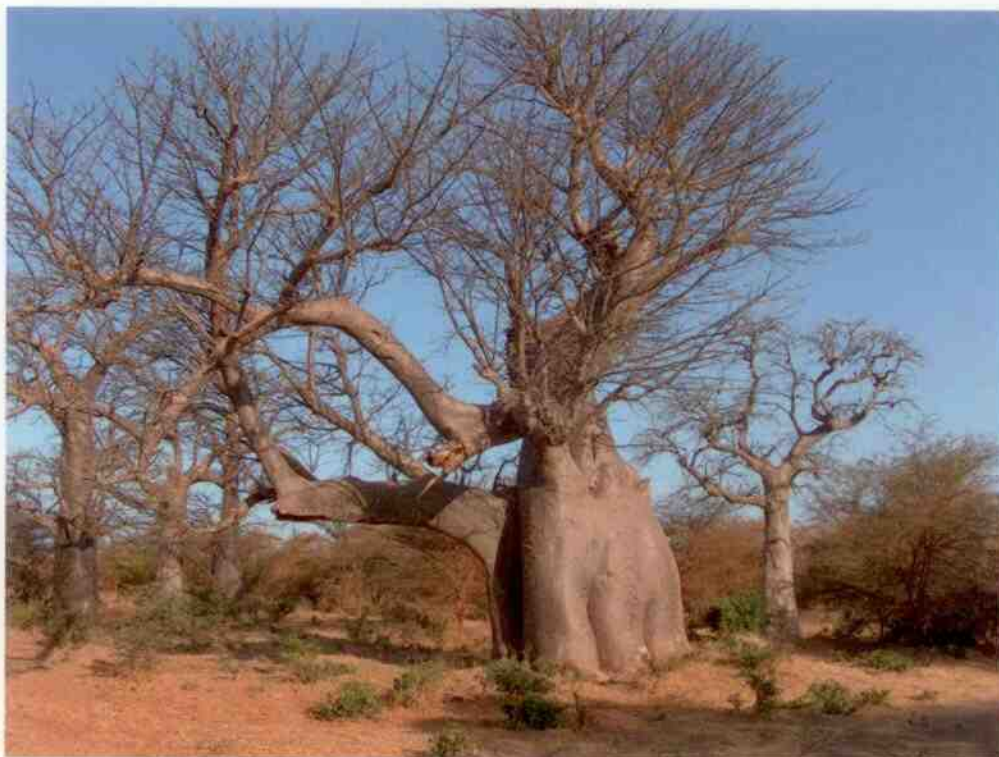


Sous la direction de
Jean-Luc Pissaloux



DROITS
PUBLICS

LA DÉCENTRALISATION DANS LES PAYS FRANCOPHONES D'AFRIQUE DE L'OUEST



L'Harmattan

© L'Harmattan, 2019
5-7, rue de l'École-Polytechnique, 75005 Paris

www.editions-harmattan.fr

ISBN : 978-2-343-18272-8

EAN : 9782343182728

REMERCIEMENTS

Un ouvrage collectif est toujours un travail de longue haleine, qui implique un engagement de tous les auteurs qui ont accepté d'y participer. Le soulagement est grand lorsque l'on arrive au port, après plusieurs mois d'échanges et de labeurs.

Le maître d'œuvre de cet ouvrage tient à remercier très vivement les contributeurs éminents, qui ont donné vie à ce projet, première étude d'une série d'ouvrages dédiés à des thèmes de droit public et de politiques publiques dans les pays africains, et pas seulement au demeurant dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest.

Sans eux, cet ouvrage n'aurait pas vu le jour.

Aussi, je tiens à exprimer mes plus sincères remerciements aux personnalités suivantes, à savoir par ordre alphabétique : Salif COULIBALY (pour le Mali), Ibrahim DIALLO (pour le Sénégal), Demba NIANG (pour la Guinée), Koffi NIANGORAN (pour la Côte d'Ivoire), Yahya OULD KEBD (pour la Mauritanie), Halidou SAÏDOU (pour le Niger), et Épiphanie SOHOUÉNOU (pour le Bénin).

Jean-Luc Pissaloux

Professeur de Droit public à Sciences Po Lyon

LA DÉCENTRALISATION AU BÉNIN

Marie Épiphane Sohounou

*

**

« La décentralisation est aujourd'hui le meilleur moyen de réaliser et d'accentuer la démocratie. Elle est, pour tous, la possibilité d'accéder à la responsabilité et à la liberté »⁵⁸. Elle tient donc une place importante dans la vie politique. Il en est ainsi dans les États démocratiques en général et en République du Bénin en particulier. La République du Bénin, couramment appelée le Bénin⁵⁹, est une ancienne colonie du groupe de l'ex Afrique occidentale française (AOF) où elle était connue sous le nom de Dahomey. Au Bénin comme ailleurs, l'importance de la décentralisation se révèle à travers l'actualité. Celle-ci est marquée notamment, ne serait-ce que pour l'année 2018, par la tenue ou l'annonce d'élections locales⁶⁰ ainsi que

⁵⁸ MAUROY (Pierre), *Héritiers de l'avenir*, Paris : Stock, 1977.

⁵⁹ L'utilisation du nom « Bénin » comporte un risque de confusion. « En effet, utilisé seul, [il] désigne la partie du Golfe de Guinée à l'ouest du delta du Niger [...]. Il est susceptible de s'appliquer à un ensemble géographique qui s'étend de la frontière du Ghana jusqu'au Nigéria » (Marie Epiphane SOHOUÉNOU.- *L'encadrement juridique de l'aménagement des villes face aux défis de l'explosion urbaine au Bénin*.- Thèse de doctorat, Université de Tours, ANRT 2001, p. 2). Le risque de confusion est aujourd'hui plus limité qu'à l'origine. Par exemple, l'ancienne Université du Bénin (au Togo) est devenue, depuis lors, l'Université de Lomé. Mais ce risque subsiste. Ainsi, la ville dénommée Benin city se situe, non pas en République du Bénin, mais sur le territoire de la République fédérale du Nigéria.

⁶⁰ En Guinée, les premières élections communales et communautaires organisées depuis 2005 ont eu lieu le 4 février 2018. Voir à ce sujet Diawo BARRY.- « Élections locales en Guinée : le rendez-vous manqué » sur le site de *Jeune Afrique* à l'adresse <https://www.jeuneafrique.com/mag/538680/politique/elections-locales-en-guinee-le-rendez-vous-manque/> consultée en novembre 2018. Le 13 octobre 2018, la Côte d'Ivoire a organisé des élections municipales et régionales dont *Radio France internationale* a rendu compte à travers, entre autres, l'article « Élections locales en Côte d'Ivoire : dans l'attente des résultats » sur son site à l'adresse <http://www.rfi.fr/afrique/20181014-cote-ivoire-election-municipale-regionale-pdci-rhd-p-participation> consultée à la même période. Selon le journal *Le Monde Afrique*, « au Togo, la Commission électorale annonce la tenue de trois scrutins en décembre » 2018. Au nombre de ces élections figurent les élections locales. Voir l'article consulté en novembre 2018 à l'adresse : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/09/19/au-togo-la-commission-electorale-annonce-la-tenue-de-trois-scrutins-en-decembre_5357190_3212.html.

par la suspension, la révocation voire la condamnation de quelques élus locaux⁶¹.

En réalité, la décentralisation est une notion complexe. Il en existe au moins deux conceptions, l'une anglo-saxonne, l'autre francophone. Même dans la conception francophone⁶², qui prévaut au Bénin, le terme « décentralisation » est un générique. Il est susceptible de s'appliquer à différents secteurs d'activité⁶³. Seul un qualificatif permet d'en préciser le sens. Quel que soit le secteur concerné, la décentralisation traduit une double évolution : une entité juridique préexistante en crée une ou plusieurs autres, tout en transférant à celle(s) -ci une partie de ses compétences initiales. En matière d'Administration publique, l'entité juridique préexistante est généralement l'État⁶⁴. En fonction de la nature des nouvelles entités que crée l'État, la décentralisation (administrative) est dite, soit technique⁶⁵, soit territoriale. La décentralisation territoriale est la

⁶¹ Voir notamment sur :

- la suspension puis la révocation de M. Léhady SOGLO, Maire de Cotonou, *Jeune Afrique*.- « Bénin : le gouvernement révoque le maire de Cotonou, Léhady Soglo », <https://www.jeuneafrique.com/463453/politique/benin-le-gouvernement-revoque-le-maire-de-cotonou-lehady-soglo/>, août 2017 ;

- la suspension, la condamnation et la révocation de M. Khalifa SALL, Maire de Dakar, *France 24*, « Sénégal : Khalifa Sall, maire de Dakar, condamné à cinq ans de prison en appel », <https://www.france24.com/fr/20180830-senegal-khalifa-sall-peine-cinq-ans-prison-appel-maire-dakar-presidentielle>, août 2018.

⁶² Dans la conception anglophone également, le terme est un générique qui recouvre à la fois ... la délégation, la déconcentration, la dévolution et la privatisation. Sur une présentation détaillée de cette comparaison et sa comparaison avec la conception francophone, voir SOHOUÉNOU (M. Épiphane).- *Cours approfondi de droit de la décentralisation : les mutations*.- Faculté de droit et de science politique de l'Université d'Abomey-Calavi, Master Recherche Droit public fondamental, photocopié, 2015, pp. 11 et ss.

⁶³ Il est parfois question de *décentralisation industrielle*, de *décentralisation politique*, voire de *décentralisation lyrique*. Dans certains cas, l'usage du terme *décentralisation* est quelque peu abusif.

⁶⁴ Même dans les cas où, historiquement, elle a préexisté comme communauté humaine à l'État en tant que forme d'organisation politique, la collectivité territoriale tient son existence et sa reconnaissance juridique de ce dernier, qui exerce le pouvoir souverain sur son territoire.

⁶⁵ Dans la tradition juridique française, la décentralisation dite *technique* est le mécanisme consistant pour l'État à créer des établissements publics et à leur transférer la gestion de certaines compétences. La notion de décentralisation technique est contestée par une partie de la doctrine française.

forme de décentralisation administrative correspondant au mécanisme par lequel l'État crée en son sein des personnes morales de droit public appelées collectivités territoriales ou collectivités locales⁶⁶ et leur transfère certaines compétences. Les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement situés sur le territoire d'un État qui leur reconnaît la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement. Par convention, la décentralisation territoriale est seule visée lorsque, en Droit administratif, le mot décentralisation est utilisé sans l'adjonction d'un adjectif qualificatif, c'est-à-dire sans autre précision, comme dans le présent texte⁶⁷.

Puisque la décentralisation (territoriale) se traduit par la création de collectivités territoriales, pour attester de l'existence d'une décentralisation authentique dans un État, il faut pouvoir montrer qu'il existe dans celui-ci de vraies collectivités territoriales. Les critères juridiques de la décentralisation sont donc aussi de ceux des collectivités territoriales⁶⁸. Selon les auteurs, le nombre de ces critères, à ne pas confondre avec les éléments d'identification de la collectivité territoriale⁶⁹ s'élève à trois ou à quatre. Mais il est possible de les regrouper autour de deux critères principaux : la personnalité juridique et ses conséquences logiques, d'une part ; la libre administration, d'autre part.

Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale de droit public. Ce premier critère les distingue des circonscriptions administratives. La reconnaissance de la personnalité juridique à une collectivité territoriale signifie que celle-ci est titulaire de droits, assujettie à des obligations et constitue un centre d'intérêts juridiquement protégés. En conséquence, cette collectivité territoriale :

⁶⁶ Sur la controverse relative à la distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale, voir l'excellente synthèse du professeur Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Dalloz, 4^{ème} édition, 2016, p. 1.

⁶⁷ Cf. ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris : Éditions du Moniteur, 2002, p. 224-225.

⁶⁸ Cf. SOHOUENOU (Marie Épiphanie).- « Contribution à l'élaboration d'une échelle de la décentralisation territoriale en Afrique noire francophone » in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives (RBSJA)* n° 22, 2008-2009, pp. 147 et ss.

⁶⁹ Ces éléments sont le nom, la population et le territoire.

. est juridiquement distincte, à la fois de l'État, de chacun des habitants de cette collectivité territoriale et de chacune des autres collectivités territoriales ;

. a la capacité juridique lui permettant notamment de passer contrat, de mener d'autres actions de la vie civile, d'ester en justice, etc. ;

. est juridiquement responsable de ses actes et des leurs conséquences ;

. dispose d'un patrimoine propre distinct de celui de l'État, de ceux des habitants de la collectivité territoriale concernée et de ceux des autres collectivités territoriales ;

. a un personnel propre géré par les autorités locales suivant des règles plus ou moins spéciales ;

. ne subit le contrôle d'aucune autre collectivité territoriale et n'exerce de contrôle sur aucune autre.

La libre administration est le principe en vertu duquel une collectivité territoriale est habilitée à « *conduire, sans être [soumise] à des contraintes excessives, ... diverses catégories d'opérations, et [à] prendre dans les mêmes conditions diverses catégories d'actes qui, eu égard à leur caractère administratif, peuvent faire l'objet d'un encadrement par la loi, et d'un contrôle par le juge administratif* »⁷⁰.

Le principe de la libre administration garantit l'autonomie locale en assurant sa protection contre les atteintes du pouvoir exécutif. Sous le contrôle du juge constitutionnel, le législateur jouit d'une compétence large pour la détermination des règles de la libre administration. L'élection des organes délibérants des collectivités territoriales est le minimum requis, une condition organique d'effectivité de la libre administration. Les conséquences pratiques de la libre administration peuvent être envisagées sur les plans juridique, administratif et politique puis du point de vue financier.

Sur les plans juridique, administratif et politique, chaque collectivité territoriale jouit d'un minimum de compétences correspondant aux "*affaires locales*" ou aux "*affaires d'intérêt local*". Celles-ci peuvent être délimitées par différentes techniques (clause

⁷⁰ Conseil d'État (français), *Décentralisation et ordre juridique*, Rapport public 1993, cité par BATTEUR (Lise-Marie), « Le principe de la libre administration des collectivités locales : étendue et limites », sur <http://www.oboulo.com>.

générale de compétence, blocs de compétences, etc.). En tout état de cause, chaque collectivité territoriale est dotée d'organes propres auxquels est reconnu un véritable pouvoir de décision. Sur le plan financier, la collectivité territoriale dispose d'un budget autonome, voté et exécuté par ses organes propres. L'autonomie n'étant pas synonyme d'indépendance, la libre administration présente des limites. Celles-ci résultent principalement du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales⁷¹, du respect des prérogatives de l'État et des autres collectivités territoriales, de la conciliation avec d'autres principes⁷², ainsi que de contraintes diverses comme le respect de l'intégrité de l'État et de l'unité nationale.

Dans l'ensemble colonial auquel il appartenait, le Bénin a fait une première expérience de la décentralisation sur le fondement de la loi municipale de 1955⁷³. Les localités de Cotonou (sud), de Porto-Novo (sud-est), de Ouidah (sud-ouest), d'Abomey (centre) et de Parakou (nord-est) sont alors érigées en communes de plein exercice. Elles sont administrées, chacune, par une Assemblée, un Maire et des Adjointés élus. Elles disposent d'un budget autonome et exercent des compétences à elles transférées, tout en étant soumises au contrôle de tutelle des autorités coloniales françaises.

Limitée dans un premier temps aux grands centres urbains, la décentralisation au Bénin est étendue aux campagnes⁷⁴ par l'institution de collectivités territoriales rurales à autonomie plus réduite coiffant les villages. Mais l'expérience est interrompue par l'avènement de la Communauté franco-africaine⁷⁵ au sein de laquelle

⁷¹ Ce contrôle doit exister tout étant le plus restreint possible.

⁷² Égalité des citoyens devant la loi, liberté de l'enseignement, continuité du service public, etc.

⁷³ Il s'agit de la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar, promulguée en A.O.F par l'arrêté n° 9312 du 11 novembre 1955, JOAOF du 29 novembre 1955, p. 1953 et s.

⁷⁴ En effet, la loi de 1955 a été complétée par le décret n° 57-461 du 4 avril 1957 déterminant les conditions d'institution et de fonctionnement des collectivités rurales en AOF et en AEF.

⁷⁵ Cette Communauté a été créée par la Constitution française du 4 octobre 1958. La caducité des dispositions constitutionnelles qui y sont relatives a été constatée par un échange de lettres entre le Premier Ministre français et le Président du Sénat de la Communauté le 16 mars 1961 suite à l'indépendance de la plupart des anciennes colonies françaises d'Afrique. Ces dispositions ont été finalement abrogées par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

les colonies qui l'ont acceptée⁷⁶ bénéficient d'un régime d'autonomie et de transition vers l'indépendance. Par la suite, l'histoire de l'Administration territoriale au Bénin est une succession de réformes traduisant des flux et des reflux de la décentralisation.

Une première réforme intervient le 21 octobre 1960, c'est-à-dire très vite après l'indépendance⁷⁷. Les cinq communes de plein exercice et les communes de moyen exercice sont maintenues. Les six régions sont transformées en départements, toujours au nombre de six, avec des assemblées élues mais des exécutifs nommés. Les départements sont découpés en vingt-neuf sous-préfectures et circonscriptions urbaines comprenant elles-mêmes des arrondissements. Dès le 26 février 1962, une deuxième réforme met fin au régime d'autonomie locale : les communes de plein exercice sont transformées en circonscriptions urbaines, les assemblées locales élues sont supprimées. Le 11 août 1964, une nouvelle expérience de la décentralisation est amorcée. Les cinq communes de plein exercice et les assemblées départementales élues sont rétablies. Le 31 mars 1966, le système centralisé est restauré.

Il en résulte qu'aucune des réformes de l'Administration territoriale initiées entre 1960 et 1966 ne dure plus de deux ans. Il en est ainsi en raison de la fréquence des coups d'État⁷⁸. La Révolution⁷⁹ apporte la stabilité ayant fait défaut jusqu'alors. Avec la réforme du 13 février 1974⁸⁰, une nouvelle expérience de décentralisation est amorcée. Trois catégories de collectivités territoriales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, sont créées. Il s'agit des

⁷⁶ En votant « non » au référendum du 28 septembre 1958 à l'instigation de Monsieur Sékou TOURÉ, la Guinée a opté pour l'indépendance immédiate.

⁷⁷ Le Bénin, alors appelé Dahomey, est devenu indépendant le 1^{er} août 1960.

⁷⁸ La récurrence des coups d'État avait valu au Dahomey la triste réputation d'« *enfant malade de l'Afrique* ». Voir au sujet de l'instabilité chronique au Dahomey, BANÉGAS (Richard), *Le Dahomey, "quartier latin" et "enfant malade" de l'Afrique*, in *Encyclopædia universalis* à l'adresse :

<https://www.universalis.fr/encyclopedie/benin/2-le-dahomey-quartier-latin-et-enfant-malade-de-l-afrique/> consultée en novembre 2018.

⁷⁹ La Révolution, déclenchée le 26 octobre 1972 par les militaires, s'est prolongée jusqu'à la Conférence nationale des Forces vives tenue du 19 au 28 février 1990.

⁸⁰ Cf. Ordonnance n° 74-7 du 13 février 1974 portant réorganisation de l'administration territoriale in *JORD* n° 6 du 15 mars 1974, pp. 298-299. Cette Ordonnance est en réalité la première d'une série de textes adoptés à la même date.

départements, rebaptisés provinces, des districts (urbains ou ruraux) et des communes (urbaines ou rurales). Le découpage territorial opéré le 30 décembre 1978⁸¹ consacre l'accroissement du nombre des entités par catégorie. Une loi de 1981⁸² systématise la réforme en donnant une cohérence à l'ensemble mis progressivement en place à partir de 1974. Le système ainsi construit et consolidé est maintenu jusqu'en 1990. Malheureusement, il s'agit d'un système hypocrite d'inspiration marxiste : sous les apparences trompeuses d'un système parfaitement décentralisé, prospère un système dont la pureté est altérée par des principes comme ceux du centralisme démocratique et de l'unité du pouvoir d'État.

À l'instar de plusieurs États d'Afrique noire francophone, le Bénin renoue avec la décentralisation à la faveur du mouvement de démocratisation au début des années 1990. En février 1990, la Conférence nationale des Forces vives recommande la mise en œuvre d'une réforme de l'Administration territoriale centrée sur la décentralisation. Le 25 mai 1990, la loi du 10 octobre 1981 est abrogée. Une loi du 13 août 1990 aménage un régime de transition dans lequel l'organisation territoriale comporte des départements, des circonscriptions urbaines ou sous-préfectures, des communes et des villages ou des quartiers de ville.

Le 11 décembre 1990, la Constitution adoptée par référendum le 2 décembre est promulguée. Cette Constitution consacre son Titre X aux collectivités territoriales. Elle énonce à travers les articles 150 à 153 formant ce Titre, cinq principes fondamentaux applicables à la décentralisation. En premier lieu, renonçant à en créer lui-même quelque catégorie que ce soit, le Constituant confère une compétence exclusive au législateur pour créer les collectivités territoriales. Ce choix comporte l'avantage d'une grande flexibilité pour une réorganisation territoriale éventuelle. En revanche, il rend la décentralisation plus fragile, une loi pouvant suffire pour la remettre en cause. En deuxième lieu, le Constituant formule de manière explicite le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des Conseils élus. Il institue un pouvoir d'autogestion

⁸¹ Décret n° 78-356 du 30 décembre 1978 portant limites et dénominations des circonscriptions administratives in *JORD* n° 3 du 1^{er} février 1979, pp. 29 et ss.

⁸² Cf. loi n° 81-009 du 10 octobre 1981 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'État et de leurs organes exécutifs.

limité par la loi et un système de démocratie représentative au niveau local. En troisième lieu, le Constituant prescrit l'élection des Conseil délibérants. En quatrième lieu, il énonce le principe de la non-imputabilité aux collectivités territoriales des dépenses de souveraineté. En cinquième et dernier lieu, il impose à l'État d'assurer un développement harmonieux des collectivités territoriales par la solidarité nationale l'équilibre inter-régional.

En janvier 1993, des États généraux définissent les orientations stratégiques de la Réforme de l'Administration territoriale (RAT). Les avant-projets des lois de décentralisation sont élaborés entre 1993 et 1994. Un projet de loi dite d'orientation⁸³ est transmis à l'Assemblée nationale en juin 1995. Entre avril et juin 1997, trois structures de pilotage de la RAT sont mises en place. Il s'agit de la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT), de la Mission de décentralisation (MD) et de la Maison des Collectivités territoriales (MCL). Le processus législatif et celui de contrôle de constitutionnalité se poursuivent entre 1995 et 1998. Le 15 janvier 1999, quatre premières lois sont promulguées. La mise en conformité de la loi électorale intervient en octobre 1999 rendant possible la promulgation de cette cinquième loi le 9 mars 2000. Les premières élections communales et municipales de l'ère du Renouveau démocratique ont lieu en décembre 2002 et janvier 2003.

Contre toute logique, l'adoption des premiers textes juridiques et la formalisation des politiques applicables en matière de décentralisation sont postérieures à la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration territoriale. Le document de la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) n'est approuvé qu'en 2009⁸⁴. Il est complété par plusieurs autres documents de politiques spécifiques adoptés, pour certains, précédemment (Politique

⁸³ Cette qualification, jugée inconstitutionnelle, sera supprimée du texte faisant de celui-ci une loi ordinaire (loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République).

⁸⁴ Décret n° 2009-709 du 31 décembre 2009 portant approbation de la Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC).

nationale de gestion des ressources humaines communales⁸⁵, et Politique nationale de coopération décentralisée⁸⁶ notamment).

Un Ministère spécifiquement dédié à la décentralisation est créé en juin 2007. Il est dénommé Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire (MDGLAAT). Son décret d'organisation pris le 2 octobre de la même année crée une Direction générale de l'Administration de l'État (DGAE) et une Direction générale de Décentralisation et de la Gouvernance locale (DGDGL). En novembre 2007, un forum bilan est organisé sur les cinq premières années de mise en œuvre de la Réforme. Une nouvelle loi électorale est promulguée le 23 novembre de la même année. Mais étant incomplète, cette loi coexiste avec celle de mars 2000. Après plusieurs reports, les deuxièmes élections communales et municipales sont tenues les 20 avril et 1er mai 2008 tout en étant couplées avec les premières élections locales (celles des Conseils de village et de quartier de ville). Entre mai 2008 et juin 2009, le cadre institutionnel de pilotage de la RAT est complété par la création de la Commission nationale des Finances locales (CONAFIL), du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et de l'Observatoire de la Gouvernance locale et de la Décentralisation (OGoLD). Alors que la Mission de décentralisation a déjà cessé ses activités, le Centre de Formation pour l'Administration locale (CeFAL) est créé le 30 décembre 2011. Une loi portant modalités de l'intercommunalité est rendue exécutoire le 13 août 2009. La loi n° 2013-05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin est modifiée par la loi n° 2015-01 du 6 mars 2015. Un projet de délimitation des unités administratives tarde à se concrétiser⁸⁷. Le 25 novembre 2013, un Code électoral est promulgué. Son Livre V est consacré aux élections communales, municipales et locales. Il subit quelques modifications légères dans la réforme du Code électoral traduite par l'adoption et la promulgation de la loi n° 2018-31 du 9 octobre 2018.

⁸⁵ Décret n° 2005-746 du 30 novembre 2005 portant approbation de la politique nationale de gestion des ressources humaines communales.

⁸⁶ Décret n° 2005-763 du 9 décembre 2005 portant approbation de la politique nationale de Coopération décentralisée.

⁸⁷ Voir à ce sujet le site web du Ministère béninois chargé de la décentralisation à l'adresse <http://www.decentralisation-benin.org/>.

Insérée dans un ouvrage sur la décentralisation en Afrique, une présentation de cette thématique au Bénin peut concourir à une meilleure connaissance de la décentralisation dans l'État visé en répondant à une double question : comment la décentralisation a-t-elle évolué et quel est son état aujourd'hui au Bénin ? Or, depuis 1999, la décentralisation au Bénin a pour cadre exclusif la commune. L'analyse de la décentralisation au Bénin porte donc principalement sur l'institution communale. Elle doit surtout refléter la spécificité historique, géographique, institutionnelle, sociologique, économique et politique de la question au Bénin. Il n'en demeure pas moins que, précisément en raison du cadre dans lequel elle s'inscrit et de l'exigence de comparabilité avec les présentations relatives aux autres États, la présentation de la décentralisation au Bénin doit, l'historique de la décentralisation ayant déjà été retracé *supra* à grands traits avec l'évocation des textes juridiques correspondants, rendre compte de l'organisation des communes, des finances locales, du système politique local, de la démocratie locale et de la participation citoyenne, des relations entre l'État et les communes, y compris en termes de répartition des compétences et de flux financiers, de l'intercommunalité et de la coopération internationale décentralisée, sans occulter la question du développement durable au cœur des politiques publiques locales. Il est possible d'aborder tous ces thèmes en envisageant la commune en soi (section 1) puis dans ses relations avec son environnement institutionnel (section 2).

*

* *

Section 1.- La commune en soi.

Exerçant l'une des compétences à elle reconnue par le Constituant, l'Assemblée nationale crée des collectivités territoriales dénommées communes. Sur le plan juridique, les communes sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière⁸⁸. Sur un plan plus factuel, elles sont identifiées, comme ailleurs, par des « éléments [...]

⁸⁸ Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 21 ; loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes, art. 1^{er} al. 1.

auxquels le droit s'applique »⁸⁹ et qui sont également qualifiés de « carte d'identité »⁹⁰, voire d'« état civil »⁹¹. Concrètement, il s'agit du nom, du territoire et de la population⁹². Les noms des communes béninoises⁹³ correspondent essentiellement à des faits historiques relevant, à la limite, de légendes. N'étant connus généralement que par tradition orale, ces faits historiques font parfois l'objet de plusieurs versions de sorte que, pour un même nom, l'étymologie peut varier d'une source à une autre. Le nom de chaque commune est précisé par la loi qui la crée⁹⁴. Sa modification est également opérée « par voie législative après avis motivé ou à la demande du ou des conseils communaux concernés »⁹⁵. Le territoire est l'assiette géographique de la commune. Il correspond à une portion du territoire de l'État. Mais en raison de l'option en faveur d'une communalisation intégrale, aucune portion du territoire béninois n'échappe à la décentralisation. La délimitation des communes découle d'un découpage administratif. Globalement connue, elle souffre par endroits d'incertitudes qui sont parfois sources de tensions entre les communes. La modification des limites résultant de « la fusion d'une commune avec une autre ou [de] la division d'une commune »⁹⁶ s'opère dans les mêmes conditions que le changement de dénomination. Par-delà ces considérations, toutes les communes béninoises correspondent à une orientation délibérée (§1). Elles ont par ailleurs une organisation et un fonctionnement perfectibles (§2).

§1. Une orientation délibérée.

Ainsi que cela est apparu *supra*, la Constitution du 11 décembre 1990 se contente de fixer les principes juridiques fondamentaux

⁸⁹ MAZÈRES (Jean-Arnaud), Préface de DOAT (Mathieu), *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 2003, p. XI.

⁹⁰ Bruno RÉMOND et Jacques BLANC, *Les collectivités locales*, Paris : Presse de sciences politiques, 1989, p. 19.

⁹¹ Cf. MOREAU in Mélanges J.-M. AUBY, Dalloz 1992 ; LE MESTRE (Renan), *Droit des collectivités territoriales*, Paris : Gualino Éditeur, 2004, p. 91.

⁹² Quelques repères sur la population des communes béninoises figurent *infra*.

⁹³ À l'opposé, les noms des départements béninois sont presque tous liés à la géographie. À l'origine, certains d'entre eux correspondaient à des points cardinaux (par exemple sud-est).

⁹⁴ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 7.

⁹⁵ *Idem*, art. 8.

⁹⁶ *Ibidem*.

applicables en matière de décentralisation au Bénin puis de conférer au législateur le pouvoir de créer les collectivités territoriales, toutes catégories confondues. Mais, par-delà la création des collectivités territoriales, il appartient au législateur de définir le statut et le régime juridiques de ces collectivités. Aussi faut-il, au préalable et d'un point de vue plus politique, arrêter les orientations stratégiques devant guider l'action du législateur. Les États généraux de l'Administration territoriale tenus en janvier 1993 s'inscrivent dans cette perspective. Même si certaines d'entre elles ont pu être modulées par la suite⁹⁷, les recommandations formulées au terme de ces assises déterminent, pour une large part, l'orientation actuelle de la décentralisation au Bénin. Conformément à ces recommandations, « il est créé une collectivité décentralisée dénommée la commune »⁹⁸. La commune ainsi créée correspond à la fois à une catégorie unique mais plurielle de collectivités territoriales (A) et à une agence de services (B)..

A.- Une catégorie unique mais plurielle de collectivités territoriales.

Les communes constituent, depuis 1999, la seule catégorie de collectivités territoriales au Bénin. Le Bénin n'est pas le seul État en Afrique et dans le monde à opérer un tel choix⁹⁹. Toutefois, celui-ci est suffisamment rare pour être souligné. De surcroît, il revêt dans le cas du Bénin, une portée particulière. En premier lieu, il représente *a priori* un recul par rapport au passé. En effet, sous la Révolution, l'organisation territoriale du Bénin a comporté jusqu'à trois catégories de collectivités territoriales¹⁰⁰. En deuxième lieu, il s'agit d'une

⁹⁷ Par exemple, il y eut des variations sur le mode de désignation du maire. Dans l'une des versions initiales de la loi portant organisation des communes, il était prévu de faire élire l'autorité exécutive communale au scrutin universel direct, c'est-à-dire directement par la population de la commune.

⁹⁸ Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 1^{er}, al. 3.

⁹⁹ Au nombre des États ayant en commun ce choix, il est possible de citer la Finlande, la Lituanie et le Luxembourg en Europe, le Ghana et le Nigéria en Afrique.

Voir à ce sujet : CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, 1^{er} rapport mondial, 2008, accessible à l'adresse : http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_fr.pdf.

¹⁰⁰ Il s'agit de la province, du département et, dans une moindre mesure, de la commune. En effet, même si son budget ne constituait qu'une section du budget du district et que ses compétences décisionnelles étaient presque nulles, la commune

capitalisation des leçons de l'expérience. En troisième lieu, ce choix traduit un refus du mimétisme, réel ou supposé, caractérisant habituellement les institutions publiques des États africains. En quatrième lieu, le choix du Parlement béninois de ne créer comme collectivités territoriales que les communes traduit un souci de simplicité et de lisibilité de la carte administrative. L'idée est d'éviter, tout au moins au début du processus de décentralisation, la multiplicité de collectivités territoriales dont certaines catégories pourraient se superposer à des catégories de circonscriptions administratives rendant trop subtile pour la population la distinction entre celles-ci et celles-là¹⁰¹. Mais le choix d'une catégorie unique n'est pas définitif et irréversible. Il ne correspond qu'à une étape du développement de la décentralisation. En tant que tel, il est l'expression d'une progressivité qui apparaît plus tard comme orientation dans la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local¹⁰². À preuve, les mêmes lois de décentralisation disposent que « *d'autres collectivités décentralisées peuvent être créées par la loi* »¹⁰³. Il ressort de tout ce qui précède que le choix d'une catégorie unique de collectivités territoriales procède d'une démarche prudente et graduelle.

La catégorie unique de collectivités territoriales que constituent les communes n'est pas pour autant homogène. Il en est ainsi pour deux raisons.

était formellement qualifiée de collectivité territoriale. Au demeurant, le mode d'élection du maire était, à l'époque, plus démocratique que celui prévalant pour les provinces et les districts.

¹⁰¹ À côté de la catégorie unique de collectivités territoriales que constituent les communes, il n'existe qu'une seule catégorie de circonscriptions administratives dénommées départements et recouvrant dans onze cas sur douze plusieurs communes.

¹⁰² Cette Charte a été adoptée par la vingt-troisième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA), tenue à Malabo (Guinée équatoriale) en juin 2014. Elle n'est pas entrée en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications.

Sur l'analyse de cette Charte et sa comparaison avec d'autres Chartes régionales de l'autonomie locale, voir SOHOUÉNOU (M. Épiphanie), *Les Chartes régionales de l'autonomie locale : vers un droit international de la décentralisation ?*, in *Pouvoirs locaux*, n° 105 II/2015, pp. 7 et ss.

¹⁰³ Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 1^{er} *in fine*.

La première raison pour laquelle les communes ne forment pas une catégorie homogène est l'existence du statut particulier créé par le législateur au profit des « grandes villes »¹⁰⁴ ou « grandes agglomérations urbaines »¹⁰⁵. L'existence de ce statut particulier permet de distinguer les communes qualifiées formellement de *communes à statut particulier* par la loi d'une part, celles apparaissant ainsi implicitement comme des *communes de droit commun*, d'autre part. Le statut particulier vise à prendre en considération la spécificité des aires urbaines, confrontées à des problèmes complexes¹⁰⁶. Il se traduit notamment par : le transfert de compétences plus étendues ; la mise en place d'impôts comme la taxe foncière unique (TFU) et la taxe professionnelle unique (TPU) en remplacement d'une fiscalité composite précédemment applicable et maintenue dans les communes de droit commun ; des règles dérogatoires d'organisation¹⁰⁷ ; et l'application du qualificatif « *municipal* » par opposition à l'épithète « *communal* » réservé en conséquence aux communes de droit commun alors qu'une telle distinction ne se justifie pas du point de vue de la langue française¹⁰⁸.

Trois critères cumulatifs sont définis par le législateur pour identifier les communes devant bénéficier du statut particulier. Deux de ces critères sont objectivement vérifiables. Le premier est la taille de la population, fixée à un minimum de 100.000 habitants. Suivant le deuxième critère objectivement vérifiable, la commune à statut particulier doit s'étendre de manière continue sur 10 kilomètres au moins. La notion d'étendue n'est pas définie outre mesure. Au regard de son unité de mesure, elle paraît devoir être assimilée au "diamètre" ou à la longueur du territoire de la commune, c'est-à-dire à la distance à parcourir pour la traverser d'une extrémité à l'autre, « *de bord à bord* »¹⁰⁹. Si cette compréhension se confirmait, il faudrait

¹⁰⁴ *Idem*, art. 32

¹⁰⁵ Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, art. 1^{er}.

¹⁰⁶ Gestion des déchets, sécurité, mobilité urbaine, etc.

¹⁰⁷ Voir *infra*, p. 13.

¹⁰⁸ Dans les dictionnaires de la langue française, le *municipal* se définit comme ce qui est « *relatif à l'administration d'une commune* » et renvoie à *communal*. Par la volonté du législateur béninois, ce qualificatif ne s'applique qu'aux seules communes à statut particulier.

¹⁰⁹ L'une des caractéristiques de chaque commune apparaissant dans l'*Atlas monographique des communes du Bénin* publié pour la première fois en 2001 par le

admettre que le critère de l'étendue n'est pas pertinent, puisque toutes les communes du Bénin s'étendent sur au moins 10 kilomètres¹¹⁰. Quant au troisième critère, il est beaucoup plus relatif¹¹¹. En effet, il s'agit pour la commune à statut particulier de « *disposer des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement* »¹¹². La référence étant constituée par les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ne peuvent être identiques d'une commune à statut particulier à l'autre, les ressources jugées suffisantes dans une commune peuvent ne pas l'être dans une autre. Toujours est-il que seule « *la loi fixe la liste des communes ayant accès au présent statut particulier des grandes villes* »¹¹³.

En même temps qu'il institue le statut particulier en 1999, le législateur le confère à trois communes, probablement sur la base d'une évaluation réalisée cette année-là au vu des trois critères. Or, à l'exception de l'étendue qui, sauf reconfiguration de la carte communale ne saurait changer¹¹⁴, les deux autres critères évoluent inéluctablement dans le temps. Il manque donc dans les lois de décentralisation la définition d'une périodicité pour l'évaluation des critères du statut particulier. Il en résulte une gestion statique de celui-ci, autrement dit un immobilisme qui est d'autant plus regrettable que le statut particulier pourrait être un outil de saine émulation entre les communes potentiellement bénéficiaires. En effet, la population d'une commune peut se réduire pour différentes raisons (fiscalité trop élevée, qualité médiocre des équipements et services, taux de

Ministère chargé de la Décentralisation avec l'appui de la Coopération allemande est la « *distance maximale de bord à bord* ».

¹¹⁰ La commune de Porto-Novo est pratiquement la seule dont l'étendue corresponde au minimum des 10 km requis pour bénéficier du statut particulier. Dans la plupart des communes, l'étendue atteint deux à plus de dix fois ce minimum. L'étendue de 10 km est donc peu discriminante.

¹¹¹ Ce critère peut même être assez difficile à évaluer. En effet, si les principes budgétaires de l'équilibre et de la sincérité sont respectés, les dépenses sont ajustées en fonction des ressources disponibles. À moins de considérer les dépenses qu'indiqueraient les besoins réels de la commune. Mais alors, comment évaluer les besoins réels ?

¹¹² Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 2, point 3.

¹¹³ Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 2 *in fine*.

¹¹⁴ Dans la mesure où la carte administrative traduit déjà une communalisation intégrale du territoire national, il n'existe plus aucun espace d'extension possible pour les communes.

chômage, politique du logement, qualité de vie, meilleure attractivité de communes voisines, etc.). De même, les ressources de la commune peuvent baisser. L'évaluation peut fort bien conduire à attribuer le statut particulier à une commune qui n'en bénéficiait pas, à le maintenir ou à le retirer à une commune qui en jouissait. La perspective de cette évaluation devrait inciter, dans les communes remplissant au moins le critère physique de l'étendue, travailler pour mériter l'attribution ou le maintien du statut particulier. Il n'en est pas ainsi aujourd'hui : le statut particulier semble être ici une « *tente dressée pour le sommeil* »¹¹⁵.

La deuxième raison pour laquelle la catégorie unique de collectivités territoriales que constituent les communes n'est pas homogène tient à la situation particulière de la commune de Cotonou. Plus grande ville ainsi que capitale administrative et économique du Bénin, Cotonou fait partie des trois communes à statut particulier. De surcroît, ses limites administratives coïncident avec celles du département du Littoral. Cotonou est donc, pour ainsi dire, à la fois une commune et un département. Il s'ensuit qu'elle se distingue de toutes les autres communes dont aucune ne forme, à elle toute seule, un département. Par ailleurs, la superposition, sur le même territoire, de la commune, collectivité territoriale décentralisée d'une part, du département du Littoral, circonscription administrative de l'État d'autre part, introduit dans l'organisation administrative du Bénin un élément de complexité. En dehors des dénominations, déjà distinctes (Cotonou pour la commune, Littoral pour le département), il faut recourir au statut juridique et aux compétences des deux entités ainsi qu'à la qualité de leurs autorités respectives pour les distinguer l'une de l'autre. Le souci de simplicité dont découle la création d'une catégorie unique de collectivités territoriales est quelque peu tempéré de ce fait sans être complètement remis en cause.

En revanche, toutes les communes béninoises sont conçues comme des agences de services.

¹¹⁵ Paraphrase de Royer-Collard écrivant en 1820 que « *les Constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil* » afin d'exprimer le caractère dynamique des lois fondamentales et le caractère inéluctable de leur révision.

B.- Des collectivités territoriales conçues comme des agences de service.

Deux conceptions traditionnelles de la commune coexistent dans le monde.

Selon celle de ces conceptions qui prévaut en France, la commune est fondée sur une communauté d'habitants. La commune française est ainsi définie par certains auteurs comme « *l'union indissoluble d'une communauté avec son terroir* »¹¹⁶. Le « *vouloir-vivre collectif* » entre les habitants est ainsi le critère sociologique de création d'une collectivité territoriale. L'application de ce critère a conduit à ériger en communes les paroisses de l'Ancien Régime. Il en résulte un nombre élevé de communes qui sont pour la plupart de petite taille. Elles ont beau être considérées par une partie de la classe politique comme « *une richesse* », elles n'en posent pas moins des problèmes récurrents de viabilité. En dehors de la coopération intercommunale, l'une des solutions envisagées face à ce problème est la fusion. Mais « *l'esprit de clocher* » a eu raison de plusieurs fusions.

Selon la deuxième conception, la commune est une agence de services comme au Royaume-Uni. Ici, le critère prédominant dans la création d'une collectivité territoriale est, non pas sociologique, mais économique. Il s'agit de garantir la capacité de la collectivité territoriale à assurer à la population les services dont elle a besoin.

Au Bénin, plusieurs considérations auraient pu conduire à adopter la première conception. D'abord, pendant que les projets des lois de décentralisation étaient encore en préparation, certains experts étrangers ont tenté d'orienter vers cette conception en donnant en exemple le Mali notamment. En effet, cet autre État francophone d'Afrique occidentale s'est doté dès 1993 de 703 collectivités territoriales. Mais la comparaison avec le Bénin manque de pertinence à plus d'un titre. D'une part, le Mali a une superficie de 1.242.248 kilomètres carrés, soit onze fois celle du Bénin. D'autre part, au Mali, existent plusieurs communautés nomades. Toujours est-il que la logique qui a prévalu au Bénin est celle de la commune - agence de services. Ensuite, en principe, dans la plupart des États où n'existe qu'une seule catégorie de collectivités territoriales, celles-ci

¹¹⁶ Il en est notamment ainsi de Maurice BOURJOL.

correspondent à l'échelon dit local¹¹⁷ dans la théorie des trois niveaux¹¹⁸ et sont donc les plus proches des citoyens. Pour appliquer rigoureusement cette logique, il aurait fallu ériger en collectivité territoriale le village ou quartier de ville qui est au Bénin « *l'unité administrative de base au sein de laquelle s'organise la vie en milieu rural ou en milieu urbain* »¹¹⁹. Au demeurant, certains chercheurs béninois ont tenté de montrer à travers leurs travaux que le village ou le quartier de ville constitue le niveau idéal de décentralisation¹²⁰ ; ils n'ont pas été suivis par le législateur. Enfin, avant 1999, les entités appelées communes au Bénin étaient des démembrements des districts rebaptisés en 1990 circonscriptions urbaines ou sous-préfectures. Elles constituaient donc le troisième échelon de l'organisation territoriale,

¹¹⁷ Le qualificatif « local » est utilisé ici dans son sens général le plus large. En droit positif béninois, il ne s'applique qu'aux unités administratives de base que sont les villages et quartiers de ville.

¹¹⁸ Par-delà la diversité de leurs appellations, les catégories de collectivités territoriales s'identifient à l'un des niveaux ou échelons qui sont le niveau local, le niveau intermédiaire et le niveau régional. Le niveau local est le premier généralement développé et le plus proche des citoyens. L'échelon intermédiaire est envisagé ici par rapport aux catégories de collectivités territoriales - dans une autre logique où la référence est l'organisation territoriale générale de l'État, il correspond à l'échelon situé entre les niveaux local et national. Ici il est celui situé entre les niveaux local et régional. Il a un rôle de coordination. Il a vocation à recevoir les nouveaux transferts demandés à l'État mais ne pouvant être attribués au niveau local parce que correspondant à des problèmes dont l'échelle n'est, ni locale ni nationale. Le niveau régional a tendance à se généraliser. Son émergence correspond au mouvement qualifié de « régionalisation ». Il constitue la réponse à des problèmes d'ordre économique. Sur la régionalisation en Afrique, voir : SOHOUÉNOU (M. Épiphanie), « Les formes du régionalisme émergent en Afrique », in *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ? Actes du colloque de Reims*, Dir. Jean-Claude NÉMERY, GRALE, Paris : L'Harmattan, 2015, pp. 311 et ss.

¹¹⁹ Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 43.

¹²⁰ À défaut d'avoir vu les villages constituer la catégorie unique de collectivités territoriales au début du processus de décentralisation, ces chercheurs espèrent encore les voir devenir le deuxième niveau de décentralisation. Voir dans ce sens GANDONOU (O. M. Diane) :

- « Les villages et quartiers au cœur de la décentralisation au Bénin », Saarbrücken, PAF 2015 ;

- « Les quartiers de ville, des paliers probables de décentralisation », in *L'effectivité de la décentralisation au Bénin*, Actes du colloque sur le bilan des 10 ans de la décentralisation in Les Cahiers du CeDAT, Dir. Ibrahim David SALAMI, mai 2015, pp. 205 et ss.

juste au-dessus des villages et quartiers de ville¹²¹. Mais ce niveau n'a pas été davantage choisi. Au contraire, comme le montre le tableau n° 1 ci-après, le législateur a procédé à une translation de l'institution communale vers un niveau qui la rende comparable à celle d'autres États. Il en a fait le deuxième niveau d'Administration territoriale en rebaptisant communes les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines. Or, les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines ainsi érigées en communes sont des ensembles hétérogènes¹²² et non pas de véritables communautés. Le souci n'est donc pas celui de la cohésion sociologique. Il s'agit plutôt de disposer d'entités territoriales viables et capables d'assurer les services de base à la population.

Tableau n° 1 : La translation du niveau communal dans l'organisation territoriale au Bénin

NIVEAUX D'ADMINISTRATION TERRITORIALE ¹	DE 1974 à 1990 ²	DE 1990 À 1999 ³	DEPUIS 1999
1 ^{er} niveau	Provinces (6)	Département (6)	Département (12)
2 ^{ème} niveau	Districts urbains ou ruraux (84)	Sous-préfectures (67) Circonscriptions urbaines (10)	Communes Arrondissements
3 ^{ème} niveau	Communes	Communes	
4 ^{ème} niveau	Villages Quartiers de ville	Villages Quartiers de ville	Villages Quartiers de ville

Dans cette perspective, dès leur création en 1999, aucune des communes béninoises n'avait moins de 10.000 habitants sur la base du recensement général de la population et de l'habitation (RGPH) de 1992, et n'a une population de moins de 40.000 habitant en 2013¹²³.

¹²¹ Elles correspondaient donc, pour la plupart, aux actuels arrondissements qui structurent les communes.

¹²² À défaut d'avoir existé à l'origine, une certaine cohésion s'est construite avec le temps, car les sous-préfectures et circonscriptions urbaines érigées en communes en 1999 résultent du découpage territorial opéré pour l'essentiel en 1978, soit 21 ans plus tôt.

¹²³ Voir les populations des communes béninoises au Recensement de 2013 sur le site de l'Institut national de la Statistique et de l'Analyse économique (INSAE), à l'adresse :

Les communes béninoises sont donc toutes plus peuplées que la plupart des communes françaises¹²⁴. Pourtant, cette taille n'est pas une garantie suffisante de la viabilité souhaitable des communes. Le législateur béninois en est conscient. Il est si préoccupé de la viabilité des communes qu'il dispose que :

« Pendant une période de trois ans à compter de la mise en place des organes des communes, l'État assure leur bon fonctionnement, en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes pour l'équilibre de leur budget de fonctionnement.

(....)

*La commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'État, n'est pas en mesure de disposer de ressources financières propres pour son fonctionnement, peut faire l'objet d'une fusion... »*¹²⁵.

En l'absence d'évaluation, aucune fusion n'a été envisagée jusqu'à la date de réalisation de la présente étude. En tout état de cause, la fusion est si risquée politiquement qu'elle a peu de chances d'être mise en œuvre un jour pour les communes béninoises non viables. Quel que soit le degré de viabilité des communes béninoises, leur organisation et leur fonctionnement restent perfectibles.

§2. Une organisation et un fonctionnement perfectibles.

Certains États francophones d'Afrique ont fait, dès le début du processus de décentralisation, le choix d'une loi unique recouvrant tous les volets de la décentralisation¹²⁶. À l'opposé, d'autres se sont dotés d'une pluralité de textes législatifs et réglementaires qu'ils ont fini par réunir en un Code unique. La législation béninoise relative à la

<https://www.insae-bj.org/images/docs/insae-statistiques/demographiques/population/Resultats%20definitifs%20RGPH4.pdf>
consultée en novembre 2018.

¹²⁴ Seules 446 communes françaises comptent 20.000 habitants et plus. Elles représentent 1,21 % des 36.681 communes dénombrées dans cet État en 2015. En relevant le seuil à 10.000 habitants, le nombre n'est que de 953, soit 2,59 %. Voir à ce sujet : CNFPT, *Les fondamentaux de la décentralisation : approches juridiques et historiques*, mars 2015, pp. 4 et ss.

¹²⁵ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 186 et 187.

¹²⁶ Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales, compétences locales, finances locales, etc.

décentralisation est et demeure assez éclatée. Elle est constituée d'une loi générale sur l'Administration territoriale¹²⁷, complétée par une série de lois thématiques¹²⁸. Une relecture de cet ensemble est en projet depuis plusieurs années ; elle pourrait permettre d'amorcer un mouvement de codification. En attendant, il faut se reporter à ces textes épars pour avoir une idée des règles d'organisation et de fonctionnement applicables, tant en ce qui concerne des organes et services assez classiques (A), d'une part, que la démocratie et la participation à consolider (B), d'autre part.

A.- Des organes et services assez classiques.

L'organe délibérant de la commune est le Conseil communal (communes de droit commun) ou municipal (communes à statut particulier). Il est composé de conseillers élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans¹²⁹. Il délibère sur les affaires de la commune et donne les avis prévus par la loi. Il vote le budget de la commune. Il comprend obligatoirement au moins trois commissions permanentes chargées respectivement des Affaires économiques et financières, des Affaires domaniales et environnementales puis des Affaires sociales et culturelles¹³⁰. Le Conseil communal ou municipal tient par an quatre sessions ordinaires. Chaque session ordinaire dure quatre jours au maximum¹³¹. Des sessions extraordinaires sont possibles pour deux jours au plus¹³². Installé par le Préfet¹³³, le Conseil communal ou municipal se réunit sur convocation du Maire

¹²⁷ Il s'agit de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin. Cette loi est apparue, dans l'une de ses premières versions, comme une loi d'orientation avant que la Cour constitutionnelle, jugeant que cette formule est susceptible d'être interprétée comme désignant une loi organique dans une matière où la Constitution n'en a pas prévue, prescrive de l'omettre.

¹²⁸ À la date de rédaction du présent texte une dizaine de lois thématiques relatives à la décentralisation ont été promulguées au Bénin. La liste de ces lois figure à la suite de la bibliographie fournie en fin de document.

¹²⁹ Les arrondissements constituent les circonscriptions électorales.

¹³⁰ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 36.

¹³¹ *Idem*, art. 16.

¹³² *Idem*, art. 17.

¹³³ Sur le pouvoir d'installation des organes locaux conféré au représentant de l'État dans certains États et ses implications, lire l'analyse de : NANAKO (Cossoba), *Approfondir les processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone*, Cotonou : Les Éditions du CeDAT, Préface I. D. SALAMI, 2018, pp. 40 et ss.

ou à la demande de la majorité absolue de ses membres. Les sessions ordinaires ont lieu aux mois de mars, juin, septembre et novembre. La session de novembre est spécialement consacrée à l'adoption du budget¹³⁴. La prédétermination des périodes des sessions ordinaires est pratique et favorise le respect de la périodicité prescrite par le législateur en vue d'un fonctionnement régulier de l'assemblée délibérante. Toutefois, il est permis de s'interroger sur la pertinence de la période choisie par le législateur béninois pour la session budgétaire.

En effet, pour l'élaboration de son budget, la commune a besoin d'informations figurant dans le budget général de l'État. Or, la session ordinaire consacrée par l'Assemblée nationale à l'étude du projet de budget général de l'État ne s'ouvre que « dans le cours de la seconde quinzaine du mois d'octobre »¹³⁵, le délai de transmission du projet de loi de finances de l'année par le Gouvernement court jusqu'à la dernière semaine précédant la période visée¹³⁶, et l'échéance pour l'adoption de ce projet est le 31 décembre de l'année n-1. Il est donc peu probable qu'au mois de novembre¹³⁷, les informations nécessaires pour régler définitivement le budget communal ou municipal soient disponibles.

Au demeurant, « les informations relevant des services de l'État indispensables à l'établissement du budget et dont la liste est fixée par décret doivent parvenir au Maire au plus tard deux mois avant le vote du budget »¹³⁸.

Mieux, « le budget primitif doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. S'il n'est pas adopté avant cette date, l'autorité de tutelle règle le budget et le rend exécutoire. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de la non-communication des informations indispensables à l'établissement du budget dans les délais prescrits par l'article 26 ci-dessus. Dans ce cas, le Conseil communal dispose de deux mois à

¹³⁴ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 16 al. 2.

¹³⁵ Constitution béninoise du 11 décembre 1990, art. 87 al. 3.

¹³⁶ *Idem*, art. 109.

¹³⁷ Dans la pratique, depuis deux ans, les montants des dotations pour l'année n sont communiqués aux communes dès le mois d'octobre de l'année n-1. Mais ils ne constituent pas les seules informations utiles aux communes.

¹³⁸ Loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, art. 26.

compter de cette communication pour arrêter et voter le budget de la Commune. Ce dernier délai est impératif »¹³⁹.

Au regard de ce qui précède, en règle générale, le budget primitif est adopté au cours de la session de novembre pour se conformer formellement à la loi en sachant qu'un budget supplémentaire s'imposera dès le début de l'année de référence au vu des informations qui ne peuvent être obtenues que *a posteriori*.

L'exécutif de la commune est le Maire. Il s'agit donc, non pas d'un organe collégial¹⁴⁰ comme dans certains États, mais d'une autorité individuelle. Le Maire est élu par le Conseil communal ou municipal en son sein pour un mandat de cinq ans. Comme tout choix, ce mode de désignation a des avantages et des inconvénients. D'un côté, il évite de conférer au maire une légitimité plus grande que celle des autres Conseillers et de le faire échapper au contrôle de ceux-ci. De l'autre, il peut être source d'instabilité lorsque l'exercice du pouvoir de destitution du Maire, subséquentement conféré au Conseil, est dicté par la politique politicienne. En tant qu'exécutif de la commune, le Maire convoque et préside le Conseil communal ou municipal, exécute les décisions, et administre les propriétés de la commune. Il est l'ordonnateur du budget de la commune et est chargé de la police administrative. Il est le chef de l'Administration communale. Mais, il exerce certaines compétences au nom de l'État dans le cadre d'un dédoublement fonctionnel. En effet, en tant qu'agent de l'État, le Maire est officier d'état civil, officier de police judiciaire ; il assure la diffusion et l'exécution des lois et règlements. Deux Adjoints, élus dans les mêmes conditions que le Maire, l'assistent et le remplacent dans l'ordre de préséance en cas d'absence ou d'empêchement. Le Maire nomme aux emplois communaux, y compris celui de Secrétaire général de Mairie¹⁴¹.

La commune est subdivisée en arrondissements (sans personnalité juridique ni autonomie financière). Le chef d'arrondissement est élu par le Conseil communal en son sein, autant que possible parmi les Conseillers communaux ou municipaux élus sur la liste de l'arrondissement. Exerçant sur délégation du Maire certains pouvoirs

¹³⁹ *Idem*, art. 28.

¹⁴⁰ Généralement appelé dans ce cas bureau du Conseil.

¹⁴¹ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 48 et ss. Mais cette compétence semble se réduire dans le nouveau Statut général de la Fonction publique.

d'état civil, le Chef d'arrondissement est assisté d'un Secrétaire administratif. Il préside le Conseil d'arrondissement composé des chefs de village ou de quartier de ville et des conseillers élus dans l'arrondissement. Le Conseil communal ou municipal donne des avis au Conseil d'arrondissement. Les arrondissements sont à leur tour subdivisés en villages ou quartiers de ville (unités administratives de base sans personnalité morale ni autonome financière) dotés, chacun, d'un Conseil (de village ou de quartier de ville) dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Le chef de village ou de quartier de ville est élu par le Conseil de village ou de quartier de ville en son sein. L'organisation de l'élection des Conseils de villages et de quartier de ville, initialement confiée aux Conseils communaux et municipaux¹⁴², a été dévolue à la Commission électorale nationale autonome (CENA) en 2013¹⁴³. Le Code électoral promulgué en 2018 renvoie à un décret pour « *les conditions d'organisation et la structure en charge de l'organisation de cette élection* »¹⁴⁴.

L'organisation et le fonctionnement des communes à statut particulier comportent quelques spécificités. Chaque arrondissement compte, dans ces communes, au moins 30.000 habitants¹⁴⁵ et n'est subdivisé qu'en quartiers de ville¹⁴⁶. Le nombre d'Adjoints est ici porté à trois au niveau central en sachant que chaque Chef d'arrondissement est également Adjoint au Maire. La réunion mensuelle du Maire et de tous ses Adjoints est ici dénommée formellement « *la municipalité* »¹⁴⁷. Les Conseillers municipaux peuvent recevoir délégation de signature du Maire en cas d'absence ou

¹⁴² Loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal, art. 103-2

¹⁴³ Code électoral de 2013 déjà cité, art. 16 al. 2.

¹⁴⁴ Loi n° 2018-31 du 9 octobre 2018, déjà citée, art. 302.

¹⁴⁵ Dans les communes de droit commun, les anciennes communes ont été systématiquement érigées en arrondissement alors que, dans les communes à statut particulier, le législateur a procédé à des regroupements pour atteindre le seuil de population requis. Voir à ce sujet, la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, art. 4.

¹⁴⁶ Dans les communes de droit commun, les arrondissements comportent aussi bien des villages que des quartiers de ville.

Malgré leur qualification formelle, certains quartiers de ville dans les communes à statut particuliers sont de gros villages au cœur de l'espace urbain, y compris à Cotonou.

¹⁴⁷ Cf. loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 64 al. 1^{er} d'une part, loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 12.

d'empêchement des Adjoints¹⁴⁸. Les Chefs d'arrondissement reçoivent d'office délégation de compétence pour la mise en place des infrastructures de proximité¹⁴⁹. Dans la pratique, la délégation automatique et obligatoire aux Chefs d'arrondissement est peu effective en raison de l'inexistence de budget au niveau de l'arrondissement et d'une culture administrative faite de méfiance.

La qualification formelle des services publics des communes dépend de la taille de celles-ci. Par ailleurs, le principe de la libre administration implique, entre autres, la liberté pour les collectivités territoriales d'organiser les services publics locaux comme elles l'entendent. L'idée d'organigramme-type des communes, évoquée par certains lors des réflexions préliminaires sur la mise en œuvre de la décentralisation, a été abandonnée pour respecter la liberté de chaque commune. Dans la plupart des communes de droit commun, l'organigramme a pour unité principale le Service qui est organisé en Divisions. Dans des communes d'une certaine importance, les services sont regroupés en Directions. Quant à l'objet des services publics communaux ou municipaux, il recouvre les compétences transférées ou déléguées aux communes. En règle générale, l'organigramme de chaque mairie comprend : des unités opérationnelles (services à la population tels que l'état civil, la carte nationale d'identité, l'urbanisme, la gestion des cimetières, les affaires foncières, les affaires sociales, les services techniques, etc.); des unités fonctionnelles (fonctions de ressources ou de support comme les affaires économiques et/ou financières, les affaires générales ou juridiques, dont la gestion des ressources humaines, la planification/le développement, la communication, etc.); un cabinet (dans les communes les plus importantes).

La coordination des services publics locaux est assurée généralement par un fonctionnaire. Celui-ci est dénommé Secrétaire général et constitue l'un des principaux collaborateurs de l'autorité exécutive locale. Il a un rôle d'impulsion, de mise en cohérence et de contrôle. Il est en outre responsable dans les faits¹⁵⁰ de la tenue du secrétariat du Conseil communal ou municipal. Le Secrétaire général

¹⁴⁸ Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 13 et 18.

¹⁴⁹ *Idem*, art. 30

¹⁵⁰ En droit, le secrétariat du Conseil communal ou municipal est tenu « à la diligence du Maire » (cf. loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 31).

de mairie est nécessairement un agent de la catégorie A (Administrateur ou à défaut Attaché des services administratifs) ou équivalent. Alors qu'elles peuvent bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires de l'État, plusieurs communes ont choisi de recruter elles-mêmes leur Secrétaire général et donc de le rémunérer entièrement (traitement et indemnités) sur leur budget. Après un temps d'hésitation entre la contractualisation et la fonctionnarisation du personnel communal ou municipal, cette dernière a été retenue. Longtemps attendu, le Statut de la Fonction publique territoriale a été finalement intégré au nouveau Statut général de la Fonction publique¹⁵¹ sous la forme de plusieurs Titres.

Comme l'organisation et le fonctionnement, la dynamique démocratique et participative en marche mérite également d'être consolidée.

B.- Une démocratie et une participation à consolider.

L'élection est « *le meilleur garant* »¹⁵² de l'autonomie des collectivités locales, le minimum requis¹⁵³, « *une exigence de la démocratie* »¹⁵⁴. Elle présente des garanties plus grandes que la nomination¹⁵⁵. Ainsi que cela est apparu *supra*, le principe de l'élection des organes locaux est, non seulement admis, mais constitutionnalisé, tout au moins en ce qui concerne les assemblées délibérantes des collectivités territoriales¹⁵⁶. À un moment donné, la Cour constitutionnelle a tant et si bien considéré l'élection comme un critère distinctif de la collectivité territoriale qu'elle a jugé inconstitutionnelle l'application du principe électif aux arrondissements, villages et quartiers de ville, simples subdivisions administratives infra-communales, non dotées de personnalité juridique. Le législateur a dû appeler "consultation démocratique" le mode de désignation des membres des organes consultatifs prévus à ces niveaux quoiqu'il s'agisse

¹⁵¹ Loi n° 2015-18 du 13 août 2018 portant Statut général de la Fonction publique.

¹⁵² QUILLIEN (Philippe-Jean), *Les collectivités territoriales en 15 leçons*. 3^{ème} édition. Paris : Ellipses Éditions, 2006, p. 15.

¹⁵³ DANTONEL-COR (Nadine), *Droit des collectivités territoriales*. 2^{ème} édition, Rosny-sous-Bois : BREAL, 2005, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁴ QUILLIEN (Philippe-Jean), *op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁵ CHAPUS (René).- *Droit administratif général*, 15^{ème} édition. Paris : Montchrestien, 2001. Tome I, p. 404.

¹⁵⁶ Constitution béninoise du 11 décembre 1990, art. 151.

en réalité d'élection¹⁵⁷. Depuis lors, le terme "élection" s'est imposé même à ces niveaux sans suffire à en faire des collectivités territoriales. En tout état de cause, la création de collectivités territoriales, consacrée par des textes juridiques, ne revêt pas de portée pratique tant que, à la suite d'élections, il n'est pas procédé à l'installation des organes locaux. Ainsi, au Bénin, le point de départ concret du processus de décentralisation remonte seulement aux premières élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003 alors que les lois créant formellement des collectivités territoriales ont été promulguées dès 1999.

Depuis lors, des élections communales et municipales ont été organisées en étant couplées avec les élections locales (des conseils de village et quartiers) : en avril-mai mai 2008 ; et le 28 juin 2015.

Le mandat étant resté de cinq ans, il apparaît que les élections communales, municipales et locales n'ont jamais été organisées à bonne date. Si à la fin de la première mandature elles n'ont été différées que de deux mois, un retard de plus de deux ans a été enregistré à la fin de la deuxième mandature. L'installation des conseils communaux et municipaux ainsi que l'élection des maires, de leurs adjoints et des chefs d'arrondissement en 2015 ont été elles-mêmes retardées dans de nombreux cas. Or, par-delà l'organisation d'élections, la régularité de celles-ci est considérée comme l'un des indicateurs de la (bonne) gouvernance au niveau local. Certains plaident donc pour une constitutionnalisation des élections communales, municipales, et locales afin que, comme pour l'élection présidentielle, tous les acteurs se sentent obligés de se mobiliser pour éviter d'en retarder les échéances. Par ailleurs, le contentieux généré par les élections communales, municipales et locales est particulièrement abondant et complexe : sa gestion par la Chambre administrative de la Cour suprême est laborieuse et dure, dans certains cas, plusieurs années. Pour le contentieux des élections communales, municipales et locales, malgré la mise en place des Chambres administratives dans les juridictions du fond, le Code électoral adopté en 2018 maintient la compétence de la Cour suprême et lui prescrit un délai de six mois dont rien ne garantit *a priori* le respect.

En l'absence de référendum local, la participation des administrés à la gestion locale se résume, dans les lois de décentralisation, au caractère public des séances du Conseil communal ou municipal ainsi qu'au droit à

¹⁵⁷ Cf. Décision DCC n° 98-032 des 20, 21 et 31 mars 1998.

l'information et au droit de pétition. Le caractère public des sessions¹⁵⁸ permet à tout administré intéressé d'aller suivre les délibérations. Ce droit d'accès n'a d'intérêt pratique que si, en amont, la convocation de la session et la programmation des séances sont médiatisées de manière à atteindre le public le plus large possible. Tel qu'organisé par les lois de décentralisation, le droit à l'information des administrés sur la gestion communale ou municipale recouvre deux mécanismes. D'une part, « *un relevé des décisions signé du maire et du secrétaire de séance est affiché à la mairie à l'endroit destiné à l'information du public dans les huit jours suivant la séance* »¹⁵⁹. D'autre part, « *toute personne a le droit 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* »¹⁶⁰. Mais une fois encore, l'effectivité de ces droits dépend de la prise de conscience par les administrés de l'importance de leur implication dans la gestion locale. Fort heureusement, des organisations de la société civile ainsi que des projets/programmes soutenus par les partenaires techniques et financiers travaillent à l'éveil de la conscience citoyenne au niveau des communes. Ils promeuvent également une culture de la redevabilité chez les maires. Désormais, et pour la plupart, ceux-ci organisent périodiquement des séances publiques de reddition de comptes, à caractère général ou thématique, en cours de mandat. Le droit de pétition établi au profit de la population et de ses organisations résulte d'un règlement et a donc un fondement juridique moins solide¹⁶¹.

Tout en apparaissant ainsi comme un espace dans lequel des relations complexes se nouent entre plusieurs catégories d'acteurs, la commune se situe dans un environnement où elle développe des interactions avec d'autres institutions.

Section 2. La commune dans son environnement.

Une collectivité territoriale ne peut pas vivre en autarcie. Elle évolue dans un double environnement national et international où elle entretient

¹⁵⁸ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes, art. 30.

¹⁵⁹ *Idem*, art. 33 al. 1.

¹⁶⁰ *Idem*, art. 34.

¹⁶¹ Décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001 portant cadre général du Règlement intérieur du Conseil communal, art. 64-65.

des relations, à la fois avec l'État qui l'a créée, et avec des acteurs non étatiques. Dans certains États africains, il existe une représentation organisée des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle de l'État. Cette représentation s'inscrit généralement, soit dans le cadre de la Chambre haute du Parlement, soit dans celui d'un organe spécifique du type Haut Conseil. Le Bénin ne dispose d'aucun de ces deux types d'organes. Par ailleurs, en l'absence de plusieurs catégories de collectivités territoriales, la question de la répartition des compétences est peu complexe : elle ne se pose qu'entre l'État et les communes. Celui-là reconnaît à celles-ci, à travers les lois de décentralisation, des compétences consultatives ou décisionnelles. Les compétences décisionnelles sont exclusives ou partagées, déléguées ou transférées. Quelle que soit leur nature, les compétences communales portent sur sept domaines principaux¹⁶² auxquels s'ajoutent quatre autres pour les communes à statut particulier¹⁶³. Pour le reste, les relations entre l'État et les communes au Bénin se limitent à la tutelle, dont est développée une conception binaire (§1). Quant aux acteurs non étatiques qui gravitent autour de la commune, ils sont nombreux et celle-ci a avec eux des relations multiformes (§2).

§1. Une conception binaire de la tutelle de l'État.

En France, le terme « tutelle » a été officiellement abandonné en 1982 et remplacé par l'expression « *contrôle administratif* » parce que les modalités de ce contrôle ont évolué et ne correspondent plus à l'idée qui en avait prévalu jusqu'alors mais qui est jugée désormais antinomique de l'autonomie locale. Cependant, l'expression « *contrôle de tutelle* » a survécu et continue d'être couramment utilisée dans le langage juridique. Au demeurant, pour certains auteurs comme le professeur CHAPUS, ce changement de formule était trop artificiel pour s'imposer. Toujours est-il que le mot « *tutelle* » subsiste dans le droit positif de la plupart des États africains francophones au nombre desquels figure le Bénin. Il recouvre

¹⁶² Développement, aménagement, habitat et urbanisme ; infrastructures, équipement et transports ; environnement hygiène et salubrité ; enseignement primaire et maternel ; santé et action sociale ou culturelle ; services marchands et investissements économiques. Pour le détail, cf. loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 84 et ss.

¹⁶³ Enseignement secondaire et formation professionnelle ; transport et circulation, sécurité ; communication. Voir, à ce sujet, la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, art. 19.

ici deux volets distincts mais complémentaires¹⁶⁴ : un contrôle de légalité relativement contraignant (A) et une assistance bidimensionnelle (B).

A.- Un contrôle de légalité relativement contraignant.

Le contrôle de l'État détermine les limites de la libre administration. L'État exerce nécessairement sur les collectivités territoriales un contrôle sans lequel l'autonomie se mue en indépendance et les collectivités territoriales en "États dans l'État". Mais autant le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales doit exister, autant il doit être le plus léger possible pour ne pas remettre en cause l'autonomie locale. Il ne peut en être ainsi que notamment si ce contrôle s'exerce *a posteriori*, c'est-à-dire s'il intervient, non seulement après la prise de la décision par les organes compétents de la collectivité territoriale, mais surtout après l'entrée en vigueur de la décision. Or, au Bénin le contrôle de légalité apparaît comme un contrôle *a priori* à travers la plupart des modalités par lesquelles elle s'exerce sur les actes.

En premier lieu, l'approbation, qui subsiste au Bénin, est très clairement une intervention *a priori* par laquelle un représentant de l'État valide une décision de l'autorité locale. Elle a pu être analysée par une partie de la doctrine comme une "codécision"¹⁶⁵. En principe, elle porte sur dix cas limitatifs énoncés dans la loi portant organisation des communes¹⁶⁶ et est enfermée dans les délais récapitulés dans le tableau n° 2 ci-après.

Mais les apparences sont trompeuses. D'une part, une lecture attentive des lois de décentralisation révèle l'existence de dispositions éparpillées élargissant le champ d'application de l'approbation ainsi que cela ressort du tableau n° 3 ci-après. Dans l'un des cas, l'élargissement résulte d'un règlement. D'autre part, dans quelques cas, le délai d'approbation est relativement long et comporte un risque d'inertie pour l'action publique locale.

Tableau n° 2 : Les dix cas d'approbation dans la loi portant organisation des communes

¹⁶⁴ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 142.

¹⁶⁵ Pour le professeur Maurice BOURJOL par exemple, l'approbation serait un indice de semi-décentralisation.

¹⁶⁶ En témoigne la formule : « Les actes des autorités communales ne sont soumis à approbation que dans les cas ci-dessous » (loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 144).

OBJET	AUTORITÉ/DÉLAI
Le mode de gestion des propriétés communales	Préfet 15 jours
La mission à l'étranger du maire et de ses adjoints	
Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune	
Le budget communal et ses modifications en cours d'exercice	Préfet 1 mois
Les modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux et la fixation des tarifs et autres ressources non fiscales ainsi que leur modalité de perception	
Le montant, la durée, la garantie et les modalités de remboursement des emprunts	
Le montant, la garantie et les modalités d'octroi et de remboursement des avances et prêts	
La dénomination des rues, places et édifices publics	Préfet 2 mois
L'élaboration de tous les documents d'urbanisme	
Les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial	

Jusqu'en 2016, seules six des douze préfectures créées dès 1999 étaient fonctionnelles. Chaque préfet assurait donc le contrôle de légalité des actes d'un nombre relativement important de communes. Ce nombre s'étant réduit avec l'opérationnalisation des six autres préfectures, une évaluation de la pertinence du maintien des délais les plus longs s'impose.

Tableau n° 3 : Les cas complémentaires d'approbation

Création d'organismes de coopération intercommunale dotés de personnalité juridique et d'autonomie financière (EPCI) Loi n° 97-029 – Art. 177 + Loi 2009-17 du 13 août 2009, art. 6 al. 2	Décret en Conseil des ministres
Établissement de relations de coopération décentralisée (Loi n° 97-029 – Art. 179)	Décret en Conseil des ministres - 15 j (décret n° 2005-764 du 19 décembre 2005)
Compte administratif (art. 53 de la loi n° 98-007)	Préfet - 1 mois
Arrêtés de délégation d'attributions du Maire (Décret n° 2005-372 du 23 juin 2005, art. 6)	Préfet

Les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation ne doivent faire l'objet que d'une transmission à l'autorité de tutelle. Mais, contrairement à ce qui se passe en France, elles ne deviennent exécutoires que quinze jours après cette transmission. Il s'agit donc, ni plus ni moins, d'une forme de contrôle *a priori* puisque le délai ci-dessus mentionné permet au préfet d'intervenir éventuellement avant la mise à exécution de la délibération.

Telle qu'elle est conçue au Bénin, l'annulation pose trois séries de problèmes. D'abord, après avoir annoncé l'annulation comme étant l'une des modalités du contrôle de tutelle, le législateur béninois dispose que « *lorsque le conseil délibère illégalement, l'autorité de tutelle, par arrêté motivé, constate la nullité des actes concernés et demande au conseil communal de statuer à nouveau en toute légalité* »¹⁶⁷. On passe ainsi, imperceptiblement, de l'annulation à la constatation de nullité. En toute rigueur, il y aurait une nuance entre l'annulation et la constatation de la nullité. La première suppose une action, une appréciation, un jugement de valeur tandis que la seconde est un simple constat sans prise de position. Mais, au fond, les deux ont la même conséquence pratique, l'anéantissement rétroactif de l'acte. Ensuite, la sanction de l'illégalité précède la mise en demeure (injonction de mise en conformité de l'acte incriminé avec la norme violée). Enfin, disposant du pouvoir d'annuler lui-même l'acte dont l'illégalité est présumée, le préfet est à la fois juge et

¹⁶⁷ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 148.

partie car il peut faire prévaloir son appréciation sur celle de l'autorité locale.

On occultera ici la substitution d'action qui sanctionne les cas d'inertie, d'inaction ou de défaillance de l'autorité locale, et qui suppose une mise en demeure restée infructueuse¹⁶⁸.

En définitive, étant entendu qu'ils n'ont pas à être transmis à l'autorité¹⁶⁹ de tutelle, les actes du maire non soumis à approbation sont seuls à échapper, en principe¹⁷⁰, à tout contrôle *a priori*. Ils deviennent exécutoires dès leur affichage ou publication pour les actes réglementaires, et de leur notification pour les actes individuels.

En ce qui concerne le « *contrôle sur les personnes* », il s'exprime sous la forme de suspension, de révocation ou de dissolution. La révocation et la dissolution sont prononcées par décret du président de la République pris en Conseil des ministres. Les cas de dissolution du Conseil communal ou municipal et de révocation du Maire sont rappelés dans l'encadré ci-après.

Encadré n° 1 : Les cas de suspension, de dissolution et de révocation

Cas de dissolution du conseil communal ou municipal (art. 154 – loi n° 97-029)

- Remise en cause de l'ordre républicain
- Atteinte grave à l'unité et à la cohésion nationales et à l'intégrité territoriale
- Non fonctionnement du conseil communal pendant six (6) mois

Cas de révocation du Maire (Faute lourde – art. 55 – loi n° 97-029)

- Utilisation des fonds de la commune à des fins personnelles
- Prêts d'argent effectués sur les fonds de la commune
- Faux en écritures publiques
- Refus de signer ou de transmettre, à l'autorité de tutelle, une délibération du Conseil communal
- Vente ou aliénation abusive des biens domaniaux
- Toutes autres violations des règles de déontologie administrative

Alors que la révocation frappe des autorités individuelles, la dissolution concerne des organes collégiaux. Mais les deux sanctions sont irrévocables. Cependant, elles peuvent être précédées d'une

¹⁶⁸ *Idem*, art. 149.

¹⁶⁹ Seules des délibérations sont concernées par l'obligation de transmission.

¹⁷⁰ Dans la pratique, le préfet peut en avoir connaissance par la pratique administrative de l'ampliation.

suspension, mesure conservatoire prononcée par le Ministre chargé de la décentralisation pouvant s'appliquer aussi bien à une autorité (maire, Adjoint,...) qu'à un organe collégial (Conseil).

Il ressort de tout ce qui précède que le préfet joue un rôle prépondérant en matière de contrôle de tutelle. Cependant, contrairement à ce qu'indique le législateur, le préfet n'est pas « l'unique autorité de tutelle de la commune »¹⁷¹ : il n'est que la principale autorité de tutelle des communes. En effet, d'autres autorités sont seules à exercer certaines modalités du contrôle de tutelle. Il s'agit du Ministre chargé de la décentralisation pour la suspension, et le président de la République, à la fois pour la dissolution et pour la révocation.

Le pouvoir d'initiative reconnu au préfet en matière de convocation du Conseil communal ou municipal semble se rattacher davantage au statut de représentant de l'État qu'à celui d'autorité de tutelle. Mais il est vrai que ces deux qualités sont intimement liées. Quant à la visite annuelle du préfet dans chaque commune du département, elle peut concourir à l'exercice du contrôle de tutelle mais ne s'y réduit pas. En effet, cette visite peut également permettre de contrôler l'exercice des compétences déléguées : elle peut alors revêtir le caractère d'une inspection. Par ailleurs, la visite annuelle n'est sanctionnée que par « un rapport adressé au Ministre chargé de l'Administration territoriale, avec copie au maire qui la communique au Conseil pour information et/ou délibération si cela est nécessaire »¹⁷². Elle semble donc participer moins du contrôle que de l'assistance-conseil, qui revêt un caractère bidimensionnel.

B.- Une assistance bidimensionnelle.

L'assistance de l'État aux communes est aussi bien technique que financière.

L'assistance technique, également appelée assistance-conseil, est la deuxième composante de la tutelle en dehors du contrôle de légalité¹⁷³. L'assistance-conseil correspond à la dimension

¹⁷¹ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 141.

¹⁷² *Idem*, art. 151.

¹⁷³ L'assistance-conseil est régie par le Décret n° 2007-629 du 31 décembre 2007 portant définition et modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux

pédagogique de l'État, par opposition à sa dimension "policière" qu'est le contrôle de légalité. Elle constitue une mission obligatoire de l'État, qui incombe au préfet en sa qualité d'autorité de tutelle. Elle consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'État à la disposition des communes en vue d'un meilleur exercice de leurs compétences. Les principaux acteurs de l'assistance-conseil sont le préfet, les collaborateurs du préfet (Chargés de mission, Chefs de service de la préfecture) et les Services déconcentrés.

Les interventions liées à l'assistance-conseil peuvent être classées selon trois critères différents. En termes de prévisibilité, l'assistance-conseil peut donner lieu à des actions programmées dans le Plan annuel d'assistance-conseil (PAAC) ou à la réponse aux demandes ponctuelles. Par rapport à la nature des actions, il est possible de distinguer les conseils et avis, les prestations et la formation. Enfin, les modalités de l'assistance-conseil peuvent être les visites du préfet, les tournées des Chargés de mission, les entretiens, y compris téléphoniques.

L'assistance-conseil a un coût. Parce que son financement est en principe assuré par l'État sur les crédits déconcentrés, elle est gratuite pour les communes bénéficiaires. Mais, exceptionnellement, elle peut être payante pour celles-ci dans les conditions précisées par les textes précédemment mentionnés.

Sans être formellement rattachée par le législateur à la tutelle, l'assistance financière de l'État aux communes est une donnée non négligeable de leurs relations.

Initialement, le législateur avait prescrit la création d'un Fonds de solidarité intercommunale pour le développement équilibré des communes d'une part, d'une institution de financement des collectivités territoriales d'autre part. Finalement, seul a été créé un Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) abondé à la fois par l'État béninois et certains partenaires techniques et financiers. Sa conception, son opérationnalisation et sa gestion sont sous-tendues par des principes affichés sur le site de la Commission nationale des Finances locales (CONAFIL) qui l'administre¹⁷⁴. Les critères de répartition sont la population, le niveau de pauvreté, la superficie et la

communes et par l'Arrêté n° 008/MDGLAAT/MFE/DC/SG/DGAE du 7 mars 2011 portant définition et modalités de rémunération de l'assistance-conseil payante aux communes.

¹⁷⁴ Voir : <http://conafil.org>

performance. Le FADeC comporte des dotations affectées¹⁷⁵ et des dotations non affectées¹⁷⁶. Les allocations correspondant au FADeC non affecté Investissement sont constituées d'une allocation fixe et d'une dotation de péréquation. La dotation fixe, qui n'était que de 21 millions de FCFA par commune pour 2017 est passée à 47 millions de FCFA en 2018¹⁷⁷.

Dans l'utilisation de ces ressources pour leur action, les communes collaborent avec divers acteurs non étatiques.

§2. Des relations de formes variables avec des acteurs non étatiques divers.

En dehors de l'État, dont elle relève, une commune peut entretenir des relations avec les autres communes béninoises et avec différentes composantes de la société civile sur le plan national. Elle peut également coopérer avec d'autres collectivités territoriales étrangères. L'analyse de ces relations conduit donc à s'intéresser à la coopération intercommunale ou intercommunalité, qui a été recentrée sur l'établissement public de coopération intercommunale, en abrégé EPCI (A), aux Associations de pouvoirs locaux désormais bien établies (B), à la coopération internationale décentralisée en plein essor (C) ainsi qu'aux relations avec la chefferie traditionnelle et le secteur privé en construction (D).

A.- Une intercommunalité recentrée sur l'EPCI.

Le régime juridique de l'intercommunalité résulte principalement de trois textes¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Il s'agit de ressources transférées par les ministères sectoriels avec des affectations précises. Pour vaincre les résistances au transfert effectif des compétences et des ressources, une réflexion est engagée en vue d'un transfert direct aux communes des dotations affectées.

¹⁷⁶ Ressources dont l'affectation est décidée librement par chaque commune.

¹⁷⁷ Consulter à ce sujet le même site.

¹⁷⁸ Il s'agit :

. de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes, une loi générale sur la décentralisation, qui consacre quelque disposition à l'intercommunalité ;

. de la loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité, une loi spécifiquement consacrée à la thématique ; et

La loi portant organisation des communes fixe quelques principes applicables à l'intercommunalité.

En premier lieu :

*« Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux. Dans ce cas, une convention détermine les droits et obligations de chacune des parties »*¹⁷⁹.

En deuxième lieu :

« Les organismes créés conformément à l'article 176 ci-dessus, peuvent être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière

*La création, l'organisation et le fonctionnement de ces organismes intercommunaux sont approuvés par décret pris en conseil des ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale »*¹⁸⁰.

Au regard de ce qui précède, cette loi paraît libérale : elle reconnaît aux communes en matière d'intercommunalité une certaine liberté qui est le corollaire de l'autonomie communale. L'intercommunalité apparaît comme une faculté. La décision d'exercer cette faculté appartient aux communes concernées. La liberté s'applique à la fois à la décision d'entrer en intercommunalité, à l'identification des communes partenaires et au choix de la forme à conférer à l'intercommunalité. *A priori*, seule la signature d'une convention s'impose : la création d'une structure n'est pas obligatoire. Même dans l'hypothèse de la création d'une structure, celle-ci peut ne pas être dotée de la personnalité juridique. À la limite¹⁸¹, il aurait été possible de penser qu'en décidant de conférer la personnalité juridique à une structure intercommunale, les communes ont encore le choix entre une Association (personne morale de droit privé) et un établissement public (personne morale de droit public). Lorsque les communes décident de conférer la personnalité juridique et

. du décret n° 2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pris pour l'application de la loi du 13 août 2009.

¹⁷⁹ *Idem*, article 176.

¹⁸⁰ *Idem*, article 177.

¹⁸¹ L'obligation de faire approuver la création de la structure oblige à exclure l'Association qui, par nature, est soumise à une autre législation et donc à une autre procédure.

l'autonomie financière à l'organisme d'intercommunalité, la modalité d'exercice de la tutelle sur celui-ci est l'approbation par décret en Conseil des ministres¹⁸².

Longtemps attendue, la loi spécifique relative à l'intercommunalité restreint la liberté des communes en la matière : alors que par son objet elle est censée définir les « modalités de l'intercommunalité »¹⁸³, elle ne traite que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Hormis les EPCI, il n'y aurait donc pas d'autres types d'organismes d'intercommunalité possibles. Même si elle traduit un effort de clarification¹⁸⁴, la loi du 13 août 2009 recentre donc l'intercommunalité, initialement plus ouverte dans la loi portant organisation des communes, sur les seuls EPCI¹⁸⁵. Par ailleurs, la loi du 13 août 2009 fixe des règles d'organisation et de fonctionnement des EPCI en général peu satisfaisantes.

Au regard de tout ce qui précède, la question du maintien dans l'ordonnement juridique de la loi du 13 août 2009 s'est posée. Certains ont plaidé pour sa révision immédiate. Or, malgré ses insuffisances, cette loi traduit des avancées. Pour la plupart, les insuffisances identifiées résultent de choix stratégiques regrettables, et de formulations maladroitement. Par ailleurs, cette loi a été déclarée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle dont les

¹⁸² Toutefois, le texte ne précise, ni le délai d'approbation, ni la procédure d'approbation notamment la qualité de l'autorité compétente pour introduire le dossier en Conseil des Ministres.

¹⁸³ La marque du pluriel laisse penser à l'existence de plusieurs modalités.

¹⁸⁴ Par exemple, elle définit une typologie des EPCI résumée dans le tableau ci-après :

Tableau : Typologie des EPCI dans la loi du 13 août 2009 :

TYPES D'EPCI	CRITÈRE DISTINCTIF	PROBLÈMES POSÉS
Communauté urbaine	Toutes les communes membres sont « à caractère urbain »	La « commune à caractère urbain » est une catégorie juridique nouvelle. Il n'y a pas de définition légale de l'urbanité en droit positif béninois.
Communauté d'agglomération	L'une des communes membres est à statut particulier	Quid d'un éventuel EPCI ne regroupant que ce type de communes ?
Communauté de communes	Non précisé (déductif) : communes à caractère non urbain	Autre catégorie juridique inconnue au Bénin.

¹⁸⁵ Il s'agit d'un conflit de lois entre deux textes de même nature (lois ordinaires). Or la loi du 13 août 2009 est la plus récente, de surcroît un texte plus spécifique. Logiquement, elle l'emporte sur celle du 15 janvier 1999 dont les dispositions précédentes contraires seraient donc implicitement abrogées.

décisions s'imposent à tous. De même, le Gouvernement ne peut pas refuser d'appliquer une loi rendue exécutoire par la Haute juridiction, et engagerait sa responsabilité en ne prenant pas les mesures d'application dans des délais raisonnables. Enfin, sur un plan pratique, il n'est pas raisonnable d'engager le processus de révision d'un texte juridique avant de l'avoir appliqué. En tout état de cause, les communes n'ont pas attendu les textes juridiques pour enclencher la dynamique de l'intercommunalité. La loi du 13 août 2009 ne fait que changer les règles du jeu et imposer une adaptation des structures préexistantes. En conséquence, après de longs mois de débats, il a été décidé d'élaborer un décret d'application de la loi du 13 août 2009 pour combler les silences de cette loi, en préciser ou mettre en cohérence certaines règles. Tel est l'objet du décret n° 2012-308 du 28 août 2012 précédemment cité.

Toutefois, le recentrage de l'intercommunalité sur l'EPCI est théorique pour deux raisons. D'une part, la Délégation à l'Aménagement du territoire (DAT)¹⁸⁶ avait développé, avec l'appui de partenaires techniques et financiers, un réseau d'entités de coopération intercommunale appelées espaces de développement partagé (EDP). Les EDP participent de l'effort d'identification de territoires intercommunaux rationnels. Ils correspondent donc à des territoires intercommunaux "pensés" et définis sur des bases "objectives", des « *territoires homogènes et consensuels* »¹⁸⁷ définis « *sur la base de la combinaison de... facteurs... multiples* »¹⁸⁸, notamment des « *liens culturels, linguistiques et socio-anthropologiques qui puisent leurs fondements dans l'histoire... [et créent] une conscience identitaire* »¹⁸⁹. L'idée qui sous-tend la création des EDP est de concevoir « *un échelon intermédiaire*¹⁹⁰ de

¹⁸⁶ La DAT est depuis 2016 un organisme sous tutelle du Ministère chargé de l'Environnement ou du cadre de vie.

¹⁸⁷ DÉLÉGATION (BÉNINOISE) À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (DAT), *Mission d'identification des « régions » comme unités de planification territoriale et de gestion du développement au Bénin*, rapport du Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), avril 2005, p. 4.

¹⁸⁸ *Idem*, pp. 5 et 8.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 8.

¹⁹⁰ La mission part du constat que, malgré l'adoption par le Bénin d'une Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT), « *la cohérence voulue dans la planification du développement est encore loin d'être réalisée* » (DAT, *op. cit.*, p. 3) ; le Bénin ne dispose pour l'instant que deux échelles

planification [...] dans la perspective de promotion de pôles de développement économique, de cadres de planification et de gestion intercommunale du développement »¹⁹¹. D'autre part, les communes n'ont pas attendu la définition du cadre juridique de l'intercommunalité pour créer des organismes de coopération intercommunale. Les organismes intercommunaux ayant préexisté à la loi du 13 août 2009 et les EDP ont été créés sous la forme d'Associations. Celles-ci ne sont pas conformes à la loi du 13 août 2009 au regard de laquelle il n'y a d'intercommunalité possible que dans le cadre d'un EPCI. En conséquence, sans les viser expressément, le décret d'application de cette loi leur prescrit une adaptation au nouveau cadre juridique. Cette adaptation passe, soit par la transformation en EPCI, soit par la transformation en Associations de pouvoirs locaux¹⁹².

B.- Des Associations de pouvoirs locaux bien établies.

Les Associations de pouvoirs locaux (APL) sont des regroupements d'élus locaux. Elles constituent le mode principal de mutualisation et de défense des intérêts des collectivités territoriales en Afrique. Au Bénin, elles sont organisées aux niveaux national et intermédiaire. Or, plusieurs APL de niveau intermédiaire ont préexisté à l'APL nationale. D'un point de vue juridique, celle-ci n'est donc pas une faïtière¹⁹³ et celles-là n'en constituent pas des démembrements. Au niveau intermédiaire, il existe onze APL, à raison d'une par département en sachant que seuls les départements de l'Atlantique et

de planification, l'une nationale, l'autre locale : la planification conduite à l'échelle nationale est essentiellement sectorielle donc thématique et présente un caractère diffus ; les plans de développement communal (PDC) à travers lesquels s'exprime la planification à l'échelle locale « manquent de vision » (*Ibidem*); le système de planification est caractérisé par « une faible articulation [entre les échelles nationale et locale] du fait de l'absence d'un schéma directeur d'aménagement du territoire pour l'ensemble du pays » (*Ibidem*).

¹⁹¹ DAT, *op. cit.*, p. 4.

¹⁹² Trois des associations concernées se sont conformées à cette exigence en se transformant en EPCI dont les Statuts ont été régulièrement adoptés en Conseil des Ministres. Il s'agit des 2 KP, de la COFORMO et de ANFANI.

¹⁹³ L'ANCB est présentée sur son site internet comme une faïtière des Associations régionales. Si cette assertion était conforme à la vérité, les membres de l'ANCB seraient les Associations régionales et non les communes comme telles.

du Littoral¹⁹⁴ partagent une même APL. Ces APL portent des dénominations variables : Association, Groupement, Union, Communauté, etc. Sur le plan national se sont constituées l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) depuis 2003 et, l'Association nationale des élus locaux, communaux et municipaux (ANELCOM) regroupant des maires, des conseillers communaux, municipaux et locaux depuis 2017.

Comme les Associations régionales, l'ANCB se positionne comme une « *interface entre communes [d'une part...] pouvoirs publics [...] et partenaires d'autre part, afin de représenter et défendre les intérêts de ses membres* »¹⁹⁵. Les communes béninoises et leurs regroupements adhèrent également à des APL régionales et internationales qui confinent à la coopération internationale décentralisée.

C.- Une coopération internationale décentralisée en plein essor.

La notion de coopération décentralisée est controversée. Dans plusieurs États, une distinction de principe est établie entre la coopération inter collectivités (dont la « *coopération intercommunale* » ou intercommunalité est une composante) d'une part, la « *coopération décentralisée* », conçue comme une relation entre les collectivités territoriales de l'État considéré et des structures étrangères d'autre part. Au Bénin, dans la structure de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, les articles 178 et 179 traitant de la coopération décentralisée figurent malencontreusement sous le Titre VII consacré à la coopération intercommunale, un peu comme si celle-ci englobait celle-là. Cette ambiguïté persiste un peu dans le décret n° 2005-763 du 9 décembre 2005 portant approbation de la politique nationale de coopération décentralisée. En effet, dans le document adopté par ce décret, la coopération décentralisée est « *toute relation de coopération se présentant sous la forme d'accords de partenariat entre au moins une collectivité locale béninoise et d'autres partenaires qui*

¹⁹⁴ Le littoral ne recouvrant que la commune de Cotonou, celle-ci ne peut pas, à elle seule, former une APL.

¹⁹⁵ Site de l'ANCB accessible à l'adresse suivante, consultée en novembre 2018 : https://www.ancbbenin.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=105&Itemid=109&lang=fr

*participent à des programmes d'échanges et ouvrent ensemble à l'amélioration des conditions socio-économiques des populations »*¹⁹⁶.
Finalement, l'ambiguïté est levée par le décret n° 2005-764 de la même date, portant conditions et modalités de la coopération décentralisée, qui y définit comme « *toute relation de coopération qui lie une collectivité locale décentralisée béninoise ou un groupement de collectivités locales béninoises à un partenaire étranger doté de la personnalité morale (collectivité ou ONG étrangère, Association internationale de ville, etc.)* »¹⁹⁷.

Comme en matière d'intercommunalité, les communes ont également anticipé sur la définition des règles juridiques applicables à la coopération décentralisée. Elles ont noué plusieurs accords de coopération décentralisée à partir de 2003, soit au lendemain de l'installation des premiers Conseils communaux ou municipaux élus. Dans certains cas, les communes ont hérité d'accords de coopération décentralisée mis en œuvre dès les années 1980, autrement dit, par les pseudo-collectivités territoriales de la période révolutionnaire. Aujourd'hui, plus de cinquante partenariats actifs sont dénombrés sur le territoire national. Ils concernent des secteurs d'activités variés : culture, appui institutionnel, environnement, aménagement du territoire, éducation/formation/renforcement des capacités, économie locale, santé, agriculture, développement local, microfinance, techniques de l'information et de la communication, hygiène/assainissement/voirie, finances locales, etc.

Une Commission nationale de la coopération décentralisée est créée en 2005. Elle comprend des élus locaux, des représentants de plusieurs ministères ou de la société civile. La même année, les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée sont définies¹⁹⁸.

Quant aux relations avec la chefferie traditionnelle et le secteur privé, elles restent à construire et à consolider.

¹⁹⁶ Politique nationale de coopération décentralisée, annexée au Décret du 9 décembre 2005, déjà cité, p. 17.

¹⁹⁷ Art. 1^{er} du décret.

¹⁹⁸ Décret n° 2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée.

D.- Des relations en construction avec la chefferie traditionnelle et le secteur privé.

Au Bénin, la chefferie traditionnelle est définie, dans un sens strict¹⁹⁹, comme l'« ensemble formé par les rois, les têtes couronnées, les dignitaires et les sages, gardiens de la tradition »²⁰⁰. Pendant la période coloniale, l'Administration française s'est appuyée sur la chefferie traditionnelle pour administrer ses territoires, tout au moins à la base et « surtout dans les zones étendues dont les chefs servaient de relais pour assurer l'encadrement de la population »²⁰¹. Dans cette perspective, « les structures traditionnelles [...] avaient été maintenues et étaient [...] utilisées par l'Administration coloniale : la chefferie de canton et, à la base, le village [...] ; les chefs de canton et de village constituaient les intermédiaires entre l'Administration coloniale et la population, et étaient chargés [...] d'un certain nombre de missions »²⁰². Mais les Chefs traditionnels « n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce car il n'y a pas deux autorités dans le cercle : l'autorité française et l'autorité indigène ; il n'y en a qu'une. Seul le Commandant de cercle commande (...). Le Chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de l'Administration »²⁰³. Les chefs traditionnels n'exercent leur autorité que sur les populations rurales, exclues de la décentralisation. Après leur indépendance, plusieurs États d'Afrique occidentale, centrale ou du Nord ont édicté des textes juridiques pour organiser la chefferie traditionnelle et définir sa place dans l'Administration territoriale. Certains d'entre eux ont poussé la reconnaissance de la chefferie traditionnelle au point de la constitutionnaliser²⁰⁴.

¹⁹⁹ Il existe dans d'autres États africains une conception large dans laquelle la chefferie traditionnelle est confondue avec la « communauté traditionnelle », la « collectivité traditionnelle » ou la « communauté coutumière ». Il en est ainsi dans le décret camerounais n° 77/245 du 15 juillet 1977 aux termes duquel : « Les collectivités traditionnelles sont organisées en chefferies ... » (art 1^{er}).

²⁰⁰ Charte nationale béninoise sur la Gouvernance locale, art. 1^{er}.

Cette définition est comparable à celle adoptée au Niger où la chefferie est perçue comme l'« [...] ensemble des chefs traditionnels dépositaires de l'autorité coutumière » (loi nigérienne n° 2015-01 du 13 janvier 2015, art. 2).

²⁰¹ BOCKEL (Alain), « l'Administration territoriale et locale », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique, tome 1 : l'État*.- Yaoundé - Dakar : EJA, 1981, p. 172.

²⁰² *Idem*, p. 172-173.

²⁰³ Gouverneur VAN VOLLEN-HOVEN, Circulaire du 15 août 1917.

²⁰⁴ Il en est ainsi notamment au Togo, au Niger, au Cameroun, au Tchad.

Au Bénin²⁰⁵, la première décennie après l'indépendance a été caractérisée par le maintien des chefs traditionnels avec des fonctions d'administration : « *Le village est administré par un chef de village assisté d'un Conseil de village* »²⁰⁶. En ce qui la concerne, la Révolution a procédé au démantèlement des institutions traditionnelles. Cette politique s'est traduite notamment par l'exclusion des candidatures des chefs traditionnels : « *le village ou le quartier de ville est administré par le Conseil révolutionnaire local qui a à sa tête le Délégué (...) élu en son sein* »²⁰⁷. Le Renouveau démocratique a favorisé une « *résurgence ambiguë* » de la chefferie traditionnelle²⁰⁸. Courtisés par le pouvoir politique, certains chefs traditionnels participent à des activités politiques et affichent des positions partisans qui les discréditent largement.

Le Forum bilan sur les cinq premières années de décentralisation, organisé en 2007, après avoir rappelé le « *droit de tout citoyen d'être électeur et éligible* »²⁰⁹, a mis en exergue les « *problèmes et risques auxquels pourraient s'exposer les gardiens de la tradition à s'impliquer dans la conquête du pouvoir politique et administratif local* » puis recommandé « *la création au niveau de la commune d'un cadre de concertation pour une meilleure implication de la chefferie traditionnelle dans le processus de décentralisation* ». La Charte nationale sur la Gouvernance locale stipule :

« *La chefferie traditionnelle et les autorités religieuses sont impliquées dans les prises de décisions importantes engageant la vie de la communauté locale.*

Elles constituent des relais de choix entre l'administration communale et les populations à la base.

²⁰⁵ La présente analyse a été présentée par l'auteur en octobre 2015, dans une communication présentée au forum bilan d'une décennie de la décentralisation au Bénin, sous le titre « *L'ingénierie territoriale au Bénin : diagnostic et esquisse de thérapie* », notamment aux pages 15 et 16.

²⁰⁶ Loi n° 59-36 du 31 décembre 1959 portant organisation des villages au Dahomey et créant les Conseils de village, art. 6 ; ordonnance n° 15 PR/MISDM/T du 21 mars 1966 portant institution du village et attributions du Chef de village, art. 8.

²⁰⁷ Ord. n° 74-10 du 13 février 1974, art. 8 ; loi n° 81-001 du 10 octobre 1981, art. 244.

²⁰⁸ BAKO-ARIFARI (Nassirou) & LE MEUR (Pierre-Yves), « La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë », in *Le retour des rois : les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, dir. Claude-Hélène PERROT et François-Xavier FAUVELLE-AYMARD, Paris : Karthala, 2003, p. 123 et s.

²⁰⁹ Cf. Actes du Forum, p. 76.

Leurs avis restent strictement consultatifs » (art. 18).

D'un point de vue juridique, il existe donc aujourd'hui une nette séparation entre la chefferie traditionnelle et l'Administration territoriale. Il ne subsiste dans le droit positif aucun texte régissant la chefferie traditionnelle et lui conférant un rôle administratif. Les chefs coutumiers, gardiens des us et coutumes, n'en conservent pas moins, dans les faits, un rôle important, parfois ambigu, dans la vie sociale et politique.

Récemment, les plus hautes autorités béninoises ont annoncé leur intention de réformer et de réorganiser la chefferie traditionnelle²¹⁰. Mais la plus grande prudence s'impose en la matière. En effet, dans les États qui ont précédé le Bénin dans cette voie, les textes juridiques régissant la chefferie coutumière témoignent d'une "fonctionnarisation", voire d'une "vassalisation" des autorités traditionnelles par l'Administration publique. Il aurait été préférable d'ériger en principe la séparation entre le pouvoir administratif local et la chefferie traditionnelle.

Sur un autre plan, aux termes des lois de décentralisation :

« La commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Elle peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'État. La commune peut créer ses propres services techniques. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat.

À cet effet, elle a recours notamment aux services de l'État, aux sociétés ou organismes d'État, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non gouvernementales, aux associations de droit béninoise habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées, conformément à la réglementation en vigueur »²¹¹.

²¹⁰ Voir par exemple Benjamin LAWSON, « Chefferie traditionnelle au Bénin : Talon veut réformer le secteur », sur le site internet de La Nouvelle Tribune accessible à l'adresse <https://lanouvelletribune.info/2018/08/chefferie-traditionnelle-au-benin-talon-veut-reformer-le-secteur/> consultée en novembre 2018.

²¹¹ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, déjà citée, art. 108.

La liberté contractuelle des communes est une conséquence de leur personnalité juridique et de la libre administration. Comme la contractualisation, un partenariat peut être envisagé entre une commune et le secteur privé. Le Bénin s'est récemment doté d'une loi sur le partenariat public-privé²¹². Aux termes de cette loi, « *les collectivités territoriales et leurs groupements, [...] ne peuvent [...] conclure des contrats de partenariat public-privé que dans la mesure où ils y ont été autorisés par l'État* »²¹³. Malgré sa formulation négative, cette disposition établit au profit des communes une faculté de conclure des contrats de partenariat public-privé. Elle n'impose qu'une autorisation, qui doit s'analyser comme une approbation préalable. Mais le partenariat public-privé reste peu développé au niveau local.

*

**

Le Bénin a connu sa première expérience de décentralisation pendant la période coloniale. Cette expérience a été interrompue assez rapidement. Pendant les dix premières années qui ont suivi l'indépendance, l'évolution de l'Administration territoriale dans cet État est caractérisée par une succession de réformes traduisant des flux et des reflux de la décentralisation en raison d'une instabilité politique chronique. Un système de décentralisation en trompe-l'œil s'est construit progressivement sous la Révolution, à partir de 1974 et a été systématisé en 1981. Le Bénin n'a renoué avec la décentralisation qu'à la faveur du renouveau démocratique inauguré en 1990. Il a d'ailleurs fallu attendre une douzaine d'années pour que la décentralisation devienne effective. Dans une approche prudente et graduelle, les communes constituent la seule catégorie de collectivités territoriales créée. Depuis lors, l'expérience se poursuit. Au nombre des développements récents figure l'amorce d'une contractualisation entre l'État et les communes. Un accord-cadre a été ainsi conclu en 2018 entre le Gouvernement les communes du Grand Nokoué sur le projet dit Asphaltage. Dans un contexte caractérisé par la mondialisation, le Bénin subit aussi quelques influences extérieures

²¹² Loi n° 2016-24 portant cadre juridique du Partenariat public-privé (PPP) du 24 octobre 2016.

²¹³ *Idem*, art. 10 al. 2.

qui concourent à distiller dans la pratique des éléments de la conception anglo-saxonne²¹⁴ de la décentralisation, relativement différente de la conception française que traduisent les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Il est à regretter qu'au terme de vingt-cinq ans de mise en œuvre, les insuffisances du cadre juridique de la décentralisation, révélées par la pratique tardent à être corrigées. En attendant, suite à la priorisation des cibles des objectifs de développement durable (ODD) au Bénin, des actions de renforcement sont en cours pour faciliter l'intégration des ODD prioritaires dans la « *planification communale, notamment à travers les plans de développement communal de troisième génération qui sont en cours d'élaboration* »²¹⁵.

²¹⁴ Sur les manifestations et les limites de cette influence, Cf. SOHOUÉNOU (M. Épiphanie), « L'administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation », in *L'effectivité de la décentralisation au Bénin*, déjà cité, pp. 29-30 notamment.

²¹⁵ GOUVERNEMENT DU BÉNIN et PNUD, *Priorisation des cibles des objectifs de développement durable (ODD) au Bénin*, Cotonou : juillet 2017, p. 76.

Repères bibliographiques

Ouvrages et thèses

BATOKO (Ousmane), *L'Administration régionale de développement au Bénin*, Thèse, Paris 2 - Panthéon Assas, 1992.

BOCKEL (Alain), « L'administration territoriale et locale » in *Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 1 : L'État*, sous la direction de P.F. GONIDEC et M. GLÈLÈ AHANHANZO, NEA, 1982, pp. 171 à 199

GANDONOU (O. M. Diane), *Les villages et quartiers au cœur de la décentralisation au Bénin*, - Saarbrücken, PAF, 2015

NANAKO (Cossoba), *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université d'Abomey-Calavi, août 2016, 436 p.

Approfondir les processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone, Cotonou : Les Éditions du CeDAT, Préface I. D. SALAMI, 2018

NACH MBACK (CHARLES), *Démocratisation et décentralisation (genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne)*, Paris, Karthala/PDM, 2003, 528 pages

PDM, *L'État de la décentralisation en Afrique*, Paris : Karthala, 2003

Essais

ADJAHO (Richard), *Décentralisation au Bénin, en Afrique et dans le monde : état sommaire et enjeux*, Cotonou, août 2002

Décentralisation : La question de la tutelle de l'État sur les collectivités locales, Cotonou : Les éditions du Flamboyant, 2004

DOSSOU (Camille), *Décentralisation, déconcentration, et découpage territorial : ce qu'il faut savoir*, Cotonou, GTZ-DED, 2000

Articles et communications

HOLO (Théodore), « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité » in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7, décembre 1986.

SALAMI (Ibrahim David) (Dir.) *L'effectivité de la décentralisation au Bénin*, Actes du colloque sur le bilan des 10 ans de la décentralisation, in *Les Cahiers du CeDAT*, mai 2015

SOHOUÉNOU (M. Epiphane), « Contribution à l'élaboration d'une échelle de la décentralisation en Afrique noire francophone », in *RBSJA* n° 22 – Année 2009, pp. 143 et ss.

Textes juridiques

Constitution du 11 décembre 1990

Recueil de textes sur la décentralisation, Droits et Lois, Édition 2016,
à compléter notamment par :

. la loi n° 2015-18 du 13 août 2018 portant statut général de la
Fonction publique ; et

. la loi n° 2018-31 du 9 octobre 2018 portant Code électoral.

Revue et documents

Ministère chargé de la Décentralisation

*Les Actes du Forum national sur le bilan de la Réforme de
l'Administration territoriale et la gestion des communes*, novembre
2007, 168 pages.

Politique nationale de décentralisation et de déconcentration, 2
volumes : 1. Rapport-synthèse du document cadre ; 2. Annexes, juin
2009.

Revue La Territoriale

Groupe de presse Le Municipal.- Journal Le Municipal

ANCB

Échos des communes

Courrier mensuel (électronique)