

2301

**Comparative Urban Program, WWICS
Workshop in Dakar, Senegal
December 8-9, 2003**

**DECENTRALISATION FISCALE ET FINANCIERE
DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU SENEGAL**

**Abdoul Wahab BA
Conseiller en Décentralisation**

Résumé exécutif

Les politiques de décentralisations se consolident au fur et mesure de l'évaluation des expériences et l'intégration des corrections à apporter au processus.

Le Sénégal va entamer sa huitième année d'expérience d'approfondissement de la décentralisation depuis la réforme de 1996. Des exercices d'évaluation et des études ont été menés ces dernières années pour en apprécier les progrès, les faiblesses, et les dysfonctionnements. Des leçons tirées de ces évaluations peu d'attention a été accordée à la décentralisation fiscale et financière qui, pourtant est un des conditions de la réussite de la décentralisation.

Le débat sur l'opportunité d'une décentralisation fiscale et financière réelle dans le contexte actuel n'est pas encore tranché au niveau des décideurs. Au cours de cette année 2003, des rencontres au sommet de l'administration ont eu lieu en vue de faire avancer le dossier de la décentralisation fiscale mais des mesures concrètes restent encore à mettre en œuvre conformément aux recommandations consensuelles issues de l'étude sur la fiscalité locale (ACDL, 1997) ont finalement été prises.

Le statut quo actuel procède t-il d'un choix de politique ? Ou bien les conditions de la mise en œuvre d'une décentralisation fiscale et financière ne sont-elles pas réunies?

Le débat reste ouvert sur ces questions. Cependant théoriciens et praticiens de la décentralisation s'accordent au moins sur le fait que les limites de la décentralisation au Sénégal sont dues en grande partie à l'insuffisance de décentralisation fiscale et financière.

L'objet de cette contribution est d'essayer, à partir d'observation des faits, de jeter un regard critique sur l'impact de l'absence de décentralisation fiscale et financière dans notre schéma de décentralisation et d'énoncer quelques enseignements qui participent à la formulation d'une politique cohérente et efficiente de décentralisation fiscale et financière.

Introduction

Historiquement, il est arrivé que la décentralisation fiscale et financière précède la décentralisation politique. Ceci survient souvent pour des raisons purement techniques de maîtrise des coûts de gestion et d'efficacité de la mobilisation financière et incidemment pour résorber des déficiences dans le système de transfert ou de ristourne de ressources du niveau central au niveau local.

Toutefois, les objectifs de déconcentration fiscale et financière se distinguent bien de ceux d'une véritable décentralisation fiscale et financière. Celle-ci, entendue au sens d'une dévolution, de par la loi, d'autorité et de responsabilités de l'Etat central vers les collectivités locales. Sous ce rapport la décentralisation fiscale et financière, au delà des objectifs techniques d'optimisation de l'utilisation des ressources financières, intègre également des préoccupations de l'autorité et la responsabilité des élus locaux dans le

processus de planification, d'allocation, de supervision et d'évaluation des ressources fiscales et financières.

I. LA DECENTRALISATION FISCALE.

Les réformes dites de la décentralisation et de la régionalisation, introduites par les lois 96-06 et 96-07 de Mars 1996, constituent une phase importante dans le processus de la décentralisation au Sénégal.

Elles consacrent non seulement l'érection d'une troisième catégorie de collectivité locale, la région, mais également instituent le transfert d'importantes compétences au profit de ces collectivités locales ainsi que l'allègement de la tutelle. Le processus de transfert réel de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales prévoit les règles du partage du pouvoir entre l'Etat central et les collectivités locales.

Désormais, les collectivités locales s'administrent librement, hors toute tutelle et sont contrôlées localement et à posteriori par un représentant de l'Etat.

En outre, elles sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et, enfin de par cette réforme, elles bénéficient d'un transfert de compétences nouvelles anciennement dévolues à l'administration centrale.

« Leurres » et « lueurs » de la décentralisation fiscale

En matière de fiscalité, l'Etat a conservé la charge de la détermination de l'assiette fiscale, de la collecte des impôts et de la garde des fonds des Collectivités de base. Certes, l'Etat apporte son appui aux communes qui bénéficient de l'appui des services déconcentrés qui leur servent de conseillers techniques ou d'agent voyer.

En plus des recettes purement fiscales, les collectivités locales tirent leurs ressources des produits domaniaux, communément appelés recettes de marché. Ces recettes ont la particularité d'être "assises" et recouvrées par les Collectivités elles-mêmes par l'entremise des agents communaux ou collecteurs et, à charge pour ces derniers de les reverser au Receveur concerné. Il existe une séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable (décret n°66 458 du 17 Juin 1966) qui consacre la séparation des pouvoirs entre l'ordonnateur (le maire) qui émet un titre ayant valeur juridique et force exécutoire et le comptable (le receveur municipal) qui est chargé du recouvrement des fonds.

Les recettes des marchés et autres infrastructures marchandes constituent ainsi une ressource indispensable pour le fonctionnement courant des Collectivités Locales. Elles ont en effet la particularité d'être régulières et disponibles à vue, grâce au système de recouvrement de droits au jour le jour, contrairement aux impôts locaux qui ne sont disponibles au meilleur des cas, qu'en milieu d'année budgétaire.

Dès lors, les recettes tirées des marchés et autres équipements marchands, au regard de la régularité du flux de trésorerie qu'elles génèrent, et de la marge de progression dans le

recouvrement que laissent supposer le potentiel en la matière, peuvent constituer des ressources importantes des Communes.

Toutefois, la condition d'un accroissement de ce type de ressources est à lier à la connaissance du potentiel imposable et à la qualité des services rendus ainsi qu'à l'optimisation de la gestion des infrastructures génératrices de ces ressources.

Ainsi donc avec la réforme, les collectivités locales, beaucoup plus que par le passé, sont appelées à apporter des réponses effectives à la demande des populations en infrastructures et services, notamment marchands, dont la gestion efficiente peut contribuer à l'accroissement des recettes de la Commune. La prise en charge de cette demande sociale n'est pas sans comporter quelques difficultés. Les plus importantes sont relatives à la faiblesse des capacités en gestion, des effectifs chargés de l'administration courante, et surtout celle des ressources financières adéquates aux besoins qu'elles doivent couvrir.

Intégrité et transparence de la chaîne fiscale

A l'origine de l'absence de transparence, on peut relever les facteurs suivants: l'insuffisance de la connaissance du potentiel fiscal, l'absence de conscience citoyenne, le manque d'intérêt et la non participation tant des élus que des populations aux questions fiscales et financières, le manque de moyens de l'état, la mal gouvernance, les insuffisances de la décentralisation, le clientélisme et le népotisme politique et social

L'une des premières questions que pose l'exigence d'intégrité et de transparence de la décentralisation fiscale est la connaissance du potentiel fiscal. Il est courant que les collectivités locales ne connaissent pas ou ne puissent déterminer la patente du fait de l'importance et de la mobilité du secteur informel.

Les exonérations et abattement fiscaux privent les collectivités locales d'importants revenus. Ces exonérations et abattement sont en général accordés au niveau central sans que l'information ne soit répercutée à la collectivité qui au préalable aura établi ses recettes budgétaires sur des bases qui n'ont pas prévu ces pertes de revenus.

S'agissant des relations entre le citoyen et la fiscalité locale, pour beaucoup d'entre eux il existe une incompréhension vis-à-vis de l'administration fiscale et de la fiscalité ainsi qu'une impression d'opacité qui entoure l'administration fiscale créant une sorte de méfiance et parfois de défiance du citoyen vis-à-vis du devoir fiscal.

L'étude sur la fiscale de 1997¹ avait fait ressortir que seules 25% des personnes morales interrogées savaient l'existence d'exemptions et exonérations contre 2% seulement des personnes physiques. Si une écrasante majorité des personnes morales (90%) et une forte majorité des personnes physiques (72%) pensent que la fiscalité locale est lourde, cependant une proportion importante accepte de payer les taxes si elles permettent

d'améliorer la qualité des services telles que l'enlèvement des ordures, la voirie urbaine, l'éducation et la santé.

Tous les ordres de collectivités locales (La région, La commune et la communauté rurale) sont en principe concernés par la décentralisation fiscale. Cependant si la chaîne fiscale doit se déployer aux différents niveaux de collectivités locales, il reste que la maille fiscale ne doit pas s'étendre de manière uniforme aux différentes catégories de collectivités locales. Ici réside toute l'importance qu'il convient d'accorder d'une part à la modernisation des types d'impôt, parce que beaucoup d'entre eux sont aujourd'hui obsolètes, et d'autre part la nécessité d'imaginer de nouvelles catégories d'impôts notamment pour la région, dont on sait qu'elle ne dispose pas de territoire fiscal à proprement parler par opposition à la commune et la communauté rurale, qui de par la loi sont autorisées à lever l'impôt sur leur territoire juridictionnel.

En dernière analyse, le fait que l'Etat conserve le pouvoir de détermination de l'assiette fiscale, la collecte des impôts et la garde des fonds des collectivités locales, pose du point de vue du principe de la libre administration et de l'autonomie financière, des questions sur l'effectivité de la décentralisation financière et fiscale.

II. LA DECENTRALISATION FINANCIERE

Du point de vue institutionnel, la décentralisation financière au Sénégal recouvre la même réalité que la décentralisation fiscale. Les lois 96-06 et 96-07 consacrent un redéploiement de compétences au profit des collectivités locales, accompagné d'une modification des rapports financiers entre l'Etat et celles-ci.

En vertu du principe de la libre administration des collectivités locales par elles mêmes, celles-ci bénéficient désormais, d'une autonomie financière en terme d'élaboration et d'adoption et d'exécution de leur budget dans les limites prévues par le Code des Collectivités locales (Art 336 sur le contrôle de légalité en dérogation des art 334 et 335 sur les actes pris par les CL).

Au delà de l'approche institutionnelle qui traiterait des responsabilités et limitations du pouvoir décisionnel des collectivités locales en matière budgétaire, il nous a semblé plus significatif de mettre en perspective la question du financement des collectivités locales et des problèmes de décentralisation budgétaire.

La problématique du transfert et de la mobilisation des ressources financières

Au Sénégal le financement des compétences transférées et celui des infrastructures des collectivités locales repose pour l'essentiel sur des transferts effectués par l'Etat notamment à travers le Fonds de Dotation à la Décentralisation (FDD) pour le financement des compétences transférées d'une part et d'autre part, le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) et Fonds de concours en plus des ressources mises à disposition par les bailleurs de fonds et la coopération décentralisée pour les financement des infrastructures.

Depuis la mise en place de la réforme, le montant cumulé des transferts de l'Etat (FDD et FECL) s'élèvent en valeur absolue à environ 73,6 milliards de francs CFA.

Le montant des transferts est resté constant durant les trois premières années de la réforme, de 1997 à 1999, et la première augmentation est intervenue dans le budget de 2000 où on peut observer un léger accroissement de 10%. En valeur relative ce même taux de progression a été enregistré en 2001 et 2002. Pour l'année 2003, il y'a eu une augmentation notable en valeur absolue où, les transferts ont atteint près de 22 milliards de FCFA.

Cependant la mise en corrélation de ces données en rapport avec la TVA ou les recettes du budget général, nous renseigne sur d'autres constats. En effet par les ratios transferts par rapport à la TVA plafonnent entre 8% et 13% selon les années. Les mêmes montants rapportés au total des dépenses ou des recettes du budget général ne dépassent guère 2%.

Les transferts de l'Etat aux Collectivités locales

Milliards de FCFA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
RECETTES									
Budget général	369,7	405,5	438,0	479,2	490,1	516,6	591,4	680,3	728,3
Comptes spéciaux	40,7	32,9	34,5	37,6	37,7	44,0	31,2	40,2	37,8
Comptes annexes	191,5	223,7	230,4	239,1	30,6	245,7	241,1	250,4	249,2
Total recettes	601,9	662,1	702,9	755,9	758,4	806,3	863,7	970,9	1015,3
DEPENSES									
Dép. ordinaires	247,5	258,6	257,1	267,0	295,6	321,8	483,1	419,7	465,2
Dép. en capital	33,0	39,6	50,0	71,0	80,5	95,9	135,8	142,3	169,4
Comptes spéciaux	40,7	32,9	34,5	37,6	37,7	44,0	34,7	43,7	42,3
Comptes annexes	191,5	223,7	230,4	239,1	230,6	245,7	241,1	250,4	249,2
Total dépenses	708,7	712,0	755,5	809,4	795,2	831,4	894,7	856,1	926,1
TVA			90,0	90,4	102,5	130,8	140	151,7*	164,8**
FDD			4,89	4,89	5,89	6,59	7,29	8,09	10,72
FECL	2,4	2,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,8	4,0	10,50
Total dotations	2,4	2,4	8,39	8,39	8,39	10,09	11,09	12,09	21,22
En % de la TVA			9%	9%	8%	8%	10%	8%	13%
En % des dépenses Totales	0,34%	0,35%	1,11%	1,04%	1,06%	1,21%	1,24%	1,41%	2%22
En % des recettes du budget général	0,66%	0,60%	1,92%	1,75%	1,70%	1,96%	1,88%	1,78%	2%

Source : Le Journal Officiel - Loi de Finances

Calcul personnel pour les ratios; * = estimation provisoire ; ** = projections

Les comptes annexes décrivent ici les dépenses d'investissement sur ressources extérieures

Parallèlement à cette situation des transferts, les collectivités locales ne sont pas parvenues à dégager des ressources propres suffisantes pour prendre en charge une part significative des besoins d'investissement. Dès lors, la question de l'accroissement des capacités de génération de ressources propres prend une grande importance dans toute stratégie de diversification des sources de financement, elle même rendue nécessaire par la raréfaction croissante des ressources d'assistance au développement. Dans cette perspective la décentralisation fiscale se présente comme un moyen privilégié pour doter la collectivité locale de ressources propres et partant réduire sa forte dépendance des dotations et transferts

divers de l'Etat central.

La décentralisation budgétaire

Malgré les avancées sur le plan institutionnel en matière de décentralisation, la gestion des finances publiques reste encore centralisée. Cette situation est à l'origine de contraintes majeures dans le processus d'exécution des budgets des collectivités locales.

La lenteur du processus de mise à disposition des fonds de transfert, la faiblesse du niveau des transferts, l'absence de prévisibilité des montants et des affectations des fonds de transfert, les recettes qui peinent à couvrir les dépenses de fonctionnement, les déséquilibres structurels des budgets (prépondérance des salaires sur les autres rubriques), l'insuffisance de ressources propres pour relever le niveau des investissements en infrastructures pour l'amélioration des services sociaux de base (santé, éducation, adduction d'eau potable et...), le manque de ressources humaines qualifiées pour la gestion financière des collectivités locales sont autant de facteurs qui pèsent sur la promotion de la décentralisation financière des collectivités locales.

Beaucoup d'exemples peuvent illustrer ces contraintes. Il arrive qu'une collectivité locale achève l'exercice budgétaire sans que les fonds alloués dans le cadre du FDD ne soient effectivement arrivés à destination (2).

Déjà, le Programme de développement des Infrastructures de Santé (PDIS) et le programme de Développement de l'Education et de la Formation (PDEF) ont opté pour une décentralisation de l'exécution budgétaire par la mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et la décentralisation de certaines fonctions liées à l'exécution des dépenses.

Le mécanisme de l'appui budgétaire, aujourd'hui adopté par plusieurs partenaires au développement (IDA, UE, PNUD-FENU, Coopération Française), se développe de plus en plus et se traduit par une responsabilisation accrue des collectivités locales dans les prérogatives de choix de l'investissement, et attributions de maîtrise d'ouvrage.

L'Etat œuvre à une généralisation de cette décentralisation budgétaire par la décentralisation du budget consolidé d'investissement (BCI) à l'horizon 2005 dans une perspective de politique d'accélération de la croissance, basée sur une injection importante de capitaux pour la réalisation d'infrastructures notamment au niveau local, avec la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Quelques enseignements à tirer sur l'exigence de décentralisation fiscale et financière

La réflexion est encore ouverte sur l'opportunité d'une mise en œuvre effective de la décentralisation fiscale et financière. Cependant, un certain nombre de lignes directrices doivent guider la réflexion autour de la définition de la politique de décentralisation fiscale.

1) La décentralisation fiscale ne doit pas être envisagée en dehors d'une approche globale de la fiscalité dans l'économie nationale; c'est à dire sa mise en œuvre doit être en cohérence

avec les exigences de maintien des équilibres au plan macro-économique et des équilibres de développement régional et local. Autrement dit la décentralisation fiscale ne doit pas servir de prétexte pour accroître le poids de la fiscalité locale ce qui pourrait avoir des incidences négatives sur la pression fiscale globale de l'Etat sur l'économie et sur les contribuables.

2) L'attribution aux collectivités locales le pouvoir de fixer librement le taux des taxes locales au risque de créer des disparités inter régionales importantes sources de déséquilibres dans le développement des régions est une perspective à en prendre en compte dans la réflexion. Cette question a été traitée par un spécialiste dans un article du quotidien français Le Monde (3) dans lequel l'auteur analysait l'éventualité d'une décision de l'Etat français visant à autoriser les collectivités à fixer librement le taux des principales taxes locales que sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties et celle sur les non bâties, se libérant ainsi de l'obligation actuelle de faire évoluer de manière identique le taux de ces quatre taxes.

Au Sénégal, les partisans d'une application pleine et entière du principe de la libre administration des finances des collectivités locales réaffirmée dans les réformes de 1996, se reconnaîtraient bien dans l'adoption d'une mesure similaire. Inversement les tenants d'un rôle prédominant de l'Etat central dans la conduite de la politique fiscale n'accorderaient probablement pas leur faveur à ce changement. L'application d'un taux plafond pour éviter de trop grandes disparités entre les collectivités locales semble être une solution médiane de compromis.

3) Il est important de rationaliser l'allocation des ressources des différentes collectivités locales notamment en veillant à une affectation optimale des emplois et ressources. Autrement dit il est plus judicieux de faire supporter les charges de gestion des infrastructures et services marchands de la collectivité locale (éclairage public, entretien des marchés et salles publiques) par les usagers et faire supporter par les taxes locales les charges de gestion des infrastructures et services publics à caractère non commercial (entretien des parcs et jardins publics, de la voirie locale, etc).

4) La troisième exigence requise pour une décentralisation fiscale efficace est l'existence d'un système d'information opérationnel et transparent des finances des collectivités locales soutenu par les règles d'audit et de contrôle régulier des comptes. Cette donnée est essentielle car c'est ce qui permet de renseigner le citoyen contribuable de l'utilisation faite de ses impôts et contributions. Diverses études² expériences de terrain ont montré que le citoyen est prêt à régulièrement payer ses impôts s'il a une connaissance claire de la destination de cet argent.

5) Les objectifs de transferts financiers de l'Etat central vers les collectivités locales (fonds de dotation à la décentralisation, fonds d'équipement des collectivités locales) doivent être définis en relation avec ceux des collectivités locales. L'impact évident de ces transferts sur les finances et l'économie locales se décline en termes soit de dotation et/ou appui budgétaire, de soutien aux investissements locaux et à la consommation au niveau local. Les options de réduction ou d'accroissement des transferts mènent souvent à des choix d'une plus ou moins grande décentralisation fiscale pour ne pas dire autonomie des finances locales.

Conclusion

La réforme institutionnelle qui a introduit, entre autres mesures, un transfert de compétences et la réaffirmation de la libre administration des collectivités locales donne l'impression d'une symphonie inachevée par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation fiscale.

La mise en œuvre de la décentralisation n'a pas suffisamment pris en compte les impératifs de la décentralisation fiscale. Or celle-ci, lorsqu'elle est bien pensée, adaptée aux évolutions que connaît notre société en mutation et quand elle est mise en adéquation avec les exigences de bonne gouvernance et de modernisation, peut constituer un puissant levier de mobilisation des ressources financières destinées à l'amélioration des systèmes de provision d'infrastructures et services.

L'accroissement des ressources des collectivités locales requièrent certainement des efforts qui vont au-delà des ressources mobilisables par la fiscalité locale. Toutefois, le financement du développement local ne peut pas reposer de manière durable sur uniquement des transferts de l'Etat Central. En effet l'absence de ressources propres à la région, la modicité de celles collectées au niveau des communautés rurales, l'insuffisance et la mauvaise gestion de celles-ci au niveau des communes introduit l'exigence de repenser la décentralisation dans une perspective de modernisation du système de son financement.

La décentralisation fiscale et financière doit tenir une place prépondérante dans cette nouvelle démarche.

¹ La fiscalité locale du point de vue du contribuable. Etude sur la Fiscalité Locale: module 4. ACDI 1998

2. Etude pour la mise en place d'un système de suivi des dépenses jusqu'à destination (SSDD) dans le secteur de la santé au Sénégal. MGP Afrique /Banque Mondiale. Février 2003

3. Laetitia Van Eekhoud. "Matignon veut accroître l'autonomie fiscale des Collectivités Locales" Le Monde 11 Sep 2002.

Michèle Leclerc-Olive
CEMS-CNRS
EHSS, 54 boulevard Raspail
75 006 Paris

Affaires de la cité et pouvoirs locaux : qui peut prendre la parole ?

De nombreux pays d'Afrique francophone sont engagés dans des processus de décentralisation. Certes, à des degrés d'avancement inégaux, dans des environnements socio-historiques différents et selon des stratégies variées. Ces réformes présentent cependant quelques traits communs et sont confrontées à des problèmes semblables. D'une part, les agences internationales d'aide au développement les enjoignent de contribuer de manière décisive au développement local, ensuite elle sont régies par des procédures de désignation et de décision fortement inspirées des démocraties occidentales, enfin, elles doivent co-exister avec des formes autochtones de pouvoir que les régimes issus des indépendances n'ont pas anéanties.

En général, on est porté à croire que ces formes de pouvoir, souvent considérées comme résiduelles, ne survivent qu'au plus profond des zones rurales et que leur champ d'exercice ne concerne pas ou très peu les centres urbains. Et si des élites dirigeantes tentent parfois d'instrumentaliser l'imaginaire qui leur est lié, c'est principalement comme survivances culturelles ou religieuses qu'elles les prennent en compte. Rares sont les dispositifs institutionnels qui les associent aux processus de décision. En prenant des exemples dans deux pays d'Afrique de l'Ouest francophone, le Mali et le Bénin, je voudrais soumettre au débat la question des relations entre ces pouvoirs locaux saisis dans leur dimension proprement politique et les pouvoirs publics instaurés par les décentralisations. Il se pourrait bien que les formes prises par ces relations conditionnent de manière décisive la légitimité de ces pouvoirs publics et, partant, la mise en place de politiques publiques. Je terminerai en proposant quelques réflexions pour l'analyse de ces relations, réflexions issues de l'examen de quelques transitions politiques endogènes, rapportées par des historiens et des anthropologues, et étrangères au face-à-face avec l'occident européen.

Je commencerai par une remarque concernant le premier trait commun à de nombreuses décentralisations : l'injonction et, partant, la compétence correspondante présumée, à assurer un développement local. Ceci ne va pas de soi. En France, les communes sont restées pendant plusieurs dizaines d'années des structures politico-administratives aux compétences limitées. D'autre part, une enquête rapide montre que le maillage territorial adapté au développement local est souvent beaucoup large que celui qui convient lorsque le souci principal est de rapprocher les services administratifs et politiques des populations. Si bien que les critères sur lesquels les programmes d'appui aux nouvelles collectivités territoriales sont évalués, faisant grand cas des réussites en matière de développement local, risque fort de conclure à une efficacité très faible. D'autant que le temps accordé à ces nouvelles entités pour acquérir une véritable légitimité aux yeux des populations et pour montrer leurs performances est très court. Réfléchir à la possible ou nécessaire contribution des collectivités territoriales au développement local ou au succès des politiques publiques ne peut se faire sans s'interroger au passage sur ce qu'il conviendrait d'appeler les affaires locales ou les affaires de la cité. Quels sont les problèmes que la ville peut régler

seule, quels sont ceux qui devraient faire l'objet d'une répartition de responsabilité entre des collectivités territoriales de niveau différent ? Les réponses en la matière diffèrent selon les lieux et les époques. Surtout, la répartition des compétences, à certains moments de l'histoire, a pu être l'objet de débats très vifs. Il suffit de penser à ceux qui ont animé les sections de Paris pendant la Révolution française. Sur quoi peut-on statuer : sur toutes les questions qui intéressent les citoyens ou seulement sur celles qui auront été préalablement autorisées par les pouvoirs centraux ?

Aujourd'hui, notamment sous la pression des bailleurs de fonds, les « affaires locales », les « compétences » que les nouvelles collectivités ont à gérer ont le plus souvent été prédéfinies sans concertation avec elles, c'est-à-dire selon un protocole de décision qui ignore lui-même l'autonomie que l'on prétend par ailleurs conférer à ces collectivités. Certes, leur capacité à réaliser, à prendre en charge des services sociaux et des équipements collectifs, devrait permettre de consolider leur légitimité auprès des populations. Mais, réciproquement, c'est sur la base de leur légitimité qu'elles peuvent mobiliser les populations pour participer à la réalisation, à l'entretien, voire seulement au respect des équipements dont la ville a besoin. La légitimité de ces collectivités territoriales est donc à la fois la conséquence et la condition du succès des politiques publiques qu'elles ont à mettre en œuvre, même si elles ne les ont pas décidées.

Les financements octroyés par les bailleurs de fonds en appui au développement local masquent souvent le déficit du recouvrement des impôts, même si aujourd'hui des programmes sont conçus spécifiquement pour réduire ce déficit et mettre en place des procédures d'auto-financement. Par ailleurs, à supposer que le recouvrement se fasse à la hauteur des estimations théoriques, il semble que, dans un certain nombre de villes, la fiscalité locale ne suffise pas à couvrir les dépenses qu'occasionnerait la réalisation des plans de développement que les collectivités ont eu à élaborer dès leur installation. On notera au passage que ces plans se réduisent à une liste de besoins à peine hiérarchisée (une commune malienne a fait figurer dans la liste de ses priorités, la réduction du déficit pluviométrique). Ces plans sont plutôt conçus sur le modèle de la liste de courses de la ménagère qui aurait à faire son marché auprès des bailleurs : peu ou pas de stratégie de réalisation en vue d'un autofinancement des équipements et des services.

J'ai analysé ailleurs les effets possibles des « manières de faire » de ces programmes d'aide sur le type de légitimité de ces nouvelles collectivités territoriales¹.

Je voudrais aborder à présent la question de la légitimité des collectivités territoriales à partir des relations avec des pouvoirs autochtones : légitimités concurrentes, complémentaires ? Il semble que les dynamiques sociales induites par certains projets de développement urbains contribuent à reconfigurer le paysage socio-politique local, au sein duquel ces pouvoirs politiques traditionnels (possiblement réinventés) jouent un rôle que les réformes n'ont pas toujours anticipé. Il y a va de la pérennité de ces institutions et plus radicalement de leur capacité à assurer la *sustainability* du développement local qu'elles sont censés impulser et gérer. Certes le civisme fiscal ne peut être le fruit exclusif de la seule légitimité des nouvelles collectivités territoriales. Par exemple, au Mali, il a été confié aux maires la responsabilité du recouvrement des impôts. Cette disposition exprimait une certaine confiance dans le civisme non contraint des populations, civisme acquis grâce précisément aux performances des collectivités. C'était la conviction de chacun au début du premier

¹ M. Leclerc-Olive, « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ? » dans Y. Lebeau, B. Niane, A. Piriou, M. de Saint Martin, (édits), *Acteurs émergent set États en Afrique*, Karthala, 2003

mandat des collectivités territoriales. Mais force est de constater que la relation s'inverse en fin de mandat : on voit que pour se faire réélire les maires sortants ne trouvent plus l'ardeur nécessaire pour convaincre leurs éventuels électeurs de payer leurs impôts. La légitimité des collectivités territoriales apparaît comme une condition non suffisante de leur efficacité dans un contexte d'autonomie, mais elle est cependant nécessaire.

J'examinerai d'abord le cas d'un quartier de Bamako, Samé, dont l'organisation socio-politique traditionnelle a été finalement mise à mal par un programme de réhabilitation du quartier, qu'elle avait elle-même souhaité et impulsé. Non seulement le projet n'a pas abouti, mais il semble que ce soit finalement le politique, qu'il soit communautaire ou « moderne » qui s'est trouvé disqualifié. J'examinerai ensuite les difficultés rencontrées dans la mise en place d'un Registre Foncier Urbain à Porto-Novo, au Bénin². Ce registre destiné à permettre le recouvrement systématique des impôts, a finalement contribué, semble-t-il à redonner vigueur à des pouvoirs traditionnels qui se sont recomposés à cette occasion. Ces deux études de cas ne prétendent absolument pas fournir une description exhaustive des situations possibles, elles veulent seulement attirer l'attention sur le fait que l'absence de disposition transitive entre ces légitimités politiques différentes, principalement par leurs modes de désignation et de décision, les placent dans des positions plus concurrentes que complémentaires, participant du coup à une forme de délégitimation des pouvoirs publics locaux.

L'expérience du quartier de Samé à Bamako

Samé est un quartier récent : les habitants occupent des terres cédées par le quartier voisin de Kouliniko. Des chefs de famille ont obtenu, il y a plusieurs années, dans le cadre du droit coutumier, l'autorisation de s'installer sur une parcelle. Samé dispose à présent de ses propres structures sociales, mais le quartier est néanmoins organisé selon les règles des communautés villageoises rappelées plus haut. Samé est un des nombreux quartiers « spontanés » de la capitale. Les habitations sont en banco, aucun plan d'urbanisme n'a distribué les parcelles : aucune circulation d'un véhicule n'est possible. Pas d'évacuation des eaux usées, pas d'éclairage public et, évidemment, aucune infrastructure publique de base : ni école, ni centre de santé, ni marché. La population est jeune ou pauvre : des diplômés sans emploi sont venus s'y installer, faute de moyens pour se loger au centre-ville de Bamako. La question du réaménagement du quartier est posée pour la première fois à la fin des années quatre-vingt. C'est l'assemblée générale des chefs de famille (instance traditionnelle chargée des affaires du quartier) qui engage des démarches auprès de la commune III de Bamako. Celles-ci restent vaines. Ne recevant aucune réponse des autorités municipales, le chef de quartier s'adresse à une ONG malienne que nous appellerons Habco qui s'est fait connaître auprès de certains habitants du quartier. Les promoteurs de cette ONG, comme c'est parfois le cas à partir de cette époque, sont des gens proches du pouvoir³. L'ONG Habco se charge de faire réaliser des études : elle mobilise des étudiants d'une école d'urbanisme allemande, qui viennent séjourner dans le quartier et participer à de nombreuses rencontres de concertation avec les habitants. Ils élaborent les dossiers techniques permettant d'introduire des demandes

² Ces études sont extraites d'une enquête plus vaste sur les processus de légitimation/délégitimation des acteurs locaux affiliés à la mise en place de projets de développement urbain. Intitulée « les villes : laboratoires de démocratie ? », cette recherche non encore achevée, se déroule dans le cadre du Programme de Recherches Urbaines pour le Développement (PRUD) financé par le MAE.

³ Un examen détaillé de ce cas a été publié dans un article à paraître dans la revue *Économies et Sociétés*, sous le titre : « Synthèse politique versus fragmentation technique : les effets d'un programme de développement urbain sur l'arène politique locale ».

de financements, lesquels seront accordés par la coopération hollandaise en 1993. Le projet de réhabilitation comprend divers volets. Le lotissement d'un terrain voisin, exploité par des cultivateurs, pour « recaser » les « déguerpis » de la partie réaménagée du quartier. Ce volet répond à des intérêts individuels. La réalisation de service urbains (canalisations d'évacuation des eaux de pluie, voie de circulation, etc.) correspondant à des intérêts communs, certains, cependant, étant des services payants (éclairage, adduction d'eau, etc.), d'autres susceptibles de générer des ressources pour une partie des habitants (marché, etc.). La création d'équipements collectifs (école, centre de santé, etc.) destinés principalement aux populations les plus pauvres qui ne peuvent se déplacer au centre-ville, et qui constituent des services publics qui prennent en compte un principe de redistribution.

Bien que des financements aient été acquis préalablement, l'ONG et le maire décident d'inscrire le projet dans le programme de la Banque Mondiale « Sauvons notre quartier », ce qui le soumet à une série de normes, bien étrangères aux pratiques en vigueur dans les quartiers ou les communautés villageoises. Par exemple, et cette injonction déclenchera des effets désastreux, l'instance représentative du quartier aura à se soumettre à une évaluation extérieure et remettre son mandat en jeu au bout de trois ans, alors que, on le sait, un chef de quartier occupe cette fonction en principe jusqu'à la fin de sa vie.

Depuis 1998, le projet, inachevé, est au point mort.

Entre la fin des années quatre-vingt et aujourd'hui, on peut distinguer trois phases successives, séparées par des événements majeurs qui modifient à chaque fois la nature des relations entre les acteurs et leur légitimité respective. Deux dates doivent être retenues : 1993 et 1998

1993 : Création de l'association du quartier

Habco convainc l'Assemblée générale des chefs de familles de Samé, avec à sa tête le chef de quartier, de se constituer en association⁴. Est ainsi créée l'ACDSK : Association Communautaire pour le développement de Samé et Kouliniko, dont le président est le chef de quartier de Samé. Cette transformation peut apparaître comme une simple formalité conférant à la structure traditionnelle une reconnaissance lui permettant d'acquérir le statut de personne morale. C'est effectivement le cas. Mais dans le même temps, les modes de fonctionnement, voire les fondements mêmes de l'ex-assemblée générale des chefs de famille s'en trouvent modifiés.

Ensuite trois conventions sont signées : l'une entre l'ACDSK et Habco, les autres avec les pouvoirs publics.

La convention entre l'ACDSK et Habco précise les responsabilités et les tâches de l'ACDSK. L'association devra, notamment, établir la liste des familles à reloger, négocier le prix des parcelles, suivre la procédure de recasement, mobiliser la population pour l'exécution des travaux d'aménagement, apporter un appui à la constitution des différents regroupements (jeunes, femmes, professionnels) préconisés dans le programme et contrôler l'exécution des travaux.

Par ailleurs, deux conventions sont signées, l'une avec les représentants de la commune III, l'autre avec le District de Bamako qui pilote le programme « Sauvons notre

⁴ La loi malienne de 1959 sur les associations n'est pas très différente de notre loi française de 1901.

quartier » financé par la Banque Mondiale. Dans la convention signée avec la commune III, l'ACDSK cesse d'exister pour elle-même : l'interlocuteur de la commune est « le Projet », dénomination qui vise l'ACDSK et l'ONG Habco indistinctement. À partir de ce moment-là, les représentants du quartier n'auront plus de relations spécifiques avec leur commune, celles-ci seront médiatisées par l'ONG qui, du coup, exerce une tutelle permanente sur l'organisation du quartier.

1998 : remplacement du bureau de l'ACDSK

En 1998, le bureau de l'ACDSK est « démissionné », presque tous ses membres sont remplacés. L'équipe qui a initié et accompagné la mise en œuvre du projet est complètement délégitimée, le président est démis de ses fonctions. Plus encore, il est également destitué comme chef de quartier, ce qui constitue une mesure extrêmement rare : c'est l'âge et le lignage qui donnent accès à ce statut. Depuis, une nouvelle équipe a été mise en place, mais l'aménagement du quartier, encore inachevé, est au point mort. Que s'est-il passé ? Nous allons voir que la perte de légitimité des promoteurs du projet est liée d'une part au type de dispositif participatif mis en place par l'ONG et d'autre part à l'intervention de la mairie à un certain moment décisif du processus d'attribution de parcelles. Examinons séparément ces deux aspects.

L'attribution des parcelles : le maître des terres

Les promoteurs du projet accordaient une attention toute particulière à la réalisation des équipements collectifs, mais pour la plupart des habitants, seule l'attribution de parcelles individuelles présentait un intérêt. C'est autour de cette question que la légitimité de la première équipe de l'ACDSK s'effondre.

L'ACDSK a en charge le suivi de l'attribution des parcelles. La répartition des 300 parcelles dégagées dans la zone de « recasement » se fera, pense-t-elle, en accordant la priorité aux « déguerpis » de la zone à aménager et aux exploitants de ces terres non bâties. Au moment de cette répartition, la commune fait savoir que celle-ci ne peut se faire selon la règle coutumière et rappelle que l'État est seul maître des terres. À ce titre, elle s'arroge le droit d'attribuer elle-même la plus grande partie des parcelles, n'en laissant que soixante à la disposition du « recasement, » alors même que l'ACDSK avait établi une liste d'une centaine d'« ayants-droit ». L'un des arguments avancés, tant par la mairie que par l'ONG (il figure dans l'un de ses comptes rendus) est que la vente (évidemment à un prix supérieur) des parcelles à des personnes plus aisées, extérieures au quartier, permettra d'« injecter des moyens supplémentaires pour le développement du quartier ».

Entre-temps, le mode de fonctionnement de l'ACDSK a peu à peu changé compte tenu des nouveaux statuts qu'il convient de respecter, et des tâches fragmentées qu'il lui faut assumer. Les relations avec la population ne sont plus régies par les règles de l'arène politique communautaire, où les affaires de la cité sont examinées par l'Assemblée générale des chefs de famille et non par une commission technique. Le bureau est rendu responsable des attributions jugées illégitimes dans la mesure où les demandes des familles du quartier n'ont pas été toutes satisfaites. De plus, en 1998, l'ONG fait respecter les normes du programme « Sauvons notre quartier » qui exige une évaluation externe. Celle-ci rappelle l'obligation de procéder à nouveau à la désignation des responsables. Cette recommandation, fortement soutenue par l'ONG, conduit aux démissions du bureau et à la délégitimation du chef de quartier. L'ONG a déserté le quartier. L'espace politique local a changé de style. On est passé d'une assemblée de chefs de famille ayant en charge toutes les affaires locales à une instance

qui fragmente les problèmes de manière technique. Ce faisant, ce processus a contribué à disqualifier le politique, le politique étant entendu comme ensemble de procédures de délibération publiques pour gérer les affaires de la cité. Lui a été substituée, une conception du politique réduite aux rapports de forces et à l'instrumentalisation du pouvoir dans des rapports clientélistes.

Le Registre Foncier Urbain de Porto-Novo

Le projet de RFU, lancé à la fin des années quatre-vingts par la SERHAU⁵ (et mis en place dans le cadre d'une convention entre la France et le Bénin), a pour objectif d'aider les villes à avoir un minimum de ressources avant la décentralisation, à hauteur, au moins, d'un budget de fonctionnement des équipements collectifs. Il a été initié à un moment où la collectivité (la circonscription urbaine) n'était qu'un territoire déconcentré de l'État⁶. a un double objectif : recenser toutes les données urbaines et construire une base de données permettant d'exploiter « le gisement fiscal » de la ville. Un projet simplifié est expérimenté à Djougou, dans le nord-ouest du pays, en 1991-92. Le refus des chefs de famille de cette ville (ceux-ci avaient rassemblé les avis d'imposition et les ont rendus aux services des impôts) a contraint le gouvernement à renoncer provisoirement à y utiliser cet outil de gestion. La mise en place du RFU à Porto-Novo était prévue dès le début du programme, mais il faudra attendre 1995, après que la ville de Cotonou en ait été équipée, pour que les premières enquêtes soient organisées. Cette enquête, qui recueille donc des données urbaines générales : équipement des habitations (électricité, WC, eau, etc.) équipements collectifs, usage des bâtiments (logement, culte, etc.), a été menée par une équipe de soixante personnes (personnel de la maire de Porto-Novo assisté de personnels qualifiés extérieurs fourni par la SERHAU) durant deux mois. C'est dans un second temps, grâce au traitement informatique de ces enquêtes, que sont constituées les deux bases de données, celle qui servira de base à l'imposition, et celle qui servira à la gestion urbaine. Le quartier de Zébou⁷, au centre de Porto-Novo, est un des quartiers les plus anciens de la ville. Vieilles maisons, rues étroites et tortueuses : les habitants n'ont pas accès aux réseaux urbains. L'électricité circule par branchement collectif, on achète l'eau auprès des quelques habitants du quartier qui ont un compteur, on utilise les WC des voisins. La réhabilitation de ces quartiers se heurte au refus de perturber l'implantation des fétiches qui protègent les « collectivités ».

Avant de mener cette enquête, une campagne de sensibilisation par quartier a mobilisé les chefs⁸ de quartier, notamment pour reconstituer les limites des quartiers et des anciennes communes⁹. Des réunions publiques ont été convoquées pour informer la population. Malgré les promesses d'amélioration du niveau de vie des quartiers déshérités, personne n'était dupe de la finalité de l'enquête. À Porto-Novo, un comité de pilotage du RFU, rassemblant les cadres techniques, l'administration locale, les services fiscaux, la

⁵ Organisme para-public d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

⁶ Si, au niveau subalterne, les chefs de quartiers et les maires des communes sont élus, ceux-ci n'ont en fait aucun pouvoir décisionnel réel. Pour avoir une idée de la place qui leur était attribuée, citons les propos du responsable RFU de la SERHAU : « Les maires des anciennes communes n'avaient pas un statut suffisant pour influencer la décision locale. Si on les associe, ça veut dire qu'on accepte que leur point de vue puisse modifier éventuellement la position de la SERHAU. Et ça c'est pas possible. (...) J'avoue que certains maires ont été très utiles à Porto Novo. Mais c'était informel... »

⁷ M. J. Pineau-Jamous, « Porto-Novo : royauté, localité et parenté », *Cahiers d'Études Africaines* n° 104, 1986.

⁸ Les chefs de quartier sont aujourd'hui élus. Cette fonction est une source (modeste souvent) de revenus : tout contrat ou convention, pour être valide, doit être passé devant le chef de quartier qui prélève à cette occasion une taxe dont il fixe, de fait, le montant.

⁹ Sur le mode d'organisation administratif antérieur à la décentralisation (élections en 2003).

SERHAU et le ministère de l'intérieur, a été mis en place¹⁰. À côté de ce comité de pilotage, un comité au niveau de la ville, réunissant les élus locaux, maires et chefs de quartier, et comités des anciens, est chargé de l'animation et de la sensibilisation de la population. Ce comité ne dispose d'aucun pouvoir de décision. « C'était uniquement pour nous aider à mieux sensibiliser la population. Au plan technique, nous faisons des propositions, on leur explique. Des fois, ils font des critiques, mais ils ne peuvent pas amender ce que l'on propose, le travail est tellement technique¹¹... » Au moment de la cartographie et de l'adressage, le comité d'animation a proposé de baptiser les rues. Un responsable du RFU nous explique « Ils ont proposé des noms de rue, mais on a refusé. Ce comité a contesté également le montant de l'imposition, tout en contribuant cependant à expliquer aux habitants les règles de calcul du taux d'imposition. Celui-ci est évalué à partir des données recueillies sur chaque parcelle : le propriétaire, la superficie, le niveau d'équipement, l'accessibilité etc. On identifie les parcelles « fiscalisables » puis le montant de l'assiette est déterminé avec les services des impôts, la circonscription urbaine et les responsables de communes. Une fois que nous sommes d'accord, on édit les avis d'imposition, lesquels sont transmis aux services des impôts qui en assurent la distribution. (...) La distribution de masse ne doit pas dépasser 20 jours. On a estimé qu'au-delà de ce temps, on est confronté à des difficultés : il y a des émeutes et beaucoup de gens commencent à refuser. » Il n'y a guère d'entente entre les services centraux des impôts et la ville sur la part des recettes fiscales restituées à la ville.

Pour l'heure (fin 2003), le « gisement fiscal » n'est identifié qu'à 60 %. On n'a pas encore identifié les propriétaires des 40 % restant. C'est notamment le cas des « maisons de collectivité », particulièrement nombreuses dans le vieux Porto-Novo, notamment à Zébo. Beaucoup de maisons de collectivités sont en indivision. La cellule RFU décide de calculer l'imposition par unité de logement : chacun paie en fonction de l'espace qu'il occupe. Mais, « ça ne marche pas bien, les indivis sont des gens qui n'en ont rien à faire. Pas de revenus : ils jettent l'avis quelque part, et nous ne pouvons rien faire ». Parfois, une délégation vient se plaindre de cette méthode de calcul « Nous a l'habitude payer nos impôts ensemble, et vous venez nous diviser... ». Dans ce cas, « on agglomère pour leur faire un impôt unique, on s'adapte mais il faut dans ce cas qu'il y ait un chef de collectivité qui assume la responsabilité et qui ait la capacité financière de supporter la charge fiscale. Ce qui n'est évidemment pas toujours le cas. Par ailleurs, de nombreux bâtiments abritent des fétiches. La règle qui a été adoptée est la suivante. Le logement du chef de culte est imposé, mais pas le lieu de culte lui-même. Il s'en suit évidemment une série de contestations : « c'est notre maison de vodun, on ne paie rien », d'autres invoquent leur ascendance royale : « nous sommes des princes, on ne paie pas l'impôt », « c'est la maison du roi, il faut l'exonérer ». Souvent, lorsqu'il s'agit de « couvents », on n'arrive pas à savoir ce qui est logement, ce qui lieu de culte. Un responsable de la cellule RFU nous confirme : « On a déjà essayé d'expliquer que ce n'est pas parce qu'on est descendant de la famille royale, qu'on est exonéré. J'avais fait des interventions sur les radios locales, mais je n'ai fait que raviver le conflit. »

Le récit de la mise en œuvre de ce dispositif suggère quelques commentaires. Rappelons qu'il visait à créer un outil de gestion urbaine pour les nouvelles communes mises en place en 2003, et partant à contribuer à la légitimation de ces nouvelles instances de pouvoir local. Il apparaît, à première vue, que le processus initié en 1995, a d'abord cantonné

¹⁰ Ailleurs, (comme à Dassa, par exemple), on a opté pour un « espace de prise de décisions » réunissant la SERHAU, le comité des anciens, les associations, les chefs de quartier, pour discuter de la réforme et sensibiliser les populations au « civisme fiscal ».

¹¹ Un responsable de la cellule RFU de Porto-Novo. C'est moi qui souligne.

les représentants « modernes¹² » des populations dans un rôle d'animation (« le travail est tellement technique » !), mais la mise en pratique a finalement suscité des prises de parole (qui ont eu des incidences techniques !) au nom de légitimités traditionnelles, et ainsi contribué à « réveiller » des formes de pouvoir que l'on croyait peut-être archaïques et obsolètes : inactuelles, en quelque sorte. Qu'en est-il en effet de ces manifestations récentes¹³ de la « tradition » ?

Les collectivités de Zébou

Il n'est pas possible de restituer ici l'histoire et l'organisation des pouvoirs traditionnels. Je me contenterai de quelques éléments qui, d'une part, rendent plausibles les propositions que je voudrais soumettre à la discussion et qui, d'autre part, me semble-t-il, valident l'orientation méthodologique de ces recherches. Avant de mentionner ces quelques points de repère, il faut éclairer en quoi consiste cette orientation méthodologique.

D'abord, je reprendrai ce que soulignait déjà J. F. Bayard dans un ouvrage de référence¹⁴. Bien souvent, penser le politique et le religieux s'opère selon une tradition de la science politique qui y voit deux forces distinctes, chacune constituant un phénomène homogène, analysable pour lui-même car ils représenteraient des ordres de significations cohérents et extérieurs l'un à l'autre. Les observations réalisées montrent à l'inverse une intrication chaque fois singulière de ces deux dimensions de la vie sociale, qui interdit de postuler leur autonomie : on peut les distinguer dans l'analyse mais non les séparer. Secondement, le plus souvent, on ne retient des références anciennes, mémoires que les pouvoirs politiques ont tenté selon le cas d'éradiquer¹⁵ ou d'exploiter¹⁶, que les aspects culturels ou culturels (ceux-ci seraient vivaces surtout au niveau rural) ou imaginaires (il font alors l'objet de discours idéologiques nationaux). Je voudrais attirer l'attention ici, sur les *pratiques* socio-politiques affiliées à ces aspects culturels et culturels et ce, au niveau des villes, niveau qui est classiquement associé au secteur « moderne » de la société. Voilà pour le versant méthodologique. Les propositions que je voudrais formuler à partir de cette enquête réalisée à Porto Novo, portent sur les dynamiques « autochtones » concomitantes de la démocratisation et, surtout, de la décentralisation.

Mito Agboton, roi actuel des collectivités de Zébou, est en même temps « ministre de la défense » du roi Toffa de Porto-Novo¹⁷. De cette monarchie royale dépendent plusieurs monarchies culturelles comme celle de Mito Agboton. Mito Agboton est l'autorité suprême du vodun Gbé-Loko. « Le vodun est ma propriété, le chef vodun, c'est moi qui l'ai désigné. Nous, on ne s'occupe pas du vodun, nous pouvons être musulmans, catholiques, il y a des gens qui sont destinés à la pérennisation de notre vodun. Ils sont formés pour cela de père en

¹² C'est-à-dire un comité de sages formé principalement de cadres retraités proches du régime actuel) et les élus locaux (chefs de quartier et maires des anciennes communes) et non les autorités « traditionnelles » qui revendiquent une légitimité pré-coloniale.

¹³ MLO, « Le passé qui insiste », dans *Projet*, n° 273, 2003.

¹⁴ J. F. Bayard (dir), *Religion et modernité politique en Afrique Noire*, Karthala, 1993.

¹⁵ En 1976, sous le régime marxiste-léniniste de M. Kérékou, une ordonnance promulgue une loi dont l'objectif est de lutter contre la féodalité et la sorcellerie. Cité par E. Kadya Tall, « De la démocratie et des cultes voduns au Bénin », *Cahiers d'Études Africaines* n° 137, 1995.

¹⁶ Pensons au Festival international des arts et des cultures voduns lancé par le président Soglo. Voir E. Kadya Tall, *op. cit* ou N. Bako-Arifari, « La mémoire de la traite négrière dans le débat politique au Bénin dans les années 1990 », ? 2000.

¹⁷ On pourra se reporter à l'article de M. J. Pineau-Jamous pour de plus amples références historiques et mythiques.

fil. Nous ne nous en occupons que pour financer¹⁸ ». Pour gérer la collectivité, Mito est assisté d'un comité de sages, « des gens qui sont plus vieux que mon père, qui viennent m'aider parce qu'ils ont la mémoire, des références pour trancher les problèmes ».

Au moment de l'arrivée des Français, dans la seconde moitié du XIXe siècle, les monarchies en place ont perdu une partie de leurs prérogatives et ne sont plus que des chefs supérieurs. « dans la population, c'était toujours des rois avec les mêmes vénération mais il n'avait plus le pouvoir suprême : ils ne pouvaient pas exécuter quelqu'un, il ne pouvait pas l'emprisonner, ils ne pouvaient pas prélever des impôts : tout cela appartenait aux colons. » Les rois de collectivités n'ont jamais cessé de régler les conflits (nombreux) qui émaillent la vie quotidienne. De ce rôle de « médiateur », ils ont gardé une légitimité qui, pour avoir changé d'ampleur, n'a pas pour autant disparu. La tradition des Zangbetos, par exemple, est toujours vivace. Mito Agboton en a quatre qui veillent sur son palais la nuit. De manière générale, cette société secrète¹⁹ joue aujourd'hui un rôle de « gardien de la nuit ». En fait, Mito Agboton a été intronisé en 2002. Il prenait ainsi la succession de son grand oncle Mongbagan Zounhon, décédé en 1961. Le « pouvoir » est ainsi resté vacant pendant 41 ans. Les explications de cette vacance ne manquent pas : « il n'y avait pas de candidats, parce que le palais était plus ou moins délabré, il fallait le restaurer. Il y avait aussi le christianisme : nous étions les premiers chrétiens de Porto-Novo, tout en étant chef de culte, c'est un beau paradoxe²⁰ ! »

Mais on ne peut pas ne pas remarquer les dates qui scandent cette histoire : 1960 l'indépendance, 2002, la réforme de décentralisation. Cette dernière aurait été interprétée, entre autres, comme une autorisation faite aux « pouvoirs locaux » à réapparaître sur la scène publique. Il semble que ces pouvoirs, dont la légitimité aux yeux des populations reste évidemment à évaluer plus minutieusement, aient saisi cette opportunité pour se reconstituer et, peut-être élargir les prérogatives que leur retrait de la scène publique avait limitées. Mito Agboton rapporte, par exemple, qu'à la faveur de la démocratie, la légitimité du roi Toffa de Porto Novo, est aujourd'hui contestée par d'autres princes, descendants de cousins ou de frères du roi qui, au moment de la guerre contre le roi d'Abomey, n'ont pas participé à l'effort de guerre, contraignant le roi Toffa de l'époque à se tourner vers les français pour résister à cette guerre d'invasion.

Ce contexte général, favorable à l'expression publique de ces pouvoirs locaux anciens, se double des effets induits par les pratiques des institutions de la ville et de l'État, comme, par exemple, la mise en place du RFU. Avant de décrire ces mécanismes, il convient de préciser ce que l'on entend par « collectivités » : on a vu qu'elles étaient au centre de la contestation des dispositions du RFU. Ce terme désigne d'abord une lignée royale, une dynastie. Mais il a également un usage générique, soit pour désigner une simple famille qui ne s'est pas singularisée par des actions ayant la faveur du roi de Porto-Novo, soit aussi pour désigner un ensemble de collectivités, celles de Zébou par exemple, que M. J. Pineau-Jamous appelle un « quartier-lignagier²¹ ». Il s'agit donc en général en même temps d'un lignage, de la propriété collective d'une parcelle et des habitations qui l'occupent. Une collectivité, c'est un foyer. Dans chaque maison d'une collectivité, il y a un panthéon où circulent tous les descendants de ce panthéon.

¹⁸ Mito Agboton, entretien du 8 juillet 2003

¹⁹ À la différence du vodun dont on hérite, on adhère volontairement à cette société secrète.

²⁰ Mito Agboton, entretien du 8 juillet 2003.

²¹ Voir article mentionné plus haut.