

Bénin

mardi 28 mai 2019

Avec une notation globale de 29 sur 48, le Bénin fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes.

[Edition 2021 | 29/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	2
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	2
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	3
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	4
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	2
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	2
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	3
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	2
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	2

Propositions de réforme

- La première réforme concerne **la consolidation des transferts aux communes**. Certes, d'importants efforts ont été consentis depuis la mise en place du FADeC. Cet effort mérite d'être poursuivi pour permettre aux CL de disposer de ressources équivalentes aux compétences qui leur sont transférées et de répondre aux attentes des populations au niveau de l'accès aux services de base. Il conviendrait de procéder à un véritable état des lieux des transferts de compétences et de ressources afin de donner aux communes les moyens pour réaliser leurs missions.
- La deuxième est celle de **la fiscalité locale**. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les communes soient exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'État (les différents régimes d'exonération) qui fragilisent l'autonomie financière locale. Le projet de relecture du code

des investissements en cours, lequel prolonge les périodes d'exonération, n'est pas fait pour arranger la situation financière des communes. La réforme devrait consolider les dispositifs institutionnels qui protègent les ressources des communes, y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.

- La troisième réforme concerne **l'efficacité locale en matière de prestation des services publics locaux qui mérite un ajustement**. L'évaluation des performances des communes dans la délivrance des services publics locaux devrait prendre une place importante parmi les éléments à améliorer. Dans un pays où la subsidiarité va de plus en plus être renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques des communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif afin d'atteindre une offre de services efficiente. L'amélioration devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).
- **La capacité locale mérite aussi une attention particulière dans le cadre des réformes à mettre en place**. La législation consacre les communes comme maître d'ouvrage, mais en dehors des communes à statut particulier qui disposent d'un personnel de qualité bien formé, de nombreuses communes ne disposent pas de ressources humaines adéquates pour la pleine prise en charge des compétences transférées. Certes, il existe une stratégie nationale de renforcement des capacités des communes et un référentiel de métiers avec des modules de formation élaborés fournis par le CeFAL, mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. Pendant longtemps il y a une perte des ressources humaines locales compétentes formées par les communes du fait de l'absence prolongée d'un statut pour les agents des collectivités territoriales. Ce statut a été voté en 2015.
- L'autre besoin de réforme concerne **la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des citoyens à la gestion locale**. Le Bénin peut se targuer d'organiser des élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus transparent et équitable. Cependant, aucune législation ni aucun dispositif ne prévoit la participation des populations à la gestion des affaires locales. Le principe de la participation des populations au travers des cadres de concertation, est aujourd'hui devenue réalité dans de nombreuses communes. Cependant, la réforme devrait renforcer la mise en œuvre de l'article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation de la démocratie à la base qui gagnerait à être systématisée et généralisée.
- **L'opérationnalisation de la stratégie urbaine** doit également faire l'objet d'attention. Avec un niveau d'urbanisation de 48,4 % en 2020 le Bénin atteindra un taux de 65,4 % en 2050 (World Urbanization Prospects : the 2018 Revision). L'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale est plus que jamais un impératif.
- Enfin, pour ce qui est du changement climatique, **le cadre institutionnel national doit prévoir l'élaboration d'un plan climat local, la tenue de rapports sur la mise en œuvre de ce plan, et l'accès des communes à la finance climatique**.

[Edition 2018 | 31/48](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources	2
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	2

6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement	3
7. Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués	4
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation	2
9. Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales	2
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	3
11. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes	2
12. Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique	2

Propositions de réforme

Avec une notation globale de 31 sur 48, le Bénin fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

- **Le premier point** à améliorer est celui de la consolidation des transferts aux communes. Certes, d'importants efforts ont été consentis depuis la mise en place du FADeC. Cet effort mérite d'être poursuivi pour permettre aux CL de disposer de ressources équivalentes aux compétences qui leur sont transférées et de répondre aux attentes des populations au niveau de l'accès aux services de base. Il conviendrait de procéder à un véritable état des lieux des transferts de compétences et de ressources afin de donner aux collectivités locales les moyens pour réaliser leurs missions.
- **Le deuxième point** à améliorer concerne la fiscalité locale. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les collectivités locales soient exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'État (les différents régimes d'exonération) qui fragilisent l'autonomie financière locale. Le projet de relecture du code des investissements en cours, lequel prolonge les périodes d'exonération, n'est pas fait pour arranger la situation financière des communes. La réforme devrait consolider les dispositifs institutionnels qui protègent les ressources des collectivités locales, y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.
- **Le troisième point** à améliorer a trait à l'efficacité dans la prestation des services publics locaux. L'évaluation des performances des collectivités locales dans la délivrance des services publics locaux devrait prendre une place importante parmi les éléments à améliorer. Dans un pays où la subsidiarité va de plus en plus être renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques des communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif afin d'atteindre une offre de services efficiente. L'amélioration devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB).
- **Le quatrième point** à améliorer concerne la capacité locale. La législation consacre les communes comme maître d'ouvrage, mais en dehors des communes à statut particulier qui disposent d'un personnel de qualité bien formé, de nombreuses communes ne disposent pas de ressources humaines adéquates pour la pleine prise en charge des compétences transférées. Certes, il existe une stratégie nationale de renforcement des capacités des communes et un référentiel de métiers avec des modules de formation élaborés fournis par le CeFAL, mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. Pendant longtemps il y a une perte des ressources humaines locales compétentes formées par les communes du fait de l'absence prolongée d'un statut pour les agents des collectivités territoriales. Ce statut a été voté en 2015.
- **Le cinquième point** à améliorer concerne la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des citoyens à la gestion locale. Le Bénin peut se targuer d'organiser des élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus

transparent et équitable. Cependant, aucune législation ni aucun dispositif ne prévoit la participation des populations à la gestion des affaires locales. Avec l'appui de la GIZ, le principe de la participation des populations au travers des cadres de concertation, est aujourd'hui devenue réalité dans de nombreuses communes et, est renforcé par l'existence de l'article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation de la démocratie à la base.

- **Le sixième point** à améliorer concerne la stratégie urbaine. Avec un niveau d'urbanisation de 47,3 % en 2018, le Bénin atteindra un taux de 65% en 2050 (World Urbanization Prospects : the 2018 Revision). L'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale est plus que jamais un impératif.
- **Le septième point** à améliorer a trait au changement climatique. Le cadre institutionnel national doit prévoir l'élaboration d'un plan climat local, la tenue de rapports sur la mise en œuvre de ce plan, et l'accès des collectivités locales à la finance climatique.

[Edition 2015 | 27/40](#)

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles suivant une formule transparente, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels)	2
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL du pays	3
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	4
8. Législation nationale sur la participation citoyenne mise en oeuvre	1
9. Evaluation irrégulière des performances des CL	2
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, stratégie urbaine non encore défini	3

Propositions de réforme

- Le premier chantier de réforme est **celui des transferts aux communes**. Les transferts sont largement en deçà du coût des compétences transférées. Selon une étude conduite par l'ANCB en 2010, l'Etat ne transfère que 16 milliards de francs CFA au lieu des 67 milliards correspondant au coût total des sept domaines de compétences à transférer aux communes ordinaires (auxquels il faut ajouter les quatre domaines pour les communes à statut particulier). La réforme devrait appuyer la mise en œuvre de cette feuille de route par l'intermédiaire du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) affecté venant des ministères sectoriels. Pour le moment, la majorité des ministères sectoriels rechignent à décentraliser leurs dépenses au profit des communes autant qu'à déconcentrer leurs moyens, personnels et actions et à opérationnaliser les Plans annuels d'appui-conseil prévus dans les textes. La réforme devrait approfondir « les conférences budgétaires communales », outil destiné à accroître les transferts des sectoriels aux communes. Co-organisées par le ministère de l'Economie, des Finances et des Politiques de Dénationalisation, l'Union européenne, le Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal (PDDC) et

l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), la phase expérimentale est actuellement en cours dans les départements ayant réalisé les Plans départementaux de développement intersectoriels (PDDI), à savoir le Mono-Couffo et le Zou-Collines.

- Le deuxième chantier de réforme concerne **la fiscalité locale**. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les collectivités locales sont exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'Etat (les différents régimes d'exonération) qui fragilisent l'autonomie financière locale. Le projet de relecture du code des investissements en cours, qui prolonge les périodes d'exonération, n'est pas fait pour arranger la situation financière des communes. La réforme devrait consolider les dispositifs institutionnels qui protègent les ressources des collectivités locales, y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.
- Le troisième chantier de réforme concerne **l'efficacité locale en matière de fourniture des services publics locaux**. L'évaluation des performances des collectivités locales dans la délivrance des services publics locaux devrait prendre une place importante dans les réformes. Dans un pays où la subsidiarité va être de plus en plus renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques mise en œuvre par les communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif afin d'atteindre une offre de services efficiente. La réforme devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association nationale des communes du Bénin.
- Le quatrième chantier de réforme concerne **la capacité locale**. La législation consacre les communes comme maître d'ouvrage, mais en dehors des communes à statut particulier qui disposent d'un personnel de qualité bien formé, de nombreuses communes ne disposent pas de ressources humaines adéquates pour la pleine prise en charge des compétences transférées. Certes, il existe une stratégie nationale de renforcement des capacités des communes et un référentiel des métiers avec des modules de formation élaborés par le CeFAL, mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. Cependant, il faut relever la perte, pendant longtemps, des ressources humaines locales compétentes formées par les communes du fait de l'absence d'un statut des agents des collectivités territoriales. Ce statut a été voté en 2015.
- Le cinquième chantier de réforme concerne **la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des citoyens à la gestion locale**. Le Bénin peut se targuer d'organiser des élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus transparent et équitable. Cependant, aucune législation et aucun dispositif ne prévoient la participation des populations à la gestion des affaires locales ; il existe cependant l'article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation de la démocratie à la base.
- La sixième et dernière réforme est **le besoin d'opérationnalisation de la stratégie urbaine**. Avec un niveau d'urbanisation actuel de 44 %, projeté à 61 % pour 2050 (World Urbanization Prospects : the 2014 Revision), l'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale est plus que jamais un impératif.

Bibliographie - Bénin

- Constitution de 1990
- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration en République du Bénin
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- Politique nationale de décentralisation (PONADEC)
- Second Decentralized City Management Project, World Bank
- Urban Rehabilitation and Management Project, Project Appraisal Document, World Bank

Edition 2012 | 22/40

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL, mais leur mise en oeuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	2
7. Existence et mise en oeuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant le fonctionnement transparent des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	1
9. Evaluation des performances des CL irrégulière	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en oeuvre	3

Propositions de réforme

Avec une notation globale de 22 sur 40, le Bénin fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. Plusieurs aspects institutionnels pourraient en faire l'objet.

- **La première réforme** est celle des transferts aux communes. Les transferts sont largement en deçà du coût des compétences transférées. Selon une étude financée par l'ANCB, le coût total des sept domaines de compétences à transférer aux communes ordinaires (auxquels il faut ajouter les quatre domaines pour les communes à statut particulier) touche la barre des 10% du budget général de l'Etat (BGE). La somme des dépenses consacrées aux domaines transférés s'est élevée en moyenne entre 2004 et 2009 à 67 milliards FCFA ; ce qui correspond à environ 9,18% du BGE. Cependant, seuls 16 milliards FCFA ont été réellement transférés vers les communes, ce qui correspond à environ 1,83% du BGE (avec un pic de 3,67% en 2008). En d'autres termes, entre 2004 et 2009, l'Etat a continué à dépenser en moyenne 7,35% du BGE, soit l'équivalent de 51 milliards par an, dépenses qui auraient dû être mises en oeuvre par les communes, conformément aux dispositions légales et réglementaires concernant la décentralisation, soit 67% des dépenses publiques dans les domaines transférés aux collectivités locales. Suite à cette étude, un dialogue national a été facilité par CGLU Afrique sur le partage des ressources entre collectivités locales. La feuille de route adoptée à la suite du dialogue national tenu en présence du ministère en charge de la décentralisation, du ministère des Finances, de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de l'Association nationale des communes du Bénin prévoit trois grandes étapes pour ajuster les transferts des ressources financières aux transferts des compétences reconnues aux collectivités locales. La réforme devrait appuyer la mise en oeuvre de cette feuille de route par l'intermédiaire du

Fonds d'appui au développement des communes (FADEC). En effet, le FADEC a été mis en place pour recueillir les fonds des ministères sectoriels correspondants aux compétences transférées ; mais plusieurs ministères sectoriels rechignent à décentraliser leurs dépenses au profit des communes.

- **La deuxième réforme** concerne la fiscalité locale. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les collectivités locales soient exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'Etat qui fragilisent l'autonomie financière locale. Par exemple, la loi de finances et de gestion 2009 a eu des implications importantes sur les ressources des collectivités locales dont les effets ne sont pas encore compensés. En effet : a) le changement de certaines dispositions antérieures au Code général des impôts, telles que la suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et du foncier bâti et la suppression du paiement de la patente par les nouvelles entreprises, et b) la suppression de la taxe de voirie dont l'objectif était de dédommager les villes qui subissent les coûts occasionnés par le trafic routier d'origine portuaire – dans l'optique de rendre compétitif le Port autonome de Cotonou (PAC) ont coûté plus de cinq milliards FCFA, soit près de 34,90% du total des recettes fiscales locales de 2008. Cet exemple est significatif des interventions de l'Etat central dans la fiscalité locale sans que des compensations correspondantes soient versées aux collectivités. La réforme devrait consolider les dispositifs institutionnels qui protègent les ressources des collectivités locales avec y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.
- **La troisième réforme** concerne les questions de gestion et de gouvernance locales. L'efficacité locale en matière de fourniture de services publics locaux mérite une réforme. Il n'existe en effet pas de tradition d'évaluation des performances des collectivités locales dans la délivrance des services publics locaux, et les audits des communes sont encore rares et peu étendus à l'ensemble des communes béninoises. Dans un pays où la subsidiarité va être de plus en plus renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques mises en œuvre par les communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif pour atteindre une offre de services efficiente. La capacité locale mérite aussi une attention particulière dans le cadre des réformes à mettre en place. La législation consacre les communes comme maîtres d'ouvrage, mais en dehors des communes à statut particulier qui disposent d'un personnel de qualité bien formé, très peu de communes disposent des ressources humaines adéquates pour la pleine prise en charge des compétences transférées. En effet, il n'existe pas de stratégie nationale de renforcement des capacités des communes. Certes, un référentiel des métiers existe avec des modules de formation élaborés par la Maison des collectivités locales (MCL), mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. L'autre besoin de réformes concerne la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des populations à la gestion locale. Le Bénin peut se targuer d'organiser des élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus transparent et équitable. Cependant, aucune législation et aucun dispositif ne prévoient la participation des populations à la gestion des affaires locales, et aucune modalité n'est mise en place dans les communes pour ce faire.
- La quatrième réforme est le besoin d'opérationnalisation de la stratégie urbaine. Il est nécessaire que soit organisé un forum au cours duquel pourrait être discutée l'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale.

Bibliographie - Bénin

- Constitution de 1990
- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration en République du Bénin

- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- Politique nationale de décentralisation (PONADEC)
- Second Decentralized City Management Project, World Bank
- Urban Rehabilitation and Management Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, Gold, CGLU