

BENIN

Capitale : Porto Novo



Superficie : 112 622 km²
Population : 6 769 914 hbt
Densité : 59 hbt/km²
Croissance moyenne : 3,25%



NOTE DE CONJONCTURE

Première mandature locale, Premier bilan

Le processus de démocratisation initié depuis 1990 a connu un approfondissement notable avec la décentralisation. En effet, après quatre élections législatives, quatre élections présidentielles, le Bénin a organisé la première élection locale en 2002/2003.

Au chapitre des avancées de cette jeune décentralisation, on peut citer la mise en place des 77 communes et leur installation dans les locaux des anciennes sous-préfectures dont les contours épousent les limites des nouvelles communes. Il est aussi à noter le fonctionnement des institutions municipales qui tiennent régulièrement les sessions, votent et exécutent leur budget avec des efforts de mobilisation de leurs ressources supérieures aux performances des anciennes collectivités dirigées par des responsables nommés par le Gouvernement.

Le législateur a instauré un mode de contrôle des maires qui permet la procédure de destitution. Mais la pratique a révélé, à mi-mandat des élus locaux que ce mécanisme plonge les jeunes communes dans une instabilité et ne permet pas aux élus locaux de se consacrer au problème de développement.

En matière de transfert de compétence, le conflit a apposé le pouvoir central aux communes à propos du marché de Dantokpa situé à Cotonou. Le discours des nouvelles autorités issues des élections présidentielles de mars 2006 présage un meilleur avenir dans l'enracinement de la décentralisation.

INDICATEURS GENERAUX

Développement humain	IDH	0,421		
	PIB total (millions \$US)	7 916		
	PIB/hbt (unités en \$ US)	1 094		
	Croissance annuelle	3,0		
	Espérance de vie	53,8 ans		
	Alphabétisme (%)	Hommes	54,8	
		Femmes	25,5	
Accès Internet/1000 hbts	9, 96			
Décentralisation	Population communalisée	100%		
	Superficie moy. communale	1 462,6 km ²		
	Population urbaine	44,6		
	Nombre et niveaux de collectivités localesés	Régions	X	
		Départ.	X	
Communes		77		
Répartition de communes par strates de population (milliers)	Moins de 20 000	X	x	
	20 000 à 49 999	17	648 042	
	50 000 à 99 999	53	3 785 652	
	100 000 et plus	6	901 456	
	Capitale	Cotonou		
Poids économique et financier des communes (Moyenne 2003, 2004,2005) en unité de FCFA pour les communes	Recettes budgétaires locales R. Etat	5, 3%		
	R. fiscales locales/R.F.L.	4,6%		
	R. de fonctionnement/hbts	1126		
	R. de la fiscalité directe/locale	545,7		
	Taxes municipales/hbts	300,5		
	Dotations Etat/Budget local	6,5%		

I- La politique de décentralisation

Evaluation:

Le système de décentralisation est basé sur une législation pléthorique mais pas toujours appliquée. L'organisation administrative et territoriale distingue les circonscriptions administratives des collectivités locales.

Indicateurs:

- 1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ↗
- 1.2. Cohérence du cadre juridique: ⇒
- 1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ↗

La législation

-Constitution du 11 décembre 1990
 -loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration en République du Bénin,
 -loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin,
 -loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier,

-loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin,
 -loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.
 2) Décrets
 -décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001 portant composition, attribution et fonctionnement de la Conférence administrative départementale,

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

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

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

-décret n° 2001-413 du 15 octobre 2001, portant modalités d'avance de trésorerie aux communes en République du Bénin,

-décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal

-décret n° 2001-415 du 15 octobre 2001, fixant la forme et les couleurs de l'insigne distinctif des membres des conseils communaux et municipaux,

-décret n° 2002- 293 du 05 juillet 2002, fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire,

- décret n° 2002- 365 du 22 août 2002, portant création de la commission nationale des finances locales,

- décret n° 2002- 366 du 22 août 2002, déterminant la somme forfaitaire de frais de campagne électorale allouée par l'Etat aux candidats élus aux élections communales ou municipales,

- décret n° 2002- 367 du 22 août 2002, fixant le montant du cautionnement non remboursable à payer par les candidats aux élections communales ou municipales,

- décret n° 2002- 376 du 22 août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale,

- décret n° 2005- 369 du 23 juin 2005, portant ouverture au budget des communes des crédits pour dépenses éventuelles diverses,

- décret n° 2005- 370 du 23 juin 2005, fixant les modalités de restitution aux communes, des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales,

- décret n° 2005- 371 du 23 juin 2005, fixant la liste des informations relevant des services de l'Etat indispensables à l'établissement du budget de la commune,

- décret n° 2005- 372 du 23 juin 2005, fixant les modalités de délégation d'attributions et de signature du maire,

- décret n° 2005- 373 du 23 juin 2005, fixant les modalités du pouvoir de substitution du préfet au maire,

- décret n° 2005- 374 du 23 juin 2005, fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties,

- décret n° 2005- 375 du 23 juin 2005, fixant les indemnités, primes et leurs modalités d'octroi aux agents et fonctionnaires chargés d'un service communal ou de fonctions communales,

- décret n° 2005- 376 du 23 juin 2005, fixant les modalités de destitution du maire,

- décret n° 2005- 377 du 23 juin 2005, portant réglementation de l'ordre public,

- décret n° 2005- 393 du 29 juin 2005, fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée,

- décret n° 2005- 746 du 30 novembre 2005, portant approbation de la politique nationale de gestion des ressources humaines communales,

- décret n° 2005- 763 du 09 décembre 2005, portant approbation de la politique nationale de coopération décentralisée,

- décret n° 2005- 764 du 09 décembre 2005, portant définition et modalités de la coopération décentralisée en République du Bénin.

L'organisation administrative

L'organisation administrative du territoire assure une relative cohérence entre l'unique niveau de décentralisation et l'unique niveau de déconcentration. Les communes sont matériellement des subdivisions territoriales du département. Ce dernier dispose en outre d'un organe

administratif : la conférence administrative départementale (CAD), présidée par le préfet et composée de l'ensemble des directeurs départementaux et responsables départementaux des sociétés et offices d'Etat et d'un organe politique à caractère consultatif : le conseil

départementale de concertation et de coordination (CDCC), présidé par le préfet et composé des maires et adjoints aux

maires ainsi que de trois représentants de la société civile.

Décentralisation, déconcentration et statuts particuliers

L'ensemble du territoire est divisé en 12 départements qui se répartissent les 77 communes que compte le pays. Il n'y a pas de distinction entre les communes des centres urbains et celles des zones rurales.

Les lois prévoient deux types de communes : les communes de droit commun ou communes ordinaires et les communes à statut particulier ou grandes villes que constituent les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

Les communes sont divisées en arrondissements qui sont subdivisés en villages et/ou quartiers de ville. Les

arrondissements, villages et quartiers de ville sont des unités administratives disposant d'organes infra-communales à caractère consultatif (conseil d'arrondissement et de village ou quartier de ville).

Par contre, le passage de six à douze départements n'a pas entraîné la détermination des nouveaux chefs-lieux de département ni la nomination de nouveaux préfets pour les départements créés. Ainsi, chacun des préfets actuels a en charge deux départements au lieu d'un seul.

L'intercommunalité

Les communes béninoises se regroupent de plus dans le cadre associatif. En dehors de l'Association Nationale des Communes du Bénin, on assiste à des regroupements plus restrictifs. On compte une douzaine à ce jour. On peut citer la création du groupement intercommunal des collines (GIC), chargé de la mise en œuvre du programme de développement des collines et du conseil intercommunal d'éco-développement (CIED) regroupant cinq communes des départements de l'Atlantique et du Mono dans le but de promouvoir une gestion concertée et

durable des plans d'eau qui les relie. Dans le même ordre d'idée, l'Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL) est née en 2006.

Un projet de loi a été élaboré en 2005. Ce projet de loi prévoit la création de trois catégories de structures, à savoir : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération auxquelles les communes peuvent transférer une partie de leurs compétences à l'exception des compétences déléguées

Tableau 1 : organisation administrative et décentralisation

Découpage territorial		Coll.	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe de tutelle
Dénomination	Nbre	locale			
Commune	77	oui	Conseil municipal	Maire	Préfet
Arrondissement	546	Non	Conseil d'arrondissement	Chef d'arrondissement	Conseil municipal
Quartier	3628	Non	Cons. de quartier	Chef de quartier	Conseil municipal
Village		non	Cons. de village	Chef de village	Conseil municipal

II- La mise en œuvre de la décentralisation

Evaluation :

La décentralisation est mise en œuvre progressivement. Le processus bute cependant sur les transferts des compétences sectorielles. Le renouveau de l'aménagement du territoire pose le problème de l'articulation avec la décentralisation. Diverses institutions accompagnent le processus.

Indicateurs:

2.1. Programmation de la mise en œuvre : ⇒

2.2. Transfert des compétences et politiques sectorielles: ⇓

2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ⇒

2.4. Appui technique et S&E: ⇒

La planification de la mise en œuvre de la décentralisation

La mise en œuvre de la décentralisation n'a pas fait expressément l'objet d'une planification formelle. Néanmoins, le fil des événements qui ont ponctué la marche vers la décentralisation peut être reconstitué comme suit :

- 1990 : Conférence nationale des « Forces vives de la Nation ». Le principe d'une refonte totale du système d'administration territoriale est adopté. La Conférence recommande au gouvernement l'organisation ultérieure d'un forum national sur l'administration territoriale. La nouvelle constitution consacre le principe de la libre administration des collectivités locales.
- 1991 : création d'un Comité préparatoire des Etats généraux de l'administration territoriale et appel national à contributions.
- 1993 : Etats généraux de l'administration territoriale. Les grandes orientations de la nouvelle administration territoriale sont tracées. Le principe d'une décentralisation limitée provisoirement à un niveau est adopté. Mise sur pied d'un Comité de suivi des recommandations des Etats généraux de l'administration territoriale. C'est ce Comité qui se chargera de préparer, sous

l'autorité du ministère de l'Intérieur, les avant-projets de loi de décentralisation.

-1995 : création d'un Centre d'information et de documentation des collectivités locales.

-1997 : les réformes institutionnelles opérées au ministère de l'intérieur et de l'administration territoriale (MISAT) ont abouti à la création de trois nouvelles structures : la DGAT, la MD qui prend la relève du comité de suivi et la MCL, chargée de l'assistance-conseil aux communes.

-1998: Début du travail législatif sur les cinq lois de décentralisation.

- 1999 : promulgation de quatre lois de décentralisation.

-2000 : promulgation de la cinquième loi.

- 2001 : prise de sept décrets d'application des lois de décentralisation.

-2002 : (Février) annonce des premières élections municipales de l'ère pluraliste, promulgation de cinq décrets d'application des lois de décentralisation, (Décembre) premier tour des élections locales.

2003 : (Janvier) deuxième tour des élections locales. (février-mars) installation des organes élus.

Les institutions d'accompagnement technique

Le ministère de la sécurité publique et des collectivités locales (MSPCL)

L'ancien ministère de la sécurité publique et des collectivités locales, créé en 2006 a été scindé en deux donnant naissance au ministère de la décentralisation.

Il est chargé de la tutelle sur les communes, des finances locales, de la promotion des coopérations intercommunales et décentralisées. Elle doit également promouvoir la structuration d'une fonction publique territoriale

La Mission de décentralisation (MD)

La MD est créée par le décret n° 97-254 du 23 mai 1997 qui la place sous l'autorité du Ministre Chargé de l'administration territoriale. C'est une administration de mission et qui dispose de ce fait d'une large autonomie de gestion et d'opération.

Elle est chargée de proposer au gouvernement une stratégie globale pour une mise en œuvre et une gestion efficiente de la réforme de l'administration territoriale. Dans cette optique, elle doit effectuer les tâches suivantes :

-élaborer l'ensemble des textes législatifs et réglementaires permettant d'aboutir à un code administratif des collectivités locales ;

-proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation ;

-réaliser toutes les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;

-assister et conseiller les collectivités décentralisées en ingénierie et en développement local ;

-promouvoir la coopération décentralisée.

La Maison des collectivités locales (MCL)
Créée par le décret n° 97-272 du 9 juin 1997, la MCL est un établissement public à caractère administratif. Elle est chargée dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation 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 couvrent d'une part, l'organisation des services internes des communes sur les plans administratif, comptable et financier et, d'autre part, la réflexion, la conception et l'utilisation des outils de planification, d'aménagement, d'orientation et de programmation communale.

Les transferts de compétences et les politiques sectorielles

La loi consacre un transfert de compétences aux communes. De même elle délimite le champ de compétences entre le pouvoir central et les collectivités locales. Bien plus, la loi prohibe à l'Etat d'imputer au budget communal des charges résultant de l'exercice des Sept domaines de compétences sont transférés aux communes. La loi y indique avec une certaine précision les attributions du conseil municipal. Dans certains cas, le conseil dispose d'un véritable pouvoir de décision, d'autres, il a une compétence essentiellement consultative.

Outre ces compétences dévolues à toutes les communes, les communes à statut particulier reçoivent des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et circulation, de sécurité et de communication. Pour leur transfert effectif, les compétences ont été réparties en deux blocs. D'une part les compétences à transférer immédiatement, et d'autre part, celles qui ne le seront que plus tard. Le bloc de compétences à transfert immédiat

Les cérémonies de passation de pouvoir entre les maires et les sous-préfets et chefs de circonscription urbaine, intervenues en février-mars 2003, ont consacré le transfert de la gestion des affaires locales aux communes. Il s'agit notamment :

- des ressources humaines, matérielles et financières des anciennes administrations sous-préfectorales et des circonscriptions urbaines ;

- le développement local,
- le budget communal ou municipal ;
- le plan de développement local ;
- l'aménagement du territoire (schéma directeur d'aménagement, plan d'urbanisme, lotissement, etc...);
- la gestion des gares routières, parkings, embarcadères et marchés (à l'exception des marchés gérés par la société de gestion des marchés autonomes (SOGEMA) ;
- les déchets solides et liquides ;
- l'assainissement urbain ;
- le permis de construire, etc.

Les compétences déléguées telles que l'état civil, la police administrative, la protection civile, etc. sont aussi exercées par les communes.

Le bloc de transfert différé

Ces compétences sont relatives à :

- la construction des écoles maternelles et primaires ;
- la construction des centres de santé ;
- l'installation de lignes de télécommunications locales ;
- la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public ;
- la fourniture et la distribution de l'eau potable,
- les réseaux d'adduction d'eau en zones urbaines ;
- la construction des pistes rurales et ouvrages d'art.

Cette distinction n'est cependant pas basée sur la loi. En outre, l'Etat conserve la compétence sur des matières de proximité telles que la gestion des marchés avec la société SOGEMA.

Tableau 2 : Les compétences des Collectivités locales

DOMAINES	ATTRIBUTIONS
1. Développement local, aménagement, habitat et urbanisme	-Elaboration des documents de planification -délivrance des permis de construire et d'habiter -contrôle de conformité des réalisations, -promotion immobilière -avis sur les réalisations nationales assises sur son territoire
2. Infrastructures, équipements et transports	-Aménagements et gestion des infrastructures ; réalisation et entretien des rues, pistes, signalisation routière, éclairage public, et ouvrages d'art ; police de la circulation des biens et des personnes, -réalisation et entretien des gares routières, embarcadères et parkings à caractère local ; réalisation des infrastructures hydrauliques, installation des lignes de télécommunication locales, cabines publiques, centres d'écoute publique radiophonique et/ou audiovisuelle.
3. Environnement, hygiène et salubrité	-Fourniture et distribution de l'eau potable ; collecte et traitement des déchets autres qu'industriels ; réseaux d'assainissement ; protection contre les inondations ; délimitation des zones non habitables ; création et gestion des cimetières et services funéraires, -création et entretien des espaces verts, protection des forêts et de la biodiversité, des nappes phréatiques, -avis sur l'aménagement de sites miniers se trouvant sur le territoire communal ; lutte contre les épidémies, épizooties et endémies et la police des de l'assainissement individuel.
4. Enseignement primaire et maternel	-Construction, équipement et entretien des établissements publics d'enseignement primaire et maternel, -promotion de l'éducation de la jeunesse.
5. Alphabétisation et éducation des adultes	Promotion des langues nationales écrites et orales.
6. Santé, action sociale et culturelle	Construction, équipement et entretien des centres de santé, de promotion sociale, culturelle et sportive
7. Services marchands et investissements économiques	-Construction, équipement et entretien des marchés et abattoirs, -promotion du tourisme et des investissements.

La décentralisation et l'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, l'Etat et les communes se partagent les compétences. Les communes interviennent dans le cadre du développement local, de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat. En matière des infrastructures, de l'équipement et des transports, la loi prévoit que la commune est compétente pour l'urbanisme de son territoire. Les grandes orientations et des grands équipements restent de la compétence de l'Etat. Pour une participation collective, la loi institue au niveau de chaque département un conseil départemental de concertation et de

coordination (CDCC), composé du préfet du département, des maires et leurs adjoints, d'un représentant de l'union départementale des producteurs, d'un représentant de la chambre consulaire départementale et d'un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves. Il est présidé par le préfet et est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux.

III-L'administration locale**Evaluation :**

Les organes politiques ont fonctionné à plein régime durant les cinq dernières années. Les organes techniques manquent encore de capacité et d'expérience. Le contrôle de l'Etat s'est allégé malgré des velléités de la part de certains préfets.

Indicateurs:

- 3.1. Fonctionnement des organes politiques : $\uparrow\uparrow$
- 3.2. Qualité des organes techniques: \Rightarrow
- 3.3. Le niveau de contrôle de l'Etat: \Rightarrow

Les organes locaux

La constitution dispose que les communes sont administrées par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Sur cette base, les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct. Ils élisent en leur sein un maire, les adjoints et les chefs d'arrondissement dont le

Les relations avec la tutelle

La tutelle est exercée sur les actes des autorités locales de deux manières : un contrôle administratif et un contrôle budgétaire et financier.

Les recommandations des Etats généraux de 1993 en faveur de la suppression de la tutelle a priori n'ont pas été suivies par le législateur. La loi procède à une distinction entre les actes des autorités communales soumises à approbation préalable (budget et ses modifications, gestion du personnel, modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux, documents d'urbanisme, marchés publics, etc..) et les actes qui ne sont pas soumises à approbation préalable (plan de développement communal, création d'une équipe municipale de football, aide aux ONG, etc.). Le contrôle de tutelle s'exerce par voie d'approbation, d'annulation ou de substitution. Le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune.

Le contentieux administratif relatif à l'exercice du contrôle administratif relève de la compétence du juge administratif qui peut être saisi soit par le maire, soit par l'autorité de tutelle.

L'organisation et le fonctionnement des services municipaux

L'organisation des services municipaux est basée sur un organigramme-type défini par le ministère chargé en charge de la décentralisation qui prévoit :

le cabinet du maire ; le secrétariat général pour toutes les administrations communales ; les directions, services et divisions au niveau des communes à statut particulier ; et les services, divisions au niveau des communes ordinaires. Certaines services essentiels ci-après sont prévus : les affaires financières, le développement et la planification, les affaires générales (GRH, état civil et autres), les affaires domaniales et

nombre varient selon le statut de la commune. Les communes ordinaires disposent de deux adjoints au maire. Les communes à statut particulier disposent de trois adjoints au maire. Les chefs d'arrondissement desdites communes sont également des adjoints au maire.

Le contrôle budgétaire et financier est exercé de la manière suivante : Les recommandations des Etats généraux de 1993 en faveur de la suppression de la tutelle a priori n'ont pas été suivies par le législateur. La loi procède à une distinction entre les actes des autorités communales soumises à approbation préalable (budget et ses modifications, gestion du personnel, modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux, documents d'urbanisme, marchés publics, etc..) et les actes qui ne sont pas soumises à approbation préalable (plan de développement communal, création d'une équipe municipale de football, aide aux ONG, etc.). Le contrôle de tutelle s'exerce par voie d'approbation, d'annulation ou de substitution. Le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune.

Le contentieux administratif relatif à l'exercice du contrôle administratif relève de la compétence du juge administratif qui peut être saisi soit par le maire, soit par l'autorité de tutelle.

environnementales, les services techniques ainsi que celui de la communication, de la documentation et des archives.

Quant au fonctionnement, la loi fixe obligatoirement 4 sessions ordinaires aux mois de mars, juin, septembre et novembre. La dernière est consacrée au vote du budget communal et ne peut excéder 4 jours. En dehors de ces sessions ordinaires obligatoires, le maire peut réunir en session extraordinaire le conseil communal chaque fois qu'il le juge nécessaire.

IV-Les ressources humaines

Evaluation :

Le dynamisme des communes est bridé par les déficiences techniques de leurs personnels. Les transferts de ressources humaines n'ont pas eu lieu. La maîtrise d'ouvrage est en grande partie déléguée à des institutions spécialisées.

Indicateurs:

- 4.1. La qualification des personnels: ↓↓
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ↓↓
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

L'expérience en matière de décentralisation est assez récente au Bénin. Par conséquent, il n'existe pas une institution spécialisée dans la formation des cadres locaux. Toutefois, l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), entité de formation professionnalisée de l'Université d'Abomey-Calavi, assure la formation des cadres pour l'Administration Publique, le perfectionnement et le recyclage des cadres en activité. Elle pourra également servir de cadre de formation des cadres municipaux. En ce qui concerne le Maire, il est simplement exigé qu'il sache lire et écrire français. Quant aux autres

principaux cadres municipaux, le niveau de formation varie. On y trouve des cadres au niveau relativement moyen et d'autres de niveau supérieur. De plus en plus, les cadres de niveau moyen s'inscrivent dans les facultés des universités pour améliorer leur niveau de formation. Un constat peut être fait sur les cadres municipaux. Les communes à statut particulier dispose d'un personnel de qualité bien formé ; une quinzaine de communes moyennes souffrent de l'insuffisance de personnels ; cinquante-neuf communes connaît des problèmes de l'effectif pléthorique et vieillissant hérité des anciennes administrations déconcentrés.

Le transfert de personnels

A l'occasion des cérémonies de passation de pouvoir entre les maires et les sous-préfets et chefs de circonscription urbaine, le personnel des anciennes administrations a été transféré à la nouvelle structure, la commune. Les communes béninoises ont hérité des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines de 4 000 agents, environ dont 6% de cadres de conception et d'encadrement et 94% d'agents d'exécution. Grâce à l'appui conjugué de l'Etat et des partenaires au développement local, notamment l'Union

Européenne à travers le PRODECOM, les actions de renforcement des capacités de gestion des communes ont permis les avancées suivantes : la réorganisation des administrations communales, l'élaboration et la mise en œuvre de programmes annuels de formation des élus locaux et des personnels communaux, les formations-action sur site, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de manuels de procédures administratives, financières et d'état civil. Les efforts de recrutement ont porté sur 443 cadres de catégorie A, B et C.

La capacité en matière de maîtrise d'ouvrage

Pour le développement communal, la loi consacre les communes comme maître d'ouvrage. Très peu de communes disposent des ressources humaines en la

matière, ce qui fait que le pouvoir central reste encore maître en matière de maîtrise d'ouvrage.

V- La démocratie locale

Evaluation :

Les élections municipales locales se sont tenues en décembre 2002 et en janvier 2003. Le dynamisme de la démocratie locale s'est pris dans une spirale inflationniste. Les prochaines attendues pour fin 2007 devraient permettre d'en tirer les leçons. Il n'existe pas de cadres formels de participation citoyenne à la gestion locale et la représentativité des organes locaux est exclusivement politique.

Indicateurs:

5.1. La fiabilité du système électoral: ↑↑

5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ↑

5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒

5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↓↓

La représentativité sociologique des conseils locaux

Les élections locales de décembre 2002 et janvier 2003 ont donné lieu à une compétition politique entre une diversité de partis politiques et de candidats indépendants. Les conseils ont désigné les exécutifs et se réunissent régulièrement. Par contre, les élections prévues pour la désignation des organes des structures infra communales n'ont pas encore eu lieu. La loi ne prescrit aucun

quota sur la présentation des femmes ou des jeunes sur les listes en lice, voire au sein des exécutifs locaux. Toutefois, les partis politiques, pour recueillir le suffrage de cette frange de la population de plus en plus nombreuse, les intègre dans le processus décisionnel. Cette situation permet un renouvellement des cadres politiques à travers plusieurs communes du Bénin.

La participation locale (relation entre les organes municipaux et la société civile)

Chaque commune est divisée en arrondissements eux-mêmes subdivisés en villages ou quartiers de ville. L'arrondissement est dirigé par un chef d'arrondissement élu par le conseil municipal. Ce dernier est assisté d'un conseil d'arrondissement composé des chefs de quartiers ou/et de villages de l'arrondissement. Le conseil a une compétence consultative sur toutes les matières relevant de la compétence de la commune et ayant un intérêt pour l'arrondissement. Il se réunit au moins une fois par mois sur convocation du chef

d'arrondissement. Le maire est tenu informé des activités du conseil et doit en tout cas requérir son avis avant toute délibération du conseil municipal sur une action qui s'effectue sur le territoire de l'arrondissement.

Cette belle architecture n'est pas promise à une effectivité prochaine. L'Etat n'a pas l'intention d'organiser les élections pour la désignation des chefs de quartiers et de villages avant 2008. Cet état de choses crée une situation de déficit démocratique aux échelles infra communales.

La transparence dans la gestion locale et redevabilité (accountability)

Les partenaires au développement, en collaboration avec l'association nationale des communes du Bénin (ANCB) et la maison des collectivités locales, procèdent à l'état de la gouvernance locale dans 76 communes dans le but de proposer à ces dernières une démarche partagée et des critères précis d'évaluation. Ainsi, seize critères mesurables de la gouvernance locale ont été retenus et regroupés en quatre dimensions, à savoir la participation, le genre, la transparence et la mobilisation des ressources.

Un indicateur de gouvernance locale (IGL) a été construit sur la base de quatre macro-indicateur correspondant aux dimensions sus-indiqués. L'IGL est noté sur 100. Cinq catégories de communes sont proposées en matière de gouvernance locale, il s'agit de :

La catégorie A regroupe les communes dont l'IGL est supérieur ou égal à 85. Ces communes sont dites à qualité de gouvernance locale excellente ;

La catégorie B regroupe les communes dont l'IGL est supérieur ou égal à 75, mais inférieur à 85. Ces communes sont dites à

qualité de gouvernance locale très satisfaisante ;

La catégorie C regroupe les communes dont l'IGL est supérieur ou égal à 55, mais inférieur à 75. Ces communes sont dites à qualité de gouvernance locale satisfaisante ;

La catégorie D regroupe les communes dont l'IGL est supérieur ou égal à 25, mais inférieur à 55. Ces communes sont dites à qualité de gouvernance locale insuffisante ;

La catégorie E regroupe les communes dont l'IGL est inférieur à 25. Ces communes sont dites à qualité de gouvernance locale très insuffisante ;

Les résultats empiriques montrent que toutes les communes font des efforts importants en matière de gouvernance locale. A titre d'exemples, certaines communes ont innové en confiant de plus en plus de responsabilités au secteur privé

et à la société civile. D'autres réussissent à dissocier les antagonismes politiques au niveau national des enjeux du développement local. Cependant, ces efforts sont limités par le degré d'analphabétisme des populations qui crée un certain désintérêt en matière de contrôle démocratique des élus locaux. Seulement deux (02) communes, soit 3% des 76 étudiées présentent une qualité de gouvernance très satisfaisante ; 33% présentent une qualité de gouvernance satisfaisante et 64% des communes présentent une qualité de gouvernance insuffisante. Aucune commune ne présente une qualité de gouvernance très insuffisante ou une qualité de gouvernance excellente. La moyenne de l'IGL est de 50,72 sur 100 pour les 76 communes étudiées (rapport sur l'état des lieux de la gouvernance locale dans les 77 communes du Bénin).

Le mouvement municipal et la coopération décentralisée

Depuis la tenue des premières élections locales en 2002/2003, les communes béninoises se montrent de plus en plus dynamiques dans le mouvement municipal. Le premier signe visible est la création en novembre 2003 de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). L'ANCB se fixe pour objectif entre autre de représenter les intérêts des communes du Bénin face à l'État central et les partenaires étrangers, promouvoir le développement local et de faire avancer le processus de la décentralisation au Bénin, œuvrer à la coopération décentralisée. L'ANCB bénéficie d'un appui de la coopération allemande, du Programme des Nations Unies de Développement (PNUD), ainsi que du PDM. A côté de cette association

nationale, d'autres regroupements à l'échelle départementale ont vu le jour en 2004 et 2005. On en dénombre une douzaine.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, des communes béninoises entretiennent de plus en plus des relations de partenariat, de jumelage-coopération avec des communes et régions des pays du nord. Par ailleurs, elles participent au mouvement municipal africain (*Africités*) et mondial.

Par décret n° 2005-393 du 29 juin 2005, le gouvernement béninois régule la coopération décentralisée. Ainsi, les ressources de la coopération décentralisée doivent être budgétisées et versées dans un compte spécial, ouvert dans les livres du trésor public.

VI- Les Finances locales

Evaluation :

Il n'y a pas un système effectif de transfert de ressources aux collectivités locales. Celles-ci s'investissent beaucoup dans la mobilisation de leurs ressources propres, mais la rigidité et l'inadaptation du système fiscal local en limitent les résultats.

Indicateurs:

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ↓↓

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ⇒

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ⇒

Les transferts de ressources

Le système béninois de décentralisation n'adopte pas le principe d'un transfert concomitant des compétences et des ressources. La loi laisse à l'Etat la latitude de décider de l'allocation de dotation ou de subventions et de décider du montant et des critères de répartition. Dans les

La péréquation

La constitution prescrit à l'Etat le devoir de veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités locales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. Dans cette logique, la loi institue un fonds de solidarité intercommunale dans le but de contribuer au développement harmonieux et équilibré des communes. A cet effet, un projet de décret portant création d'un fonds d'appui au développement des communes (FADeC) a été élaboré en 2005 ; la création de ce Fonds sera effective en 2006.

Les avances de l'Etat

Dans le cadre de l'appui de l'Etat au démarrage des nouvelles communes, un nouveau décret a été pris pour régir les avances de trésorerie aux communes. Désormais, L'Etat va consentir des avances aux communes dans deux cas :

- insuffisance momentanée de la trésorerie communale. Dans ce cas, la commune doit apporter la preuve que, d'une part sa situation financière ne permet pas le règlement des dépenses indispensables et urgentes et, d'autre part, que cette situation n'est pas due à une insuffisance de ressources, et notamment à un déficit budgétaire.

- obligation de faire face à une dépense exceptionnelle survenue au cours d'un exercice dans des circonstances imprévisibles au moment de la préparation du budget de la commune. Dans ce dernier cas, la commune bénéficiaire a l'obligation de prévoir dans le budget de l'exercice suivant, les ressources nécessaires à la couverture de cette dépense et au remboursement des avances reçues

Dans tous les cas, le montant total des avances ne peut excéder 20% des

faits, les transferts financiers de l'Etat aux communes sont relativement importants en raison de la faiblesse des ressources propres de ces dernières. Ils représentent environ 40 % des ressources communales.

Le Fonds jouera le rôle de péréquation pour atténuer le grand déséquilibre actuel des ressources entre la ville de Cotonou et le reste des communes du pays. Qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, cette dernière réalise, à elle seule, parfois jusqu'à 60% des performances de l'ensemble des communes du pays.

Dans l'attente de l'entrée en service de ce nouvel instrument, l'Etat semble opter pour des transferts directs à partir de son budget général.

recettes de fonctionnement de la commune bénéficiaire.

Les avances sont remboursées dans un délai maximal de deux ans. La défaillance de la commune dans le remboursement la prive du bénéfice des avances pour l'avenir, quelle que soit la difficulté rencontrée.

Les avances sont accordées par décision du ministre chargé des finances. Ce dernier peut déléguer ses pouvoirs aux préfets.

Pour l'heure, ces dispositions réglementaires n'ont été appliquées qu'au profit des trois grandes villes à statut particulier dans le cadre de la réalisation de certains travaux d'investissement.

Les 77 communes que compte le pays se partageront une enveloppe de 7 milliards de FCFA. Soit l'équivalent du budget de la seule commune de Cotonou pour 2001.

Les termes de la répartition n'étant pas connus, une simple arithmétique laisse penser que chaque commune pourrait recevoir un peu moins de 100 millions CFA. Si l'on tient compte du fait qu'au regard de critères démographiques et de niveau d'équipement, certaines communes pourraient recevoir une part supérieure ou

inférieure à cette moyenne, on se rend compte que pour certaines, la dotation de

l'Etat ne représentera presque rien dans leurs recettes budgétaires

La mobilisation des ressources locales propres

Les communes béninoises ont hérité, dès leur démarrage, de l'ensemble des impôts et taxes locaux que percevaient les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Il s'agit principalement de l'impôt sur le foncier bâti et non bâti, de la patente et de la licence et d'une kyrielle de taxes et redevances qui sont d'une relative productivité en zone urbaine et d'une improductivité notoire en zone rurale.

Quoi qu'il en soit, la fiscalité locale est assez variée. Elle comporte une fiscalité propre et une fiscalité partagée avec l'Etat.

Mais une petite minorité seulement des impôts et taxes fournit l'essentiel des ressources fiscales locales. La fiscalité locale est recouverte par l'Etat puis reversée aux communes selon le mécanisme de l'unicité de caisse.

Les communes béninoises ont encore des efforts à faire dans la mobilisation des ressources locales. Les montants recouverts sont généralement faibles au regard des potentialités.

Les ressources tirées de l'exploitation du domaine représentent moins du dixième des ressources fiscales.

Tableau 3 : Ressources locales dans le budget (en milliers de FCFA)

Ressources	2003	2004	2005
1. Impôts et taxes	12 419 800	13 514 458	11 508
2. Domaine et services	2 149 818	3 375 870	4 265 587
3. Dotations**	5 414 469	5 168 654	3 500 000
4. Subventions	674 599	1 832 856	2 032 621
5. Emprunts	00	00	00

Le poids financier des collectivités locales

Le poids financier des communes au sein de l'économie béninoise est faible. Leur rapport aux finances de l'Etat laisse déjà apparaître cette marginalité. Ainsi, les recettes locales de l'ensemble des 77 communes, toutes catégories comprises ne représentent en moyenne que 5% des recettes de l'Etat. Au titre de la fiscalité directe, les communes ne collectent à peu près que l'équivalent de 4,5% des recettes fiscales de l'Etat.

La faiblesse de la part communale dans le produit de la fiscalité locale nationale trouve une explication dans la vétusté du système fiscal local et les faiblesses structurelles des systèmes d'évaluation et de recouvrement. En général, les communes collectent 3.000 FCFA en moyenne par habitant chaque année au

titre des recettes budgétaires (13.660 pour Cotonou).

La fiscalité directe y contribue pour près de 50% un peu plus pour Cotonou). Les produits des taxes municipales et de l'exploitation des domaines restent limités. Cela témoigne d'une sous-exploitation du potentiel ou du capital immobilier communal. L'Etat quant à lui soutient assez bien l'effort communal de développement. En effet, la part des dotations de l'Etat dans le budget communal représente environ 40% en moyenne. Cependant, il convient de souligner en dépit de l'importance relative de ces dotations de l'Etat, elles sont encore largement en deçà du niveau de ressources nécessaires à l'exercice correct de l'ensemble des compétences transférées aux communes.

Tableau 4 : Poids financier des coll. Loc. et Ressources locales/Budget local

Ratios	2003	2004	2005
Recettes locales/Recettes de l'Etat (%)	4,13	5,10	4,00
Recettes fiscales locales/recettes fiscales Etat	3,3	8,5	3,9
Recettes réelles de fonctionnement/hbt (FCFA)	2 263 11 836*	2 765 12 511*	2 277 11 055*

Recettes fiscalité directe/hbt (FCFA)*	1 131 2 643*	1 300 2 594*	1 231 3 308*
Taxes municipales/hbt (FCFA)*	317 1 152*	498 2 368*	630 1 610*
Dotations de l'Etat/Budgets locaux (%)	43,29	37,35	36,53

* Les premiers chiffres représentent la moyenne nationale, les seconds, ceux de Cotonou

VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Evaluation:

Les collectivités locales se sont dotées de plans de développement. Mais leur mise en œuvre bute sur les limites des transferts de ressources et sur l'ineffectivité de la décentralisation des politiques sectorielles. Leur manque de visibilité sur le terrain de l'offre des services aux populations et la modicité de leur appui aux opérateurs économiques en découlent logiquement.

Indicateurs:

7.1. La capacité de planification du développement local : ⇒

7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ↓↓

7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ↓↓

La planification du développement économique local

Les collectivités ont reçu une compétence générale en matière de planification du développement local. Mais la maîtrise du principal outil de ce développement, la fiscalité locale leur échappe. L'essentiel de la chaîne fiscale reste du ressort des services du ministère chargé des finances.

Le processus budgétaire local est quant à lui soumis à une lourde tutelle. L'effort de mobilisation des ressources propres locales reste limité. L'Etat décide des transferts et des montants. Les communes ne disposent pas de moyens suffisants pour financer les services de base.

L'offre municipale des services de base aux populations

Les communes béninoises affichent une volonté de fournir des services de base aux populations. Toutefois cette volonté se heurte à de nombreuses difficultés. Entre autre, elles souffrent de la faiblesse des ressources, exécutif instable en raison de nombreux cas de destitution, etc. Aussi, les services d'eau et d'électricité continuent d'être du ressort du pouvoir central. L'action des communes est plus

visible dans la collecte et le traitement des ordures ménagères. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, les communes béninoises bénéficient d'un appui de l'Union Européenne, la Banque mondiale, de la coopération allemande, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU).

L'appui à l'économie locale

La modicité des moyens financiers limite considérablement l'initiative des communes béninoises en faveur de l'économie locale. Cependant, elles entreprennent de plus en plus des actions ponctuelles de soutien financier à des groupements de femmes qui mènent des activités génératrices de revenus (transformation de produits agricoles).

Elles bénéficient du soutien des bailleurs de fonds pour la création des PME, à l'installation de plateformes multifonctionnelles (PTF) fournissant une énergie électrique de 6 à 16 CV aux artisans. De même elles construisent les infrastructures marchandes telles que les gares routières, boutiques, boucheries et marchés à bétail etc.