes sortes de manipulations frauduleuses de la part des différents acteurs impliqués dans le processus de gestion domaniale. Par ailleurs, les droits des chefs de terre coutumiers, indépendamment de leur position sociale ou de leur appartenance à de grandes familles, sont surévalués. Dans les faits, le flou qui existe sur la propriété réelle des terres empêche les administrateurs d'exercer pleinement leur pouvoir en ce qui concerne l'usage du sol. Ce qui retient surtout l'attention des acteurs de l'opération de lotissement est la définition et la sécurisation des droits fonciers qui évitent le détournement des parcelles. Toutefois, les lotissements sont la scène de nombreux conflits et surtout de passe-droits du fait de l'appropriation illégale de terrains par des membres des comités de lotissement, le géomètre ou des agents de l'Etat concernés, d'où de nombreuses procédures incomplètes.

Le même souci est à l'origine de l'initiative du maire de Cotonou de suspendre les lotissements dans trente quartiers (quotidien *Le Matinal*, n° 1920, du 02/09/04). Pour clarifier définitivement la situation foncière de la ville, le conseil a lancé un appel d'offres afin de choisir les cabinets de géomètres-experts qui pourraient accélérer les opérations. Dans le communiqué, la collaboration et le contrôle des populations, ainsi que l'implication des médias publics et privés, apparaissent comme des éléments-clés pour assurer la transparence de l'opération. Le défi immédiat qui se pose à la commune est de réaliser complètement les lotissements, en réduisant au maximum ce genre de manœuvres, sans spolier les sans-voix et sans voler les terrains réservés aux infrastructures socio-communautaires.

Mais, à plus long terme, le défi est d'un tout autre ordre, car la croissance équilibrée des villes et des agglomérations est en jeu : d'un côté, la commune peut augmenter ses recettes et, à la rigueur, éviter les désordres actuellement constatés, de l'autre, l'orientation de la croissance de la ville pour en faire un ensemble spatial fonctionnel et équilibré, notamment pour l'implantation de grandes infrastructures urbaines et de services publics, devient de plus en plus difficile et l'emplacement des activités économiques n'est absolument pas pris en compte dans les lotissements.

⁴⁸ Rares sont les cas où la population elle-même le demande. Togoudo, village de la commune rurale d'Abomey-Calavi dans l'agglomération cotonnoise, constitue une exception.



6 Enjeux et défis

Pour que la décentralisation évolue et que la commune réponde aux espoirs de ses citoyens, il faut cerner les enjeux et répondre aux défis qu'ils posent aux acteurs. Ce chapitre explore d'abord les questions qui concernent le fonctionnement de la commune, puis le développement local et la responsabilité des communes dans la lutte contre la pauvreté, ensuite les relations entre villages (communautés) et communes et enfin la mise en place d'une véritable communication entre acteurs au niveau communale. Une réflexion sur l'instauration d'une nouvelle démocratie au Bénin termine ce chapitre.

6.1 Les communes au travail

Après avoir connu pendant plus de 40 ans une structure administrative fortement centralisée, les élus locaux avaient tendance à attendre beaucoup de l'Etat. En plus, les maires pensaient qu'ils seraient pris en charge, comme les députés. Aujourd'hui, maires et conseillers ont vu que la situation était tout autre. A mi-chemin du premier mandat du conseil communal, les efforts se sont portés d'abord sur la mise en place des structures administratives et techniques capables de préparer les décisions, de gérer les ressources et d'exécuter les actes de la commune de manière transparente, dynamique et dans un esprit de développement. Pour les élus, il s'agit aussi de la maîtrise du budget, le renforcement de leurs capacités et la planification du développement communal. L'élaboration d'un PDC est un acquis important.

En matière de ressources financières, l'enjeu pour les communes est quadruple : faire fonctionner la commune en tant qu'administration publique, assurer les activités récurrentes qu'imposent les nouvelles compétences, réaliser des investissements, mener ou susciter des actions de développement. Le défi pour les communes est de convaincre les partenaires financiers de la nécessité de les intégrer dans les projets exécutés au niveau national ou départemental et de mettre une partie des fonds à leur disposition.

Un enjeu pour la commune est de participer à la construction d'une base économique et spatiale valable pour le développement de la commune. Son rôle est en effet de créer un environnement favorable pour inciter les opérateurs

économiques à faire des investissements⁴⁹. Une autre question qui se pose aux communes et aux autorités nationales est de savoir comment réagir pour réduire les disparités constatées entre les communes en termes de pauvreté et de prospérité. Cela présume d'apporter un appui technique et opérationnel plus soutenu aux communes les plus pauvres, bien que l'on sache que tout classement technique fera très certainement l'objet de contestations de la part des élus.

Réaliser des infrastructures de base est important pour les communes alors que les capacités techniques et ressources financières manquent cruellement et que peu d'efforts sont faits pour transférer aux communes les moyens que détient l'Etat central. Une nécessité est aussi l'amélioration de la qualité des services fournis aux habitants dans ces infrastructures et l'accès équitable de tous les citoyens. Il est primordial que les responsables et le personnel des services sociaux de base établissent de meilleures relations avec les populations qu'ils sont censés servir et qu'ils ciblent mieux celles qui en sont exclues.

Un des éléments essentiels du transfert de compétences est la révision des stratégies sectorielles afin qu'elles tiennent compte de la nouvelle répartition des pouvoirs qui résulte de la décentralisation⁵⁰. Le premier défi est de susciter au sein des structures centrales une nouvelle vision de l'administration et du développement, dans laquelle les communes sont des acteurs légitimes. Ceci devrait permettre une révision des stratégies en concertation entre les autorités nationales et les communes. Après la révision des stratégies sectorielles, qui précisent le rôle de la commune et des services déconcentrés, un deuxième défi se pose : leur mise en œuvre effective. Les structures centrales et les services déconcentrés commencent à établir de nouvelles relations de travail avec les communes et à réaliser les tâches nécessaires au bon fonctionnement de la commune.

Néanmoins, le contenu de ces projets sectoriels est négocié au niveau national et les communes, prises individuellement, ne sont guère consultées. Les communes ont intérêt à travailler ensemble pour plaider en faveur du transfert effectif des compétences et des ressources dans chaque secteur et pour faire des propositions techniques précises. Le défi pour les associations qui regroupent les communes dans certains départements et surtout pour l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) est de chercher par leur plaidoyer une répartition équitable des fonds négociés en tenant compte des disparités régionales et communales. Le rôle de l'ANCB est primordial dans cette démarche. Dans ce domaine, il faudrait que l'ANCB puisse devenir

⁴⁹ La chute des recettes du coton, par exemple, a créé un problème sérieux à la commune de Glazoué. Elle a commencé par relever la filière du coton en appuyant le service technique responsable pour l'agriculture de recruter des techniciens pour appuyer les producteurs.

⁵⁰ Les documents de politiques et de stratégies sont nombreux. Disparates et mal connus, ils n'apportent pas toujours de précisions quant à la manière de procéder pour atteindre les objectifs de la politique, ce qui est le rôle de la stratégie. De toute façon ils ne tiennent pas compte du rôle de la commune.

dynamique et évite la politisation excessive de ses positions, et qu'un dialogue constructif puisse s'instaurer entre les représentants des communes et les structures nationales (MD, MCL) ainsi que les partenaires financiers des programmes d'appui.

6.2 Participation des communautés à la vie institutionnelle de la commune

Selon les discours, les populations sont aujourd'hui des acteurs du développement : de simples consommatrices des services elles en sont devenues responsables. Cependant, réaliser cet idéal est compliqué par le fait que ni la société civile ni les communautés ne figurent dans les textes sur la décentralisation. Les compétences de la commune sont précisées, mais quelles sont celles des communautés ?

Avant l'installation de la décentralisation, quelques projets et programmes ont progressivement transféré le rôle de maître d'ouvrage aux communautés. Cette dynamique d'auto-promotion risque de se perdre avec la mise en place des communes car les lois sur la décentralisation ne font aucune place aux communautés locales, sauf en ce qui concerne les conseils consultatifs élus prévus au niveau des arrondissements et des villages ou quartiers de ville. Il serait fort préjudiciable de perdre cette dynamique communautaire et l'enjeu pour la commune est de maintenir et de renforcer cette mobilisation locale en faveur du développement.

Les arrondissements sont des instances d'exécution du budget communal et de la politique de développement local adoptée par la commune. L'arrondissement a la potentialité de devenir un pivot important entre l'administration communale et les citoyens. Les chefs de village et de quartier actuels, élus en 1990, ne sont pas ceux prévus par la loi et ne sont pas nécessairement représentatifs des populations aujourd'hui. Les conseils de village et de quartier prévus par la loi ne sont pas encore constitués. Le défi est donc de pouvoir organiser et tenir ces élections et d'installer les nouveaux élus.

Ressource immatérielle, le soutien de la population dans chaque commune est un enjeu essentiel pour le maire et le conseil. En premier lieu, la réponse aux doléances exprimées est nécessaire. Le soutènement de la population peut aussi être le résultat de la qualité de communication et la création d'un dialogue dans la commune, notamment au niveau des arrondissements, des villages et quartiers. Actuellement, la plupart des responsables des communes et leur personnel maîtrisent mal ce type de démarche participative.

La transparence de la gestion est aussi un élément essentiel pour promouvoir le soutien de la population. Dans le contexte de la décentralisation, tous les acteurs locaux ont le droit d'être informés des décisions prises par le conseil communal et de ce que fait la mairie concernant tant les activités réalisées que la manière dont les ressources disponibles sont utilisées. Ils ont le droit de connaître l'utilisation qui est faite des ressources de la commune, y compris des taxes et impôts qu'ils paient, et comment ces ressources permettent de réaliser

les infrastructures et de faire fonctionner les services fournis aux habitants. Ils ont droit à des explications sur la manière dont les actions entreprises contribuent à la promotion des objectifs stratégiques adoptés par la commune. Quant au maire, aux conseillers et aux services de la mairie, ils doivent être à l'écoute des diverses catégories d'acteurs afin de promouvoir un débat public sur la vie de la cité et sur les actions possibles pour l'améliorer.

Toutes les communes ne cernent pas l'importance de la communication et ont peu de moyens pour initier des échanges et gérer les informations. Les organigrammes des mairies (surtout celles à dominance rurale), ne comportent pas de service d'information et de communication. Ces tâches sont assumées par le bureau des archives et le secrétariat et il n'y a donc aucun mécanisme adéquat pour informer et échanger continuellement avec les populations. Il est important de mettre en place une véritable communication avec et entre les acteurs de la commune, la conception d'une stratégie de communication et la mobilisation des ressources nécessaires, notamment en personnel⁵¹. Cela demande un changement non seulement de ton et de style de discours mais aussi de comportement relationnel avec les populations, surtout les « sans voix ».

Enfin, quel que soit le domaine d'intervention de la commune étudiée, les différents acteurs reconnaissent, presque sans exception, l'existence de situations conflictuelles, souvent antérieures aux élections. Le défi pour les responsables de la commune est de gérer les divergences de manière à les minimiser et de s'assurer qu'aucun groupe ne se sentira exclu. Dans toutes les discussions avec les maires et les divers acteurs, les maîtres mots sont la médiation et la négociation. Pour être efficaces, celles-ci doivent être précédées de l'écoute et du dialogue avec les parties, de l'observation de la situation et d'un diagnostic. L'espace de dialogue et de négociation est à créer sur le plan social, administratif et politique. En effet, très souvent, le maire ne peut intervenir personnellement mais il peut s'appuyer sur les sages et les responsables des diverses instances religieuses de la commune ainsi que sur les organisations de la société civile qui se trouvent sur son territoire. Quelques maires pensent que certains conflits ne soient pas traités par la mairie mais par les chefs traditionnels, comme dans les cas d'empoisonnements, de disputes entre grandes familles, de problèmes fonciers, de mariages forcés, d'adultère, de sorcellerie, etc.

6.3 Vers une nouvelle démocratie locale

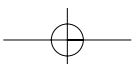
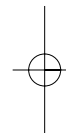
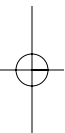
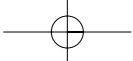
La participation populaire n'est pas uniquement prévue par les textes de loi. En les ayant précédés, elle est devenue la condition sine qua non de tout projet. Ainsi, tout bénéficiaire doit être un acteur-protagoniste du développement de sa commune. Si l'aspect participatif s'avère incontournable, s'il est une nécessité

⁵¹ Faute d'écoute, des manifestations de protestation, parfois violentes, peuvent se produire, comme par exemple à Porto-Novo lorsque la commission de commercialisation des produits pétroliers a essayé d'interdire la vente d'essence au bord de la voie.

dictée par les moyens financiers très limités de certaines communes, il est également un devoir institutionnel, inscrit dans le processus de démocratisation : pour l'appropriation et la gestion du projet de décentralisation par tout un chacun.

Les pratiques démocratiques peuvent être encouragées par le renforcement de la société civile locale qui comprend de nombreuses associations et groupements, plus ou moins formels, et par la formation des leaders et des membres de ces associations, sans les « politiser » à outrance. Ces pratiques sont, par exemple : des débats libres sur des questions qui concernent l'association et sa place dans la commune, les processus de prise de décision quant aux actions à mener, la précision de la définition des mandats donnés aux représentants, l'exercice de la représentation du groupe, le compte-rendu des actions menées et des mandats.

Dans chaque commune, un des enjeux est d'orienter la vie politique locale sur les questions de développement : avoir un impact réel sur la pauvreté, le sous-développement et le déficit de démocratie locale. Le défi ici est aussi double, à savoir, faire en sorte que les processus de développement soient mieux compris par les différentes couches de la population et, en même temps, tenir compte des aspects politiques de l'évolution de la commune tout en évitant la politisation des débats. Il s'agit de promouvoir une société locale dans laquelle les différents acteurs peuvent débattre entre eux et avec les responsables, non seulement des services que la commune fournit à ses citoyens mais aussi des questions du développement de leur commune et de la mise en place d'un mode de fonctionnement de la commune qui en tienne compte.



Conclusions

La mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin commence à peine. Les élus et le maire sont en fait de nouveaux acteurs qui doivent se positionner dans ce processus, réfléchir sur leurs rôles et leurs responsabilités et surtout tenir compte des pouvoirs existants dans les villages. Dans le processus, chaque catégorie d'acteurs est en situation d'apprentissage. Les maires, les chefs d'arrondissement et les autres élus apprennent à jouer un rôle assez nouveau pour chacun d'eux alors que les préfets doivent ajuster leurs pratiques afin de remplir des fonctions différentes.

Dans cette situation d'apprentissage collectif, chaque acteur fait ses propres constats et analyses de la situation et se pose des questions. Ces questionnements doivent permettre d'identifier les enjeux majeurs à prendre en compte dans les années à venir pour enrichir l'expérience et répondre aux espoirs des populations. Il y aura, inévitablement, des difficultés d'ajustement surtout dans les cas où les nouvelles règles ne sont pas claires. En effet, les lois et les règlements sont nouveaux et doivent être mis à l'épreuve des pratiques et complétés par un corpus de textes d'application qui sera élaboré progressivement en respectant les principes et les pratiques de la démocratie.

Les intérêts des acteurs ne sont cependant pas identiques. Ils se trouvent souvent fortement mis en cause par les nouveaux rapports institutionnels introduits par la décentralisation. L'évolution du processus de décentralisation sera donc fonction de la manière dont les divergences seront gérées et à l'avantage de quels acteurs elles seront résolues. Ceci dépend, à son tour, de la capacité des uns et des autres à défendre leurs intérêts et à négocier une solution à leur avantage, c'est-à-dire des rapports de force qui existent entre eux. Dans ces conditions, toute capacité d'agir pour réduire les conflits, notamment par leur prévention, sera un apport important au développement local, même s'il faut se méfier des règlements de conflits qui ne font qu'entériner les intérêts des plus forts.

Une décentralisation efficace va de pair avec une décentralisation fiscale et une déconcentration des services publics. Sur ce plan, il reste beaucoup à faire au Bénin. Une véritable volonté de l'Etat central pour un transfert des pouvoirs, des compétences et des ressources financières vers les communes est essentiel. Il est nécessaire que le personnel des services techniques et de la tutelle apprennent à travailler en concertation avec les responsables des communes.

Mais, autant la mise en œuvre des actions de développement dépendent de la mobilisation de fonds au niveau national, de leur transfert aux collectivités locales et d'un appui pour renforcer leurs capacités, autant la réussite effective des actions locales dépendent d'autres facteurs locaux, à savoir : le niveau de bonne gouvernance atteint dans chaque commune. Il s'agit en particulier la transparence, l'équité et le renforcement de la citoyenneté, et les modalités pratiques de concertation et de partage de la gestion qui sera instaurée entre la commune et les populations.

Trois interrogations majeures s'imposent. En premier lieu, les collectivités locales sont-elles capables de s'organiser entre elles, d'adopter des approches et des positions communes qui mettent en avant les intérêts des populations, en évitant de se perdre dans des joutes politiciennes ? La deuxième interrogation concerne l'évolution du système de formation, de recrutement et de travail du personnel communal : ce système peut-il générer un corps de personnel suffisant et efficace, travaillant au service des populations, qui ne soit tenté ni par la petite corruption ni par la bureaucratie ? Finalement, est-ce que la dynamique interne de la société civile locale lui permettra de se structurer en tant que contre-pouvoir et de renforcer ses actions en faveur de la population « à la base », sans être absorbée également par des luttes clientélistes et politiciennes ?

La décentralisation constitue un véritable défi dans le sens où il s'agit de construire les communes et, en même temps, de contrôler les institutions mises en place en élargissant la base sociale du pouvoir politique local. Ces attentes impliquent des changements structurels profonds en matière de partage du pouvoir, de l'espace et de la gestion économique, sociale et culturelle, d'où, par exemple, la nécessité de redistribuer une partie des compétences et des ressources des structures centrales de l'Etat à des collectivités locales. Ces espoirs supposent aussi que les populations se comportent comme des citoyens capables de participer aux débats, les processus de décision et les actions de développement au sein de leurs localités, de leurs communes et de la nation.

Bibliographie

- Bako-Arifari N., M. Doevenspeck et U. Singer, « Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin » in : Hilhorst Thea et Baltissen Gerard (eds.), *Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, Amsterdam, KIT, 2004.
- BENIN, *Programme d'action du gouvernement 2002-2006*, Cotonou, 2000.
- Bierschenck T. et J.-P. Olivier de Sardan, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.
- Bierschenck T., J.-P. Chaveau et J.-P. Olivier de Sardan (eds.), *Courtier en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, 2000.
- Carlos J. et S. Akofa Asare-Kokou, *Les femmes prennent la parole*, Cotonou, SNV, 2004.
- CEDA, *Participatory needs assessment – PNA (Benin)*, Cotonou, Ceda-EfDI-Terra Group pour WAGP, novembre 2003.
- CEDA, *Atelier de formation des élus locaux et de la société civile à la gestion des conflits*, CEDA pour RTI, Parakou et Lokossa, avril 2004.
- CNDLP (Commission nationale de développement de lutte contre la pauvreté), *Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin*, Cotonou, CNDLP, décembre 2002.
- Dagnon O., E. Sohounou et J. Tonato, *Analyse monographique de situations urbaines et fonctions dans la ville de Cotonou*, Paris, AITEC-ACAD, juin 2001.
- Floquet A. et Mongbo R., *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agricole et urbanisation au bas Bénin*, Weikersheim : Margraf pour l'Université de Hohenheim, 1998.
- Houngnon J.K., *Comment conquérir le pouvoir local par les urnes au Bénin ?* Cotonou, avril 2002.
- Jaffre Y. et J.-P. Olivier de Sardan, *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans 5 capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, APAD-Karthala, 2004.
- Lalanne F., *Les hauts et les bas de l'opposition parlementaire. Séquence électorale au Bénin, du 15 décembre 2002 au 30 mars 2003*. CORUS-EPIL, no14, mars 2004, Bordeaux.
- Langley P., *Le développement conduit par les communautés. Un bilan sommaire des actions entreprises au Bénin*, Cotonou, CEDA pour la Banque mondiale, 2002.
- Lavigne Delville P., *Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement rural dans les pays en développement : postulats, pratiques et*

- effets sociaux des PRA/Marp*. Communication au colloque LAIOS et l'AFSP : « Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative », Paris, 20-21 janvier 2005.
- MCCAG-PDPE (Ministère chargé de la coordination de l'action gouvernementale, du plan, du développement et de la promotion de l'emploi), *Etude nationale des perspectives à long terme du Bénin*, 2025, Cotonou, PNUD – MCCAG-PDPE, 2000.
- MD (Mission de décentralisation), *Guide pour la planification du développement communal*, Cotonou, MD, février 2003.
- MISD et MD, *Recueil des lois sur la décentralisation*, Cotonou, septembre 2002.
- Mongbo R. et A. Floquet, *Enjeux fonciers, pauvretés et stratégies de survie sur les terres de barre au Bénin*, Cotonou, GTZ-MPRE, octobre 1995.
- MSP (Ministère de la santé publique), *Programme national de promotion de l'assainissement de base*, Cotonou, MSP/DHAB, mars 2004.
- PNUD, *Les objectifs du millenium pour le développement*, Cotonou, PNUD, 2002.
- RAAP (Réseau africain sur les approches participatives), *Participation villageoise au développement rural*. Manuel du praticien, Amsterdam, KIT, 1999.
- RIFONGA, *La décentralisation, c'est l'affaire de tous, homme et femmes*, Cotonou, RIFONGA, juin 2001.
- Schrader, T., *Préparation du nouveau Programme national d'Appui au Développement Conduit par les Communautés de base (PADCC) : analyse institutionnelle, orientations stratégiques et propositions pratiques de modalités de mise en oeuvre*. Banque Mondiale, Cotonou, 2003
- SERHAU-SA (Société d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain), *Revue permanente du secteur urbain*, Cotonou, SERHAU-SA, 1995.
- SERHAU-SA, *Projet d'appui à la décentralisation : étude de faisabilité pour le démarrage des communes*, Cotonou, SERHAU-SA, 1999.
- SERHAU-SA, *Revue permanente du secteur urbain*, Cotonou, SERHAU-SA, 2000.
- SNV, *Démarche méthodologique pour la planification locale*, Cotonou, SNV, septembre. 2000.
- SNV, *Rapport de l'atelier d'évaluation interne de l'approche d'opérationnalisation du guide national de planification communale par le SNV et le MCL*, Cotonou,SNV, août 2004.
- Vodounou C., « Pauvreté fondée sur les données du 3ème recensement général de la population et l'habitation au Bénin », in : INSAE, *Troisième Recensement général de la population et de l'habitation au Bénin (RGPH 3). Analyse des résultats, Tome 4, Ménages, conditions d'habitation et pauvreté au Bénin*, Cotonou : MPPD/INSAE, oct. 2003.

Annexe :

Domaines des compétences transférées aux communes

Domaines	Détail des domaines
Développement local Aménagement Habitat Urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des documents de planification nécessaires : <ul style="list-style-type: none"> - Schéma directeur d'aménagement de la commune - Plan de développement économique et social - Plan d'urbanisme dans les zones agglomérées - Règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols - Plans détaillés d'aménagement urbain et de lotissement • Délivrance des permis d'habiter et des permis de construire • Contrôle de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur • Promotion immobilière publique et privée (promoteur d'habitat) • L'avis de la commune est requis en ce qui concerne : <ul style="list-style-type: none"> - La tranche communale du plan national - Les investissements publics à caractère régional ou national à réaliser sur le territoire de la commune - Tout aménagement relatif aux sites miniers se trouvant sur son territoire
Infrastructures Equipements Transports	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation et entretien des routes, pistes et ouvrages d'art, situés sur son territoire • Réalisation et entretien des voies urbaines et leurs réseaux d'assainissement en zones agglomérées • Signalisation routière • Réalisation et entretien des réseaux d'éclairage public • Gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local • Réglementation des transports des biens et des personnes dans le ressort territorial de la commune • Infrastructures hydrauliques, télécommunications, cabines publiques
Environnement Hygiène Assainissement	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture d'eau potable • Protection de l'eau potable • Collecte et traitement des déchets solides autres que les déchets industriels • Collecte et traitement des déchets liquides • Réseaux publics d'évacuation des eaux usées • Réseaux publics d'évacuation des eaux pluviales • Ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations

	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des cimetières et des services funèbres • Avis du maire, requis pour tout projet à réaliser sur le territoire de la commune, susceptible de porter atteinte à l'environnement • Plantations, espaces verts, etc. • Protection des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques • Lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles • Hygiène des aliments, des lieux et établissements accueillant le public • Règlement et contrôle de l'assainissement individuel (latrines, fosses septiques, puisards) • Délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les périmètres
Enseignement primaire maternel	<ul style="list-style-type: none"> • Construction, équipement et réparation des établissements primaires et maternels • Education de la jeunesse
Alphabétisation	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion des langues nationales
Education des adultes	
Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation, équipement, réparation des centres publics de santé
Action sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion sociale des infrastructures publiques culturelles, jeunesse, sport et loisirs au niveau des arrondissements, des villages ou quartiers de villes • Conservation du patrimoine culturel local. • Aide sociale aux déshérités et aux sinistrés
Services marchands	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation, équipement, réparation, gestion des marchés et des abattoirs
Investissements économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements économiques • Promotion du tourisme • Création et aménagement des zones artisanales et des zones industrielles
Contentieux	<ul style="list-style-type: none"> • Actions en justice • Actes conservatoires, suspensifs
Discipline Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des dossiers disciplinaires des élus • Sécurité, ordre public