



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE 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 AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME  
D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

*Option :*

Administration des Finances

*Filière :*

Planification et Développement Local

Année académique :

2008-2010

**PROBLEMATIQUE DE LA BONNE GOUVERNANCE  
LOCALE AU BENIN : ETAT DES LIEUX ET  
PERSPECTIVES**

*Réalisé et soutenu par :*

**Bignon Janvier Eddy C. DEGUENON**

*Sous la supervision de :*

**MAITRE DE STAGE**

**Monsieur Gustave Amavi KOUEVI**

*Directeur exécutif du Cabinet Afrique  
Gouvernance Publique (AGP) ; Maître de  
conférences en Droit public à l'Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne ; enseignant à l'ENAM*

**DIRECTEUR DE MEMOIRE**

**Madame Rufine AGBO**

*Administrateur civil en service à la Direction de la  
Gouvernance Locale, Chargée de cours à la Chaire  
UNESCO des droits de la personne et de la  
démocratie.*

**JANVIER 2011**

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT** :ADANGUIDI Jean

**VICE-PRESIDENT** :MAMADOU Moussiliou

**MEMBRE** :HOUESSOU Gorges

## DECLARATION D'ENGAGEMENT

***L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS  
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES  
A LEUR AUTEUR.***

## DEDICACES

**A mes père et mère,  
A mes frères et sœurs.**

## REMERCIEMENTS

Des profondeurs de mon âme s'élève un hymne de gratitude en direction de toutes ces personnes qui ont bien voulu me tendre une main secourable tout au long de la belle aventure qui aboutit à la rédaction de ce mémoire. Je n'oublie personne et tant de noms sont gravés en lettre d'or dans mon cœur. Mais qu'il me soit permis d'adresser un spécial merci à :

- Madame Rufine AGBO, qui a bien voulu diriger ce travail, avec spontanéité et beaucoup d'amour ;
- Natacha BALLEY, pour tout son soutien, en dépit de tout ;
- Stella AFLYA, pour le grand cœur et la profonde sollicitude dont elle m'a accompagné avec tant de générosité ;
- Morel ZEVOUNOU, Géoffroy BAKPE, Arthur LANIGNAN, Hospice FAGBOHOUN, Armelle MICHONZONSO et Sergino KINDJI, mes compagnons de tous instants, aux jours de joie comme à ceux de tristesse ;
- Djibril CISSE, cet ami tout spécial et tout original ;
- Fassiath ISSA, Félicité SEKO NGOYE, et Myriam AFOUDA avec qui j'ai certainement passé les moments plus conviviaux durant ces deux années de formation ;
- mes camarades et amis de cours, pour tous ces moments passés ensemble, les moments de joies, de collaboration et d'entraide, mais aussi ceux de tristesse, de querelles et de disputes : chacun d'eux a son importance.

A tous ceux dont les noms ne sont pas portés sur cette page et qui ne sont pas moins présents dans mon cœur, je présente mes sincères remerciements pour leur sens de l'amitié.

## LISTE DES SIGLES

<b>ANCB</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>CC</b>	: contrôle citoyen
<b>CEPE</b>	: certificat d'études primaires et élémentaires
<b>CL</b>	: collectivité locale
<b>CTD</b>	: collectivité territoriale décentralisée
<b>CTP</b>	: conseil thématique participatif
<b>DGAE</b>	: Direction Générale de l'Administration d'Etat
<b>DGDGL</b>	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
<b>DGL</b>	: Direction de la Gouvernance Locale
<b>DI</b>	: dépenses d'investissement
<b>GL</b>	: gouvernance locale
<b>HCGC</b>	: Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée
<b>IGL</b>	: indicateur de gouvernance locale
<b>MCL</b>	: matrice du cadre logique
<b>MDGLAAT</b>	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
<b>OGOLD</b>	: Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation
<b>OLC</b>	: Observatoire de Lutte Contre la Corruption
<b>OSC</b>	: organisation de la société civile
<b>PAI</b>	: programme annuel d'investissement
<b>PDC</b>	: plan de développement communal
<b>PDDC</b>	: Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal mis en œuvre par la coopération allemande au Bénin
<b>PME</b>	: petite et moyenne entreprise
<b>PPP</b>	: partenariat public privé
<b>RAT</b>	: Réformes de l'Administration Territoriale
<b>RI</b>	: recettes d'investissement
<b>SFT</b>	: structure de fractionnement des tâches
<b>SG</b>	: Secrétaire général
<b>SIC</b>	: Systèmes d'information communal

## TABLE DES SCHEMAS ET TABLEAUX

Schéma 1 : Arbre des problèmes de la gouvernance locale dans les CTD au Bénin	18
Schéma 2 : Structure de fractionnement des tâches	59
Tableau 1 : Tableau d'analyse financière d'un échantillon de huit communes	13
Tableau 2 : Tableau de regroupement des problèmes en centres d'intérêt	17
Tableau 3 : Tableau de bord de l'étude	26
Tableau 4 : Indicateurs de gouvernance locale selon l'ANCB	34
Tableau 5 : Matrice du cadre logique et du projet d'appui à la gouvernance locale.	57

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Collectivité territoriale(décentralisée)** : Expression désignant des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues (Lexique des termes juridiques, 13ème Edition). Au Bénin, la Commune est une collectivité territoriale et constitue l'unique niveau de décentralisation ;

**Communauté locale** : Ensemble de personnes vivant en collectivité sur un territoire donné, et œuvrant ensemble à l'amélioration de leur cadre de vie ;

**Corruption** : Détournement d'un pouvoir, d'un processus, ou d'une position conduisant le corrupteur à obtenir du corrompu des avantages ou des prérogatives particulières en échange d'une rétribution en argent, en nature ou autre ;

**Gouvernance locale** : Selon le PNUD (2007), la gouvernance locale est généralement comprise comme la démocratisation des processus de décisions pour la gestion d'un territoire. Elle implique l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales quand elles existent, et la participation des populations, des ONG et des organisations de base au processus de prise de décisions.

**Participation** : l'association de tous les groupes de population aux processus politiques et sociaux qui les concernent. Cela signifie qu'il existe des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts pour différents groupes, et que ces points de vue sont pris au sérieux pour les processus décisionnels.

**Transparence** : concept qui implique que le public en général, ou du moins les milieux directement concernés, doivent disposer d'informations sur les bases et les critères décisionnels de l'Etat, sur les motivations des décisions prises, sur les dispositions prévues pour leur mise en œuvre et sur ce que l'on sait des effets qu'elles produisent.

## RESUME

En observant de près le mode actuel de fonctionnement des administrations communales au Bénin, on fait, à la suite du rapport du bilan sur la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), le constat que la gestion des collectivités locales est confrontée à de sérieuses insuffisances. Il s'agit notamment de la faible participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales, la réticence des autorités locales au réflexe de compte rendu, le mauvais fonctionnement des mécanismes de reddition des comptes, l'opacité dans la gestion des communes, la stagnation économique, la persistance de la corruption, la politisation à outrance et des faiblesses diverses au niveau de l'administration territoriale. Ce tableau peu reluisant amène à conclure que les collectivités territoriales décentralisées (CTD) au Bénin sont dans une situation de crise de bonne gouvernance.

Le présent mémoire se veut être une contribution à l'amélioration de cette situation. Aussi s'est-il fixé comme objectif principal de proposer les conditions et les outils susceptibles de conduire à la bonne gouvernance locale dans les CTD. C'est donc dans le souci d'identifier les causes réelles de cette situation pour pouvoir faire de justes suggestions que nous avons émis des hypothèses de recherche qui se sont révélées tantôt concordantes avec les résultats de l'enquête de vérification, tantôt partiellement vérifiées.

Au total, il s'est avéré que d'abord, la faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux est entraînée à la fois par la méconnaissance de la part des autorités locales des modalités de participation, la méconnaissance chez les citoyens des enjeux et des modalités de leur participation et par l'apathie d'une large frange des populations vis-à-vis des affaires publiques locales. Le problème du déficit de transparence quant à lui s'est révélé être causé par l'insuffisance de communication avec les populations. Enfin, à l'origine de la faible capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement se trouvent à la fois le problème de la non association du

secteur privé à l'identification et à la valorisation des opportunités d'investissement ainsi que celui de la faible mobilisation des citoyens pour s'acquitter de leurs contributions fiscales.

Mais concrètement, la relecture des trois problèmes spécifiques et de leurs causes respectives montre que la plupart des obstacles à la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées découlent de la faible mobilisation des différentes couches des communautés locales autour de la gestion des affaires publiques locales. On en conclut que la crise de la gouvernance locale au Bénin est en définitive une crise de participation sociale, d'où la nécessité de mettre en place des mesures visant non seulement à instaurer et à accroître la participation, mais aussi à intensifier la communication locale.

Pour ce faire, nous suggérons successivement d'inciter les populations à assister aux sessions des conseils communaux ou, à tout le moins, à prendre connaissance des comptes rendus de sessions, de créer dans les villages et quartiers de ville des conseils thématiques participatifs, d'expérimenter le budget participatif, de créer des cadres de concertation communaux et de mettre en œuvre le partenariat public privé comme nouveau mode de financement de l'investissement local. A l'appui de ces mesures et outre quelques recommandations supplémentaires, nous proposons de mettre en œuvre un projet d'appui à la gouvernance locale dont le cadre logique et la SFT que nous annexons décrivent les objectifs et activités envisagés à l'effet de créer les conditions de bases indispensables à l'enracinement des principes de la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées.

# SOMMAIRE

Introduction

## **Première Partie : La gouvernance locale au Bénin : état des lieux et problématique**

CHAPITRE I<sup>ER</sup> : ETAT DES LIEUX

*Section I : Pratique de la gouvernance locale au Bénin*

*Section II : Inventaire des constats de base*

CHAPITRE II : PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE EN ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE

*Section I : Présentation et spécification de la problématique*

*Section II : Objectifs de l'étude, hypothèses de recherche et revue de littérature*

## **Deuxième Partie : Démarche méthodologique et approches de solutions**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>: VERIFICATION DES HYPOTHESES

*Section I : De la collecte à l'analyse des données*

*Section II : Présentation des informations collectées et établissement du diagnostic*

CHAPITRE II: VERS L'AVENEMENT D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES AU BENIN

*Section I : Intensification de la participation sociale comme mesure de base au renforcement de la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées*

*Section II : Proposition d'un projet d'appui à la gouvernance locale au Bénin et recommandations diverses*

Conclusion

Bibliographie

Annexes

## INTRODUCTION

Par la loi n°45-1498 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française, en Afrique Equatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar, certaines villes des colonies françaises d'Afrique ont été pour la première fois organisées et administrées comme entités territoriales décentralisées. C'était alors la période coloniale caractérisée par une très forte centralisation des pouvoirs de décision administrative et financière aux mains des gouverneurs représentant le colon français et travaillant pour lui.

L'innovation ainsi introduite dans le mode de gestion des colonies françaises d'Afrique constituait une rupture d'autant plus importante que désormais, il y était institué, en plus des communes de moyen exercice, des communes dites de plein exercice, bénéficiant d'une certaine autonomie et dans la gestion desquelles des assemblées élues avaient un droit de regard.

Au Dahomey, actuel Bénin, les localités de Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou avaient été ainsi érigées en communes de plein exercice. C'est dans cette dynamique que ce pays a connu, au crépuscule de la colonisation, sa première réforme de décentralisation de l'Administration territoriale. Mais dès les premières heures de la période post coloniale, les différents gouvernements qui se sont succédés à la tête du pays ont tôt fait de retourner à une administration centralisée du territoire national. Ce n'est qu'en 1990, avec la Conférence des Forces Vives de la Nation, que l'option d'une Administration territoriale décentralisée a été formellement faite à nouveau puis consignée dans les articles 150 à 153 de la Constitution du 11 décembre 1990, afin de tenir les promesses de démocratie à la base que n'a pu honorer le système de la centralisation et de libérer toutes les énergies locales pour l'édification d'une Nation prospère. Désormais, de larges pouvoirs sont conférés aux communautés à la base afin qu'elles gèrent elles-mêmes leurs propres affaires, pour un développement local plus assuré.

C'est en réponse à ces nouvelles orientations nationales que, du 07 au 10 janvier 1993, ont été tenus les Etats Généraux de l'Administration Territoriale dont les conclusions et recommandations ont permis de définir les grandes lignes de la Réforme ainsi engagée et d'élaborer, par les soins d'un comité de suivi, les textes fondamentaux qui régiront désormais la nouvelle administration territoriale.

Les enjeux de ce choix étant la promotion de la démocratie à la base et le développement local, il est important que certains principes soient observés, notamment l'implication de tous les citoyens dans la gestion des affaires publiques, la transparence dans la gestion des fonds et des autres biens patrimoniaux de la commune, la redevabilité des élus vis-à-vis de leurs populations, la lutte contre la corruption, la prise en compte de l'aspect genre, etc. Les principes ainsi énoncés s'apparentent en réalité aux règles de base de la bonne gouvernance telle qu'elle est entendue dans les milieux internationaux et acceptée dans notre pays.

Cinq ans après la mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'Administration territoriale par les premières élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003, le forum sur le bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) tire la sonnette d'alarme sur un certain nombre de déviations graves et dénonce entre autres une faible participation des citoyens à la gestion des affaires locales, la réticence des autorités locales au réflexe du compte rendu, le mauvais fonctionnement des mécanismes de reddition des comptes, l'opacité dans la gestion des communes, la stagnation économique au plan national, la persistance voire l'aggravation de la corruption, la politisation à outrance de la gestion des administrations communales ainsi que des faiblesses diverses au niveau de l'Administration territoriale.

Tirant leçon de cette situation très peu favorable à l'atteinte de l'objectif principal de la RAT qui est de promouvoir la démocratie à la base ainsi que le développement local et, surtout convaincu, à la suite de Kofi ANAN que « *la bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement* », le Gouvernement béninois a décidé de la promouvoir, en

mettant l'accent sur sa dimension locale notamment. Dans cette dynamique, l'ancien Ministère chargé du pilotage de la Réforme de l'Administration territoriale a été restructuré et est devenu, depuis le 17 juin 2007, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. L'inclusion de la composante « gouvernance locale » dans la dénomination de ce ministère est sensée traduire l'engagement politique du Gouvernement béninois à promouvoir les pratiques d'une gestion transparente et participative.

Dans la foulée, un Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) a été mis en place et un Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGoLD) a été créé pour impulser, encourager et soutenir les pratiques de bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées. De même, une Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale a été introduite dans l'organigramme du Ministère en charge de décentralisation. Mais, à ce jour, l'analyse des pratiques de gestion des administrations locales laisse conclure que les déviances dénoncées par le forum perdurent et que surtout, les collectivités territoriales décentralisées sont comme dans une situation de crise caractérisée par un déficit de bonne gouvernance locale.

C'est fort de ce tableau et pour porter notre modeste pierre à l'édification d'un Bénin prospère que nous avons choisi de nous appesantir, dans la présente étude, sur **la problématique de la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées au Bénin**. En ce sens, notre réflexion sera orientée suivant deux axes principaux, le premier consacré à la construction de la problématique en étude au moyen de l'état des lieux de la gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées et le second s'attachant à vérifier nos hypothèses de recherche afin de proposer des approches de solutions tendant à introduire dans les communes une meilleure gouvernance des affaires publiques.

**PREMIERE PARTIE :**  
**LA GOUVERNANCE LOCALE AU BENIN : ETAT DES LIEUX**  
**ET PROBLEMATIQUE**

L'une des ambitions ayant dicté l'option en faveur de la décentralisation comme mode d'organisation et d'administration du territoire national est la volonté de faire participer les communautés à la base à la gestion de leurs propres affaires en vue de favoriser le développement à la base. Justement, la condition fondamentale pour que cette participation soit effective et active est que les collectivités territoriales décentralisées soient bien gouvernées. Et c'est à cet idéal que ce travail désire contribuer en dernier ressort. Aussi importe-t-il, avant tout propos, de baliser le champ d'étude en procédant à un état des lieux de la gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées au Bénin (Chapitre Ier) avant de poser la problématique en étude (Chapitre II).

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup> : ETAT DES LIEUX**

Dans le but de réaliser un état des lieux aussi précis que possible, diverses informations ont été mobilisées auprès d'un échantillon de communes<sup>1</sup> et d'acteurs variés répartis sur l'ensemble du territoire, tels que l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC), le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), l'ONG ALCRER, etc. L'exploitation de ces informations permet de dresser l'état des lieux ci-après.

### **SECTION I : PRATIQUE DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU BENIN**

Deux affirmations, respectivement sur la bonne gouvernance et sur la gouvernance locale, énoncées l'une par le PNUD et l'autre par la Commission européenne nous aideront à structurer la restitution de nos observations. Ainsi, pour le PNUD, « la (...) gouvernance est l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux (...) »<sup>2</sup>. La Commission européenne vient préciser que le concept de gouvernance locale s'articule généralement autour de deux axes principaux : des autorités locales réceptives et responsables (comme acteurs clés de développement et

<sup>1</sup> Le détail de cet échantillon de huit communes est précisé plus loin, dans la description de la démarche méthodologique.

<sup>2</sup> <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

comme point nodal pour la fourniture de services à la population pauvre); une société civile dynamique (incluant le secteur privé), capable de jouer un double rôle, en tant que partenaire au processus de développement et en tant que contrepoids (par sa capacité à formuler des exigences en termes de droits, de transparence et de responsabilité<sup>3</sup>).

A la lumière de ces deux affirmations, on comprend que la qualité de la gouvernance dans les collectivités locales doit s'apprécier sous deux angles : d'une part, sous l'angle du fonctionnement des administrations et d'autre part sous celui des rapports entre autorités et citoyens, ou plus précisément, sous l'angle de la perception qu'ont les citoyens de la gouvernance de leurs administrations locales.

### **PARAGRAPHE I : FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES**

La restitution des observations relatives au fonctionnement des administrations communales sera successivement axée sur :

- les organigrammes communaux et la fourniture des prestations de base ;
- l'organisation et le fonctionnement des conseils communaux ;
- la prise en compte de l'aspect genre et la lutte contre la pauvreté ;
- enfin, la transparence et l'efficacité financière.

#### **➤ ORGANIGRAMMES COMMUNAUX ET DE LA FOURNITURE DES PRESTATIONS DE BASE :**

Ce qui ressort de nos observations est que les communes que nous avons visitées disposent toutes d'un organigramme qui fait état de l'existence de services divers dont le nombre varie selon la taille de la commune, quand bien même tous les services prévus dans les organigrammes ne sont pas toujours fonctionnels. Ils sont coordonnés par des Secrétaires généraux appartenant tous à la catégorie A, mais dont l'emprise effective sur le fonctionnement de leurs administrations varie

---

<sup>3</sup> Commission européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, Document de référence N°2, Janvier 2007

d'une commune à une autre. En effet, si certains secrétaires généraux estiment jouir d'une liberté suffisante pour assumer normalement leurs fonctions, d'autres en revanche déplorent une trop forte immixtion des maires dans l'exercice de leurs attributions, situation qui les conduit parfois à poser des actes administratifs techniquement peu judicieux où voir leur autorité fragilisée devant des agents communaux indécents, mais qui échappent à toute sanction parce que bénéficiant de la protection trop indulgente des maires. Bien plus, ils se butent un peu trop souvent au faible niveau de qualification professionnelle du personnel communal dont la majorité, dans plusieurs communes, ne justifient que du certificat d'études primaires élémentaires (CEPE).

Cela n'empêche pas cependant qu'un minimum de prestations soient assurées au profit des usagers, quand bien même quelques insuffisances sont notées. Ainsi, pour la délivrance des actes d'état civil ou pour la certification de divers documents qui représentent les prestations les plus sollicitées, on observe dans la plupart des communes l'effort de faire réaliser ces prestations soit immédiatement lorsque le signataire est présent, soit ultérieurement lorsqu'il est absent, mais dans les meilleurs délais cependant.

Toutefois, le délai de certification de certains titres spécifiques ou de délivrance de certains documents officiels est indéterminé et peut courir sur plusieurs semaines, suscitant, de fait, l'insatisfaction des usagers. Mais les administrations communales justifient cette situation par la sensibilité de l'objet des documents en cause qui requiert une attention particulière ou des investigations complémentaires.

#### ➤ ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES CONSEILS COMMUNAUX :

En ce qui concerne l'organisation des conseils communaux, organes délibérants dont le fonctionnement a un effet certain sur la qualité de la gouvernance dans les communes, on observe partout que les commissions techniques permanentes obligatoires<sup>4</sup> ont été créées. D'autres commissions ont été

---

<sup>4</sup>L'article 36 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 fait obligation au conseil communal de créer en son sein trois commissions permanentes : une commission des affaires économiques et financières, une commission des affaires domaniales et environnementales et une commission des affaires sociales et

également mises en place afin de répondre à des préoccupations spécifiques (jeunesse, loisirs et sports, eau potable et assainissement, promotion de l'agriculture et des PME, infrastructures, équipements et transport, promotion de la femme, relations extérieures et coopération décentralisée, éducation). Afin d'assurer que tous les membres d'un même conseil soient en mesure de lire et de comprendre des documents divers relatifs à la vie des communes et de garantir ainsi une bonne qualité aux discussions durant les sessions, le législateur a prévu que tout conseiller communal au Bénin doit savoir lire et écrire le français, langue officielle de travail de la République<sup>5</sup>. Cette prescription légale est observée dans la plupart des communes ; mais il nous est quand même revenu le cas d'un conseiller ne sachant ni lire, ni écrire le français.

Conformément aux prescriptions légales<sup>6</sup>, les conseils se réunissent en sessions ordinaires et extraordinaires sur convocation du maire. Les sessions ordinaires sont partout tenues à bonne date, les avis de convocation de sessions y relatifs sont affichés dans un endroit public de la mairie et les procès verbaux sont régulièrement établis et transmis à l'autorité de tutelle à l'exception des sessions budgétaires qui sont organisées, la plupart du temps, après expiration des délais prescrits car, aux dires des autorités communales, les informations relevant des services de l'Etat et qui sont indispensables à l'élaboration du budget sont généralement reçues tardivement. Les communes tentent cependant de surmonter ce retard en s'efforçant d'adopter leur budget dans les délais légaux<sup>7</sup>.

Dans toutes les communes visitées, la majorité des conseillers participent personnellement aux sessions et prennent souvent le soin de délivrer une procuration à un de leurs pairs pour délibérer en leurs lieu et place. Cependant, certains conseillers ne participent qu'occasionnellement aux sessions sans même prendre le soin de délivrer une procuration en cas d'absence. Il a même été

---

culturelles. Elle peut également créer des commissions permanentes ou temporaires chargées d'étudier et de suivre les questions qui lui sont soumises.

<sup>5</sup> Article premier de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>6</sup> Les articles 16 et 17 de la même loi dispose que le conseil communal se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre fois l'an aux mois de mars, juin septembre et novembre. La session de novembre est une session budgétaire. Mais le maire peut réunir en session extraordinaire le conseil communal chaque fois qu'il le juge utile.

<sup>7</sup> Article 28 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin : Le budget primitif doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique.

remarqué le cas spécifique d'une commune où, depuis le début de la mandature en cours, deux des trente trois conseillers communaux n'ont jamais assisté aux sessions, sans motifs apparents et sans aucune procuration, mais ils demeurent impunis en violation de l'article 26 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose : *« lorsqu'un membre du conseil communal, sans motif valable, est absent à trois sessions ordinaires successives, il peut, sous réserve d'avoir été admis à fournir des explications, être démis de son mandat par le conseil »*.

➤ **PRISE EN COMPTE DE L'ASPECT GENRE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE :**

Pour ce qui est de la prise en compte de l'approche genre, et plus spécifiquement la promotion de la femme, le constat qui se fait est que nulle part, l'approche n'a été réellement observée. Les femmes ne représentent qu'un pourcentage dérisoire dans les sphères de prise de décision aussi bien au niveau du conseil communal que dans l'administration communale. A preuve, dans chacune des communes de l'échantillon, il y a au plus une femme qui soit chef de service ou conseillère communale.

Quant à la lutte contre la pauvreté qui constitue un critère essentiel à l'évaluation de la performance de l'administration locale, force est de constater que généralement, les communes ne disposent pas d'un programme spécifique orienté vers la réduction de la pauvreté dans l'espace communal. Seule une commune de notre échantillon a mis en place, en ce sens, une « Caisse Populaire de lutte contre la pauvreté » et une « Caisse de micro crédit pour les femmes ». En revanche, des actions spécifiques sont engagées dans toutes les communes visitées en faveur de la promotion de l'économie locale qui représente également un critère d'évaluation de la performance de l'administration communale. A titre illustratif, on peut citer les cas des communes de :

- Djougou, avec la mise en valeur des produits locaux tels que le riz et le karité, l'aménagement des bassins, la sensibilisation des opérateurs économiques pour quitter le secteur informel, la construction de magasins de stockage, la création de marchés ruraux de bois, etc. ;

- Nikki, avec le programme de micro crédit à travers l'ONG « SIAN SON », l'équipement des groupements de femmes pour la transformation de l'arachide, du karité, du soja et du manioc, l'organisation des foires artisanales, artistiques et culturelles, la réalisation de pistes de desserte rurale pour faciliter le transport, etc. ;
- Sèmè-Kpodji, avec la subvention des intrants agricoles, l'initiation de 1750 jeunes aux techniques de maraîchage, la construction de marchés communaux, les études en vue de l'ouverture de nouvelles carrières de sable, l'organisation de journées économiques, la signature de protocoles de partenariat avec les artisans pour organiser la filière, etc. ;
- Kpomassè, avec l'opération de minimisation des évasions fiscales, la construction de centres de chargement de tomate, l'aménagement de marchés, l'élaboration du Registre Foncier Urbain, etc. ;
- Klouékanmè, avec la recherche de partenaires pour la transformation sur place de la tomate et des agrumes, la construction de hangars et de boutiques dans le marché, etc.

➤ **TRANSPARENCE ET EFFICACITE FINANCIERE :**

Une administration bien gouvernée étant, entre autres, une administration transparente, il s'avère nécessaire d'apprécier également la transparence des administrations locales, notamment en ce qui concerne la gestion des marchés publics locaux et la sécurisation des valeurs inactives. En ce sens, il s'est révélé que chacune des communes de l'échantillon dispose d'une cellule de passation des marchés publics présidée la plupart du temps par les premiers adjoints aux maires. Ces derniers affirment toujours respecter les règles de procédures et toujours faire preuve de transparence notamment en ce qui concerne la publication des avis d'appel d'offres et l'attribution des marchés.

Toutefois, dans une des communes enquêtées, les prescriptions du code des marchés publics auraient été mal comprises si bien que, jusqu'à un passé

récent, tout marché dont le seuil était inférieur à vingt millions de francs CFA faisait l'objet de gré à gré alors qu'il devrait être attribué sur la base d'une mise en concurrence des soumissionnaires. Cette situation a été à l'origine de nombreuses irrégularités relevées par l'Inspection Générale des Finances dans la commune.

En ce qui concerne les valeurs inactives, leur émission et leur mise en circulation sont partout contrôlées. Les timbres émis sont en effet poinçonnés au moyen de machines uniques détenues exclusivement par les recettes des finances. Mais le problème qui se pose ici est celui de l'indélicatesse de nombre d'agents collecteurs qui, au lieu de placer régulièrement les tickets et timbres et d'en collecter le produit pour le compte des communes, proposent plutôt aux contribuables de les dispenser de payer le montant équivalent à la valeur faciale des tickets et timbres qui devraient leur être attribués contre paiement d'un montant moindre et aléatoire, directement empoché par eux (agents collecteurs). Ce problème qui représente à la fois des cas de corruption et de détournement de deniers publics engendre un véritable manque à gagner pour les communes. Toutefois, les ressources financières générées par le peu de valeurs inactives régulièrement placées sont reversées au niveau des recettes-perception pour être comptabilisées au titre des disponibilités des communes. A l'exception de ce problème lié au placement des valeurs inactives, c'est dans une seule commune de l'échantillon qu'il a été relevé un cas patent de détournement d'environ deux millions de FCFA.

Enfin, pour apprécier l'efficacité financière des collectivités locales et spécialement leur capacité à réaliser les objectifs de développement, nous avons procédé à une brève analyse financière d'un échantillon de huit communes en nous appuyant sur les comptes administratifs et de gestion de l'exercice 2009. Le tableau N°1 de la page suivante rend compte des principaux agrégats sur lesquels cette analyse s'est fondée.

La lecture de ce tableau indique que les recettes réelles d'investissement de six des huit communes sont nulles tandis que les deux autres affichent des montants inférieurs à cinq millions. Précisons au passage que les recettes réelles d'investissement excluent les apports extérieurs, mais incluent les fonds de

concours intérieurs, les excédents de fonctionnements capitalisés ainsi que les prêts contractés auprès d'institutions financières.

La capacité moyenne d'autofinancement des investissements par les communes de l'échantillon n'est que de 7 362 294,50 FCFA alors qu'au même moment, la moyenne des dépenses d'investissement effectuées au cours de l'année est de 174916759 FCFA, ce qui entraîne que les communes de l'échantillon ne contribuent que pour 4,21% à l'investissement sur leur territoire.

La faiblesse de ce taux permet de conclure sans risque d'erreur que la capacité propre des communes est extrêmement faible, et que du coup, leur capacité à réaliser les objectifs de développement est également très faible.

**TABLEAU 1 : TABLEAU D'ANALYSE FINANCIERE D'UN ECHANTILLON DE HUIT COMMUNES**

PRINCIPAUX AGREGATS FINANCIERS EN 2009		DJOUGOU	KOUANDE	COPARGO	OUAKE	TANGUIETA	NATITINGOU	TOUCOUNTOU NA	MATERI
Recettes totales de fonctionnement		224 416 057	122 775 645	56 345 024	63 073 076	144 841 139	219 872 744	60 582 212	90 856 082
Dépenses totales de fonctionnement		217 574 402	123 965 737	54 844 474	58 796 609	130 062 094	199 378 723	60 643 944	87 062 340
Epargne/Déficit de financement		6 841 655	-1 190 092	1 500 550	4 276 467	14 779 045	20 494 021	-61 732	3 793 742
Recettes réelles d'investissement		4 464 700	4 000 000	0	0	0	0	0	0
Capacité d'autofinancement des investissements	Par commune	11 306 355	2 809 908	1 500 550	4 276 467	14 779 045	20 494 021	-61 732	3 793 742
	Moyenne	<b>7 362 294.50</b>							
Dépenses totales d'investissement	Par commune	221 577 611	345 138 329	105 471 688	100 159 504	189 455 055	151 185 231	120 101 550	166 245 104
	Moyenne	<b>174 916 759.00</b>							
Capacité ou besoin de financement des investissements	Par commune	-210 271 256	-342 328 421	-103 971 138	-95 883 037	-174 676 010	-130 691 210	-120 163 282	-162 451 362
	Moyenne	<b>-167 554 464.50</b>							
Contribution de la commune à l'investissement en %	Par commune	5.10%	0.81%	1.42%	4.27%	7.80%	13.56%	-0.05%	2.28%
	Moyenne	<b>4.21%</b>							
recettes d'investissement prévues	Par commune	885 780 458	501 583 968	354 743 189	263 484 477	421 552 791	462 879 881	247 946 958	330 905 824
	Moyenne	<b>433 609 693</b>							
recettes d'investissement réalisées	Par commune	314 839 466	283 113 186	147 300 264	147 598 315	255 854 378	194 399 297	133 762 853	162 013 051
	Moyenne	<b>204 860 101</b>							
taux de réalisation des recettes d'investissement	Par commune	35.54%	56.44%	41.52%	56.02%	60.69%	42.00%	53.95%	48.96%
	Moyenne	<b>47%</b>							
dépenses d'investissement prévues	Par commune	885 780 458	501 583 968	354 743 189	263 484 477	421 552 791	462 879 881	247 946 958	330 905 824
	Moyenne	<b>433 609 693</b>							
dépenses d'investissement réalisées	Par commune	221 577 611	345 138 329	105 471 688	100 159 504	189 455 055	151 185 231	120 101 550	166 245 104
	Moyenne	<b>174 916 759</b>							
taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions	Par commune	25.01%	68.81%	29.73%	38.01%	44.94%	32.66%	48.44%	50.24%
	Moyenne	<b>40.34%</b>							
taux de réalisation des dépenses d'investissement par rapport aux recettes d'investissement réalisées	Par commune	70%	122%	72%	68%	74%	78%	90%	103%
	Moyenne	<b>85%</b>							

Source : élaboré à partir des comptes administratifs de 2009

## **PARAGRAPHE II : LA GESTION DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES VECUE ET APPRECIEE PAR LES POPULATIONS A LA BASE**

Dans toutes les communes enquêtées, le constat d'ensemble est que il y a fondamentalement un déficit d'informations et d'implication des populations à la base qui fait naître en leur sein de la méfiance envers les administrations locales et qui leur fait conclure bien souvent à une gestion peu transparente de leurs communes, car disent-elles par endroit, non seulement elles ne voient pas ce à quoi sert leur argent, mais encore, elles ont le sentiment que les élus s'enrichissent indûment des taxes prélevées. Cela bien entendu ne les encourage pas à payer les taxes et impôts. Ici encore, l'OLC confirme ce soupçon de gestion peu transparente notamment par le cas de trois maires différents qui feraient virer directement dans leurs comptes bancaires personnels certains fonds publics devant en principe être encaissés par la commune.

Ce soupçon de mauvaise gestion est par ailleurs exacerbé par la politisation à outrance dont beaucoup d'informateurs accusent leurs administrations communales. La politisation à outrance constitue un réel problème dans certaines communes visitées, mais à des degrés différents. Si par exemple, dans la commune de Djougou, il nous est revenu que les citoyens de la commune bénéficient indifféremment des prestations de la mairie, il nous a été plutôt rapporté dans plusieurs autres communes que les autorités locales et les agents communaux sont capables de ne pas fournir les prestations sollicitées par un usager identifié comme n'appartenant pas à la même famille politique qu'eux. Certes, ce refus de prestation n'est pas express, mais il est exprimé par un ensemble de manœuvres décourageantes qui ont d'ailleurs conduit un de nos informateurs « opposants » à solliciter désormais ses prestations dans la commune voisine, car, selon lui, parce qu'il est opposant, ses sollicitations auprès de la mairie ne sont traitées qu'avec beaucoup de retard ou sont carrément classées sans suite.

La politisation à outrance est également dénoncée dans le mode de gestion des ressources humaines locales, car plusieurs ONG, opérateurs et citoyens rencontrés affirment que les recrutements du personnel communal ainsi que la

sélection des bénéficiaires des formations à l'endroit des groupes socioprofessionnels sont majoritairement faits sur la base des critères subjectifs d'appartenance politique ou familiale au détriment des critères objectifs de pertinence professionnelle.

## **SECTION II : INVENTAIRE DES CONSTATS DE BASE**

La précédente revue sur l'état des lieux de la gouvernance des collectivités territoriales décentralisées au Bénin nous permet de comprendre qu'il existe de nombreuses forces et opportunités qui pourraient impulser l'essor de la gouvernance locale, mais au même moment, d'importantes faiblesses et menaces freinent cet essor pourtant recherché. Pour mieux comprendre ces atouts et obstacles, il s'avère utile, d'une part, de recenser les atouts et de regrouper les obstacles par centres d'intérêt, puis d'autre part, de tenter d'identifier les liens de causalité entre les divers obstacles identifiés.

### **PARAGRAPHE I<sup>ER</sup>: REGROUPEMENT DES CONSTATS DE BASE PAR CENTRES D'INTERET**

L'état des lieux que nous venons de faire permet d'identifier les atouts ci-après comme facteurs favorables à l'essor de la bonne gouvernance locale au Bénin :

- Existence d'organigramme dans les administrations locales ;
- Bonne structuration de l'administration locale
- Bon niveau des secrétaires généraux qui coordonnent les administrations locales ;
- Disponibilité des prestations de base dans toutes les administrations communales ;
- Créations dans toutes les communes des commissions permanentes obligatoires ;
- Créations par endroit de commissions supplémentaires à l'effet de répondre à des préoccupations locales spécifiques ;
- Tenue régulière des sessions ordinaires ;

- Respect des délais d'élaboration et d'approbation des budgets locaux ;
- Existence d'actions spécifiques en faveur de la promotion du développement local sont partout menées ;
- Existence dans toutes les communes d'une cellule de passation des marchés publics ;
- Effectivité du placement et du contrôle des valeurs inactives ;
- Efforts en vue d'améliorer la qualité de la communication locale ;
- Exploitation judicieuse des canaux de communication ;
- Existence de rapports occasionnels entre autorités locales et chefs traditionnels ou les autorités religieuses.

Cependant, il existe de nombreux obstacles dans le mode de fonctionnement et de gestion des administrations communales. Ces obstacles peuvent être regroupés par centres d'intérêt ainsi qu'il suit :

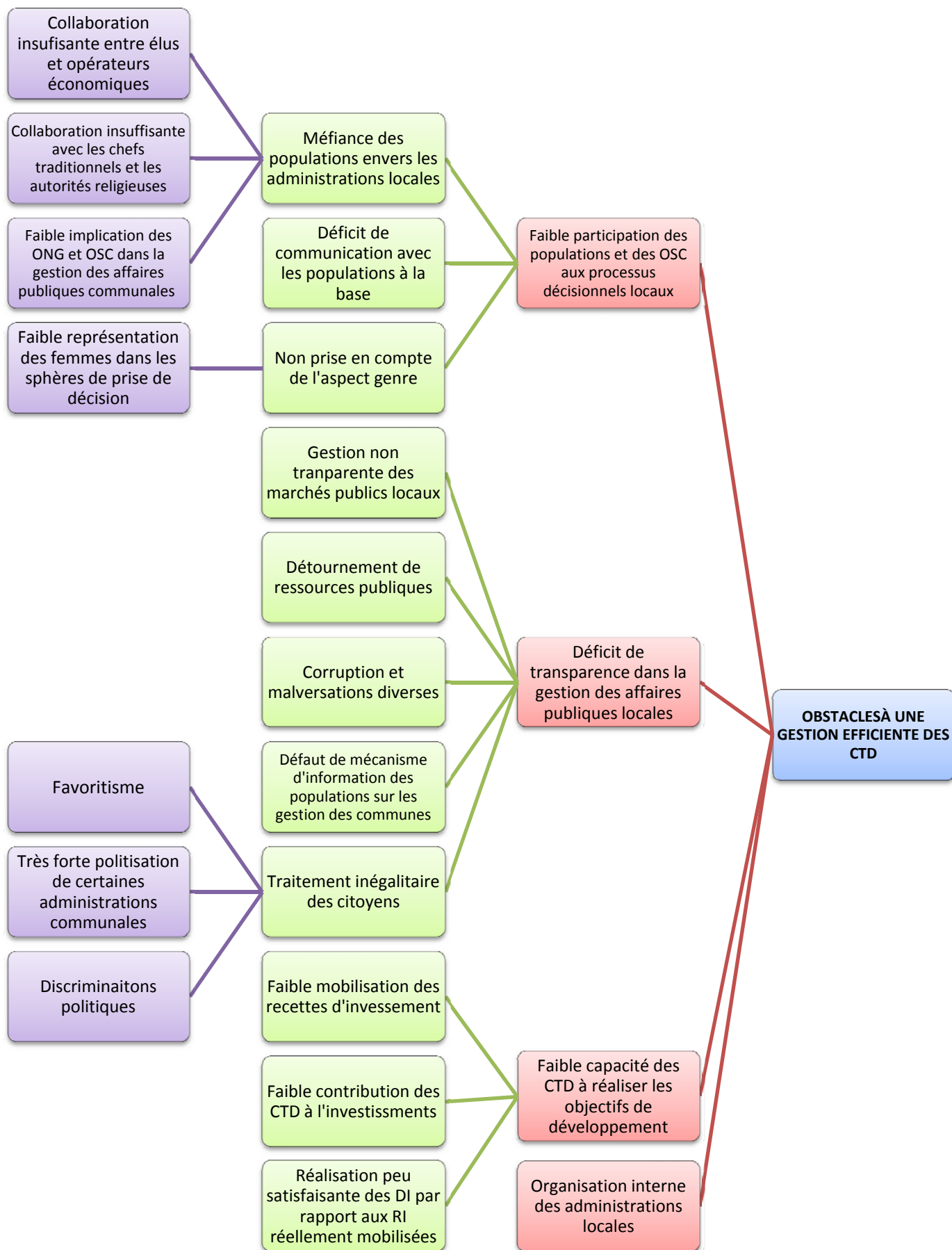
**TABLEAU 2 : TABLEAU DE REGROUPEMENT DES PROBLEMES EN CENTRES D'INTERET**

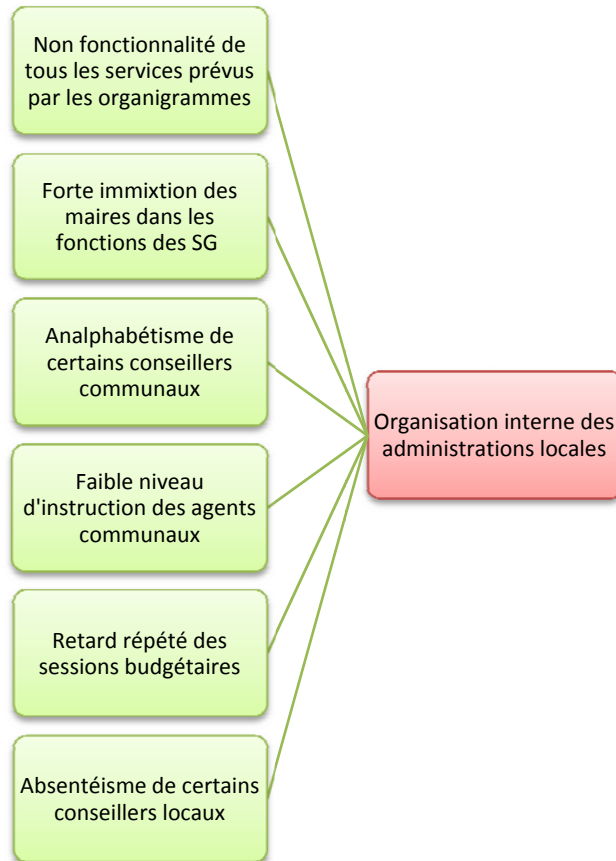
Centres d'intérêt	Constats de base
Participation des populations et des OSC aux processus décisionnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• collaboration insuffisante entre élus et opérateurs économiques ;</li> <li>• collaboration insuffisante entre administrations communales et chefs traditionnels et autorités religieuses ;</li> <li>• faible implication des ONG et OSC dans la gestion des affaires publiques communales ;</li> <li>• faible représentation des femmes dans les sphères de prise de décision ;</li> <li>• méfiance des populations envers les administrations locales ;</li> <li>• déficit de communication avec les populations à la base.</li> </ul>
Transparence dans la gestion des affaires publiques locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gestion non transparente des affaires publiques locales ;</li> <li>• détournement de ressources publiques ;</li> <li>• très forte politisation de certaines administrations communales ;</li> <li>• corruption et malversations diverses ;</li> <li>• discriminations politiques ;</li> <li>• favoritisme ;</li> <li>• défaut de mécanisme d'information du public sur la gestion des affaires publiques communales ;</li> <li>• traitement inégalitaire des citoyens.</li> </ul>
Efficacité organisationnelle ou capacité à réaliser les objectifs de développement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• faible mobilisation des recettes d'investissement ;</li> <li>• faible réalisation des recettes propres ;</li> <li>• faible contribution interne des CTD à l'investissement ;</li> <li>• réalisation peu satisfaisante des DI par rapport aux recettes totales d'investissement réellement mobilisées.</li> </ul>
Organisation interne des administrations locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• non fonctionnalité de tous les services prévus par les organigrammes ;</li> <li>• forte immixtion des maires dans les fonctions des SG ;</li> <li>• analphabétisme de certains conseillers communaux ;</li> <li>• retard répété des sessions budgétaires ;</li> <li>• absentéisme de certains conseillers locaux aux sessions des conseils ;</li> <li>• faible niveau d'instruction des agents communaux.</li> </ul>

## PARAGRAPHE II : DEFINITION DES LIENS DE CAUSALITE

Le besoin de définir les liens de causalité entre les différentes difficultés recensées tient à la nécessité de mieux cerner le problème afin de proposer des solutions simples à mettre en œuvre. Pour ce faire, nous nous sommes initialement proposé d'exploiter la technique de l'arbre des problèmes ordinairement utilisée en planification pour comprendre une problématique :

**Schéma 1 : arbre des problèmes de la gouvernance locale dans les CTD au Bénin**





## **CHAPITRE II : PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE EN ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE**

A travers ce chapitre, nous nous attacherons à formuler la problématique en étude, à en préciser les spécifications et à mobiliser la revue de littérature permettant de la comprendre et de la traiter.

### **SECTION I : PRESENTATION ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

Après avoir justifié ici la problématique en étude, nous en préciserons les spécifications.

#### **PARAGRAPHE I<sup>ER</sup>: CHOIX ET JUSTIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

Le regroupement des insuffisances recensées lors de l'état des lieux en centres d'intérêt permet d'identifier quatre problématiques possibles, centrées respectivement sur :

- la participation des populations et des OSC aux processus décisionnels ;
- la transparence dans la gestion des affaires publiques locales ;
- l'efficacité organisationnelle ou la capacité des CTD à réaliser les objectifs de développement ;
- et l'organisation interne des administrations communales.

Mais à y voir de près, ce regroupement peut encore être affiné de manière à fusionner les trois premières problématiques possibles en une seule, celle de la bonne gouvernance locale dans les collectivités territoriales décentralisées. Ces trois problématiques possibles constituent en effet les trois aspects fondamentaux du modèle de bonne gouvernance ainsi que l'affirme SémouDiouf: « *Les fondements conceptuels et opérationnels du « modèle de bonne gouvernance » se résumeraient finalement dans :*

- *la transparence dans la gestion des affaires publiques ;*
- *la démocratisation et la participation de la société civile ;*

- *la recherche systématique de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience organisationnelle* »

Des deux problématiques qui s'offrent désormais à notre choix et qui sont centrées respectivement sur la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées et sur l'organisation interne des administrations communales, nous avons marqué une préférence sur la première pour une double raison. D'une part cette problématique nous paraît plus pertinente et plus en rapport avec la réalisation effective d'un développement local durable et participatif que ne l'est la seconde, laquelle a par ailleurs été assez traitée par des mémoires précédents. D'autre part, la problématique de la gouvernance locale est une question d'actualité, autant au plan national qu'au plan africain et mondial. Par ailleurs, la mise en place d'une démarche de bonne gouvernance induit implicitement la résolution des problèmes liés à l'organisation interne de l'administration.

Du reste, ces trois centres d'intérêt désormais regroupés en un seul décrivent l'essentiel des problèmes qui minent à ce jour le fonctionnement des administrations locales et les ralentissent dans leurs recherches du développement durable. Et face à l'ampleur de certains de ces problèmes notamment ceux de corruption, de détournement de deniers publics, de gestion non transparente des ressources publiques, de réalisation insuffisante des objectifs de développement, de favoritisme, de politisation à outrance et d'exclusion de certains citoyens pour des considérations politiques etc., on est fondé à conclure à un problème général de **mauvaise gouvernance**.

Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par le bilan en 2008 de la RAT qui dénonce, entre autres, une faible participation des citoyens à la gestion des affaires locales, le mauvais fonctionnement des mécanismes de reddition des comptes, la stagnation économique au plan national, la persistance, voire l'aggravation de la corruption, des faiblesses au niveau de l'Administration territoriale, l'opacité dans la gestion des communes...

Ce déficit justifie en lui-même l'intérêt de traiter une problématique centrée sur la bonne gouvernance locale dans les collectivités territoriales

décentralisées, car il est inhibiteur de tout effort de développement que ce soit. Or, la finalité que visent aujourd'hui tous les acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux, nationaux ou internationaux est la réalisation des objectifs de développement. Tous conviennent désormais qu'aucun développement durable ne peut être réalisé tant que certaines conditions de base ne sont pas réunies pour favoriser une saine et pertinente gestion des ressources publiques ainsi que l'illustre si bien cette affirmation de Kofi ANAN : « *la bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement* ».

Cette double nécessité de bonne gestion et de développement durable fonde à tous égards l'opportunité, voire l'urgence de rechercher assidûment la bonne gouvernance des collectivités territoriales décentralisées, pour autant que l'on veuille freiner les graves déviations précitées afin de réussir la Réforme de l'Administration Territoriale et offrir aux Béninoises et aux Béninois plus de chances de concrétiser leurs rêves de développement.

## PARAGRAPHE II : SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION

Le graphique de l'arbre des problèmes précédemment élaboré pour définir les liens de causalité entre les différents problèmes permet également de visualiser les manifestations du problème général du **déficit de bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées** ainsi que la consistance de chacun des trois problèmes spécifiques découlant respectivement des trois centres d'intérêt formant la problématique.

D'abord, en ce qui concerne **la participation des populations et des OSC aux processus décisionnels**, DEHOUMON<sup>8</sup>, s'inscrivant dans le contexte de la décentralisation et partant de l'hypothèse que le développement des collectivités territoriales décentralisées passe, entre autres, par la responsabilité et la maximisation de l'utilisation des potentialités locales, qualifie la participation du citoyen comme étant le garant d'une démocratie et d'un développement politique

---

<sup>8</sup> DEHOUMON, P. (2006). *La décentralisation entre risques et espoirs*.

et économique durable : développement politique dans le sens de l'approfondissement de la démocratie à la base et développement économique dans le sens du renforcement de la capacité des communautés pour faire face aux problèmes de développement de manière responsable. Il ne peut y avoir ni démocratie locale ni bonne gouvernance si le citoyen à la base n'exerce pas son droit de participation et de liberté de pensée, car les processus de la décentralisation et de la gouvernance locale impliquent directement le citoyen dans la prise de décisions et dans les mécanismes de contrôle de ceux qui ont en charge la gestion des affaires publiques locales. La non implication des citoyens de la commune entraînerait la fuite des responsabilités, voire l'impunité et l'opacité.

Au demeurant, la participation implique que tous les groupes de population doivent être associés aux processus politiques et sociaux qui les concernent. Cela signifie qu'il existe des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts pour différents groupes, et que ces points de vue sont pris au sérieux pour les processus décisionnels.

Mais le constat d'ensemble qui se fait dans les collectivités territoriales décentralisées au Bénin est que justement, l'implication et la participation des citoyens est plutôt faible. Certes, des efforts sont fournis, mais ce à quoi on assiste plutôt est que dans la plupart des communes est que le niveau de collaboration entre autorités locales et citoyens, entre administrations communales et chefs traditionnels ou autorités religieuses est encore bas. L'implication des ONG, des organisations de la société civile et plus généralement l'implication des citoyens est très faible et il est aisé de remarquer le déficit de communication qui prévaut entre les autorités locales et les populations à la bases. L'une des conséquences immédiates de cette situation est que les populations sont par endroit méfiantes envers leurs administrations locales, ce qui bien entendu, ne peut favoriser la participation d'individus, désormais posée comme l'un des six principes clé<sup>9</sup> de la bonne gouvernance locale.

Quant à la **transparence dans la gestion des affaires publiques locales**, elle implique que le public en général, ou à la limite, les milieux directement

---

<sup>9</sup> Voir la revue de littérature

concernés, doivent disposer d'informations sur les bases et les critères décisionnels de la commune, sur les motivations des décisions prises, sur les dispositions prévues pour leur mise en œuvre et sur ce que l'on sait des effets qu'elles produisent. Le lien entre transparence et bonne gouvernance ne se démontre plus aujourd'hui de sorte qu'on admet désormais qu'une administration bien gouvernée est une administration transparente. Mais ici également, l'écart entre le principe et la réalité des faits dans les collectivités territoriales décentralisées est important. La plupart des administrations locales sont soupçonnées par les populations de gestion non transparente des ressources publiques, soupçons qui sont par moment confirmés par des cas patents de détournement de deniers publics ou par les révélations d'organismes de lutte contre la corruption tel que l'OLC. Mieux, la forte politisation que nous avons relevée à l'état des lieux ainsi que les cas de discriminations politiques, de favoritisme et de traitement inégalitaire des citoyens, ajoutés au défaut de mécanisme d'information des populations sur la gestion des affaires publiques dans la plupart des communes posent davantage le problème de déficit de transparence.

En ce qui concerne enfin la question de **l'efficacité organisationnelle ou de la capacité à réaliser les objectifs de développement**, il faut retenir que ce principe implique que les ressources financières et humaines sont utilisées de manière optimale, sans gaspillage, ni corruption, ni retard. Mais pour ce faire, il faut qu'en amont, les ressources soient mobilisées et que de manière plus générale, les objectifs financiers soient atteints. Mais l'analyse financière que nous avons précédemment faite s'est montrée suffisamment éloquente sur la faible capacité des communes à atteindre ces objectifs financiers à cause notamment de leur faible mobilisation des recettes d'investissement et du bas niveau de leurs contributions internes à l'investissement. Il ne faut pas perdre de vue qu'une bonne partie des investissements réalisés sont des investissements de structure dont l'impact sur le développement local n'est pas directement incident. En ajoutant à ces constats la réalisation peu satisfaisante des dépenses d'investissement par rapport aux recettes totales d'investissement réellement

mobilisées<sup>10</sup>, on constate que les collectivités territoriales décentralisées n'arrivent pas à atteindre les objectifs de développement. Or, il s'agit également là d'un principe désormais consacré de la bonne gouvernance locale.

Au total, la mauvaise gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées se manifeste à travers trois problèmes spécifiques ainsi qu'il suit :

- les populations et les organisations de la société civile participent faiblement aux processus décisionnels locaux ;
- la gestion des affaires publiques locales manquent de transparence ;
- les collectivités territoriales décentralisées ont une faible capacité à réaliser les objectifs de développement.

La vision globale retenue pour la résolution de ces problèmes sera orientée vers l'augmentation du degré de partage de l'information, l'amélioration des négociations et du dialogue entre les acteurs, et l'encouragement de la transparence et de la reddition des comptes. En effet, d'abord le degré de partage de l'information augmente la participation locale qui, à son tour, élève le degré de participation aux débats et les possibilités de contestation lors des prises de position ; ensuite, la réussite de la gouvernance locale dépend largement de l'existence de négociations et de dialogues réguliers qui permettent aux acteurs de semettre d'accord sur les objectifs ainsi que sur la manière de les atteindre. Ils peuvent également servir à améliorer les capacités organisationnelles et institutionnelles des acteurs. Enfin, de nombreux acteurs sont impliqués dans la gouvernance locale sans nécessairement poursuivre le même objectif. Dans l'intérêt de toutes les parties prenantes, il importe de leur donner à tous un sens de la responsabilité. Il est en effet plus facile de suivre les activités des acteurs locaux lorsque des mécanismes ont été mis en place pour rendre les responsables redevables de leurs actes et permettre à la population d'obtenir des informations claires de leur part.

---

<sup>10</sup> Voir le tableau d'analyse financière précédemment élaboré.

## SECTION II : OBJECTIFS DE L'ÉTUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE ET REVUE DE LITTÉRATURE

Après avoir défini dans cette section les objectifs d'étude ainsi que les hypothèses de recherche, nous tenterons de faire le point des débats et contributions antérieurs sur la notion de la gouvernance locale.

### PARAGRAPHE I: OBJECTIFS DE L'ÉTUDE, HYPOTHESES DE RECHERCHE

La problématique en étude ainsi circonscrit, le tableau de bord de l'étude ci-après précise au cas par cas les objectifs général et spécifiques ainsi que les causes supposées et les hypothèses de recherche relatives à chaque niveau d'analyse.

**Tableau 3 : Tableau de bord de l'étude**

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES ETRE A LA BASE DES PROBLEMES	HYPOTHÈSES
NIVEAU GÉNÉRAL		Crise de bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées	Examiner les fondements de la crise de bonne gouvernance dans les CTD		
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux	Analyser les déterminants de la faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux	La méconnaissance des enjeux et des modalités de participation par les autorités élues et par les populations	La méconnaissance des enjeux et des modalités de participation par les autorités élues et par les populations est à l'origine de la faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux
	2	Déficit de transparence dans la gestion des affaires publiques locales	Rechercher les facteurs explicatifs du déficit de transparence dans la gestion des affaires publiques locales	L'insuffisance de communication entre autorités locales et populations à la base	L'insuffisance de communication entre autorités locales et populations à la base favorise le déficit de transparence dans la gestion des affaires publiques locales
	3	Faible capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement	Examiner les facteurs limitant la capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement	La non association du secteur privé à la définition et au financement des opportunités d'investissement	La faible capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement est due à la non association du secteur privé à la définition et au financement des opportunités d'investissement

## PARAGRAPHE II : REVUE DE LITTÉRATURE

### 1. *Vue d'ensemble de la bonne gouvernance*

La « gouvernance », désigne généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation, d'une institution. Cette dernière peut être un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée. La bonne gouvernance met l'accent sur les formes de coordination, de concertation, de participation et de transparence dans la décision et dans la mise en œuvre de la décision. Elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts<sup>11</sup> et est aujourd'hui perçue comme un facteur certain de développement économique et social. Elle favorise une saine gestion des affaires publiques et un relèvement qualitatif du niveau de vie de la population en insistant sur la rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des institutions, sur l'amélioration de la mobilisation et de la gestion des ressources publiques ainsi que sur le renforcement de l'appropriation des valeurs d'obligation de rendre compte et de transparence.

Aussi la bonne gouvernance implique-t-elle une nouvelle organisation du pouvoir et une nouvelle façon de gouverner la société. Elle requiert l'introduction d'innovations dans le processus décisionnel de manière à favoriser l'interaction et la coopération entre partenaires publics et privés selon les principes d'obligation de rendre compte, de transparence, d'efficacité et d'efficience, de réceptivité ou d'adaptabilité, de prospective et de primauté du droit.

La notion de bonne gouvernance présente un caractère hétérogène qui revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. Les milieux internationaux en ont d'ailleurs des approches sensiblement différentes, mais qui présentent toutes un point commun qui est que la gouvernance désigne la manière dont le pouvoir est exercé et la manière dont les décisions importantes dans une société sont prises. Elle se réfère non seulement aux institutions, mais également au fonctionnement de ces institutions. Les différentes définitions soulignent également l'importance non seulement des acteurs de l'Etat, mais également de divers autres acteurs de la société civile.

---

<sup>11</sup>Kouider BOUTALEB, *Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de l'Algérie*, Faculté des sciences économiques et de gestion, Université Abou BekrBelkaid Tlemcen (Algérie)

La bonne gouvernance peut en définitive être caractérisée comme suit: *"La bonne gouvernance est, entre autres, participative, transparente et responsable. Elle est également efficace et équitable. Et elle encourage le respect/ maintien de la loi. La bonne gouvernance s'assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont basées sur un large consensus au sein de la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont entendues dans la prise de décisions sur l'affectation des ressources pour le développement. La gouvernance a trois composantes: économique, politique et administrative. La gouvernance économique comprend les processus de prise de décisions qui affectent les activités économiques d'un pays et leurs rapports avec d'autres économies. Elle a clairement des implications majeures pour l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie. La gouvernance politique est le processus de prise de décision pour la formulation des politiques. La gouvernance administrative est le système d'exécution des politiques. Englobant ces trois composantes, la bonne gouvernance définit les processus et les structures qui guident les rapports politiques et socio-économiques ".<sup>12</sup>*

## **2. Qu'est-ce que la gouvernance locale ?**

La gouvernance locale, également appelée gouvernance territoriale est, quant à elle un système de gouvernance qui désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action, mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, surtout la société civile et l'Etat.

Pour le PNUD, « La gouvernance locale comprend un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus par lesquels les citoyens et leurs groupes peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, négocier leurs différences et exercer leurs droits et leurs obligations au niveau local. Elle nécessite un partenariat entre les institutions gouvernementales locales, les organisations de la société civile et le secteur privé pour la prestation participative, transparente, responsable et équitable des services et le développement local.

---

<sup>12</sup> <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>

Elle requiert le transfert aux collectivités locales de l'autorité et des ressources nécessaires et le renforcement de leur capacité à fonctionner comme des institutions participatives sensibles et responsables vis-à-vis des préoccupations et des besoins de tous les citoyens. En même temps, elle a le souci d'œuvrer au renforcement de la démocratie à la base et de donner aux citoyens, aux communautés et à leurs organisations telles que les organisations communautaires à la base et les ONG les moyens de participer en tant que partenaires égaux à la gouvernance locale et au processus du développement local.<sup>13</sup>

Une bonne gouvernance locale est fondée sur plusieurs piliers : la participation citoyenne, des partenariats entre des acteurs clés à l'échelon local, la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux, des sources d'information multiples, des institutions de redevabilité et une orientation en priorité en faveur des pauvres (PNUD 2004).

Cette approche n'indique pas le type de dirigeants nécessaires pour assurer la bonne gouvernance au niveau local. Il s'ensuit donc qu'il ne faut pas la limiter aux dirigeants démocratiquement élus, mais qu'elle peut également s'appliquer à d'autres formes de direction telles que les autorités et chefferies traditionnelles.

### ***3. Les principes de base de la gouvernance locale***

Aujourd'hui, la plupart des organisations internationales semblent avoir pleinement adopté le concept de gouvernance. Son utilisation reflète la tendance générale à incorporer les considérations politiques dans le développement local. Bien qu'il y ait plusieurs définitions, certaines dimensions essentielles de la bonne gouvernance sont l'objet d'un consensus généralisé et sont acceptées comme étant les principes de base de la gouvernance locale<sup>14</sup> :

- ***la participation d'individus, organisés ou non dans le processus décisionnel local*** : l'implication des populations est nécessaire pour

---

<sup>13</sup> <http://www.undp.org/governance/local.htm>

<sup>14</sup> BONFIGLIOLI, A. (2003) : « **Le pouvoir des pauvres : la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté** », FENU, New York

mettre en interaction les différents intérêts de l'espace local. Elle implique que tous les groupes de population doivent être associés aux processus politiques et sociaux qui les concernent. Cela signifie qu'il existe des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts pour différents groupes, et que ces points de vue sont pris au sérieux pour les processus décisionnels. Elle permet une meilleure appropriation des enjeux de gestion et contribue à la construction d'une véritable citoyenneté locale dans le cadre de la décentralisation qui est par excellence un processus multi-acteur. Il est par ailleurs important, dans une telle dynamique, de connaître l'autonomie, la diversité et le rôle des OSC surtout comme partenaires du dialogue social, de promouvoir la citoyenneté active et participative en les impliquant dans l'animation de la vie publique communale à travers l'élaboration, la budgétisation et le suivi du PDC. En effet, la participation des populations et, de manière plus spécifique, leur consultation éclaire le pouvoir et constituent en même temps une garantie pour ceux qui sont consultés. On entend donc par participation, la capacité d'une personne à prendre part à une décision, à son exécution et à la jouissance de ses résultats. Elle fait partie des mécanismes de partage du pouvoir, compris comme la capacité de divers intérêts à atteindre ce qu'ils veulent. Elle est l'intervention du citoyen dans la prise des décisions communales et aussi son apport au processus de développement de sa commune. La participation peut connaître divers degrés : **l'information** (les instances qui détiennent le pouvoir se limitent à informer et rendre compte des décisions prises, de leur processus et de leurs résultats. C'est le degré le plus faible de la participation. Les populations ne peuvent guère influencer les décisions, contribuer à l'exécution et ou profiter des résultats), **la consultation** (l'instance de pouvoir demande l'avis des personnes concernées et tient compte de leur réaction. La participation reste faible surtout pour ce qui est de l'exécution et des résultats), **la concertation** (diverses instances de pouvoir échangent leurs avis sur un pied d'égalité et prennent ensemble des décisions), **l'implication** (l'instauration d'une dynamique participative généralisée, au quotidien,

pilotée par la collectivité locale, plus qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise) et **la collaboration** (en plus de la concertation au niveau de la décision, les instances se partagent également le travail. Une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs du territoire. Les pouvoirs publics acceptent d'entrer dans une dynamique commune de réflexion et de choix d'orientations partagées avec d'autres acteurs. Il ne s'agit plus de participer à la conception de projets ou à la décision à leur propos, mais bien de participer à leur mise en œuvre concrète. C'est un niveau de participation plus élevé).

- **la transparence ou partage de l'information dans les procédures de prises de décisions** : la participation des acteurs non-étatiques à l'élaboration et au suivi des politiques publiques vise aussi à renforcer la responsabilité des pouvoirs publics envers leur société, la participation étant ici perçue comme un facteur de contrôle de l'action publique locale. Cette transparence constitue d'ailleurs un facteur de renforcement de la participation citoyenne à l'action publique.
- **l'efficacité des autorités locales dans la réalisation des objectifs de développement** : les autorités communales doivent pouvoir gérer les ressources de la collectivité de manière à atteindre réellement les objectifs de développement retenus de manière consensuelle, et sans occulter aucun aspect. Ces objectifs par ailleurs consignés devraient servir de tableau de bord à toute décision de gestion prise par les autorités, car elles sont appelées à rendre compte de l'atteinte desdits objectifs à leurs mandants.
- **l'équité ou traitement égal et impartial de cas similaires de la part des autorités locales** : ce principe est fondé sur l'égalité de tous devant les charges publiques ainsi que de l'égalité de tous devant les lois, en charges comme en avantages. Par ailleurs consacrés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et repris par la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ainsi que la plupart des Constitutions africaines, ce principe est aujourd'hui incontournable de manière à ce que tous les

spécialistes s'accordent à le considérer comme un indicateur essentiel de bonne gouvernance. En application de ce principe, les autorités communales ont à charge de réserver le même traitement à tous leurs administrés, sans favoritisme et sans discrimination aucune (sexuelle, raciale, ethnique, politique, religieuse...).

- ***l'obligation redditionnelle des élus et des fonctionnaires*** : elle est verticale lorsque les élus font entendre les intérêts et les priorités de leurs électeurs et tiennent informés ces derniers des affaires concernant les collectivités territoriales ; elle est horizontale lorsque les fonctionnaires locaux s'efforcent d'appliquer les priorités et les plans préparés par les élus locaux, qu'ils maintiendront informés ; les fonctionnaires pouvant être sanctionnés par les élus, s'ils n'exercent pas correctement leurs responsabilités et vis versa, fut-il par un vote sanction.
- ***la sensibilité à la dimension « genre »*** : La prise en compte de la dimension genre implique pour les autorités locales de revaloriser l'ensemble de la perception ordinaire de la gent féminine. Au Bénin, les femmes représentent la plus grande tranche de la population, mais elles sont généralement marginalisées en ce qui concerne la gestion des affaires publiques et le partage des richesses publiques. La prise en compte de l'aspect genre voudrait que les autorités locales impliquent davantage les femmes dans les processus et les instances décisionnels afin d'accroître leur participation à la gestion, à la prise de décisions et à la mise en œuvre de ces décisions. Ce dispositif tend tout au moins à réduire la discrimination dont les femmes font les frais et qui rompt le principe de l'égalité de tous devant les lois.

Au total, la gouvernance locale doit être perçue, selon le PNUD (2007), comme « *un processus permettant aux élus locaux de bien gérer les affaires publiques suivant les dispositions juridiques en vigueur et avec une certaine transparence et visibilité. De plus cette gouvernance suppose que les élus responsables de la commune doivent tout mettre en œuvre pour la promotion de l'économie locale et un épanouissement de la vie communale* ».

#### ***4. Evolution du concept de gouvernance locale dans le contexte béninois***

Le concept de la Gouvernance locale est rentré dans le vocabulaire béninois avec l'installation des conseils communaux et municipaux en 2003. Au début, les dispositions juridiques n'existaient pas et les efforts en la matière ont été l'apanage des ONG. Avec les changements institutionnels au niveau du Ministère en charge de la décentralisation, l'ancienne Direction Générale de l'Administration Territoriale a été scindée en deux Directions Générales : la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) et la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE). C'est au niveau de la DGDGL qu'il existe désormais une direction technique appelée Direction de la Gouvernance Locale (DGL) dont la mission est de promouvoir les pratiques de gestion transparente et participative des affaires publiques locales.

Courant 2006-2007, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a entrepris de procéder à une auto évaluation de la gouvernance locale au Bénin en s'efforçant d'adapter la théorie générale de la bonne gouvernance retenue par les milieux internationaux au contexte béninois, en se fondant essentiellement sur les lois de la décentralisation. L'un des mérites de cet exercice est d'avoir abouti à définir un ensemble d'indicateurs de gouvernance locale (IGL) aisément vérifiables et transversaux à la majorité des aspects de l'Administration communale. Le principal mérite de la détermination par l'ANCB de ces indicateurs est d'avoir pu obtenir le consensus de tous les acteurs de la décentralisation au Bénin sur les aspects pratiques de l'évaluation de la gouvernance locale et de définir par la même occasion des dimensions concrètes de sa mise en œuvre.

Ces IGL sont répartis en cinq domaines ainsi qu'il suit :

**TABLEAU 4 : LES INDICATEURS DE GOUVERNANCE LOCALE SELON L'ANCB**

DOMAINE	CONTENU	INDICATEURS
<b>1 Organisation de l'Administration communale</b>	L'administration communale doit être assez organisée pour faire face aux tâches de développement. Elle doit être en mesure d'imprimer le bon rythme et de coordonner les initiatives locales et fournir des prestations de qualité aux populations	1.1 Nombre de sessions du conseil communal
		1.2 Nombre de services fonctionnels
		1.3 nombre de commissions fonctionnelles
<b>2. Gestion administrative et financière</b>	Il s'agit de s'assurer de la mobilisation pertinente et de la bonne utilisation des ressources pour l'atteinte des objectifs fixés.	2.1 Adoption du budget dans les délais
		2.2 Taux d'exécution du budget investissement
		2.3 Respect des procédures de passation des marchés
		2.4 Fonctionnalité des systèmes de classement et d'archivage
		2.5 Taux d'exécution du PAI
<b>3. Information-participation du citoyen et prise en compte de l'aspect Genre</b>	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 la mairie. 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 locale. L'information et la participation sont alors des garantes d'une gestion transparente	3.1 Information des citoyens sur les décisions du conseil communal
		3.2 Implication des citoyens
		3.3 Implication des femmes dans les activités de développement de la commune
		3.4 Nombre d'actions spécifiques en faveur des femmes pour l'année écoulée
		3.5 Mécanisme d'information du public par rapport aux prestations de l'administration communale
<b>4. Prestations de l'administration communale</b>	Pour une gouvernance locale de qualité, les autorités doivent veiller à ce que les prestations de l'administration locale soient les meilleures possibles et aptes à donner pleine satisfaction aux usagers.	4.1 Durée de délivrance de l'acte de naissance
		4.2 Organisation et gestion de l'espace dans les communes
		4.3 Exécution des marchés publics
		4.4 Assistance sociale
<b>5. Mobilisation des ressources</b>	L'un des principes cardinaux de la décentralisation étant l'autonomie financière des collectivités locales il faut s'assurer que les communes mobilisent suffisamment de ressources pour faire face aux charges qui sont les leurs. Le cas échéant signifierait simplement la disparition de la commune parce qu'elle serait jugée non viable. Mais au-delà de la viabilité des communes, il s'agit de s'interroger sur la disponibilité de ressources permettant d'investir et d'impulser le développement local.	5.1 Accroissement du taux de recouvrement des ressources propres
		5.2 Accroissement des ressources externes
		5.3 Actions en faveur de la promotion de l'économie locale

Source : Elaboré sur la base du rapport général de l'auto-évaluation au Bénin

**DEUXIEME PARTIE : DEMARCHE METHODOLOGIQUE  
ET APPROCHES DE SOLUTIONS**

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup>: VERIFICATION DES HYPOTHESES**

Nous ferons ici état des approches théoriques et méthodes empiriques employées. La recherche documentaire (approche théorique) qui nous avait déjà inspiré lors de l'élaboration de la revue de littérature s'est beaucoup fondée sur des ressources collectées sur Internet. Les ouvrages, les e-books, les revues spécialisées et les publications exploités ont été principalement consultés à partir des sites WEB de plusieurs organisations internationales et structures spécialisées ainsi qu'auprès de l'ANCB, de l'OLC, du HCGC et du centre de documentation de l'ENAM. Les informations ainsi mobilisées nous seront aussi utiles pour vérifier nos hypothèses de recherche sur la base des données collectées et des observations issues de nos investigations auprès des communes échantillonnées et des personnes ressources et institutions interviewées (méthodes empiriques).

### **SECTION I : DE LA COLLECTE A L'ANALYSE DES DONNEES**

#### **PARAGRAPHE I<sup>ER</sup> : PREPARATION DE L'ENQUETE ET MOBILISATION DES INFORMATIONS**

L'opportunité de l'enquête se justifie par la nécessité d'évaluer la justesse des hypothèses que nous avons émises en fonction des réalités vécues dans les communes. L'intérêt de cet exercice est donc de confirmer ou d'infirmer nos hypothèses de recherches et de connaître par conséquent les causes réelles se trouvant à l'origine du déficit de bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées au Bénin.

Dans le but de collecter des informations aussi fiables que possible, un échantillon de communes a été constitué pour servir de population d'enquête, avec le souci d'être autant représentatif que possible. A cet effet nous avons catégorisé les soixante dix sept communes du Bénin en communes à statut particulier et en communes ordinaire, puis en communes lacustres et en communes non lacustres. Nous avons ensuite élaboré des critères de sélection à savoir :

- l'échantillon doit comprendre au moins 10% des 77 communes, soit un total arrondi de 8 communes ;
- il doit comprendre au moins une des trois communes à statut particulier ;
- il doit comprendre au moins une commune lacustre ;
- il doit comprendre au moins une commune ordinaire dans chacun des départements fonctionnels.

Sur la base de ces critères, nous avons procédé à un choix aléatoire dans chaque catégorie de commune ainsi qu'il suit :

1. la commune de Porto-Novo au titre des communes à statut particuliers ;
2. la commune de Sô-Ava au titre des communes lacustres ;
3. la commune de Kpomassè pour le département de l'Atlantique-Littoral ;
4. la commune de Sèmè-Kpodji pour le département de l'Ouémé-Plateau ;
5. la commune de Klouékanmè pour le département du Mono-Couffo ;
6. la commune de Glazoué pour le département du Zou-Collines ;
7. la commune de Nikki pour le département du Borgou-Alibori
8. et la commune de Djougou pour le département de l'Atacora-Donga.

Compte tenu de la diversité des informations à recueillir, nous avons tenu à ce que la qualité de nos informateurs soit aussi variée que possible. Pour ce faire, les informateurs pressentis dans chaque commune sont répartis en deux groupes : le groupe des autorités locales et des agents publics, animateurs de la vie des administrations locales et le groupe de la société civile, bénéficiaire ou victime (selon les cas) de la qualité de la gestion des dites administrations locales.

Compte tenu du grand nombre de personnes composant chacun de ces groupes et dans l'impossibilité de les rencontrer individuellement, nous avons

choisi de nous entretenir avec elles en focus. Trois « focus groups » ont été ainsi constitués dans chaque commune :

- le focus group réunissant les membres du conseil communal élargi aux agents de la mairie et à quelques responsables de services déconcentrés présents sur le territoire de la commune au titre des agents publics ;
- le focus group réunissant la chefferie traditionnelle et les autorités religieuses au titre de la société civile ;
- et le focus group réunissant les ONG et les opérateurs économiques au titre de la société civile.

Les informateurs ont été pour la plupart mobilisés grâce aux maires ou aux SG de mairie qui se sont chargés de leur faire parvenir des invitations à cet effet. Nous nous sommes en outre entretenu avec des citoyens choisis à tout hasard dans chaque commune.

L'outil employé pour la collecte des données est composé de guides d'entretien semi directif. La collecte de données qualitatives a été préférée à celle de données quantitatives. Il est vrai que les données quantitatives nous auraient permis de formuler des réponses quantifiées à certains questionnements que nous avons formulés, mais il ne faut pas perdre de vue que la collecte de données quantitatives vérifiées est particulièrement difficile dans la plupart des communes au Bénin où l'importance de la tenue d'archives et de l'établissement régulier de statistiques n'est pas encore partagée de tous. Très vite, nous nous sommes heurtés à la difficulté d'obtenir de nos interlocuteurs des chiffres précis et les quelques uns que nous avons pu réunir nous ont été communiqués avec parfois des erreurs et énormément de réticence. Bien plus, ni le temps, ni les ressources financières dont nous disposions le temps dont nous disposions n'étaient suffisants pour mettre en place un dispositif de collecte de données quantitatives. Voilà les raisons qui nous ont fondé à préférer des données qualitatives, données que nous avons purgées et vérifiées grâce aux 155 questions croisées ayant meublé les différents guides d'entretien employés.

## PARAGRAPHE II : LIMITES DES INFORMATIONS COLLECTEES

Les opérations de collecte projetées dès le début des investigations ne se sont pas toutes déroulées telles que nous l'aurions souhaité pour diverses raisons. Ce qu'il faut signaler, c'est notamment la barrière linguistique dans certaines localités qui nous a contraint par endroit à recourir aux services d'interprètes locaux, ainsi que l'absence de quelques élus et chefs de services communaux qui n'ont pas répondu à notre invitation. De même, quelques invités ont tenté de marchander leur participation aux entretiens, et si certains ont fini par démordre, d'autres par contre ont exigé de recevoir nécessairement une contrepartie, ne serait-ce que pour compenser le temps perdu à répondre à nos préoccupations.

Cette situation a été plus délicate encore avec certains chefs traditionnels qui ont exigé de procéder au « rituel de libation » (répandre de l'eau en offrande aux divinités) pour calmer les « esprits de l'ombre qui les accompagnent », ce rituel désignant, dans le cas présent, un désintéressement financier, ne serait-ce que symbolique.

Il faut noter également que très vite, nous nous sommes aperçu dans certaines communes que les autorités locales ont invité de préférence leurs partisans, de manière à nous donner une vue de la gouvernance de leur commune qui les favorise. Cette situation a exigé de nous de faire preuve d'assez de perspicacité pour déceler la manœuvre et y remédier en nous efforçant de rencontrer d'autres acteurs et d'avoir une vue plus exacte sur l'état de la gouvernance dans les communes.

Enfin, il y a lieu de signaler que dans aucune commune visitée, les autorités locales n'ont été en mesure de nous fournir avec certitude les statistiques officielles que nous avons demandée. En conséquence, aucune des données chiffrées que nous avons directement collectées dans les communes n'a pu être exploitée, ce qui nous a contraint à une investigation complémentaire en vue d'obtenir des statistiques fiables.

Cependant, il est très utile de préciser que, nonobstant ces difficultés, la pertinence des informations recueillies n'est pas très entachée ainsi que nous avons pu remarquer à l'issue de leur croisement rendu possible grâce au grand nombre de questions ayant meublé les guides d'entretien.

## **SECTION II : PRESENTATION DES INFORMATIONS COLLECTEES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC**

### **PARAGRAPHE I<sup>ER</sup> : PRESENTATION DES INFORMATIONS RECUEILLIES**

Rappelons d'entrée de jeu que la gouvernance locale a pour objectif de rendre autonomes les communautés à la base, de les rendre plus actifs afin d'assurer un développement harmonieux de toutes les localités, par l'impulsion d'une dynamique de concertation entre les différents acteurs en présence. Cela suppose en principe que la relation entre élus locaux et populations doit être une relation de proximité fondée sur l'implication des citoyens dans la gestion communale, sur un partenariat local, de symbiose et de synergie d'actions. C'est aussi une relation fondée sur l'obligation de résultat, sur un courant d'échanges réciproques et constants.

Dans les communes ciblées, la plupart des personnes rencontrées au titre de la société civile (simples citoyens, ONG, chefferie traditionnelle et autorités religieuses) sont conscientes de ce qu'il leur appartient de développer leur localité, ou, à tout le moins, d'y contribuer. Paradoxalement plusieurs des personnes interrogées avouent ne pas s'intéresser réellement à la gestion qui est faite des affaires publiques locales, parce qu'elles ne s'y sentent pas impliquées par les autorités locales. Or, l'engagement des populations pour la mise en œuvre des actions est une condition essentielle pour un développement local effectif.

Certes, les élus locaux rencontrés sont conscients de ce qu'ils tiennent leur légitimité de leurs populations, qu'ils les représentent pour travailler pour elles et avec elles en faveur du développement de leur commune et que leur participation aux diverses actions entreprises dans la commune ainsi qu'à la prise des décisions est nécessaire pour former un consensus aussi large que possible. Mais, cette conscience qu'ils partagent reste théorique et inopérante. Nous avons en effet pu observer que ce qu'aujourd'hui les autorités locales attendent des populations à la base est plus de payer les impôts et taxes pour financer leurs activités que d'adhérer effectivement à la mise en œuvre de ces

activités, ce qui est d'ailleurs bien illustré par ces propos recueillis auprès d'un maire : « *il y a un conseil communal, et si les populations doivent participer, c'est qu'elles contribuent au financement des différentes actions en payant les impôts et les taxes. Mais du point de vue de la gestion quotidienne, je ne vois pas comment elles peuvent beaucoup contribuer* ». Et pour cause, les autorités locales estiment que les lois de la décentralisation ont déjà défini les diverses modalités de participation des populations à travers l'élection des conseillers à divers échelons de l'organisation territoriale et la possibilité à elles offerte d'assister aux sessions du conseil communal mais sans droit de vote. Aussi certaines autorités locales trouvent-elles peu pertinent d'organiser des réunions de proximité qui sont en réalité des « espaces de concertation et de socialisation », quand bien même ils partagent tous la conviction qu'une réelle association des populations à la formation des décisions favoriserait chez elles un plus grand engagement envers l'exécution et surtout le financement desdites décisions.

Le constat au niveau des populations est que justement, leur participation aux sessions des conseils communaux est dérisoire. La majorité des personnes rencontrées au titre de la société civile estiment d'ailleurs que les administrations locales ne les impliquent ni dans la formation des décisions, ni dans leur exécution : elles se contentent de subir les décisions prises par les élus locaux.

Si quelques unes des personnes interrogées sont convaincues de la nécessité de leur participation à la gestion de leur commune, notamment en ce qui concerne la prise des décisions et le financement des actions qu'entraînent ces décisions, un grand nombre en revanche continuent de ne éprouver aucune appartenance à leur communauté locale. La conséquence est que cette grande majorité ne s'intéresse que peu à la gestion qui est faite des affaires publiques locales et ne s'attendent qu'à des réalisations de la part des autorités locales. Pour cette grande frange, les affaires communales ne sont pas les leurs. Du coup, payer les impôts et taxes s'apparente à une perte d'argent. Une citoyenne interviewée a même déclaré que payer les impôts et taxes, c'est « *donner gratuitement aux autorités locales les pauvres sous que je gagne sous le soleil et la*

*pluie pour que ces derniers s'en servent pour entretenir leurs familles et leurs amis. »*

Cette affirmation qui illustre combien les populations ne comprennent pas les enjeux de leur participation à la gestion des affaires de leurs communes montre également combien elles ne savent pas à quoi sont affectées et employées les ressources qu'elles cotisent. Ce problème pose la question de la transparence des administrations locales. Rappelons que la transparence *« implique que le public en général, ou du moins les milieux directement concernés, doivent disposer d'informations sur les bases et les critères décisionnels (...), sur les motivations des décisions prises, sur les dispositions prévues pour leur mise en œuvre et sur ce que l'on sait des effets qu'elles produisent »*<sup>15</sup>. Le défaut de transparence ne signifie pas systématiquement qu'il existe des malversations, mais il laisse justement présumer que des malversations existent. C'est ce qui explique la nécessité de rendre compte régulièrement aux populations et autres parties prenantes des diverses opérations de gestion.

Mais en ce sens, le constat d'ensemble dans les communes est que nulle part, il n'existe un cadre de reddition de comptes aux populations. Il est vrai qu'à l'occasion des sessions du conseil communal, des points d'étapes sont faits aux conseillers sur la gestion du budget et qu'annuellement, les communes élaborent leurs comptes administratifs. Mais il ne s'agit point là d'occasions de compte rendu aux populations, mandants des autorités locales. À tout le moins, quelques citoyens ayant assisté aux sessions sont informés des points d'étapes d'exécution des budgets, mais la majorité des citoyens n'en obtiennent jamais. La raison paraît bien simple : ni les lois de la décentralisation, ni les coutumes et habitudes au Bénin ne prévoient que périodiquement les autorités locales rendent fidèlement et précisément compte de la gestion qu'elles ont faites des différentes contributions des populations locales.

La reddition des comptes devrait en principe être rendue aisée par la politique de communication mise en œuvre dans les communes. Or, comme nous l'avons déjà remarqué à l'état des lieux, la communication telle que mise en

---

<sup>15</sup> Coopération suisse, *Décentralisation et gouvernance locale : définition des concepts*, 2007

œuvre par les collectivités territoriales décentralisées au profit des populations comporte encore de nombreuses insuffisances. Ce qui est partiellement à l'origine de ce que une frange assez importante des populations est en marge de la gestion quotidienne de leur localité et qui fait que nombre de personnes se sentent lésées ou écartées par les responsables locaux. Ils se plaignent d'une gestion unilatérale de la commune qui ne favorise guère la transparence et ils remettent en cause la crédibilité des élus locaux parce qu'ils ne disposent pas d'informations suffisantes sur la mise en œuvre des décisions et la gestion des ressources locales.

La plupart des citoyens abordés n'ont aucune idée du montant des budgets locaux ou encore moins des comptes administratifs. Ils affirment n'avoir aucune visibilité dans la gestion des finances locales. Les seules occasions pour s'informer de l'exécution du budget sont les sessions du conseil communal ou de leurs comptes rendus. Ici encore, les populations ne sont pas présentes car elles n'y sont pas habituées et n'en maîtrisent pas le sens. Bien plus, les quelques uns qui y assistent s'offusquent de ne pas avoir le droit à la parole. Et quand bien même les comptes-rendus de session sont ordinairement affichés, on remarque qu'ils sont peu ou pas consultés. Cela n'étonne d'ailleurs pas, pour autant qu'on garde à l'esprit qu'un nombre important de béninois sont encore analphabètes.

Abordant la question de l'implication des opérateurs économiques privés dans l'identification et la valorisation des opportunités d'investissement dans les communes, on s'aperçoit que tout comme les citoyens ordinaires, ils sont peu ou carrément pas sollicités. Or, il est bien connu que c'est le secteur privé qui est partout l'investisseur le plus dynamique et avisé en même temps qu'il apparaît être un gros pourvoyeur d'emploi et un moteur de développement incontournable. Mieux, les opérateurs privés dénoncent par endroit le peu d'effort fournis par les administrations locales pour leur créer des conditions favorables à l'investissement privé ou pour les accompagner en ce sens. On comprend alors aisément que dans toutes les communes, la capacité propre des collectivités territoriales décentralisées à contribuer à l'investissement soit autant faible que nos analyses l'ont montré à l'état des lieux.

Mais une cause supplémentaire a été identifiée comme étant à l'origine de la faiblesse des investissements locaux. Elle tient de ce que la plupart des communes ont des ressources intérieures limitées, de sorte qu'elles sont fortement dépendantes des aides extérieures et des subventions de l'Etat. Le tableau d'analyse financière que nous avons réalisé à l'état des lieux l'illustre d'ailleurs assez bien : si malgré leur faible contribution de 4,21% à l'investissement, les communes de l'échantillon parviennent quand même à obtenir un taux moyen de réalisation des dépenses d'investissements par rapport aux prévisions d'environ 40%, c'est bien grâce à ces aides et subventions externes sans lesquelles l'investissement local risquerait d'être nul.

Au cours de nos recherches, nous avons identifié deux causes comme étant à l'origine de cette insuffisance de ressources. D'abord la faiblesse de l'assiette fiscale de plusieurs communes, ensuite et surtout l'incivisme fiscal des citoyens dont une frange importante est partout réticente à s'acquitter de leurs redevances fiscales. Mais en tentant d'approfondir la question, on s'aperçoit justement que si les citoyens sont réticents, c'est que dans l'ensemble, ils ne comprennent ni l'intérêt de payer les impôts et taxes, ni ce à quoi servent les redevances dont ils s'acquittent, parce que justement, on ne le leur a pas assez ou pas du tout expliqué. Dès lors, c'est le problème de la communication locale qui se pose à nouveau.

## **PARAGRAPHE II : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC**

Il s'agira ici de vérifier les hypothèses de recherche eu égard aux informations collectées et d'établir ensuite un diagnostic.

La première hypothèse de recherche avait été formulée comme suit : la méconnaissance par les autorités élues et les populations des enjeux et des modalités de participation est à l'origine de la faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux.

Au terme des investigations, nous pouvons faire les constats que les autorités locales connaissent plutôt bien les enjeux liés à la participation de

leurs administrés. Mais ce qu'ils semblent ne pas maîtriser en revanche, ce sont les modalités de cette participation. Nous l'avons vu à la revue de littérature, la participation peut prendre plusieurs formes, de la simple information à la collaboration, passant par la consultation, la concertation et l'implication. L'effectivité de la participation favorise l'émergence d'espace de dialogues sur les questions d'intérêt collectif. Mais au terme des investigations, nous n'avons pu observer nulle part aucune des modalités précitées de la participation. A tout le moins, on remarque un certain effort en faveur de l'information qui représente justement le plus bas degré de participation. Et il faut encore relever le fait que cet effort d'information est toujours timide.

Pour ce qui concerne les citoyens, le constat est qu'une minorité est informée des enjeux de la participation, mais sans plus en connaître vraiment les modalités. Ils savent que les autorités locales devraient les associer aux processus décisionnels, mais ne maîtrisent pas vraiment comment cela serait possible. Et dans ce contexte, c'est à juste titre qu'ils s'offusquent de ne pas avoir droit de vote aux sessions du conseil communal auxquelles ils assistent. Du reste, la grande majorité des citoyens ne s'identifient pas vraiment à leur communauté locale. La conséquence est qu'ils font montre d'une certaine indifférence qui frise par endroit de l'apathie et parce qu'ils ne trouvent pas vraiment l'intérêt de participer aux processus décisionnels locaux ou de payer leurs impôts et taxes, ils se contentent de subir les décisions de l'administration locale.

En conclusion, l'hypothèse n'est que partiellement vérifiée, car en définitive, les causes se trouvant à l'origine de la faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux sont :

- la méconnaissance par les autorités locales des modalités de participation ;
- la méconnaissance par la plupart des citoyens des enjeux et des modalités de leur participation ;
- l'apathie d'une large frange des populations vis-à-vis des affaires publiques locales ;

Quant à la deuxième hypothèse de recherche, elle a posé que l'insuffisance de communication au profit des populations favorise le déficit de transparence dans la gestion des affaires publiques locales. A l'issue des investigations, il ressort qu'effectivement, aucune commune ne dispose d'un cadre de reddition des comptes aux populations à la base ou d'un mécanisme pour que les populations soient informées de la manière dont les affaires publiques sont gérées, notamment celles ayant une incidence financière.

Certes, les communes établissent annuellement leurs comptes administratifs, mais il faut relever trois observations : d'abord, le compte administratif est un document technique dont la lecture requiert un certain niveau intellectuel dont le commun des béninois ne justifie pas ; ensuite, lors du vote du compte administratif en conseil, les débats se portent généralement sur les états récapitulatifs qui ne permettent pas d'en saisir le détail ; enfin, seule une minorité de citoyens assiste aux sessions du conseil. C'est dire qu'en définitive, les populations n'ont pas de compte rendu et dans ce cas de figure, il n'est pas étonnant qu'elles ne comprennent pas à quoi sert leur argent.

En gardant à l'esprit que la transparence insiste sur l'information des mandants sur la mise en œuvre des décisions de gestion et l'emploi des ressources de divers ordres et que le défaut de transparence se réfère à une situation de déficit d'informations sur la mise en œuvre desdites décisions et ressources, on en conclut que l'insuffisance d'informations au profit des populations favorise le déficit de transparence dans la gestion des affaires publiques locales. En conséquence, l'hypothèse est vérifiée.

Enfin, d'après la dernière hypothèse, la faible capacité des CTD à réaliser les objectifs de développement est due à la non association du secteur privé à la définition et au financement des opportunités d'investissements. Il ressort de nos observations que les opérateurs économiques privés sont très peu ou pas du tout associés à l'identification des opportunités d'investissements. L'intérêt de les associer réside en ce qu'ils chercheront à tirer profit des opportunités identifiées individuellement ou sur la base de conventions de partenariat avec

les administrations locales, ce qui permettra d'accroître le volume d'investissement intérieur. Mais en complément de cette cause, il s'est révélé que les ressources intérieures de plusieurs communes sont maigres pour la simple raison que les citoyens se refusent à payer les redevances fiscales. Ils n'en comprennent pas les enjeux, car on ne leur a pas suffisamment expliqué.

En conséquence, l'hypothèse n'est que partiellement vérifiée et les causes réelles se trouvant à l'origine de la faible capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement sont que d'une part, les citoyens ne sont pas mobilisés pour s'acquitter de leurs redevances fiscales et que d'autre part, le secteur privé n'est pas associé à l'identification et à la valorisation des opportunités d'investissements.

La relecture des trois problèmes spécifiques et de leurs causes respectives montre que concrètement, la plupart des obstacles à la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées découlent majoritairement de la faible mobilisation des différentes couches des communautés locales autour de la gestion des affaires publiques locales. On en conclut que la crise de la gouvernance locale au Bénin est en définitive une crise de participation sociale, d'où la nécessité de mettre en place des mesures visant à instaurer et à accroître non seulement la participation, mais aussi à intensifier la communication locale, afin d'offrir plus de chance à la RAT de réussir, pour le mieux être de tout le peuple béninois.

## **CHAPITRE II: VERS L'AVENEMENT D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES AU BENIN**

Nous avons pu conclure précédemment que la crise de la gouvernance locale au Bénin est en définitive une crise de participation sociale. La résolution des difficultés et insuffisances telles que décrites nécessite donc un certain nombre d'actions en vue d'une gestion participative, concertée et transparente des affaires publiques locales.

### **SECTION I : INTENSIFICATION DE LA PARTICIPATION SOCIALE COMME MESURE DE BASE AU RENFORCEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**

Deux types de mesures favoriseront l'intensification de la participation sociale comme mesure de base au renforcement de la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées : d'une part les mesures en faveur d'une plus grande implication des populations en général, et d'autre part, les mesures visant à accroître l'implication du secteur privé dans l'identification et la valorisation des opportunités d'investissements.

#### **PARAGRAPHE I<sup>ER</sup> : LA CREATION ET L'ANIMATION DE CADRES COMMUNAUX DE GESTION PARTICIPATIVE ET DE CONCERTATION**

La gestion participative, c'est-à-dire celle qui se fonde sur la participation de tous les partenaires en les associant tout au long du processus de gestion, notamment à la prise de décision, au contrôle et à l'évaluation est une option de gestion qui permettra aux autorités locales de résorber le faible niveau d'implication des populations dans les affaires publiques locales. Il ne s'agira plus pour nous d'en évoquer ici les enjeux, mais plutôt d'en proposer des mécanismes de mise en œuvre.

Pour ce faire, il faudra en tout premier lieu renforcer l'existant en incitant les populations à assister aux sessions des conseils communaux, ou, à tout le

moins, à prendre connaissance des comptes rendus de sessions ordinairement affichés en un lieu public. A cet effet, il est important que dans chaque commune, les autorités locales mettent en place une campagne de sensibilisation, d'information et d'éducation afin de faire comprendre aux citoyens les enjeux de leur participation et de leur faire réaliser que non seulement, c'est leur droit d'assister aux sessions, mais que mieux, cela va de leurs intérêts. Mais pour pouvoir mieux mobiliser la grande masse des populations, nous pensons qu'il serait utile d'impliquer fortement et directement dans cette campagne les leaders d'opinion locaux, la chefferie traditionnelle, les autorités religieuses, etc.

Il n'est cependant pas évident que ces campagnes contribueront à réaliser à elles seules le niveau de participation souhaitée. Aussi suggérons-nous de créer dans les villages et quartiers de ville des conseils thématiques participatifs (CTP) centrés sur les thématiques pour lesquelles l'implication des populations se révèle indispensable.

Les CTP tels que nous les proposons s'apparentent à des creusets de dialogues et d'échanges entre populations et administrations locales et ayant pour but d'accroître sensiblement le degré d'information des participants. Soit par exemple une commune Alpha où dans l'un des villages, le moyen de subsistance ordinaire des populations est l'exploitation incontrôlée des essences naturelles. Lorsque les autorités locales identifient cette exploitation comme étant à l'origine de nombreux autres problèmes et qu'il faut y mettre fin, elles peuvent par exemple mettre en place à cet effet un CTP aux réunions desquels toute personne se sentant concernée est invitée avec possibilité de prendre la parole. L'intérêt est que contrairement aux sessions des conseils communaux, les populations se sentiront plus impliquées, car elles y disposent du droit d'exprimer leurs opinions, leurs inquiétudes, leurs besoins d'éclaircissement et c'est également l'occasion pour les autorités locales ou leurs représentants d'expliquer directement aux populations la pertinence des actions envisagées. Soit également le cas d'une autre commune Beta où les autorités locales envisagent de mettre en œuvre une activité dans laquelle elles souhaitent la

participation des populations. Un CTP peut également représenter un moyen de mobilisation sociale autour de leur idée. Il représentera alors une occasion pour chaque participant de faire ses contributions, ce qui bien entendu, l'amènera à faire preuve d'engagement actif, car il se sera identifié dans les actions envisagées.

Un autre moyen envisageable pour faire participer la population est l'option du budget participatif. Le budget participatif est un budget dont l'élaboration repose fondamentalement sur la participation directe des citoyens.

L'expérience la plus célèbre et la mieux réussie du budget participatif est celle de *Porto Alegre* au Brésil qui l'a adoptée dès 1989. Elle a été ensuite reprise dans plusieurs autres collectivités territoriales dont, par exemple, la Commune de *Ndiarème* au Sénégal. Dans tous les cas, le budget participatif apparaît comme une méthode de démocratie directe et un mécanisme pertinent de mobilisation de la population autour de la gestion de la commune. Il accorde au citoyen le moyen d'exercer la plénitude de sa citoyenneté, non pas seulement une fois tous les cinq ans à l'occasion des élections, mais pendant toute la durée du mandat en contrôlant les actions de l'exécutif local et en y intervenant.

En s'inspirant de l'expérience brésilienne, l'élaboration du budget participatif partira de villages et quartiers de ville. Toute la population sera invitée à préciser ses besoins et à établir des priorités (salubrité, habitat, éducation, santé...) au cours de réunions publiques dans son village ou son quartier. À cela s'ajoutera une participation construite sur une base thématique permettant la prise en compte de la vision globale de la ville telle que définie dans les PDC. A ces diverses réunions, des représentants de l'Administration locale plus ou moins avertis des contraintes de mobilisation des ressources et des options stratégiques par arrondissement et/ou quartier seront présents pour fournir des informations techniques, légales et/ou financières et faire éventuellement des propositions de manière à ne pas trop s'éloigner des grandes lignes tracées par le PDC et les exigences d'élaboration du budget communal.

Au terme de ce processus, chaque village ou quartier de ville présentera ses choix aux experts de la Commune qui, sur la base du PDC et des diverses informations financières devant être prises en compte pour l'élaboration du budget, en feront l'arbitrage motivé et la planification. Ainsi, ce sera sur le fondement des observations directes et des attentes et amendements de la population que se réalisera le budget communal et dont l'exécution sera ultérieurement suivie au niveau de chaque quartier au cours de réunions diverses.

L'intérêt du budget participatif ainsi qu'on a pu l'observer à Porto Alegre au Brésil ou à Ndiarème au Sénégal est que le citoyen se sent davantage membre d'une communauté dont la gestion devient dès lors l'un de ses centres d'intérêts. Il constitue en tant que tel un moyen efficace de lutte contre l'incivisme qui fait perdre chaque année des sommes énormes aux communes et un mécanisme d'incitation des citoyens à payer spontanément leurs contributions fiscales.

La création de cadres de concertation communaux constitue également une option envisageable pour accroître la participation. La présence de représentants des habitants dans le groupe responsable de donner les grandes orientations des activités de la commune et / ou de les mettre en œuvre est une manière de les considérer comme partenaires et de les impliquer en tant que tels. Il s'agit d'une structure beaucoup plus partenariale que consultative. Les représentants des autorités locales, de la population et des acteurs locaux se retrouvent au sein d'une même commission et tentent d'arriver à un consensus sur des options et des projets. La multiplication (objective toutefois) des réunions entre les habitants et les différents acteurs locaux participe à la création de nouveaux réseaux d'interconnaissance, voire de groupes porteurs de projets ainsi qu'à une ouverture aux logiques d'autres groupes. Il existe une possibilité de débats et échanges d'arguments susceptibles de faire évoluer les participants vers une position commune.

L'avantage essentiel des commissions par rapport à de simples réunions de consultation ou de concertation ponctuelles réside dans leur caractère

permanent qui leur permet d'exercer un contrôle de vigilance et de dynamisation de projets au fil du temps, à condition qu'elles gardent leur motivation. De telles commissions ne peuvent fonctionner qu'avec un nombre limité de représentants et ne peuvent être ouvertes à tous ceux qui voudraient siéger. Un choix doit être opéré. Il est donc souhaitable que les groupes en présence mandatent des représentants et par le fait même apparaît le risque de déconnexion entre les représentants et leur base. C'est pourquoi l'une des conditions essentielles de réussite est le caractère représentatif de la commission et la matérialisation de la représentation par des contacts effectifs entre les membres et leur groupe d'appartenance de base. Il faut donc veiller à une composition suffisamment représentative des groupes de travail pour que le processus de participation ne tourne pas en circuit fermé au sein d'un petit groupe dans l'indifférence de la majorité de la population et assurer la restitution de la démarche à la population dans son ensemble.

## **PARAGRAPHE II : LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE COMME NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT LOCAL**

Le partenariat public-privé (PPP) est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère. Les contrats de partenariat permettent de mettre en œuvre le PPP.

Le contrat de partenariat permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les

projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures, etc.

Le contrat de partenariat se conclut pour une période longue, généralement entre 20 et 30 ans, déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. Il présente des modalités de rémunérations originales puisque ces dernières peuvent :

- être étalées sur la durée du contrat ;
- être liées à des objectifs de performances ou de disponibilité du bien/service ;
- intégrer des recettes annexes.

Sur le fond, les avantages de la formule d'un contrat de partenariat tiennent à sa flexibilité. Ainsi le partenaire privé prend en charge la maîtrise d'ouvrage et le contrat est amené à évoluer au cours des années, afin de s'adapter à des changements d'environnement. En outre, le contrat de partenariat se caractérise par un partage des risques entre la personne publique cocontractante et les opérateurs privés. L'objectif est de faire porter le risque par le partenaire le plus à même de l'assumer. Enfin, le contrat de partenariat apporte une prévisibilité financière alliée à une contractualisation précise pour les différents partenaires. Pour ce faire, les partenaires privés se regroupent au sein d'une société de projet (SP) qui portera uniquement le projet. Ce sera donc la SP qui conclura avec la personne publique et assurera la construction et la gestion de l'infrastructure. Pour assurer la construction, la maintenance et l'exploitation du projet, la SP passera des contrats avec des constructeurs, des exploitants, etc. Pour financer la construction, les partenaires privés investissent des fonds propres dans la SP, et dans une plus grande mesure la SP se financera par dette bancaire et/ou obligataire. Une fois l'équipement construit, la SP en assure la gestion (maintenance ou/et exploitation) à long terme contre le versement par le cocontractant public d'un loyer. Ce loyer permet à la SP de rembourser sa dette et de rémunérer ses actionnaires. Ce paiement régulier de

la personne publique sur la durée du contrat est sujet à déduction en fonction de la performance ou de la disponibilité du bien.

Le recours à la formule du contrat de partenariat permet à la personne publique de tirer profit des compétences du privé et d'une vitesse de réalisation du projet souvent supérieure. Ainsi, en intégrant dans une procédure unique des contrats normalement séparés et en se basant sur l'expertise du secteur privé, le CP favorise :

- le respect des délais et des coûts
- des économies d'échelles
- une meilleure gestion à terme de l'équipement avec des coûts de maintenance intégrés.

Au total, de nombreuses raisons fondent les collectivités territoriales décentralisées à faire le choix des contrats de PPP.

Les avantages de cette forme nouvelle de contrats sont multiples :

- une meilleure définition du projet (vision fonctionnelle et pas seulement de l'objet construit) ;
- l'accélération, par le préfinancement, de la réalisation des projets ;
- une innovation qui bénéficie à la collectivité par le dynamisme et la créativité du privé ;
- un mode de conception et de réalisation plus efficace
- une approche en coût global ;
- une garantie de performance dans le temps ;
- un étalement de la dépense dans le temps ;
- une répartition du risque optimale entre secteur public et privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux.
- une exploitation plus économique et un meilleur suivi de la qualité du service ;
- une meilleure coordination entre les acteurs.

L'effet combiné de ces avantages du contrat de partenariat permettra aux collectivités territoriales décentralisées d'accroître sensiblement le niveau

et la qualité de leurs investissements intérieurs et de juguler, dans une mesure appréciable, la faible mobilisation des recettes propres d'investissements à laquelle elles se heurtent aujourd'hui.

## **SECTION II : PROPOSITION D'UN PROJET D'APPUI A LA GOUVERNANCE LOCALE AU BENIN ET RECOMMANDATIONS DIVERSES**

Afin de faciliter la mise en œuvre des mesures que nous avons suggérées précédemment, nous proposons un projet d'appui à la gouvernance locale et formulons enfin quelques recommandations complémentaires aussi bien à l'endroit des autorités locales qu'à celui de l'Etat béninois et des populations.

### **PARAGRAPHE I<sup>ER</sup> : PRESENTATION GLOBALE DU PROJET : JUSTIFICATION, CADRE LOGIQUE ET STRUCTURE DE FRACTIONNEMENT DES TACHES**

La perspective dans laquelle nous proposons le projet d'appui à la gouvernance locale est de contribuer à créer les conditions de bases nécessaires à la mise en œuvre des approches de solutions que nous avons précédemment proposées. En effet, il faut bien le dire, plusieurs études et rapports antérieurs ont déjà fait les mêmes constats et ont proposé également des mesures similaires ou identiques à celles que nous suggérons. Pourtant, le degré de correction des insuffisances recensées est encore faible. A notre avis, cet état des choses est dû au fait que certaines conditions de base ne sont pas réunies pour favoriser notamment l'information et la participation de la population.

Le projet que nous proposons de mettre en œuvre pour contribuer à créer ces conditions de bases décrit justement une série d'actions concrètes à mener dans les communes (retenue en fonction des moyens financiers disponibles).

La matrice du cadre logique (MCL), ci-après, reproduit les grandes lignes descriptives de ce projet, notamment les conditions critiques de mise en œuvre, les objectifs (finalité, but et extrants), les intrants (activités et types de ressources requises), les indicateurs objectivement vérifiables permettant

d'apprécier la qualité des résultats obtenus ainsi que leurs sources de vérification respectives.

Quant à la structure de fractionnement des tâches (SFT), elle permet de visualiser l'ensemble des activités proposées pour opérationnaliser le projet avec les tâches (sous-activités) qui les composent respectivement. Elle permet d'avoir une idée de l'organisation d'ensemble de ces activités.

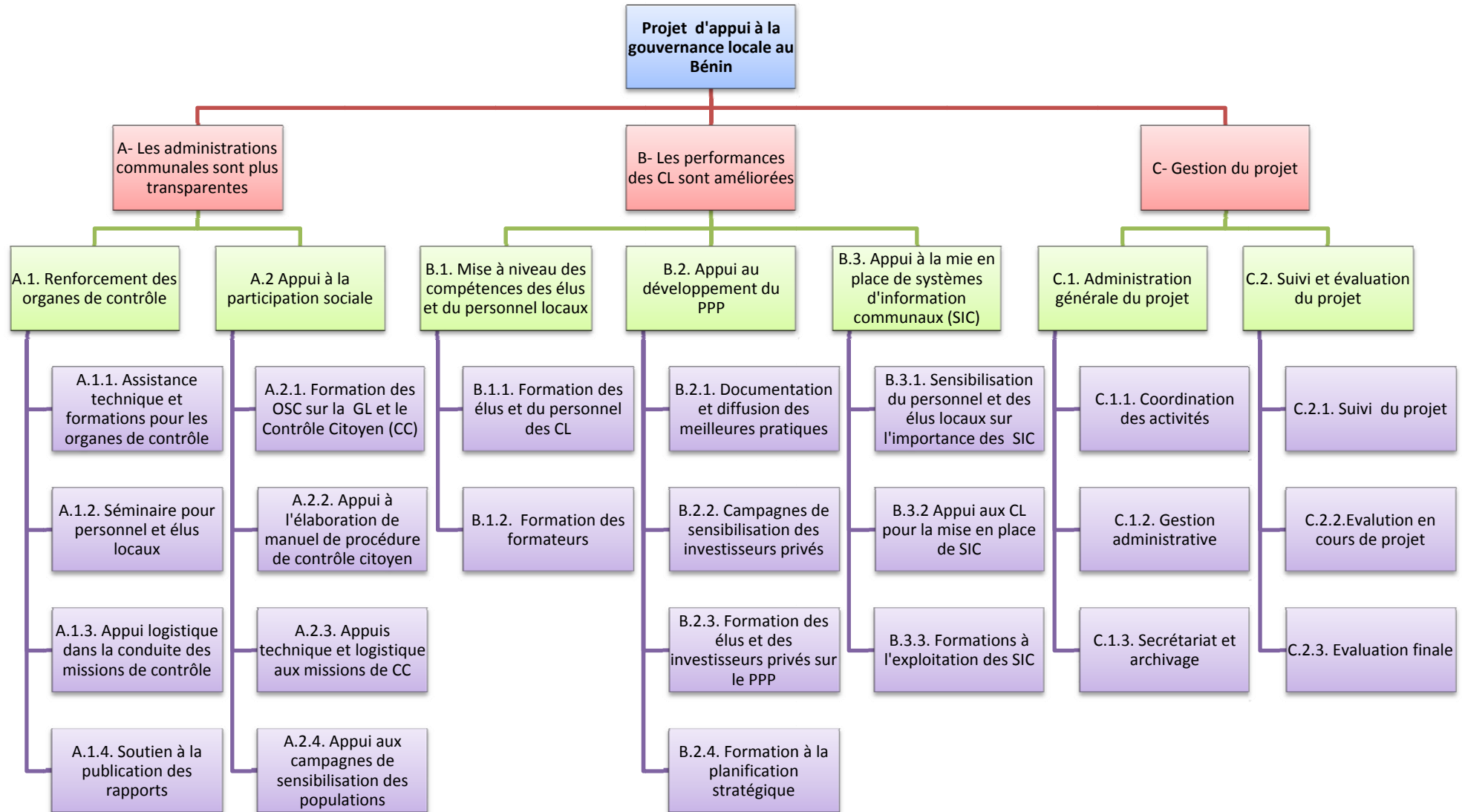
**TABLEAU 5 : MATRICE DU CADRE LOGIQUE DU PROJET D'APPUI A LA GOUVERNANCE LOCALE.**

CONDITIONS CRITIQUES	RESUMES NARRATIFS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCES DE VERIFICATIONS
Que les différents acteurs aient une vision commune de développement local durable	<u>FINALITE</u> : accroître la capacité des communes à réaliser le développement local durable	Les indices de développement de chaque commune évoluent positivement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports d'évaluation</li> </ul>
Que la volonté et l'engagement politique des élus locaux soient fermes	<u>BUT</u> : améliorer la réponse des administrations communales aux attentes des citoyens	80% des citoyens de chaque commune sont satisfaits des performances de leur administration communale sur un horizon temporel de 4 ans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports d'évaluations</li> <li>• Enquêtes ad hoc</li> <li>• témoignage</li> </ul>
Que l'appui de chaque palier de la hiérarchie dans l'introduction de nouveaux comportements soit effectif	<u>EXTRANTS</u> : A. Les administrations communales sont plus transparentes B. Les performances des collectivités locales sont améliorées	A. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% des parties prenantes déclarent être bien informées des activités et de la gestion de la commune.</li> <li>• 80% des communes publient spontanément et dans de brefs délais leurs budgets et leurs comptes administratifs.</li> <li>• 80% des communes consultent spontanément le public pour discuter des questions essentielles.</li> </ul> B. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% des parties prenantes sont satisfaites par la fourniture des services communaux</li> <li>• 80% des communes ont des systèmes d'information fonctionnels de suivi de leurs performances.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquêtes ad hoc</li> <li>• Tableau d'affichage des mairies</li> <li>• Rapports d'évaluation</li> <li>• Rapport d'activités des organes de contrôle</li> <li>• témoignages</li> </ul>

CONDITIONS CRITIQUES	RESUMES NARRATIFS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCES DE VERIFICATIONS
<p>Que les ressources financières, autant béninoises qu'étrangères, soient disponibles</p>	<p><u>INTRANTS :</u>  <u>Activités :</u>                      A.1. Renforcement des organes de contrôle                      A.2. Appui à la participation sociale                      B.1. Mise à niveau des compétences des élus et des personnels locaux                      B.2. Appui au développement du partenariat public-privé                      B.3. Appui à la mise en place de systèmes d'information communaux</p> <p><u>Ressources (types)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources humaines ;</li> <li>• Ressources matérielles ;</li> <li>• Ressources financières.</li> </ul>	<p><u>Ressources humaines :</u>                      A déterminer en fonction des types et du nombre de communes bénéficiaires du Projet</p> <p><u>Ressources matérielles :</u>                      A déterminer en fonction des types et du nombre de communes bénéficiaires du Projet</p> <p><u>Ressources financières :</u>                      A déterminer en fonction des types et du nombre de communes bénéficiaires du Projet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrats de travail</li> <li>• Contrats de prestation de services</li> <li>• Arrêtés d'affectation et de mise à disposition</li> <li>• Factures d'achat et de prestations de services</li> <li>• Conventions de financement</li> <li>• Actes de mise à disposition des ressources physiques</li> <li>• Relevés bancaires</li> </ul>

Source : Réalisé par nous même

**SCHEMA 2 : STRUCTURE DE FRACTIONNEMENT DES TACHES DU PROJET**



Source : Réalisé par nous même

## PARAGRAPHE II : RECOMMANDATIONS DIVERSES

En appui aux différentes mesures que nous avons proposées au préalable, nous suggérons aux élus locaux :

- d'élaborer et mettre en œuvre un plan de communication avec les différents acteurs de développement ;
- d'accorder une part suffisante à la communication et à l'information dans le budget communal ;
- d'explorer les différents espaces sociaux de communication (marchés, cérémonies, fêtes,...) en tant que lieux de relais des messages.
- de favoriser l'échange permanent avec leurs administrés par des moyens modernes et traditionnels de communication ;
- d'intensifier l'effort d'alphabétisation des populations rurales pour accroître leur capacité de perception des messages éducatifs ;
- de prendre en compte le volet communication dans les négociations financières auprès des partenaires au développement ;
- de rendre plus opérationnelle la cellule de communication de la commune ;
- de faire une sensibilisation permanente des populations sur l'importance et le fonctionnement d'une collectivité locale décentralisée ainsi que sur la nécessité de leur participation ;
- de privilégier la transparence en présentant clairement à leurs administrés le rôle et les moyens de la commune pour favoriser la confiance des populations et leur implication dans les affaires de la cité ;
- d'utiliser les moyens d'information de masse pour une communication de proximité, pédagogique et civique pour impliquer et mobiliser les citoyens ;
- d'éviter d'exclure des groupes sociaux : il s'agit de collaborer impartialement avec les représentants des différentes couches tels que les têtes couronnées, les autorités religieuses, les chefs de quartiers, de villages et d'autres leaders d'opinions pour relayer régulièrement l'information ;

- et de manière plus générale, de garder constamment à l'esprit les différents indicateurs de la gouvernance locale définis par l'ANCB afin de s'auto évaluer en permanence.

En ce qui concerne l'Etat béninois, il serait souhaitable qu'il :

- fasse définir les rapports devant exister entre les chefferies traditionnelles et religieuses et l'autorité locale en vue de l'instauration d'une collaboration apaisée en faveur de la bonne gouvernance locale ; une loi à cet effet ne serait certainement pas superflue ;
- élabore une politique de communication pour sensibiliser les différentes parties prenantes sur les enjeux de leur participation effective à la gestion des affaires publiques locales ;
- renforce, par des formations appropriées, la capacité des maires en management et en leadership.

Enfin, nous recommandons à l'endroit des populations et des organisations de la société civile :

- de montrer plus d'intérêt envers la gestion des administrations locales ;
- d'aller spontanément chercher l'information auprès des administrations communales et de la partager ;
- de s'organiser pour demander des comptes à leurs dirigeants locaux ;
- et de chercher à contribuer aux processus décisionnels locaux ainsi qu'aux financements des activités entreprises par les administrations locales.

## CONCLUSION

En observant aujourd'hui de près le mode de fonctionnement des administrations communales au Bénin, on fait, à la suite du rapport du bilan sur la Réforme de l'Administration Territoriale au Bénin, le constat que la gestion des collectivités locales est confrontée à de sérieuses insuffisances qui laissent conclure que les collectivités territoriales décentralisées au Bénin sont comme dans une situation de crise de bonne gouvernance ; une crise marquée notamment par une faible participation des populations et des organisations de la société civile aux processus décisionnels locaux, par un déficit de transparence dans les administrations communales et par une faible capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement.

Après analyse, il s'avère que d'abord, la faible participation des populations et des OSC aux processus décisionnels locaux est entraînée par la méconnaissance de la part des autorités locales, des modalités de participation, la méconnaissance chez les citoyens des enjeux et des modalités de leur participation et par l'apathie d'une large frange des populations vis-à-vis des affaires publiques locales. Le problème du déficit de transparence, quant à lui, s'est en fait révélé être causé par l'insuffisance de communication en direction des populations.

Enfin, à l'origine de la faible capacité des administrations locales à réaliser les objectifs de développement se trouvent à la fois le problème de la non association du secteur privé à l'identification et à la valorisation des opportunités d'investissements ainsi que celui de la faible mobilisation des citoyens pour s'acquitter de leurs contributions fiscales.

Mais concrètement, un examen des constats faits et de leurs causes respectives montre que la plupart des obstacles à la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées découlent majoritairement de la faible mobilisation des différentes couches des communautés locales autour de la gestion des affaires publiques locales. On en conclut que la crise de la

gouvernance locale au Bénin est en définitive une crise de participation sociale, d'où la nécessité de mettre en place des mesures visant non seulement à instaurer et à accroître la participation, mais aussi à intensifier la communication locale.

Pour ce faire, nous pensons qu'il faut renforcer en tout premier lieu l'existant, en incitant les populations à assister aux sessions des conseils communaux, ou, à tout le moins, à prendre connaissance des comptes rendus de sessions ordinairement affichés en un lieu public. A cet effet, il est important que dans chaque commune, les autorités locales mettent en place une campagne de sensibilisation, d'information et d'éducation afin de faire comprendre aux citoyens les enjeux de leur participation et de leur faire réaliser que non seulement, c'est leur droit d'assister aux sessions, mais mieux, que cela en va de leurs intérêts.

L'expérimentation des conseils thématiques participatifs (CTP) nous paraît également être un bon moyen de mobilisation. Les CTP tels que nous les proposons s'apparentent à des creusets de dialogues et d'échanges entre populations et administrations locales et visent d'accroître sensiblement le degré d'information des participants.

L'option du budget participatif dans les communes sera également une mesure intéressante pour faire participer les populations et accroître la qualité de la gouvernance locale. Il s'agit en effet d'un dont l'élaboration repose fondamentalement sur la participation directe des citoyens. Son intérêt ainsi qu'on a pu l'observer à Porto Alegre au Brésil ou à Ndiarème au Sénégal est que le citoyen se sent davantage membre d'une communauté dont la gestion devient dès lors l'un de ses centres d'intérêts. Il constitue en tant que tel un moyen efficace de lutte contre l'incivisme qui fait perdre chaque année des sommes énormes aux communes et un mécanisme d'incitation des citoyens à payer spontanément leurs contributions fiscales.

La création de cadres de concertation communaux constitue également une option envisageable pour accroître la participation. La présence de représentants des habitants dans le groupe responsable de donner les grandes

orientations des activités de la commune et/ou de les mettre en œuvre est une manière de les considérer comme partenaires et de les impliquer en tant que tels.

Enfin le partenariat public-privé (PPP) doit désormais être considéré comme un nouveau mode de financement des investissements dans les communes afin de résorber un tant soit peu leur faible capacité à réaliser les objectifs de développement.

A l'appui de ces mesures et outre quelques recommandations supplémentaires, nous proposons de mettre en œuvre un projet d'appui à la gouvernance locale dont le cadre logique et la SFT que nous annexons décrivent les objectifs et activités envisagés à l'effet de créer les conditions de bases indispensables à l'enracinement de principes de la bonne gouvernance locale.

Ces différentes suggestions favoriseront certainement le relèvement de la qualité de la gouvernance locale au Bénin.

Toutefois, il est très important que chaque partie prenante joue sa partition réelle pour garantir le succès de toutes ces approches de solutions dans l'atteinte de bonnes pratiques et d'adoption de réflexes adéquats pour éradiquer les différents obstacles à la bonne gestion des collectivités locales. Personne ne doit s'ériger en observateur passif dans l'animation de la voie publique communale mais vivre au son des cloches communes et apporter sa pierre à l'édifice commun pour favoriser réellement le développement durable auquel chaque citoyen est en droit de s'attendre.

## BIBLIOGRAPHIE

### *I. Ouvrages généraux*

1. Agence de coopération culturelle et technique (1972) : « **Vocabulaire de l'Administration** », Paris, Hachette ;
2. DEHOUMON, P. (2006) : « **La décentralisation entre risques et espoirs** », Editions COPEF, Cotonou ;
3. GOGAN, M. et ADJAHO, R. (2004) : « **Comprendre la réforme de l'Administration territoriale en 45 questions** », 3<sup>ème</sup> édition ;
4. GUILLIEN, R. et VINCENT, J. (2001) : « **Lexique des termes juridiques** » 13<sup>ème</sup> Edition, Paris, Dalloz ;
5. Mission de Décentralisation du Bénin (2002) : « **Le guide du vulgarisateur** » ;
6. Mission de Décentralisation du Bénin (2005) : « **Le guide du conseiller communal ou municipal** » ;
7. Mission de Décentralisation du Bénin (2006) : « **Le guide du maire** » ;
8. MOREAU, J. (1995) : « **Droit public, Tome1 : Théorie générale de l'Etat et Droit Constitutionnel, Droit administratif** », Economica, 3<sup>ème</sup> Edition, Paris ;
9. VERPAUX, M. (2005) : « **Droit des collectivités territoriales** » Paris, PUF.

### *II. Ouvrages spécialisés*

10. ADJAHO, R. (2005). : « **Bonne gouvernance au Bénin, ma contribution** », Flamboyant, Cotonou ;
11. Baumstark, L.; Hugé, A.; Marcadier, C.; Maubert, C. et L. Deruy (2006), « **Partenariat publics privé et actions locales** » ;

12. BONFIGLIOLI, A. (2003) : « **Le pouvoir des pauvres : la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté** », FENU, New York ;
13. CIRD, (2006) : « **Guided'exercice d'une bonne gouvernance locale** », Cotonou ;
14. DEMANTE, M.-J et I. TYMINSKY (2008) : « **Décentralisation et gouvernance en Afrique : des processus, des expériences** », IRAM, Paris ;
15. MAYOUKOU, C. (2003) : « **Gouvernance du développement local** », L'harmattan ;
16. OLSEN, H. B., (2007) « **Décentralisation et gouvernance locale : définition des concepts** », Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères ;

### *III. Rapports et documents de travail*

17. « **Dialogues sur la Gouvernance : décentralisation et intégration régionale** », Rapport - Document de travail Issu de la Rencontre régionale du 19 juillet au 26 juillet 2001 à Bamako, Mali ;
18. ANCB (2007) « **Rapport général sur l'auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin** », Cotonou ;
19. Benoit, A. ; AUBERT, B. A. et M. PATRY (2004) : « **Les partenariat public-privé : une option à découvrir** », CIRANO, Montréal ;
20. Commission Européenne (2007) : « **Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers** », document de référence N°2, Luxembourg ;
21. Crettaz, M. ; Arnold, P. et H. Stetter (2005) : « **Gouvernance locale : Expériences de projets suisses dans quatre continents** », Inter coopération, Berne ;

22. Institut de la Gestion Déléguée (2006) : « **Les Partenariats Public-Privé en France : Une solution au service de la qualité et de la performance** » Paris ;
23. Kouider BOUTALEB : « **Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de l'Algérie** » Faculté des sciences économiques et de gestion, Université Abou Bekr Belkaid Tlemcen (Algérie) ;
24. Ministère Béninois de la Sécurité Publique et des collectivités locales : (2006) « **Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale** », Cotonou.

#### ***IV. Textes juridiques et recueils de lois***

25. Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ;
26. Mission de Décentralisation du Bénin (2002) : « **Recueil des lois sur la décentralisation** » ;
27. Mission de Décentralisation du Bénin (2005) : « **Décrets d'application des lois de Décentralisation** ».

#### ***V. Pages WEB***

28. « **Construire la démocratie à la base : le cas exemplaire du budget participatif** » [www.local.attac.org/13/documents/demoparticipative.pdf](http://www.local.attac.org/13/documents/demoparticipative.pdf);
29. COULIBALY, S. : « **Participation citoyenne, bonne gouvernance et développement durable : les conditions de la durabilité sociale des actions de développement** », [www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-coulibaly.pdf](http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-coulibaly.pdf) ;
30. <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>;
31. <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>;
32. <http://www.undp.org/governance/local.htm>;

- 
33. [http://www.vernimmen.net/html/glossaire/definition\\_partenariat\\_public\\_prive.html](http://www.vernimmen.net/html/glossaire/definition_partenariat_public_prive.html);
  34. OCDE, (2007) : « **Principaux éléments de la bonne gouvernance** », [www.oecd.org/departement/0,2688,fr\\_2649\\_33735\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,2688,fr_2649_33735_1_1_1_1_1,00.html) ;
  35. PAOLETTI, M. (2003) : « **La démocratie locale participative : constat et propositions** », [adonnart.free.fr/doc/citoy/c6marion.htm](http://adonnart.free.fr/doc/citoy/c6marion.htm).

# Annexes

## GUIDES D'ENTRETIEN



Oui  Non

22. Pensez – vous que la majorité communale prend en compte les idées ou positions défendues par la minorité ?

Oui  Non

23. Au cours de l'année 2010, combien de sessions ont été tenues ?

24. A quelles dates ?

25. Les rapports de sessions sont ils régulièrement élaborés ?

Oui  Non

26. Si oui par qui ?

27. Si non pourquoi ?

28. De quand datent les cinq dernières sessions ? (voir rapports)

29. Tous les conseillers participent-ils effectivement aux sessions conformément aux textes ?

Oui  Non

30. Si non que se passe- t- il en cas d'empêchement ?

31. Quelles sont vos relations avec la préfecture ?

32. Quels sont les actes que vous soumettez à l'approbation du préfet ?

33. Le préfet intervient –il à temps ?

Oui  Non

34. Que faites vous des décisions du préfet ?

35. Existe – t- il d'autres mécanismes de prise de décisions au niveau de la commune ?

Oui  Non

36. Vous arrive – t- il d'impliquer d'autres acteurs dans la prise de décision ?

Oui  Non

37. Si oui lesquels ?

38. Quels sont les types de relations qui existent entre ces acteurs ?

39. La commune élabore – t- elle régulièrement son compte administratif ?

Oui  Non

40. A quelle date le dernier compte administratif a-t-il été envoyé ?

### III- GESTION FINANCIERE

41. Comment le budget de la commune est – il élaboré ?

42. Y a – t- il une commission budgétaire ?

Oui  Non

43. Si oui qui en est le président ?

44. Quel est le taux d'accroissement des ressources propres pour les trois dernières années ?

45. Quel est le taux d'exécution du budget d'investissement pour les trois dernières années ?

46. Existe-t-il des actions en faveur de la promotion de l'économie locale ?

Oui

Non

47. Si oui quelles sont-elles ?

48. Quel est le taux de réalisation des prévisions budgétaires ces trois dernières années ?

49. Le budget obéit-il aux règles du droit budgétaire dans son élaboration et dans son exécution, (la séparation de l'ordonnateur et du comptable, l'unicité de caisse – la spécialité des crédits) ?

50. La commune dispose-t-elle de cellule de passation des marchés publics ?

Oui

Non

51. Si oui :

✓ Quelle est sa composition ?

✓ Les règles de procédure sont-elles rigoureusement observées ?

Oui

Non

✓ Qui en est le président ?

52. La commune vote-t-elle toujours son budget dans le délai légal ?

Oui

Non

53. Si non, à quoi ces retards sont-ils imputables ?

54. Quelle disposition prenez-vous alors pour faire fonctionner l'administration ?

55. Est-il déjà arrivé que des marchés octroyés aient eu des difficultés d'exécution ?

Oui

Non

56. Si oui quelle a été leur modalité de finalisation ?

57. Vous arrive-t-il d'exécuter des marchés en régie ?

Oui

Non

58. La commune élabore-t-elle régulièrement son compte de gestion ?

Oui

Non

#### **IV- INFORMATION DES CITOYENS, PARTICIPATION DE LA POPULATION**

59. Comment est gérée la communication au niveau communale ?

✓ Sur le plan interne ?

✓ sur le plan externe ?

60. Quels sont les canaux de communication dont vous vous servez ?

61. Quels types de relations entretenez – vous avec les populations en général ?

Quels types de relations entretenez – vous avec les chefferies traditionnelles et religieuses ?

62. Existe-il des textes de lois ou des dispositions réglementaires régissant ces relations ?

Oui  Non

63. Les administrés viennent-ils à la recherche d'informations auprès de la mairie ?

Oui  Non

64. Les administrés se plaignent – ils du manque d'informations sur les actions projetées par la commune ?

Oui  Non

65. La commune dispose-t-elle de relais d'information parmi la population dans les quartiers ou dans les arrondissements ?

Oui  Non

66. Existe-t-il une boîte de recueil des doléances, des avis ou des suggestions des administrés ou des usagers de la commune ?

Oui  Non

67. La population participe-t-elle à la gestion des affaires locales ?

Oui  Non

68. Si oui comment ?

69. Si non quelles sont les modalités d'implication envisagées pour y remédier ?

70. Disposez – vous d'un mécanisme de compte rendu ?

✓ Interne ?

Oui  Non

✓ Externe ?

Oui  Non

71. Comment fonctionne – t- il ?

72. Suivant quelle périodicité ?

## V- PRESTATION DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

73. Quels sont les services que vous prestez ?

74. Comment est géré l'état civil ?

75. Quelle est la durée d'établissement du volet n° 1 de l'acte de naissance?

76. A quel coût ?

77. Quel est le délai de légalisation des titres de propriété ?

78. Respecte -t- elle les règles de déontologie administrative ?

Oui

Non

79. L'administration communale a -t- elle un programme de lutte contre la pauvreté ?

Oui

Non

80. Si oui Comment fonctionne ce programme ?

81. Quelle est sa source de financement?

## **VI- MOBILISATION DES RESSOURCES**

82. Avez - vous commencé déjà à percevoir la taxe de développement local ?

Oui

Non

83. Si oui sur quels produits ?

84. Existe - t- il un mécanisme de contrôle de l'émission et de la mise en circulation des timbres fiscaux et des taxes de droit de place pour la commune?

Oui

Non

85. Comment fonctionne-t-il ?

86. Que faites vous des fonds collectés ?

87. Les fonds collectés sont-ils effectivement budgétisés ?

Oui

Non

88. La commune tient-elle une comptabilité rigoureuse des dépenses engagées ?

Oui

Non

89. Quelle est la part des investissements ?

## **VII- AUTRES**

90. La commune a - t- elle déjà connu des cas de corruption ?

Oui

Non

91. A quelle occasion ?

92. La commune connaît - elle des conflits politiques ?

Oui

Non

93. Si oui comment sont - ils gérés ?

94. Que pouvez-vous suggérer pour améliorer vos performances?



## GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE (ONG, OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES)

Numéro du questionnaire /\_//\_//\_/      Commune      :

.....

### I- PERCEPTIONS ET COMPREHENSION DES TERMINOLOGIES

1. Selon vous, qu'est-ce que la décentralisation?
2. Quels en sont les enjeux ?
3. Que vous inspire la bonne gouvernance ?
4. Qu'est-ce que la gouvernance locale?

### II- GESTION DES RAPPORTS AVEC LES AUTORITÉS COMMUNALES

5. Comment se gère la décentralisation aujourd'hui au niveau de votre commune ?
6. Quels sont vos rapports avec les autorités communales?
7. Participez-vous à la gestion de votre commune ?  
                   Oui                       Non
8. Si oui, comment?
9. Si non, pourquoi ?
10. Payez-vous régulièrement vos taxes et redevances ?  
                   Oui                       Non
11. Êtes-vous consultés dans le processus de prise de décision?  
                   Oui                       Non
12. Si oui comment ?
13. Si non, pourquoi ?
14. Que pensez-vous de :
  - ✓ La gestion des ressources financières, matérielles et économiques ?
  - ✓ La gestion du social (conflit sociaux, pauvreté, unité sociale)?
  - ✓ La gestion de l'environnement (terre, eau, faune, flore...)?
  - ✓ La gestion culturelle (patrimoine...)?
  - ✓ La gestion des technologies traditionnelles (transformation agricole, alimentaire, ...)?
15. Quels sont les services que vous demandez à la mairie ?
16. Que pensez-vous de la qualité de la prestation ?
17. Êtes-vous satisfait des délais de réalisation de ces services ?  
                   Oui                       Non
18. Que pensez-vous des coûts ?

19. Vos élus vous rendent-ils compte de la gestion des affaires communales ?

Oui  Non

20. Avez – vous déjà déploré des cas de corruptions dans votre localité ?

Oui  Non

21. En quels termes se sont – ils posés?

22. Quel a été votre apport dans la gestion de ces cas ?

23. Avez – vous déjà déploré une politisation de votre administration communale ?

Oui  Non

24. Si oui en quels termes ?

25. Avez-vous connu des cas d'injustice dans le traitement des usagers communaux ?

Oui  Non

26. Quelles en sont selon vous les raisons ?

✓ Ethniques :

✓ Politiques :

✓ Religieuses :

✓ Culturelles :

✓ D'autres raisons :

27. Etes – vous consultés par l'administration communale pour les appels d'offre ?

Oui  Non

28. Si oui vous est – il arrivé de gagner des marchés ou des lots ?

Oui  Non

29. A qualité égale la préférence locale a-t – elle joué ?

Oui  Non

### III- APPRECIATIONS ET SUGGESTIONS

30. Quelles appréciations faites-vous du mode actuel de gestion de votre commune ?

31. Que suggérez-vous pour corriger les insuffisances ?



---

## GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES AUTORITES CENTRALES ET PERSONNALITES

---

1. Que pensez –Vous de l'implication réelle des populations dans l'animation de la vie communale ?
2. Que pensez – vous de la gestion des ressources financières de la commune ?
3. Que pensez-vous des principes de transparence, de concertation et de redevabilité que doivent observer les élus vis-à-vis de leurs électeurs.

# TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	ii
Déclaration d'engagement .....	iii
Dédicaces.....	iv
Remerciements .....	v
Liste des Sigles.....	vi
table des schémas et tableaux .....	vii
Glossaire de l'étude .....	viii
Résumé .....	ix
Sommaire.....	xi
Introduction .....	1
Première Partie : la gouvernance locale au Benin : état des lieux et problematique .....	4
CHAPITRE I <sup>ER</sup> : ETAT DES LIEUX .....	5
<i>Section I : Pratique de la gouvernance locale au Bénin</i> .....	5
Paragraphe I : Fonctionnement des administrations communales .....	6
Paragraphe II : La gestion des administrations communales vécue et appréciée par les populations à la base .....	14
<i>Section II : Inventaire des constats de base</i> .....	15
Paragraphe I <sup>er</sup> : Regroupement des constats de base par centres d'intérêt.....	15
Paragraphe II : définition des liens de causalité .....	17
CHAPITRE II : PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE EN ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE .....	20
<i>Section I : Présentation et spécification de la problématique</i> .....	20
Paragraphe I <sup>er</sup> : Choix et justification de la problématique.....	20
Paragraphe II : Spécification de la problématique et vision globale de résolution.....	22
<i>Section II : objectifs de l'étude, hypothèses de recherche et revue de littérature</i> .....	26
Paragraphe I: objectifs de l'étude, hypothèses de recherche.....	26
Paragraphe II : revue de littérature .....	27
Deuxième Partie : démarche méthodologique et approches de solutions.....	35
CHAPITRE I <sup>ER</sup> : VERIFICATION DES HYPOTHESES.....	36
<i>Section I : De la collecte à l'analyse des données</i> .....	36
Paragraphe I <sup>er</sup> : Préparation de l'enquête et mobilisation des informations.....	36
Paragraphe II : Limites des informations collectées .....	39
<i>Section II : Présentation des informations collectées et établissement du diagnostic</i> .....	40
Paragraphe I <sup>er</sup> : Présentation des informations recueillies .....	40
Paragraphe II : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	44

CHAPITRE II: VERS L'AVENEMENT D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES AU BENIN .....	48
<i>Section I : Intensification de la participation sociale comme mesure de base au renforcement de la     bonne gouvernance dans les collectivités territoriales décentralisées</i> .....	48
Paragraphe I <sup>er</sup> : La création et l'animation de cadres communaux de gestion participative et de concertation .....	48
Paragraphe II : Le partenariat public-privé comme nouveau mode de financement de l'investissement local .....	52
<i>Section II : Proposition d'un projet d'appui à la gouvernance locale au Bénin et recommandations     diverses</i> .....	55
Paragraphe I <sup>er</sup> : Présentation globale du projet : justification, cadre logique et structure de fractionnement des tâches .....	55
Paragraphe II : recommandations diverses .....	60
Conclusion .....	62
Bibliographie .....	65
<b>Annexes</b> .....	69
Guide d'entretien avec les autorités communales .....	70
Guide d'entretien avec la Société civile (autorités traditionnelles / religieuses) .....	75
Guide d'entretien avec la société civile (ONG, Opérateurs économiques) .....	76
Guide d'entretien avec la Société civile (citoyens) .....	78
Guide d'entretien avec les Autorités centrales et personnalités .....	79
Table des matières .....	80