

Revue Béninoise de Science Po (RBSP)

Volume 03

Numéro 01

Janvier 2019

Publié en ligne le XX janvier 2018

ISSN 1840-8176



Revue éditée par le Centre d'Etudes Sociologiques et de Science Politique (CESPo), autorisée par le Comité scientifique sectoriel des Sciences juridiques, Administratives et Politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) et agréée par le CTS Sciences Juridiques et Politiques du CAMES

BP : 1683 Abomey-Calavi (BENIN) / Email : cespouac@gmail.com / Tel. : (229) 97 07 32 27
Site internet du CESPo : www.cespo.org / Site internet de la RBSP : www.revue.cespo.org

EQUIPE EDITORIALE

Présidence d'honneur

M. Théodore HOLO, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

M. Koffi AHADZI-NONOU, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Président honoraire de l'Université de Lomé (Togo)

M. Daniel BOURMAUD, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Bordeaux (France)

M. Luc SINDJOUN, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Augustin LOADA, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Ouaga II (Burkina Faso)

M. Djédjro MELEDJE, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire)

M. Alain ONDOUA, Agrégé de droit public, Professeur des universités, Agence Universitaire de la Francophonie (BAGL/AUF)

M. Babacar GUEYE, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université Cheikh Anta Diop (Sénégal)

Comité de direction

M. Adolphe DANSOU, Maître de conférences de science politique, Université Gaston Berger (Sénégal)

Directeur de publication

M. Hygin KAKAI, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Rédacteur en chef

M. Aziz MOSSI, Docteur en Sociologie, Université de Parakou (Bénin)

M. Abdoul Karim SAIDOU, Docteur en science politique, Université de Ouaga II (Burkina Faso)

Secrétaires de rédaction

Mme Vaïa DEMERTZIS, Diplômée en science politique, Déléguée de l'Association Belge Francophone de Science politique

Chef d'édition

Comité scientifique

M. Olivier NAY, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

Mme Johanna SIMEANT, Agrégée de science politique, Professeure des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

M. Yves SUREL, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

M. Franck PETITEVILLE, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Grenoble (France)

M. Dominique DARBON, Professeur des universités à Sciences Po, Université de Bordeaux (France)

M. Min REUCHAMPS, Professeur de science Politique, Université Louvain-la-Neuve (Belgique)

M. Augustin LOADA, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Ouaga II (Burkina Faso)
M. Francis AKINDES, Professeur titulaire de sociologie, Université Alassane Ouattara (Côte d'Ivoire)
M. Adama KPODAR, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université de Kara (Togo)
M. Mahaman TIDJANI ALOU, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université Abou Moumouni (Niger)
M. Mamadou GAZIBO, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Montréal (Canada)
M. Albert TINGBE AZALOU, Professeur titulaire de sociologie, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
Mme Nadine MACHIKOU, Agrégée de science politique, Professeure titulaire, Université de Yaoundé II (Cameroun)
M. Gérard PEKASSA, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université de Yaoundé II (Cameroun)
M. Ibrahim SALAMI, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
M. Dandi GNAMOU, Agrégée de droit public, Professeur titulaire, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
M. Adolphe DANSOU, Maître de conférences de science politique, Université Gaston Berger (Sénégal)
M. Nicaise MEDE, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
M. Auguste NGUELIEUTOU, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Douala (Cameroun)
M. Yves MANDJEM, Agrégé de science politique, Maître de conférences, IRIC-Université de Yaoundé II (Cameroun)
M. Joseph KEUTCHEU, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Dschang (Cameroun)
M. Hygin KAKAI, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
M. Louis Martin NGONO, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Yaoundé II (Cameroun)
M. Sergiu MISCOIU, HDR en science politique, Maître de conférences, Université Babès Bolyai (Roumanie)
M. Geoffroy MATAGNE, Chargé de recherche, maître de conférences, Université de Liège (Belgique)

Informatique et mise en page

M. Raimi ESSESSINO

Auditeur du master recherche en Science politique fondamentale, Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

SOMMAIRE

LES ORIGINES ET ENJEUX DES THEORIES DELIBERATIVES DE LA DEMOCRATIE.....	4
DE LA FEMINITE COMME REFERENTIEL DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES SPORTIVES AU CAMEROUN	34
LES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES CONTRE BOKO HARAM AU CAMEROUN : INSTRUMENT DE POUVOIR, DE MOBILISATION ET DE FABRICATION D'UN RAPPORT NATIONAL A LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME	58
LA MISE SUR AGENDA DE LA REFORME DE LA POLICE DE PROXIMITE AU BURKINA FASO : ENTRE CONTINUITE ET DEFICIT PROGRAMMATIQUE	99
PROCESSUS DE CONSOLIDATION DEMOCRATIQUE AU SENEGAL : LA REFORME DES INSTITUTIONS A L'EPREUVE DU CONSENSUS.....	121
LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU BENIN, ENTRE DEVELOPPEMENT LOCAL ET DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	161
JOUER AVEC LES RÈGLES EN POLITIQUE : USAGES ET MESUSAGES DE LA NON-APPLICATION DE LA LOI AU CAMEROUN.....	198
LES LANGUES NATIONALES ET LA PRODUCTION DU DROIT EN AFRIQUE.....	238
RECOMMANDATIONS AUX AUTEURS.....	277

LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU BENIN, ENTRE DEVELOPPEMENT LOCAL ET DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Fidèle Kadoukpè AYENA

Assistant des Universités nationales du Bénin
Faculté de Droit et de Science Politique
Université d'Abomey-Calavi

La décentralisation et ses corollaires : la gouvernance locale, les partenariats public/privé, les participations citoyennes, sont défendus dans les politiques publiques comme des ressources nécessaires pour bâtir un Etat aussi bien efficient que fédérateur de toutes ses unités territoriales autour d'une seule et même cause commune : l'efficacité de l'action publique et la consolidation de la démocratie représentative. La décentralisation est, en effet, un outil de l'action publique permettant l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales en opérant en leur faveur, un transfert conséquent des compétences, pour une gestion autonome de leurs intérêts propres. C'est ce qu'il convient d'appeler le gouvernement local, acteur principal du développement local et promoteur de la démocratie participative.

L'importance de la participation citoyenne à la consolidation de la démocratie par des règles de gouvernance territoriale incitait Marion Paoletti à postuler que cet appel : « (...) à la participation des habitants devient une norme de l'action publique contemporaine »¹.

La réforme de décentralisation mise en œuvre au Bénin depuis 2003 défend partout un Etat de proximité pour la

1 PAOLETTI Marion., « Démocratiser d'abord », in TOURNON Jean, (dir.), *La république antiparticipative : Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.23

fourniture et l'accessibilité des services publics en tout lieu du territoire national. En effet, le renouveau du local après le Renouveau démocratique² en république du Bénin s'est imposé partout mais non sans difficulté. C'est la consécration, à tout le moins, des assises des Etats généraux de l'administration territoriale de 1993. Partant, la décentralisation est devenue le nouvel étendard de la réforme territoriale voire le point d'ancrage des politiques publiques au Bénin. Partout domine une idée de refondation de l'Etat béninois par la réforme territoriale : une logique de l'action publique subséquente à la transition démocratique de 1990. Cette transition politique a favorisé l'essor d'un développement véritable à la base : c'est désormais le leitmotiv des nouvelles politiques publiques dans le pays du Renouveau démocratique. C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit la pensée de Suzanne Robert lorsqu'elle considère que : « *La manière dont les sociétés se structurent, se gouvernent, prennent des décisions et répartissent ou partagent le pouvoir, façonne le contexte dans lequel le développement peut se faire* »³. Suzanne ROBERT entend ici le concept du développement selon une définition donnée par Alain Touraine⁴ parlant à cet effet d' : « *Un ensemble d'actions qui fait passer une collectivité d'un type de société à un autre, caractérisé par un degré plus élevé d'intervention de la société et de ses membres sur elle-même* ». Convaincus tant bien que mal par les bailleurs de fonds internationaux, les pouvoirs publics entendent également faire du découpage territorial amorcé, un tremplin pour réussir la spatialisation du Renouveau démocratique.

2 Ce Renouveau démocratique est la suite logique de la crise de l'Etat postcolonial comme le soulignait SAWADOGO Raogo Antoine, *L'Etat africain face à la décentralisation*, Paris, Ed. Karthala, 2001.

3 ROBERT Suzanne, « Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées », in, *GEMDEV*, (dir.), *Les avatars de l'Etat en Afrique*, ED. Karthala, 1997, p. 162

4 TOURAINE Alain, *La voix et le regard*, Paris Ed. du Seuil, 1978, p. 36

Les nouvelles entités territoriales circonscrites par le nouveau découpage du territoire national induit par cette réforme de décentralisation sont régies par le principe à valeur constitutionnelle de libre détermination⁵. Les collectivités territoriales créées par les lois de décentralisation du 15 janvier 1999, au nombre de soixante-et-dix-sept (77), ont de ce fait reçu le statut de collectivités territoriales autonomes. Celles-ci reçoivent la pleine compétence⁶ pour leur administration mais tant s'en faut, les ressources afférentes peinent encore à venir. Les politiques publiques relatives à cette réforme de décentralisation amorcée par l'Etat béninois s'inscrivent évidemment dans la perspective de consolidation du renouveau démocratique instauré avec les assises de la Conférence nationale de 1990. Vincent Lemieux⁷ donnait la définition suivante des politiques publiques lorsqu'il affirme que, quel que soit le domaine où elles interviennent, elles sont : « (...) *des tentatives de régulation de situations présentant un problème public, dans une collectivité ou entre des collectivités* ». Dans son analyse cognitive des politiques publiques, Pierre Muller rappelait justement que : « *Les politiques publiques constituent ainsi un niveau d'interprétation spécifique de l'activité politique. Ce faisant, l'analyse des politiques a contribué, surtout en Europe, à rompre avec une conception considérant l'Etat sous des formes diverses, comme une « entreprise de domination » caractérisée d'abord par sa capacité à imposer un ordre politique global, en lui substituant une conception centrée sur l'aptitude de l'Etat à*

5 Article 151 de la Constitution du Bénin.

6 Article 82 de la loi du 15 janvier 1999

7 LEMIEUX Vincent, « Les politiques publiques et les alliances d'acteurs », in, LEMIEUX Vincent, BERGERON Pierre, BEGIN Clermont et BELANGER Gérard, (dir.), *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux*. Chapitre 5, pp. 107-128. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1994, [en ligne] disponible in : « Les classiques des sciences sociales (Jean-Marie TREMBLAY) », p. 7

« résoudre les problèmes »⁸. Il s'agit avant tout, et c'est bien là l'intérêt de cet article, de comprendre comment l'Etat rend performantes ses modalités d'action publique à tous les niveaux de ses échelons territoriaux d'où l'intérêt pour nous de recourir dans cette analyse à une sociologie compréhensive⁹ des politiques publiques dans le cadre de la décentralisation et de la réforme de l'administration territoriale au Bénin.

En privilégiant également une approche qualitative et exploratoire par l'entretien de recherche et la méthode documentaire, cet article dresse un état des lieux tant de l'implémentation que des implications sociopolitiques de cette réforme administrative de décentralisation en termes de démocratie locale et d'autonomie locale. En effet, la démocratie instaurée au Bénin sous l'étendard d'une renaissance ou plutôt du renouveau démocratique à l'orée des années quatre-vingt-et-dix, a fini par s'imposer en force dans les arènes territoriales avec cette réforme de décentralisation. Le credo politique de cette réforme décentralisatrice réside dans le développement local, la promotion des principes et règles de bonne gouvernance, l'éveil de la participation citoyenne et par-dessus tout la restructuration de l'Etat. Dans cette étude des politiques publiques territoriales, nous présumons comme hypothèse que la spatialisation de l'action publique joue un rôle catalyseur dans le développement local et l'enracinement de la démocratie. Cette hypothèse à l'origine des observations conduites dans cette étude empirique suppose la possible refondation de l'Etat par la réforme de décentralisation laquelle est, par ailleurs, revêtue des

8 MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». In : Revue française de science politique, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208. [En ligne, disponible sur Persée, <http://www.persee.fr>, p. 191

9 Pour l'intérêt de la sociologie compréhensive voir WEBER Max, *Economie et société*, Paris : Plon, 1971 (Tome premier ; traduit de l'allemand par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand et al. sous la direction de CHAVY Jacques et DAMPIERRE)

qualités particulières en termes de continuité et de consolidation du renouveau démocratique des années quatre-vingt-et-dix. En termes de continuité justement, il va sans dire que le processus de décentralisation est une phase complémentaire du processus de démocratisation¹⁰. C'est le constat fait par E. Badou¹¹, à l'instar de la plupart des enquêtés mobilisés dans cette étude : « *La décentralisation en cours au Bénin est un couronnement de la conférence nationale de 1990 et donc une continuité ou une consolidation de la démocratie au Bénin* ». Acteur du développement local, le gouvernement local est pensé pour refonder l'Etat dans son ensemble en favorisant l'émergence d'une démocratie locale ou participative. Peut-on parler concrètement de refondation de l'Etat du renouveau démocratique sans penser au postulat du renforcement ou de consolidation de la démocratie par la base. En effet, tout besoin de refonder un Etat à l'origine hyper-centralisateur¹² par l'instauration du modèle démocratique doit s'accompagner d'un point de vue pragmatique d'une politique de territorialisation capable de créer une synergie entre le centre et la périphérie. C'est dans cette perspective de réaménagement territorial, de consolidation démocratique que s'inscrivent les politiques de décentralisation afin que les échelons du local puissent s'apparenter à ce qu'on pourrait qualifier de maillons forts du renouveau démocratique instauré au Bénin (I). Mais nous verrons également que si la refondation de l'Etat engagée sous couvert de cette réforme territoriale de décentralisation est un programme politique diffus, polarisant, dans tout le pays, acteurs publics et

10 Le point de départ de ce processus de démocratisation étant la Conférence nationale des forces vives de la nation et la Constitution du 11 décembre 1990 qui instaura une nouvelle république.

11 Entretien du 07 juillet 2009

12 BANÉGAS Richard, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*. Paris, Ed. KARTHALA, 2003

masses populaires, son implémentation reste pourtant à nuancer sur l'étendue du territoire (II).

l°) Une réforme de décentralisation consolidante

La réforme de décentralisation expérimentée au Bénin apparaît comme une suite logique du processus de démocratisation entamé dans le pays. C'est en quelque sorte le temps du renouveau du local en complément du renouveau démocratique. Aussi ce regain du local est-il porté par la double ambition de spatialiser désormais le renouveau démocratique mais encore de favoriser en tout point l'émergence du développement à la base. Si la revalorisation des échelons territoriaux participe du développement local (A), il n'en demeure pas moins que ce développement à la base est confronté à des obstacles tant administratifs que sociopolitiques (B)

A°) L'importance des échelons territoriaux pour le développement local

Force est de reconnaître que ces politiques publiques territoriales visant le développement local à travers la décentralisation¹³ et la bonne gouvernance sont une fois de plus l'émanation du pouvoir incitatif des bailleurs de fonds internationaux¹⁴. Dans la même perspective, Thomas

13 En effet, comme le souligne Charles NACH MBACK, « *La décentralisation est également associée au développement local. Cette association s'inscrit dans les théories qui en appellent à la réforme économique de l'Etat en termes d'une réduction de son interventionnisme économique.* », in, NACH MBACK Charles, *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, KARTHALA-PDM, 2003, p. 37. Il reprend à son compte le credo politique de la Banque mondiale pour inciter les populations à s'intéresser à leurs affaires locales d'après un rapport de cet organisme datant de 1997 : « *Les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité* ».

14 C'est la teneur même des affirmations d'Isabelle ROUSSEAU lorsqu'elle considère en pensant aux pays du Sud en voie de démocratisation que : « *La Banque mondiale érige une nouvelle modalité de gouvernement – la gouvernance – en outil et produit de ces différents niveaux de restructuration. Implicitement, selon cet organisme, le degré de gouvernance en*

Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan¹⁵ reconnaissent la conditionnalité de ces politiques de décentralisation et démocratisation en Afrique, en affirmant que : « *La décentralisation appartient clairement à l'arsenal des conditionnalités politiques de l'aide au développement. Pour les bailleurs de fonds c'est une clé qui doit ouvrir de nombreuses portes. Elle permettrait non seulement l'introduction de la démocratie locale et de la responsabilité politique (accountability), mais aussi la libération des dynamiques de développement « à la base ». La mise en place d'une autonomie locale serait comme une « école de la démocratie » et « liquiderait les résidus du pouvoir autoritaire » Betz* ».

Pour réussir l'aménagement du territoire national, pour dynamiser le développement économique, les pouvoirs publics s'accordent dorénavant à reconnaître aux arènes locales leur potentiel en matière de développement socio-économique. Outre sa réputation de cellule de base de l'expression du renouveau démocratique au Bénin, le local¹⁶ ou les échelons infra-étatiques sont désormais comme un moteur inestimable de la croissance économique. Il faut donc les investir pour mettre en valeur leurs ressources, leurs

viendrait à être aussi la mesure du succès des réformes. Ainsi considérée, la gouvernance serait la technique ou encore le mode de conduite des affaires publiques qui accompagne la réforme de l'Etat, technique dont l'un des effets serait d'accélérer et/ou de consolider le processus de démocratisation ». Cf. ROUSSEAU Isabelle, « Réforme de l'Etat et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation », in, HERMET Guy et alii, (dir.), *La gouvernance : Un concept et ses applications*, Editions KARTHALA, 2005, p. 120.

¹⁵ BIERSCHEK Thomas et SARDAN (de) Jean-Pierre Olivier, *Les pouvoirs au village : Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Editions KARTHALA, 1998, p. 12

¹⁶ Grâce à la réforme de décentralisation, les espaces du local ont recouvré toute la dimension de leur valeur et de leur intérêt dans la mise en œuvre des politiques publiques. C'est également l'idée défendue par William GENIEYS lorsqu'il écrit que : « *Le territoire du local s'impose comme le lieu où l'on peut observer comment, au concret, se redéfinissent les formes de l'action publique [...]. Le développement local devient un secteur propice à l'innovation. Les élus locaux qui en ont la responsabilité impliquent de plus en plus des experts locaux sur cette question* ». Cf. GENIEYS William, « Le développement local face à l'Etat : La genèse du Pays « Cathare » », in, BALME Richard, FAURE Alain et alii, (dir.), *Les nouvelles politiques locales : Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences PO, 1999, pp. 367 & 370

potentialités de développement en impulsant à travers la gouvernance locale, une véritable culture de rationalité économique dans la gestion concertée¹⁷ des affaires publiques. En cette matière, nous pouvons relever un changement notable dans la vie des collectivités locales¹⁸ désormais actrices de leur propre développement.

Il est à relever, dans la même perspective, que la nouvelle politique de décentralisation au Bénin, a favorisé un accroissement des projets nationaux comme internationaux de développement ou d'appui au développement des collectivités locales. On pourrait ici reprendre quelques exemples notables dont les impacts sur le fonctionnement, un tant soit peu, autonome des communes, n'est pas du tout négligeable. Ainsi, par exemple : du programme ADECOI (Appui au Développement et aux Initiatives locales dans le Borgou) qui nourrit l'ambition de contribuer à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des populations des communes de ce département du Nord-Bénin en favorisant autant l'implication des autorités locales que la responsabilisation des citoyens concernés par ces projets de développement local. Son financement est assuré collégialement par le Fonds d'Equipements des Nations Unies (FENU), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds belge de survie, le gouvernement béninois et l'ensemble des communes intéressées. Le projet ADECOI dont le lancement dans cette région septentrionale du Bénin, avait coïncidé avec la mise

17 Cette gestion concertée doit être le produit de la participation des populations à l'édifice du développement communal pour tenir compte, un tant soit peu, des résolutions de la « *Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation* », telle qu'elle découle de la conférence internationale d'Arusha en République-Unie de Tanzanie (février 1990) qui recommande à cette fin, « *la décentralisation des processus et institutions de prise de décision*. ». Voir NACH MBACK Charles, *Démocratisation et décentralisation*, op. cit. pp. 82-83

18 Cf. entretiens du 07 juillet 2009 et 09 juin 2011 avec Sabaï KATÉ, ancien ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et maire de la commune de Banikoara – département de l'Alibori

en œuvre de la réforme de décentralisation en 2002/2003 a permis de fédérer les populations des communes bénéficiaires autour d'une même cause : la réalisation d'un objectif de développement participatif. C'est dans ce cadre qu'interviennent aussi les nombreuses opérations de micro finances à destination des ménages les plus démunis. D'autres projets ou programmes¹⁹ d'appui au développement participatif local intervenant dans un rayon plus large soit à l'échelle nationale, tel que le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC), soit à l'échelle régionale à l'instar du Fonds d'Investissement Villes Secondaires, participent également de ces actions de développement ou de soutien au développement local. Pour reprendre encore l'exemple du département du Borgou, force est de reconnaître qu'avec la décentralisation, les communes du Nord-Bénin en général font l'objet d'une attention particulière de la part des bailleurs de fonds internationaux comme on peut le constater avec la commune de Parakou dont nous avons relevé les déclarations suivantes de celui qui fut son premier magistrat d'alors Soulé Allagbé²⁰ :

« La municipalité de Parakou fait partie de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOD), laquelle développe ses actions en partenariat avec l'ASGOL (Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale) dans le département du Borgou. Les principaux objectifs définis par l'ASGOL consistent à favoriser la participation des acteurs de la société civile dans la définition des politiques publiques locales ; la consolidation du rôle de l'instance communale comme

19 Nombreux sont, en effet, les programmes d'action mis en œuvre pour favoriser le développement des collectivités locales. Ainsi par exemple du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE), du Programme d'Appui au Plan de Développement des Collectivités Territoriales (PAPDC) ou encore du Projet National de Développement Conduit par les Communautés (PNDCC)

20 Entretien du 16 avril 2009

moteur du développement local dans une parfaite synergie avec les orientations politiques au niveau national. Enfin, soutenir la dynamique naissante des intercommunalités ainsi que le processus d'institutionnalisation des communes à travers la réforme de décentralisation ».

Plus au Nord du Bénin, dans la commune de Banikoara – département de l'Alibori – le maire Sabaï Katé²¹ soulignait qu' : « *Au titre du FADEC (Fonds d'Appui au Développement des Communes) la commune de Banikoara a reçu en 2009 du gouvernement central un fonds d'un montant de cent cinquante-et-cinq millions de francs CFA (155 000 000 FCFA)* ». Ces divers fonds d'investissement ont pour finalité de favoriser les dynamiques locales et le développement des territoires. Néanmoins cet objectif de développement local se confronte à quelques difficultés sociétales, organisationnelles et logistiques.

B°) Les obstacles administratifs et sociopolitiques au développement local

L'équation décentralisation, gouvernance territoriale et développement local n'est pas forcément égale au principe d'égalité qui est une règle de démocratie. En effet, si la décentralisation a réussi la territorialisation du renouveau démocratique en rétablissant l'égalité juridique des collectivités territoriales, force est de constater qu'elle n'améliore guère les disparités existantes entre les différentes communes. Ainsi, certaines collectivités naturellement dotées d'importantes ressources comme la municipalité de Cotonou, affichent une autonomie relative dans la gestion de leurs affaires locales au contraire des communes les plus démunies comme la commune de Bantè au centre du Bénin ou encore celle de Bemberèkè au Nord

21 Entretien du 07 juillet 2009

de ce pays. Ces disparités sont parfois inhérentes à la taille démographique des communes dans la mesure où la communalisation des aires urbaines et rurales, en se focalisant principalement sur les communautés ethniques²², n'a pas fait grand cas de leur importance démographique. Il s'ensuit que certains espaces municipaux ont une forte densité de population sur un petit territoire (cas de la municipalité de Cotonou) alors que d'autres (cas de la commune de Tchaourou) ont une population presque clairsemée sur une vaste étendue de terre. Si l'intercompréhension privilégiée par le législateur et le gouvernement est un facteur de pacification des relations sociales, sa justification dans l'impulsion du développement des collectivités locales doit néanmoins être relativisée. Charles Nach Mback²³ relève pour sa part que la décentralisation devrait consister moins à transférer des responsabilités aux échelons du local qu'à créer le local lui-même.

On peut constater à partir de l'exemple de Cotonou dont l'assise territoriale est la plus étroite, comparée aux autres communes avec néanmoins une forte densité urbaine, que le développement local est surtout affaire des ressources

22 Au-delà de l'autonomie administrative conférée, la décentralisation favorise aussi la prise en compte des particularismes socioculturels ou ethniques comme enjeu de politique et de détermination des collectivités territoriales. Jean Du Bois De GAUDUSSON reconnaît à juste titre que : « *L'autonomie qu'elle confère sur le plan local, loin d'alimenter le développement des forces centrifuges, permet de résoudre les difficultés résultant d'une politique trop uniforme et uniformisante mal adaptée aux particularités locales et mal perçue par les populations. Quand au risque d'entretenir et de renforcer les particularismes locaux, comme les critiques de la décentralisation le relèvent généralement, on remarquera d'une part que longtemps nié par la politique et le droit, le fait ethnique tend à être reconnu comme une donnée de la vie publique [...] et d'autre part que la décentralisation en Afrique concerne non le niveau régional si ce n'est exceptionnellement mais les niveaux inférieurs où des solidarités ethniques peuvent certes exister sans réels dangers pour l'Etat. La parcellisation de la carte administrative de nombreux Etats [...] montre que ce sont surtout des « micro-ethnies » qui sont prises en compte.* », in, GAUDUSSON Jean Du Bois (De), « De nouvelles perspectives pour la décentralisation en Afrique ? » *Developing Constitutional Orders in Sub-Saharan Africa*, 1988, p. 9

23 NACH MBACK Charles, *Démocratisation et décentralisation en Afrique subsaharienne*, KARTHALA-PDM *op. cit.*

humaines disponibles. En effet, la ville de Cotonou ne concentre pas seulement la quasi-totalité des institutions publiques et des investissements économiques, elle est aussi le centre d'affluence ou l'eldorado de toutes les mains valides du pays. Toutefois, ces différences sont, à tout le moins, comblées par des apports financiers extérieurs – mais aussi techniques²⁴ – provenant des Etats partenaires comme la France, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, ou des institutions transnationales telle que l'Union Européenne, en vue de soutenir l'assise de la démocratie et le renforcement de la gouvernance locale au Bénin. Mais l'objectif de développement local affiché par les politiques publiques n'a pas véritablement pris forme dans tous les domaines. C'est l'exemple parmi d'autres, de la santé publique pourtant moteur de tout développement prometteur.

De surcroît – et c'est là tout le paradoxe²⁵ – certaines communes, du fait de leur situation géographique et démographique peu reluisante souffrent en quelque sorte de leur autonomie face aux carences du pouvoir central. C'est

24 En matière d'assistance technique, NACH MBACK Charles *op. cit.*, p. 219, rappelle, à bon escient, le rôle important joué au Bénin par la Coopération française dont les actions visent la promotion et le soutien de la bonne gouvernance au niveau local. En l'occurrence, témoigne-t-il : « *L'assistance technique française contribue à l'élaboration des textes organiques. Elle apporte son concours à la définition des niveaux de décentralisation [...] la définition des nouveaux rapports administratifs et financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées, à la conception et [...] l'élaboration des instruments de mobilisation, de gestion et de contrôle des ressources locales [...].* ».

25 Pour Jean Du Bois De GAUDUSSON : « *La difficulté est d'autant plus sérieuse que d'une part l'élargissement de la décentralisation conjugué à une libéralisation du jeu politique risque de multiplier les attentes et sollicitations de la part des populations dans des proportions considérables selon le schéma de « la démocratie inflationniste » (expression reprise de J.C. SCOTT) et que d'autre part sous la pression des nécessités économiques et extérieures, les collectivités locales peuvent se voir confier les services publics fondamentaux jusqu'ici assurés, au moins en théorie, par l'Etat (éducation, santé...).* Dans de telles conditions la décentralisation n'est qu'un transfert d'obligations à la charge des collectivités locales d'exercer des missions que le pouvoir central ne peut assurer » et, c'est en cela, précise-t-il, que la décentralisation peut contribuer à : « *alimenter une véritable « désadministration » du territoire.* », in, GAUDUSSON, Jean Du Bois (De), « *De nouvelles perspectives pour la décentralisation en Afrique ?* », *op. cit.*, p. 12-13

ce qu'expliquait déjà Jean Du Bois De Gaudusson²⁶ en rappelant, à bon escient, que l'autonomie locale recherchée dans les politiques publiques contemporaines, peut, au demeurant, avoir des inconvénients pour les collectivités territoriales elles-mêmes. La raison tient, s'en explique-t-il, à l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales. Une carence exponentielle des ressources financières dans les pays en développement à tel point que les niveaux infra-étatiques sont vite négligés ou laissés pour compte. En effet, dans la grande majorité des cas, le transfert limité des compétences reconnues par les textes de lois²⁷ aux collectivités territoriales, s'accompagne difficilement d'un transfert même partiel des ressources budgétaires indispensables pour permettre aux communes instituées de remplir efficacement leur rôle de pourvoyeurs des services publics locaux.

Cette situation est reconnue par Soulé Allagbé²⁸ qui soulignait justement pour le compte de la municipalité de Parakou que : « *Notre autonomie administrative et politique reste toujours à renforcer car certaines compétences transférées par l'Etat central n'ont pas été suivies par le transfert des ressources. Et vous savez, vous avez beau avoir les compétences, mais sans les moyens financiers qui déterminent leur mise en œuvre, il n'est pas possible d'être efficace. C'est pourquoi je considère que l'Etat central doit encore faire plus pour renforcer sur le plan économique l'autonomie des maires* ». Dans la même optique, Aminou Bachabi, responsable financier de la commune de Bassila nous confiait dans notre entretien avec lui qu'il reste encore, pour rendre opérationnelle la réforme décentralisatrice : « *Un engagement supplémentaire du gouvernement central pour*

26 GAUDUSSON, Jean Du Bois (De), « De nouvelles perspectives pour la décentralisation en Afrique ? », *op. cit.*, ibidem

27 Cf. les lois du 15 janvier 1999 instituant la décentralisation en république du Bénin *op. cit.*

28 Entretien du 16 avril 2009

mettre à disposition des communes les ressources dont elles ont besoin pour leur bon fonctionnement ».

D'autres domaines sectoriels de l'action publique témoignent également des carences structurelles et du manque d'efficacité de cette politique de décentralisation : c'est le cas de la santé publique qui, malgré sa mise en œuvre sous la forme décentralisée d'une pyramide²⁹ sanitaire, continue pourtant de dépendre sur tout le territoire national de l'action centralisée du ministère de la santé, souvent trop éloigné des réalités locales ; le cas aussi de l'éducation³⁰ qui dépend toujours d'une politique de déconcentration. Cette situation est ainsi stigmatisée par Martin Assogba³¹, président de l'association ALCRER qui reconnaissait alors, à juste titre que : *« Le transfert des compétences n'est pas effectif partout. En plus, la décentralisation ne s'est pas accompagnée de la déconcentration comme l'ont prévu les textes de lois, ce qui fait que les populations sont, de nos jours encore, obligées de se déplacer loin de chez elles vers les structures administratives adaptées pour accéder aux services publics »*. Théoriquement, les communes devraient gérer en toute autonomie – au moins pour ce qui concerne l'enseignement primaire – la construction des écoles, mais en l'absence de ressources financières, ces transferts de compétence prévus par des textes de lois³², relèvent encore de la science-fiction. C'est le constat que fait également C. Adjitchè³³ de la mairie de Cotonou. Il affirme notamment que : *« Principalement, les ressources financières restent non transférées. D'ailleurs, l'Etat devrait prospecter au niveau de chaque commune pour identifier les besoins des*

29 Cette organisation de la fourniture des services de soins de santé en pyramide sanitaire est également calquée sur la réforme territoriale de décentralisation implémentée dans le pays.

30 Pourtant l'article 12 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 consacre un partage de compétence, en la matière, entre l'Etat central et les Collectivités territoriales.

31 Entretien du 08 juin 2009.

32 Cf. les lois du 15 janvier 1999 instituant la décentralisation en république du Bénin op. cit

33 Entretien du 21 mai 2009

populations avant de transférer les ressources financières, ce qui n'a pas été le cas. Pareil pour la construction des écoles. C'est toujours l'Etat qui les a en charge alors que la loi délègue aux communes ces compétences. C'est le cas aussi de certains centres de santé de la commune ». Le problème posé à travers ce constat est celui de l'articulation difficile entre les deux niveaux de déconcentration et de décentralisation. En effet, les autorités déconcentrées (ministres et préfets) ont encore du mal à se départir de certaines de leurs compétences au profit des maires et donc de certaines des ressources dont elles ont encore le contrôle. C'est dans cette perspective que Jean Du Bois De Gaudusson³⁴ a sans doute raison d'avertir à propos de l'organisation du gouvernement local, que : « *La difficulté à laquelle risquent de se heurter les collectivités dans l'avenir est d'éviter qu'à leur tour, celles-ci ne soient confrontées, et avant même d'avoir pleinement existé, aux maux qui sont à l'origine de la crise de l'Etat...* » postcolonial.

Des disparités³⁵ existent aussi entre les Communes en raison des distinctions établies par les lois de décentralisation entre Communes dites à statut particulier et Communes de droit commun. Ces disparités s'expliquent, d'une part, par le fait que les communes de droit commun, plus nombreuses restent majoritairement dépendantes des ressources ou subventions allouées par l'Etat, ce qui ne favorise pas leur autonomie réelle. D'autre part, le transfert des compétences pour une maîtrise locale de la fiscalité n'est opérationnel et quasiment exhaustif qu'au niveau des seules communes à statut particulier³⁶ actuellement au nombre de trois : Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

34 GAUDUSSON, Jean Du Bois (De) « De nouvelles perspectives pour la décentralisation en Afrique ? », *op. cit.* p. 11

35 Ces distinctions entre communes de droit commun et communes à statut particulier s'expliquent aussi par le potentiel de chaque localité en termes de ressources et de démographie.

36 Conformément aux lois de décentralisation du 15 janvier 1999.

Par ailleurs, l'action publique locale subit également l'influence de certains problèmes liés à l'organisation et à la structure interne des municipalités :

D'abord, le cas de l'insuffisance³⁷ des ressources humaines disponibles : en effet, les mairies doivent souvent faire face difficilement et parfois avec des subventions désespérément attendues de l'Etat, à la prise en charge du traitement³⁸ de leur personnel administratif et technique. Elles peinent aussi à réunir les fonds nécessaires pour assurer l'initiative et la conduite des ouvrages publics. Ensuite, se pose un problème de gouvernance et d'apprentissage des outils de management pour un leadership territorial efficient. En effet, les maires élus, sont pour la plupart, mal informés sur les outils didactiques de gestion territoriale en développant plus que tout, la dimension politique de leur charge. Il se pose donc ici un problème d'articulation équilibrée entre l'action politique et l'action publique. Or, si l'action politique se suffit de la légitimité politique³⁹ qui l'accompagne – la notabilité⁴⁰ du maire en tant qu'élu du suffrage universel, et sa figure de chef davantage renforcée par l'adhésion de ces concitoyens à sa politique – l'action publique doit, quant à elle, requérir l'expertise des acteurs clés ainsi que l'esprit d'entreprise du maire, ce qui n'est pas toujours le cas, en l'espèce. D'une part, pour répondre aux besoins impératifs d'expertise, le rôle⁴¹ de l'Etat et de ses structures décentralisées doit désormais s'analyser en termes d'interaction et non plus d'action [Le Galès, 1995]. Pourtant, cette interdépendance

37 Constat général attesté par les récits de nos différents enquêtés.

38 Cette situation a pour conséquence d'une part, la désertion ou la démission de certains agents municipaux ou communaux de leur poste et d'autre part, l'impossibilité pour le Conseil communal ou municipal de recruter pour étoffer son personnel administratif.

39 LE BART Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Editions du Septentrion, 2003.

40 Cette notabilité politique du maire a pourtant partie liée avec sa notabilité économique.

41 Le concept de rôle est entendu ici au sens de LE BART Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Editions du septentrion, op. cit.

des relations⁴² – Etat et société civile – doit parfois s’accommoder de la pénurie de la puissance publique dans cette mise en œuvre concertée des services ou de l’action publique. C’est le constat fait par le président de l’association ALCRER⁴³ regrettant que l’Etat n’apporte pas toujours dans les territoires décentralisés du Bénin rural, sa pierre à l’édifice d’une action publique certes décentralisée mais véritablement disponible. D’autre part, l’esprit d’entreprise du maire est avant tout une affaire de capacité managériale dans sa fonction de représentation⁴⁴. Cette fonction de représentation implique de la part du maire des compétences managériales dans la conduite et la gestion des affaires publiques locales mais aussi l’interaction nécessaire avec la société civile et les partenaires sociaux, autant de synergie favorable à l’émergence d’une démocratie participative.

II°) La construction d’un espace public local de démocratie participative

Le renouveau de l’action publique locale au Bénin, malgré quelques tergiversations, contraste assez nettement avec l’engouement populaire nourri par une participation croissante des citoyens à la vie politique de leur localité. L’action politique et non plus seulement l’action publique est devenue l’objet de tout consensus social. Chaque acteur, chaque citoyen, a son centre de gravitation politique, soit par

42 Cet ensemble d’organisation complexe et hétéroclite est caractérisé en termes de réseaux d’action publique par Patrick Le GALES qui écrivait justement que : « *Dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l’action publique.* ». In, LE GALES Patrick, « Les réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in LE GALES Patrick et THATCHER Mark, (dir.), *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, l’Harmattan, 1995, p. 14

43 Cf. Martin ASSOGBA – entretien du 08 juin 2009

44 Voir NAY Olivier, *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l’espace régional*, L’Harmattan, 1997, p. 30

son adhésion à une formation politique partisane, soit par pur opportunisme politique dans une logique néo-patrimoniale de redistribution sociale. Tout cela participe non seulement de la construction d'un espace local autonome de démocratie participative (A) mais aussi de l'édification durable des outils de gouvernance locale consolidant pour l'efficacité de l'action publique territoriale (B).

A°) De l'autonomie locale à la démocratie participative

La réforme de décentralisation a souvent servi de prétexte aux diverses notabilités⁴⁵ de la scène politique nationale pour justifier d'un retour triomphal dans les arènes du pouvoir local. Mais le retour au village de ces entrepreneurs politiques n'est pas seulement une occasion pour construire une identité politique locale. C'est aussi la voie idoine pour s'imposer un jour comme vedettes de la politique au plan national. Innocent BADOU⁴⁶, SG de la mairie d'Abomey affirmait que « *Les partis politiques sont obligés par la loi⁴⁷ d'avoir un certain nombre d'adhérents dans les échelons locaux pour être reconnus par le ministère de l'intérieur* » d'où l'engouement de plus en plus croissant des partis politiques dans les différentes arènes territoriales. Cette situation contribue à faire des échelles inférieures du territoire national des espaces nouveaux de compétitions politiques et du jeu démocratique. En fédérant les

45 Il s'agit ici des différents leaders politiques à la tête de leur parti dont les actions jusque-là se cantonnaient aux grandes aires urbaines. Thomas BIERSCHEK souligne à juste titre qu' : « *Il est frappant de constater que le jeu des partis politiques qui a été à nouveau introduit au Bénin en 1989, se limite principalement aux grandes villes et là encore uniquement à un milieu social bien déterminé.* », cf. BIERSCHEK Thomas, « La démocratie au village : Etat, démocratisation et « Politique par le bas » au Bénin », in, BIERSCHEK Thomas, LEVY Marc, SARDAN Jean-Pierre Olivier (de), (dir.), *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, Tome I, Stuttgart, UNIVERSITAT HOHENHEIM, 1994, p. 10

46 Entretien du 07 juillet 2009

47 Cette exigence est aujourd'hui consacrée dans la nouvelle Charte des partis politiques adoptée, votée et promulguée en 2018.

collectivités humaines autour des intérêts collectifs, la décentralisation a également favorisé l'émergence d'innombrables foyers d'animation culturelle et de démocratie locale. Il ne s'agit plus seulement de l'élection du conseil municipal ou communal au suffrage universel direct. Il s'agit aussi de participer activement à la vie publique locale en se rendant disponible aux diverses consultations locales, en participant aux réunions publiques des municipalités, en consentant⁴⁸ aux décisions des autorités municipales en faveur du développement local et de la gestion communale. Cela nous conduit naturellement à nous demander si cette démocratie locale n'est pas plutôt une démocratie consultative⁴⁹ sur la base des enquêtes publiques locales que fondamentalement participative pour ne pas reprendre cette expression consacrée de : « *L'idéologie de la démocratie de participation* ⁵⁰ ». C'est également le constat fait par Georges Gontcharoff⁵¹ dans ses analyses du cas français en soulignant justement que : « *La participation n'est pas faite pour permettre aux citoyens de prendre des décisions à la place des élus* ». Et que : « *Sauf exceptions expérimentales rarissimes, la participation n'est pas un partage de pouvoir* ». Partant, les participations citoyennes à

48 Le principe du consentement des citoyens aux décisions publiques est, en effet, l'une des bases fondamentales de tout régime démocratique. C'est donc à juste titre que Pierre MANENT énonce que : « *Le principe démocratique de légitimité, c'est le principe du consentement : une loi, en générale une obligation, n'est légitime [...] que si j'ai pu préalablement consentir à cette loi, à cette obligation, par moi-même ou par mes représentants* », in, MANENT Pierre, *Enquête sur la Démocratie*, Editions Gallimard, 2007, p. 166

49 Cette interrogation rejoint, à tout le moins, la remarque de Jean Du Bois De GAUDUSSON considérant pour sa part que : « *Dans la plupart des Etats du monde, le gouvernement local ou l'administration décentralisée obéissent à la logique du gouvernement représentatif et rarement à celle de la démocratie directe ou de la participation spontanéiste...* », in, GAUDUSSON Jean Du Bois (De), *De nouvelles perspectives pour la décentralisation en Afrique ? op., cit.*, p. 14

50 Nous empruntons cette expression à une reprise de Charles NACH MBACK, in *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op. cit.*, p. 37

51 GONTCHAROFF Georges, « *Mise en perspective de la démocratie participative* », in TOURNON Jean, (dir.), *La république antiparticipative : Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, L'Harmattan, 2009, p. 49

la vie publique locale dans ce contexte de décentralisation doivent être considérées comme la preuve manifeste de l'implication des citoyens et non de leurs décisions. Le cadre idéal de ces participations est offert par les partis politiques dont les arènes locales n'échappent plus à la prolifération. Ainsi, chaque localité du pays représente un bastion du militantisme politique : le Nord naturellement acquis aux forces politiques dont les leaders et les membres influents sont majoritairement des natifs à l'instar de ce qui prévaut dans les régions du Sud-Bénin. La situation des régions-centre du Bénin ressemble fort bien à la position d'un juge départiteur, en ce sens que, leurs choix politiques peuvent, en fonction des circonstances politiques ou électorales, basculer dans un camp comme dans l'autre. Dans tous les cas, on peut considérer que la décentralisation a favorisé au Bénin, l'émergence dans les arènes locales de la liberté politique, moteur de la démocratie locale voire de la démocratie participative. La liberté comme l'écrit à juste titre Philippe Braud⁵² : « *Est nécessaire à l'exercice d'une authentique participation politique* ». A défaut d'une ligne idéologique⁵³ propre, les partis politiques du renouveau démocratique, pataugent tant bien que mal, dans les guérets de la décentralisation pour y répandre les semences variées de l'espoir à travers les concepts tout faits de développement local, de transparence démocratique, de démocratie à la base, ou encore de bonne gouvernance. Bien entendu, leur rôle dans la consolidation de la démocratie et la vulgarisation des principes de la réforme décentralisatrice n'est pas négligeable. Toutefois, leur implantation au niveau local galvanise davantage un phénomène courant dans le pays à savoir le néo-patrimonialisme. Autant dire, la décentralisation

52 BRAUD Philippe, *La démocratie politique*, Paris, Editions du Seuil, 1997/2003, p. 99

53 L'absence de démarcation idéologique ici ne signifie pas pour autant la fin ou l'inexistence d'un référent idéologique voire d'une ligne politique propre car la compétition politique reste malgré tout structurée par des idées de progrès, de développement économique, d'idéal démocratique et de changement sociétal.

territoriale s'est accompagnée au Bénin d'une décentralisation des pratiques séculaires du patrimonialisme d'Etat à travers l'assise et le renforcement d'un clientélisme local frénétiquement recherché. Sans la participation politique des citoyens, les partis politiques perdraient naturellement la ressource de leur légitimité politique et disparaîtraient du même coup. Ainsi, le meilleur moyen de s'assurer une clientèle politique aux soutiens indéfectibles, c'est d'investir les espaces locaux, plus souvent, la terre natale, comme le font si bien les nombreux partis politiques sous l'étendard des politiques de décentralisation. Toutefois, la vie politique locale n'est pas l'apanage des seuls partis politiques. C'est aussi le pôle d'attraction et d'engagement de certaines associations ou ONG même si la plupart se revendique théoriquement apolitique⁵⁴. En effet, leurs actions conjuguées avec les projets municipaux⁵⁵ de développement économique, leurs luttes pour la promotion de la démocratie locale, pour la bonne gouvernance et le progrès social politisent davantage leurs engagements militants. Comme le fait remarquer Gautier Pirotte⁵⁶, l'argument supposé du « *Contournement ou d'évitement* » des pouvoirs publics par les structures associatives et ONG n'est que finalement spécieux. En effet, cette stratégie de contournement de l'Etat par les ONG au Bénin, soutient-il, s'inscrit dans le même

54 L'apolitisme est défendu non seulement comme un gage d'efficacité mais aussi de neutralité favorable à la paix sociale afin de surmonter les carcans politico-administratifs. C'est ainsi qu'il faut comprendre les affirmations de Martin ASSOGBA considérant que : « *Le partenariat entre les élus locaux et les acteurs de la société civile se déroule plutôt bien d'autant que les ONG et Associations n'ont pas de caractère politique.* », in, entretien du 08 juin 2009. Du reste, leurs préoccupations sociétales ne sauraient être totalement dénuées de portée politique dans la mesure où elles tendent à la réalisation d'un modèle idéal de société.

55 Dans cette étude, nous entendons, de manière générale, par l'adjectif « municipal » tout ce qui a trait à l'administration communale, donc sans acception des distinctions opérées dans le jargon administratif béninois entre les deux qualificatifs de « communal » pour les communes de droit commun, et de « municipal » pour celles à statut particulier.

56 PIROTTE Gautier, « Société civile importée et nouvelle gouvernance. Le nouveau secteur ONG au Bénin », in, QUANTIN Patrick, (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : Acteurs et institutions*, Paris, KARTHALA et CEAN, 2005, p. 34

ordre d'idée des politiques de désintérêt des bailleurs de fonds internationaux à l'égard de l'acteur étatique. Mais tant s'en faut, la réalité du terrain, observe-t-il, conforte plutôt une certaine idée de rapprochement de ces acteurs relevant de la société civile avec les arènes du pouvoir politique. Ainsi, la participation politique, en fédérant des acteurs aussi hétéroclites que foisonnants, conforte davantage la démocratie locale. Faut-il parler d'un retour au village de la démocratie ? Souvenons-nous, en effet, du temps où les conflits sociaux, les affaires collectives de haute importance pour la communauté, étaient traités de commun accord sous l'emblématique « arbre à palabres » des sociétés africaines. D'aucuns ont pu même penser que ce cercle oratoire des libertés⁵⁷ et du sens civique que représentait « l'arbre à palabres » préfigurait en lui, les bases d'une société démocratique où les rapports de pouvoir sont avant tout des rapports avec soi-même, avec les autres, avec le peuple. Par conséquent, nous pouvons parler d'un véritable retour de la démocratie au village dans ce contexte effervescent des participations politiques sous le prisme d'une action combinée du double processus de démocratisation et décentralisation au Bénin.

En effet, le renouveau démocratique mis en place au Bénin avec la transition politique de 1990 n'aurait pu avoir de sens si cette étape supplémentaire n'était pas franchie. D'ailleurs, comme dans un enchaînement causal, cette étape était prévue par les décisions de la Conférence nationale de 1990 et fortement recommandée par les Etats généraux de la réforme de l'administration territoriale de janvier 1993. D'un point de vue empirique, la continuité est effective sur le terrain d'autant que la réforme de décentralisation est passée depuis près de deux décennies dans sa phase

57 La liberté, rappelons-le encore avec BRAUD Philippe : « est nécessaire à l'exercice d'une authentique participation politique. », in, BRAUD Philippe, *La démocratie politique*, op. cit., p. 99

opérationnelle. Ce dernier aspect étant en toute hypothèse corroboré par les témoignages⁵⁸ concordants des personnes et personnalités publiques interviewées à l'occasion de cette recherche. Ainsi, on pourra se référer aux affirmations suivantes de Soulé Allagbé, alors maire de Parakou : *« L'administration communale n'est plus dirigée comme autrefois par les autorités déconcentrées de la circonscription urbaine de Parakou, elle ne dépend plus, pour sa gestion, de l'Etat central. Comme vous pouvez le constater, depuis l'expérience de la décentralisation, les conseils municipaux sont élus au suffrage universel par les populations qu'ils représentent. Il en va de même des délégués et conseillers de quartier. »*.

Partant, on peut considérer que le processus de consolidation du renouveau démocratique que la réforme de décentralisation poursuit au Bénin, est à tout le moins enclenché. En effet, le renouveau démocratique sera d'autant plus consolidé que l'approche territoriale par la décentralisation aura réussi l'affermissement du développement local, l'imprégnation des esprits par les règles de la bonne gouvernance, l'émergence économique et l'instauration d'une culture de la participation⁵⁹ citoyenne⁶⁰. Or, nous avons souligné dans cette étude, les tergiversations de l'action publique dans les arènes territoriales du Bénin décentralisé. En effet, la décentralisation au Bénin est une réforme effectivement mise en œuvre mais matériellement incomplète. Les grands absents à ce rendez-vous de la localisation de l'action publique étant, parmi tant d'autres, les ressources

58 Cf. nos entretiens de recherche.

59 Pour sa part, Marion PAOLETTI y voit justement une nouvelle norme de l'action publique contemporaine. Cf. PAOLETTI Marion « Démocratiser d'abord », in TOURNON Jean, (dir.), *La république antiparticipative : Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, L'Harmattan, 2009, op. cit.

60 Cette culture de la participation citoyenne est d'autant importante qu'elle constitue un creuset à l'émergence d'une véritable démocratie locale.

financières sans lesquelles l'action publique perd de toute sa substance voire de ses moyens de subsistance. Aussi l'impact de cette réforme décentralisatrice sur le développement local attendu n'est-il que minoré, du moins en attendant. Dans la même optique, la territorialisation des politiques publiques est défendue comme un excellent vecteur de normalisation du secteur informel au Bénin. Un secteur générateur de ressources économiques importantes mais souterraines et qu'il suffit pourtant de contrôler pour l'intégrer dans le circuit formel de l'économie régulière. Toutes choses égales par ailleurs, les difficultés d'une amorce véritable du développement local expliquent la persistance du phénomène de l'économie informelle et l'échec actuel de sa normalisation. En pareille occurrence, la refondation de l'Etat béninois par les processus de démocratisation et de décentralisation doit appeler quelques réserves. En effet, si la démocratisation qui intègre la transitologie, valide, en tout point, un changement radical de régime politique au Bénin, la décentralisation qui renvoie à la consolidologie, végète encore dans sa phase expérimentale. Ce n'est donc qu'au bout de cette expérimentation⁶¹ qu'il sera empiriquement possible d'établir ou non l'effectivité de la consolidation démocratique recherchée. A tout le moins, on peut considérer que la refondation de l'Etat escomptée avec la mise en œuvre de ces réformes de démocratisation et de décentralisation a réussi un certain redressement économique en impulsant sous les étendards de bonne gouvernance et de transparence démocratique, l'assainissement progressif des comptes publics. Néanmoins avec le regain de la participation politique et citoyenne constamment nourrie par les actions concertées des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile, force est

61 GAUDIN Jean-Pierre, « Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie », in, GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Ed. La Découverte, 2008, p. 267 voir infra.

de reconnaître que la démocratie locale est en train de prendre un bel essor. Nous observons tout simplement, à la suite de Gautier Pirotte⁶² que le recours de l'Etat béninois à la société civile sous le modèle de la gouvernance, vise moins à limiter son interventionnisme qu'à le renforcer, le moderniser, le démocratiser en fédérant autour de lui tous les acteurs intéressés par la chose publique mais aussi politique dans le sens de ce qui touche au développement de la cité. C'est dans la même perspective que Raymond Aron souscrivait, à juste titre, à cette pensée de Paul Valéry : « *La politique a été longtemps l'art d'empêcher les hommes de se mêler de ce qui les regarde, elle est devenue l'art de les interroger sur ce qu'ils ignorent* »⁶³. Cette pensée illustre assez bien une certaine évolution des sociétés non démocratiques vers des sociétés démocratiques où les citoyens sans en avoir la moindre conscience politique seraient finalement des acteurs du jeu politique.

En toute hypothèse, si le renouveau démocratique a favorisé l'émergence des libertés publiques et individuelles au Bénin⁶⁴, on peut dire aujourd'hui que la décentralisation favorise également la maturation progressive d'un droit à l'expression collective voire individuelle de la participation citoyenne⁶⁵ aux affaires publiques locales.

62 PIROTTE Gautier, « Société civile importée et nouvelle gouvernance. Le nouveau secteur ONG au Bénin », in, QUANTIN Patrick, (dir.), *Gouverner les sociétés africaines: Acteurs et institutions*, op. cit.

63 ARON Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, Collection Folio/Essais, 1965, p. 348

64 Dans une approche comparée entre le Bénin et le Mali sur la question du renforcement des protections de la femme et de ses droits par les réformes de démocratisation et décentralisation, Susanna WING soutient justement que : « *L'avènement de la démocratie a annoncé l'élargissement de la participation politique. (...) – et que – Les programmes de décentralisation sont censés assurer la continuité de ce processus de participation aux activités de l'Etat.* », in, WING Susanna, « Pluralisme juridique et droits de la femme au Mali et au Bénin », (dir.), QUANTIN Patrick, *Gouverner les sociétés africaines: Acteurs et institutions*, op. cit., p. 258

65 PAOLETTI Marion, « Démocratiser d'abord », in TOURNON Jean (dir.), *La république antiparticipative : Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, L'Harmattan, 2009, op. cit.

D'ailleurs, partout dans le pays on ne parle plus que de démocratie à la base, de développement à la base, de contrôle de l'action publique locale, de consolidation démocratique à telle enseigne que les participations citoyennes de plus en plus croissantes, foisonnent et façonnent progressivement ce qu'on pourrait appeler « la culture d'une bonne gouvernance locale ».

B°) La gouvernance locale, un ressort d'efficacité du gouvernement local

La recherche de l'efficacité peut conduire les pouvoirs publics dans un Etat démocratique à valoriser le développement local à travers des politiques territoriales beaucoup plus efficaces que la centralisation excessive de l'action publique. Dans cette perspective, la décentralisation qui seule peut fonder l'assise d'un gouvernement local, apparaît aux yeux des acteurs politiques⁶⁶, comme une solution idoine pour atteindre ces objectifs d'efficacité et d'efficacités. La décentralisation est, en effet, présentée comme un outil de l'action publique permettant l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales en opérant en leur faveur, un transfert conséquent des compétences, pour une gestion autonome de leurs intérêts propres. Cette valorisation des arènes territoriales par le biais d'une politique de décentralisation conforte davantage l'idée de transparence démocratique, de proximité⁶⁷ aussi,

66 Cf. entretien du 09/06/09 avec Vincent CHOUBIYI, secrétaire général de la mairie d'Abomey-Calavi.

67 L'objectif de proximité est l'un des arguments défendus dans les politiques publiques pour justifier la mise en place des réformes décentralisatrices comme solution nécessaire face au centralisme administratif de l'Etat. L'idéal démocratique vise dans ce cas à dénoncer la centralisation excessive du pouvoir d'Etat en favorisant l'émancipation et l'autonomisation des collectivités locales. Philippe BRAUD reconnaît pour sa part que : « *Dans la théorie démocratique, a toujours existé un fort courant considérant avec suspicion le pouvoir d'Etat. Soit qu'on lui reproche d'être trop fort et d'exercer un contrôle excessif sur les citoyens, soit qu'on lui fasse grief au contraire d'être trop lointain, donc d'ignorer les aspirations réelles de la population.* », in, BRAUD Philippe, *La démocratie politique, op. cit.*, p. 93

en favorisant l'émergence d'un espace public local propice aux jeux de la démocratie et des régulations entre les différents acteurs défendant des intérêts communs.

La politique de décentralisation telle qu'elle se poursuit encore aujourd'hui, bon an mal an, fut une préoccupation majeure de la Banque mondiale (BM) dans les années quatre-vingt-et-quatre, à la suite des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) afin de juguler l'inertie administrative de l'Etat africain postcolonial trop souvent malmené par la centralisation exacerbée du pouvoir politique et de l'administration territoriale. L'objectif d'efficacité est atteignable comme le souligne à bon escient, Annik Osmont⁶⁸ par : « *Un meilleur contrôle local* » sur : « *La mise en œuvre des investissements publics et privés* ». Partant, les collectivités locales sont intéressées au plus haut point par la réforme de décentralisation faisant d'elles les intermédiaires spécialisés entre l'Etat et les bailleurs de fonds internationaux. L'accent est davantage mis sur la gestion locale impliquant par contrecoup la participation et la responsabilisation des acteurs locaux à tous les niveaux. Il s'ensuit que la décentralisation sous couvert de la bonne gouvernance va s'imposer au Bénin comme une parade nécessaire du clientélisme local longtemps instrumentalisé par le pouvoir central comme ressource de légitimité politique et de soutien populaire.

Toutefois, il est à remarquer que ces réformes de décentralisation impulsées par la Banque mondiale à travers la réorganisation des villes, l'ajustement structurel au service de l'efficacité de la gestion urbaine, se sont beaucoup plus matérialisées sur le terrain par une politique de déconcentration que par une véritable décentralisation.

68 OSMONT Annik, « L'Etat efficace selon la Banque Mondiale : Les villes de l'Ajustement Structurel » pp. 95-114, in, GEMDEV, (dir.), *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Éd. Karthala, 1997

Comme « *Façon de se gouverner et de gérer le développement* », la décentralisation, nous disait Suzanne Robert⁶⁹ : « *se réfère donc à la prise en charge des collectivités par et pour elles-mêmes* ». En effet, la politique de décentralisation est une politique publique mieux adaptée pour l'identification exacte des intérêts des Collectivités locales, pour leur prise en charge efficiente et efficace à travers des objectifs de bonne gouvernance⁷⁰ faisant intervenir dans le champ politique⁷¹ des acteurs clefs tels que les décideurs publics locaux en partenariat économique avec des personnes ressources de la société civile en fonction de leur compétence dans une logique continue de politisation. Pour Daniel GAXIE, « *La politisation — définie comme attention accordée au fonctionnement du champ politique — dépend fondamentalement du degré auquel les agents sociaux ont le sentiment de se retrouver dans le déroulement des événements politiques, donc de leur trouver un sens (sentiment de la compétence politique). Elle varie*

69 ROBERT Suzanne, « Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées », in, GEMDEV, (dir.), *Les avatars de l'Etat en Afrique, op. cit.*, p. 162

70 Ces objectifs de bonne gouvernance en Afrique subsaharienne prennent une connotation bien précise que tente d'expliquer Guy HERMET se posant justement cette question : « *Que signifie l'expression de bonne gouvernance dans cette nouvelle occurrence dénuée de rapport avec la gouvernance d'entreprise comme avec la gestion de la déconfiture budgétaire des municipalités de l'Europe de l'Ouest ? Appliquée à des pays peu avancés, voire en situation de détresse profonde, elle part du constat de leur mauvais gouvernement et de l'échec des politiques d'aide au développement suivies jusqu'alors pour prescrire une thérapeutique inédite : d'une part, la nécessité d'une bonne gestion publique faisant à la limite l'impasse sur des administrations et des classes politiques trop corrompues dans la perspective possible d'une privatisation des services collectifs, et, d'autre part, la libéralisation complète des activités de production et d'échange débouchant sur une véritable économie de marché.* » In, HERMET Guy, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité », in, HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali et PRUD'HOMME Jean-François, *La gouvernance : Un concept et ses applications*, Editions KARTHALA, 2005, p. 29

71 Fort justement, Pierre BOURDIEU rappelait que : « *Le champ politique est le lieu où s'engendrent, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements, entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits au statut de « consommateurs », doivent choisir, avec des chances de malentendu d'autant plus grandes qu'ils sont plus éloignés du lieu de production* ». In, BOURDIEU Pierre, « La représentation politique ». In : Actes de la recherche en sciences sociales, pp. 3-24. Vol. 36-37, février/mars 1981, pp. 3-4

par conséquent en fonction de la possibilité de leur donner ce sens et suppose une compétence spécifique s'analysant comme la capacité à opérer une construction proprement politique de l'espace politique (compétence politique) »⁷².

Cela renvoie également à la notion de gouvernance⁷³ conceptualisée par plusieurs auteurs tels que Denis Saint-Martin dont les analyses sont une synthèse judicieuse des conceptions dominantes de la gouvernance dans la littérature des sciences humaines et sociales. En substance, la notion de gouvernance, face à la décrépitude actuelle du capital social cher à Bourdieu⁷⁴, est un concept caractéristique de « *La perte de centralité de l'Etat* » dans la mise en œuvre des politiques publiques au profit d'une pluralité d'acteurs⁷⁵ interdépendants. Il s'ensuit que la

72 GAXIE Daniel, « Le cens caché », Editions Le Seuil, 1978. Collection Sociologie Politique. In : Réseaux, 1987, volume 5 n°22. pp. 29-51, p. 31. disponible sur Persée : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/reso_0751-7971_1987_num_5_22_1237

73 A propos, voir également PAPADOPOULOS Yannis, « La gouvernance en réseaux : les conséquences pour la démocratie participative », in, GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris : Ed. La Découverte, 2008.

74 Si l'on peut emprunter à Pierre BOURDIEU la notion de « *champ* » en l'occurrence le champ politico-administratif pour caractériser le nouvel espace d'intervention de l'action publique suite à cette perte de centralité de l'Etat, alors, on constate que la sphère publique est désormais un espace de relations et d'interrelations. Ainsi, la notion de capital « *social, culturel, économique* » que Pierre BOURDIEU considère comme interdépendante à celle du champ, serait une clé d'entrée dans ce dernier. D'après Pierre BOURDIEU en effet : « *Un champ peut, en termes analytiques, être défini comme un réseau, ou une configuration de relations objectives entre des positions. Ces positions sont définies objectivement dans leur existence et dans les déterminations qu'elles imposent à leurs occupants, agents ou institutions, par leur situation (situs) actuelle et potentielle dans la structure de la distribution des différentes espèces de pouvoir (ou de capital) dont la possession commande l'accès aux profits spécifiques qui sont en jeu dans le champ et, du même coup, par leurs relations objectives aux autres positions (domination, subordination, homologie, etc.).* » Plus loin il affirme qu' « *Un capital ou une espèce de capital, c'est ce qui est efficient dans un champ déterminé, à la fois en tant qu'arme et en tant qu'enjeu de lutte, ce qui permet à son détenteur d'exercer un pouvoir, une influence, donc, d'exister dans un champ déterminé, au lieu d'être une simple quantité négligeable.* », in, BOURDIEU Pierre avec WACQUANT Loïc, *Réponses pour une anthropologie réflexive*, Paris, Editions du Seuil, 1992, pp. 72-73-74.

75 Pour Patrick HASSENTEUFEL : « *L'action publique n'est plus alors conçue comme un enchaînement linéaire de séquences mais comme le produit d'interactions multiples entre divers acteurs.* ». In, HASSENTEUFEL Patrick, « Do policy networks matter ? Lifting

décentralisation participe de cette politique de développement économique et urbain des collectivités locales en mettant en valeur la participation collective et la responsabilisation de tous dans la gestion des affaires de la communauté locale. Elle institue, de fait, une partition des compétences entre le centre et la périphérie bouleversant ainsi leurs rapports non pas en déplaçant le centre des décisions politico-administratives mais en modifiant substantiellement la configuration habituelle des lieux de pouvoir et de décision politiques. On peut donc, à la suite de Bernard JOUVE⁷⁶, qualifier cette nouvelle organisation des rapports centre – périphérie de « *modèle politico-administratif polycentrique* » ce qui permet de caractériser la perte de centralité de l'Etat comme pourvoyeur exclusif des services d'intérêt général.

Dans cette optique, la décentralisation permet aussi de rendre les acteurs locaux comptables de leur propre gestion d'où l'impératif intériorisé en principe par tous les acteurs de parvenir ensemble à des résultats constatables et satisfaisants ; d'où aussi l'obligation de reddition de compte ; d'où enfin la recherche permanente de transparence démocratique.

La décentralisation à ce titre, permet alors de concilier plusieurs objectifs réalisables tels que le développement économique, politique et social à travers un seul projet de réorganisation territoriale ou de gestion administrative des collectivités locales. Elle permet la circulation dynamique des informations entre le centre et la périphérie de sorte que, les populations mieux informées, apportent volontairement, sans réticence, leurs pierres à l'édifice communal ou régional.

descriptif et analyse de l'Etat en interaction », in, LE GALES Patrick et THATCHER Mark, (dir.), *Les réseaux de politique publique : débats autour des policy networks*, op. cit., p. 97

76 JOUVE Bernard, « Réseaux et communautés de politique publique en action. », in, Patrick LE GALES et Mark THATCHER, (dir.), *Les réseaux de politique publique*, l'Harmattan, op. cit., p. 129

La décentralisation apparaît alors comme un moyen pertinent de sensibilisation des populations à la base pour la cause locale mais encore nationale grâce à leurs actions participatives⁷⁷ dans la construction d'un nouveau modèle de l'appareil d'Etat : l'Etat de proximité, l'Etat de concertation⁷⁸ avérée avec les citoyens à tous les échelons de la société, un Etat décentralisé, authentique avant tout.

Pour sa part, Suzanne Robert⁷⁹ considère que : « *La décentralisation véritable ne doit pas être vue comme une simple formule de gestion par laquelle des administrations locales et régionales prennent le relais de l'Etat central. Elle doit être davantage considérée comme un processus qui attribue à des collectivités de base le caractère d'entités politiques avec pouvoir de décision dans la gestion administrative locale. Ces nouvelles entités acquièrent ainsi dans leurs champs de responsabilités une relative autonomie par rapport au gouvernement central* ». Cela nous conduit à voir par l'entremise de la décentralisation, une technique juridique et politique d'organisation d'un véritable exécutif local avec un réel pouvoir de délibération impliquant un espace local de jeux d'alliances entre acteurs variés à l'instar de l'Exécutif central et de l'assemblée nationale ainsi que le rappelait Pierre Rosanvallon en ces termes : « *Si le gouvernement représentatif implique, en effet, la possibilité de délibérer, c'est-à-dire la reconnaissance que les positions sont susceptibles d'évoluer au cours de la discussion, le gouvernement parlementaire repose, quant à lui, sur la passation d'alliances et l'organisation de compromis, qui sont*

77 PAOLETTI Marion « Démocratiser d'abord », in TOURNON Jean (dir.), *La république antiparticipative : Les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale*, L'Harmattan, 2009, op. cit., p.23

78 JAGLIN Sylvie, « Décentralisation et gouvernance de la diversité : Les services urbains en Afrique anglophone », in, Laurent FOUCARD, (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique : Etat, gouvernement local et acteurs privés*, Ed. Karthala et CEAN, 2007

79 ROBERT Suzanne, « Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées », in, GEMDEV, (dir.), *Les avatars de l'Etat en Afrique*, op. cit., p. 162

soumis à une sorte d'épreuve permanente et fluctuante par les décisions politiques courantes »⁸⁰.

Cette organisation territoriale décentralisée permet alors de mettre en évidence les besoins de la collectivité locale pour mieux les prendre en compte, pour bien les prendre en charge, tout en rendant possibles les plans d'actions performantes pour le développement et l'urbanisation des différentes entités territoriales.

Conclusion

Un constat domine nos analyses des politiques publiques au Bénin en matière de décentralisation : l'absence récurrente dans l'ensemble des collectivités territoriales décentralisées des ressources pouvant permettre d'assurer leur fonctionnement autonome vis-à-vis de l'Etat central.

La décentralisation, comme le fait remarquer à juste titre Albert Mabileau⁸¹, permet de conforter l'existence d'un gouvernement local qui développe ses actions et ses compétences dans un ensemble systémique ou inter-organisationnel. Mais la situation actuelle des collectivités territoriales au Bénin, s'apparente à un véhicule terrestre à moteur privé de carburant. On voit partout les passagers de tous bords venir de leur grain de sel pour l'aider à démarrer, mais tant bien que mal. Telle est l'ambiance des

80 ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée, histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000, p. 278

81 Albert MABILEAU considère, en effet, que : « *Le modèle de base du local a d'abord été établi à partir des institutions et plus largement des organisations. La référence théorique en est celle des « systèmes organisés complexes », empruntée à la sociologie des organisations et importée des Etats-Unis, qu'a familiarisée, dans la grande période de son exploration heuristique, le Centre de sociologie des organisations sous la forme du « système politico-administratif local ». L'aboutissement en a été, à la suite de la mise en œuvre de la décentralisation dans les années quatre-vingts, la reconnaissance du « gouvernement local » à l'exemple des pratiques anglo-saxonnes, d'ailleurs cristallisé sur la version plus politique de « pouvoir local » », cf. MABILEAU Albert, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in, BALME Richard et alii, (dir.), *Les nouvelles politiques locales : Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences PO, op. cit., pp. 465/466*

participations politiques et des programmes de développement induits en tout point par cette réforme de décentralisation. Pour Suzanne Robert⁸² : « *Le maintien d'une politique de décentralisation authentique et respectueuse des intérêts et besoins des collectivités locales doit être lié au transfert significatif des pouvoirs, des moyens administratifs et financiers aux élus locaux* ». Cela suppose une autonomie financière de la collectivité locale décentralisée. Autrement dit, la collectivité territoriale doit disposer de ressources propres qu'elle doit pouvoir gérer dans la transparence démocratique, dans le respect de la légalité et dans l'intérêt exclusif de la collectivité locale. Nous avons recherché à comprendre, auprès de nos enquêtés, s'il était possible d'établir des conclusions validant une certaine idée d'opérationnalité et donc d'effectivité de cette réforme décentralisatrice depuis sa mise en œuvre sur l'étendue du territoire national. Les réactions provoquées, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels ou des membres de la société civile, sont partout unanimes et mettent en avant une certaine idée d'apprentissage⁸³. Si l'on reprend ici cette affirmation représentative de l'opinion dominante à l'instar de C. Adjitchè⁸⁴, responsable divisionnaire à la mairie de Cotonou : « *Depuis les élections de 2002 et 2003, on peut considérer que la décentralisation est désormais effective* », on constate, en effet, que l'effectivité de cette réforme décentralisatrice est souvent associée⁸⁵ à la tenue des élections municipales ou communales. Pour Raïmou B. Bangana⁸⁶, le renouvellement des conseils communaux suffit

82 ROBERT Suzanne, « Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées », in, GEMDEV, (dir.), *Les avatars de l'Etat en Afrique*, op. cit., p. 175

83 Cf. Faustin Ézin DOSSOU : (chef du quartier Albarika dans le 1er arrondissement de la commune de Parakou – entretien du 21 juin 2009)

84 Entretien du 21 mai 2009

85 Cf. entretien du 22 Mars 2009 – Aminou BACHABI, Commune de Bassila – Département de la Donga.

86 Entretien du 17 mai 2009

à justifier que la décentralisation a pris aujourd'hui forme et consistance au Bénin. Cette perception de la réalité de la décentralisation actuelle au Bénin qui, pourtant, ne rend pas assez compte de toute sa visibilité sur le terrain, est une idée récurrente dans le pays comme en témoignent les discours de nos enquêtés⁸⁷. La décentralisation amorcée en 2002/2003 serait donc effective au Bénin puisque les élections municipales voire cantonales⁸⁸ ont eu lieu. Cette vision de la décentralisation qu'on pourrait ici qualifier de décentralisation électorale ne doit pas être privée de sens dans un pays comme le Bénin. En effet, la réforme de décentralisation s'inscrit dans une logique de continuité de l'Etat de droit et de démocratie pluraliste que le Bénin s'est engagé à mettre en place en optant pour un Etat constitutionnel : une démocratie pluraliste qui, pour reprendre Philippe Foillard⁸⁹ reste une : « *Victoire du droit sur l'arbitraire* ». Or, force est de reconnaître que cette démocratie pluraliste instaurée depuis la conférence nationale de 1990 – même si des avancées notoires sont constatables en ce qui concerne la protection des droits de l'Homme et les libertés fondamentales – correspond largement à une démocratie électorale dont la substance réside dans les alternances démocratiques⁹⁰ au pouvoir à

87 Cf. notamment nos entretiens du 04 juin 2009 avec Charles LOUGOUDOU et Yves SOHOUN de l'ONG/BETHESDA

88 On parle d'élections locales dans le pays pour désigner les échelons infra-communaux du territoire communal ou municipal (villages et quartiers de ville).

89 Pour Philippe FOILLARD : « *La démocratie, du moins la démocratie pluraliste, telle qu'héritée de la philosophie des Lumières, c'est la victoire du droit sur l'arbitraire. Mais une victoire lente à se dessiner, souvent dans la douleur des peuples. La démocratie a besoin du temps pour s'affirmer, s'enraciner dans les esprits, dans les mœurs des gouvernants comme des gouvernés. D'ailleurs, en matière de libertés et de droits, rien n'est jamais définitivement acquis : la défense de la démocratie est un combat quotidien contre l'indifférence des citoyens et/ou les tentations du pouvoir de « grignoter » la souveraineté du peuple (la véritable démocratie est aujourd'hui un « luxe » que seules les nations industrielles et économiquement développées peuvent s'autoriser.* », in, FOILLARD Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Orléans, Editions Paradigme, p. 37

90 Denis-Constant MARTIN parle à ce propos d' : « *alternance relativement paisible* » pour caractériser le changement démocratique opéré au Bénin. Cf. MARTIN Denis-Constant, « Le multipartisme pour quoi faire ? Les limites du débat politique : Kenya, Ouganda,

des intervalles réguliers. La décentralisation actuelle épouse, par voie de conséquence, la même logique, du moins, dans l'imaginaire collectif et politique des Béninois. Comment, en effet, ne pas parler de décentralisation effective, de gouvernement réel à la base – même si les ressources ne sont disponibles qu'à compte-gouttes⁹¹ – lorsque les autorités locales sont bien issues des élections démocratiques comme les élus du peuple au niveau national ? En effet, tout comme le soulignait déjà Joseph Schumpeter : « [...] *La démocratie ne signifie pas et ne peut pas signifier que le peuple gouverne effectivement dans aucun sens évidents que prennent les termes « peuple » et « gouverner ». Démocratie signifie seulement que le peuple est à même d'accepter ou d'écarter les hommes appelés à le gouverner* »⁹². Le constat d'une démocratie représentative est certes tangible à tous les niveaux de la décision publique et politique mais peu concluant.

Cette situation montre une fois de plus que certains concepts développés dans les pays occidentaux et transposés au contexte territorial et politique des pays africains comme dans l'exemple du Bénin, connaissent toujours des adaptations dont les variations prennent toujours en compte les spécificités culturelles locales : les filtres de l'imaginaire collectif.

En somme, la structure unitaire fortement centralisée de l'administration territoriale béninoise est désormais brisée du moins théoriquement, laissant place à de multiples entités administratives territoriales qui ont de ce fait vocation à s'autogérer selon les règles de la subsidiarité avec toutes les conséquences juridiques et politiques qu'implique une

Tanzanie, Zimbabwe », in, BOURMAUD Daniel et QUANTIN Patrick, (dir.), *Les chemins de la démocratie*, KARTHALA, 1991, p. 21

91 Cf. Brice ADJERRAN, acteur de la société civile, ONG/BETHESDA/DCAM à Parakou – entretien du 04 juin 2009 et Innocent E. BADOU, SG (Secrétaire Général) de la mairie d'Abomey – entretien du 07 juillet 2009.

92 SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme socialisme et démocratie*, Paris, Payot, p. 423

autonomie⁹³ administrative locale. De même, la gouvernance locale tend à devenir la nouvelle règle de l'action publique. C'est elle qui fonde les nombreux appels à la participation citoyenne⁹⁴ dans les affaires de la collectivité locale. Les échelons infra-étatiques du territoire national deviennent alors un lieu d'apprentissage⁹⁵ des libertés civiles collectives que cette réforme décentralisatrice permet alors de découvrir en tout point.

Aussi, ces nouvelles réformes de la planification⁹⁶ de l'action publique locale, amorcées sous l'habillage des notions de bonne gouvernance, de décentralisation, de démocratie locale, sont-elles des correctifs fonctionnels tant juridiques que politiques voire économiques au service d'un leadership local plus performant, renforçant ainsi les soubassements d'un Etat plus régulateur et efficace partout sur son territoire.

93 Cf. Constitution de la république du Bénin (article 151) et les lois du 15 janvier 1999, op. cit.

94 Comme le remarque si bien FAURE Yves-A. : « *La viabilité et l'avenir de la démocratisation pluraliste sont, entre autres choses, liés aux échos qu'elle suscitera dans la population. Il paraît difficile d'envisager la solidité de la formule démocratique sans référence à un minimum d'adhésion de la société civile [...].* ». Voir FAURE Yves-A., « *Éléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte-d'Ivoire* », in, BOURMAUD Daniel et QUANTIN Patrick J., (dir.), *Les chemins de la démocratie*, KARTHALA, 1991, op. cit., p. 41

95 Cet apprentissage peut durer des années même lorsqu'il s'agit de pays développé comme la France. C'est ce qu'expliquait Jean-Pierre GAUDIN lorsqu'il écrit à propos du cas français que : « *La décentralisation des compétences aux collectivités territoriales (engagée dans les années quatre-et-vingt) mettra quelque temps à produire les effets de démocratisation pourtant affichés d'emblée. En France, c'est finalement une loi de 2002, solennellement intitulée « démocratie de proximité », qui institutionnalise à l'échelle nationale la participation locale des habitants* ». Voir GAUDIN Jean-Pierre, « *Politiques publiques : dispositifs participatifs et démocratie* », in, GIRAUD Olivier et WARIN Philippe, (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, Ed. La Découverte, op. cit., p. 267

96 MEYNAUD Jean, « *Introduction. Les pouvoirs de décision dans l'État moderne* », (dir.), MEYNAUD Jean, *Les pouvoirs de décision dans l'État moderne*. Troisième recueil d'articles extraits de la *Revue internationale des sciences sociales*, pp. 9-29. Paris : UNESCO, 1967, [en ligne], disponible in : « *Les classiques des sciences sociales (Jean-Marie TREMBLAY)* », pp. 25-26 [consulté le 13 janvier 2010]