

<https://doi.org/10.48047/AFJBS.8.09.2026.12-23>



African Journal of Biological Sciences

Journal homepage: <http://www.afjbs.com>



Research Paper

Open Access

Gouvernance métropolitaine et transfert de compétences dans le Grand-Nokoué : perceptions des élus locaux

ODIDI Cocou Edmond¹, ISSAKA Kassimou², GIBIGAYE Moussa³

¹ Laboratoire d'Aménagement du Territoire, d'Environnement et de Développement Durable (LATEDD), Université d'Abomey-Calavi, Bénin. ² Laboratoire d'Analyse et de Recherche sur les Dynamiques Économiques et Sociales (LARDES), Département d'Économie et de Sociologie rurales, Faculté d'Agronomie, Université de Parakou, BP 123, Parakou, Bénin. ³ Laboratoire de Géographie Rurale et d'Expertise Agricole (LaGREAT), Université d'Abomey-Calavi, Bénin.

Volume 8, Issue 9, September 2026
Received: 10 June 2026
Accepted: 25 August 2026
Published: 12 September 2026
[doi:10.48047/AFJBS.8.9.2026.12-23](https://doi.org/10.48047/AFJBS.8.9.2026.12-23)

Abstract

This study assesses the political acceptability of metropolitan governance in Grand Nokoué through a census survey of 18 elected officials from its five municipalities. Descriptive statistics, Wilson intervals and Borda ranking were used. Seventeen respondents support a metropolitan area (94.4%; 95% CI [74.2-99.0]), and 16 would accept at least a partial transfer of powers (88.9%; 95% CI [67.2-96.9]). Economic development (77.8%), spatial planning (61.1%) and environmental management (55.6%) are the most frequently selected functions. Political divergence is the main barrier (94.4%), while Cotonou's dominance (72.2%) and loss of municipal autonomy (61.1%) remain major concerns. The findings support a metropolitan authority with targeted powers, mixed representation, transparent financing and explicit territorial-equity safeguards. The evidence is descriptive and does not establish a causal effect of prior cooperation

Résumé

Cette étude évalue l'acceptabilité politique d'une gouvernance métropolitaine dans le Grand-Nokoué à partir d'une enquête exhaustive auprès de 18 élus des cinq communes. Les données ont été analysées par statistiques descriptives, intervalles de Wilson et classement de Borda. Dix-sept élus sur 18 soutiennent la création d'une aire métropolitaine (94,4 % ; IC95 % [74,2-99,0])

et 16 accepteraient au moins un transfert partiel de compétences (88,9 % ; IC95 % [67,2-96,9]). Le développement économique (77,8 %), l'aménagement du territoire (61,1 %) et l'environnement (55,6 %) sont les fonctions les plus citées. Les divergences politiques constituent le principal obstacle (94,4 %), tandis que la domination de Cotonou (72,2 %) et la perte d'autonomie communale (61,1 %) restent redoutées. Une autorité métropolitaine à compétences ciblées, représentation mixte, financement transparent et mécanismes d'équité territoriale est recommandée. Ces résultats sont descriptifs et ne permettent pas d'inférer un effet causal de la coopération antérieure.

Mots-clés : gouvernance métropolitaine ; intercommunalité ; transfert de compétences ; élus locaux ; Grand-Nokoué ; Bénin.

1. Introduction

La métropolisation dissocie souvent les territoires fonctionnels des limites administratives : les mobilités, les déchets, le drainage, l'emploi et les investissements produisent des effets qui traversent les communes. Cette fragmentation accroît les coûts de coordination et affaiblit la cohérence des politiques (Ahrend et al., 2014 ; OCDE, 2015 ; World Bank, 2013a). En Afrique, l'urbanisation rapide rend cette coordination particulièrement urgente, car des villes dispersées et mal connectées limitent les économies d'agglomération ; la réponse doit articuler planification, connexions et financement (Lall et al., 2017 ; World Bank, 2013b ; ONU-Habitat, 2022). Au Bénin, les lois relatives à l'intercommunalité et à l'aménagement du territoire autorisent une action conjointe, mais l'effectivité dépend de la volonté politique, du financement et de la répartition des responsabilités (République du Bénin, 2009, 2016). L'étude mesure donc le soutien des élus du Grand-Nokoué à une autorité métropolitaine, identifie les compétences transférables et analyse les garanties qu'ils jugent nécessaires.

Cadre théorique et état récent des connaissances

La gouvernance métropolitaine répond à un problème d'ajustement entre espace fonctionnel et espace institutionnel. Les modèles vont de la coopération volontaire à l'autorité supracommunale, avec de nombreuses formes hybrides (Lefèvre, 1998 ; Slack, 2007 ; Nelles, 2012). Leur efficacité dépend moins d'un modèle unique que de l'adéquation entre compétences, ressources, légitimité et mécanismes de coordination (Hulst & van Montfort, 2007 ; Teles, 2016). Le passage du gouvernement à la gouvernance élargit en outre la décision aux collectivités, services publics et acteurs sociaux (Le Galès, 1995), tandis que la coproduction renforce la légitimité de la planification stratégique (Albrechts, 2013).

Le cadre de l'action collective institutionnelle explique pourquoi des communes interdépendantes coopèrent ou se replient. Les coûts de négociation, les asymétries de pouvoir et le risque de passager clandestin freinent l'accord (Ostrom, 1990 ; Feiock, 2009, 2013). Des réseaux auto-organisés et polycentriques peuvent néanmoins coordonner l'action sans supprimer l'autonomie locale, si les règles sont lisibles et les bénéfices réciproques (Feiock & Scholz, 2010 ; Ostrom, 2010). Les travaux comparatifs confirment que la confiance, la stabilité des engagements et le choix du mode de prestation déterminent la coopération (Tavares & Feiock, 2018 ; Bel & Warner, 2015).

La coopération métropolitaine est donc un compromis entre gains d'échelle et maîtrise politique. Les approches régionalistes montrent que les coalitions territoriales se consolident lorsque les acteurs perçoivent un intérêt commun et disposent d'institutions capables d'arbitrer les conflits (Savitch & Vogel, 2000 ; Kübler & Schwab, 2007). La gouvernance collaborative exige parallèlement un dialogue inclusif, des procédures équitables et des résultats intermédiaires crédibles (Ansell & Gash, 2008). L'OCDE (2019, 2026) souligne enfin que les cadres juridique, budgétaire et de redevabilité doivent être conçus ensemble : transférer une compétence sans ressource ni contrôle crée une institution formelle mais peu opérante.

Ces apports conduisent à analyser simultanément quatre dimensions : expérience de coopération, consentement au transfert, choix des fonctions et perception des risques. La question centrale est la suivante : dans quelle mesure les élus reconnaissent-ils le besoin d'intégration métropolitaine et quelles garanties rendent cette intégration acceptable ? Trois attentes guident l'analyse : un soutien majoritaire, une préférence pour les fonctions à fortes externalités et le maintien de réserves relatives à l'autonomie et à l'équilibre entre la ville-centre et les périphéries.

Le Grand-Nokoué constitue un cas pertinent : il concentre des enjeux de mobilité, de déchets, d'investissement, d'occupation du sol et de vulnérabilité environnementale dans cinq communes juridiquement autonomes. L'enquête auprès des élus permet ainsi d'observer le passage entre reconnaissance d'un problème partagé et acceptation d'un pouvoir partagé.

2. Matériel et méthodes

Présentation de la zone d'étude

Le Grand-Nokoué est l'espace métropolitain littoral du sud du Bénin structuré autour de cinq communes : Cotonou, Abomey-Calavi, Porto-Novo, Sèmè-Kpodji et Ouidah. Il couvre environ 1 284 km² et associe capitale économique, capitale administrative, périphéries résidentielles, zones industrielles, corridors routiers et systèmes lacustres et lagunaires. La continuité bâtie et

l'intensification des mobilités quotidiennes renforcent les interdépendances fonctionnelles, tandis que la fragmentation institutionnelle répartit les compétences entre plusieurs collectivités. Ce contexte fait du Grand-Nokoué un laboratoire pertinent pour analyser la gouvernance métropolitaine, la coordination des services et la transformation spatiale.

Population, collecte et variables

Les données proviennent d'un questionnaire administré à 18 élus locaux : Abomey-Calavi (6), Cotonou (6), Ouidah (2), Porto-Novo (2) et Sèmè-Kpodji (2). Tous exerçaient au moins un deuxième mandat, ce qui assure une expérience institutionnelle substantielle. Les variables portaient sur l'expérience de coopération, son efficacité, les freins, les compétences mutualisables, l'acceptabilité de l'aire métropolitaine, le transfert de compétences, l'architecture de gouvernance et les priorités d'investissement.

Méthodes statistiques

Pour une modalité comptant x réponses sur n , la proportion observée est :

$$\hat{p} = x / n \quad (1)$$

L'incertitude a été estimée par l'intervalle de score de Wilson, recommandé pour de petites proportions binomiales et préférable à l'approximation normale aux extrêmes (Wilson, 1927 ; Newcombe, 1998) :

$$IC_{95\%} = [\hat{p} + z^2/(2n) \pm z\sqrt{(\hat{p}(1-\hat{p})/n + z^2/(4n^2))}] / [1 + z^2/n] \quad (2)$$

Les trois priorités classées ont été agrégées par un score de Borda :

$$B_j = 3n_{j1} + 2n_{j2} + n_{j3} \quad (3)$$

Les questions à réponses multiples sont rapportées en pourcentage des 18 élus ; leur somme peut dépasser 100 %.

Indicateurs complémentaires et règles de décision

L'intensité nette du soutien est exprimée par la différence entre réponses favorables et défavorables rapportée à l'effectif :

$$S_n = (n_{fav} - n_{defav}) / n \quad (4)$$

La concentration des choix de compétences est résumée par un indice normalisé, où q_j désigne la part des citations attribuée à la compétence j :

$$H_c = -\sum q_j \ln(q_j) / \ln(m) \quad (5)$$

3. Résultats

Coopérations existantes et efficacité

Seize élus sur 18 déclarent que leur commune participe à quelques ou plusieurs projets de coopération. Parmi les 17 répondants ayant évalué l'efficacité, 14 la jugent assez ou très efficace (82,4 %). La gestion des déchets constitue le domaine le plus institutionnalisé, devant le développement économique et l'environnement.

Freins à la coopération

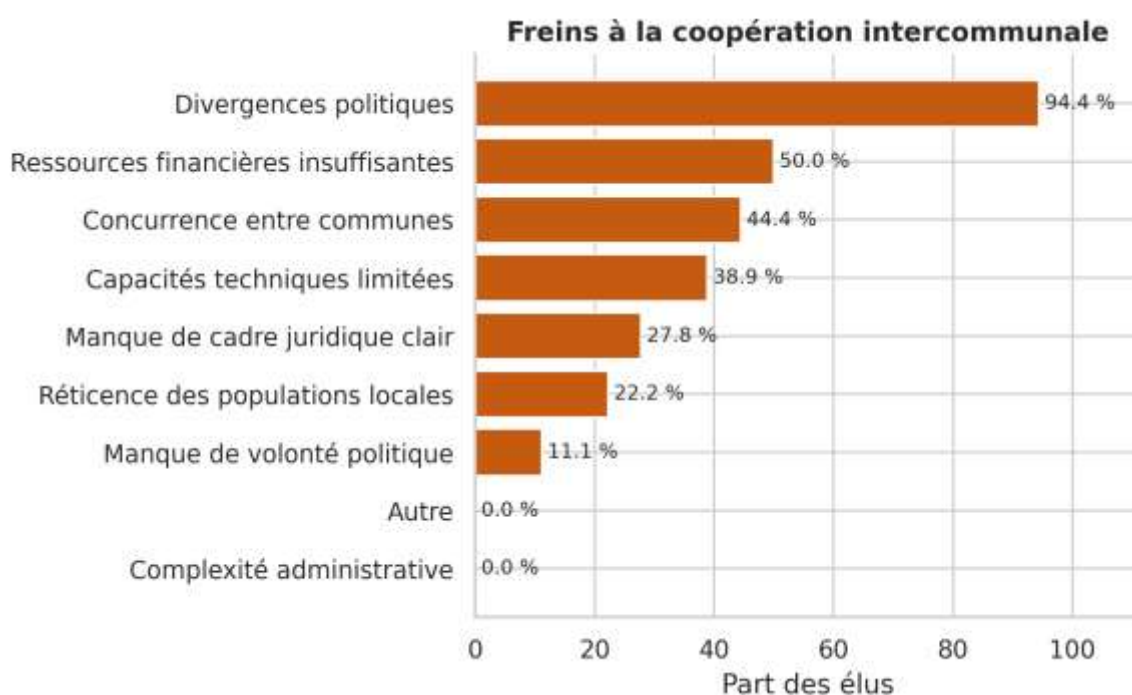


Figure 1. Principaux obstacles à la coopération intercommunale selon les élus (n = 18 ; réponses multiples).

Obstacle	n	%
Divergences politiques	17	94.4
Concurrence entre communes	8	44.4
Manque de cadre juridique clair	5	27.8
Ressources financières insuffisantes	9	50.0
Capacités techniques limitées	7	38.9
Réticence des populations locales	4	22.2
Manque de volonté politique	2	11.1

Tableau 1. Fréquence des obstacles déclarés.

Acceptabilité et compétences métropolitaines

La création d'une aire métropolitaine est soutenue par 17 élus (94,4 % ; IC95 % [74.2–99.0]). Seize élus (88,9 %) accepteraient de transférer au moins quelques compétences. Dix privilégient une autorité métropolitaine forte et huit un équilibre entre métropole et communes.



Figure 2. Compétences jugées pertinentes à l'échelle métropolitaine.

Dimension	Résultat principal
Soutien à l'aire métropolitaine	17/18 (94,4 %)
Acceptation d'un transfert au moins partiel	16/18 (88,9 %)
Autorité métropolitaine forte	10/18 (55,6 %)
Organe élu directement	7/18 (38,9 %)
Système mixte	6/18 (33,3 %)
Contribution liée aux ressources fiscales	7/18 (38,9 %)

Tableau 2. Préférences institutionnelles des élus.

4. Discussion

Le quasi-consensus confirme que les élus perçoivent le Grand-Nokoué comme un espace fonctionnel commun. Il ne vaut cependant pas délégation générale : l'adhésion est conditionnée par la représentation, la subsidiarité et l'équité financière. Ce résultat correspond aux analyses selon lesquelles la gouvernance métropolitaine devient acceptable lorsqu'elle résout des problèmes visibles sans effacer les collectivités membres (Lefèvre, 1998 ; Nelles, 2012 ; OCDE, 2015).

Interprétation institutionnelle

Le soutien de 94,4 % reste élevé même lorsque l'incertitude liée à $n = 18$ est prise en compte. L'expérience de coopération dans les déchets a probablement rendu les bénéfices de la coordination plus concrets, sans qu'un lien causal puisse être affirmé. Cette interprétation est cohérente avec le cadre de Feiock (2009, 2013) : la coopération progresse lorsque les gains attendus dépassent les coûts de négociation. Elle rejoint aussi Tavares et Feiock (2018), pour qui les mécanismes institutionnels réduisent l'incertitude entre partenaires.

Subsidiarité, représentation et risque de domination

La crainte d'une domination de Cotonou révèle une asymétrie entre ville-centre et périphéries. Slack (2007) montre que la gouvernance métropolitaine doit traiter conjointement les externalités et les déséquilibres fiscaux ; Savitch et Vogel (2000) rappellent que toute régionalisation demeure un choix politique. Une représentation à deux composantes - poids démographique et garantie minimale par commune - limiterait cette asymétrie. Des audiences publiques et des règles de décision transparentes répondraient aux conditions d'inclusion mises en avant par Ansell et Gash (2008).

Transfert progressif et différencié

Le transfert devrait commencer par les fonctions dont les effets dépassent clairement les frontières communales : développement économique, aménagement, environnement et déchets. Une architecture polycentrique préserverait les compétences de proximité tout en coordonnant ces fonctions partagées (Ostrom, 2010 ; Feiock & Scholz, 2010). L'expérience internationale recommande un phasage : coopération opérationnelle, harmonisation des données, puis transfert formel après évaluation (Hulst & van Montfort, 2007 ; Teles, 2016 ; OCDE, 2026).

Financement et redevabilité

Une autorité sans ressources prévisibles resterait symbolique. Les dotations nationales peuvent amorcer le dispositif, mais elles devraient être complétées par des contributions communales fondées sur une formule publique, des redevances liées aux services et un fonds d'investissement. Shah (2012) souligne l'importance de transferts incitatifs et transparents ; l'OCDE (2019) relie, de même, compétences, ressources et redevabilité. Les coûts, délais, résultats et effets territoriaux devraient être publiés chaque année.

Mise en perspective et perspectives de recherche

Les résultats prolongent les constats de Le Galès (1995) et d'Albrechts (2013) : la capacité métropolitaine se construit par la coordination d'acteurs autonomes et par la coproduction d'une vision. Dans le contexte africain, cette coordination est déterminante pour relier planification, infrastructures et productivité urbaine (World Bank, 2013a, 2013b ; Lall et al., 2017 ; ONU-Habitat, 2022). L'originalité de l'étude est de rendre visible la structure du compromis politique : accord sur le besoin, sélection des compétences et demande simultanée de garanties.

Une enquête ultérieure devrait couvrir l'ensemble des conseillers municipaux, des cadres administratifs et des acteurs sociaux. Une expérience de choix discret pourrait estimer les arbitrages entre représentation, fiscalité et compétences ; un suivi avant-après d'un projet pilote pourrait mesurer les coûts, la qualité des services et la confiance. Cette stratégie distinguerait les préférences déclarées des effets observés.

Implications pratiques pour l'action publique

Les réponses convergent vers une expérimentation limitée plutôt qu'une réforme globale immédiate. Un pilote de trois ans pourrait réunir les cinq communes autour des déchets, de la planification économique et d'un système d'information territorial commun. Cette progression réduit les coûts de coordination et permet un apprentissage institutionnel, conformément aux principes de gouvernance graduelle défendus par Ostrom (1990) et Bel et Warner (2015).

Le cadre juridique devrait distinguer, pour chaque fonction, les compétences exclusives, partagées et déléguées. Une matrice de responsabilités préciserait qui décide, finance, exécute et contrôle. Cette articulation opérationnalise les lois béninoises sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire (République du Bénin, 2009, 2016).

La représentation devrait combiner population et territoire. Un système uniquement proportionnel renforcerait les communes centrales ; une égalité stricte sous-représenterait leurs habitants. Une formule mixte, des commissions sectorielles, des audiences publiques et la publication des votes et budgets offriraient un compromis plus défendable (Kübler & Schwab, 2007 ; Nelles, 2012).

L'évaluation du pilote porterait sur les coûts unitaires, les délais, la satisfaction des communes et l'équité spatiale. L'extension à la mobilité ou au drainage ne devrait intervenir qu'après démonstration de capacité et audit indépendant.

Conclusion et implications

La faisabilité politique d'une gouvernance métropolitaine apparaît élevée, mais conditionnelle. Le modèle le plus compatible avec les réponses associe un noyau limité de compétences partagées, un transfert progressif, une représentation mixte, un financement transparent et une garantie explicite pour les communes périphériques. La priorité est désormais de tester cette architecture dans un pilote mesurable et réversible.

Déclarations

Conflits d'intérêts : les auteurs déclarent ne connaître aucun conflit d'intérêts.

Financement : à renseigner par les auteurs avant soumission.

Approbation éthique et consentement : à renseigner conformément aux exigences de la revue et aux autorisations obtenues.

Disponibilité des données : les données anonymisées peuvent être communiquées par l'auteur correspondant, sous réserve des règles institutionnelles.

Références

- Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>
- Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- World Bank. (2013a). Harnessing urbanization to end poverty and boost prosperity in Africa: An action agenda for transformation. World Bank.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. <https://doi.org/10.1177/1078087408324000>
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Feiock, R. C., & Scholz, J. T. (Eds.). (2010). Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas. Cambridge University Press.
- Hulst, R., & van Montfort, A. (Eds.). (2007). Inter-municipal cooperation in Europe. Springer.
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473-502. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x>
- Lall, S. V., Henderson, J. V., & Venables, A. J. (2017). Africa's cities: Opening doors to the world. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1044-2>
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>

- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review. *International Political Science Review*, 19(1), 9-25.
<https://doi.org/10.1177/019251298019001001>
- Nelles, J. (2012). *Comparative metropolitan policy: Governing beyond local boundaries in the imagined metropolis*. Routledge.
- Newcombe, R. G. (1998). Two-sided confidence intervals for the single proportion: Comparison of seven methods. *Statistics in Medicine*, 17(8), 857-872.
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0258\(19980430\)17:8<857::AID-SIM777>3.0.CO;2-E](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0258(19980430)17:8<857::AID-SIM777>3.0.CO;2-E)
- OCDE. (2015). *Governing the city*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- OCDE. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- OCDE. (2026). *How to make inter-municipal co-operation work: A policy framework*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/44d03db6-en>
- ONU-Habitat. (2022). *World Cities Report 2022: Envisaging the future of cities*. United Nations Human Settlements Programme.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
<https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- République du Bénin. (2009). Loi n° 2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin.
- République du Bénin. (2016). Loi n° 2016-06 du 26 mai 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire en République du Bénin.
- Savitch, H. V., & Vogel, R. K. (2000). Paths to new regionalism. *State and Local Government Review*, 32(3), 158-168. <https://doi.org/10.1177/0160323X0003200302>
- Shah, A. (2012). Grant financing of metropolitan areas: A review of principles and worldwide practices. World Bank Policy Research Working Paper 6002. World Bank.
<https://doi.org/10.1596/1813-9450-6002>

- Slack, E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance. World Bank Policy Research Working Paper 4317. World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>
- Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2018). Applying an institutional collective action framework to investigate intermunicipal cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 299-316. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>
- Teles, F. (2016). Local governance and inter-municipal cooperation. Palgrave Macmillan.
- Wilson, E. B. (1927). Probable inference, the law of succession, and statistical inference. *Journal of the American Statistical Association*, 22(158), 209-212. <https://doi.org/10.1080/01621459.1927.10502953>
- World Bank. (2013b). Planning, connecting, and financing cities-now: Priorities for city leaders. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9839-5>