



REPUBLIQUE DU BENIN

-----#-----

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----#-----

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

-----#-----

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

-----#-----

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
DIPLOME DU CYCLE II EN PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT
LOCAL

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Planification et Développement Local

ANNEE ACADEMIQUE

2009-2010

LES FREINS A LA PARTICIPATION DES
POPULATIONS DE COTONOU DANS LE
CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES
ACTIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL:
ANALYSE ET APPROCHES DE SOLUTION

Réalisé et soutenu par :

Hortense APOVO

Tuteur de stage :

Richard AHLONSOU

CSAIC/ Mairie de Cotonou

Sous la direction de :

Modeste GNIMASSOU

Enseignant à l'ENAM

Décembre 2010

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY:

VICE PRESIDENT:

MEMBRE DU JURY:

DECLARATION D'ENGAGEMENT

**L'Ecole Nationale
d'Administration et de
Magistrature (ENAM) n'entend
donner aucune approbation, ni
improbation aux opinions émises
dans ce mémoire. Ces opinions
doivent être considérées comme
propres à leur auteur.**

DEDICACE

Nous dédions ce travail à :

- Notre père, Jean Rogatien APOVO, pour son soutien moral et financier quotidien,
- Notre mère, Félicienne Cica SOGLO, pour son soutien et ses conseils de tous les jours. Puisse le Seigneur la combler et la reconforter par le biais de ce travail,
- Notre cher époux Mickael SAIZONOU pour son amour indéfectible, son soutien moral et financier et ses encouragements de toutes sortes. Qu'il trouve à travers cette œuvre, l'aboutissement de ce long parcours qu'il a bien voulu faire avec nous,
- Nos enfants Horael, Roxane, Arielle, Uriel, pour tout notre amour à leur endroit. Qu'ils trouvent à travers ce travail, le fruit du dévouement,
- Tous nos frères, parents, amis et alliés, pour leur amour fraternel et leur franche collaboration. Puisse Dieu Tout Puissant leur rendre leurs bienfaits au centuple.

REMERCIEMENTS

La production de ce travail de recherche a été rendue possible grâce à l'apport de plusieurs personnes qu'il serait difficile de citer nommément. Ainsi, nous disons un sincère merci à tous ceux qui, de près ou de loin, ont pris une quelconque part dans l'aboutissement ce travail. De manière toute particulière, nous témoignons notre gratitude à :

- Madame Véronique BRUN HACHEME, grâce à qui la formation que nous venons de suivre a été rendue possible. Puisse le Seigneur la combler dans ses diverses entreprises,
- Monsieur Honorat J. HESSOU pour ses conseils et ses encouragements,
- Monsieur Modeste GNIMASSOU, notre directeur de mémoire pour sa franche collaboration, sa sollicitude et sa constante disponibilité dans la réalisation de ce mémoire,
- Monsieur Gilles Faucas BESSAN pour tous les efforts fournis et pour sa disponibilité dans la réalisation de ce travail,
- Monsieur Michel MAKPENON pour tout son soutien professionnel pendant la période du stage,
- Monsieur Richard AHLONSSOU pour avoir accepté d'être notre tuteur de stage,
- Monsieur Jean AGOHOU MBO pour sa disponibilité constante,
- Madame Berthe BIADJA pour son assistance et sa sollicitude dans l'aboutissement de ce travail,
- Monsieur Virgile APOVO dont les conseils ont été très déterminants dans la concrétisation de ce mémoire,
- Tout le personnel et les enseignants de l'ENAM, en particulier Mme Victoire SOHOUDJI pour ses conseils de tous les jours,

- Tout le personnel de la mairie de Cotonou et de la préfecture de Cotonou pour leur franche collaboration,
- Professeur Noel GBAGUIDI, pour toute son insistance à nous encourager au travail,
- Docteur Etienne AHOUANKA pour ses conseils pédagogiques durant toute la période de notre formation,
- Madame Elisabeth GNANVO pour nous avoir formé à surmonter les vicissitudes de la vie aux fins d'une réussite prospère,
- Monsieur Denis YEHOUEYOU qui n'a ménagé aucun effort dans l'accomplissement de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AGR	: Activité Génératrice de Revenus
AIB	: Appui aux Institutions de Base
ALCRER	: Association de Lutte Contre de Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
C/SAF	: Chef du Service des Affaires Financières
C/SDLP	: Chef du Service du Développement Local et de la Planification
CCAP	: Contrôle Citoyen de l'Action Publique
CCS	: Centre Communautaire de Santé
CDC	: Centre de Développement Communautaire
CDQ	: Comité de Développement de Quartier
CES	: Conseil Economique et Social
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
CST	: Chef du Service technique
CSTCCD	: Chef du Service Tutelle Contentieux et Coopération Décentralisée
CVD	: Comité Villageois de Développement
DCF	: Délégué du Contrôleur Financier
DGB	: Direction Générale du Budget
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPDM	: Direction de la Prospective et du Développement Municipal
DPP	: Direction de la Planification et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et Matérielles
DSAJ	: Direction des Services Administratifs et Juridiques
DSAP	: Direction des Services à la Population
DSDM	: Département des Services du Développement Municipal
DSEF	: Direction des Services Economiques et Financiers
DSPP	: Département des Services de la Prospective et de la Planification
DST	: Direction des Services Techniques
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FR	: Financement Rural
HAAC	: Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
INSAE	: Institut National de Statistique et de l'Analyse Economique
KIT	: Institut Royal des Tropiques d'Amsterdam
MCL	: Maison des Collectivités Locales

MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSC	: Organisation de la Société Civile
PAGER	: Projet d'Activités Génératrices de Revenus
PAP	: Programme d'Actions Prioritaires
PDC	: Plan de Développement Communal
PDM	: Partenariat pour le Développement Municipal
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PGUD	: Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
PS	: Plan Stratégique
PTF	: Partenaire Technique Financier
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SAE	: Service de l'Analyse Economique
SAF	: Service de l'Analyse Financière
SAIC	: Service d'Appui aux Initiatives Communautaires
SAPCP	: Service des Autorisations de Programmes et Crédits de Paiement
SDU	: Service de la Documentation Urbaine
SG	: Secrétaire Général
SNV	: Société Néerlandaise de Développement
SPP	: Service de la Prospective et de la Programmation
SPUZA	: Service de la Politique Urbaine et des Zones d'Activités
TDR	: Termes de Référence
TBS	: Tableau de Bord Social

LISTE DES SCHEMAS ET DES TABLEAUX

Pages

LISTE DES SCHEMAS

Schéma n°1	: Présentation de l'échantillon.....	41
Schéma n°2	: Processus d'identification des actions de développement local.....	53
Schéma n°3	: Cycle de planification et de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PS...58	
Schéma n°4	: Modèle d'articulation entre les acteurs de la communication locale.....	65
Schéma n°5	: Processus d'élaboration du Plan de Développement Communal.....	xvi

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1	: Répartition de la population de Cotonou par arrondissement.....	8
Tableau n°2	: Récapitulatif des diverses problématiques possibles.....	15
Tableau n°3	: Tableau de bord de l'étude.....	22
Tableau n°4	: Typologie de la participation et des niveaux de responsabilité.....	24
Tableau n°5	: Facteurs favorisant ou défavorisant la participation.....	25
Tableau n°6	: Tableau synoptique de la méthodologie.....	35
Tableau n°7	: Répartition par catégorie de la population mère de l'étude.....	38
Tableau n°8	: Effectifs par sexe de la population des arrondissements sélectionnés....	39
Tableau n°9	: Présentation de l'échantillon.....	40
Tableau n°10	: Canevas de rapport triennal de mise en œuvre du PS/CDQ.....	59
Tableau n°11	: Canevas de suivi évaluation trimestriel ou annuel des activités du CDQ (ou de la municipalité).....	61
Tableau n°12	: Les grandes dimensions de la stratégie de communication proposée.....	64

GLOSSAIRE

Action : Au sens du dictionnaire Larousse 2009, le terme *action* désigne la manifestation concrète de la volonté de quelqu'un ou le mouvement collectif organisé en vue d'un effet particulier.

Actions de développement local : Ensemble des interventions, des démarches à réaliser pour l'objectif de développement des membres du corps social local.

Décentralisation : Technique administrative et organisationnelle qui permet, à travers des assemblées locales élues ayant des pouvoirs réels, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs propres affaires.

Développement communautaire: Ensemble des actions entreprises pour améliorer les conditions de vie des ressortissants d'une localité donnée.

Développement local : Processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée. Cette vision du développement local signifie d'une part que les besoins fondamentaux des habitants de la localité soient satisfaits, et d'autre part, que ce bien-être puisse s'améliorer et préparer un environnement de plus en plus propice à l'épanouissement des habitants et de leur descendance.

Freins : Obstacles, entraves et obstructions à l'implication du citoyen lambda ou des groupes de citoyens dans le processus d'identification et d'exécution des politiques publiques locales.

Objectifs : Bénéfices directs, c'est-à-dire les effets positifs et désirés que l'on peut clairement attribuer à un programme ou à un projet.

Participation : La participation reste dans une dynamique constante d'implication du citoyen ou de groupes de citoyens dans les délibérations, l'élaboration des choix stratégiques et des politiques, leur mise en œuvre et leur suivi. Elle permet d'éviter les risques d'apathie des citoyens face à la gestion des affaires publiques et de prévenir leur opposition active au moment de la mise en œuvre des choix par les gestionnaires de l'administration publique.

Stratégie : Art de combiner différentes opérations pour atteindre un but. Elle décrit comment chaque but doit être accompli.

RESUME

La participation des populations aux actions de développement qui visent la satisfaction de leurs besoins fondamentaux reste une condition sine qua non, de la réussite de l'approche de développement local dont le Bénin a fait l'option depuis l'avènement de la décentralisation. Malheureusement, elle est toujours en proie à des difficultés, dont certaines, pour ce qui concerne la commune de Cotonou, ont noms : les difficultés de financement des activités économiques, la prédominance de l'informel dans les activités économiques, la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins, l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements issus des projets de développement, la faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité. Cet état des lieux nous a conduit à identifier deux problématiques intitulées respectivement :

- Problématique de l'insuffisance d'appui aux initiatives communautaires;
- Problématique de la faible participation des populations de Cotonou aux actions de développement.

Notre étude s'est focalisée sur la seconde problématique et s'est assignée comme objectif général, de fournir aux décideurs des éléments d'appréciation sur les facteurs de blocage de la participation des populations de Cotonou aux actions de développement local ainsi que des stratégies de leur maîtrise. De façon spécifique, elle vise à:

- apprécier le niveau d'implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins ;
- évaluer le mécanisme de contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement;

- expliquer les difficultés de contribution financière des populations au développement de leur municipalité.

Dans ce cadre, des hypothèses de recherche ont été formulées. Lesdites hypothèses ont été confirmées par le diagnostic posé et fondé sur une collecte de données auprès des cibles concernées. Selon ce diagnostic, le déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins; la léthargie des Comités de Développement de Quartier est à la base de l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement et la crise de confiance entre autorités locales et populations à la base explique la faible contribution financière des populations de Cotonou au développement de leur municipalité.

Consciente du fait que notre étude resterait inachevée sans des propositions pertinentes de solution, nous avons suggéré entre autres solutions: la sensibilisation de la population sur la notion du civisme fiscal ; la dotation des différents services chargés de recouvrement des recettes de moyens tant matériels, humains que financiers adéquats; l'élaboration d'une politique locale d'appui à l'initiative privée ; la mise en place d'un cadre de concertation en vue d'intégrer les préoccupations des populations, afin de connaître leurs besoins et de mieux les sensibiliser autour des projets de développement ; l'intégration des actions des ONG dans les programmes communaux pour éviter des reprises ; une gestion plus participative des fonds communaux par l'établissement des plans de trésorerie adéquats.

Néanmoins toutes ces solutions ne pourraient être mises en œuvre sans une véritable volonté politique et une dynamisation de la communication locale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
Chapitre préliminaire : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE	4
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage	4
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	13
Chapitre Premier : DU CADRE THÉORIQUE AUX RESULTATS DE LA RECHERCHE	20
Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude	20
Section 2 : Résultats de l'étude et test des hypothèses de recherche.....	45
Chapitre deuxième: APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	51
Section 1: Approches de solution	51
Section 2: Conditions de mise en œuvre des solutions.....	63
CONCLUSION GENERALE	70
BIBLIOGRAPHIE.....	xiii
ANNEXES.....	xv
TABLE DES MATIERES	xxxi

INTRODUCTION GENERALE

Le Bénin a, depuis les premières élections communales et municipales de 2003, entamé l'expérience de la décentralisation. Ce processus qui a une origine constitutionnelle à travers les articles 150 à 153 de la Constitution béninoise du 11 Décembre 1990, permet aux populations à la base d'exercer, grâce à des organes élus, des compétences qui leur sont reconnues par les lois de la République. Un tel mécanisme vise deux principaux objectifs : la promotion de la démocratie à la base et la promotion du développement local. A cet effet, l'article 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose que : "La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales". L'article 84 de la même loi dispose que : "La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population".

Le Plan de Développement Communal (PDC) institué par l'article 84 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 est un document de planification stratégique valable pour cinq (5) ans et qui présente à travers des programmes et des projets, les diverses actions de développement au niveau local. Et si l'on se réfère à l'article 2 de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999, les citoyens peuvent, sinon devraient "participer à la gestion des affaires publiques locales", c'est-à-dire aux actions de développement sous-tendant les projets et les programmes du PDC.

Le processus de décentralisation institue alors une nouvelle conception des populations qui ne sont plus perçues comme de simples bénéficiaires de services conçus en dehors d'elles, mais comme des acteurs qui entreprennent et décident par

eux-mêmes de ce qui convient le mieux à leur bien-être et exercent un contrôle rapproché sur les élus. Aussi, à la faveur de la décentralisation, la plupart des communes se sont-elles dotées d'un PDC dont la mise en œuvre efficace et efficiente devrait contribuer au développement à la base et à l'amélioration des conditions de vie des populations. Afin d'offrir un cadre juridique favorable à cette nouvelle mission assignée à la population à la base, le législateur béninois a enrichi l'arsenal juridique de l'exercice du pouvoir local de multiples modes de participation des populations à la base, allant de la possibilité de consultation de certains documents administratifs, à celle de briguer un mandat électoral local, en passant par la possibilité d'assister à certaines réunions du conseil communal ou municipal. Cependant, la réforme de l'administration territoriale au Bénin n'a pas porté ipso facto, la promesse de la vision enchantée de ses promoteurs. C'est ainsi que, contrairement aux vœux des initiateurs de la décentralisation, les citoyens lambda ne sont pas assis à la table des conseils locaux, parce que dépourvus de ressources idoines. Ce sont les figures de notabilités telles que les *Akowé*¹ et les hommes d'affaires qui sont retournés dans leur terroir d'origine pour prendre d'assaut les nouvelles institutions politiques locales, dans la foulée des élections communales du tournant de l'an 2002.

Malgré la décentralisation, les populations peinent encore à devenir les véritables *initiateurs et acteurs* des diverses actions de développement sous-tendant les projets communaux. Quels sont donc les facteurs qui, à tous les niveaux de la chaîne d'exécution et d'évaluation des projets de développement, empêchent ou freinent l'implication active des populations ?

¹ Le terme *Akowé* désigne en langue fon un intellectuel. De façon péjorative il désigne une personne intellectuelle qui ne maîtrise plus les réalités endogènes.

Cotonou qui est à la fois une collectivité locale, une commune à statut particulier et un chef lieu du département du littoral², offre un champ d'étude propice aux facteurs qui handicapent la participation des populations à la base aux diverses actions de développement. Nous avons focalisé notre étude sur la municipalité de Cotonou.

Ladite étude est intitulée : *les freins à la participation des populations de Cotonou à la mise en œuvre des actions de développement local : Analyse et approches de solution*. Il s'agira pour nous, d'analyser les entraves à la participation des populations de Cotonou à la mise en œuvre des actions de développement de la municipalité d'une part, et de proposer d'autre part, des pistes de suppression de ces entraves. Pour ce faire, nous nous proposons de structurer le travail en trois chapitres dont le premier abordera le cadre physique de l'étude et les observations de stage qui ont permis de cibler la problématique. Le deuxième chapitre se focalisera sur le cadre théorique et méthodologique de l'étude y compris les résultats de la recherche. Quant au troisième, il se préoccupera des approches de solution que nous identifierons aux problèmes soulevés ainsi que des conditions de leur mise en œuvre.

² Cf Loin n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin

**Chapitre préliminaire : CADRE PHYSIQUE DE
L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET
CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE**

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1er : Délimitation du champ d'étude

A- Présentation de la ville de Cotonou

Cette présentation sera faite à partir des Contextes historique et physique, socio-démographique, économique et administratif.

1°) Contextes historique et physique

La ville de Cotonou est située sur le cordon littoral du Bénin qui s'étend entre le lac Nokoué et l'Océan Atlantique. Elle couvre une superficie de 79 Km² et constitue la seule commune du département du littoral.

La ville de Cotonou, « Ku-t 5nu », ce qui signifie "l'embouchure du fleuve de la mort" en langue Fon, fut fondée en 1830 sous le règne du roi Guézo. Elle doit sa naissance à l'abolition de la traite des noirs. Cotonou était une zone de champs et de pêche passablement insalubre et peu habitée, exceptés quelques pêcheurs "Toffin". Cotonou était une contrée marécageuse, constituée de lacs, de lagunes et de brousse. Cotonou est née de la décadence de Ouidah et de Grand-Popo. Elle est cédée à la France par un traité signé avec le roi Glèlè le 19 Mai 1868.

Les premiers "pionniers" nommés dans cette zone par le roi Glèlè pour surveiller les activités des commerçants blancs s'installeront dans une forêt appelée Gbégamey (une grande brousse comme son nom l'indique où entre autres, la famille YEKPE,

représentera le roi Glèlè pour surveiller et mener les échanges commerciaux avec les Européens). Cotonou dès lors, commence à prendre de l'importance et à intéresser les Européens, surtout les Français. La France attirée par les possibilités qu'offre la ville signe, un traité de cession de Cotonou pour une redevance annuelle de vingt mille (20.000) francs CFA.

Les Français s'installent donc à Cotonou et plusieurs maisons de commerce précédemment domiciliés à Grand-Popo et à Ouidah tels que "Fabre", "Régis", "Géraud" ouvrent des succursales sur place. Des bâtiments ont été construits et des voies ont été tracées. En 1885, les Français avaient fait creuser un canal sur la lagune de Cotonou qui alors, ne touchait pas la mer. On pouvait même se rendre de Cotonou à Akpakpa à pied sec. Le canal relie le lac Nokoué à la mer afin de créer une voie d'accès par la lagune de Porto-Novo. Le roi Glèlè meurt en 1889. Béhanzin son fils, n'entend pas céder la moindre parcelle de son territoire à la France. Il remet en cause le traité signé par son père. La France courroucée, manifeste son désir de s'installer définitivement à Cotonou, même par la force. Ce fut entre autres, le temps des grands travaux de construction.

La ville de Cotonou est limitée au Nord par la commune de Sô-Ava et le lac Nokoué, au Sud par l'océan Atlantique, à l'est par la commune de Sèmè-podji et à l'Ouest par celle d'Abomey-Calavi.

2°) Contexte socio-démographique

Sur le plan démographique, la commune de Cotonou est constituée des ressortissants des différentes régions du Bénin et des locuteurs des principales langues nationales (Fon, Goun, Yoruba, Mina, Aizo, Dendi, Bariba). Sa population estimée à 320.348 habitants en 1979 selon le premier Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH1), est passée à 536.827 habitants en 1992, soit un taux de

croissance de 4,05%. En 2010 et selon le RGPH3 actualisé, la population de Cotonou a été évaluée à 667.758 habitants, accusant ainsi un taux de croissance de 2,078 %.

3°) Contexte économique

L'étude de la population active et de la structure de l'emploi montre que la population active de Cotonou est occupée en majorité par le secteur informel. En effet, ce secteur utilise 83,13% des actifs occupés et le secteur formel ne représente que 17,26% répartis de façon inégale entre le secteur public (7 %) et le secteur privé (10,2%). De plus, le secteur informel occupe les grands axes de développement de la ville tels que le commerce, les services et les industries dans des proportions respectives de 49%, 28% et 22% contre 36%, 45% et 19 % pour le secteur formel, selon le mémoire de HOUNSA.³

La ville de Cotonou concentre plus de 45% des actifs des dix principales villes du Bénin. Viennent ensuite les villes de Porto-Novo (14,5%) et Parakou (7,2%). Toujours dans le mémoire de HOUNSA, le taux d'activité (population active rapportée à la population en âge de travailler) est de 67,7%.

Capitale économique, Cotonou abrite les 2/3 des industries du pays et est le siège des principales entreprises et banques du Bénin. Elle est une des plaques tournantes du commerce informel de la sous région, notamment à cause de la frontière très proche avec le Nigeria. Le marché Dantokpa (20 hectares), en est le centre.

L'économie locale tourne autour du port autonome de Cotonou qui est l'un des grands ports de la sous-région. Le port de Cotonou entretient régulièrement des relations commerciales avec l'Europe, l'Amérique du nord et du sud. Quatre-vingt-dix pour cent (90%) des échanges commerciaux du Bénin se font par voie maritime et largement par le

³ Contribution à une meilleure gestion des équipements sociaux communautaires : cas de Yénawa mémoire/ENAM/Administration Générale et Territoriale (AGT) ,2009.

port autonome de Cotonou. La ville pâtit de la corruption et des trafics illégaux principalement avec le Nigeria voisin.

Un fait marquant est la hausse du taux d'activité observée au niveau de la population féminine qui est passée de 37,2% en 1979, à 54,7% en 1992 soit un accroissement annuel de 3%. Cela s'explique par la participation de plus en plus massive des actifs féminins à la production des biens et des services dans le secteur formel. Le taux d'occupation (rapport de la population occupée à la population totale de 10 ans et plus) est de 66,7% selon le Tableau de Bord Social (TBS) de la commune de Cotonou. Les résultats du recensement de février 1992 et les enquêtes de 2001 révèlent que la participation à l'activité économique au Bénin commence très tôt (dès l'âge de 10 ans) et se poursuit bien au-delà de 55 ans.

4°) Contexte administratif

La commune de Cotonou abrite les principaux centres de décision pour l'Administration du pays : la Présidence de la République, la quasi-totalité des départements ministériels, la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), le Conseil Economique et Social (CES) etc. Sont également domiciliées à Cotonou, la totalité des représentations diplomatiques de pays étrangers et d'institutions internationales près le Bénin.

Depuis la promulgation de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin et l'avènement de la décentralisation, la municipalité de Cotonou est composée de treize (13) arrondissements. Chaque arrondissement est dirigé par un chef d'arrondissement qui a rang d'adjoint au maire de Cotonou. Le tableau suivant présente quelques statistiques sur la population et les différents quartiers composant les treize (13) arrondissements de la ville de Cotonou :

Tableau n° I: Répartition de la population de Cotonou par arrondissement

ARRONDISSEMENTS		POPULATION		
N°	Nombre de quartiers	Hommes	Femmes	Total
1 ^{er}	10	21 277	22 186	43 463
2 ^{ème}	12	20 467	20 955	41 422
3 ^{ème}	13	27 273	27 951	55 224
4 ^{ème}	11	20 539	20 637	41 176
5 ^{ème}	15	21 686	23 483	45 169
6 ^{ème}	19	36 647	39 674	76 321
7 ^{ème}	12	23 360	26 158	49 518
8 ^{ème}	8	21 535	22 647	44 182
9 ^{ème}	4	23 226	23 286	46 512
10 ^{ème}	7	19 859	20 496	40 355
11 ^{ème}	13	25 234	25 666	50 900
12 ^{ème}	14	31 416	32 450	63 866
13 ^{ème}	6	26 230	26 319	52 549
TOTAL	144	318749	375051	693800

Source : INSAE

B- Présentation de quelques projets de développement de la ville de Cotonou

La municipalité de Cotonou a bénéficié d'un certain nombre de projets et/ou programmes de développement. Elle dispose également d'un PDC depuis 2008. Au nombre des projets majeurs dont la Municipalité de Cotonou a bénéficié, figurent en bonne place, le Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) dans ses phases 1 et 2, le Projet d'Activités Génératrices de Revenus (PAGER) au Bénin.

- *Le projet d'Activités Génératrices de Revenus* est constitué de trois (03) composantes à savoir : Activités Génératrices de Revenus (AGR), Financement Rural (FR) et Appui aux Institutions de Base (AIB).

A travers la composante Appui aux Institutions de Base (AIB), le projet a mis en place des infrastructures socio - communautaires pour accompagner les Activités Génératrices de Revenus. A ce titre, dans la formulation du PAGER, il a été prévu :

- * un fonds pour la construction/réhabilitation d'infrastructures scolaires, d'infrastructures légères de santé, d'infrastructures de stockage (hangar) d'intrants et de produits vivriers, qui seront identifiées par les Comités Villageois de Développement (CVD) ;
- * un fonds pour la mise en place de points d'eau dans des villages et/ou auprès de groupements qui auront formulé le désir et préparé un projet pour la mise en place d'une ou de plusieurs activités de transformation de produits agricoles ;
- * un fonds d'entretien routier destiné au désenclavement des marchés locaux et des zones de production par la réhabilitation/construction de pistes rurales ou d'ouvrages de franchissement.

Avant de se lancer dans le financement de ces réalisations, le PAGER a commandité une étude ayant pour objectif de faire la programmation des infrastructures socio - communautaires sur toute sa zone d'intervention et sur la durée de vie du projet.

Les résultats de cette étude devraient guider la prise de décision en ce qui concerne la réalisation des infrastructures socio - communautaires.

- *le Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD)* a connu une première phase, puis une seconde. Il constitue l'un des projets phares qui ont été réalisés dans la municipalité de Cotonou, ces dernières années.

A la suite de l'intervention du PGUD, la situation s'est nettement améliorée avec la construction des équipements socio-communautaires tels que les kiosques à eau, les latrines publiques, un Centre de Santé, un Centre de Développement Communautaire (CDC), l'assainissement du quartier, la réhabilitation des écoles, le pavage de plusieurs axes, l'équipement de CDC en matériel de sonorisation et en mobiliers ordinaires, la dotation de Centres Communautaires de Santé (CCS) en consommables médicaux, matériels techniques et en mobiliers, la formation des membres des CDQ.

Paragraphe2 : Restitution des observations de stage

A- La mairie de Cotonou

La commune de Cotonou est administrée par deux grands blocs :

- Le Cabinet du Maire qui s'occupe de la vie politique aussi bien au niveau local, national qu'international;

- Le Secrétariat Général qui coordonne l'Administration de la mairie et ses structures décentralisées. Il supervise ainsi, l'action des cinq directions que sont :

- la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) ;
- la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) ;
- la Direction des Services Techniques (DST) ;
- la Direction des Services à la Population (DSAP) ;

- la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM).

Ces cinq directions comportent trente-trois (33) services qui animent la vie technique et administrative de la commune avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat et des partenaires au développement tels que la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le Partenariat pour le Développement Municipal, l'Agence Française pour le Développement.

Nous avons passé la majeure partie de notre temps à la Direction de la Prospective et du Développement Municipal, ceci, pour l'importance que revêt cette direction dans la gestion des questions de développement.

B- La Direction de la Prospective et du Développement Municipal

Les missions de cette direction tournent à la fois autour du futur et du quotidien de la municipalité de Cotonou, pour l'amélioration des conditions de vie des populations. L'objectif essentiel de cette direction est la formulation et le suivi permanent, de façon concertée, motivée et coordonnée, des programmes annuels de développement de la mairie de Cotonou, aux composantes cohérentes, associant tous les acteurs du développement, en particulier toutes les structures concernées de la mairie. Ces programmes prennent en compte les grandes priorités de la ville et les besoins exprimés par les populations. Pour accomplir ses missions, la DPDM s'appuie sur deux départements distincts à savoir : le Département des Services de la Prospective et de la Planification (DSPP) et le Département des Services du Développement Municipal (DSDM). Le DSPP comprend trois services : le Service de la Prospective et de la Programmation (SPP), le Service de l'Analyse Financière (SAF) et le Service de la Documentation Urbaine (SDU). Quant au DSDM, il comprend quatre services : le Service de l'Analyse Economique (SAE), le Service de la Politique Urbaine et des Zones d'Activités (SPUZA), le Service des Autorisations de Programmes et Crédits de Paiement (SAPCP) et le Service d'Appui aux Initiatives Communautaires (SAIC).

Créé par arrêté préfectoral n°02/131/DEP-ATL/SG/SEA du 05 Novembre 1999, le SAIC est une unité administrative spécialisée de la mairie de Cotonou, mise en place dans le cadre de la première phase du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) pour développer la capacité de réponse et de soutien de la municipalité de Cotonou aux demandes et aux initiatives des associations et des communautés de base des quartiers défavorisés.

Les activités menées par le SAIC dans le cadre du PGUD concernent la sensibilisation des populations sur divers sujets de développement communautaire, l'organisation des Assemblées Générales dans les quartiers, l'identification des sites susceptibles d'abriter les équipements socio - communautaires. Ce service est chargé d'autres fonctions hors PGUD au sein de la mairie. Il s'agit de la conduite du processus d'installation des Comités de Développement dans tous les quartiers de Cotonou, l'implication des communautés dans la réalisation des infrastructures et équipements, la collaboration avec les Organisations de la Société Civile (OSC), le développement de l'agriculture urbaine, la gestion des aspects techniques de la coopération décentralisée, le renforcement de la capacité des populations en matière de lutte contre le VIH/SIDA et autres pandémies, l'animation des centres socio - culturels notamment celui d'Ahogbohoulè.

Le Service d'Appui aux Initiatives Communautaires est un service dynamique en contact avec les populations à la base, ce qui lui permet d'appréhender les difficultés desdites populations ainsi que les avancées notables suite aux différentes actions menées.

Il est à noter que dans cette ville de plus de six cent mille habitants, où 84,9% ont fréquenté l'école selon le tableau de bord social de la ville de Cotonou/ 1^{ère} édition, juin 2003, les citoyens en général s'intéressent très peu à la gestion des affaires locales. Par exemple, selon les informations reçues à la Direction des Services Economiques et

Financiers, rares sont les citoyens qui requièrent une consultation du budget municipal dans le cadre du contrôle citoyen. Les rares demandes de consultation du budget municipal sont formulées par des étudiants en fin de formation, pour les nécessités de leurs recherches. On en déduit donc l'inefficacité du contrôle citoyen.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1er : Inventaire des forces et faiblesses, identification des centres d'intérêt et choix de la problématique

A- Inventaire des forces et faiblesses et identification des centres d'intérêt

❖ Inventaire des forces

Les forces de la municipalité de Cotonou se présentent comme suit :

- une population largement constituée de personnes actives (Le taux d'activité est de 67,7%);
- une ville à fort potentiel économique (Cotonou abrite les 2/3 des industries du pays et est le siège des principales entreprises et banques du Bénin);
- la présence du port autonome de Cotonou qui est l'un des grands ports de la sous-région;
- la hausse du taux d'activité observée au niveau de la population féminine;
- l'existence ou la réalisation d'un certain nombre de projets;
- une ville disposant également d'un Plan de Développement Communal depuis 2008;
- la création des Comités de Développement de Quartiers.

❖ Inventaire des faiblesses

Les faiblesses relevées sont les suivantes:

- difficulté de financement des activités économiques par la population ;
- prédominance de l'informel dans les activités économiques;
- inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements issus des projets de développement;
- faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins;
- faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité.

❖ Identification des problématiques

A la suite de l'état des lieux, deux problématiques possibles ont été identifiées. Lesdites problématiques sont présentées dans le tableau ci-après:

Tableau II: Récapitulatif des diverses problématiques possibles

N°	Problématique	Problème Général	Problèmes Spécifiques
01	Problématique de l'insuffisance d'appui aux initiatives communautaires	Inexistence d'un mécanisme de soutien aux initiatives communautaires à Cotonou	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prédominance de l'informel dans les activités économiques ✓ Difficulté de financement des activités économiques
02	Problématique de la faible participation des populations de Cotonou aux actions de développement	Faible participation des populations de Cotonou aux actions de développement local	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins ✓ Inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements issus des projets de développement ✓ Faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité

Source: Nos observations de stage

B- Choix et justification de la problématique

Les deux problématiques précédemment identifiées découlent d'une observation de la pratique au Bénin en général et à Cotonou en particulier, de la décentralisation et du développement local. Cependant, ne pouvant analyser ces deux problématiques à la fois, un choix s'impose et dans ce cadre, nous optons pour la problématique de la faible participation des populations de Cotonou aux actions de développement.

Au regard des lois de la décentralisation, aussi bien les assemblées élues que les populations à la base assument une responsabilité collégiale dans la réalisation de ces objectifs. Cette responsabilité collégiale a été traduite dans plusieurs articles de diverses lois qui organisent la décentralisation au Bénin. A cet effet, l'article 2 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose

que : "La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales". Aussi, la réalisation du Plan de Développement Communal implique-t-elle une collaboration étroite entre élus locaux et populations à la base. De même, ces dernières peuvent avoir accès à certains documents administratifs ou financiers tels que les comptes rendus des sessions du conseil communal, le budget de la commune. Ces dispositions du cadre juridique de la décentralisation ont pour but, de permettre à la population de jouer son rôle de veille et de s'impliquer davantage dans la gestion de la vie communale.

La problématique à privilégier identifiée, nous pouvons nous poser la question de savoir, quels sont les handicaps à la dynamique participative des populations dans la mise en œuvre de ces actions de développement ? Autrement dit, quels sont les freins à la participation des populations à la mise en œuvre des actions de développement local?

Ce questionnement réflexion se justifie surtout par le fait qu'à côté de la promotion du développement local, l'exercice de la démocratie à la base est l'un des deux enjeux majeurs de la décentralisation béninoise. Mais si les initiatives se multiplient pour promouvoir le développement local, le champ démocratique à la base semble un peu désert : dans la plupart des cas, les populations, submergées par leurs occupations quotidiennes, manquent à l'appel de l'engagement citoyen. Une participation citoyenne responsable permettrait pourtant d'introduire la dimension humaine dans la gestion des affaires publiques. Ainsi, les populations seront en amont et en aval du développement de leur localité, car elles sont les plus habilitées à identifier et à soutenir les actions de développement de leur localité. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont plaidé, au plan international, en faveur de la décentralisation. Avec la dynamique participative, les populations se sentiront responsables de la réussite ou de l'échec des politiques publiques locales. La municipalité de Cotonou, en tant que commune à statut particulier,

première ville du Bénin, offre un champ propice à l'analyse des handicaps à la participation des populations aux actions de développement local.

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie

A- Spécification de la problématique

L'analyse de la problématique choisie sera conduite à travers une étude du problème général qui la sous-tend et des problèmes spécifiques qui en découlent. Ainsi, la problématique de la participation des populations de Cotonou à la mise en œuvre des actions de développement n'apparaît pas ex-nihilo. En réalité, elle couve le problème de la faible participation des populations de Cotonou aux actions de développement local. Ce problème général se traduit par trois manifestations qui constituent des problèmes spécifiques découlant du problème général. Il s'agit de:

- la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins;
- l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements issus des projets de développement;
- la faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité.

B -Détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie

Une bonne analyse des freins à la participation des populations de Cotonou aux actions de développement local suppose que soit précisée la sémantique des termes clés qui ont servi à la formulation de ladite problématique. Autrement dit, quels sens et quelles perceptions donner aux termes "*participation*", "*actions de développement local*" et "*freins*" dans le cadre de notre étude?

➤ **Participation:** La participation citoyenne n'est pas un concept nouveau, mais plutôt une autre dimension du contrôle citoyen de l'action publique. La participation reste dans une dynamique constante d'implication du citoyen ou de groupes de citoyens dans les délibérations, l'élaboration des choix stratégiques et des politiques, leur mise en œuvre et leur suivi. Elle permet d'éviter les risques d'apathie des citoyens face à la gestion des affaires publiques et de prévenir leur opposition active au moment de la mise en œuvre des choix par les gestionnaires de l'administration publique.

➤ **Actions de développement local :** Au sens du dictionnaire Larousse 2009, le terme *action* désigne la manifestation concrète de la volonté de quelqu'un ou le mouvement collectif organisé en vue d'un effet particulier. Les actions de développement local désignent quant à elles, l'ensemble des interventions, des démarches à réaliser pour l'objectif de développement des membres du corps social local. Le développement communautaire se ramène à l'ensemble des actions entreprises pour améliorer les conditions de vie des ressortissants d'une localité donnée.

Se rapportant à un espace géographique plus élargi que celui de l'approche communautaire, le développement local est le processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée. Cette vision du développement local signifie d'une part que les besoins fondamentaux des habitants de la localité soient satisfaits, et d'autre part, que ce bien-être puisse s'améliorer et préparer un environnement de plus en plus propice à l'épanouissement des habitants et de leur descendance.

➤ **Freins :** Le dictionnaire Larousse 2009 définit les freins comme un dispositif destiné à ralentir ou à arrêter un ensemble mécanique en mouvement ou encore comme ce qui retient ou entrave un processus. Dans le cadre de la présente étude, il faut entendre par freins à la participation des populations, les obstacles,

entraves et obstructions à l'implication du citoyen lambda ou des groupes de citoyens dans le processus d'identification et d'exécution des politiques publiques locales.

Notre analyse de la problématique de la participation des populations aux actions de développement se fera donc sous l'angle ou la perception scientifique des termes ci-dessus clarifiés.

Notre perception de la problématique est que la participation des populations est conditionnée par une information de ces dernières sur les diverses actions entreprises par les élus. En effet, la population ne pourrait participer que lorsqu'elle sait à quel échelon son intervention est nécessaire, ce en quoi consiste cette intervention et enfin l'intérêt qu'elle a à participer à la mise en œuvre des actions de développement de sa localité.

Chapitre Premier: DU CADRE THÉORIQUE AUX RESULTATS DE LA RECHERCHE

Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1^{er}: Objectifs, hypothèses, tableau de bord de l'étude et revue de littérature

A- Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

1- Objectifs de l'étude

La résolution de notre problématique passe par celle du problème général qui comprend trois (3) problèmes spécifiques. Nos objectifs spécifiques étant liés aux problèmes spécifiques identifiés, notre étude a donc un (1) objectif général et trois (3) objectifs spécifiques.

1-1 Objectif général: Fournir aux décideurs des éléments d'appréciation sur les facteurs de blocage de la participation des populations de Cotonou aux actions de développement local ainsi que des stratégies de leur maîtrise;

1-2 Objectifs spécifiques

- ✓ Apprécier le niveau d'implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins;
- ✓ Evaluer le mécanisme de contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement;
- ✓ Expliquer les difficultés de contribution financière des populations au développement de leur municipalité.

Au regard de la détermination des objectifs de l'étude, il importe dans la suite du travail, que nous formulions nos hypothèses de recherche et ce, après identification des causes supposées des problèmes.

2- Hypothèses de recherche et tableau de bord de l'étude

2.1) Hypothèses de recherche

Par rapport au problème spécifique n°1 (Faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins), nous supposons comme cause, le déficit communicationnel entre élus locaux et populations à la base. Ensuite, la cause supposée que nous avons identifiée pour le problème spécifique n°2 (Inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements issus des projets de développement) est la léthargie des Comités de Développement de Quartier. Enfin, nous retenons comme cause probable du troisième problème spécifique (Faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité), la crise de confiance entre élus locaux et populations à la base. Aussi, nos hypothèses se formulent-elles de la façon suivante:

Hypothèse n°1: *Le déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins.*

Hypothèse n°2: *La léthargie des Comités de Développement de Quartier est à la base de l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement.*

Hypothèse n°3: *La crise de confiance entre autorités locales et populations à la base explique la faible contribution financière des populations de Cotonou au développement de leur municipalité.*

Problèmes, objectifs et hypothèses ainsi spécifiés, nous permettent d'élaborer le tableau de bord de l'étude, objet du point suivant.

2.2) Tableau de bord de l'étude (TBE)

Tableau N°III: Tableau de bord de l'étude

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL	<p>Problème général:</p> <p>Faible participation des populations de Cotonou aux actions de développement local</p>	<p>Objectif Général:</p> <p>Fournir aux décideurs des éléments d'appréciation sur les facteurs de blocage de la participation des populations de Cotonou aux actions de développement local ainsi que des stratégies de leur maîtrise</p>	-	-
NIVEAU SPECIFIQUE N°1	<p><u>Problème Spécifique N°1</u></p> <p>Faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins</p>	<p><u>Objectif Spécifique N°1</u></p> <p>Apprécier le niveau d'implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins</p>	<p><u>Cause</u></p> <p>Déficit communicationnel entre élus locaux et populations à la base</p>	<p><u>Hypothèse</u></p> <p>Le déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins</p>
NIVEAU SPECIFIQUE N°2	<p><u>Problème Spécifique N°2</u></p> <p>Inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements issus des projets de développement</p>	<p><u>Objectif Spécifique N°2</u></p> <p>Evaluer le mécanisme de contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement</p>	<p><u>Cause</u></p> <p>Léthargie des Comités de Développement de Quartier</p>	<p><u>Hypothèse</u></p> <p>La léthargie des Comités de Développement de Quartier est à la base de l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement</p>
NIVEAU SPECIFIQUE N°3	<p><u>Problème Spécifique N°3</u></p> <p>Faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité</p>	<p><u>Objectif Spécifique N°3</u></p> <p>Expliquer les difficultés de contribution financière des populations au développement de leur municipalité</p>	<p><u>Cause</u></p> <p>Crise de confiance entre autorités locales et populations à la base</p>	<p><u>Hypothèse</u></p> <p>La crise de confiance entre autorités locales et populations à la base explique la faible contribution financière des populations de Cotonou au développement de leur municipalité</p>

Source: Notre stage réalisé à la Mairie de Cotonou en 2010

B-Revue de littérature

Une fois que la problématique est choisie et les problèmes spécifiques relatifs au problème général sont identifiés, il importe de préciser l'état des connaissances sur la question de la participation en Afrique en général et au Bénin en particulier.

1- La Participation et ses formes

La préoccupation de la participation populaire au développement est abordée dans bon nombre de travaux de recherche. Aussi, dans son étude sur les structures sociales et le développement, MONDJANAGNI⁴ avait-il déjà noté qu'en Afrique, la participation est un fait sociologique multiséculaire, même si l'individualisme tend de plus en plus à lui faire perdre du terrain. Les travaux pénibles des champs, depuis les défrichements de la forêt ou de la savane jusqu'à la récolte des produits agricoles, la construction de l'habitat ne se réalisaient qu'en groupes de travail solidaires, véritables associations dont le but est d'aider à tour de rôle, les membres de la communauté familiale, lignagère ou villageoise.

MAIGA quant à lui, analysait la question dans une étude de cas intitulée: Difficultés et limites de l'animation rurale, le cas du Niger⁵. A la question "qu'est-ce que la participation?" il répond que la participation doit être comprise soit dans un sens passif, soit dans un sens actif. Au sens passif, la population prend part, sans avoir à décider alors qu'au sens actif, elle prend part en prenant des responsabilités. La participation serait donc la manière dont chaque individu se lie aux autres ; c'est une forme de sociabilité. Selon MAIGA, l'opération de développement, le projet ou l'action de modernisation provenant de l'extérieur avec son propre système de valeurs et

⁴ In La participation populaire au développement en Afrique noire, études réunies et présentées par A. C. MONDJANAGNI, I.P.D; Karthala

⁵ In La participation populaire au développement en Afrique noire, études réunies et présentées par A. C. MONDJANAGNI, I.P.D; Karthala

d'organisation, ses moyens et ses objectifs, rencontrent un milieu qui n'est ni vierge ni neutre, mais qui a son histoire, sa vision du monde, ses objectifs et ses moyens. Pour éviter des rejets, des conflits ou l'apathie de la population, il est donc indispensable de procéder à des réajustements. Dans cette même logique, MBANDI ajoute (après avoir étudié quelques expériences de participation populaire dans la promotion du développement de soins de santé primaires au Cameroun) qu': "une information adéquate des populations s'avère essentielle si l'on tient à promouvoir une participation communautaire efficace"⁶.

Plusieurs formes de participation peuvent être identifiées selon que l'on considère le niveau de responsabilité des citoyens dans le processus de développement. Ces formes sont ci-dessus résumées dans le tableau n°4.

Tableau n° IV: Typologie de la participation et des niveaux de responsabilité

Types de participation	Niveau de responsabilité des citoyens
Information, communication	les citoyens restent passifs
Ecoute et consultation	les citoyens proposent des actions, donnent leurs opinions et expriment leurs idées
Responsabilité dans la conception	les citoyens sont impliqués dans le contenu
Implication et responsabilité dans l'exécution et l'entretien	les citoyens décident du comment, du quoi et du pourquoi les projets devront être exécutés et suivis
Responsabilité dans le financement et l'exécution	les citoyens contribuent et sont impliqués dans la gestion

Source: Démystifier la Planification: Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin, KIT et SNV-Bénin Août 2006

De ce qui précède, on peut conclure que la participation représente un véritable outil au service du développement. C'est sans aucun doute, arme qu'on peut aisément manipuler dans un sens comme dans un autre. C'est pourquoi dans son analyse, SOME identifie les facteurs ou indicateurs favorisant ou bloquant la participation. Lesdits facteurs sont repris dans le tableau n°5 que voici.

⁶ In La participation populaire au développement en Afrique noire, études réunies et présentées par A. C. MONDJANAGNI, I.P.D; Karthala

Tableau N°V: Facteurs favorisant ou défavorisant la participation

FACTEURS	DETERMINANTS DE CHAQUE FACTEUR
1. Niveau technologique	<ul style="list-style-type: none"> • Techniques • Modèles • Procédure • Autre (vulgarisation)
2 Niveau de communication	<ul style="list-style-type: none"> • Compréhension des objectifs • Acceptation • Système de dialogue
3 Niveau de prise de décision	<ul style="list-style-type: none"> • Consulter avant • Informer après • Degré d'engagement populations
4 Niveau financier	<ul style="list-style-type: none"> • Prix d'achat incitateur • facilité d'accès au crédit • gestion financière
5 Niveau environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Situation économique <ul style="list-style-type: none"> - Pouvoirs politiques (Central et local) • Influence autres projets

Source: La participation populaire au développement en Afrique noire, études réunies et présentées par A. C. MONDJANAGNI, I.P.D; Karthala

2- *L'implication comme fondement de la participation*

Au Bénin, la loi a fait obligation à toutes les collectivités locales de se doter d'un outil de planification de toutes les actions communales. A cet effet, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, (MDGLAAT) appuyé par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), a fait concevoir un guide d'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC). Ce dernier fait du PDC, une synthèse des aspirations profondes pertinentes des populations. Il précise ainsi à la page 13 que le PDC est par excellence, un outil de dialogue social avec les différents acteurs que sont les populations, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Selon ce guide, l'épanouissement de la vie communale nécessite que tous les acteurs, hommes, femmes, associations, chefs religieux et traditionnels, etc. participent et soient informés des diverses activités entreprises par le Conseil Communal. L'information et la participation sont alors des garants d'une gestion transparente.

Le même document précise à travers les sept étapes du processus d'élaboration du PDC, qu'à chaque étape et sous-étape⁷ telles que présentées dans l'annexe n°1, la population doit être informée, sensibilisée et impliquée. A cet effet, en appuyant certaines communes à élaborer leur PDC (communes de Malanville, de Cobly, de Lokossa, de Dangbo, de Kalalé...), la SNV a insisté sur l'approche participative.⁸ Etant donné que la décision d'élaborer le PDC est prise par le conseil communal, les échanges entre la SNV, la Maison des Collectivités Locales (MCL) et les autorités communales se sont focalisés sur la nécessité de favoriser la participation des différents acteurs au processus, gage de leur implication dans les futurs comités de pilotage, de planification et de mise en œuvre des Plans.

Dans un souci de recherche de consensus, la Société Néerlandaise de Développement (SNV) et l'Institut Royal des Tropiques (KIT) ont fait comprendre aux Maires qu'il est important qu'ils impliquent tous les groupes locaux dans le processus de conception des Plans de développement. Dans ces conditions, les comités de pilotage ont eu la responsabilité de l'ensemble du processus, depuis la collecte des données jusqu'à la rédaction du Plan.

L'inventaire mené dans chaque commune a permis d'identifier les acteurs les plus représentatifs, aptes à participer au comité de pilotage de la planification communale. Pour le formaliser, le maire signe un arrêté portant création, composition, organisation, attributions et fonctionnement du comité de pilotage du processus d'élaboration du Plan de développement communal. La composition de ce comité est définie par un règlement intérieur. Certaines communes ont opté pour un comité restreint (environ 15 membres), d'autres pour un comité très élargi (plus de 40 membres).

⁷ Voir schéma du processus d'élaboration des PDC, page 23 du Guide d'élaboration des PDC-novembre 2008 (ce tableau se trouve aussi en annexe n°1 de notre document)

⁸ WEINSOU, KPATINVO, SLOOTWEG, YOCARINI et NUGTEREN; **Démystifier la Planification: Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin**, Sous la direction : BALTISSSEN et HILHORST, KIT et SNV-Bénin Août 2006

Dans la plupart des communes, des représentantes des femmes ont participé à l'élaboration du Plan de développement. Une fois le comité constitué, les membres sont formés aux techniques d'élaboration des différents documents (ou outils), à savoir : le règlement intérieur, le budget de fonctionnement et le plan de communication, ainsi qu'aux questions de genre et de développement.

Dans ces communes cibles, grâce à l'intervention des conseillers de la SNV - Bénin et du KIT, les élus ont compris que fournir des informations est un premier pas pour encourager la participation et les comités ont été encouragés à développer une stratégie de communication. Des plans de communication ont été élaborés par les comités de pilotage. Ces plans mettent en exergue la stratégie de communication des communes afin que les différents acteurs puissent s'approprier le processus d'élaboration des PDC. Plusieurs canaux de communication ont été utilisés, entre autres:

- l'assemblée générale de la commune pour le lancement du processus d'élaboration du Plan de développement ;
- les réunions d'information (avec les autorités politiques par village et par arrondissement, avec les services déconcentrés et avec les organisations de la société civile) ;
- les crieurs publics, les émissions radiophoniques et les banderoles.

La communication s'est révélée très importante pour assurer l'adhésion des populations au processus. Les conseillers de la SNV - Bénin et du KIT ont suscité une prise de conscience chez les membres du comité et le maire en insistant sur l'importance de développer des mécanismes créatifs de communication. Les méthodes traditionnelles telles que "les crieurs publics" ont été associées aux méthodes modernes telles que la radio locale. La radio est un instrument très utile qui aide à mieux informer sur le processus, mais son utilisation est conditionnée par le budget disponible. Beaucoup d'efforts de communication ont été systématiquement faits pendant le diagnostic.

WEINSOU, KPATINVO, SLOOTWEG, YOCARINI et NUGTEREN,⁹ tous conseillers de la SNV – Bénin et du KIT concluent que la participation est un concept central dans la mise en œuvre de la décentralisation. Elle garantit que les décisions en général, et celles qui concernent les investissements dans les communes en particulier, sont prises en fonction des besoins des populations et sont fondées sur une analyse pertinente des problèmes que celles-ci rencontrent. En plus, l'implication des populations dans les prises de décisions sur les investissements renforce leur sentiment d'être concernées et par conséquent, les prépare à contribuer aux coûts de ces investissements et à leur entretien.

La démarche de développement local ne peut être durable sans une large appropriation du processus dont les manifestations sont l'implication et la faculté d'expression de toutes les composantes de la population. La diversité d'une société locale entraîne nécessairement des oppositions et des tensions et il est important d'éviter les pièges d'un faux consensus, mais aussi les phénomènes de marginalisation, voire d'exclusion de certaines catégories ou composantes de la population (les jeunes, les anciens, les plus démunis, les adversaires politiques, etc.).

3- Le contrôle citoyen, une conséquence de la participation

Le concept du contrôle citoyen de l'action publique locale apparaît comme l'un des versants de la participation citoyenne. Autrement dit, la participation appelle, induit et facilite le contrôle de la gestion des affaires publiques. Au Bénin, après la première expérience des élus locaux, le constat a été que le contrôle citoyen spontané est encore embryonnaire. De ce fait, l'accent est mis depuis peu, non seulement sur l'implication des populations, mais aussi sur le contrôle citoyen des actions publiques locales. L'organisation Social Watch Bénin est à l'avant-garde de cette initiative au Bénin.

⁹ WEINSOU, KPATINVO, SLOOTWEG, YOCARINI et NUGTEREN; **Démystifier la Planification: Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin**, Sous la direction : BALTISSSEN et HILHORST, KIT et SNV-Bénin Août 2006

Social Watch s'est donné comme outil de travail le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) qui promeut la bonne gouvernance au niveau de tous les échelons de la société.

Le Contrôle Citoyen de l'Action Publique promu par Social Watch Bénin renvoie à un large éventail de mesures et de mécanismes auxquels les citoyens, les communautés, les Organisations de la société civile et les médias ont recours pour influencer les décideurs en vue de promouvoir la responsabilité citoyenne des populations. Ces mesures comprennent la participation citoyenne à l'élaboration des politiques et des plans de développement, l'élaboration des budgets, le suivi des dépenses publiques, le suivi par les citoyens de la prestation des services publics. A cet effet, les différents programmes mis en œuvre par Social Watch Bénin ont favorisé la constitution d'un espace ouvert de dialogue entre gouvernants et gouvernés.

Selon la Coordination du Social Watch Bénin, le réseau est parvenu en cinq ans à donner à la population, les rudiments pour un contrôle citoyen de qualité à tous les niveaux. Ceci s'est concrétisé par la mise en place de structures dynamiques de recherche et d'information au service du réseau et de la population. Il s'agit des groupes thématiques qui se sont organisés, constituant des creusets de réflexion et d'analyse de politiques sectorielles pour suivre les douze cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). De même, il y a les cellules locales qui font le contrôle citoyen au niveau des conseils communaux et des services déconcentrés de l'Etat.

Social Watch Bénin met en œuvre une initiative entre les communes de Sinendé, de Tchaourou et de Nikki dans le département du Borgou au Bénin et les Organisations de la Société Civile (OSC) locales. Cette initiative constitue un cas édifiant de veille citoyenne. Elle s'inscrit dans une dynamique de participation active des populations dans la définition des politiques locales et dans la veille sociale de proximité, centrées sur une adéquate utilisation des ressources publiques allouées aux collectivités locales pour l'exécution des PDC ainsi que des programmes/projets exécutés au sein des communes.

Pour ce faire, Social Watch Bénin installe des réseaux d'Organisations de la Société Civile (OSC) au niveau des communes. Ces réseaux sont dénommés Cellule Locale de veille citoyenne et sont constitués des Associations Socio professionnelles, des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des Groupements de femmes et d'hommes, des syndicats, des chefs traditionnels, des représentants des religions traditionnelles et modernes, présents dans les communes.

Avec l'approbation des élus locaux, les OSC actives et qui s'intéressent au CCAP dans la commune, se mettent donc en réseau dénommé Cellule Locale de veille citoyenne et choisissent trois ou cinq représentants selon le cas, provenant d'organisations différentes, avec un accent sur le respect de l'équité genre, en présence des autorités municipales pour faciliter la reconnaissance de leur légalité et de leur légitimité. Ce sont ces représentants qui se chargent d'animer le dialogue entre autorités et populations pour améliorer la gouvernance locale. Cette dynamique vise à amener les Organisations de la Société Civile (OSC) de chaque commune à exercer en synergie, leur droit à participer à l'élaboration des politiques de développement et au Contrôle Citoyen de l'Action Publique.

La démarche adoptée pour inciter les OSC et les populations à s'approprier le CCAP est articulée en sept (7) étapes que sont:

- mobilisation et sensibilisation des acteurs pour une appropriation du concept et de l'utilité du CCAP;
- identification et surveillance des politiques de développement prioritaires;
- organisation des séances de concertation;
- réalisation des conférences publiques et émissions radiodiffusées de sensibilisation et d'information;
- organisation des séances de renforcement de capacités publiques;
- missions de suivi.

Les résultats obtenus sont probants et prouvent l'efficacité du contrôle des populations et des OSC. (Voir quelques résultats en annexe).

4- La contribution financière, une forme courante de participation

Le problème de participation financière des populations de la ville de Cotonou au développement de leur municipalité est lié à la situation de la pauvreté dans la ville. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a réalisé une étude¹⁰ sur l'ensemble du territoire national qui a révélé de nombreuses disparités à travers le pays. Des résultats de ces travaux, il convient de retenir que l'étude s'est focalisée sur les deux types de pauvreté à savoir, la pauvreté monétaire et la pauvreté non monétaire.

En ce qui concerne la pauvreté monétaire, l'incidence s'inscrit dans une tendance globalement haussière. En 2007, 33,3% de la population béninoise sont dénombrés comme vivant avec un revenu annuel situé en dessous du seuil national de pauvreté contre 37,4% en 2006 et 28,5% en 2002. La pauvreté monétaire est analysée selon les indicateurs habituels d'incidence et a été évaluée en référence à des seuils annuels de pauvreté qui s'établissent respectivement à 74.886 FCFA par tête en 2002 et à 116.527 FCFA en 2007. La mesure de la pauvreté monétaire a été réalisée à partir d'un indicateur de niveau de vie qui est la dépense globale du ménage par tête incluant la valorisation de l'autoconsommation (EMICoV, 2009, INSAE). En considérant la proportion de population vivant avec moins de 1 dollar par jour, il apparaît que la moitié des départements du Bénin sont sévèrement touchés.

Pour ce qui est de la pauvreté non monétaire, elle est encore appelée pauvreté humaine, et est mesurée par un indice composite de niveau de vie qui prend en compte le niveau d'éducation, la santé et l'accès aux infrastructures de base. Cette forme de pauvreté a reculé sur la période 2002-2007. De 43% en 2002, l'Indice de pauvreté humaine s'est établi à 39,7% en 2007. Les facteurs qui favorisent la pauvreté et la faim

¹⁰ L'étude utilise les données récentes de l'enquête auprès des ménages (EMICoV) réalisée par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

au Bénin sont essentiellement les caractéristiques socio-économiques des ménages et l'accès aux services sociaux et moyens de production.

Les déterminants de la pauvreté sont principalement : l'accès aux infrastructures économiques (logement, santé, eau et l'électricité, télécommunication); l'accès aux facteurs de production; le statut migratoire; la taille des ménages, l'âge du chef du ménage, le niveau d'instruction et le sexe du chef du ménage : globalement, le niveau d'instruction du chef de ménage influence de façon positive le niveau de vie du ménage. Les chefs de ménage qui sont sans éducation ont moins de chance de connaître une amélioration de leur niveau de vie. Le statut migratoire exerce aussi une influence positive sur le niveau de vie des ménages à cause des transferts de flux financiers qui permettent d'améliorer le bien-être et de réduire la pauvreté. Le relèvement du défi de la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim reste essentiellement contraint par la faiblesse de la croissance et de ses sources ainsi que par la répartition inégale des revenus. Ces derniers étant très faibles chez la majorité des populations, ils ne leur permettent pas de participer de façon spontanée aux réalisations communautaires de leurs localités. D'autres considérations peuvent aussi expliquer le refus de contribuer financièrement comme par exemple, la mauvaise gestion des fonds publics qui engendre le manque de confiance.

Paragraphe2 : Choix de la méthodologie de l'étude

Notre méthodologie s'articule autour d'une double approche, l'une théorique et l'autre empirique.

A-Les différentes approches de la recherche et l'analyse des hypothèses de recherche

❖ Les différentes approches de la recherche

➤ *Approche théorique retenue*

L'approche théorique nous a conduit à une recherche documentaire et à une revue documentaire afin de présenter notre revue de littérature. Cette recherche nous a conduit essentiellement à la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), au centre de documentation du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), au centre de documentation du MDGLAAT, à la Mairie de Cotonou, à l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE). Les recherches sur internet n'ont pas aussi été laissées pour compte. Il en est de même des notes de certains cours reçus durant notre formation à l'ENAM.

Par ailleurs, les idées retenues dans la vision globale de résolution de la problématique sont celles qui nous permettront d'analyser les problèmes en résolution. Elles sont relatives aux problèmes spécifiques de l'étude.

➤ *Approche empirique retenue*

Notre approche empirique se base sur des enquêtes réalisées à travers des questionnaires et des guides d'entretien. Cette démarche a consisté à effectuer des descentes sur le terrain pour rencontrer et échanger avec les différents acteurs afin d'apprécier non seulement leur perception de l'approche participative et de ses exigences, mais encore et surtout la façon dont cette approche est mise en œuvre dans leur environnement et la manière dont ils y participent. Ceci nous a conduit à élaborer des outils qui nous ont facilité la collecte des données. C'est pourquoi, il sied de procéder

d'abord et avant tout à une analyse approfondie des hypothèses précédemment formulées, analyse qui nous permettra de mieux cibler les éléments caractéristiques de chaque variable, la population concernée par l'étude et les techniques et outils de collecte de données qui nous seront nécessaires.

❖ **L'analyse des hypothèses de recherche**

Tableau n° VI: Tableau synoptique de la méthodologie

Hypothèse	Variables de l'hypothèse	Eléments caractéristiques de la variable	Technique de collecte à utiliser	Outil de collecte à privilégier	Source des données
Hypothèse 1: Le déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins.	<u>Variable dépendante:</u> La faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins	<ul style="list-style-type: none"> • Consultation des populations avant l'élaboration des grands projets de développement • Processus d'identification et de conduite des actions • Rôle joué par les populations • Catégories impliquées 	Enquêtes par sondage	Questionnaire	Les populations des trois arrondissements enquêtés, les trois chefs d'arrondissements, CDQ et ONG ALCRER
	<u>Variable indépendante:</u> Déficit communicationnel entre élus locaux et populations à la base	<ul style="list-style-type: none"> • Mode d'information des populations sur divers projets inscrits au PDC de Cotonou • Mode d'information des populations sur les décisions ou délibérations des instances locales de décision 	Enquêtes par sondage	Questionnaire	Les populations des trois arrondissements enquêtés, les trois chefs d'arrondissements, CDQ, ONG ALCRER et quelques agents de la mairie
Hypothèse 2: La léthargie des Comités de Développement de Quartier est à la base de	<u>Variable dépendante:</u> Inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence de la participation des populations aux sessions 	Enquêtes par sondage	Questionnaire et guide d'entretien	Les populations des trois arrondissements enquêtés, les

<p><i>l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement</i></p>	<p>infrastructures et équipements issus des projets de développement</p>	<p>du conseil communal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle des CDQ dans le contrôle • Fréquence du contrôle exercé par les CDQ • Eléments objectifs de préoccupation pour les contrôles 			trois chefs d'arrondissements
	<p><u>Variable indépendante:</u> Léthargie des Comités de Développement de Quartier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Visibilité des actions des CDQ • Programme de travail • Les séances de consultation des CDQ • Présence des membres lors des sollicitations • Compte-rendu aux populations 	Enquêtes par sondage	Questionnaire	Les populations des trois arrondissements enquêtés, ONG ALCRER
<p><u>Hypothèse 3:</u> La faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité s'explique par la crise de confiance entre autorités locales et populations</p>	<p><u>Variable dépendante:</u> La faible contribution financière des populations au développement de leur municipalité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Paiement régulier des impôts et taxes locaux par les populations (Taux de recouvrement des impôts) • Cotisation spéciales • Avis sur les coûts des 	Enquêtes par sondage	Questionnaire et guide d'entretien	Les populations des trois arrondissements enquêtés, les trois chefs d'arrondissements

<i>à la base</i>		prestations			
	<i>Variable indépendante:</i> Crise de confiance entre autorités locales et populations à la base	<ul style="list-style-type: none"> • La perception des populations sur les autorités locales • Points de vue des populations sur la rationalisation des dépenses communales • Points de vue des populations sur l'usage des taxes et impôts locaux 	Enquêtes par sondage	Questionnaire	Les populations des trois arrondissements enquêtés

Source: Réalisé à partir des observations de stage

B- De la détermination de la population mère à la réalisation de l'enquête

❖ La population mère et l'échantillonnage

➤ *La détermination de la population mère*

Notre étude concerne le cadre spécifique de Cotonou. La population-mère de ladite étude comprend donc en principe tous les membres de la population active. Cette population mère comporte en son sein aussi bien les élus, le personnel communal, les membres des CDQ, que les autres citoyens (population en général).

Rappelons que chaque quartier dispose d'un CDQ composé de 49 personnes dont un bureau de 9 membres. Compte tenu des informations reçues à la Mairie de Cotonou et à l'INSAE, notre population mère est constituée de la façon suivante:

Tableau n° VII: Répartition par catégorie de la population mère de l'étude

Catégories	Effectif
Elus communaux	49
Personnel communal	1079
Membres de CDQ	7200
Autres citoyens (18 ans et plus)	392 459
Total	400 787

Source: Réalisé à partir des observations de stage

➤ *Le choix de l'échantillon*

Il est admis qu'un échantillon ne peut être représentatif que lorsqu'en dehors du respect des caractéristiques de la population mère, il représente au moins 10% de cette population ou comprend au moins trente (30) unités statistiques. Compte tenu des contraintes de délai et ressources rappelés plus haut, nous optons pour un échantillon de cent (100) unités statistiques. En effet, 10% de notre population mère donnent 66776

personnes à enquêter, ce qui implique des moyens humains, logistiques et financiers importants.

Nous avons opté pour un échantillonnage à trois niveaux. D'abord en ce qui concerne le choix des arrondissements nous avons opté pour un échantillonnage de type aléatoire. En effet, compte tenu de certaines contraintes (délai, ressources humaines et financières), nous considérons comme champ d'enquête, trois arrondissements retenus de façon aléatoire sur les 13 que compte la commune de Cotonou (soit 23%).

Ainsi, les arrondissements retenus sont: le 6^{ème} arrondissement, le 9^{ème} arrondissement et le 2^{ème}. Notre échantillon concerne donc les populations des 2^{ème}, 6^{ème}, et 9^{ème} arrondissements. Le tableau suivant fait le point des effectifs de la population masculine et féminine de ces trois arrondissements de Cotonou retenus dans l'échantillon d'étude.

Tableau n° VIII: Effectifs par sexe de la population des arrondissements sélectionnés

Arrondissement	Effectif de la population		Pourcentage représenté dans la population mère	
	TOTAL		HOMMES	FEMMES
2 ^{ème} Arrondissement	41.422	Hommes: 20.467	12,46%	12,75%
		Femmes: 20.955		
6 ^{ème} Arrondissement	76.321	Hommes:36.647	22,31%	24,15%
		Femmes: 39.674		
9 ^{ème} Arrondissement	46.512	Hommes:23.226	14,16%	14,17%
		Femmes:23.286		
TOTAL		164.255	48,93%	51,07%

Source: INSAE

Une fois cette étape achevée, il a fallu identifier la technique d'échantillonnage à utiliser pour le deuxième niveau et le troisième niveau d'échantillonnage qui portent

respectivement sur le choix des acteurs dans les arrondissements cibles et le choix des élus locaux. Pour ces deux niveaux d'échantillonnage, nous avons opté pour un échantillonnage par quotas où les unités de l'échantillon sont choisies selon des variables prédéfinies. A ce niveau, la variable pour laquelle nous optons est la variable "sexe". La variable sexe nous permet de faire la distinction entre l'opinion des hommes et celle des femmes sur leurs degrés respectifs de participation à la mise en œuvre des actions de développement. En effet, les pesanteurs sociologiques freinent souvent beaucoup plus la participation des femmes que celle des hommes dans nos sociétés africaines. Il est donc probable que ces deux catégories de personnes n'aient pas la même appréciation des efforts que font les autorités pour les impliquer dans la gestion des affaires publiques.

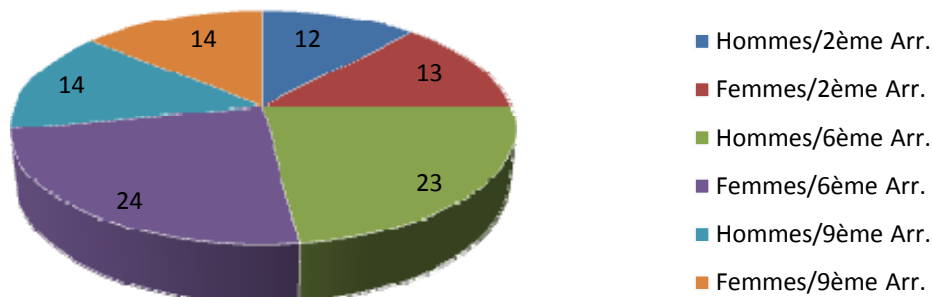
Les caractéristiques de notre échantillon se présentent alors comme suit:

Tableau n° IX: Présentation de l'échantillon

Arrondissement	Effectif de l'échantillon		Pourcentage représenté dans l'échantillon	
	TOTAL		HOMMES	FEMMES
2 ^{ème} Arrondissement	25	Hommes: 12	12,46%	12,75%
		Femmes: 13		
6 ^{ème} Arrondissement	46	Hommes: 23	22,31%	24,15%
		Femmes: 24		
9 ^{ème} Arrondissement	29	Hommes: 14	14,16%	14,17%
		Femmes: 14		
TOTAL		100	48,93%	51,07%

Source: Réalisé à partir des observations de stage

Schéma°1: Présentation de l'échantillon



Source: INSAE

A l'analyse du tableau, il ressort que cent (100) personnes ont été interrogées au cours de nos enquêtes. Parmi cet effectif, 48,93% sont des hommes et 51,07% sont des femmes. Au total, 49 hommes et 51 femmes seront interrogés. Dans le 2^{ème} arrondissement, seuls 12 hommes et 13 femmes seront considérés pour 23 hommes et 24 femmes dans le 6^{ème} arrondissement ; 14 hommes et 14 femmes dans le 9^{ème} arrondissement.

Ces personnes ont été choisies et interrogées juste après la tenue d'une séance des CDQ afin de maximiser les chances de choisir des acteurs véritablement représentatifs. Nous estimons en effet que les participants à ces séances se sentent beaucoup plus concernés que d'autres et détiennent des informations pertinentes du fait de leur implication au processus de participation citoyenne.

Pour compléter les informations recueillies auprès des populations, nous avons choisi de discuter (entretiens) avec quelques acteurs ou autorités qui interviennent dans la chaîne des services rendus à la population de Cotonou. Ces acteurs n'ont pas été choisis sur une base statistique mais plutôt en tenant compte du fait qu'ils sont des acteurs clés du volet participation dans la municipalité de Cotonou.

Il s'agit des chefs des trois arrondissements sur lesquels portent notre enquête, de deux (2) CDQ, du responsable de la Direction des Services à la Population (DSAP); du Chef du Département des Services de la Prospective et de la Planification (DSPP), du Chef du Département des Services du Développement Municipal (DSDM) et d'une Organisation de la Société Civile (OSC) à savoir, l'Organisation Non Gouvernementale ALCRER. Cette dernière a été choisie parce que nous pensons que les OSC doivent jouer un rôle de proue dans l'implication des populations aux actions de développement initiées par la municipalité. De plus, cette ONG a effectué un contrôle citoyen spontané de la Mairie de Cotonou en 2008 et a publié les résultats de son audit. Il serait donc utile de s'entretenir avec ses acteurs pour compléter nos informations.

❖ *Outils de collecte et de traitement des données*

Plusieurs préalables ont été résolus avant de passer à l'enquête proprement dite. Il a en effet, fallu concevoir les outils de collecte des données: questionnaires et guides d'entretien. Ici, nous avons veillé à utiliser dans nos outils d'investigation, aussi bien des questions ouvertes que des questions fermées. De même, nous avons privilégié les entretiens non-directifs afin de faire ressortir les cognitions, perceptions et même les états affectifs de nos enquêtés.

Le questionnaire et l'entretien¹¹ ont été utilisés au cours de nos enquêtes. Le questionnaire est choisi comme outil de collecte car, il nous a permis d'enquêter un nombre plus consistant d'individus que le guide d'entretien. Ce dernier a été utilisé avec certaines autorités ou acteurs parce qu'il a permis de noter les perceptions des enquêtés au cours des entretiens. De même, le guide d'entretien laisse la possibilité d'introduire d'éventuelles questions inspirées par le développement de l'interlocuteur, de sorte à mieux sonder l'enquêté.

¹¹ Voir annexes

Les outils ci-dessus présentés sont structurés autour des préoccupations suivantes:

* l'appréciation des populations et des acteurs locaux sur le système de *communication entre les élus locaux et la population à la base et l'implication de ces populations à l'identification et à la priorisation des besoins;*

* la conception des acteurs sur le fonctionnement des *Comités de Développement de Quartier et sur l'efficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement;*

* l'appréciation des populations et des acteurs locaux *sur la qualité de la contribution financière des populations au développement de leur municipalité*

Pour y parvenir, les questions ont donc été formulées en fonction des problèmes spécifiques à l'étude.

En ce qui concerne le traitement des données, celui-ci a commencé par le dépouillement. En la matière, deux types d'outils ont été considérés: les outils manuels et les outils informatiques. Nous avons ainsi effectué un dépouillement manuel. Les résultats des enquêtes sont présentés au moyen du tableur Excel et à l'aide de graphiques afin de donner un aperçu des tendances qui se dégagent de l'enquête réalisée.

❖ Les seuils de décision

Nous avons retenu également des seuils de décision qui indiquent le niveau à partir duquel les causes supposées être à la base des problèmes en résolution seront considérées comme réelles. Ainsi, nous avons choisi de prendre comme causes réelles des problèmes en résolution, les causes qui recevront plus de 50% d'approbation des personnes prises en compte par l'étude.

Toutefois, toute autre cause ayant obtenu un pourcentage de 25% a été prise en compte dans l'élaboration des approches de solutions.

❖ Difficultés rencontrées et limites de l'étude

Nos enquêtes se sont déroulées dans la saison pluvieuse et les pluies intempestives ont rendu difficile la recherche des données. Environ 60% des individus à qui nous avons administré nos questionnaires sont des analphabètes. Par ailleurs nous avons été confronté à la réticence de certaines personnes à nous fournir les informations dont nous avons besoin.

En ce qui concerne les limites de l'étude, elles ont essentiellement trait à l'échantillonnage. En effet, n'eurent été les contraintes de délais et de ressources déjà relevées, il aurait été mieux de réaliser l'étude sur tous les arrondissements de la Municipalité. De plus nous aurions pu aller au-delà de 100 unités statistiques même si on se limitait aux trois arrondissements choisis. Malheureusement cela impliquerait de notre part, des ressources financières, matérielles et humaines que nous ne serions pas en mesure de mobiliser.

En dépit de ces limites, les résultats de nos recherches et les conclusions que nous en avons tirées, sont dignes de considération et reflètent bien , la situation qui a été soumise à analyse.

Section 2 : Résultats de l'étude et test des hypothèses de recherche

Paragraphe 1er : Résultats de l'étude

L'analyse porte aussi bien sur les données quantitatives recueillies que sur les données qualitatives issues des entretiens et des questionnaires. Elle est faite par rapport à chaque problème spécifique.

A- Le problème de la participation

Il ne saurait en principe avoir une participation effective sans une implication suffisante des populations aux actions de développement local. Or, 53% des enquêtés ont le sentiment de ne pas participer aux actions de développement de la municipalité de Cotonou et 36% affirment ne participer que quelques fois. Les 11% restant qui pensent participer aux actions de développement de la municipalité de Cotonou affirment ne participer que par l'entremise du paiement des impôts locaux. On pourrait donc déduire que la participation des populations n'est pas effective. Tous les enquêtés affirment ne même pas être suffisamment informés des projets inscrits au PDC de la municipalité. Ils pointent du doigt le système de communication mis en place par les autorités. Ainsi, 67% des interrogés affirment que les autorités ne se contentent que d'afficher les décisions et délibérations du conseil municipal et 33% pensent que la communication ne porte que sur le recouvrement des impôts. Les entretiens ont également révélé que les acteurs locaux eux-mêmes pensent à 71,40% que le mécanisme de communication mis en place n'est pas adapté à une forte implication des populations. A cet effet, ils proposent qu'il faille privilégier les langues locales et les canaux les plus appropriés tels que les radios communautaires comme vecteurs de communication.

Concernant les variables dépendante et indépendante liées à l'hypothèse n°1, 79% des enquêtés affirment n'avoir jamais été consultés par les autorités avant l'identification des projets communaux tandis que pour 60% des enquêtés, il n'existe aucun mécanisme qui leur permette de donner leur point de vue et d'en discuter avec les

élus. De ce fait, 19% ont recours aux grognes sur les chaînes de radio et 21% pensent qu'ils ne participent qu'en payant leurs taxes. Aucun enquêté sur les 100 n'a assisté ne serait-ce qu'une seule fois, aux sessions communales.

B- Le problème du contrôle

En ce qui concerne le contrôle des actions publiques locales par les CDQ, les enquêtés pensent à 46% que les CDQ ne sont pas suffisamment opérationnels et 46% justifient cet état de choses par le fait que les membres des CDQ sont démotivés et sont plus préoccupés des questions à incidence financière en termes de perdiems. Dans ces conditions, ces organes ne jouent pas leur rôle de veille citoyenne et de participation populaire aux actions de développement local. De plus, les CDQ ne rendent pas compte aux populations qu'ils sont censés représenter de sorte que 13% des enquêtés ignorent même l'existence des CDQ.

En ce qui concerne les variables relatives à l'hypothèse n°2, la fréquence de participation des populations aux sessions communales est nulle car, comme relevé plus haut, sur 100 enquêtés, aucun n'a assisté à une session communale. Les actions menées par les CDQ ne sont pas non plus perceptibles par les populations dans la mesure où tous les enquêtés pensent que les CDQ ne jouent pas leurs rôles et affirment n'avoir jamais été au courant du programme d'activité du comité de développement de leur quartier. Sur la question de l'apport des CDQ à la dynamisation de la participation des populations, les enquêtés affirment à l'unanimité ne pas avoir connaissance d'une action de CDQ dans ce sens. De même, ils affirment tous que les CDQ ne rendent pas compte et ne sollicitent pas non plus l'avis des populations.

C- Le problème du financement

Pour ce qui est du volet participation financière, il est à noter que tous les enquêtés sont unanimes et pensent que la population n'honore pas efficacement ses engagements fiscaux. A la question d'identifier les causes de ce phénomène, 33

interrogés sur 100 pensent que c'est parce que le revenu de la population est déjà faible en lui-même, 41% pensent au contraire que c'est dû au fait qu'il y a une sorte de crise de confiance consécutive au déficit d'information des populations et 26% affirment que c'est parce que la population ne se sent pas concernée qu'elle ne paie pas ses impôts.

Pour finir, abordant les variables de l'hypothèse n°3, on remarque que la perception des populations sur les autorités et le choix des dépenses publiques locales ne sont pas reluisantes et dénotent d'une crise de confiance. En effet 64% des enquêtés pensent que le coût des prestations fournies par les services municipaux est exorbitant et 57% ne sont pas assurés que les taxes et impôts locaux sont utilisés rationnellement. Ces derniers pensent que ces fonds sont utilisés sans aucun compte-rendu, pour financer des dépenses déterminées sans aucune consultation préalable des contribuables. Au sujet des choix des dépenses, 59% des personnes interrogées affirment que ces choix ne sont pas toujours pertinents et 15% soutiennent que ces choix sont arbitraires.

Au vu de ces différents résultats, quelle conclusion pouvons-nous tirer sur les hypothèses que nous avons formulées pour servir de base à l'étude réalisée? C'est à cela que se consacre le paragraphe suivant.

Paragraphe II: Test des hypothèses et établissement du diagnostic

A- Vérification des hypothèses

La première hypothèse que nous avons formulée dans la problématique de notre étude est que le déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins. L'analyse des résultats de nos investigations a permis d'identifier la faiblesse du système de communication mis en place par les autorités locales. Cette faiblesse du système de communication induit ipso facto un déficit communicationnel qui ne reste pas

sans conséquence sur l'implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins. En conséquence notre hypothèse n°1 est vérifiée.

En ce qui concerne l'hypothèse n°2 elle est énoncée de la façon suivante: la léthargie des Comités de Développement de Quartier est à la base de l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement. Cette léthargie transparaît à travers les réponses fournies à nos interrogations au cours de notre enquête. De plus, rares sont les citoyens qui sont informés de leurs actions. En fait, les CDQ constituent aujourd'hui des regroupements qui ont perdu de vue leur mission de veille sociale; De ce fait, notre hypothèse spécifique n°2 est vérifiée.

Quant à l'hypothèse n°3, elle porte sur la crise de confiance des populations qui est à la base de leur faible contribution financière au développement de leur municipalité. Ici, il faut noter que même les populations sont conscientes qu'elles ne participent pas suffisamment aux charges financières de la collectivité publique. De nos enquêtes, il ressort que la cause principale est la crise de confiance due au déficit de communication entre autorités locales et populations à la base. De ce point de vue, notre hypothèse spécifique n°3 est vérifiée.

B- Etablissement du diagnostic

Le PDC de Cotonou fait mention à son annexe, de quelques projets de développement. Précisons ici que l'état des lieux du développement de la commune, réalisé en prélude à l'élaboration du PDC révèle, dans la section "Gouvernance locale" que: "Il a été constaté que les relations entre les populations et les élus souffrent d'un cruel déficit de communication. Cette situation crée quelques méfiances au sein des citoyens"¹². Rares sont également les habitants de Cotonou qui sont véritablement informés sur les divers projets contenus dans les programmes du PDC élaborés en

¹² PDC /Cotonou, 2008, Page 32

2008. Ce document est pourtant supposé avoir été réalisé avec le concours actif de la population à la base qui aurait aidé à identifier les divers projets. Le guide d'élaboration du PDC affirme pourtant à sa page 26 qu'une bonne information des populations garantit également leur participation à la dynamique locale et celles-ci peuvent donc facilement donner leur opinion et apporter leur pierre à l'édifice local.

La participation financière des populations de Cotonou aux actions de développement est également insatisfaisante. En effet, dans un contexte déjà marqué par un déficit de communication autour des actions et projets de développement, contexte aggravé par la conjoncture économique qui amenuise la capacité de participation financière des citoyens, l'incivisme fiscal règne et handicape une mobilisation optimale des ressources locales propres devant servir au développement de la communauté. Tous ces constats portent sur des faits qui attestent que la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins de même que leur faible participation financière constituent encore de véritables freins à la participation citoyenne aux actions de développement à Cotonou. A l'issue du diagnostic que nous venons de réaliser, la recherche semble confirmer tous ces éléments ce qui montre que le diagnostic qui a sous tendu l'élaboration du PDC est suffisamment pertinent et conforme à la réalité observée sur le terrain.

Au regard du travail ainsi réalisé, notre diagnostic peut se résumer comme suit:

- Élément de diagnostic n°1: le déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins.
- Élément de diagnostic n°2: la léthargie des Comités de Développement de Quartier est à la base de l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement.

- Elément de diagnostic n°3: la crise de confiance entre autorités locales et populations à la base explique la faible contribution financière des populations de Cotonou au développement de leur municipalité.

Chapitre deuxième: APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Section 1: Approches de solution

Paragraphe 1er : Approches de solution au problème de la participation

Afin d'inciter les populations à participer véritablement aux actions de développement local dans la municipalité de Cotonou, il faudra améliorer le processus d'identification et de programmation des investissements locaux en respectant autant que possible, les étapes proposées par le guide d'élaboration des PDC. Autrement dit, la démarche proposée par ce guide pourra également inspirer le processus d'identification et de priorisation des autres besoins.

Ainsi, ce processus restera définitivement conforme aux prescriptions de la décentralisation qui privilégie l'approche Bottom-up (du bas vers le haut, à partir de l'expression des populations) comme socle d'une participation efficace de la population. Un tel processus se fait avec et par les populations pour résoudre les problèmes qui les concernent et qu'elles ont exprimés, triés et priorisés. Après cette sélection des besoins les plus urgents auxquels il faut répondre en priorité, ledit processus pourra se poursuivre avec la constitution de groupes de micro-projets. Ces groupes sont principalement, le groupe commanditaire, le groupe technique et le groupe de suivi.

En effet, la participation intégrale et absolue a pour risque d'alourdir le processus et il revient au groupe technique de mettre son expertise à la disposition des autres acteurs pour servir à la fois de facilitateur, de conseiller et de repère technique. Il ne s'agit pas ici de structures supplémentaires et inamovibles, mais de groupes d'aide dont la durée de vie est limitée à celle du projet. Au terme du projet ou de l'action de développement, les groupes seront dissouts et remplacés par d'autres, le but étant

d'impliquer le maximum de personnes conformément à la méthodologie de fonctionnement des micro-projets qui se trouve en annexe n°8 du présent document. Plusieurs aspects peuvent être distingués ici:

➤ Communication, information

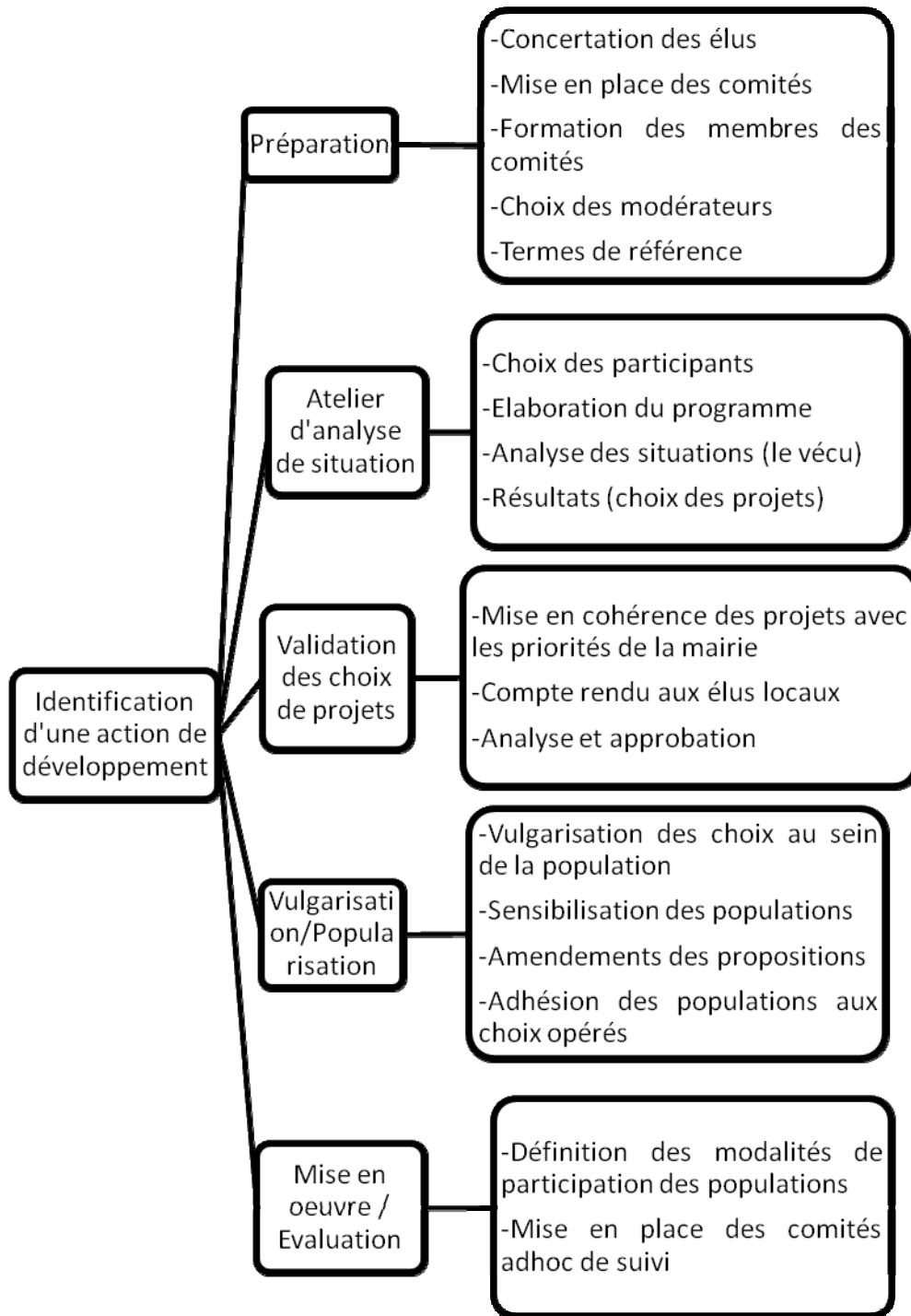
Il s'agit de coordonner les services municipaux chargés de l'information et de la communication pour une communication ambiante dans les quartiers choisis ou concernés par le projet. A cet effet, la mise à contribution des crieurs publics est préférable. Les vecteurs de communication doivent également prendre en compte les aspects sociologiques propres à la zone d'intervention du projet.

➤ Réunions publiques, expressions et appel aux volontaires

Il s'agit de libérer la parole mais aussi de la discipliner pour permettre à chacun de s'exprimer. L'idéal serait de procéder par petits groupes parce que l'expérience montre que expression-demande d'informations-formation sont souvent indissociables. Il s'agit d'aller à la rencontre des citoyens en établissant progressivement un lien permettant d'"oser" parler. Il serait souhaitable que les CDQ et autres structures aient des attitudes de réserve et d'écoute. Ceci est d'autant plus important que l'on fera appel à des volontaires, donc à des personnes qui s'engageront vis-à-vis de la communauté comme c'est déjà le cas avec les CDQ qu'il faudra dynamiser.

Pour assurer une bonne participation de la population, il faudra mettre un accent particulier sur son implication à la phase d'identification des actions de développement. A ce sujet nous proposons à travers le graphique suivant, les séquences essentielles du processus d'identification des actions de développement local.

Schéma n°2 : Processus d'identification des actions de développement local



Source: Inspiré du processus d'élaboration des PDC (Guide d'élaboration des PDC)

Comme le montre le graphique ci-dessus, l'identification des besoins passe par une bonne préparation, un atelier d'analyse de la situation qui prévaut, la validation des choix des projets possibles, la vulgarisation du choix et enfin, la mise en œuvre et l'évaluation. A l'étape de préparation, il faudra, après la concertation des élus, mettre en place des comités de préparation qui auront pour mission, de conduire le processus d'identification des besoins. Les membres de ces comités doivent ensuite être formés aux exigences et contraintes de leur mission et à la conduite des travaux de groupe. Au terme de ces formations, chaque comité devra choisir un modérateur et un rapporteur. Cette étape prend fin par l'élaboration du projet de Termes de Référence (TDR) qui, une fois soumis à l'amendement des autorités locales, est utilisé pour baliser le travail à faire.

Les ateliers d'analyse de situation prennent quant à eux, l'allure de réunions de groupes d'acteurs (population). Ici, il faut veiller au choix des participants de sorte que ces groupes soient véritablement représentatifs de la population réelle. Autrement dit, ces groupes doivent refléter autant que possible, les différentes catégories et toutes les forces vives de la municipalité de Cotonou. Au cours de ces ateliers, les participants élaboreront et analyseront les divers projets qui leur semblent possibles pour résoudre les problèmes qu'ensemble, ils ont identifiés. Cette analyse doit déboucher sur le choix des projets les plus pertinents et les plus réalistes.

Au terme des choix ainsi faits, les projets retenus doivent être validés par les autorités locales afin de les mettre en cohérence avec les orientations nationales et locales. Cela suppose donc que les divers groupes de travail rendent compte aux autorités locales et que ces dernières, assistées de personnes ressources averties, au cours d'une session extraordinaire, discutent les choix faits.

Les projets définitivement arrêtés doivent être vulgarisés par une stratégie de communication adéquate qui sera décrite plus loin. Ces campagnes de sensibilisation visent à renforcer l'adhésion des populations et à leur expliquer le processus d'identification desdits projets. Ce n'est qu'au terme de ce processus que seront mis en

œuvre les projets sélectionnés. Il faut préciser que les populations, à travers leurs représentants, doivent être associées au suivi-évaluation de la mise en œuvre des projets. Tout au long de la phase de réalisation, la communication entre élus et populations doit être renforcée. Ce renforcement est d'autant plus nécessaire que selon GOUTON, une bonne politique de communication et d'implication induit une participation responsable et dynamique des populations à la base. C'est pourquoi ce spécialiste de la communication propose que l'accent soit mis sur la participation des populations plutôt que de focaliser l'attention sur le contrôle. Le contrôle citoyen est de son point de vue, un ensemble de mesures et de mécanismes auxquels les citoyens, les communautés, les organisations de la société civile et les médias indépendants peuvent recourir pour influencer les tenants du pouvoir dans leurs actions. Mais il est fondé sur une démarche d'intervention citoyenne a posteriori de l'action publique.

La participation citoyenne, elle, reste dans une dynamique constante d'implication du citoyen ou de groupes de citoyens dans les délibérations, l'élaboration des choix politiques et de politiques, leur mise en œuvre et leur suivi. Elle permet d'éviter les risques d'apathie des citoyens face à la gestion des affaires publiques et de prévenir leur opposition active au moment de la mise en œuvre des choix par les gestionnaires de l'administration publique. L'opposition active et la formulation de propositions alternatives sont des moyens privilégiés pour le contrôle citoyen de l'action publique. Le contrôle citoyen met l'administration et les groupes organisés de citoyens face à face dans une démarche où l'une agit et les autres réagissent. La participation citoyenne préconise une fusion des deux acteurs qui travaillent ensemble. Les citoyens et les organisations civiles ne sont plus juges de l'administration mais partie prenante de la définition des politiques et de leur mise en œuvre.

Paragraphe II : Approches de solution aux problèmes du contrôle et du financement des actions de développement local

➤ Approches de solution au problème du contrôle

Le contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement serait d'autant plus efficace si les CDQ s'affranchissaient de leur léthargie. Pour y arriver, il paraît judicieux d'instituer un cadre plus favorable à l'effort, car, un minimum de bien être est nécessaire à la vertu. La première proposition dans ce cadre est d'éviter le bénévolat pour appliquer la maxime : "un homme, une mission, des moyens". Il s'agit donc de donner aux CDQ, les moyens de leur mission. A défaut d'un intéressement forfaitaire pour le déplacement et le service rendu à la collectivité, on pourrait leur assurer une prise en charge alimentaire en adéquation avec le temps consacré à l'intervention.

Toujours pour rendre plus dynamiques les CDQ et mieux évaluer les effets de leurs actions, il est important de les doter de plans d'actions qui seront validés par la Mairie. Ces plans serviraient de boussole et éviteraient l'improvisation et l'absence d'activités à mener.

Dans ce cadre, la planification et le suivi-évaluation des activités à préconiser s'articuleraient principalement autour de trois (03) phases à savoir :

Première phase:

- L'élaboration du Plan Stratégique du CDQ (PS/CDQ) avec la plupart des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des activités de la municipalité.

Deuxième phase:

- L'élaboration du Plan Annuel (PA) prenant en considération, les activités prévues pour l'année en cours. L'élaboration du PA de l'année suivante devra alors être précédée de la réalisation du Bilan d'Activités (BA) de l'année qui s'achève. Pour y parvenir, un atelier de 03 jours au plus peut être organisé, au cours duquel la première journée serait

consacrée à l'évaluation des activités exécutées et les deuxième et troisième, à la planification proprement dite. Cet atelier devra se tenir au plus tard fin troisième trimestre de l'année (Septembre) afin que, les besoins des CDQ soient dégagés et envoyés à temps à la Municipalité pour être pris en compte dans l'élaboration du budget de la municipalité.

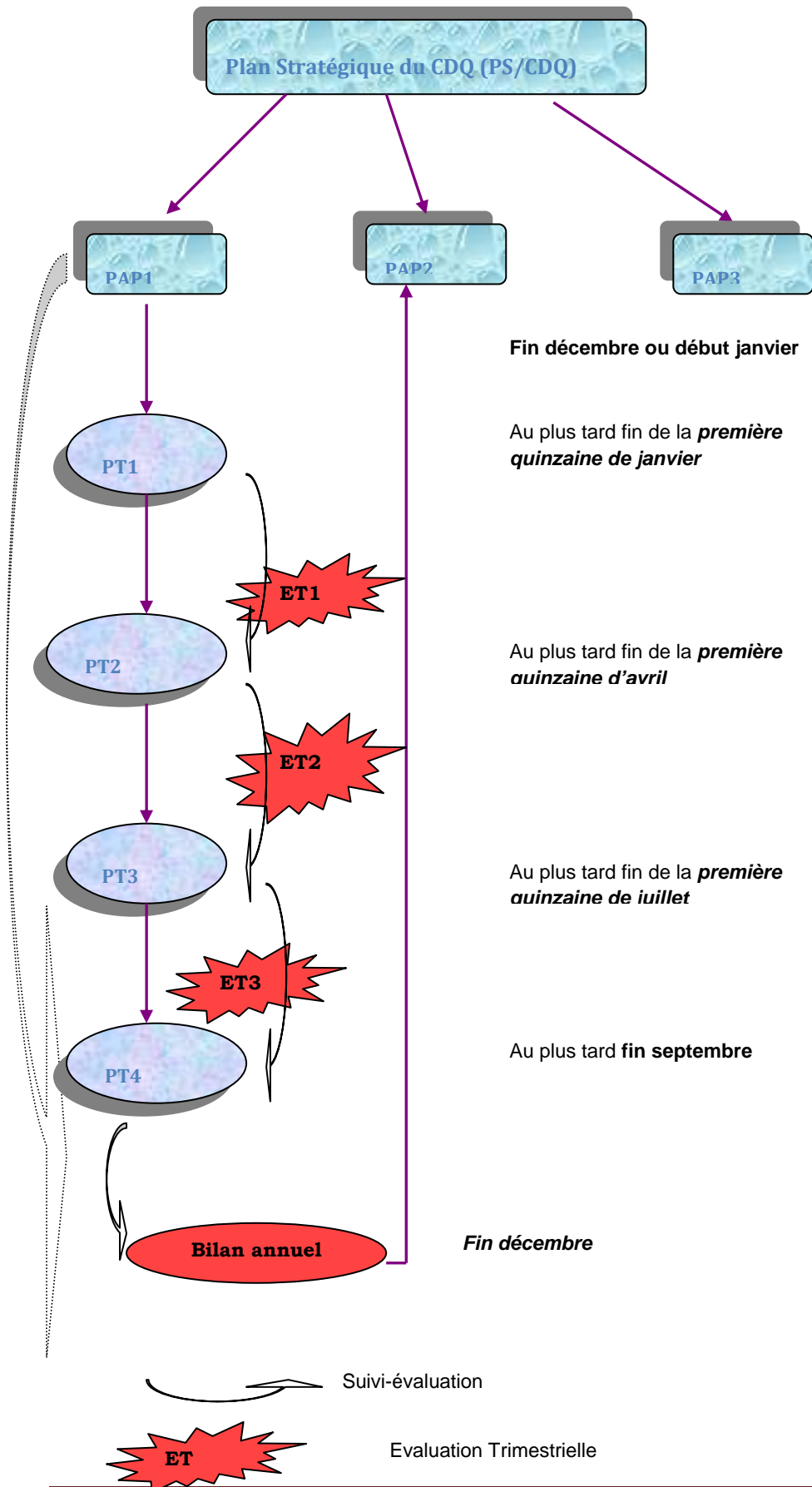
Troisième phase:

- L'élaboration des Plans Trimestriels (PT) et des Evaluations Trimestrielles (ET) : Quatre (04) PT sont élaborés au cours de l'année. Le suivi des activités est fait entre deux PT. A la fin du trimestre, les résultats du suivi permettent de faire l'ET c'est-à-dire, d'apprécier l'évolution des activités et indicateurs et de décider des mesures correctives. Les PT et les ET sont organisés et élaborés par des séances internes. Ces séances internes sont animées et modérées par un Animateur-Modérateur (AM) identifié par le CDQ. Les séances internes de PT et ET durent 01 jour. Elles sont tenues pendant la première quinzaine du premier mois de chaque trimestre selon le calendrier indicatif ci-après :

- Le premier PT est élaboré au plus tard le 15 janvier.
- Le deuxième PT est élaboré au plus tard le 15 Avril.
- Le troisième PT est élaboré au plus tard le 15 Juillet.
- Le dernier PT est élaboré au plus tard le 30 Septembre.

Le schéma ci-dessous présente le cycle du processus.

Schéma n°3 : Cycle de planification et de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PS



De plus, il est judicieux de limiter le mandat des membres des CDQ de sorte à éviter la sclérose au sein de ce précieux outil de participation citoyenne.

Toujours dans la perspective d'éviter la léthargie des CDQ, il faudra mettre l'accent sur l'appropriation par leurs membres, de la notion de gestion axée sur les résultats. Ainsi, une fois les plans d'action élaborés, on mettra en place un système de suivi-évaluation pertinent qui sera tenu de produire des documents tangibles tels que des rapports. A cet effet, le canevas suivant peut être utilisé pour les rapports d'activité.

Tableau n° X : Canevas de rapport triennal de mise en œuvre du PS/CDQ

Quartier :	Année :
Trimestre n° :	Date de rédaction :
Nom du Rapporteur-Modérateur :	
<p>I. Introduction</p> <p>II. Rappel des prévisions (Les actions-clés par axe et sous axe)</p> <p>III. Exécution des prévisions (Les actions-clés par secteur/programme)</p> <p>IV. Autres activités réalisées</p> <p>V. Analyse globale des réalisations</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pertinence des actions - Performance des actions (efficacité, efficience) <p>VI. Difficultés rencontrées et mesures prises</p> <p>VII. Analyse globale des succès des actions menées</p> <ul style="list-style-type: none"> - Effets/impacts, pérennité - Leçons à tirer <p>VIII. Conclusion</p> <p>Annexes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluation du PSP 	

Source: Nos observations de stage

En dehors des rapports trimestriels et annuels à produire, chaque CDQ devra tenir un canevas de suivi de ses propres activités et un autre pour le suivi des activités de la municipalité. Ceci a pour avantage, d'obliger les CDQ à fournir plus d'effort et de suivre également la mise en œuvre des projets retenus par la municipalité. Ledit canevas pourra se présenter sous la forme suivante.

Tableau n° XI : Canevas de suivi évaluation trimestriel ou annuel des activités du CDQ (ou de la municipalité)

A1.															
OBJECTIFS :							INDICATEURS :								
N°	Activités retenues, Sous-activités, Activités du S&E	Période				Leader (Resp.)	Niveau de réalisation				Budget		Financement obtenu		Observations
		T 1	T 2	T 3	T 4		Planifié	Totalement réalisé	Partiellement réalisé	Non Réalisé	Planifié	Exécuté	Source	Montant (FCFA)	

Source: Documentation de la mairie de Cotonou

Le tableau de suivi-évaluation présente le point de la réalisation des activités planifiées. Dans la 1ère colonne sont inscrits les numéros d'ordre liés aux activités, sous activités et activités de suivi-évaluation. Dans la 2ème sont inscrites les activités, sous activités et activités de suivi-évaluation. Dans la 3ème colonne doivent être cochées les périodes d'exécution de chaque activité ou sous activité ou activité de suivi évaluation ; Cette colonne est subdivisée en 4 trimestres (T1, T2, T3, T4).

La colonne de leader rappelle uniquement le 1er responsable de l'activité c'est-à-dire celui qui répond de l'activité. La colonne de « Niveau de réalisation » est subdivisée en 4 sous colonnes. Dans la 1ère sous colonne, préciser la quantité planifiée si elle n'est pas mentionnée dans la formulation de l'activité. Ensuite, cocher par une croix si l'activité est totalement, partiellement ou pas du tout réalisée. Dans la colonne Budget, mentionner le coût prévu pour l'activité dans la sous colonne « Planifiée » et le coût auquel l'activité a été réalisée dans la sous colonne « Exécuté ». Dans la colonne « Financement » préciser l'origine du financement et le montant apporté. La dernière colonne donne d'éventuelles informations liées à l'exécution de l'activité.

Il convient de préciser que toute réforme étant confrontée à des résistances, il serait souhaitable d'associer la population elle-même à la mise en œuvre de toutes ces réformes afin de leur garantir un succès effectif.

➤ **Approches de solution au problème du financement des actions de développement local**

Au sujet de la crise de confiance qui entrave la bonne collaboration entre élus et populations à la base, nous proposons le recours au budget participatif, afin d'associer tous les acteurs locaux à la confection du budget communal. On pourra aussi recourir à la création d'un système local de représentation des populations dans les instances ou comités chargés de décider de l'usage des fonds mobilisés dans le cadre de la participation financière desdites populations. Pour la composition de ce comité, le choix

des représentants se fera directement par la population elle-même de sorte qu'elle se sente entièrement concernée et de plus, en confiance vis-à-vis de ce comité. Ce choix devra obéir à des règles définies en accord avec la population. Il reviendra également à la population de déterminer la durée du mandat desdits représentants, car il est souhaitable que ces derniers se sentent tenus de rendre compte à leurs mandants.

Toujours dans l'optique d'établir une relation de confiance avec les populations, les autorités locales gagneraient à inscrire davantage la reddition des comptes à la population dans leur stratégie de gouvernance locale. Cette reddition des comptes passe par une plus forte implication des CDQ dans le processus de gestion locale. Cependant, la mise en œuvre de cette solution suppose une dynamisation des CDQ.

Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1^{er} : Conditions de mise en œuvre des solutions au problème de la participation

Comme l'ont révélé nos enquêtes, la communication reste essentielle pour favoriser la participation des populations. En effet, aussi bien la faible implication des populations que la faiblesse de la participation financière sont dues au fait que les élus locaux ne communiquent pas assez avec leurs administrés. Cet état de choses peut trouver solution à travers une bonne stratégie de communication, condition primordiale de mise en œuvre des solutions proposées.

La stratégie de communication que nous envisageons s'articule comme suit dans le tableau n°XII que voici.

TABLEAU n° XII: Les grandes dimensions de la stratégie de communication proposée

STRATEGIE DE COMMUNICATION POUR LA MOBILISATION SOCIALE	
OBJECTIF	<ul style="list-style-type: none"> • Faire adhérer la population aux politiques publiques locales • Faire comprendre à la population le bien-fondé des prélèvements fiscaux qui sont faits • Informer les populations sur l'utilisation qui est faite des fonds prélevés (la reddition des comptes)
CIBLE	La population de la municipalité de Cotonou
MOYENS ET VECTEURS DE COMMUNICATION	<ul style="list-style-type: none"> • Information large • Explication ciblée en fonction des publics cibles • Reddition des comptes à différents niveaux sur l'état d'avancement des projets et l'utilisation faite des fonds prélevés
PRODUITS.	<ul style="list-style-type: none"> • La production et la diffusion d'émissions radiophoniques; • La réalisation d'émissions radiophoniques; • Rencontres périodiques publiques.

Source: Mondjanagni A. C. 1983

En dehors de cette stratégie de communication à privilégier pour renforcer l'efficacité des solutions préconisées, il faut une volonté politique forte, à laquelle doivent contribuer tous les acteurs concernés. Pour ainsi dire, une responsabilité spécifique incombe à chaque acteur du développement.

❖ Responsabilité des autorités municipales

Pour les élus locaux, la volonté politique doit se traduire par la mise en place d'un système souple d'informations et de communication. Le modèle suivant pourrait alors être expérimenté.

Schéma n°4: Modèle d'articulation entre des acteurs de la communication locale



Source: Réalisé à partir de nos observations de stage

Suivant ce modèle, le Maire, les adjoints, et l'administration municipale ne peuvent communiquer efficacement avec les populations qu'en impliquant les Chefs d'arrondissements qui à leur tour, doivent collaborer avec les chefs de quartiers et les conseils de quartiers pour passer les informations. Ces derniers utilisent leur réseau habituel de communication qui est constitué de crieurs publics. Ceci a la facilité d'être d'autant plus souple que ces diverses autorités entretiennent des relations privilégiées et constantes. De plus, ce mode présente l'assurance que les informations parviendront effectivement aux populations qui, pour la plupart, sont analphabètes et ne prennent pas la peine de se rendre aux sessions municipales, encore moins, de lire les affiches.

❖ Responsabilité des populations

Les populations doivent s'approprier l'esprit de la décentralisation qui, tout en leur donnant plus de pouvoir d'action, leur attribue plus de responsabilités. Ces responsabilités se retrouvent aux plans financier, social et politique.

Au plan financier, le paiement régulier des taxes et impôts municipaux est un impératif de développement. Au plan social et politique, il faut inscrire les missions de

participation aux débats sociaux, le devoir de donner son point de vue, de faire des suggestions, de s'informer sur la vie de sa municipalité, de contrôler la gestion des autorités. A ce titre, les citoyens, malgré leurs multiples occupations, devraient user des voies d'information et de contrôle que leur confèrent les textes de la décentralisation en leur permettant par exemple d'assister aux sessions municipales ou même de prendre copie à leur frais, du budget communal. Cette mission de contrôle n'est que le corollaire de la participation financière (et du mandat accordé aux élus au cours du vote).

❖ Responsabilité des autres acteurs

Par autres acteurs, nous désignons aussi bien l'Etat, les Partenaires Techniques et Financiers que les Organisations de la Société civile. Ces acteurs doivent soutenir et encourager les communes qui créent un cadre favorable à la participation des populations à la base. Cela participerait de la promotion des actions de participation citoyenne et contribuerait à créer une saine émulation entre les collectivités locales pour la participation de leurs populations.

Il existe depuis 2008, une initiative d'impulsion de la participation citoyenne au Bénin. Elle est mise en œuvre par l'ONG ALCRER avec l'appui financier du Royaume des Pays-Bas. Il s'agit du «projet d'appui à la mise en place du mécanisme de participation citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale». Ce projet couvre les vingt (20) communes des trois départements de l'Atlantique, du Mono et Couffo. Il s'agit de la mise en place de mécanismes, de démarches et de processus qui permettent de mobiliser, d'informer et d'impliquer les citoyens dans la définition des actions de développement, leur mise en œuvre et leur évaluation. Dans sa phase active, ce projet a mis en place des Cellules de Participation Citoyenne (CPC) dans plusieurs communes des départements du Mono et du Couffo. Ces CPC participent entre autres aux sessions des conseils communaux, rendent compte des décisions et délibérations aux populations à travers les radios de proximité et co-animent des émissions interactives au sujet des

questions d'intérêt local, aux heures de grande écoute. Cette expérience pourrait être exploitée dans la ville de Cotonou.

Paragraphe II : Conditions de mise en œuvre des solutions aux problèmes du contrôle et du financement des actions de développement local

Afin d'amener les populations à mieux participer financièrement aux actions de développement, il urge que ces populations :

- comprennent l'importance du paiement des taxes dans le cadre du développement ;
- sentent une amélioration dans le fonctionnement des services chargés du recouvrement ;
- obtiennent du feed back de leurs gouvernants sur les destinations des ressources mobilisées ;

Ainsi, la mise en œuvre des solutions proposées nécessite surtout une bonne volonté des autorités communales à les appliquer. Aussi doivent-elles, par des campagnes de sensibilisation faire comprendre à la population l'importance des impôts et la nécessité de ne pas s'adonner aux actes d'incivisme, de fraudes et d'évasions fiscales. De même, le maire doit disposer d'agents de renseignements pour s'informer de la situation de l'informel sur son territoire. Les services de la mairie doivent intensifier les descentes inopinées sur le terrain.

Quant aux recettes non fiscales, des séances de formation doivent être organisées pour les agents collecteurs et des primes de motivation doivent leur être accordées.

A la lumière de ces différentes conditions de mise en œuvre des solutions envisagées aux problèmes qui ont fait l'objet de la présente étude, nous nous devons de formuler certaines recommandations importantes. Lesdites recommandations vont à l'endroit de tous les acteurs impliqués de quelque manière que ce soit dans le

développement de la ville de Cotonou. Il s'agit de la population, des autorités locales, de l'Etat et des Partenaires Techniques et Financiers.

- ***Recommandations aux Populations***

La population de la ville de Cotonou doit comprendre que l'amélioration du niveau des recettes budgétaires dépend essentiellement d'elle. Il faudra œuvrer à lui faire prendre conscience de la notion du bien public et de sa gestion. Aussi, doit-elle s'acquitter du paiement de ses impôts et taxes afin de permettre à la commune de faire face à ses engagements. Quant à la portion de la population nantie, elle pourrait contribuer au-delà des taxes qui lui incombent, par des dons, legs, et fonds de concours au renforcement de la capacité financière de la commune et par ricochet à son développement.

- ***Recommandations aux Elus locaux***

Les recommandations en direction des élus locaux sont à plusieurs niveaux. L'amélioration des recettes budgétaires, passe non seulement par la mobilisation des recettes mais également, leur bonne gestion. A ce niveau, les élus de la ville de Cotonou doivent :

- inculquer à la population la notion du civisme fiscal ;
- doter les différents services chargés du recouvrement des recettes, de moyens tant matériels, humains que financiers ;
- déterminer une politique locale d'appui à l'initiative privée ;
- mettre en place un cadre de concertation en vue d'intégrer les préoccupations des populations, afin de connaître leurs besoins et de mieux les sensibiliser autour des projets de développement ;
- intégrer les actions des ONG dans les programmes communaux pour éviter des reprises ;
- renforcer l'économie à travers la population active ;

- assurer une gestion appropriée et transparente des fonds communaux par une gouvernance locale digne de ce nom.

- *Recommandations à l'Etat et aux Partenaires Techniques et Financiers*

Etant donné que la mobilisation des recettes budgétaires, se fait en partie avec l'appui des PTF qui portent assistance aux communes d'un point de vue technique et financier, nous encourageons ces derniers à continuer leur assistance, surtout pour la formation du personnel des communes et la dynamisation des CDQ.

L'Etat quant à lui, doit soutenir le processus, en dotant la municipalité de Cotonou (et toutes les autres communes) de fonds à transférer, à temps, car le nerf de la guerre est la ressource financière. Les autorités ne pourront mettre en œuvre leurs stratégies que si les moyens humains, financiers adéquats existent et sont rendus disponibles dans les délais.

Nous proposons également que l'Etat et les PTF initient et mettent en œuvre une politique nationale des capacités des élus et des CDQ en général et de ceux de Cotonou en particulier.

Il faudra par ailleurs promouvoir la création des radios communales, notamment à Cotonou.

CONCLUSION GENERALE

Les freins à la participation des populations de Cotonou dans le cadre de la mise en œuvre des actions de développement local soulèvent plusieurs questions qui ont été abordées à travers ce travail. Il s'agit:

- du déficit communicationnel entre les élus locaux et la population à la base qui explique la faible implication des populations à l'identification et à la priorisation des besoins;
- de la léthargie des Comités de Développement de Quartiers qui induit l'inefficacité du contrôle citoyen de la gestion des infrastructures et équipements résultant des projets de développement ;
- de la crise de confiance entre autorités locales et populations à la base qui entraîne la faible contribution financière des populations de Cotonou au développement de leur municipalité.

Il apparaît à l'analyse que l'épine dorsale de la réussite du processus de participation constitue en réalité la communication entre élus, administration communale et population à la base. Nous avons donc analysé les déterminants des freins et proposé une nouvelle approche de communication locale.

Cette nouvelle approche prend en compte des aspects sociologiques et culturels dans la stratégie de communication. Mais au-delà de cette nécessité de changer d'approche, il est important que la population elle-même s'approprie l'esprit de la décentralisation. En effet, elle devrait comprendre que l'autonomie rime avec

responsabilité. Cela pose le problème de l'efficacité de la sensibilisation à la veille de la décentralisation.

Au regard des constats faits, les responsabilités ont été situées et des recommandations ont été formulées afin de mettre en œuvre les solutions proposées.

L'intérêt de la participation citoyenne réside dans le fait qu'il préconise que les citoyens aient la possibilité de donner leurs avis sur les actions entreprises au moment même de leur mise en œuvre. La participation citoyenne a le bénéfice de favoriser et de renforcer la démocratie en instaurant un cadre de gouvernance concertée. En effet, la participation citoyenne, change le sens des rapports d'autorité entre administration publique et citoyen par une redéfinition du rôle de l'administrateur public. Les rapports horizontaux entre l'administration et les citoyens permettent à cette dernière d'avoir une meilleure information sur les besoins du public en matière de services ; il s'en suit des décisions et des choix plus efficaces, un public satisfait et solidaire et surtout, une démocratie renforcée.

Mais il ne faut pas s'attendre à voir tout changer du jour au lendemain, à la suite de la mise en œuvre des solutions que nous avons préconisées dans ce travail.

La volonté politique est une des conditions majeures de leur réussite, mais il faut aussi compter avec le temps. En effet, aussi bien les élus municipaux que les populations ne changeront pas automatiquement leurs comportements. Le jeu des intérêts peut réduire l'efficacité des interventions qui sont supposées améliorer la participation des populations. Aussi, les maux comme la corruption et la paresse qui minent notre société et qui résistent, malgré tous les efforts, à leur extermination doivent amener à réfléchir. C'est pourquoi il est souhaitable que d'autres analyses ou études aient lieu pour davantage contribuer à instaurer au Bénin en général et à Cotonou en particulier, un cadre adéquat pour un développement local mieux conduit.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- ADJAHOU, R. (2006): "Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde", In *"Développement local"*, GREFFE; Xavier.
- BLANCHARD, S. (2005): "Quand les ressources humaines construisent la croissance", Editions d'Organisations, 277 p.
- EMERY, Y et GIAUQUE D. (2005): "Paradoxes de la gestion publique", Conception et dynamique des organisations
- MDGLAAT (2008): "Guide d'Elaboration du Plan de Développement Communal", Novembre 2008, 95p
- MONDJANAGNI A. C: "La participation populaire au développement en Afrique noire", Etudes réunies et présentées par, I.P.D; Karthala

II- MEMOIRES ET RAPPORTS

- ATINDEHOU, I. (2008): "Les obstacles à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux et infrastructures de base du PNDCC dans la commune de Zè", ENAM, Gestion des Projets, cycle 2
- DIRECTION DES SERVICES ECONOMIQUES ET FINANCIERS (2010): "Présentation du budget primitif de la ville de Cotonou; exercice 2011 au conseil municipal tenu les 30 Novembre, 1^{er} et 2 Décembre 2010", 61p
- DIRECTION DES SERVICES ECONOMIQUES ET FINANCIERS (2010): "Note introductive à la présentation du RFU au conseil municipal le mercredi 1^{er} Décembre 2010", 5p
- HADONOU, Y. C. (2005): "Viabilité financière des collectivités locales en République du Bénin: cas de COME", ENAM

- MAIRIE DE COTONOU (2008): "Plan de développement de la ville de Cotonou", DPDM, Janvier 2008, 225p.
- MSPCL-MD (2007): "Forum National sur la décentralisation au Bénin: Les actes du forum", MDGLAAT

III – ARTICLES

- KIT et SNV-Bénin: " Démystifier la Planification: Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin", Août 2006
- LA TERRITORIALE (2006): "Gestion des ressources humaines au niveau communal: le nœud gordien du développement à la base", 38p.

IV- LOIS ET REGLEMENTS

- 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

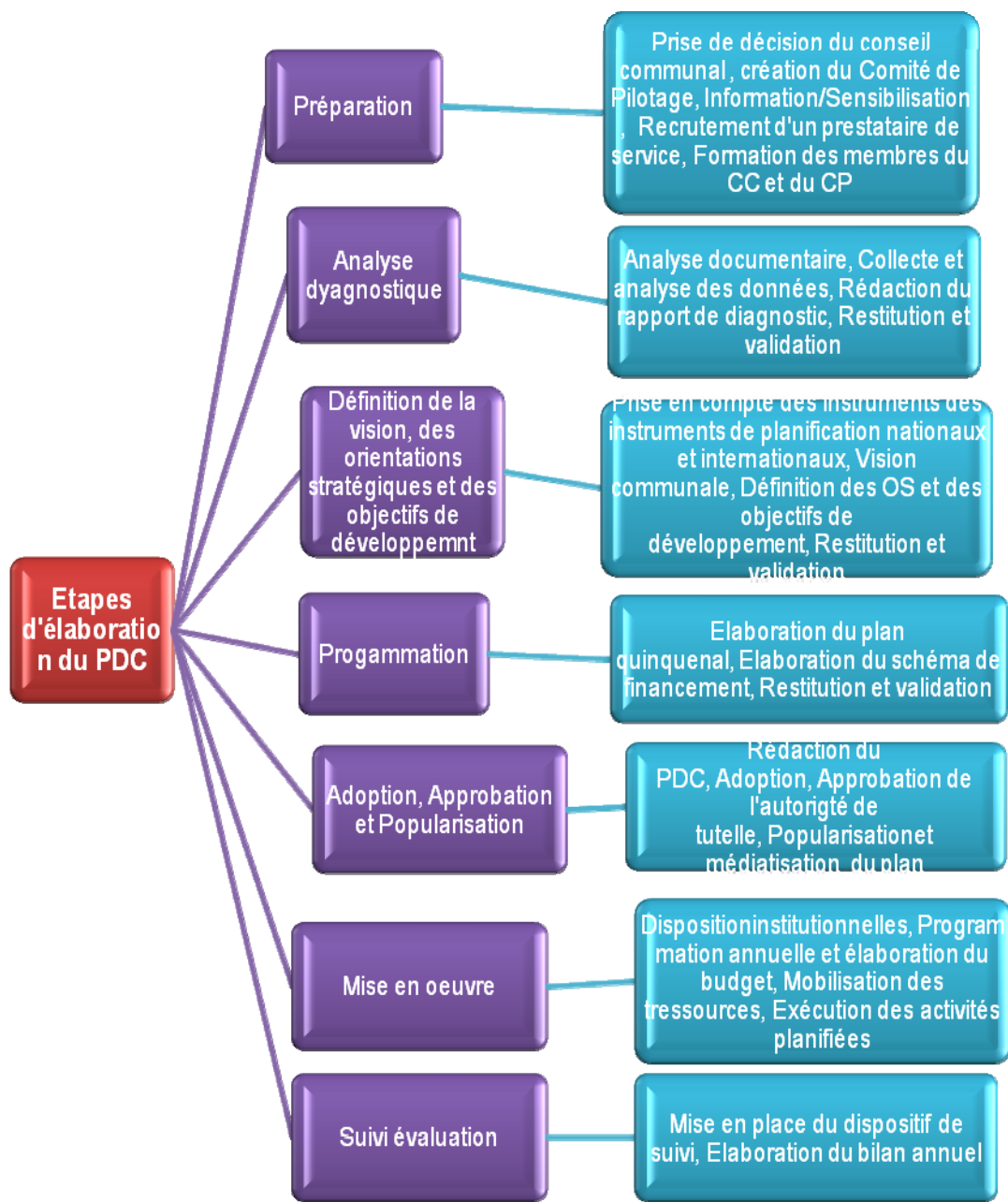
V- SITES INTERNETS

- http://www.google_scholar.fr
- <http://www.lgm.fr>
- <http://www.wikipedia.org>
- <http://www.google.fr>



ANNEXES

ANNEXE N° 1: Schéma n°5:Processus d'élaboration du Plan de Développement Communal



Source: Guide d'élaboration du plan de développement communal

Annexe n°2: CARTE DU BENIN

Annexe n°3

QUESTIONNAIRE A L'ENDROIT DES POPULATIONS

IMPLICATION DES POPULATIONS, CONTRÔLE CITOYEN DE LA GESTION, CONTRIBUTION FINANCIÈRE DES POPULATIONS

Dans le cadre de nos recherches qui portent sur les freins à la participation des populations de Cotonou à la mise en œuvre des actions de développement local, nous vous saurions gré de bien vouloir nous apporter quelques précisions à divers sujets.

1- Le développement local suppose la participation des populations aux actions de développement. Estimez-vous que vous participiez effectivement aux actions de développement initiées par la mairie?

OUI NON Quelques fois

2- Quelle forme prend cette participation aux actions de développement?

.....
.....
.....
.....
.....

3- Sentez-vous à un moment donné des blocages à votre participation aux actions initiées? Qu'est-ce qui bloque concrètement?

.....
.....
.....
.....

4- Êtes-vous informé des divers projets inscrits dans le PDC de Cotonou?

OUI NON

5- Que diriez-vous du système d'information mis en place par les autorités locales pour vous informer, pour vous rendre compte et prendre en compte vos observations?

.....
.....
.....

6- S'il vous était demandé d'améliorer quelque chose dans les façons de vous informer et de vous faire participer aux actions de développement qu'est-ce que vous changeriez?

.....
.....
.....

7- Que diriez-vous du fonctionnement des CDQ?

.....
.....
.....

8- Quels types de rapports existe-il entre les populations et les CDQ?

.....
.....
.....

9- Pensez –vous que la population paie régulièrement ses impôts? Sinon pourquoi selon vous ?

.....
.....
.....

10- Combien de fois avez-vous participé aux sessions du conseil communal ?

.....
.....
.....

11- Combien de fois les autorités vous ont-elles consulté avant d'initier un projet de développement ?

.....
.....
.....

12- Avez-vous été parfois consultés par les autorités avant l'identification d'un projet de développement ?

OUI

NON

13- Par quel mécanisme participez-vous aux actions de développement local?

14- Comment êtes-vous informés des actions menées par les autorités?

15- Vous est-il arrivé d'assister aux sessions du conseil communal?

16- Que font les CDQ pour impliquer les populations aux actions de développement?

17- Pensez-vous que les CDQ jouent pleinement leur rôle?

18- Sinon, pourquoi pensez-vous qu'ils ne jouent pas suffisamment leur rôle?

19- Avez-vous été informé du programme d'activités du CDQ (de votre quartier)?

20- Votre CDQ collabore-t-il avec les populations du quartier en:

-Rendant compte? OUI NON

-Prenant en compte leur avis? OUI NON

-Organisant des séances publiques? OUI NON

21- Pensez-vous que les coûts des prestations fournies par les services de la Mairie sont:

Raisonnables ; Exorbitants ; Minimales par rapport à la qualité

22- Etes-vous assurés que les taxes et impôts sont utilisés rationnellement?

OUI

NON

23- Quelle est la perception de l'usage fait des impôts et taxes?

Utilisés judicieusement

Utilisés sans compte-rendu

Utilisés pour des dépenses déterminées sans consultation des contribuables

24- Quels est votre avis sur les choix de dépenses communales?

Pertinents

Avis mitigé (pertinents mais pas toujours)

Arbitraires

Annexe n°4

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES PERSONNES RESSOURCES

1- Vous faites partie du personnel de la communale ou des partenaires qui appuient le développement local dans notre pays. A ce titre, vous soutenez la municipalité de Cotonou dans les actions de développement. Avez-vous l'impression que les populations sont effectivement impliqués dans l'identification et la mise en œuvre des actions de développement?

.....
.....
.....
.....

2- Existe-t-il un mécanisme qui favorise une telle implication?

.....
.....
.....

3- Si oui, pensez-vous que ce mécanisme est adapté?

.....
.....
.....

4- Quelles actions proposeriez-vous pour améliorer la participation des populations de Cotonou aux actions de développement de la municipalité?

.....
.....
.....

Annexe n°5

Tableau n° VI : Quelques résultats des CCAP

*** Les OSC font un plaidoyer pour la reprise d'un chantier abandonné : la concertation était nécessaire pour dissiper les appréhensions des populations**

Le président de l'association de développement d'un arrondissement dans une commune ayant constaté que depuis janvier 2008, la construction du marché de bétail d'une localité était abandonnée, a fait recours à la cellule locale de contrôle citoyen. Après avoir partagé cette information avec la cellule locale, celle-ci s'est rapprochée du maire de la commune pour savoir ce qu'il en est concrètement. Suite à cette rencontre avec le maire, il ressort que l'entrepreneur avait eu un grave accident de circulation. Dès son rétablissement, les activités ont repris en novembre 2008. Ayant aussi appris que le chef maçon bradait le ciment du chantier. La cellule locale après investigation a rencontré ce chef maçon qui a nié les faits ; ce qui n'a pas empêché la cellule locale de lui prodiguer des conseils pour néanmoins cesser cette mauvaise pratique, qu'il l'ait faite ou pas et de ne plus jamais tenter.

*** Une école enfin dotée de son directeur et personnel**

Au cours des conférences publiques qu'une cellule locale a entreprises, les populations d'un village d'une commune ont déploré le fait que leur école primaire publique soit restée sans directeur et manquait en plus d'un maître pour la classe de CP (Cour Préparatoire). Après s'être informée de cette situation, l'équipe de sensibilisation a demandé aux populations d'adresser une note au bureau de la cellule locale pour mieux agir. Suite à cette note, le président de la cellule locale a rencontré les autorités afin qu'une solution soit immédiatement trouvée. Après cette procédure et grâce à l'intervention de la cellule locale, ladite école primaire publique a eu son directeur et le maître du CP a également aussi pris officiellement service.

*** La fin des délestages électriques provoqués : l'Agent indélicat qui plonge les populations dans le noir a été dénoncé et muté**

Un agent d'une société d'énergie électrique s'adonne allègrement à la vente illicite de gas-oil destiné à l'alimentation du groupe électrogène devant éclairer l'arrondissement central et environs d'une commune. La cellule locale ayant été saisie a adressé une requête aux autorités locales, aux responsables locaux de la société d'énergie électrique qui une fois informés ont dépêché une équipe de contrôle sur les lieux ce qui a permis la sanction et la mutation de l'agent indélicat dans les brefs délais.

*** Des fonds réorientés pour faire œuvre utile dans une commune grâce à la tenue d'une journée porte ouverte sur l'éducation**

Suite aux échecs massifs à différents examens de fin d'année scolaire, les membres de la cellule locale après réflexion, avaient adressé une lettre au conseil communal pour attirer son attention sur la nécessité de se pencher collectivement sur la question à travers un forum, afin de prendre des mesures qui s'imposaient pour un renversement de la situation. Dans un premier temps, le conseil communal a jugé la démarche utile, mais ne savait pas où trouver des fonds pour un tel forum. Les membres de la Cellule étaient revenus à la charge en faisant des propositions concrètes qui ont été examinées et adoptées par le Conseil. Ainsi, a-t-il été décidé que les fonds qu'une institution mettait à disposition pour une sorte de fête de fin d'année soient orientés vers l'organisation de journées portes ouvertes qui du reste seraient plus bénéfiques pour les populations. Etant donné que ces fonds n'étaient insuffisants, d'autres pistes de mobilisation des ressources ont été explorées. Les OSC de la commune ont été appelées à contribuer pour boucler le budget. Ses journées portes ouvertes ont pu se tenir. Elle a permis de passer au peigne fin tous les problèmes qui constituent les causes d'échecs massifs dans la commune. Les responsabilités ont été situées et désormais, chaque acteur direct ou indirect de l'éducation dans la commune apprécie désormais son rôle.

*** Un collecteur de taxe d'un marché n'apprécie pas le contrôle, mais avec un chef d'arrondissement acquis au CCAP...**

Après la formation organisée à l'intention de la cellule locale Social Watch et des élus dont les chefs d'arrondissements, les membres de la cellule locale d'une des sept communes ont eu à descendre dans les arrondissements pour la restitution et installer des comités d'arrondissement de contrôle citoyen. Ainsi, il y a eu dans un arrondissement, peu après cette formation, un jeune d'une organisation de base s'est donné volontaire pour surveiller un collecteur de taxe et voir comment il perçoit les taxes les jours de marché. Le collecteur qui n'entendait pas être contrôlé a traduit « l'intrus » devant le chef d'arrondissement. Mais, comme le représentant de comité de contrôle citoyen d'arrondissement était bien outillé, il a répondu : « j'ai le droit de contrôler, je n'ai pas besoin d'être payé pour le faire, je dois après tout sensibiliser les usagers pour qu'ils acceptent de payer, mais avant, je dois voir si le collecteur fait bien ou pas assez » Au chef d'arrondissement de dire : « cher collecteur, je reviens moi-même d'une formation sur le CCAP. Le garçon est dans ses droits. Ne te sens pas gêné, fais bien ton travail surtout que ce garçon ne sera pas rémunéré mais surtout témoin si tu fais bien. »

*** Monsieur l'entrepreneur, les contribuables veillent désormais aux investissements des communes**

Dans un autre arrondissement, un module de classes devait être construit pour la communauté. La contrepartie de la communauté consistait à fournir des madriers pour la charpente. Celle-ci a tout fait pour rassembler les madriers. Après quelques temps, les madriers ont disparu. La construction était bloquée par manque de madriers. Le comité de contrôle citoyen installé dans cet arrondissement a pris le dossier en main. Le chef d'arrondissement a jugé de la pertinence de sa démarche et l'a appuyé. Les madriers qui étaient déjà frauduleusement convoyés sur Parakou pour être vendus, ont été ramenés dans la localité pour la construction, après que les auteurs eurent été identifiés avec l'appui des populations et sommés par celle-ci.

*** Les briques mal fabriquées rejetées par les populations à la maison du peuple**

Un entrepreneur et ses manœuvres ont fait un sous-dosage du ciment dans les mortiers ; ce qui a conduit à obtenir des briques fendillées et cassantes. Avant que les populations ne s'aperçoivent pas de la supercherie, des tonnes de ciment étaient déjà utilisées et les briques exposées à la vue de tous passants. Alertés les membres de la cellule locale ont rencontré le comité de gestion de la Maison du Peuple et a mis à contribution les associations de jeunes pour rejeter les briques mal fabriquées, ce qui a contraint l'entrepreneur à les dégager et à reprendre le travail.

Source: Veille citoyenne pour une gouvernance locale participative et apaisée, Cas des communes de Sinendé, Tchaourou et Nikki du Département du Borgou au Bénin, *HOUINSOU, Secrétaire Exécutif, juillet 2009* (Extrait du rapport semestriel de suivi des activités des CCAP)¹³

¹³ Les noms des localités ne sont pas signalées dans le rapport pour garantir une certaine confidentialité de la dénonciation et éviter les procès inopportuns pour diffamation et autres.

ANNEXE N°6

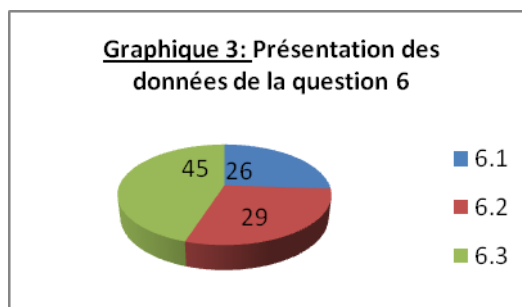
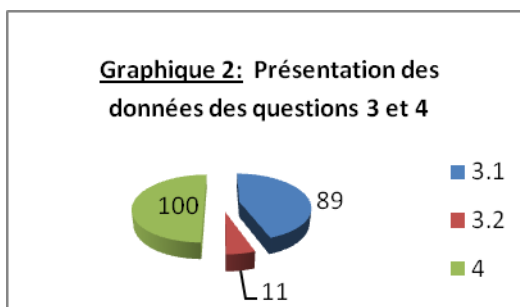
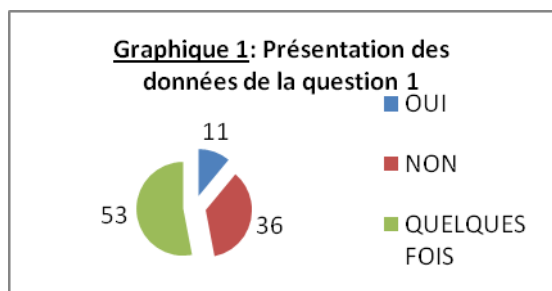
Tableau : Données collectées sur l'implication des populations, le contrôle citoyen de la gestion, et la contribution financière des populations (Total des enquêtés= 100)

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)	
1	Oui	11	11	
	Quelques fois	36	36	
	Non	53	53	
2	Paiement des taxes	11	11	
3	Oui (on n'est pas suffisamment informé, déficit de communication)	89	89	
	Non	11	11	
4	Non (Vaguement informé, méconnaissance du PDC)	100	100	
5	Les autorités font assez d'efforts, ils se conforment aux textes et affichent les décisions mais ce n'est pas efficace	67	67	
	La communication porte beaucoup plus sur les messages de sensibilisation contre l'incivisme fiscale et l'occupation anarchique des voies	33	33	
6	Le canal, la méthode et la démarche de communication (privilégier les gongonneurs)	26	26	
	Ne pas se limiter seulement aux affichages à la mairie	29	29	
	Informers avant, pendant et après les actions en privilégiant les langues locales (impliquer davantage)	45	45	
7	Les CDQ sont des organes non opérationnels	46	46	
	Ils sont démotivés et se préoccupent surtout des questions à incidence financière	41	41	
	Les CDQ? Nous n'en connaissons pas l'existence	13	13	
8	Pratiquement aucun	27	27	
	C'était au tout début de leur existence que les CDQ étaient véritablement efficaces	42	42	
	Les CDQ ont la volonté de communiquer avec la population, mais souvent eux-mêmes n'en savent davantage que les populations en ce qui concerne les projets de développement local	18	18	
	Nous n'en connaissons pas l'existence des CDQ	13	13	
9	NON	La population a un revenu déjà faible et évite les taxes et impôts locaux	33	33
		La population ne se sent pas concernée	26	26
		Il ya une crise de confiance due au déficit d'information des populations	41	41

LES FREINS A LA PARTICIPATION DES POPULATIONS DE COTONOU DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT LOCAL: ANALYSE ET APPROCHES DE SOLUTION

10	Aucune fois	100	100
11	Aucune fois	100	100
12	OUI	21	21
	NON	79	79
13	Grognes sur les antennes des radios	19	19
	En payant les taxes	21	21
	Aucun mécanisme	60	60
14	A travers la presse	15	15
	On constate les résultats dans la réalité	85	85
15	NON	100	100
16	On l'ignore (apparemment ils ne font rien à notre connaissance)	100	100
17	NON	100	100
18	Ignorance	25	25
	Léthargie	29	29
	Manque de motivation	46	46
19	NON	100	100
20	En rendant compte	00	00
	En prenant leurs avis	00	00
	En organisant des séances publiques	00	00
21	Raisonnables	21	21
	Exorbitants	64	64
	Minimes par rapport à la qualité des prestations	15	15
22	OUI	43	43
	NON	57	57
23	Utilisés judicieusement	43	43
	Utilisés sans compte-rendu	57	57
	Utilisés pour des dépenses déterminées sans consultation du contribuable	57	57
24	Pertinents	26	26
	Avis mitigés (pertinents, mais pas toujours)	59	59
	Arbitraires	15	15

Source: Notre enquête réalisée sur les 2^{ème}, 6^{ème} et 9^{ème} arrondissements de Cotonou



ANNEXE N°7

Tableau : Données collectées après les entretiens (Total = 7)

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage (%)
1	Oui	5	71,40%
	Quelques fois	2	28,60%
2	CDQ, Affichages des délibérations et des décisions, Communiqués,	7	100
3	Oui (mais il faut l'améliorer en privilégiant les langues locales et les gongonneurs	2	28,60%
	Non, rares sont ceux qui peuvent se rendre à la mairie juste pour consulter une délibération à titre d'information uniquement	5	71,40 %
	Non, la grande partie de la population est analphabète	2	28,60%
4	Il faudrait exploiter les radios aux heures et aux émissions de grande audience et informer la population en langues locales	7	100%
	Il faudrait créer les cellules de participation citoyenne à Cotonou en capitalisant les expériences de Ouinhi, de Klouékanmè...	7	100%

Source: Notre enquête réalisée sur les 2^{ème}, 6^{ème} et 9^{ème} arrondissements de Cotonou

ANNEXE N°8: Méthodologie de fonctionnement des micro-
projets

TABLE DES MATIERES

	Pages
IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DEDICACE.....	Erreur ! Signet non défini.
REMERCIEMENTS	Erreur ! Signet non défini.
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	Erreur ! Signet non défini.i
LISTE DES SCHEMAS ET DES TABLEAUX.....	viii Erreur ! Signet non défini.
GLOSSAIRE	ix
RESUME	xi
SOMMAIRE	xiii
INTRODUCTION GENERALE	1
Chapitre préliminaire : Cadre physique de l'étude, observations de stage et Ciblage de la problématique.....	4
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage	4
Paragraphe 1 ^{er} : Délimitation du champ d'étude.....	4
A- Présentation de la ville de Cotonou	4
1°) Contextes historique et physique.....	4
2°) Contexte socio démographique.....	5
3°) Contexte économique.....	6
4°) Contexte administratif.....	7
B- Présentation de quelques projets de développement de la ville de Cotonou.....	9
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage.....	10
A- La mairie de Cotonou	10
B- La Direction de la Prospective et du Développement Municipal	11
Section 2 : Ciblage de la problématique	13
Paragraphe 1 ^{er} : Inventaire des forces et faiblesses, identification des centres d'intérêt et choix de la problématique	13
A- Inventaire des forces et faiblesses et identification des centres d'intérêt	13

B- Choix et justification de la problématique	15
Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.....	17
A- Spécification de la problématique.....	17
B- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie	17
Chapitre Premier : Du cadre théorique aux résultats de la Recherche.....	20
Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	20
Paragraphe 1 ^{er} : Objectifs, hypothèses, tableau de bord de l'étude et revue de littérature	20
A- Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude.....	20
1-Objectifs de l'étude.....	20
1-1-Objectif général.....	20
1-2-Objectifs spécifiques.....	20
2-Hypothèses de recherche et tableau de bord de l'étude.....	21
2.1) Hypothèses de recherche.....	21
2.2) Tableau de bord de l'étude (TBE).....	22
B- Revue de littérature.....	23
1- La Participation et ses formes.....	23
2- L'implication comme fondement de la participation.....	25
3- Le contrôle citoyen, une conséquence de la participation.....	28
4- La contribution financière, une forme courante de participation.....	31
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude.....	33
A- Les différentes approches de la recherche et l'analyse des hypothèses de recherche	33
B- De la détermination de la population mère à la réalisation de l'enquête	38
Section 2 : Résultats de l'étude et test des hypothèses de recherche.....	45
Paragraphe 1 ^{er} : Résultats de l'étude	45
A- Le problème de la participation	45
B- Le problème du contrôle	46
C- Le problème du financement	46
Paragraphe II: Test des hypothèses et établissement du diagnostic.....	47
A- Vérification des hypothèses	47
B- Etablissement du diagnostic.....	48
Chapitre deuxième: Approches de solution et conditions de mise en œuvre des solutions .	51

Section 1: Approches de solution	51
Paragraphe 1 ^{er} : Approches de solution au problème de la participation	51
Paragraphe II : Approches de solution aux problèmes du contrôle et du financement des actions de développement local.....	56
Section 2: Conditions de mise en œuvre des solutions.....	63
Paragraphe 1 ^{er} : Conditions de mise en œuvre des solutions au problème de la participation.....	63
Paragraphe II: Conditions de mise en œuvre des solutions aux problèmes du contrôle et du financement des actions de développement local	67
CONCLUSION GENERALE	70
BIBLIOGRAPHIE.....	xiii
ANNEXES.....	xv
TABLE DES MATIERES	xxxi