

**ATELIER DE REFLEXION ET DE FORMATION DE L'IAJP EN COLLABORATION AVEC LA
FONDATION KONRAD ADENAUER**

Mercredi 23 janvier 2013 Chant d'oiseau – Cotonou

Panel sur : La décentralisation en question

Co-animation :

Madame Rufine Félicité AGBO

Administrateur Civil à la retraite

Spécialiste des questions de décentralisation

Et Gouvernance local

Introduction

D'où venons-nous ?

Où en sommes-nous ?

Où allons-nous ?

Nous pensons que notre préoccupation se retrouve dans la réponse de ces questionnements.

Historique de la décentralisation au Bénin : D'où venons nous ?

Le vent général de démocratisation qui a soufflé sur les pays d'Afrique dans les années 90 n'a pas épargné le Bénin.

Au cours de cette fameuse période beaucoup de pays, initialement et en général sous un régime autoritariste ployant sous le poids d'un centralisme à outrance ont décidé d'aller à un état de droit.

Le choix d'un état de droit comme politique de gouvernance d'un pays induit des pratiques rigoureuses de démocratisation dont celle à la base qui se manifeste par la décentralisation. La décentralisation est donc pour ainsi dire un appendice de la démocratie du fait qu'elle offre aux populations la possibilité de choisir celui ou celle qui doit parler et agir en leur nom et en leurs lieu et place.

Il s'agit des conseillers communaux ou municipaux élus au suffrage universel pour gérer librement les affaires publiques communales conformément aux lois qui fondent la décentralisation, elles mêmes tirant leur légitimité du Titre X de la Constitution du 11 décembre 1990, à travers les articles 150 à 153, qui entérinent l'option prise à la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, d'un Etat de droit.

En effet, la démocratisation par la base, du fait des élections démocratiques qu'elle impose permet aux populations de s'exprimer, d'exprimer leurs désirs par le choix délibéré d'un collège de mandataires à qui elles confient les destinées de leurs communes et dont elles sont en droit d'exiger des comptes ou d'avoir des comptes. Bénéficiaires en dernier ressort, ces populations doivent espérer un minimum de mieux être individuel et collectif en vue d'un développement local durable, l'un des enjeux clé de la décentralisation

Amorçant le processus, il a été organisé en janvier 1993, les assises des Etats généraux de l'administration territoriale à l'issue desquelles un comité interministériel a été mis sur pied.

Les travaux de ce comité ont abouti à l'élaboration de cinq projets de lois qui, une fois votées et promulguées ont constitué pendant longtemps le cadre législatif de la décentralisation au Bénin et qui par la suite a été complété par deux autres lois en 2007 et en 2009 respectivement en rapport aux règles particulières deux élections communales municipales et locales et aux modalités de création d'un établissement public de coopération intercommunale.

Où en sommes-nous ?

I – Le cadre juridique de la décentralisation au Bénin

Le cadre juridique de la décentralisation au Bénin est constitué de textes législatifs et réglementaires

✓ Les textes législatifs sont les 7 lois suivantes :

- **la loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999** portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin : C'est la loi-cadre qui détermine la dénomination et le ressort territorial des départements et des communes ainsi que les règles devant régir les prérogatives des organes et personnes chargés de les diriger ;
- **la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999** portant Organisation des Communes en République du Bénin : Cette loi répartit les compétences entre l'Etat et les Communes en définissant la nature de leurs nouveaux rapports ;
- **la loi n° 98-005 du 15 Janvier 1999** portant organisation des communes à statut particulier : C'est la loi qui traite des questions spécifiques liées à la gestion urbaine des trois (03) grandes villes que sont les communes de Cotonou, Porto-novo et Parakou. Elle leur confère aussi beaucoup plus de responsabilités que les soixante quatorze (74) autres communes dites ordinaires ;
- **la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999** portant régime financier des communes en République du Bénin : le souci de permettre aux collectivités territoriales de jouir d'une réelle autonomie financière leur permettant de fonctionner correctement et de promouvoir leur développement, justifie cette loi qui opère une réforme des finances locales dans le but d'accroître les ressources propres des communes ;
- **la loi 98-006 du 09 mars 2000** portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, qui peut être estimée la plus importante quand on sait que les élections constituent les éléments les plus importants dans la décentralisation, étant entendu que sans élection il n'y aura pas de conseillers ni de conseils communaux ou municipaux.
- **La loi 2007-028 du 23 novembre 2007** fixant les règles particulières aux élections des membres des conseils communaux/municipaux et des membres des conseils des villages et de quartiers de ville. Cette loi apporte quelques innovations importantes telles que le couplage des élections aux deux niveau communal/municipal et village et quartier de ville, le niveau d'instruction des conseillers, la suppléance etc...
- **La loi 2009-17 du 13 août 2009** portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin. Cette loi a défini l'intercommunalité ou coopération décentralisée et a tablé sur les conditions de création, les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)

✓ Les textes réglementaires

Ce sont les décrets pris pour améliorer ou faciliter l'application des dispositions légales parmi lesquels nous pouvons citer à titre d'exemple :

- Décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire Général de Mairie ;
- Décret n° 2001-413 du 15 octobre 2001 portant modalités d'avances de trésorerie aux communes de la République du Bénin ;
- Décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du Conseil Communal ;
- Décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire ;
- Décret n° 2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ;
- Décret n° 2005-369 du 23 juin 2005 portant ouverture au budget des communes, des crédits pour dépenses éventuelles diverses
- Décret n° 2005-372 du 23 juin 2005 fixant les modalités de délégation d'attributions et de signature du Maire ;
- Décret n° 2005-373 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du Préfet au Maire ;
- *Décret n° 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties ;*
- *Décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du Maire*
- Décret n° 2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée ;
- Décret n° 2005-763 du 09 décembre 2005 portant approbation de la politique nationale de coopération décentralisée ;
- Décret n° 2005-764 du 09 décembre 2005 portant définition et modalités de la coopération décentralisée en République du Bénin. ;
- Décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ;
- Décret n° 2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL).
- Décret 2009-027 du 04 février 2009 portant modalité d'exercice des pouvoirs de la police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin
- Décret n° 2009-709 du 31 décembre 2009 portant approbation du document de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)

De l'analyse de ces lois il ressort des principes fondamentaux tels que la libre administration des communes, la tutelle administrative, le soutien de l'état aux communes, la personnalité juridique et l'autonomie financière matérialisée par un budget propre, le couplage de la décentralisation à la déconcentration, , un seul niveau de décentralisation et un seul niveau de déconcentration, trois types de compétences pour les communes, deux types de communes etc.

II – Les différents acteurs et leurs rôles

Plusieurs acteurs interviennent dans la décentralisation et devraient connaître leurs rôles et les limites de leurs prérogatives pour bien jouer leur partition.

Les principaux acteurs sont : l'Etat, les populations et les élus

A- L'Etat : il est intervenu à plusieurs niveaux dans le processus. En effet l'état élabore la politique générale, les orientations et stratégies nationales qui constituent la boussole de toute action qui se mènent sur le territoire national et dans ses représentations à tous les niveaux (département, commune et représentation diplomatique dans une certaine mesure. En matière de décentralisation, l'état est partie prenante dans la législation. Avec les communes, l'état est le principal acteur dans le transfert des compétences, des responsabilités, du pouvoir et des moyens nécessaires à mettre en branle en termes de ressources humaines, matérielles et techniques. Par son représentant au niveau des départements il est le garant de la légalité. Le préfet de département est en effet le représentant de l'état, du gouvernement et de chacun des ministres pris individuellement. Le pouvoir de tutelle du préfet a deux volets : l'assistance conseil et le contrôle de légalité qu'il exerce par voies d'approbation, d'annulation et de substitution

B- Les populations : constituées de plusieurs et de diverses couches sociales et socio professionnelles, les populations commencent leur rôle depuis la base à travers les élections. Par leur choix elles élisent librement les personnes qui vont présider à sa destinée. Il est donc important que les populations à la base comprennent et s'approprient l'importance de leurs rôles car les personnes élues sont leurs représentants légaux qui agissent à leur place. Les choix délibérés doivent l'être sans intérêt partisan qui oblige souvent à passer au premier rang l'intérêt personnel au détriment de l'intérêt général de la nation. Mais leur rôle a un corollaire et va au-delà de l'élection. Elles doivent demander des comptes aux mandataires qui n'en ont souvent pas le réflexe alors qu'ils doivent se mettre en permanence en tête qu'ils sont en mission. Cet aspect de la question impose. Elles doivent participer effectivement à la gestion et à l'animation de la vie communale en payant régulièrement leurs impôts et taxes et en faisant une veille et un contrôle citoyens. Elles doivent à défaut d'avoir l'information, aller chercher l'information pour être en mesure de suivre, de participer et de relever ce qui ne va pas.

C- Les élus : ils sont les mandataires du peuple et ne doivent rien faire pour eux-mêmes mais tout en lieu et place de leurs mandants. Cette contrainte impose d'autres qui sont essentiellement le respect strict, des principes de bonne gouvernance. Il s'agit de ,la transparence, du respect des droits et de la légalité, la redevabilité, la responsabilité, la prise en compte de l'approche genre, la lutte contre la corruption, la reddition de compte, l'équité, l'égalité etc. les conseillers doivent siéger en sessions ordinaires et sessions extraordinaires si le besoin s'en fait sentir. Leurs actes doivent être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle.

III – Les compétences des communes et leurs modalités d'exercice

Les communes ont trois types de compétences,

- **Les Compétences propres.** La Commune exerce ces compétences de manière exclusive. Elles concernent : le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ; les

infrastructures, l'équipement et les transports ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; les investissements économiques et les services marchands ; la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.

- **Les Compétences partagées.** Elles impliquent l'intervention de l'Etat et celle de la commune. Les domaines concernés sont : l'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation ; la santé, l'action sociale et culturelle. (NDLR ce qui est des infrastructures et de leur entretien cela relève des compétences propres)
- **Les Compétences déléguées.** Il s'agit de compétences que l'Etat central a déléguées aux communes. Les domaines concernés par ces compétences sont : la police administrative, la protection civile, l'organisation de la consultation démocratique au niveau des villages et quartiers de ville ; la police judiciaire ; la diffusion et l'exécution des lois et règlements ; l'état civil.

Ces différentes compétences s'exercent en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Non seulement elles peuvent solliciter le concours des services de l'état, créer leurs propres services techniques, mais aussi elles peuvent sous leur maîtrise d'ouvrage, affermer, concéder, déléguer, se faire assister, sous traiter ou passer contrat (cf art 108 de la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 108)

La première étape de la décentralisation et celle en cours a débouché sur des acquis, mais des difficultés ont jalonné le parcours.

IV - ACQUIS ET LES DIFFICULTES

A- ACQUIS

L'expérience de la décentralisation au Bénin depuis 2003, a permis de dégager des avancées significatives :

- 77 communes sont en place et constituent des acteurs incontournables ;
- Douze départements ont été créés en lieu et place des anciens six départements
- une nouvelle classe politique est née dans les Communes ;
- le renforcement de la démocratie à la base ;
- l'émergence d'un plus grand nombre d'acteurs directement impliqués dans le débat public ;

- la gestion administrative, financière et comptable des communes ainsi que l'exercice du pouvoir communal sans grande difficulté ;
- l'élaboration des plans de développement communaux (PDC) a favorisé l'émergence d'un débat public autour de l'avenir de la commune ;
- les communes ont investi dans le développement des services à la population ;
- l'intercommunalité ouvre la voie à une solidarité entre commune et une meilleure connaissance réciproque des limites de chacun ;
- le fort engagement des partenaires extérieurs au développement ;
- la clarification sur le plan conceptuel de la vision du Gouvernement (élaboration des stratégies de développement) ;
- adoption par le Gouvernement d'un fonds d'appui aux collectivités locales (FADEC) ;
- adoption en 2009 par le Gouvernement d'une politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) ;
- la mise en œuvre effective de transfert des ressources aux communes en adéquation avec leurs besoins ;
- le renforcement des capacités des préfectures et des communes.

B- DIFFICULTES

Elles sont liées :

- à l'état des transferts de compétences : La législation en vigueur est claire sur les compétences à transférer aux Communes et une commission interministérielle a confirmé la nécessité d'opérer ces transferts sans délais pour toutes les compétences de base. La PONADEC s'est aussi activement penchée sur cet aspect et avait mis le cap du transfert intégral des ressources de la part des ministères sectoriels à décembre 2011 mais on attend toujours cette action qui peine à s'exécuter puisque les ministères sectoriels se substituent aux communes , gardent les ressources financières et agissent à leur place En effet , dans la pratique, le constat est la persistance d'une réticence au niveau des administrations centrales et dans tous les secteurs, les transferts de compétences aux communes sont en deçà des dispositions prévues par les textes. ;
- au niveau de déconcentration
La déconcentration a été couplée à la décentralisation par le truchement d'un nouveau découpage territorial qui a subdivisé chacun des anciens six départements en deux . Nous

nous sommes retrouvés à douze départements sur papier mais toujours avec 6 préfets du fait que les six nouveaux chefs lieux subséquents aux six nouveaux départements créés. En effet malgré le travail scientifique qui a été fait par la Mission de décentralisation depuis environ une décennie n'a jamais abouti faute de volonté politique des gouvernements qui se sont succédés et qui n'ont jamais pris sur eux la responsabilité d'adopter le projet de décret élaboré dans ce cadre. La conséquence immédiatement de cet état de chose est que l'objectif que le législateur poursuivait en procédant à ce découpage a été biaisé puisque les administrés sont obligés de subir les mêmes affres que sous l'état centraliste avant d'atteindre leurs administrations

- Globalement le niveau de déconcentration des ressources humaines montre un fort déficit entre Cotonou, ou plus globalement les départements du Sud, et le reste du pays ainsi qu'une forte disparité au sein des départements entre les zones rurales et les villes. Sur le plan de la déconcentration financière, seulement 1,5 % du budget national est déconcentré en 2007, les Services Déconcentrés de l'Etat (SDE) disposent rarement des moyens de leur fonctionnement, les crédits liés à la mise en œuvre des programmes d'activités restent fortement centralisés et les crédits d'investissement sont quasi exclusivement mis en œuvre au niveau central à la place accordée aux communes dans les approches sectorielles ;
- La place accordée aux communes dans les approches sectorielles. De manière générale, l'institution communale n'est pas encore « comprise » comme un élément essentiel ;
- de l'organisation de l'État en charge du développement de son territoire.
- à l'état des ressources et des capacités des communes. Les budgets des communes sont loin de leur permettre d'assumer les compétences transférées. En matière d'investissement, les transferts de ressources du budget de l'État aux communes sont inexistant.
- Les déficits en ressources humaines et les problèmes liés à la gouvernance locale.
- L'absence de lien entre la réforme territoriale et la réforme de l'Etat

V – Perspectives

Après bientôt une décennie de pratique de la décentralisation, il doit être envisagé la relecture critique des textes en vue de leur réadaptation. C'est vrai que ça, a commencé mais il est important que le processus aille jusqu'au bout et à moyen terme pour que la mandature prochaine ait un meilleur cadre légal.

L'article 71 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et relatif à la délégation des attributions du maire aux adjoints mérite d'avoir un contenu plus précis. Il devra indiquer les attributions du maire à déléguer au 1^{er} et au 2^{ème} adjoint. Ceci

aura le double avantage de préciser les champs d'attribution des adjoints et d'éviter les malaises liés à la non-délégation.

- Une révision des modalités de destitution du maire s'impose au vu des destitutions précédentes découlant d'une mauvaise interprétation du décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de destitution du Maire. Il s'agira de repréciser ces modalités en vue d'éviter ou de réduire les motifs fantaisistes annoncés par le conseil communal ou municipal.
- Mettre à la disposition des structures de tutelle de moyens conséquents tant en ressources financières qu'humaines de qualité, afin de permettre à celles-ci de jouer pleinement leurs rôles en l'occurrence ceux liés à l'assistance-conseil, de suivi et évaluation du processus de la décentralisation.
- Adopter des textes législatifs pour réglementer les relations entre les chefferies traditionnelles et les élus locaux. Une étude avait été commanditée dans ce sens par le MDGLAAT et validée depuis silence de couvent.
- Vulgariser les textes existant au niveau des acteurs des services déconcentrés de l'Etat, des membres de la société civile et des élus locaux.
- Mettre à disposition des différents acteurs les textes de lois

2- Sur le plan économique et socioculturel

- Appuyer les Communes dans l'élaboration des plans de formation et d'outils indispensables à leur gestion
- Améliorer le système fiscal et définir une stratégie appropriée et veiller à une meilleure exploitation des ressources naturelles et des potentialités économiques des communes (opération marbre de la commune de Klouékanmè)
- Œuvrer pour un meilleur assainissement financier des communes en renforçant la capacité de gestion et des systèmes de suivi et de contrôle
- Assurer une meilleure coordination des actions des partenaires techniques et financiers
- Assurer le transfert effectif des ressources des ministères sectoriels aux collectivités locales
- Promouvoir les activités génératrices de revenu et le dialogue entre les opérateurs économiques et les élus locaux.
- Promouvoir le Partenariat Public Privé
- Définir les modalités du transfert intégral des compétences et des ressources et arrêter un chronogramme subséquent
- Renforcer les capacités de gestion des finances des Communes

Conclusion

La conclusion que nous pouvons tirer de l'instauration de cette « décentralisation en question » est que il y a quand même quoi qu'on dise un peu de mieux être grâce aux différents mécanismes mis en branle pour impulser le développement local et la promotion de la démocratie à la base.

Nous ne sommes plus au même point qu'il y a dix ans mais nous pouvons réellement mieux faire pour que nos populations ressentent réellement que quelque chose a changé à part les multiples voyages des maires à l'étranger à la recherche des partenariats dans le cadre de la coopération décentralisée. Ce phénomène il faut le dire est efficace dans certains cas mais dans d'autres ce sont les maigres ressources de la commune qui volent et ne croisent que des promesses

Il est donc important que chaque maillon de la chaîne depuis les citoyens en passant par les organisations de la société civile aux divers élus, se préoccupe réellement à travers ce qu'il fait, de l'intérêt général et respecte scrupuleusement les principes de la bonne gouvernance car la bonne gouvernance est la clé du développement , que ce soit au niveau local qu'au niveau national.

Les textes de lois ne valent que par l'application que les hommes chargés de les appliquer en font ; quand les règles établies ne s'imposent pas de la même façon à tous et qu'en permanence le poids et la mesure sont disproportionnels, il en sera de même pour les résultats. Toutes les composantes de la nation ont le droit à un mieux être.