



UNIVERSITE
D'ABOMEY-CALAVI



FACULTE DES LETTRES, ARTS
ET SCIENCES HUMAINES

ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE
ESPACE, CULTURES et DEVELOPPEMENT

MEMOIRE

POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ETUDES APPROFONDIES

FILIERE : Sociologie-Anthropologie

Spécialité : **Sociologie du Développement**

***PARTICIPATION DES CITOYENS ET EFFICACITE
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE :
ENJEUX ET CORRELATION
DANS LA COMMUNE DE SÔ-AVA***

Présenté par : **Koami GOUTON**

Sous la direction du:

Pr Albert TINGBE AZALOU

Maître de Conférences des Universités du CAMES

Année académique 2012-2013

SOMMAIRE

<i>DEDICACES.....</i>	<i>3</i>
<i>REMERCIEMENTS.....</i>	<i>4</i>
<i>LISTE DES TABLEAUX/CARTES.....</i>	<i>7</i>
<i>RESUME.....</i>	<i>8</i>
<i>INTRODUCTION.....</i>	<i>9</i>
<i>PREMIERE PARTIE : LES PREALABLES A LA RECHERCHE.....</i>	<i>12</i>
<i>Chapitre 1 : CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE.....</i>	<i>13</i>
<i>Chapitre 2 : CHAMP CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE.....</i>	<i>22</i>
<i>Chapitre 3 : APPROCHE METHODOLOGIQUE.....</i>	<i>33</i>
<i>DEUXIEME PARTIE : IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS SUR L'AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS.....</i>	<i>42</i>
<i>Chapitre 4 : LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS A LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES A SO-AVA.....</i>	<i>44</i>
<i>Chapitre 5 : TYPOLOGIE DES MECANISMES DE PARTICIPATION DES CITOYENS A LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES LOCALES.....</i>	<i>54</i>
<i>Chapitre 6 : LIENS ENTRE LES MECANISMES UTILISES ET L'AMELIORATION DE LA FOURNITURE DES SERVICES SOCIAUX DE BASE.....</i>	<i>68</i>
<i>CONCLUSION.....</i>	<i>83</i>
<i>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</i>	<i>86</i>
<i>LISTE DES ANNEXES.....</i>	<i>88</i>
<i>TABLE DES MATIERES.....</i>	<i>105</i>

DEDICACES

A

David G. HOUINSA.

Enseignant-Chercheur à l'UAC

A

Toute ma petite famille.

REMERCIEMENTS

J'exprime ma profonde gratitude à l'endroit de :

- ✓ Professeur Albert TINGBE AZALOU, pour avoir accepté d'encadrer mes recherches et pour sa sollicitude pendant tout le processus qui a conduit à ce mémoire ;

- ✓ L'équipe de l'ONG ALCRER pour son accompagnement pendant tout le processus de l'enquête et de la rédaction de ce mémoire ;

- ✓ Responsables du COSC, cadre de concertation des OSC, et de la Cellule de participation citoyenne, CPC, de Sô Ava pour leur appui pendant la période de pré-enquête et d'enquête ;

- ✓ Olivia et Fayçal (mes bras armés au niveau du Cabinet SICADO) qui ont assuré certaines de mes prérogatives pendant tout le temps de la formation et de la préparation de ce mémoire ;

- ✓ E.A.T. (qui se reconnaîtra) pour le rôle qu'elle a eu à jouer et qu'elle continuera encore de jouer, j'espère.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACEP : Association des Consommateurs d'Eau Potable

ALCRER : Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme

APD : Aide Publique au Développement

APE : Association des Parents d'élèves

CCAP : Contrôle Citoyen de l'Action Publique

CCEC : Cadre Communal Elargi de Concertation

CPC : Cellule de Participation Citoyenne

CPE : Communes de Plein Exercice

COGECS : Comité de Gestion des Centres de Santé

COSC : Cadre de Concertation des Organisations de la Société Civile

FED : Fonds Européen de Développement

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

MAEP : Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OSC : Organisation de la Société Civile

OSIWA: Open Society Initiative for West Africa

PAD : Plan Annuel de Développement

PAI : Plan Annuel d'Investissement

PNDCC : Programme National de Développement Conduit par les Communautés

PONADEC : Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation

PTA : Plan de Travail Annuel

RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitation

SNV : Schweizerische Normen-Vereinigung

SSB : Services Sociaux de Base

UVS : Unité Villageoise de Santé

LISTE DES TABLEAUX/CARTES

Tableau 1 : Correspondance entre objectifs spécifiques et hypothèses (page 20)

Tableau 2 : Taille des groupes d'acteurs (page 37)

Tableau 3 : Echantillonnage (page 38)

Tableau 4 : Groupes cibles enquêtés (page 41)

Tableau 5 : Niveau des pratiques des démarches de participation (page 50)

Tableau 6 : Mécanismes d'information et de consultation (page 55)

Tableau 7 : Mécanismes d'implication dans la gestion des citoyens (page 59)

Tableau 8 : Mécanismes de suivi de la gestion par les citoyens (page 62)

Tableau 9 : Typologie des démarches utilisées à Sô-Ava pour la participation des citoyens à la fourniture des services sociaux de base (page 66)

Tableau 10 : Impact des mécanismes d'information des citoyens (page 69)

Tableau 11 : Impact des mécanismes d'implication des citoyens dans la gestion (page 72)

Tableau 12 : Impact des mécanismes de suivi de la gestion par les citoyens (page 77)

Carte 1 : Carte Administrative de la commune de Sô-Ava (page 45)

RESUME

La démocratie à la base repose essentiellement sur la participation des citoyens. Au Bénin, après dix ans de mise en œuvre de la décentralisation, le bilan de l'implication du citoyen dans les tâches de développement local est très modeste. A Sô-Ava, depuis 2009, l'ONG ALCRER initie des actions de promotion de l'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Comment ces démarches ont-elles influencé le fonctionnement et le rendement de l'administration publique locale dans la fourniture des services sociaux de base ? Pour répondre à cette question, deux hypothèses sont posées : (i) les citoyens participent à la fourniture des services sociaux de base suivant plusieurs démarches et (ii) des démarches de participation des citoyens aux affaires publiques locales influencent la fourniture des services sociaux de base.

La recherche a pour objectif de (i) faire la typologie des formes de participation des citoyens dans le processus de fourniture des services sociaux de base et (ii) établir un lien entre les formes de participation des citoyens et la fourniture des services sociaux de base par l'administration locale.

Pour atteindre ces objectifs, des données qualitatives et quantitatives ont été collectées dans six arrondissements de Sô-Ava à l'aide d'un guide d'entretien et d'un questionnaire. L'analyse des données collectées a révélé que plusieurs démarches de participation des citoyens sont utilisées. Sur le plan de l'implication dans la prise de décision, les citoyens sont informés des décisions du conseil communal, sur le plan annuel de développement et les citoyens sont consultés au moment de la prise de décision. Sur le plan de l'implication dans la gestion, les citoyens font le suivi des prestations fournies à la mairie et participent à la gestion des écoles, des centres de santé et des points d'eau. Enfin, sur le plan du suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, les citoyens font des visites de chantier et le maire leur rend des comptes sur sa gestion. Toutes ces démarches influencent positivement la fourniture des services sociaux de base. Toutefois, elles ne sont pas exemptes d'enjeux de contrôle de l'information budgétaire et de sélection des prestataires de services de la mairie.

Mots clés : Participation citoyenne - Administration publique locale - Services sociaux de base - Sô-Ava – Décentralisation.

INTRODUCTION

Plus de dix ans après le début du Renouveau démocratique¹, le Bénin est rentré dans la phase active de la décentralisation entendue comme un mode de gestion de l'Etat qui consiste à transférer à des entités plus petites, des compétences et des ressources pour gérer une part des affaires publiques au niveau local. Considérée comme un nouveau souffle à la démocratie béninoise, la réforme de la décentralisation vise à rapprocher l'administration du citoyen et permettre à ce dernier de mieux contribuer au processus de prise de décisions et du développement de sa localité. La démocratie à la base repose essentiellement sur la participation des citoyens². Il s'agit de permettre au citoyen de se sentir acteur du développement de sa cité. Appelée encore 'démocratie de proximité', 'démocratie participative' ou démocratie par le bas, elle est destinée à amener « *la grande majorité des citoyens, jusque-là marginalisés par la classe politique nationale, à prendre progressivement conscience de la nécessité de s'impliquer pour le devenir de leurs communes* »³.

Après dix ans de mise en œuvre de la décentralisation, le bilan de l'implication du citoyen dans les tâches de développement local est très modeste. Le gouvernement lui-même s'en est récemment inquiété. Une communication présentée, en Conseil des ministres le 13 septembre 2012, sur la Construction d'infrastructures socio-communautaires avec la participation des populations bénéficiaires relève que :

« Les procédures suivies jusqu'ici dans la conception et la réalisation des dites infrastructures n'impliquent pas de façon conséquente les populations à la base. De ce fait, bon nombre d'infrastructures réalisées grâce aux importantes ressources financières, matérielles et humaines transférées par le Gouvernement aux Communes sont peu entretenues et parfois laissées à l'abandon par les communautés bénéficiaires ».

¹ C'est le nom donné à la période ayant débuté à la conférence nationale de février 1990 et qui a ouvert une nouvelle ère politique basée sur la démocratisation de l'Etat, la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le libéralisme économique, etc.

² On parle aussi de participation citoyenne. Nous utiliserons indifféremment, dans ce document, l'une ou l'autre expression.

³ Issa D. Moko, Décentralisation au Bénin : forces et faiblesses de l'expérience en cours, Texte de conférence présenté lors du Forum national sur la décentralisation, Cotonou, 26 janvier 2006.

En décidant de confier à la réforme de la décentralisation, la mission de promouvoir l'exercice de la démocratie à la base, le législateur a voulu corriger les limites de la démocratie représentative que connaît le Bénin au plan national.

Ainsi, avant même la Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation (PONADEC), les lois sur la décentralisation ont prévu des dispositions qui organisent l'exercice du droit à la participation citoyenne. L'article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin est l'acte fondateur de la participation citoyenne. Elle dispose que « *La commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation ainsi que le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales* ». L'article 30 de la même loi stipule que « *les séances du conseil communal sont publiques* » accordant ainsi le droit aux citoyens d'y assister. Le droit d'accéder aux documents administratifs est accordé par l'article 34 qui dispose que « *Toute personne a le droit de consulter sur place le procès verbal et/ou le compte-rendu des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais* ». Enfin, le dernier droit accordé aux citoyens en termes de participation à la gestion est le droit de pétitionner. Ce droit est réglementé par le chapitre 7 du décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du Règlement intérieur du conseil communal. Aux termes de l'article 64 de ce décret, « *les populations de la commune, directement ou par le biais de leurs organisations, peuvent adresser des pétitions au conseil communal* ».

Avec ce cadre juridique peu fourni sur la participation des citoyens, et après plusieurs années de mise en œuvre de la décentralisation, la démocratie à la base se présente, aujourd'hui, comme un vaste chantier à peine entamé. Combien de communes ont mis en place ou systématisé des mécanismes, des procédures, des dispositifs clairs et formels en vue d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie publique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision ?

A l'instar du gouvernement qui envisage de « *repenser le système de manière à rendre plus responsables les populations bénéficiaires et utilisatrices (des) infrastructures* »⁴,

⁴ Conseil des ministres du 13 septembre 2012

d'autres acteurs (ONG, Partenaires Techniques et Financiers) insistent sur la nécessité de mettre le citoyen au cœur de l'action publique locale et multiplient les initiatives de promotion de la participation citoyenne à cet effet. L'enjeu pour ces acteurs est de rappeler les objectifs de la politique de la décentralisation (exercice de la démocratie à la base, promotion du développement local) et de sensibiliser les citoyens sur leur droit à la participation. Les communes béninoises vivent donc une ère d'amplification du débat sur la participation citoyenne permettant à plusieurs communes d'expérimenter les démarches inclusives de gestion de la cité.

Partant du constat de cette nouvelle dynamique sociale qui se développe et s'installe (dans certaines communes plus que d'autres), on peut se poser cette question : Quelles sont les expériences fondées ou non sur les dispositions légales et réglementaires de la participation des citoyens et en quoi favorisent-elles, comme le discours de sensibilisation veut le faire croire, l'efficacité de l'administration publique locale en termes de fourniture des services sociaux de base ? C'est la question à laquelle tentera de répondre ce travail de recherche en s'appuyant sur des exemples fournis par l'expérience de la commune de Sô-Ava qui a accueilli, ces dernières années plusieurs initiatives de promotion de l'approche participative de gestion des affaires publiques.

Ce document de recherche qui essaie d'apporter des éléments de réponse à cette interrogation est structuré en deux grandes parties : la première présente les préalables à la recherche, entendu comme le cadre théorique et méthodologique, et précise le contexte et les objectifs, la nature de la recherche et les techniques utilisées ; la deuxième partie, après une brève analyse des enjeux de la participation citoyenne, décrit la corrélation qui existe entre les mécanismes de participation et l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base.

PREMIERE PARTIE :

LES PREALABLES A LA RECHERCHE

Chapitre 1 : CONTEXTUALISATION DE LA RECHERCHE

1.1. Contexte de la recherche

Avant le processus actuel de la décentralisation, le Bénin a connu une expérience d'organisation de l'administration territoriale dans les années 1950. Ainsi, la loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, a institué des Communes de Plein Exercice (CPE) dans les localités de Porto-Novo, Cotonou, Ouidah, Abomey et Parakou⁵. Ces communes avaient pouvoir d'élire une Assemblée communale (Conseil municipal), un exécutif local (Maire et ses adjoints) et une autonomie financière à travers un budget communal. Cette expérience d'autonomisation locale renforcée par le décret n° 57-461 du 4 avril 1957 autorisant les chefs de territoire à créer des collectivités rurales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ne sera pas poursuivie après l'indépendance de 1960. Au contraire, on assista, « *de 1964 à l'époque révolutionnaire (1972-1990), [à] une centralisation croissante jusqu'en l'an 2002* »⁶, année des premières élections communales consacrant de véritables collectivités locales décentralisées.

Suite à la Conférence des Forces Vives de la nation de février 1990, le Bénin a opté pour une démocratie pluraliste fondée sur la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette grande assise nationale, dans une des recommandations particulières de la Commission chargée des problèmes économiques et sociaux, posa le principe de la Réforme de l'Administration Territoriale comme une exigence nationale pour un développement harmonieux du pays. Il s'agit notamment d' « *Assurer la décentralisation effective qui reconnaît aux régions et aux localités une plus grande autonomie de gestion de l'espace* »⁷. Plus tard, la Constitution du 11 décembre 1990,

5 Ces communes étaient, jusqu'alors, des communes mixtes. « *Les communes mixtes, en droit colonial français sont des centres de population habités à la fois par des indigènes et par des Européens et qui, possédant des ressources propres, ne renferment pas encore une population européenne suffisante pour être érigés en communes de plein exercice* » (Guide juridique de la Réforme de l'administration territoriale, Tome 1, MDGLAAT, Cotonou, 2009, p. 7)

6 Guide juridique de la Réforme de l'administration territoriale, Tome 1, MDGLAAT, Cotonou, 2009, p.

7 Fondation Friedrich Neumann, *Les actes de la Conférence nationale, Cotonou 19 - 28 février 1990*, éditions Onepi, 1994, Cotonou, p.79.

en ses articles 150 à 153, a entériné le principe essentiel de « *la libre administration des collectivités locales* »⁸ par des conseils élus.

L'organisation en janvier 1993 des Etats Généraux de l'Administration Territoriale a permis de déterminer les principes directeurs de la nouvelle Organisation de l'Administration Territoriale qui seront complétés à partir de 1999 par un corpus de cinq lois sur la décentralisation dont la liste se trouve en annexe de ce mémoire.

Le processus de la décentralisation, devenu effectif en 2002 par l'organisation des premières élections communales et municipales, a consisté en la mise en place d'une entité appelée Commune. Elle est « *dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* »⁹. Elle est dirigée par un conseil élu au suffrage universel. Le Conseil Communal est l'organe délibérant de la Commune. Il dispose d'un pouvoir de décision qui s'exerce par des délibérations dans des domaines spécifiés par la Loi, notamment le budget, le Plan de Développement Communal, le schéma directeur d'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, la coopération intercommunale et la coopération décentralisée, etc.

En son sein, le Conseil comporte des Commissions permanentes (Commission des Affaires Financières et Economiques ; Commission des Affaires Domaniales et Environnementales ; Commission des Affaires Sociales et Culturelles, etc.). Le Conseil Communal élit le Maire en son sein et, en cas de crise de confiance, peut lui retirer sa confiance et par conséquent, le destituer.

La commune est subdivisée en arrondissements eux-mêmes comprenant des villages ou quartiers de ville. Ces deux subdivisions sont sans personnalité juridique ni autonomie financière. Les arrondissements sont dirigés par un conseil d'arrondissement composé des chefs de village et/ou de quartier de ville¹⁰. Le conseil d'arrondissement a à sa tête un chef d'arrondissement. Le village ou le quartier de ville

8 Charles Nach Mback, *La lente décentralisation de l'Etat de droit au Bénin : dynamiques politiques et régulation constitutionnelle*, PDM, Cotonou, 2003, p. 9

9 Article 1^{er} de la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin

10 Article 128 de la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin

est la plus petite unité administrative du Bénin. Il dispose d'un « *organe consultatif composé des représentants du village ou du quartier de ville* »¹¹. Cet organe, dirigé par un chef de village ou de quartier de ville, se réunit au moins une fois tous les deux mois¹² pour se prononcer sur les affaires qui concernent le village ou le quartier de ville et faire des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier de ville¹³.

Pour son fonctionnement, la Mairie dispose d'un certain nombre de services administratifs, financiers et techniques qui forment l'administration publique locale décentralisée. Celle-ci constitue un outil aux mains des élus pour mener à bien leurs politiques et stratégies de développement et surtout pour promouvoir l'accès des populations aux services sociaux de base. La décentralisation béninoise dont l'un des objectifs est de rapprocher l'administration du citoyen, est menée dans un contexte légal et réglementaire qui favorise la participation citoyenne et la prise en compte par les élus et les fonctionnaires communaux des aspirations des populations à la base. Mais, du droit à la participation à sa jouissance effective dans les communes béninoises, subsistent des questions notamment, sur l'impact que la participation des citoyens pourrait produire sur l'efficacité de l'administration publique locale, c'est-à-dire sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base.

1.2. Problématique

Le Bénin, dans le cadre de sa réforme de la décentralisation, a clairement disposé : « *La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales* »¹⁴. Mieux, le législateur a consacré une série de droits accordés au citoyen à la base : le droit d'être informé, d'accéder aux documents administratifs¹⁵, d'assister aux délibérations du conseil

11 Article 134 de la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin

12 Article 137 de la loi 97-029 portant organisation des communes

13 Article 138 de la loi 97-029 portant organisation des communes

14 Article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

15 « Toute personne a le droit de consulter sur place le procès verbal et/ou le compte rendu des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais » (Article 34 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999)

communal¹⁶ et même d'interpeller ses élus par des pétitions¹⁷... Ces droits essentiels à l'exercice d'une citoyenneté active sont méconnus aussi bien par leurs bénéficiaires (les citoyens et leurs organisations) que ceux qui sont chargés de les appliquer (les élus et les fonctionnaires). Cette méconnaissance généralisée des textes est renforcée par une situation d'analphabétisme élevé, soit un taux de 67,4% selon les chiffres publiés par l'INSAE en 2002.

Ainsi, en dépit des dispositions législatives favorables, l'avènement de la décentralisation porteuse d'une responsabilisation des populations ne s'est pas accompagné d'un regain de démocratie à la base avec un engagement optimal des populations dans le processus de prise des décisions au niveau communal. Au contraire, dans la plupart des collectivités locales, la gestion des élus et des fonctionnaires se caractérise par l'opacité, la généralisation du pouvoir discrétionnaire, le manque de transparence, l'absence de reddition de comptes... Autant de maux qui caractérisent l'administration publique locale et qui déteignent sur les résultats du développement local, hypothéquant ainsi l'accès de milliers de populations aux services publics locaux de qualité.

Or, il est désormais admis que les défis essentiels auxquels font face les populations ne peuvent être relevés qu'avec une participation citoyenne conséquente, d'après le postulat que l'engagement du public est essentiel à l'efficacité de l'administration publique¹⁸. Qu'il s'agisse de la réduction de l'extrême pauvreté, de la réalisation de l'autosuffisance alimentaire, de l'élimination de l'inégalité entre les sexes, de l'autonomisation des femmes, de l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base, etc., il est difficile d'envisager des solutions durables si les citoyens directement concernés ne prennent pas effectivement part à l'élaboration de ces solutions. La participation citoyenne apparaît comme une impérieuse nécessité pour

16 « Les séances du conseil communal sont publiques », (Article 30 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999)

17 « Les populations de la commune, directement ou par le biais de leurs organisations, peuvent adresser des pétitions au conseil communal » (Article 64 du décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du Règlement intérieur du conseil communal).

¹⁸ Selon John Clayton Thomas dans *Action publique et participation des citoyens, pour une gestion démocratique revitalisée*, Nouveaux horizons, 1995, Paris, p.2

que les collectivités locales décentralisées déterminent pour elles-mêmes et par elles-mêmes les voies de réalisation de leurs grands défis.

Pour les citoyens non investis d'un mandat électif, la participation à la vie locale dans leur communauté leur permet d'être informés et de s'exprimer sur les défis auxquels fait face la collectivité. Forts de cela, des acteurs de la société civile soutenus par des partenaires au développement s'investissent de plus en plus dans la promotion des démarches participatives de gestion de la cité. Nombre de ces acteurs et leurs partenaires, faisant de plusieurs communes un terrain d'expérimentation de l'approche participative pour mieux relever le défi du développement local, estiment avoir plus ou moins de résultats.

A Sô-Ava, depuis 2009, l'ONG ALCRER initie des actions de promotion des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Ces actions ont conduit à la mise en place d'une Cellule de participation citoyenne, la création d'un cadre de concertation des OSC de la commune et d'un cadre communal élargi de concertation comprenant les OSC, les autorités publiques locales et les Partenaires techniques et financiers intervenant dans la commune. Plusieurs actions sont menées par les OSC, d'une part, et par les autorités locales, d'autre part, pour l'information et la consultation des citoyens, pour leur implication dans la gestion à travers les associations des parents d'élèves, la délégation de la gestion des points d'eau, les comités de gestion des centres de santé, etc. et pour le suivi de la gestion, notamment les visites de chantiers, les séances d'audience publiques, etc.

Comment ces démarches ont-elles influencé le fonctionnement et le rendement de l'administration publique locale dans la fourniture des services sociaux de base ? c'est la question à laquelle tente de répondre cette recherche intitulée : « ***Participation citoyenne et efficacité de l'administration publique locale : enjeux et corrélation dans la commune de Sô Ava*** ».

1.3. Hypothèses de recherche

Afin de bien définir les hypothèses et les objectifs, il importe de circonscrire le phénomène social, le problème social et le problème sociologique au cœur du sujet de recherche.

Le problème social qui est au cœur de la problématique de cette recherche c'est : la faiblesse de la participation des citoyens dans le processus de développement local et de mobilisation devant les performances de l'administration locale à fournir les services sociaux de base. Le problème spécifique est lié aux formes de participation des citoyens (sans mandat électif ni charges publiques) et leur influence sur le développement local, notamment sur la fourniture des services sociaux de base par l'administration locale.

Au regard de ce problème sociologique, deux hypothèses soutiennent cette recherche :

- les citoyens participent à la fourniture des services sociaux de base suivant plusieurs démarches ;
- des démarches de participation des citoyens aux affaires publiques locales influencent la fourniture des services sociaux de base.

1.4. Objectifs de recherche

Partant des hypothèses ci-dessus, ce travail de recherche vise, en général, à étudier, à l'aune des dynamiques de la décentralisation au Bénin, la corrélation entre la participation des citoyens et l'efficacité de l'administration publique communale dans la fourniture des services sociaux de base. De façon spécifique, il s'agira de :

- faire la typologie des formes de participation des citoyens dans le processus de fourniture des services sociaux de base ;
- établir un lien entre les formes de participation des citoyens et la fourniture des services sociaux de base par l'administration locale.

Le tableau 1 établit la correspondance entre les objectifs spécifiques et les hypothèses.

Tableau 1 : Correspondance entre objectifs spécifiques et hypothèses

Problème sociologique	Hypothèses	Objectifs spécifiques
Les formes de participation des citoyens (sans mandat électif ni charges publiques) et leur influence sur le développement local, notamment sur la fourniture des services sociaux de base par l'administration locale.	Les citoyens participent à la fourniture des services sociaux de base suivant plusieurs démarches	Faire la typologie des formes de participation des citoyens dans le processus de fourniture des services sociaux de base
	Des démarches de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales influencent la fourniture des services sociaux de base	Etablir un lien entre les formes de participation des citoyens et la fourniture des services sociaux de base par l'administration locale

Source : Réalisé dans le cadre de la recherche

1.5. Justification du choix du thème et du site d'investigation

1.5.1. Justification du choix du thème

Quelques années après l'installation des premiers conseils communaux, l'ONG ALCRER et le réseau Social Watch Bénin, respectivement en 2004 et 2005, ont commencé à faire la promotion des approches de veille citoyenne dans les communes sous différentes dénominations : lutte contre la corruption, contrôle citoyen de l'action publique. A partir de 2008, ALCRER a développé une nouvelle approche dénommée « Participation citoyenne » avec des Cellules de Participation Citoyenne implantées dans 62 communes (zone de couverture déclarée en janvier 2014). En 2009, c'est la SNV qui promeut la reddition de compte sous l'appellation « Domestic Accountability ». Depuis, d'autres organisations de la société civile béninoise et des Partenaires Techniques et Financiers du Bénin ont rejoint le mouvement : la Maison de la Société Civile avec la promotion du dialogue politique sur les politiques publiques locales ; la GIZ avec la promotion de la participation citoyenne (dans 25 communes) ;

la Coopération Suisse avec la redevabilité¹⁹ ; la Banque Mondiale avec la responsabilisation sociale²⁰ ; la Délégation de l'Union Européenne, selon les déclarations de son Chargé de programmes section Social et Bonne gouvernance²¹, est intéressée par la promotion de la participation citoyenne et pourrait l'envisager dans le cadre du prochain financement du FED, etc. Tous ces concepts ont en commun la recherche et la promotion dans les communes d'une interaction entre les citoyens et les gestionnaires publics dans la conduite des politiques publiques. On constate qu'un phénomène social est né depuis environ dix ans et est en train de s'amplifier. C'est cette dynamique nouvelle qui s'installe dans les communes sur la question du développement local et qui est en train de mobiliser de plus en plus de monde qui a attiré notre attention et aiguïser notre curiosité de chercheur pour voir si elle tient les promesses d'induire dans la gestion publique locale l'intégrité, la transparence, l'efficacité et l'efficience qu'on lui attribut.

Mais au-delà de la curiosité du chercheur sur les impacts réels du foisonnement des approches de promotion de la participation des citoyens, nous avons des raisons plus personnelles d'intérêt pour le sujet. En effet, depuis dix (10) ans, nous appuyons l'ONG ALCRER dans ses initiatives de promotion de l'intégrité et d'implication des citoyens dans les affaires publiques au niveau local. Nous avons été l'artisan du concept de « Comité de vigilance » en 2005 qui a évolué en 2008 en Cellule de Participation Citoyenne. Les Cellules de Participation Citoyenne, CPC, aujourd'hui, couvre les deux tiers du territoire et constitue, avec le Programme PartiCiP²² dont nous sommes l'initiateur et le Coordonnateur, le dispositif le plus important de promotion de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques au niveau local au Bénin. Nous nous sommes sentis interpellé sur l'impact que produisent les approches de promotion de la participation des citoyens.

¹⁹ La formulation d'un projet est en cours.

²⁰ Un appel mondial sur le Global Partnership for Social Accountability, GPSA, a été lancé en décembre 2013 pour le financement de projets ; le Bénin est un pays éligible et plusieurs organisations ont soumis des projets.

²¹ Rencontré en novembre 2013.

²² Programme de Participation citoyenne aux politiques publiques locales exécuté par ALCRERet Social Watch Bénin

1.5.2. Justification du choix du site

Sô-Ava a été choisie comme site d'investigations pour deux raisons : (i) cette commune est l'une des rares communes où il y a eu une véritable appropriation des approches de participation des citoyens promues par des organisations externes à la commune ; (ii) elle a développé une démarche scientifique sur sa propre expérience de dialogue communal sur les politiques publiques.

C'est à partir de 2009 qu'il y a eu à Sô-Ava la première initiative de promotion des approches de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. C'était dans le cadre d'un projet exécuté par ALCRER. A la fin de ce projet qui n'a duré que 15 mois, la CPC installée par ALCRER dans la commune a poursuivi les activités d'information, de mobilisation et d'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques au niveau de la commune. Elle s'est donc appropriée les démarches et outils développés par ALCRER pour continuer les interventions ce qui lui a permis de bénéficier de l'appui de OXFAM-Québec. Par la suite, ce qui était une approche aux mains des organisations membres de la CPC (09 au départ) s'est étendu à la plupart des organisations citoyennes de la commune avec la création du Cadre de Concertation des OSC (COSC) de la commune et ensuite le Cadre Communal Elargi de Concertation, CCEC²³, intégrant les autorités locales qui est un espace de dialogue permanent et fonctionnel entre la société civile locale et les autorités publiques locales²⁴. Cette appropriation de l'approche de participation des citoyens introduite par ALCRER a été si réussie et si unique qu'elle a donné lieu à un document de modélisation, la deuxième raison de notre choix de Sô Ava.

Un document de capitalisation (ou de modélisation) a été produit (mars 2013) sur le cas du CCEC de Sô-Ava avec le titre « LA GOUVERNANCE LOCALE AU BENIN, Le modèle du Cadre Communal Elargi de Concertation de SO-AVA (CCEC, SO-AVA), Expérience, pratique et capitalisation d'un cas de développement à la base ». Il affirme son ambition « de faciliter la tâche aux éventuelles communes candidates à tester cette expérimentation » (P.6).

²³ Le Cadre Communal Elargi de Concertation (CCEC) de Sô Ava est « une entité sociale - apolitique et à vocation offensive sur le développement - regroupant (i) autorités locales, (ii) les Organisations de la Société Civile et, (iii) les Partenaires Techniques et Financiers. »

²⁴ Document de présentation du CCEC

Chapitre 2 : **CHAMP CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE**

2.1 Définition des concepts

2.1.1 Décentralisation

Décentraliser, c'est transférer des pouvoirs de décisions du pouvoir central à des organes publics autonomes issus des collectivités locales²⁵ c'est-à-dire rapprocher le centre de décision du citoyen, donner plus d'initiatives aux collectivités locales pour mieux prendre en compte les aspirations des administrés.

Dans le Guide du Maire, la décentralisation est définie comme un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ces collectivités territoriales décentralisées se caractérisent par un territoire propre, la personnalité juridique et l'autonomie financière, et l'élection des autorités locales (Maire et Conseils)²⁶.

2.1.2 Le citoyen

Selon le lexique des sciences sociales²⁷, le citoyen est un membre de la communauté politique (cité, Etat) jouissant d'un ensemble de droits et devoirs, dont celui de participer directement ou par des représentants (droit de vote) aux affaires publiques. Il faut remarque cette dimension de participation aux affaires publiques qui est le caractère essentiel que nous donnons au terme « citoyen » dans le cadre de cette recherche.

2.1.3 Participation citoyenne

La démarche qui est désignée au Bénin aujourd'hui sous l'expression « participation citoyenne » (dans ses grands traits) trouve ses origines aux Etats-Unis et était désignée « Nouvel engagement des citoyens ». Elle est née dans les années 1960 suite aux efforts du mouvement pour les droits civiques et faces aux injustices que créaient les programmes de rénovation urbaine. En effet pour juguler le fait que les habitants à bas

²⁵ Lexique des sciences sociales, 7^{ème} édition, Dalloz.

²⁶ Le Guide du Maire, Mission de la décentralisation, octobre 2005

²⁷ Lexique des sciences sociales, 7^{ème} édition, Dalloz.

revenus (en grande majorité des Noirs) étaient chassés de leur logement et de leur quartier sans dédommagement équitable, des lois ont été adoptées imposant que les programmes de rénovation soient « *élaborés, conduits et administrés en s'assurant de la plus grande participation possible de la part des habitants des zones visées et des membres des groupes concernés* »²⁸. Le nouvel engagement était aussi désigné « participation » et était caractérisé par l'insistance sur l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques (implication dans les tâches de gestion), d'une part, l'élargissement de la notion de « personne qualifiée » qui couvrait désormais les « économiquement faibles » qui est devenu ainsi un groupe pouvant représenter les citoyens. Elle a pris aussi plusieurs formes au fil du temps : comités consultatifs de citoyens, réunions publiques de décision, arbitrage de conflit, etc.²⁹

Au Bénin, l'expression « participation citoyenne » est apparue dans le vocabulaire des ONG, avec un contenu structuré de démarches citoyennes, pour la première fois en 2008 dans le document de projet de l'ONG ALCRER intitulé « Projet de Participation Citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale ». Un document de formation des OSC d'ALCRER³⁰ définit la Participation citoyenne de la façon suivante :

« La participation citoyenne est une dynamique constante d'implication du citoyen ou de groupes de citoyens dans les délibérations, l'élaboration des choix politiques et de politiques, leur mise en œuvre et leur suivi. C'est une fusion des deux acteurs (publics et associatifs) qui travaillent ensemble ; le citoyen est partie prenante de la définition des politiques et de leur mise en œuvre. Elle permet d'éviter les risques d'apathie des citoyens face à la gestion des affaires publiques et de prévenir leur opposition active au moment de la mise en œuvre des choix par les gestionnaires de l'administration publique. »

²⁸ Judd. 1979, P. 302-303, cité par John Clayton Thomas, P.3

²⁹ John Clayton Thomas, Action publique et participation des citoyens, Nouveau horizons, Paris, 2000, p. 5

³⁰ Le document est produit par Koami GOUTON en 2009 en qualité de Consultant pour la formation des OSC membres des Cellules de Participation Citoyenne installées par ALCRER dans les communes.

2.1.4 Efficacité de l'administration (publique locale)

L'efficacité est définie comme « la qualité d'une force, action ou activité, qui obtient les résultats les meilleurs dans les conditions les plus favorables (temps, prix) »³¹. Dans ce sens, l'efficacité de l'administration publique locale doit être comprise comme la production des résultats liés à la mission de cette administration. L'efficacité de l'administration publique peut être aussi appréhendée à travers l'efficacité des gestionnaires publics. L'efficacité des acteurs déterminant celle de l'institution. On peut donc essayer de saisir le concept d'efficacité de l'administration publique à partir du lien que postule John Clayton Thomas³² entre la participation des citoyens et l'efficacité des gestionnaires publics et les avantages qu'il trouve à la participation. En effet, pour lui :

« -on peut obtenir une amélioration de la qualité des décisions dans la mesure où les citoyens, individuellement ou en groupes, ajoutent à l'information dont le gestionnaire dispose déjà pour élaborer son choix...

- dès lors que les citoyens sont associés aux décisions, leur adhésion a des chances de s'accroître, ce qui augmente la probabilité d'une mise en œuvre réussie,

- si des citoyens participent à la mise en place de services, ceux-ci risquent de gagner en rendement et en efficacité,

- du fait que la participation permet au citoyen de mieux comprendre le fonctionnement des pouvoirs publics, on peut s'attendre à ce que les critiques adressées aux agences administratives diminuent... » (Thomas, 1995, P.169-170).

On peut donc en déduire que l'efficacité de l'administration publique peut être appréhendée à travers les quatre paramètres que sont : (i) la pertinence des choix, (ii) l'adhésion des citoyens aux décisions, (iii) le rendement des services mis en place et (iv) l'absence (ou diminution) de critiques des citoyens sur les services publics.

³¹ Lexique des sciences sociales, 7è ed. Dalloz

³² John Clayton Thomas, Action publique et participation des citoyens, Nouveau horizons, Paris, 2000, p. 169

Au Bénin, et selon les lois sur la décentralisation³³, l'administration publique locale est constituée par les services chargés de la gestion des affaires publiques d'une commune, collectivité territoriale décentralisée jouissant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Les missions confiées à la commune et qui peuvent être mesurées en termes d'efficacité sont du domaine :

- du développement local, de l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme,
- des infrastructures de l'équipement et des transports,
- de l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité,
- de l'enseignement primaire et maternel,
- de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes,
- de la santé et de l'action sociale et culturelle,
- des services marchands et des investissements économiques.

2.1.5 Services sociaux de base

« Le concept de SSB (Services Sociaux de base) concerne la fourniture de services dans l'éducation, la santé - y compris la nutrition, la santé reproductive et la distribution d'eau et l'assainissement – à un niveau primaire ou de base »³⁴. Ce concept a été élaboré par le PNUD, l'UNESCO, le FNUAP, l'UNICEF et l'OMS lors du *Sommet mondial sur le développement social* en mai 1995 à Copenhague (WSSD) et a donné naissance à l'Initiative 20/20 entérinée dans la déclaration finale du WSSD, et des réunions internationales financées par les gouvernements de Norvège et des Pays-Bas qui se sont tenues à Oslo (1996) et Hanoi (1998). L'Initiative 20/20 pose comme principe que les Pays en développement allouent 20% de leurs dépenses publiques aux SSB et que la communauté des donateurs financent les ressources manquantes en allouant aussi 20% de leur budget d'aide aux SSB, et en progressant régulièrement vers l'objectif de 0.7 % relatif à l'APD³⁵.

2.2 Etat de la question

³³ Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

³⁴ Rapport OCDE, « Analyse de l'aide pour les services sociaux de base, 1995-2004 », P. 5, 2006

³⁵ Rapport OCDE, P.4, 2006

La promotion de démarches participatives de gestion de la cité est un débat nouveau au Bénin. Né à l'occasion de la réforme de la décentralisation devenue effective, il y a environ 10 ans, ce débat n'a pas donné lieu à une littérature riche et abondante. Il n'y a pas, en effet, beaucoup de chercheurs ou d'auteurs qui ont consacré des travaux de recherche à la problématique de l'appropriation des méthodes participatives dans le processus du développement local au Bénin. Parmi les rares chercheurs béninois, il y a notamment KPATCHAVI Codjo Adolphe qui a produit plusieurs publications sur la thématique :

- **« Reddition de compte » et décentralisation : la « gouvernance par le bas », une opportunité pour repenser les réformes institutionnelles en Afrique.** C'est un ouvrage réalisé dans le cadre d'un Programme de recherche sur les services publics dans les collectivités territoriales décentralisées dans quatre pays de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2011 (Bénin, Burkina, Mali et le Niger). Les résultats ont permis : 1) de décrire les contextes sociopolitiques d'exercice de la gouvernance locale, des acteurs engagés dans cet exercice ; 2) d'analyser les différentes perceptions de la gouvernance par les élus locaux, les prestataires de services publics, les usagers ; 3) d'apprécier les initiatives prises, leur impact et leurs limites.

- **Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique au Bénin : leçons et défis pour la promotion de la gouvernance dans les services publics au cours du prochain cinquantenaire.** Dans cet ouvrage, il est question d'une photographie de l'état des initiatives de contrôles citoyens ainsi que des mécanismes formels et informels qui les articulent dans le contexte de l'exercice de la décentralisation et de la gouvernance locale au Bénin. Il s'appuie sur l'expérience de la commune de Dogbo au Bénin pour décrire et analyser les contextes sociopolitiques et les dynamiques relatives à l'exercice du contrôle citoyen dans le cadre de la décentralisation. Cet ouvrage de 19 pages fait suite à une étude que l'auteur a menée en 2010 pour le compte de la SNV³⁶.

36 Kpatchavi C.A., 2010, Décentralisation Reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Ouinhi et Sinendé, ed Ablodè 2010, SNV, 184 p.

En 2006, dans *Evaluation de la voix des citoyens et de la responsabilité au Bénin*, KPATCHAVI, avec FORESTER, a exploré les conditions et les promesses de l'engagement citoyen au Bénin³⁷. Cette même année, TOVIGNAN³⁸ a soutenu un travail de recherche sur l'appropriation de la démarche participative dans trois communes du Nord-Bénin. Elle souhaitait, par son travail, « *contribuer à promouvoir l'approche participative de développement vue comme un moyen qui forge la dynamique locale et comme seul gage de réussite et de durabilité des actions menées* »³⁹. Pour elle, « *la promotion de l'approche participative passe par la structuration, la capacitation et la responsabilisation effective des acteurs locaux* »⁴⁰.

En 2009, GROOT, TEGELS et AKRIMI ont présenté, de façon analytique, la faisabilité d'un programme de reddition de comptes au Bénin⁴¹.

La plupart de ces travaux ont timidement abordé le cadre juridique de l'approche participative de gestion des collectivités décentralisées.

De même, certains ouvrages ont été écrits en 2006 où la question de l'approche participative était balbutiante dans le débat national. En effet, seule la participation des populations à l'élaboration des plans de développement communaux intéressait les acteurs locaux. Or aujourd'hui, la démarche participative va bien au-delà de cet exercice de planification locale : elle intègre toutes les étapes de la gestion de la cité (conception, élaboration, mise en œuvre, suivi, évaluation des politiques publiques). Les travaux de KPATCHAVI (2010 et 2011) ont soulevé quelques préoccupations du débat actuel sur la gouvernance participative.

37 FORESTER Marta, KPATCHAVI Codjo Adolphe, (2006), *Evaluation de la voix des citoyens et de la responsabilité au Bénin*, ODI.

38 Basilia Chantal CODJO épouse TOVIGNAN, Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes : Nikki, Boukombe et Coby, Mémoire de DESS, Institut africain de professionnalisation en management (IAPM), Ouagadougou, 2006

39 Idem, p. 8

40 Idem

41 de GROOT Carel, TEGELS José, AKRIMI Neila, (2009), Domestic Accountability Initiative Benin 2009-2010, 11 p.

Dans « *Reddition de compte* » et *décentralisation : la « gouvernance par le bas* », une opportunité pour repenser les réformes institutionnelles en Afrique, il met l'accent seulement sur un aspect de la gouvernance participative : la reddition de comptes.

Dans *Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique au Bénin : leçons et défis pour la promotion de la gouvernance dans les services publics au cours du prochain cinquantenaire*, il met en exergue un autre aspect : le contrôle citoyen de l'action publique. Pour nous, reddition de comptes et contrôle citoyen de l'action publique constituent des modalités de la participation citoyenne⁴².

Le faible niveau de production sur l'approche participative au Bénin contraste avec la profusion littéraire et documentaire constatée à travers le monde. La problématique est au cœur de l'action publique depuis des décennies en Europe, en Amérique surtout latine.

En 1927 déjà, John DEWEY posait ainsi le principe de la « démocratie participative » : « *la démocratie doit commencer à la maison, et sa maison est la communauté de voisinage* »⁴³. Il a notamment défendu le concept d'expertise d'usage (par opposition à l'expertise savante des représentants ou des cadres techniques) pour justifier l'importance à accorder à la prise en compte des points de vue du citoyen dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. L'expertise désigne la connaissance fine des individus de leur environnement de vie et du ressenti quotidien que produisent les politiques publiques : « *c'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert qui est le meilleur juge pour savoir comment y remédier. [...] Une classe d'experts est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé – ce qui, sur des matières qui concernent la société, revient à un non-savoir* »⁴⁴.

42 Concepts de base du CCAP : mécanismes et stratégies développés par l'ONG ALCRER, Koami GOUTON, Cotonou 2009.

43 John Dewey, *Le Public et ses problèmes*, 1927, p. 262

44 John Dewey, op. cit., p. 207

Pour Benjamin BARBER⁴⁵, « *une démocratie forte signifie une pratique politique vécue sur le mode participatif* ». Mais la participation proposée par BARBER se présente comme une « *autogestion exercée par les citoyens plutôt qu'un gouvernement représentatif exercé au nom de ces derniers. Les citoyens sont ici actifs et se gouvernent eux-mêmes directement...* ». Cette vision de BARBER est quelque peu extrémiste et c'est le point de vue de Clayton Thomas qui nous semble correspondre à la réalité et à la problématique que nous voulons étudier ici : « *l'engagement du public...est essentiel à l'efficacité de l'administration publique* »⁴⁶.

2.3 Modèles d'analyse

Deux modèles d'analyse s'imposent dans le cadre de cette recherche du fait même des thématiques au cœur du sujet : « participation des citoyens » et « l'efficacité de l'administration publique ». La première appelle une démarche d'analyse de l'action collective et du changement social qui est la caractéristique de l'analyse stratégique de Michel Crozier et de Ehrard Friedberg. La seconde fait appel au « modèle de décision efficace pour l'implication du public » de l'Américain John Clayton Thomas.

2.3.1 L'analyse stratégique de Crozier et Friedberg

L'analyse stratégique est née des recherches de Crozier sur le monde du travail et spécifiquement des employés de bureau. Il a fait des observations minutieuses sur les employés de bureau, leurs relations entre elles et avec leur hiérarchie. Il étudia ensuite l'organisation et les relations entre ouvriers, dirigeants et techniciens dans des manufactures. Son ouvrage *Le phénomène bureaucratique*, publié en 1963 et considéré comme le livre fondateur de la sociologie des organisations en France, donne les premiers éléments de l'analyse stratégique. Mais, c'est *l'Acteur et le système de 1977* qui expose toutes les dimensions méthodologiques de l'analyse stratégique.

45 Benjamin Barber, *strong Democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press. Trad. Française: *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, Paris, 1997, p.151.

46 John Clayton Thomas, *Action publique et participation des citoyens, Pour une gestion démocratique revitalisée*, Nouveau horizons, 1995, P.2

L'Analyse stratégique repose sur un postulat majeur qui est qu'une organisation n'est pas une donnée naturelle mais un construit social, « un construit humain qui n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres » (p. 50). Pour Crozier et Friedberg, l'organisation est « *le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul* » (P.50). Ils considèrent que ce sont les actions individuelles qui construisent une capacité collective propre irréductible à celle de ses membres, au moyen de l'apprentissage à domestiquer les conflits et phénomènes de pouvoir, ce qu'ils ont appelé un système d'action concret.

« Un système d'action concret est un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est à dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux ». (p. 286).

Pour saisir toutes les dimensions du construit social qu'est une organisation, l'analyse stratégique propose une méthode qui accorde autant d'importance aux acteurs du système qu'aux relations qu'ils ont entre eux. La « méthode Crozier » dans la pratique repose sur un sociogramme et une grille d'analyse. Le sociogramme est une représentation schématisée des relations entre les acteurs, dans laquelle on repère les alliances, les conflits, les dépendances entre acteurs. La grille d'analyse stratégique met en forme de façon simple et relie entre eux le contexte, les problèmes à résoudre et les stratégies des acteurs.⁴⁷

2.3.2 Le modèle de décision efficace pour l'implication du public

Le modèle de décision efficace pour l'implication du public ou « modèle de décision efficace » est proposé par John Clayton Thomas (1995). Il repose sur le postulat que « l'engagement du public, même s'il ne s'impose pas en toutes circonstances et même

⁴⁷ <http://www.conscience-vraie.info/crozier-l-acteur-et-le-systeme.htm>, consulté le 20 janvier 14

s'il ne doit pas avoir toujours la même ampleur, est essentiel à l'efficacité de l'administration publique » (P. 2). Pour construire ce modèle, l'auteur avoue avoir emprunté à divers travaux sur la prise de décision des petits groupes. Ces travaux sont ceux de Vroom et Yetton (1973) et de Vroom et Jago (1988). Selon Thomas (1995), la théorie proposée par ces acteurs a pour but d'aider les gestionnaires à déterminer le degré d'implication de leurs subordonnés en matière de prise de décision et ensuite à expliquer dans quels cas tel ou tel degré d'implication du public est nécessaire. Elle retient comme variable dépendante dans l'analyse des problématiques de la participation des citoyens « l'efficacité décisionnelle et organisationnelle » c'est-à-dire l'efficacité de la décision et de l'organisation une fois la décision prise.

Le modèle de décision efficace est utilisé dans l'évaluation des avantages d'une participation des citoyens. Pour ce faire, il nécessite au prime abord l'identification des situations appelant des décisions en matière d'action publique. Thomas propose trois situations pour lesquelles le modèle pourrait être utilisé (P. 37-38):

- Un gestionnaire doit planifier la mise en œuvre d'un nouveau programme d'action publique édictée par des supérieurs élus ou formulé à un niveau plus élevé de la hiérarchie administrative ;
- Un problème détecté par le gestionnaire ou par ses supérieurs élus permet d'envisager la modification d'un programme existant ou le lancement d'un nouveau programme ;
- Une certaine catégorie de citoyens ayant demandé aux autorités d'intervenir sur un problème qu'ils ont repéré ; le gestionnaire est prié, ou bien décide lui-même, d'aider à la définition d'une action éventuelle.

Face à ces situations, le gestionnaire peut décider de la manière, du moment et de l'ampleur de la participation des citoyens. Le modèle définit trois grandes options d'implication (P. 38-39) :

- Un mode de prise de décision autonome et autocratique sans aucune participation ni forme d'influence de la part du public ;
- Un mode consultatif, le public jouant au regard de la décision un rôle limité mais significatif ;

- Une élaboration publique de la décision, celle-ci ayant alors toute la force d'un choix réalisé conjointement par le gestionnaire et les citoyens.

Le modèle propose d'élargir des options pour avoir cinq approches décisionnelles que sont (i) décision autonome du gestionnaire, (ii) décision autonome modifiée, (iii) consultation fragmentée du public, (iv) consultation globalisée du public et (v) décision publique. La consultation du public après la décision n'est pas retenue comme une approche décisionnelle par le modèle, mais peut être présentée comme « une forme de participation impliquant un certain pouvoir », estime John Clayton Thomas (P.39).

Chapitre 3 : APPROCHE METHODOLOGIQUE

Une fois les préalables à la recherche établis, ce chapitre rend compte de la démarche méthodologique adoptée.

3.1 Nature de l'étude

La recherche a pour objectif d'établir un lien entre les formes de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques dans une collectivité décentralisée et la fourniture des services sociaux de base. Cette analyse qui doit montrer l'impact des démarches citoyennes sur l'efficacité de l'administration locale requiert l'utilisation de données telles que les propos des acteurs (citoyens, organisations citoyennes, gestionnaires publics) et de documents écrits sur la situation de la fourniture des services sociaux de base. La recherche est donc de type qualitatif. Toutefois, pour déterminer la typologie des formes de participation des citoyens dans le processus de fourniture des services sociaux de base, une approche quantitative a été adoptée en interrogeant les différents acteurs à l'aide d'un questionnaire pour appréhender les différentes formes que prend l'interaction que les organisations citoyennes ont avec les fournisseurs de services publics en termes d'amélioration des services.

3.2 Recherche documentaire

La recherche sur des démarches de participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques dans le contexte de la décentralisation suppose d'interroger l'environnement normatif et les initiatives citoyennes en cours. Ainsi, une revue et une analyse des textes clés sur la décentralisation et sur les projets de participation citoyenne, de reddition de comptes, et, une lecture des enjeux en fonction de ces documents ont été faites.

Les lois sur la décentralisation ont permis d'identifier le cadre d'intervention des fournisseurs de services publics. En effet, la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République de Bénin, dispose en son chapitre III sur les compétences de la commune ; celles qui lui sont propres et celles qu'elle partage avec

l'Etat. Ces compétences permettent de savoir quels sont les services que les citoyens sont en droit d'attendre de la commune. Les documents de projets sur la participation des citoyens, le contrôle citoyen de l'action publique et la reddition de compte nous ont permis de cerner les approches développées par les organisations de la société civile pour faire la promotion de la démocratie participative, impliquer les citoyens dans la gestion des affaires publiques et assurer le suivi des politiques publiques mises en œuvre dans les communes. Une dernière catégorie de documents utilisée pour cette recherche porte sur la modélisation du dialogue inclusif dans la commune de Sô-Ava, notamment l'expérience du Cadre Communal Elargi de Concertation de Sô-Ava.

3.3 Groupes cibles

L'ensemble des acteurs concernés par la recherche et qui ont été interrogés peut être regroupé en deux grandes catégories qui se décomposent en plusieurs groupes d'acteurs :

3.3.1 Les fournisseurs de services publics

Ils se répartissent en trois groupes d'acteurs que sont :

- 3.4 les élus ;
- 3.5 le personnel de l'administration communale ;
- 3.6 les prestataires de services sociaux de base que sont les directeurs d'école, les agents de santé, les gestionnaires de points d'eau (fontainiers).

3.3.2 Les organisations de la société civile.

Elles se répartissent en deux groupes d'acteurs :

- 2.3. les organisations membres du cadre communal élargi de concertation ;
- 2.4. les organisations partenaires des fournisseurs de services publics que sont les Associations de Parents d'Elèves (APE), les Comités de Gestion des Centres de Santé (COGECS), les Associations de Consommateurs d'Eau Potable (ACEP).

Dans la première catégorie d'acteurs, les élus sont ceux qui ont l'initiative de la décision en termes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, notamment concernant la fourniture des services sociaux de base. Ils décident de la programmation et de la budgétisation des interventions. Ils sont appuyés par le personnel de l'administration locale qui traduisent les décisions de politique en plan d'actions et travaille à leur exécution. Mais la cheville ouvrière de la fourniture des services se sont les prestataires qui sont en contact direct avec les bénéficiaires.

Dans la deuxième catégorie d'acteurs, se trouvent les organisations civiles qui appartiennent à un cadre de dialogue avec les autorités publiques locales et qui donc interagissent constamment avec les fournisseurs de services publics dans le sens, en principe, de la satisfaction des besoins des citoyens. Il y a aussi dans cette catégorie, les organisations qui participent à la gestion de la fourniture des services aux côtés des acteurs publics dans une dynamique de gestion déléguée ou concertée en vue d'une efficacité dans la fourniture des services sociaux de base.

3.4 Sites d'investigation

Les données ont été collectées dans la commune de Sô-Ava dans six (06) des sept (07) arrondissements qu'elle compte, notamment à AHOMEY-LOKPO, GANVIE 1, GANVIE 2, HOUEDO-AGUEKON, VEKKY, SÔ-AVA . Le septième arrondissement (DEKANMEY) n' a pas été pris en compte pour plusieurs raisons : (i) il compte, relativement aux autres arrondissements, très peu d'habitants : environ 6.500 pendant que le moins peuplé des autres arrondissement fait plus de 13.000 et que le plus peuplé fait près de 35.000 ; (ii) il est isolé et très difficile d'accès ce qui a pour conséquence une faible intervention des organisations de la société civile ; (iii) il y a très peu d'infrastructures sociales mises en place.

3.5 Echantillonnage

Pour déterminer l'échantillon de la recherche, une technique d'échantillonnage a été adoptée.

3.5.1 Technique d'échantillonnage

La constitution de l'échantillon a résulté de plusieurs démarches. En effet, afin d'identifier et de comprendre le rôle des acteurs intervenant dans la problématique de cette recherche, des visites ont été effectuées à Sô-Ava et des discussions menées avec des responsables des organisations de la société civile. Ces rencontres ont permis d'identifier les acteurs en présence. Les discussions, notamment avec les responsables de Cadre Communal Elargi de Concertation et la Cellule de Participation Citoyenne, CPC, ont permis de connaître l'importance de chacun des groupes d'acteurs. Ainsi, les données sociodémographiques suivantes ont été collectées et représentées dans le tableau 2:

Tableau 2 : Taille des groupes d'acteurs

ACTEURS	TAILLE
Elus	19
Cadres techniques de l'administration locale (SG et CS)	09
Directeurs d'école (primaire et maternelle)	58
Agents de santé	09
Fournisseur d'eau potable	98
OSC	37
ACEP	1 (en termes d'organisation)
COGECS	3 (en termes d'organisation)
APE	1 (en termes d'organisation)

Source : données de terrain, octobre 2013

Au regard de la nature des groupes cibles et de la dimension qualitative de la recherche, c'est la technique du choix raisonné qui a été utilisée. Mais pour certains groupes d'acteurs, il n'y avait pas le choix ; tout l'effectif du groupe cible a été pris en compte ; c'est le cas pour les agents de santé. Ainsi, l'un des choix primordiaux faits est de collecter les données dans tous les arrondissements sauf un (Dékanmey) pour lequel les raisons ont été données plus haut. Pour les organisations qui ont des

démembrements infra communaux, comme les ACEP et les APE, les délégués des arrondissements ont été retenus dans l'échantillon.

3.5.2 Echantillon

Sur la base du choix de couvrir tous les arrondissements de la commune, les effectifs suivants ont été obtenus en retenant un (01) acteur pour les élus et les organisations citoyennes partenaires de gestion des fournisseurs de services et deux (02) pour les prestataires de services sociaux.

Tableau 3 : Echantillonnage

Groupes cibles à interroger	Effectif	Effectif par catégorie
Gestionnaires publics locaux		13
Elus	8	
SG	1	
CS Affaires Domaniales et environnementales	1	
CS Technique	1	
CS Développement communautaire	1	
CS (Chef service) Affaire Financière	1	
Prestataires de services sociaux		42
Directeurs d'école	14	
Agents de santé	14	
Fontainiers	14	
OSC		50
Membres du Cadre Communal Elargi de concertation	21	
APE	7	
COGECS	7	
ACEP	7	
Responsables des OSC (COSC)	8	
	Total	105

Le nombre total d'informateurs s'élève alors à 105, dont 13 gestionnaires de services publics locaux, 42 prestataires de services sociaux, 50 membres et responsables d'OSC.

3.6 Techniques et outils de collecte des données

Trois techniques ont été utilisées pour la collecte des données : l'enquête par questionnaire, l'entretien individuel et l'entretien de groupe (focus group). Pour ces techniques, des outils ont été élaborés : un questionnaire et un guide d'entretien (le guide a servi aussi bien à l'entretien individuel qu'au focus group), structurés en deux grandes parties (en dehors des éléments d'identification et sociodémographiques) chacune portant sur un objectif de la recherche. Une première partie des outils a porté sur les mécanismes utilisés pour susciter la participation des citoyens et l'autre sur les impacts de certains de ces mécanismes sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base. Plus spécifiquement, chaque partie est subdivisée en trois volets qui permettent de questionner les mécanismes d'information et de consultation des citoyens, les mécanismes d'implication des OSC dans la gestion et les mécanismes de suivi de la gestion par les OSC.

Ces outils, qui sont annexés à ce mémoire, ont été pré-testés par un jeu de rôle auprès de quelques responsables d'organisation de la société civile de Sô-Ava ; ce qui a permis de reformuler certaines questions et de scinder d'autres dans le questionnaire. Pour le guide d'entretien, le pré-test a permis d'identifier des aspects sur lesquels il est nécessaire que l'enquêté se prononce, des aspects qui ont été traduits en notes dans le guide.

3.6.1 Déroulement de la collecte

3.6.1.1 Pré-enquête

Pendant les mois de septembre et d'octobre 2013, plusieurs séjours ont été effectués à Sô-Ava dans la perspective de la préparation de la collecte des données. Ces déplacements sur le terrain ont permis de collecter des données sur les différents acteurs (et leur nombre) impliqués dans la fourniture des services sociaux de base, les organisations de la société civile actives dans la commune, les initiatives de promotion

de la démocratie à la base qui y sont menées. Des entretiens ont pu être menés avec le président du conseil d'administration du cadre de concertation des OSC de Sô-Ava et avec le Coordonnateur de la Cellule de Participation Citoyenne de la commune. En outre, une visite effectuée le 03 octobre 2013 a permis d'assister à une séance entre les autorités communales et une délégation composée de responsables de l'ONG ALCRER et de membres du conseil d'administration d'OSIWA qui finance un projet de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques locales exécuté par ALCRER dans la commune. Au cours de cette rencontre qui rassemblait plusieurs acteurs, chacun a expliqué le rôle qu'il jouait dans la fourniture des services et le dialogue qui s'est développé entre eux.

Cette pré-enquête a permis (i) de cerner l'organisation des OSC de la commune, ;(ii) de comprendre que la promotion de la démocratie participative et des approches d'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques locales est assurée par les structures faîtières mises en place par les OSC à travers des cadres de dialogue, notamment la CPC, le CCEC, ;(iii) et de prendre connaissance de la modélisation du mécanisme de dialogue entre les citoyens et les autorités locales dans la commune de Sô-Ava. Ce sont les informations collectées au cours de cette étape qui ont permis d'élaborer les outils de collecte et de faire l'échantillonnage.

3.6.1.2 Collecte proprement dite

La collecte des données a été faite au cours des mois de décembre 2013 et janvier 2014. Ainsi, le questionnaire a-t-il été administré aux fournisseurs de services publics (Elus, personnel de l'administration locale et prestataires de services sociaux de base). Des entretiens ont été organisés avec des responsables et membres d'organisations de la société civile. Un focus group rassemblant des responsables du CCEC a également été organisé. La collecte s'est déroulée dans six (06) des sept (07) arrondissements de Sô-Ava. Le tableau 4 suivant présente les arrondissements avec les groupes cibles qui y ont été interrogés.

Tableau 4 : Présentation des groupes cibles enquêtés

Arrondissement	Cibles à interroger	Nombre
AHOMEY- LOKPO	Le Chef d'arrondissement / 2 Directeurs d'école / 2 agents de santé / 2 fontainiers / 1 membre d'Association de parents d'élèves / 1 membre de l'Association des consommateurs d'eau potable / 1 membre du comité de gestion des centres de santé / 3 OSC (membres du CCEC)	13
GANVIE 1	Le Chef d'arrondissement / 2 Directeurs d'école / 2 agents de santé / 2 fontainiers / 1 membre d'Association de parents d'élèves / 1 membre de l'Association des consommateurs d'eau potable / 1 membre du comité de gestion des centres de santé / 3 OSC (membres du CCEC)	13
GANVIE II	Le Chef d'arrondissement / 2 Directeurs d'école / 2 agents de santé / 2 fontainiers / 1 membre d'Association de parents d'élèves / 1 membre de l'Association des consommateurs d'eau potable / 1 membre du comité de gestion des centres de santé / 3 OSC (membres du CCEC)	13
HOUEDO- AGUEKON	Le Chef d'arrondissement / 2 Directeurs d'école / 2 agents de santé / 2 fontainiers / 1 membre d'Association de parents d'élèves / 1 membre de l'Association des consommateurs d'eau potable / 1 membre du comité de gestion des centres de santé / 3 OSC (membres du CCEC)	13
VEKKY	Le Chef d'arrondissement / 3 Directeurs d'école / 3 agents de santé / 3 fontainiers / 2 membres d'Association de parents d'élèves / 2 membres de l'Association des consommateurs d'eau potable / 2 membres du comité de gestion des centres de santé / 5 OSC (membres du CCEC)	21
SO-AVA	Le Chef d'arrondissement / 3 Directeurs d'école / 3 agents de santé / 3 fontainiers / 1 membre	17

Arrondissement	Cibles à interroger	Nombre
	d'Association de parents d'élèves / 1 membre de l'Association des consommateurs d'eau potable / 1 membre du comité de gestion des centres de santé / 4 OSC (membres du CCEC)	
SÔ-AVA (pour l'administration locale)	Elus (deux adjoints au Maire / SG / CS affaires domaniales et environnementales / CS Technique / CS Développement communautaire / CS (Chef service) Affaire Financière Focus group	7 + 8= 15

Source : Enquête de terrain, décembre 2013 – janvier 2014

3.7 Traitement et analyse des données

La technique d'analyse des données quantitative est basée sur la statistique descriptive qui est une démarche méthodique d'analyse des données statistiques. Le logiciel CS PRO 5 a été utilisé pour la réalisation du masque de saisie et la saisie des données, mais c'est le logiciel SPSS 18 qui a permis de faire les différentes analyses statistiques et la réalisation des tableaux.

Les tableaux récapitulent et traduisent différents mécanismes de participation des OSC, des communautés et des citoyens à la gestion des affaires publiques dans la commune de Sô-Ava. De plus, ils permettent d'apprécier l'impact de certains mécanismes sur l'amélioration des services sociaux de base.

Pour la dimension qualitative, les données ont été obtenues avec les guides d'entretien et au cours du focus group. Les informations ont été notées dans des cahiers et enregistrées, principalement pour le focus group. Ensuite ces données ont été transcrites et/ou saisies en Word. L'analyse s'est basée sur la triangulation des données et le repérage de mots clés.

3.8 Difficultés rencontrées et approches de solution

Aucune difficulté majeure n'a été enregistrée lors de la collecte de données. Toutefois, il y a eu du retard chez certains enquêtés au rendez-vous pour les entretiens. La disponibilité des acteurs publics (élus et personnel de la mairie) a aussi perturbé le déroulement normal de la collecte des données.

Pour pallier à ces difficultés, il a fallu convaincre ces enquêtés de l'importance pour leur commune de la recherche en cours et la valorisation qu'elle pourrait apporter aux efforts entrepris pour l'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques dans la commune. Il a fallu également rallonger la période de collecte prévue afin de pouvoir couvrir l'échantillonnage.

DEUXIEME PARTIE :

**IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES
CITOYENS SUR L'AMELIORATION DES
SERVICES PUBLICS**

Chapitre 4 : LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS A LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES A SO-AVA

4.1 Présentation de la commune de Sô-Ava

La commune lacustre de Sô-Ava est administrativement rattachée au département de l'Atlantique et est située à une vingtaine de kilomètres au nord-est de la capitale économique du Bénin, Cotonou. Elle occupe la basse vallée du fleuve Ouémé et celle de la rivière Sô à qui elle doit son nom. Elle est limitée au nord par les Communes de Zè, Dangbo et Adjohoun, au sud par la commune de Cotonou, à l'Est par la commune lacustre des Aguégus et à l'Ouest par la commune d'Abomey-Calavi. La Commune de Sô-Ava est subdivisée en 7 arrondissements. Il s'agit des arrondissements de Sô-Ava, Vekky, Houédo-Aguékon, Dékanmè, Ganvié1, Ganvié2 et Ahomey-lokpo, qui sont eux-mêmes composés de 42 quartiers et villages.

Sô-Ava est une commune lacustre à plus de 82% dont le chef lieu est situé dans le Quartier Sindomey, Arrondissement de Sô-Ava. Sa superficie est estimée à 218 km². La population de Sô-Ava est estimée à 118 497, dont 58 455 femmes et 60 042 hommes⁴⁸. La densité de la population, de 488 habitants/km², est inégalement répartie. La terre ferme occupe 76,3 km² et les plans d'eau représentent 141,7 km². Les principales ethnies présentes dans la Commune sont les Toffin (70%), Fon et Aïzo (20%), Yoruba (8%) et autres (2%), avec un taux d'accroissement naturel de 4,23%⁴⁹. Les principales activités économiques pratiquées dans la commune lacustre de Sô-Ava sont la pêche, l'agriculture, l'élevage, le commerce, l'artisanat et le tourisme.

La commune dispose de 19 conseillers municipaux (dont une femme), élus au suffrage universel à la suite des élections locales du juin 2008. Le conseil communal, dans lequel siège les 19 conseillers, gère les affaires de la commune, conformément aux missions qui lui sont dévolues à travers les différentes lois sur la décentralisation, dont

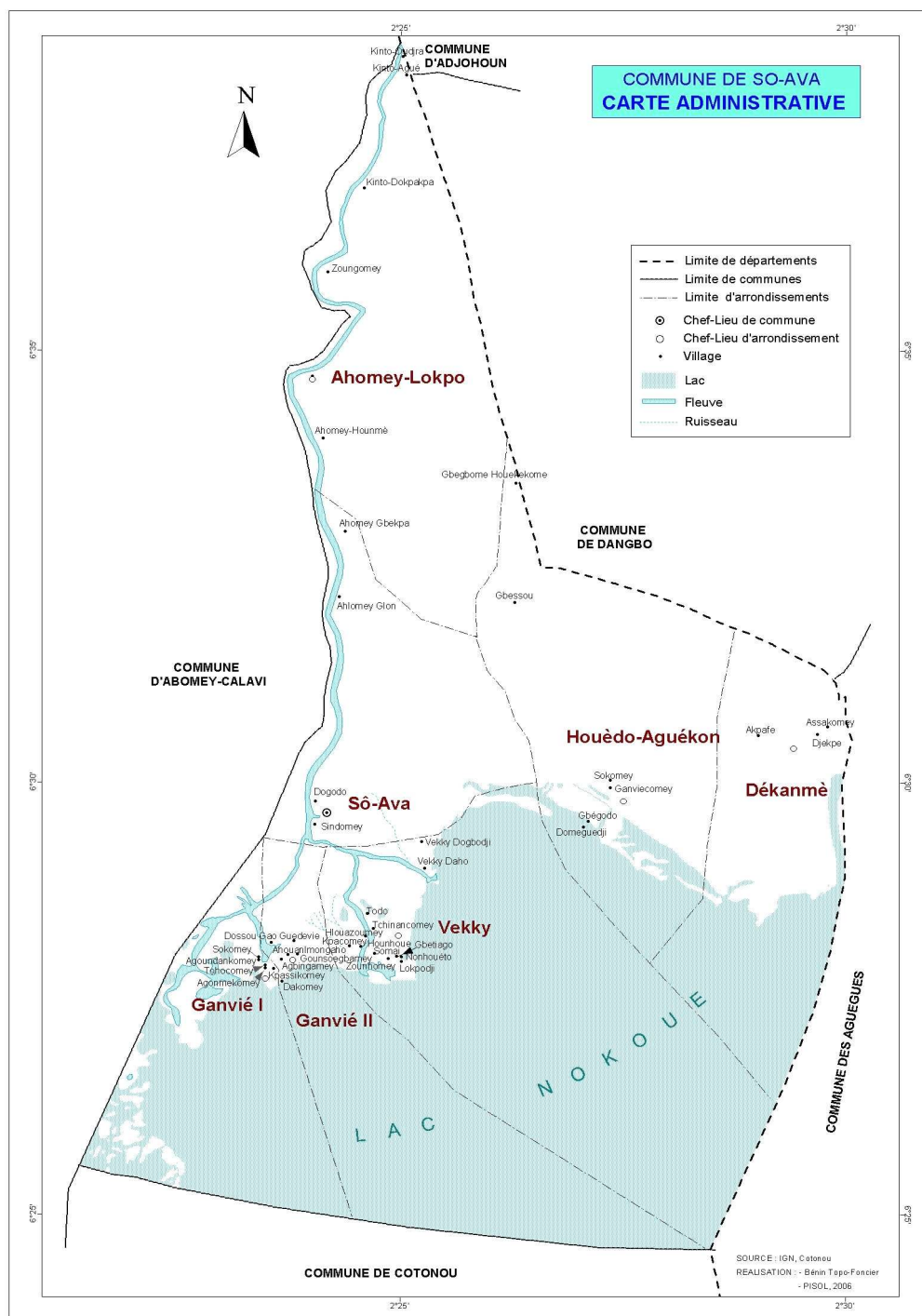
⁴⁸ Données provisoire RGPH 4, juin 2013.

⁴⁹ Données RGPH 3, 2002.

la loi 97-029 du 15/01/99 qui lui attribue la gestion administrative et la promotion d'un développement local harmonieux et durable⁵⁰.

Les données topographiques sur la commune de Sô-Ava sont illustrées par la carte 1.

Carte N°1 : Carte administrative de la commune de So-Ava (extraite de la version provisoire du plan de contingence de la commune de Sô-Ava)



⁵⁰ Cette présentation est extraite du Plan de contingence de la commune de Sô Ava, version provisoire, (P. 3-4) avec une révision des données sur la population à partir du RGPH 4 (données provisoires de juin 2013).

4.2 Enjeu de développement local

Qu'est-ce que l'on peut gagner ou perdre en termes de développement local à travers les mécanismes de participation citoyenne ?

Le Bénin s'est donné comme vision de la décentralisation de « *Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable...* » (PONADEC). Cette vision est confirmée par des dispositions législatives qui définissent et identifient clairement la « participation des citoyens » comme le moyen privilégié pour assurer la démocratie à la base, la bonne gouvernance et le développement local durable. Ainsi peut-on lire dans l'une des lois sur la décentralisation :

*« La commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation ainsi que le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales »*⁵¹

Tout en faisant de la participation des citoyens la voie royale du développement local, le législateur n'a pourtant pas prévu beaucoup de dispositions offrant des espaces d'actions aux citoyens et d'interactions de ceux-ci avec les autorités locales. Il n'y a que trois (03) démarches qui sont prévues par la loi qui ouvrent des possibilités d'actions aux citoyens :

- ***Droit d'assister aux sessions du Conseil communal***

L'article 30 de la loi portant organisation des communes⁵² dispose que « *les séances du conseil communal sont publiques* » accordant ainsi le droit aux citoyens d'y assister.

⁵¹ Article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

⁵² Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

▪ ***Droit d'accéder aux documents administratifs***

Le droit d'accéder aux documents administratifs est accordé par l'article 34 de la loi portant organisation des communes⁵³ qui dit que « *Toute personne a le droit de consulter sur place le procès verbal et/ou le compte-rendu des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais* ».

▪ ***Droit de pétitionner***

Le dernier droit accordé aux citoyens en termes de participation à la gestion est le droit de pétitionner. Ce droit est réglementé par le chapitre 7 du décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du Règlement intérieur du conseil communal. Aux termes de l'article 64 de ce décret, « *les populations de la commune, directement ou par le biais de leurs organisations, peuvent adresser des pétitions au conseil communal* ».

On peut relever aisément que ces dispositions ne proposent que des mécanismes d'information, d'une part, des citoyens par l'administration locale, et d'autre part, des élus par les citoyens. Il n'y a aucune obligation pour les élus ni pour l'administration locale de dialoguer avec les citoyens et les organisations citoyennes sur les politiques de développement local. La création d'aucun cadre de dialogue ou de concertation n'est pas imposé ou prévu ; aucune disposition ne propose l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques locales et leur suivi. Pourtant, il est recommandé conformément à certains piliers de la gouvernance (participation, transparence et redevabilité – reddition de compte) que les citoyens et les organisations citoyennes soient impliqués dans tous les processus d'actions publiques au niveau de la prise de décisions, de la mise en œuvre et du suivi.

En somme, le cadre juridique de la décentralisation au Bénin n'offre pas à la participation des citoyens l'espace et les moyens nécessaires d'être le moteur ou le moyen privilégié pour aller vers le développement local, c'est-à-dire la mise à disposition des citoyens à la base de services sociaux de base accessibles et de qualité.

⁵³ Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

On peut donc s'attendre, en toute logique, à ce que le cadre juridique de la décentralisation au Bénin qui ne promet pas beaucoup la participation citoyenne (il n'y est pas contre) soit un handicap à l'exercice d'une citoyenneté active dans l'action publique à Sô-Ava. C'est tout le contraire que les données révèlent à Sô Ava ; la dynamique sociale a débordé les cadres de la législation et de la réglementation et instaurer des pratiques bénéfiques à la création d'un environnement propice à la démocratie à la base, la bonne gouvernance et le développement local.

En effet, les données collectées à Sô-Ava montrent que différentes catégories de mécanismes de participation des citoyens sont des pratiques relativement courantes et que dans chaque catégorie, il y a plusieurs démarches utilisées. La typologie des démarches établie à la fin du chapitre 4 en donne l'illustration. Le tableau 5 donne le niveau des pratiques suivant la perception des acteurs du jeu démocratique à Sô-Ava.

Tableau 5 : Niveau des pratiques des démarches de participation

Domaine de participation	Démarches de participation	Niveau
Prise des décisions sur les politiques publiques locales	Information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal	67%
	Information des citoyens et OSC sur le budget communal	29,6%
	Information des citoyens et OSC du Plan annuel de Développement ou du Plan de Travail Annuel	51,9%
	Consultation des citoyens et des OSC par la mairie au moment de la prise de décision	64,8%
Mise en œuvre des politiques publiques locales	Les OSC suivent/participent aux travaux de la commission de passation de marchés publics	30,2%
	La mairie associe les citoyens et les OSC au suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie	60,4%
	La mairie implique les citoyens et les OSC dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base	66,7%
Suivi de la mise en œuvre des politiques publiques locales	Visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires conjointes mairie-OSC	54,7%
	Contrôle de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires conjoints mairie-OSC	41,5%
	Reddition de comptes aux citoyens	48,1%
	Existence de dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC sur la fourniture des services sociaux de base	37%

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

On constate aisément qu'il y a des démarches qui sont plus utilisées que d'autres. Mais tout cela confirme l'existence d'une dynamique qui transcende le cadre réglementaire dont les modalités sont proposées par les OSC et acceptées par les acteurs publics locaux.

D'un autre côté, les entretiens avec les acteurs de Sô-Ava montrent que les démarches utilisées dans les domaines de la mise en œuvre des politiques publiques et celles utilisées pour leur suivi sont celles qui impactent la fourniture des services sociaux de base. En témoignent les verbatim suivants :

« Si nous sommes présent sur le terrain, les gens ne font pas du n'importe quoi. Par exemple lors de la construction des modules de 3 classes du groupe-c/ EPP Sô-Ava centre, notre présence a été vraiment porteuse. »

H. R. APE, Sô-Ava centre

« Il y a eu corrections des mauvaises prestations. L'école de Kinto-Oudjra a été abandonnée par l'entrepreneur ; il a fallu les actions des OSC avant que la Maire, l'interpelle. Il a repris le travail et livré l'école en 2013. ».

S. H., ONG Boussole de la Cité, arrondissement de VEKKY

« Si les populations ou les OSC sont associées, elles vont sur les chantiers pour voir ce qui se passe sans nous informer. Cela permet de mieux faire les travaux, leur implication nous oblige à bien faire. »

Adjoint au maire de Sô-Ava

« Après les visites qu'on organise, on rend compte à la mairie sur ce qui ne se fait pas bien, ou qui n'est pas bien fait. Exemple, la construction des EPP d'Ahomey lokpo : l'entrepreneur avait bâclé le travail surtout le cimentage. Les citoyens ont informé les élus après avoir tout détruit et les élus à leur tour ont interpellé l'entrepreneur qui a refait tout le travail »

G. G., OSC, ALOMAVO, arrondissement d'Ahomey lokpo

Ces extraits illustrent bien la corrélation entre la participation des citoyens et la qualité des services publics offerts.

4.3 Le jeu des acteurs et enjeu autour de l'information

La participation des citoyens appelle l'interaction entre des citoyens (rassemblés en diverses associations ou non) et des acteurs publics de différents niveaux de responsabilité pour un objectif commun. Il s'agit là d'un construit social ou humain selon la définition que Crozier et Friedberg donnent de l'organisation vue comme « un royaume des relations de pouvoirs, de l'influence, du marchandage et du calcul »⁵⁴. Et si, comme ces deux auteurs l'ont écrit, « un construit humain n'a pas de sens en dehors des rapports de ses membres »⁵⁵, pouvons nous analyser les impacts de l'interaction entre citoyens et acteurs publics pour le développement local sans questionner les jeux des acteurs et les relations de pouvoirs qu'il y a entre eux ?

Les données recueillies sur le terrain montrent, non seulement qu'il y a un enjeu autour de la maîtrise de l'information, mais qu'il se situe à deux niveaux : l'information budgétaire et l'information sur l'attribution des marchés publics.

« Une fois que les OSC ont l'information sur le budget, nous ne pouvons plus faire autres choses. Cela nous amène à faire mieux, à fuir la corruption ; leur présence nous influence ; nous avons peur d'eux. Pour exemple : à la mairie, on avait prévu des compteurs d'eau, des climatiseurs. Les installations (effectuées) ne correspondent pas au budget. Mais, nous n'avons pas eu l'audace de dénoncer le Maire. Mais les OSC et les citoyens sont allés nous dénoncer au MAEP⁵⁶. Le Maire a été obligé de reprendre les travaux conformément au budget. Cela s'est passé en 2012-2013. La même situation s'est produite pour la passerelle d'AHOMEY-GBLON. »

Cette déclaration d'un élu de Sô-Ava montre l'enjeu qu'il y a autour du contrôle de l'information à Sô-Ava. Comme l'indique le chapitre suivant, dans les démarches d'information utilisées dans la commune, l'information des citoyens sur le budget de

⁵⁴ M. Crozier et E. Friedberg, L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Le Seuil, Paris, 1977, p.50

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Cellule communale

la commune est la plus faiblement utilisée. Autant que les gestionnaires publics, les citoyens aussi ont compris l'importance de l'information ; en témoigne ces propos d'un membre de COGECS de Sô-Ava : « *Les citoyens ne sont pas informés du budget, mais s'ils étaient informés les élus vont avoir un bon comportement envers les ressources financières de la commune* ».

Certains citoyens estiment même qu'au regard du rôle qui est le leur, l'utilisation des ressources doit tenir compte de leur avis ; « *c'est notre consultation qui avait favorisé les choses, donc nous sommes vraiment importants et on doit nous consulter* »⁵⁷, a déclaré un membre d'association. Les deux acteurs usent donc de diverses stratégies, les uns pour diffuser le moins possible l'information budgétaires et les autres pour les avoirs. On peut se douter, en se référant à la théorie de Crozier et Friedberg, que derrière ces enjeux liés à l'information budgétaire se cachent des intérêts personnels, si tant est que les actions individuelles construisent une capacité collective⁵⁸ qui serait ici la faiblesse de l'information sur le budget communal.

D'un autre côté, l'information sur la passation des marchés publics n'est pas disponible. C'est aussi, l'une des démarches qui ressort de la typologie établie dans le chapitre 4 comme très faiblement utilisée. Pour certains « calculs » au sens que Crozier et Friedberg donne à ce mot en termes d'influence et de marchandage (inhérents à toutes organisation), les gestionnaires publics estiment que les citoyens ne doivent pas participer aux travaux de la commission de passation de marchés publics. La participation à ces travaux est pourtant la source la plus sûre (et peut-être la seule) pour accéder à l'information sur les conditions de sélection des prestataires. Ils évoquent le fait que la loi n'oblige pas la mairie à faire participer les citoyens aux travaux de la commission de passation de marchés publics.

« Il y a une loi sur la passation des marchés publics. Il n'est pas dit que les OSC vont participer/ être impliqués. On ne peut pas les impliquer »

A.T. agent de la mairie, Sô-Ava

⁵⁷ L'association Fraternité du Lac, Sô-Ava centre

⁵⁸ M. Crozier et E. Friedberg, L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Le Seuil, Paris, 1977, p. 286

« Les textes n'ont pas prévu l'implication des OSC »

Elu Mairie Sô-Ava

« Les textes de lois n'autorisent pas l'implication des OSC »

Elu Maire Sô-Ava

La véhémence de ces déclarations indique des enjeux liés à la participation ou non des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics. La preuve en est qu'ici on évoque des dispositions légales pour écarter les citoyens alors que beaucoup d'autres démarches de participation sont utilisées par ceux-là qui ne sont inscrites nulle part dans une loi et pourtant les gestionnaires publics y accèdent et en apprécient l'efficacité. Dans ce sens, les données recueillies auprès d'élus et de chefs services de la mairie sont plus explicites:

« C'est au cours d'une séance de reddition de compte que les populations de GBESSOU ont dit que la qualité d'eau n'était pas bonne. Cette dénonciation a amené la mairie à reprendre les travaux en 2013. »

K.G. Elu, Mairie de Sô-Ava

« Si les populations ou les OSC sont associées, elles vont sur les chantiers pour voir ce qui se passe sans nous informer. Cela permet de mieux faire les travaux ; leur implication nous oblige à bien faire. »

L.V. agent de la mairie

Les séances de reddition de compte et les visites de chantiers par les citoyens qui amènent les élus et l'administration locale à changer ses décisions et ou reprendre des travaux effectués ne sont pas des dispositions légales. Pourquoi ces démarches ne dérangent pas autant que la participation aux travaux de sélection des prestataires ? Selon des déclarations de responsables d'OSC, il y aurait beaucoup de marchandages autour de l'attribution des marchés publics, ce qui justifierait la réticence à ouvrir les travaux de la commission de passation des marchés publics aux citoyens et aux OSC.

Chapitre 5 : ***TYPLOGIE DES MECANISMES DE PARTICIPATION DES CITOYENS A LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES LOCALES***

Le modèle de décision efficace pour l'implication du public ou « modèle de décision efficace » proposé par John Clayton Thomas a deux dimensions : il permet de déterminer dans quelles circonstances il faut impliquer le citoyen dans la décision sur les politiques publiques, d'une part, et comment définir le degré d'implication qui sera le plus efficace en fonction de chaque décision, d'autre part. Dans le cadre de cette recherche, le choix a été fait d'explorer la première dimension dans la commune de Sô-Ava. Dans cette dimension qui concerne les situations dans lesquelles l'implication du citoyen peut être sollicitée, le modèle en définit trois: (i) des choix spécifiques doivent être faits en fonction de directives ou de politiques venant d'un niveau supérieur de l'organisation territoriale ou administrative, (ii) le choix peut se faire de façon autonome (une initiative propre de l'administration locale) et (iii) le choix est suscité par une demande des citoyens.

Dans le cadre de cette recherche, les pratiques qui ont été retenues pour l'analyse relèvent de ces trois situations afin d'identifier toutes les démarches en cours et d'en établir une typologie. Ainsi, dans le secteur de la fourniture d'eau potable, la planification locale (PCEau) faite avec la participation des OSC et des communautés découle d'une programmation nationale reposant sur des ratios taille de la population et nombre d'ouvrages requis établie par la Direction générale de l'eau du Ministère de l'énergie. La planification de la réfection et de la construction des écoles est entière domestique et implique les associations de parents d'élèves. Et enfin, beaucoup d'infrastructures socio-communautaires de base sont mises en place sur demande des communautés ou tout au moins sont influencées dans le choix de leur emplacement. Ce sont tous ces paramètres qui sont désagrégés dans les mécanismes qui sont analysés ci-dessous à travers l'information et la consultation des citoyens, leur implication dans la gestion des services fournis par la mairie et le suivi de cette gestion.

5.1 Mécanismes d'information et de consultation des citoyens et des OSC

Les acteurs ciblés ont été interrogés sur leur information par la mairie des décisions prises, du budget de la commune, et du plan annuel de développement ou le plan de travail annuel. Ils ont également été interrogés sur leur consultation par la mairie au moment des prises de décisions. Il ressort des données collectées que 67% déclarent qu'ils sont informés des décisions du conseil communal ; par contre ce sont 70,4% qui estiment ne pas être informés du budget de la commune ; 51,9% ont déclarés être informés du Plan Annuel de Développement (PAD) ou du Plan de Travail Annuel (PTA) de la mairie. Ce sont 64,8% des acteurs qui déclarent que la mairie les consulte sur la fourniture des services sociaux de base.

Pour l'information sur les décisions, le budget et le PAD ou le PTA, plusieurs modalités ont été soumises aux enquêtés ; il s'agit :

- Affichage à la mairie des PV de délibération
- Affichage dans les arrondissements des PV de délibération
- Retrait des PV à la mairie sur demande
- Information sur les radios communautaires
- Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie.

Les données collectées se présentent comme suit :

Tableau 6 : Mécanismes d'information et de consultation

Variables	Niveau d'information		
	Décisions du conseil communal	Budget communal	PAI
Modalités d'information			
Affichage à la mairie	64,7%	68,8%	50%
Affichage dans les arrondissements	32,4%	37,5%	50%
Retrait des PV à la mairie sur demande	26,5%	43,8%	32,1%
Information sur les radios communautaires	32,4%	18,8%	10,7%
Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie.	61,8%	68,8%	71,4%

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Il se dégage de l'analyse de ce tableau que les moyens les plus utilisés par la mairie pour informer sur les décisions du conseil communal, le budget de la commune, le plan de développement annuel et le plan de travail annuel sont (i) l'affichage des documents à la mairie et (ii) l'organisation de séances publiques d'information.

Quant à la consultation des citoyens au moment de la prise de décisions sur la fourniture des services sociaux de base, 64,8% ont déclaré que la mairie les consulte à travers les leaders religieux, communautaires, les OSC, (88,57%) ou lors des consultations populaires pour s'informer des besoins et aspirations des citoyens (64,51%) ou parfois auprès des cadres de concertations fonctionnels (45,16%). Les enquêtés qui ont déclaré que la mairie ne les consulte pas au moment des prises de décisions concernant la fourniture des services sociaux de base (35,18%), estime (63,15%) que c'est du fait que la mairie sait que la majorité de la population est analphabète.

Voici quelques propos recueillis qui illustrent l'information et la consultation des citoyens et les mécanismes utilisés :

« Le Maire a commencé par faire des voies d'accès pour faciliter le déplacement sur l'eau dans les agglomérations à

partir de 2012 grâce à l'information que les OSC et les citoyens ont sur le PAI. Une fois que les OSC ont l'information sur le PAI, nous sommes obligés de suivre les activités planifiées ; les OSC nous suivent ; elles veillent au grain »

Déclaration d'un élu de Sô-Ava

« Les OSC sont informées au cours des rencontres du CCEC (Ndr : Cadre Communal Elargi de Concertation)»

N. N., OSC, SONAGNON, VEKKY

« La cellule de participation citoyenne mobilise les citoyens à participer aux sessions du conseil communal en qualité d'observateur et peut faire consultation sur place des PV et photocopies à ses propres frais si l'OSC le désire ».

A. Z., arrondissement de VEKKY

« Oui, on nous informe sur le PAD et PTA toujours de peur qu'on boycotte leurs décisions et aussi pour qu'on les aide à bien organiser les choses ».

N. T., arrondissement d'Ahomey Lokpo.

Il ressort de toutes ces données collectées sur le terrain que c'est surtout à travers les séances publiques, donc le dialogue, et l'affichage des documents à la mairie que celle-ci informe ses administrés sur ses décisions, son plan de travail et les consulte dans le cadre de la fourniture des services sociaux de base. Toutefois, on note clairement que les citoyens et les OSC ne sont pas informés du budget de la commune.

Ces données sont d'ailleurs en cohérence avec l'existence à Sô-Ava d'un Cadre Communal Elargi de Concertation (CCEC) composé de membres de l'administration décentralisée, d'Organisations de la Société Civile (OSC) exerçant dans la commune et de représentants des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Il est donc évident que ce cadre de dialogue est l'espace utilisé par la mairie pour informer tous les acteurs de la gestion faite des affaires publiques de la commune.

5.2 Mécanismes d'implication dans la gestion

Les acteurs ciblés ont été aussi interrogés sur la participation des citoyens et OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics, leur implication dans le suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie, les secteurs dans lesquels elle est faite et l'implication des citoyens et OSC dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

D'après les résultats de la collecte des données de terrain, 68,5% des enquêtés estiment que les citoyens et OSC ne participent pas la commission de passation de marchés publics ; certains d'entre eux (32,43%) pensent que si les OSC ne suivent pas ou ne participent pas aux travaux de la commission de passation de marchés publics c'est parce que les textes ne l'autorisent pas, ou que les OSC ne sont pas informées de ces marchés. 60,4% ont déclaré qu'ils sont associés au suivi des prestations offertes à la mairie.

Ils ont déclaré (60,4%) par contre que la mairie associe les citoyens et les OSC au suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie et se sont justifier par des exemples précis comme : la constructions des latrines publiques et place publique à GANVIECOME, la construction des fontaines d'eaux à HOUEDO, le projet sanitaire du COGECS, la construction de 3 classes à EPP DOGODO, etc. il faut souligner que bon nombre de citoyens (39,6%) ont condamné la gestion unilatérale de la mairie, qui n'a pas associé les OSC pour le suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie lors de la construction de l'embarcadère de TODO, de la construction des bâtiments de certaines écoles du projet PNDCC, des travaux de réhabilitation du logement de médecin chef, etc.

Ils estiment que les citoyens et OSC sont impliqués dans la gestion de la fourniture des services sociaux, notamment la santé (61,5% des enquêtés), éducation (63,5%), eau (73,1%), assainissement (42,3%), infrastructures marchandes (7,7%) et lotissement (5,8%). Par rapport aux mécanismes d'implication utilisés, deux sont les plus cités : la gestion confiée à des communautés (72%) et la gestion confiée à des comités de gestion (86%).

Le tableau suivant présente les résultats des données collectées.

Tableau 7 : Mécanismes d'implication des citoyens dans la gestion

Variables	Résultats
Les OSC suivent/participent aux travaux de la commission de passation de marchés publics	30,2%
La mairie associe-t-elle les citoyens et les OSC au suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie	60,4%
Les secteurs dans lesquels les citoyens et OSC sont impliqués dans la gestion	
✓ Santé	61,5%
✓ Education	63,5%
✓ Eau	73,1%
✓ Assainissement	42,3%
✓ Infrastructures marchandes	7,7%
✓ Lotissement	5,8%
la mairie implique les citoyens et les OSC dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base	66,7%
✓ la gestion est confiée à la communauté	72%
✓ la gestion est confiée à des OSC	57%
✓ la gestion est confiée à des citoyens	47%
✓ la gestion est confiée à des comités de gestion	86%

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Les déclarations suivantes faites par des enquêtés reflètent les grandes tendances des données collectées, notamment, une présence habituelle des citoyens et des OSC dans le suivi des prestations faites dans le cadre de la fourniture des services, d'une part, l'implication des citoyens et des OSC dans la gestion de la fourniture des services en matière d'éducation, de santé et d'eau:

« La population est impliquée dans l'identification des sites pour abriter les fontaines et la gestion est confiée aux fontainiers à

travers les OSC. Quand il s'agit de la réalisation d'un ouvrage pour l'école, l'APE tient des réunions avec les enseignants et informe le CCS de l'évolution »

Y.M., APE, arrondissement de VEKKY

« La gestion est confiée aux populations à travers le conseil du village »

O. D., ACEP, arrondissement de VEKKY

« Oui on s'implique car le maire nous appelle parfois ; ça dépend de ce qu'ils veulent faire sur le terrain ; quand ils le font la gestion est confiée à la communauté ou à des comités de gestion »

K. P., APE, arrondissement d'Ahomey Lokpo

Parmi les trois (03) mécanismes de participation des citoyens sondés, deux (02) sont utilisés dans la commune. C'est la participation des citoyens ou des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés qui n'est pas reconnue comme une pratique courante dans la commune. Cette démarche n'est d'ailleurs par une prescription réglementaire comme les autres utilisées par les citoyens et les OSC (participer aux sessions du conseil communal, accès aux documents administratifs – PV de délibérations, budget, PAD, PTA- contester des décisions ou faire des propositions par des pétitions). Il se comprend donc aisément que la mairie n'est pas ouvert cette commission à la participation des citoyens et qu'elle ne se révèle pas être une démarche de démocratie participative.

Les démarches qui sont utilisées sont :

- Le suivi des prestations par les citoyens et OSC : l'analyse des données montre que cette démarche relève aussi bien de la demande (initiative des OSC) que de l'offre (initiative de l'administration locale).
- L'implication des citoyens et OSC dans la fourniture des services : dans ce cadre, trois secteurs se dégagent comme ceux dans lesquels cette démarche est le plus utilisée. Il s'agit de l'eau, de l'éducation et de la santé qui sont les secteurs sociaux de base. Les mécanismes les plus utilisés pour opérationnaliser

cette démarche sont la gestion communautaire et la gestion par des comités de gestion.

5.3 Mécanismes de suivi et de reddition de comptes

Les questions posées aux informateurs ont porté sur la réalisation de visites de chantiers de construction d'infrastructures impliquant les citoyens ou les OSC, de contrôles de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires, sur les mécanismes de reddition de compte sur la gestion des affaires publiques locales et l'existence de dispositif de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens sur la fourniture des services sociaux de base.

Selon 54,7% des personnes interrogées, la mairie organise avec des citoyens/OSC des visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires. Ils ont argumenté leur réponse par des exemples précis comme lors de la construction de 3 classes au CEG AHOMEY LOKPO, de 3 classes à EPP DOGODO, des bâtiments du centre de santé, des bureaux de l'arrondissement, des latrines à DEKANMEY, etc.

La majorité des personnes (58,5%) questionnées ont reconnu que la mairie n'associe pas les citoyens et les OSC au contrôle de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires. Mais il faut faire remarquer que ceux qui pensent le contraire (41,5%) n'ont donné que des exemples où il y a des visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires par les OSC.

Pour ce qui est de savoir si le maire rend compte de sa gestion aux citoyens, plus de la moitié de la population (51,9%) pensent que le maire ne rend pas compte de sa gestion. Pour la majorité (65%) de ceux qui pensent le contraire, le maire rend compte de sa gestion une seule fois par ans et le plus souvent par des audiences publiques (60%). Selon 63% des gens, la mairie ne dispose pas de dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC sur la fourniture des services sociaux de base. Toutefois, les autres estiment que la mairie utilise les chefs d'arrondissements, les chefs de villages, parfois des enquêtes de terrains et même des lettres écrites par des citoyens adressées au maire comme

dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC sur la fourniture des services sociaux de base.

Tableau 8 : Mécanismes de suivi de la gestion par les citoyens

Variables	Résultats
Visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires conjointes mairie-OSC	54,7%
Contrôle de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires conjoints mairie-OSC	41,5%
Reddition de comptes aux citoyens	48,1%
Audiences publiques	60%
Emissions sur une radio communautaire	08%
Séances publiques dans les arrondissements	48%
Existence de dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC sur la fourniture des services sociaux de base	37%

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Les propos recueillis sur le terrain montrent que plusieurs démarches sont pratiquées à Sô-Ava, notamment les visites de chantiers. En outre, les citoyens et les OSC font des propositions à l'administration locale et lui fait connaître leurs avis même s'il n'ya pas de mécanisme formel et structuré de remontée d'informations des citoyens vers les élus et le personnel de la mairie. Les déclarations suivantes montrent que le dialogue spontané est pratique courant.

« Nous visitons des fois les chantiers. Pour ce qui me concerne lors de la construction des modules de trois (03) classes de l'EPP Sô-Ava centre/ groupe-c. mes membres et moi sommes partis en association plusieurs fois. »

H. R. APE, 32 ans, Sô-Ava centre

« Oui, nous avons suivi et visité la construction de l'embarcadères de Sô-Tchanhoué ».

K. A., OSC, AUAEALN, arrondissement de VEKKY

« *Quand on fait notre proposition, suggestion et exprime nos besoins ça donne plus de valeurs (à ce qui est fait) et (il) est bien utilisé* »

G. L., Membre ACEP, arrondissement d'Ahomey Lokpo

« *L'avis (des citoyens) est demandé à travers les leaders religieux et communautaires, les OSC... Pour faire connaître aux élus les besoins et aspirations des citoyens, nous faisons des rencontres avec le maire, avec les CA* ».

N. T., OSC, SONAWAGNON, arrondissement d'Ahomey lokpo

« *Quand ils ont des besoins et des aspiration les citoyens viennent à nous et nous on rédige des courriers qu'on adresse au maire avec les CA.* »

N. T., OSC, SONAWAGNON, arrondissement d'Ahomey lokpo

« *Aucun dispositif formel n'est utilisé, tout ce passe de bouche à oreille* »

E. V., ACEP, VEKKY

« *Nous notifions au Maire des ratés constatés sur le terrain* ».

A. Z., OSC, Femmes et Enfants pour un Monde Meilleur dans un Environnement Saint (FEMMES), arrondissement de VEKKY

Le suivi de la gestion des affaires publiques locales est sondé à travers quatre (04) démarches : (i) les visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires par les citoyens et OSC, (ii) le contrôle de qualité des travaux et prestations de services, (iii) la reddition de compte aux citoyens et (iv) la collecte régulière des besoins, avis et suggestions des citoyens et des OSC. Les données collectées montrent que seuls les (i) et (iii) ont des scores proches de 50%. Malgré ces pourcentages mitigés des déclarations des enquêtés sur ces deux démarches, les propos recueillis et les constats faits sur le terrain montrent qu'il y a une pratique de ces démarches. De nombreux exemples de visites de chantiers par les OSC ont été données, d'une part, et tous les acteurs s'accordent pour dire qu'il y a eu des audiences publiques qui est la démarche de reddition de compte promue par les différentes

initiatives de promotion de la participation des citoyens aux affaires publiques locales, d'autre part.

En outre, la démarche portant sur la remontée d'informations sur les besoins et propositions des citoyens et OSC a un score de 37%. Toutefois, du fait qu'il existe dans la commune le CCEC, qui est un modèle rare, au niveau locale, d'espace de dialogue intégrant OSC, Elus, administration locale, et PTF de la commune, nous pouvons considérer que la démarche « la collecte régulière des besoins, avis et suggestions des citoyens et des OSC » est opérationnelle dans la commune. Mais, on doit souligner qu'il manque quand même un mécanisme formel et formalisé (structuré) de collecte des avis, besoins et propositions des citoyens dans les villages et les arrondissements. La démarche (le contrôle de qualité des travaux et services), malgré son score assez proche de 40% ne peut pas être véritablement considérée comme une pratique courante de participation des citoyens.

En effet, dans les réponses obtenues des enquêtés, ceux qui ont déclaré qu'il y a un contrôle par les citoyens ou les OSC dans les exemples ou cas cités font référence aux visites de chantiers.

5.4 Synthèse des mécanismes utilisés à Sô-Ava

L'analyse de la situation de la vie démocratique locale à Sô-Ava et de la gestion des affaires publiques locales montre que plusieurs démarches de participation citoyenne ont cours dans la commune qui permettent aux citoyens et aux OSC d'être intégrés dans le processus de développement communal. En effet, dans les trois domaines de la prise de décision sur les politiques publiques locales, de l'exécution de ces politiques et de leur suivi, des démarches sont utilisées par les citoyens et les OSC, d'une part, et par les élus et l'administration publique locale, d'autre part. Les trois points développés supra ont permis d'identifier suivant les trois domaines de la participation, les démarches suivantes comme étant des pratiques courantes à Sô-Ava :

- ***Niveau de la prise de décision : mécanisme d'information et de consultation***
 - Information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal

- Information des citoyens et OSC du Plan annuel de Développement ou du Plan de Travail Annuel
- Consultation des citoyens et des OSC par la mairie au moment de la prise de décision
- **Niveau d'exécution : mécanisme d'implication dans la gestion**
 - Les OSC sont associées au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie
 - Les citoyens sont impliqués dans la gestion de la fourniture des services de santé, d'éducation et d'eau à travers les communautés et les comités de gestion
- **Niveau de suivi : mécanisme de suivi**
 - Les visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires
 - Reddition de compte
 - Dispositif de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC, notamment le Cadre Communal Elargi de Concertation.

Au regard de ces résultats, on peut affirmer que la première hypothèse de la recherche est vérifiée : les citoyens participent à la fourniture des services sociaux de base suivant plusieurs démarches illustrées par le tableau 9.

Tableau 9 : Typologie des démarches utilisées à Sô-Ava pour la participation des citoyens à la fourniture des services sociaux de base

Domaine de participation	Démarches postulées	Démarches majeures utilisées	Démarches très peu utilisées ou pas du tout
Prise des décisions sur les politiques publiques locales	Information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal	Information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal	
	Information des citoyens et OSC sur le budget communal		Information des citoyens et OSC sur le budget communal
	Information des citoyens et OSC du Plan annuel de Développement ou du Plan de Travail Annuel	Information des citoyens et OSC du Plan annuel de Développement ou du Plan de Travail Annuel	
	Consultation des citoyens et des OSC par la mairie au moment de la prise de décision	Consultation des citoyens et des OSC par la mairie au moment de la prise de décision	
Mise en œuvre des politiques publiques locales	Les OSC suivent/participent aux travaux de la commission de passation de marchés publics		Les OSC suivent/participent aux travaux de la commission de passation de marchés publics
	La mairie associe les citoyens et les OSC au suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie	Les OSC sont associées au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie	
	La mairie implique les citoyens et les OSC dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base	Les citoyens sont impliqués dans la gestion de la fourniture des services de santé, d'éducation et d'eau à travers les communautés et les comités de gestion	
Suivi de la mise en	Visites de chantiers de construction	Les visites de chantiers de construction	

Domaine de participation	Démarches postulées	Démarches majeures utilisées	Démarches très peu utilisées ou pas du tout
œuvre des politique publiques locales	d'infrastructures sociocommunautaires conjointes mairie-OSC	d'infrastructures sociocommunautaires	
	Contrôle de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires conjoints mairie-OSC		Contrôle de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires conjoints mairie-OSC
	Reddition de comptes aux citoyens	Reddition de comptes avec les audiences publiques annuelles	
	Existence de dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC sur la fourniture des services sociaux de base	Collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC, à travers le Cadre Communal Elargi de Concertation.	

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Chapitre 6 : **LIENS ENTRE LES MECANISMES UTILISES ET L'AMELIORATION DE LA FOURNITURE DES SERVICES SOCIAUX DE BASE**

6.1 Impacts des mécanismes d'information et de consultation

Les enquêtés ont été questionnés sur l'impact d'un certains nombre de démarches citoyennes ou de gestion participative sur l'amélioration de l'accès des populations à des services sociaux de base, notamment (i) l'information des citoyens et des OSC sur les décisions du conseil communal; (ii) l'information des citoyens et des OSC sur le budget de la commune; (iii) l'information des OSC sur le plan annuel de développement/plan de travail annuel et (iv) la consultation des OSC au moment de la prise de décisions.

La majorité des personnes interrogées (63,5%) pensent que le fait que les OSC et les citoyens sont informés sur les décisions du conseil communal pousse les élus à prendre des décisions allant dans le sens d'un meilleur accès des populations à des services sociaux de base. Pour se justifier, elles ont évoqué des cas où le conseil communal a dû changer la décision et cité de nombreux exemples dont la construction du marché de Sô-Ava, du projet d'extension d'eau, du dispensaire isolé de GBESSOU. Seules 35,3 % des personnes interrogées trouvent que l'information des OSC et citoyens sur le budget communal a pu influencer les décisions des autorités locales. Plus de la moitié des enquêtés (55,8%) ont déclaré que le fait que les OSC et les citoyens sont informés sur le plan annuel de développement/plan de travail annuel de la commune pousse les élus à prendre des décisions allant dans le sens d'un meilleur accès des populations à des services sociaux de base.

66,3% des enquêtés estiment que la consultation des citoyens au moment de la prise de décisions ont contribué à l'amélioration de l'accès et de la qualité⁵⁹ des services sociaux de base. Ils ont cité des cas où le défaut de consultation des citoyens et des

⁵⁹ Par l'amélioration de la qualité des services, on entend, pour (i) l'éducation, des tables-bancs pour les apprenants, plus de matériels didactiques, par exemple, (ii) la santé, un meilleur accueil et soins de santé, (iii) pour l'eau, moins de points d'eau en panne, entre autres.

OSC par la mairie a conduit à la mauvaise qualité des services, notamment le mauvais emplacement du marché de Sô-Ava qui fait qu'il est peu fréquenté. D'autre part, ils ont cité des exemples des bénéfices de la consultation des citoyens : la réalisation de beaucoup de projets comme l'augmentation des points d'eau, la construction du centre de santé de Sô-Ava, l'école du village ADISSIN, le projet de poubelles publiques, le projet PEA de GBESSOU et celui de l'UVS de GANVIE, etc. Le tableau 10 est illustratif à cet effet.

Tableau 10 : Impact des mécanismes d'information des citoyens

Variables	Résultats	Impacts
Information des OSC et des citoyens sur les décisions du conseil communal et amélioration de l'accès ⁶⁰ des citoyens aux à des services sociaux de base	63,5%	Pratiques courantes qui permettent aux OSC d'influencer les choix
Information des OSC et des citoyens sur budget et amélioration de l'accès des citoyens aux à des services sociaux de base	35,3%	Démarche peu pratiquée donc sans impact
Information des OSC et des citoyens sur le PAD ou PTA et amélioration de l'accès des citoyens aux à des services sociaux de base	55,8%	Informations disponibles qui permettent aux OSC de faire le suivi des prestations
Consultation des citoyens au moment de la prise de décisions et amélioration de l'accès et de la qualité des services sociaux de base	66,7%	Pratiques courantes qui permettent aux OSC d'influencer les choix

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Quand les citoyens et les OSC sont informés sur les décisions du conseil communal, ce qui est le cas à Sô-Ava, ils demandent parfois le changement des choix faits, ce qui à terme permet à la mairie de fournir des prestations

⁶⁰ Par l'amélioration de l'offre (accès) des services, on entend, pour (i) l'éducation, plus de modules de classes, plus d'enseignants, par exemple, (ii) la santé, plus de centre de santé ou d'agents de santé, (iii) pour l'eau, plus de points d'eau rapprochés des communautés et (iv) pour l'assainissement, plus de latrines publiques, le ramassage des ordures ménagères, entre autres.

répondant aux aspirations des citoyens. Les propos suivants montrent cette capacité des citoyens d'influencer les décisions du conseil communal :

« En 2013 – construction d'un module de 3 classes plus bureau et magasin à AHOMEY-GBEKPA/Arrondissement de Sô-ava au lieu de VEKKY. Le changement de décision ici est dû à l'information des OSC et des populations. »

Focus group réalisé le 16 janvier 2014 à Sô-Ava

« On voulait construire un point d'eau au côté opposé du lac et parce que la population a l'information sur la décision, elle a proposé de le construire dans le village même »

N. T., OSC, SONAWAGNON, arrondissement d'Ahomey lokpo

L'information et la consultation des citoyens et des OSC influencent la qualité des services fournis par la mairie. Les bénéficiaires des services eux-mêmes le reconnaissent:

« Quand nous sommes informés, il y a amélioration »

H. R. APE, So Ava-centre

« Quand les citoyens donnent leurs besoins, propositions et suggestions, ça permet une bonne réalisation du projet pour le bien de tout le village, un bon positionnement et ce qu'il faut pour le village. Exemple : la réalisation d'un projet de bordage (réserve d'animaux) il y a de cela 1 mois et demi par l'ONG SITTATUNGA et les citoyens on refusé l'exécution »

K. P., APE, arrondissement d'Ahomey-Lokpo

Quatre démarches ont été postulées comme produisant des impacts sur l'amélioration de l'accès des citoyens à des services sociaux de base. L'analyse des données collectées révèle que trois (03) des démarches, selon l'avis des acteurs de développement de Sô-Ava, contribuent à l'amélioration des services fournis par la mairie. Ces démarches sont l'information des citoyens et des OSC sur les décisions du conseil communal, l'information des OSC sur le plan annuel de développement/plan de travail annuel et la consultation des OSC au moment de la prise de décisions.

L'analyse des mécanismes d'information et de consultation plus haut a montré que ces démarches sont relativement bien utilisées, ce qui sur la base du postulat que « la participation des citoyens améliore l'efficacité de l'administration publique », explique qu'elles impactent la fourniture des services sociaux de base.

L'information des citoyens et des OSC sur le budget de la commune a été identifiée par les enquêtés comme une démarche très peu utilisée. En toute logique l'analyse de la corrélation montre que cette démarche produit très peu d'effet sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base. Le contraire aurait interpellé sur la fiabilité des données. Donc cette concordance dans les résultats peut être considérée comme un test de fiabilité.

6.2 Impacts des mécanismes d'implication des citoyens dans la gestion

Les enquêtés ont été questionnés sur l'impact d'un certain nombre de démarches citoyennes ou de gestion participative sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base en termes d'accès et de qualité, notamment (i) la participation des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics, (ii) les suivis par les OSC des prestations fournies par les prestataires de la mairie, et (iii) l'implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base.

Seuls 43,1% des enquêtés ont déclaré que la participation des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics contribue à améliorer la fourniture des services sociaux de base. Il y a peu de gens (39,2%) qui pensent qu'il a eu des cas où la mairie a associé des OSC au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie et cela a permis de corriger la qualité de la fourniture des services sociaux de base. Ils sont 71,7% de la population enquêtée à reconnaître que l'implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base a un impact positif sur l'amélioration de l'accès à ces services. Car ils pensent que leur implication permet une très bonne gestion (50%) de la fourniture des

services sociaux de base et par ricochet a un impact positif sur l'amélioration de l'accès à ces services. Près de 60% des gens ont reconnu que l'implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base a un impact positif sur l'amélioration de la qualité de ces services.

Tableau 11 : Impact des mécanismes d'implication des citoyens dans la gestion

Variables	Résultats	Impacts
Participation des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics et améliorer la fourniture des services sociaux de base	43,1%	Pratique très peu adoptée. N'influence pas la qualité des prestations
Suivi par les OSC des prestations fournies par les prestataires de la mairie et correction de la qualité de la fourniture des services sociaux de base	39,2%	Suivi fait pas les OSC. Permet la correction des prestations
Implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base et impact positif sur l'amélioration de l'accès à ces services	71,7%	La gestion par des communautés et les comités de gestion influencent positivement l'accès aux services
Implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base et impact positif sur l'amélioration de la qualité de ces services	59,3%	La gestion par des communautés et les comités de gestion influencent positivement la qualité des prestations

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Le suivi par les citoyens et les OSC des prestations fournies à la mairie et l'implication des citoyens dans la gestion à travers les comités de gestion et la délégation (par exemple de la gestion des points d'eau) contribuent à l'amélioration des services fournis par la mairie. Tous les acteurs sont unanimes à le reconnaître comme l'attestent les déclarations suivantes :

« Cela est très important (consultation des citoyens au moment de la prise de décision). Ce sont les parents d'élèves qui nous informent sur la construction des modules de classes (sur les

besoins). L'école du village ADISSIN/Arrondissement HOUEDO-AGUEKON est en cours de construction actuellement »

Cadre technique de la mairie de Sô-Ava

« Une fois qu'on les consulte, ils n'auront plus rien à dire- Ils suivent les travaux- c'est le cas par exemple du PEA de GBESSOU en 2013... Lorsque les populations dénoncent, nous sommes obligés d'agir, cela nous aide à améliorer les services fournis. »

Adjoint au maire de Sô-Ava

« Si nous sommes présent sur le terrain, les gens ne font pas du n'importe quoi. Par exemple lors de la construction des modules de 3 classes du groupe-c/ EPP Sô-Ava centre, notre présence a été vraiment porteuse. Lors de mes visites, lors de la construction de l'école ; même la qualité des bétons a été améliorée, les fers utilisés et l'usage de l'espace à exploiter donc ça a eu beaucoup d'effet»

H. R. APE, Sô-Ava centre

« Ça permet une gestion transparente des ressources et des biens pour permettre la réalisation d'autres points d'eau plus proches de chaque quartier. Ça permet aussi d'investir ce qu'il faut dans la construction des points d'eau en achetant des matériaux adaptés et de qualité afin d'éviter qu'ils tombent souvent en panne. Par exemple il y a la réalisation de points d'eau dans presque tous les quartiers »

G. G., OSC, ALOMAVO, arrondissement d'Ahomey lokpo

« Il y a eu corrections des mauvaises prestations. L'école de Kinto-Oudjra a été abandonnée par l'entrepreneur ; il a fallu les actions des OSC avant que la Maire, l'interpelle. Il a repris le travail et livré l'école en 2013. ».

S. H., ONG Boussole de la Cité, arrondissement de VEKKY

« C'est parce que nous sommes associés à la gestion du centre de santé, c'est pourquoi il y a eu d'équipement de qualité et adéquat au centre aujourd'hui. »

H. R. APE, 32 ans, Sô Ava centre

Les résultats présentés dans le tableau ci-dessus montrent que les deux premières modalités, notamment la participation des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics, les suivis par les OSC des prestations fournies par les prestataires de la mairie, selon les déclarations des enquêtés n'impactent pas positivement l'amélioration des services. Pour la première modalité, la logique du postulat « la participation des citoyens améliore l'efficacité de l'administration publique » est respectée en ce sens que cette démarche a été relevée comme n'étant pas une réalité à Sô-Ava (aucune disposition légale n'obligeant pas la mairie à impliquer les OSC dans les travaux de la commission de passation de marchés publics).

La seconde modalité elle, par contre, a été identifiée comme une démarche utilisée (plus de 60%) pourtant, selon les mêmes enquêtés, elle ne conduit pas à une amélioration des services fournis. Ce résultat est en porte-à-faux avec le postulat. Il surprend d'ailleurs dans la mesure où plusieurs déclarations sur les pratiques des OSC montrent que le suivi fait par celles-ci des travaux et services fournis par des prestataires de la mairie a permis d'en corriger les défauts et d'améliorer les services.

Le défaut de concordance dans la logique nous a poussé à rechercher ce qui pourrait expliquer le fait. Les recherches dans les données statistiques et leur analyse n'a rien révélé. C'est l'analyse de la formulation de la question qui a permis de collecter cette donnée en lien avec les données qualitatives sur cet aspect qui fournit une explication.

En effet, la question posée c'est « A votre connaissance, y a-t-il eu des cas où la mairie a associé des OSC au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie et cela a permis de corriger la qualité de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)? » ; il est demandé des cas spécifiques où la mairie et les OSC ont fait le suivi. Or les données qualitatives montrent que la démarche n'est pas conjointe. Les OSC prennent des initiales et dans une démarche citoyenne font des constats, dénoncent et demandent la correction comme l'atteste ces déclarations :

« Nous sommes impliqués dans la gestion mais ce n'est pas les élus qui nous confient cela, mais c'est nous-mêmes qui nous organisons ».

H. R. APE, 32 ans, Sô-Ava centre

« Pour le contrôle de qualité des infrastructures socio-communautaires, c'est moi-même qui (ai) engagé en plus de moi, deux autres qui sont des maçons et on va vérifier ce que les gens font. »

H. R. APE, Sô-Ava centre.

Par contre la question qui a permis d'établir que la démarche « Suivi par les OSC des prestations fournies par les prestataires de la mairie et correction de la qualité de la fourniture des services sociaux de base » était une pratique attestée à Sô-Ava est formulée comme suit : « La mairie associe-t-elle les citoyens et les OSC au suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie ? ». Il était demandé aux enquêtés d'expliquer. L'analyse des réponses permet de comprendre que les enquêtés ont pris cette question dans le sens général de la participation des OSC et des citoyens au suivi des prestations. Les éléments apportés par les données qualitatives et qui attestent d'une pratique courante de suivi des prestations fournies à la mairie par des prestataires en matière de travaux et de services permet de corriger les données statistiques et donc de retenir que la démarche « Suivi par les OSC des prestations fournies par les prestataires de la mairie et correction de la qualité de la fourniture des services sociaux de base » conduit à l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base.

Il peut être utile de montrer la différence entre les deux autres modalités et d'interpréter la différence significative entre leur résultat. L'une des modalités met l'accent sur l'amélioration de l'accès au service alors que l'autre parle de l'amélioration de la qualité. La différence se trouve dans le quantitatif et le qualitatif : l'amélioration de l'accès indexe « plus de services » et l'autre vise le « mieux ». Le résultat de la première modalité est de près de 72% et celui de la deuxième 60%. Le contexte de pauvreté et de dénuement peut seul expliquer que les efforts de promotion de l'amélioration des services sociaux de base affectent plus rapidement la « quantité »

de services que leurs qualités. Et que les changements induits soient aussi plus vite perçus par les citoyens sur le plan de l'accès que sur celui de la qualité.

6.3 Impacts des mécanismes de suivi et de reddition de compte

La collecte des données a porté sur l'impact d'un certain nombre de démarches citoyennes ou de gestion participative sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base en termes d'accès et de qualité, notamment (i) les visites de chantiers, (ii) le contrôle de qualité par les citoyens et OSC, et (iii) la reddition de compte.

Plus de la moitié (54,2%) des gens interrogés reconnaît que la mairie demande à des prestataires de services la correction de la qualité d'infrastructures sociocommunautaires en construction ou livrées suite à des visites de chantiers associant OSC et ou communautés bénéficiaires. Ils citent comme exemple la clôture du mur de la mairie, la confection des tables et bancs de l'école de Sô-Ava, le mur de l'école GANVIE I, le marché de Sô-Ava, la passerelle de KPODO, le pont entre WOMEY GBLO et GBESSOU, etc. Près de la moitié des enquêtés (49%) pense que les réclamations, expressions de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte menées par la mairie ont permis d'améliorer l'offre des services sociaux de base. Ils estiment que ce sont ces réclamations qui ont permis à la mairie de construire plus de points d'eau, de construire des centres de santé, de réaliser des tables-bancs pour les écoles, de réaliser des infrastructures sociocommunautaires, etc. Il en est de même pour l'amélioration de la qualité des services suite aux réclamations, expressions de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte menées par la mairie. 54% des gens interrogés ont reconnu l'impact de ces réclamations sur la qualité des services sociaux de base en évoquant les mêmes exemples pour le cas de l'amélioration des offres des services.

Tableau 12 : Impact des mécanismes de suivi de la gestion par les citoyens

Variabes	Résultats	Impacts
Correction de la qualité d'infrastructures sociocommunautaires en construction ou livrées suite à des visites de chantiers associant OSC et ou communautés bénéficiaires	54,2%	Influence positivement la qualité des infrastructures
Réclamations, expression de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte menées par la mairie (audiences publiques, émissions, etc.) ont permis d'améliorer l'offre des services sociaux de base	49%	Influence positivement la fourniture des services
Réclamations, expression de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte menées par la mairie (audiences publiques, émissions, etc.) ont permis d'améliorer la qualité des services sociaux de base	54%	Influence positivement la fourniture des services

Source : Données de terrain décembre 2013 – janvier 2014

Les visites de chantiers effectuées par les OSC de façon indépendante et suivant leurs propres initiatives permettent aux autorités locales de corriger les défauts dans les ouvrages et les prestations. Les autorités locales reconnaissent l'impact de cette démarche comme l'illustrent les verbatim suivants :

« Les OSC et les citoyens dénoncent les ouvrages mal réalisés ; c'est le cas par exemple du marché qui est en face de la mairie. Les populations ont exigées en 2013 que ce marché soit repris. »

Cadre technique de la mairie

« Si les populations ou les OSC sont associées, elles vont sur les chantiers pour voir ce qui se passe sans nous informer. Cela permet de mieux faire les travaux, leur implication nous oblige à bien faire. »

Adjoint au maire de Sô-Ava

« C'est au cours d'une séance de reddition de compte que les populations de GBESSOU ont dit que la qualité de l'eau n'était pas bonne. Cette dénonciation a amené la mairie à reprendre les travaux en 2013... Le forage fait à GBESSOU avait une profondeur de 62 m. mais, suite aux demandes des populations, le forage est repris et est allé à 90 m de profondeur en 2013. »

Cadre technique de la mairie

« Après les visites qu'on organise, on rend compte à la mairie sur ce qui ne se fait pas bien, ou qui n'est pas bien fait. Exemple, la construction des EPP d'Ahomey lokpo : l'entrepreneur avait bâclé le travail surtout le cimentage. Les citoyens ont informé les élus après avoir tout détruit et les élus à leur tour ont interpellé l'entrepreneur qui a refait tout le travail »

G. G., OSC, ALOMAVO, arrondissement d'Ahomey lokpo

« La surveillance des chantiers a permis à la mairie d'exiger aux prestataires des obligations de service bien fait. »

A. N., COGECS, arrondissement d'Ahomey lokpo

« Quand les OSC visitent un chantier et soulèvent une irrégularité, cela est corrigé »

T. V. 52ans, Membre COGEC, Sô- Ava centre

En dehors des visites de chantiers, les OSC vont aussi le suivi des prestations fournies aux citoyens. Cette démarchent aussi impactent positivement l'amélioration des services comme le montrent certains propos recueillis :

« Quand les femmes ont senti le manque des instruments de soins au centre de santé, elles ont saisi le COGECS qui à son tour saisi la mairie et les partenaires externes et le centre de santé a été équipé. »

H. R. APE, 32 ans, Sô-Ava centre

« Ça pousse les prestataires à se corriger. Par exemple, les agents du CS ne prenaient pas vite et bien soin des patients et du fait qu'on a attiré leur attention sur là-dessus l'accueil est bien fait maintenant. »

N. T., OSC, SONAWAGNON, arrondissement d'Ahomey lokpo

Les résultats de la mesure de l'impact des démarches de visite de chantiers et de reddition de comptes sur l'amélioration de la fourniture des services sont mitigés. La revue des résultats de l'utilisation de ces démarches de suivi au niveau de Sô-Ava aussi sont mitigés comme nous l'avons montré plus haut. Au-delà de fait que cela démontre une certaine cohérence dans les données collectées et présentées, on peut y lire le fait que ces démarches ne sont pas encore des pratiques suffisamment ancrées dans les habitudes et systématisées. Elles sont encore menées de façon circonstancielle (la reddition de compte est faite selon les déclarations des enquêtés une fois par an) et sporadique (les OSC ne font pas les visites selon une planification et avec les cahiers des charges de l'entrepreneur, mais en fonction des informations ou soupçon de défaillance). Toutefois, leurs impacts sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base sont incontestables même si leur perception ne fait pas encore l'unanimité.

6.4 Synthèse des impacts des mécanismes de participation utilisés à Sô-Ava

L'analyse de la relation entre les démarches de participation citoyenne et l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base montre qu'il y a une corrélation entre certaines démarches utilisées et des améliorations constatées. L'analyse a été faite aux trois niveaux d'implication, notamment celui de la prise de décision sur les politiques publiques locales, celui de l'exécution de ces politiques et celui de leur suivi. Il ressort de cette analyse que ce sont les démarches suivantes qui impactent positivement la fourniture des services de base :

- ***Niveau de la prise de décision : mécanisme d'information et de consultation***
 - information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal ;
 - information des citoyens et OSC du Plan annuel de Développement ou du Plan de Travail Annuel ;
 - consultation des citoyens et des OSC par la mairie au moment de la prise de décision.

- ***Niveau d'exécution : mécanisme d'implication dans la gestion***
 - les OSC sont associées au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie ;
 - les citoyens sont impliqués dans la gestion de la fourniture des services de santé, d'éducation et d'eau à travers les communautés et les comités de gestion.

- ***Niveau de suivi : mécanisme de suivi***
 - les visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires ;
 - reddition de compte ;
 - dispositif de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC, notamment le Cadre Communal Elargi de Concertation.

En somme, toutes les démarches relevées comme étant une pratique courantes à Sô-Ava d'implication des citoyens et des OSC dans la gestion des affaires publiques locales ont montré une corrélation avec l'amélioration de la fourniture des services de base.

Au regard de ces résultats, la deuxième hypothèse de la recherche est vérifiée : des démarches de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales influencent la fourniture des services sociaux de base.

CONCLUSION

Depuis quelques années, des ONG appuyées par des Partenaires Techniques et Financiers promeuvent des initiatives de participation des citoyens. Ces initiatives s'appuient sur la vision de la PONADEC, d'une part, et les dispositions juridiques des lois sur la décentralisation, d'autre part. La PONADEC définit pour vision à la décentralisation de faire des collectivités territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable et la loi portant organisation des communes au Bénin dispose que la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Plusieurs communes accueillent ces projets de participation citoyenne, de contrôle citoyens de l'action publique, de reddition de compte, etc. qui induisent une dynamique sociale de plus en plus incontournable dans l'action publique au niveau locale. Ces initiatives sont menées afin d'assurer une veille citoyenne dans le but ultime de favoriser l'accès des citoyens aux services sociaux de base, notamment l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Il est postulé par Clayton Thomas que la mobilisation des citoyens dans la gestion des affaires publiques locales pourrait être déterminante dans l'amélioration de la fourniture des services publics.

La commune de Sô-Ava expérimente ces initiatives depuis quelques années. Plusieurs démarches y sont menées qui permettent aux citoyens et aux OSC de ou d'être impliqués dans la gestion des affaires publiques de la commune. Les démarches utilisées relèvent de trois mécanismes de participation :

- L'information et la consultation des citoyens et des OSC;
- L'implication des citoyens et OSC dans la gestion ;
- Le suivi de la gestion par les citoyens et OSC.

L'enquête réalisée à Sô-Ava montre que plusieurs démarches de participation citoyenne produisent un effet positif sur l'amélioration des services sociaux de base en termes d'accès et de qualité. Ces démarches qui sont corrélées avec l'efficacité de

l'administration communale dans la fourniture des services de base sont les suivantes :

- (i) l'information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal, (ii) l'information des citoyens et OSC du Plan annuel de Développement ou du Plan de Travail Annuel, ;(iii) Consultation des citoyens et des OSC par la mairie au moment de la prise de décision, (iv) Les OSC sont associées au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie, (v) Les citoyens sont impliqués dans la gestion de la fourniture des services de santé, d'éducation et d'eau à travers les communautés et les comités de gestion, (vi) Les visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunautaires, (vii) Reddition de comptes par les élus avec les audiences publiques annuelles et (viii) Collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC, à travers le Cadre Communal Elargi de Concertation.

Ces pratiques relevées dans la commune de Sô-Ava, attestées par des statistiques et des déclarations aussi bien de fournisseurs de services publics que par les OSC, ont confirmé nos deux hypothèses de départ de cette recherche, à savoir que (i) les citoyens participent à la fourniture des services sociaux de base suivant plusieurs démarches et (ii) les démarches de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales influencent la fourniture des services sociaux de base.

En outre, l'analyse des données collectées a montré que dans cette dynamique de participation et d'interaction entre les acteurs publics et ceux associatifs, deux enjeux majeurs se jouent : il s'agit des enjeux de développement local et ceux de maîtrise et de contrôle de l'information. Le cadre juridique de la décentralisation ne donne que trois droits aux citoyens (assister aux délibérations du conseil communal, avoir accès aux documents administratifs et pétitionner) qui sont tous liés à l'accès à l'information. Les autorités locales n'ont aucune obligation de dialoguer avec les citoyens et les acteurs associatifs dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques leur mise en œuvre et leur suivi. A Sô-Ava la pratique a débordé ce cadre juridique assez ténu. D'autre part, les autorités locales sont réticentes à donner l'information sur le budget aux citoyens et à leur permettre d'assister aux travaux de la commission de passation de marchés alors qu'elles acceptent d'autres démarches non prévues par la loi.

En somme, à Sô-Ava, la participation citoyenne est en train de favoriser l'amélioration de l'accès des citoyens à des services sociaux de base dont la qualité s'améliore par des mécanismes non codifiés et non juridiques mais acceptés par les acteurs. Toutefois, des jeux d'acteurs autour des enjeux d'attribution de marchés publics et de gestion des ressources financières pourraient ralentir cette salubre dynamique locale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Crozier M. et Friedberg E. *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, le seuil*, Paris, 1977.
- Thomas J. C., *Action publique et participation des citoyens, pour une gestion démocratique revitalisée*, Nouveau horizons, Paris, 1995.
- Barber B., *Strong Democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press. Trad. Française: *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, Paris, 1997.
- John Dewey, *Le Public et ses problèmes*, H. Holt and Company, New York, 1927, tr.fr J. Zask, Gallimard, Paris, 2010.
- Grawitz M. *Lexique des sciences sociales*, 7^e éd. Dalloz, 2000.
- Kpatchavi C.A., *Décentralisation Reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Quinhi et Sinendé*, éd. Ablodè, Cotonou 2010.
- Fondation Friedrich Neumann, *Les actes de la Conférence nationale, Cotonou 19 - 28 février 1990*, éditions Onepi, Cotonou, 1994.
- Charles Nach Mback, *La lente décentralisation de l'Etat de droit au Bénin : dynamiques politiques et régulation constitutionnelle*, PDM, Cotonou, 2003.
- Constitution de la République du Bénin, 11 décembre 1990.
- *Guide juridique de la Réforme de l'administration territoriale*, Tome 1, MDGLAAT, Cotonou, 2009.
- *Recueil des lois sur la décentralisation*, Mission de la décentralisation, 2002,
- Décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du Règlement intérieur du conseil communal.
- *Le Guide du Maire*, Mission de la décentralisation, octobre 2005.
- Décret n° 57-461 du 4 avril 1957
- Moko I. D., *Décentralisation au Bénin : forces et faiblesses de l'expérience en cours*, Texte de conférence présenté lors du Forum national sur la décentralisation, Cotonou, 26 janvier 2006.
- Conseil des ministres du 13 septembre 2012
- Plan de contingence de la commune de Sô Ava, version provisoire, 2012.
- Rapport OCDE, « *Analyse de l'aide pour les services sociaux de base, 1995-2004* », 2006.
- de GROOT C. TEGELS J., AKRIMI N., *Domestic Accountability Initiative Benin 2009-2010*, 2009.

- GOUTON K., *Concepts de base du CCAP : mécanismes et stratégies développés par l'ONG ALCRER*, Cotonou, 2009.
- ONG ALCRER, *Cahier des charges des Cellules de participation citoyenne (CPC)*, 2011.
- LOKO G., *Décentralisation et démocratie locale au Bénin : aperçu sur le cadre juridique et modalités de mise en œuvre d'un gouvernement local participatif, Document de formation à l'intention des élus locaux*, ONG ALCRER, 2011.
- Social Watch Bénin, *Document de formation des membres des cellules locales du contrôle citoyen de l'action publique*, 2007.
- « LA GOUVERNANCE LOCALE AU BENIN, Le modèle du Cadre Communal Elargi de Concertation de SO-AVA (CCEC, SO-AVA), Expérience, pratique et capitalisation d'un cas de développement à la base », mars 2013.
- Document de projet de l'ONG ALCRER intitulé « Projet de Participation Citoyenne pour l'amélioration de la gouvernance locale ».
- FORESTER M., KPATCHAVI C. A., *Evaluation de la voix des citoyens et de la responsabilité au Bénin*, ODI, 2006.
- TOVIGNAN B., *Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes : Nikki, Boukombe et Cobly*, Mémoire de DESS, Institut africain de professionnalisation en management (IAPM), Ouagadougou, 2006.
- http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/brochure_SdB_et_decentralisation_VFrancaise.pdf, consulté le 22 janvier 2014
- <http://www.oecd.org/fr/investissement/stats/40162712.pdf>, consulté le 22 janvier 2014
- <http://www.rocare.org/jera/v1-n4/ch6-jera4.pdf>, consulté le 22 janvier 2014
- http://mip-ms.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1295877017933, consulté le 23 janvier 14
- <http://homepages.ulb.ac.be/~psmets1/chap1.pdf>, consulté le 23 janvier 14
- <http://www.conscience-vraie.info/crozier-l-acteur-et-le-systeme.htm>, consulté le 20 janvier 14

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Guide d'entretien individuel et de Focus group

Annexe 2 : Questionnaire

Annexe 3 : Liste des lois sur la décentralisation

Annexe 1 : Guide d'entretien individuel et de Focus group

Guide d'entretien individuel et de Focus group

Responsables et membres des Organisations de la Société civile

Les renseignements contenus dans ce guide sont strictement confidentiels. Ils ne peuvent être publiés que sous forme anonyme.

Le présent guide a été élaboré pour, d'une part, identifier les différents mécanismes de participation des OSC, des communautés et des citoyens à la gestion des affaires publiques dans la commune de Sô Ava, et d'autre part, mesurer/évaluer les impacts de certains mécanismes sur l'amélioration des services sociaux de base (Education, santé, eau et assainissement sont les secteurs retenus pour la recherche).

I/ IDENTIFICATION

Nom et Prénoms / Age / Profession / organisation / Arrondissement

II/ MECANISMES DE PARTICIPATION DES CITOYENS UTILISES DANS LA COMMUNE

2.1 Information et consultation des OSC et des citoyens

1 : Les moyens d'information des citoyens et OSC des décisions du conseil communal par la mairie.

- *Demander si les citoyens sont informés et par quels moyens*
- *Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus.*
 - *Affichage à la mairie des PV de délibération*
 - *affichage dans les arrondissements des PV de délibération*
 - *Retrait des PV à la mairie sur demande*
 - *Information sur les radios communautaires*
 - *Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie*

1 bis : Mobilisation des OSC et des citoyens pour assister aux sessions du conseil communal et actions entreprises en lien avec les délibérations.

2 : Information des citoyens et OSC sur le budget de la commune

2 bis : Moyens utilisés par la mairie pour informer les citoyens et les OSC

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus.

- *Affichage à la mairie des PV de délibération*

- *affichage dans les arrondissements des PV de délibération*
- *Retrait des PV à la mairie sur demande*
- *Information sur les radios communautaires*
- *Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie*

3 : Information des citoyens et OSC sur le plan de développement annuel de la commune

3 bis : Moyens utilisés par la mairie pour y parvenir.

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus.

- *Affichage à la mairie des PV de délibération*
- *affichage dans les arrondissements des PV de délibération*
- *Retrait des PV à la mairie sur demande*
- *Information sur les radios communautaires*
- *Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie*

4 : Consultation des citoyens et OSC au moment des prises de décisions concernant la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)

4 bis : Moyens utilisés par la mairie pour y parvenir.

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus. Si l'enquête déclare que la mairie ne consulte pas, demandez pourquoi.

- ✓ *Leur avis est demandé à travers les leaders religieux, communautaires, les OSC, etc.*
- ✓ *Leur avis est demandé au moment de l'élaboration du plan annuel de développement*
- ✓ *Leur avis est demandé au moment de l'élaboration du budget*
- ✓ *Les élus organisent des consultations populaires pour s'informer des besoins et aspirations des citoyens (en dehors de l'élaboration des PDC)*
- ✓ *A travers des cadres de concertation fonctionnels*

4 bis 2 : Actions entreprises par les citoyens pour faire connaître aux élus leurs besoins et aspirations

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus. Si l'enquête déclare qu'aucune action n'est entreprise, demandez pourquoi.

- ✓ *Courriers adressés au maire*
- ✓ *Rencontres avec le maire*
- ✓ *rencontre avec les Chefs d'arrondissement*

- ✓ *Emissions à la radio*
- ✓ *Echanges avec les élus au cours des délibérations du conseil communal.*

4 bis 3 : Actions entreprises par les OSC pour faire connaître aux élus leurs besoins et aspirations

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus. Si l'enquête déclare qu'aucune action n'est entreprise, demandez pourquoi.

- ✓ *Courriers adressés au maire*
- ✓ *Rencontres avec le maire*
- ✓ *rencontre avec les Chefs d'arrondissement*
- ✓ *Emissions à la radio*

Echanges avec les élus au cours des délibérations du conseil communal.

2.2 Implication des OSC et des citoyens dans la gestion

5 : Participation des citoyens et des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics.

6 : Actions de veille des citoyens et des OSC en matière de suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie

7 : Secteurs dans lesquels les citoyens et OSC sont impliqués dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus.

Santé / Education / Eau / Assainissement / Infrastructures marchandes / Lotissement

8 : Implication des citoyens et des OSC dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement) par la mairie.

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus.

- ✓ *la gestion est confiée à la communauté*
- ✓ *la gestion est confiée à des OSC*
- ✓ *la gestion est confiée à des citoyens*
- ✓ *la gestion est confiée à des comités de gestion*

2.3 Suivi de la gestion par les OSC et les citoyens

9 : Visites de chantiers de construction d'infrastructures sociocommunitaires par les OSC.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

10 : Actions des citoyens et OSC pour faire des contrôles de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

11 : Demande de compte aux élus (et surtout au Maire) sur la gestion des affaires publiques locales et les moyens utilisés.

Si les modalités suivantes ne sont pas évoquées, posez des questions dessus.

- ✓ *Demande d'audience publique*
- ✓ *Dénonciations par des émissions radio*
- ✓ *Interpellation verbale des élus*
- ✓ *Courriers d'interpellation*
- ✓ *Rencontres des élus par des groupes de citoyens*
- ✓ *Rencontres des élus par des OSC*

12 : Utilisation par les OSC de dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens sur la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)

Demandez que l'enquête donne des exemples pour chaque cas.

13 : Des démarches autres que celles évoquées utilisées par les OSC et les citoyens qui favorisent l'information, la consultation, l'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques locales et le suivi de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des exemples.

III/ IMPACTS DE CERTAINS MECANISMES DE PARTICIPATION SUR LA FOURNITURE DES SERVICES SOCIAUX DE BASE

3.1 Information et consultation des citoyens et OSC et amélioration des services fournis

14 : Impact de l'information des citoyens et des OSC **sur les décisions du conseil communal** sur l'amélioration de l'accès des populations à des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

14 bis : Impact de la présence des OSC et citoyens aux sessions **du conseil communal** sur l'amélioration de l'accès des populations à des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

15 : Impact de l'information des citoyens et des OSC **sur le budget de la commune** sur l'amélioration de l'accès des populations à des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

16 : Impact de l'information des citoyens et des OSC **sur le plan annuel de développement** sur l'amélioration de l'accès des populations à des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

17 : Impact de la consultation des citoyens au moment de la prise de décisions sur l'amélioration de l'accès et de la qualité⁶¹ des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

17 bis : Impact de l'expression des besoins et aspirations, des propositions et suggestions des OSC et citoyens sur l'amélioration de l'accès et de la qualité⁶² des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

3.2 Implication des OSC et des citoyens dans la gestion et amélioration des services fournis

18 : Impact de la participation des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics sur l'amélioration de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis de changements.

19 : Impacts des suivis par les OSC des prestations fournies par les prestataires de la mairie sur la qualité de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

⁶¹ Par l'amélioration de l'accès ou de l'offre des services, on entend, pour (i) l'éducation, plus de modules de classes, plus d'enseignants, par exemple, (ii) la santé, plus de centre de santé ou d'agents de santé, (iii) pour l'eau, plus de points d'eau rapprochés des communautés et (iv) pour l'assainissement, plus de latrines publiques, le ramassage des ordures ménagères, entre autres.

Par l'amélioration de la qualité des services, on entend, pour (i) l'éducation, des tables-bancs pour les apprenants, plus de matériels didactiques, par exemple, (ii) la santé, un meilleur accueil et soins de santé, (iii) pour l'eau, moins de points d'eau en panne, entre autres.

⁶² Idem

20 : Impact de l'implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement) **sur l'amélioration de l'accès** à ces services.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

21 : Impact de l'implication des OSC, des communautés ou des citoyens dans la gestion de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement) **sur l'amélioration de la qualité** de ces services.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

3.3 Suivi de la gestion par les OSC et les citoyens et amélioration des services fournis

22 : Lien entre des visites de chantiers organisées par les OSC et ou les communautés bénéficiaires **et** la demande de corrections de la qualité d'infrastructures sociocommunautaires en construction ou livrées.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

23 : Lien entre les contrôles de qualité organisés par les OSC et ou les communautés bénéficiaires **et** la demande de corrections de la qualité des travaux et ou services fournis à la mairie.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

24 : Lien entre des réclamations, expressions de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte (audiences publiques, émissions, etc.) **et l'amélioration de l'offre des services** sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

25 : Liens entre des réclamations, expression de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte (audiences publiques, émissions, etc.) **et l'amélioration de la qualité des services** sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement).

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

26 : Autres démarches menées par des OSC ou des citoyens ou des communautés qui ont permis à la mairie d'améliorer ses prestations.

Demandez que l'enquête donne des cas précis.

.....
.....

Si Non, Pourquoi ?

.....
.....

Q 2 : La mairie informe-t-elle les citoyens/OSC sur le budget de la commune?

Oui Non

Si oui par quelle voie? (plusieurs réponses possibles)

- Affichage à la mairie des PV de délibération
- affichage dans les arrondissements des PV de délibération
- Retrait des PV à la mairie sur demande
- Information sur les radios communautaires
- Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie
- Autres, précisez.....
.....

Q 3 : La mairie informe-t-elle les citoyens/OSC sur le plan de développement annuel de la commune?

Oui Non

Si oui par quelle voie? (plusieurs réponses possibles)

- Affichage à la mairie des PV de délibération
- affichage dans les arrondissements des PV de délibération
- Retrait des PV à la mairie sur demande
- Information sur les radios communautaires
- Séance publique organisée par les élus et ou agent de la mairie
- Autres, précisez.....
.....

Si Non, Pourquoi ?

.....

.....
Q 4 : Est-ce que les citoyens sont consultés au moment des prises de décisions concernant la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

Si oui, de quelle façon? (Plusieurs réponses possibles)

- ✓ Leur avis est demandé à travers les leaders religieux, communautaires, les OSC, etc.
- ✓ Leur avis est demandé au moment de l'élaboration du plan annuel de développement
- ✓ Leur avis est demandé au moment de l'élaboration du budget
- ✓ Les élus organisent des consultations populaires pour s'informer des besoins et aspirations des citoyens (en dehors de l'élaboration des PDC)
- ✓ A travers des cadres de concertation fonctionnels
- ✓ Autres, précisez

.....
Si non, pourquoi ?

.....

.....

.....

2.2 Implication des OSC et des citoyens dans la gestion

Q 5 : La mairie permet-elle aux OSC de suivre/participer aux travaux de la commission de passation de marchés publics ?

Oui Non

Expliquez/justifiez votre réponse.....

.....

.....

.....

Q 6 : La mairie associe-t-elle les citoyens et les OSC au suivi des prestations fournies par des prestataires de la mairie ?

Oui Non

Expliquez/justifiez votre réponse.....

Si oui, donnez quelques exemples.....
.....
.....
.....

Q 10 : La mairie associe-t-elle les citoyens et les OSC au contrôle de qualité des travaux et services effectués pour le compte de la mairie par des prestataires ?

Oui Non

Si oui, donnez quelques exemples.....
.....
.....

Q 11 : Le maire rend-il compte périodiquement de sa gestion aux citoyens ?

Oui Non

Si oui de quelle façon? (Plusieurs réponses possibles)

- ✓ Il organise des audiences publiques
 - ✓ Il organise des émissions sur une radio communautaire
 - ✓ Il fait des séances publiques dans les arrondissements
 - ✓ Autres, précisez
-
.....

Q 12 : La mairie utilise-t-elle des dispositifs de collecte régulière des suggestions, avis et propositions des citoyens et des OSC sur la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

Si oui, citez quelques-uns.....
.....
.....

Q 13 : Avez-vous connaissance d'autres démarches utilisées par la mairie ou les OSC qui favorisent l'information, la consultation, l'implication des citoyens dans la gestion des affaires

publiques locales et le suivi de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement) par les citoyens et les OSC ?

Oui Non

Si oui, énumérez quelques-unes.....
.....
.....

III/ IMPACTS DE CERTAINS MECANISMES DE PARTICIPATION SUR LA FOURNITURE DES SERVICES SOCIAUX DE BASE

3.1 Information et consultation des citoyens et OSC et amélioration des services fournis

Q 14 : Pensez-vous que le fait que les OSC et les citoyens sont **informés sur les décisions du conseil communal** pousse les élus à prendre des décisions allant dans le sens d'un meilleur accès des populations à des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

Justifiez votre réponse ; citez des cas si possible.

.....

Q 15 : Pensez-vous que le fait que les OSC et les citoyens sont informés **sur le budget** de la commune pousse les élus à prendre des décisions allant dans le sens d'un meilleur accès⁶³ des populations à des services sociaux de base ?

Oui Non

Justifiez votre réponse ; citez des cas si possible.....

.....

.....

.....

Q 16 : Pensez-vous que le fait que les OSC et les citoyens sont informés **sur le plan annuel de développement** de la commune pousse les élus à prendre des décisions allant dans le sens d'un meilleur accès des populations à des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

⁶³ Par l'amélioration de l'offre des services, on entend, pour (i) l'éducation, plus de modules de classes, plus d'enseignants, par exemple, (ii) la santé, plus de centre de santé ou d'agents de santé, (iii) pour l'eau, plus de points d'eau rapprochés des communautés et (iv) pour l'assainissement, plus de latrines publiques, le ramassage des ordures ménagères, entre autres.

Justifiez votre réponse ; citez des cas si possible.....
.....
.....
.....

Q 17 : Pensez-vous que la consultation des citoyens au moment de la prise de décisions contribue à l'amélioration de l'accès et de la qualité⁶⁴ des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

Justifiez votre réponse ; citez des cas si possible.....
.....
.....

3.2 Implication des OSC et des citoyens dans la gestion et amélioration des services fournis

Q 18 : Selon vous, est-ce que la participation des OSC aux travaux de la commission de passation de marchés publics contribue à améliorer la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

Justifiez votre réponse.....
.....
.....

Q 19 : A votre connaissance, y a-t-il eu des cas où la mairie a associé des OSC au suivi des prestations fournies par les prestataires de la mairie et cela a permis de corriger la qualité de la fourniture des services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui Non

Si oui, donnez des exemples.....
.....

⁶⁴ Par l'amélioration de la qualité des services, on entend, pour (i) (i) l'éducation, des tables-bancs pour les apprenants, plus de matériels didactiques, par exemple, (ii) la santé, un meilleur accueil et soins de santé, (iii) pour l'eau, moins de points d'eau en panne, entre autres.

Oui

Non

Si oui, donnez des exemples.....

.....

.....

.....

Q 24 : Est-ce que selon vous, des réclamations, expression de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte menées par la mairie (audiences publiques, émissions, etc.) ont permis **d'améliorer l'offre des services** sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui

Non

Si oui, donnez des exemples

.....

.....

.....

Q 25 : Est-ce que selon vous, des réclamations, expression de besoins, propositions, etc. faites par les citoyens au cours de séances de reddition de compte menées par la mairie (audiences publiques, émissions, etc.) ont permis **d'améliorer la qualité des services** sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement)?

Oui

Non

Justifiez votre réponse.....

.....

.....

.....

Q 26 : Avez-vous connaissance d'autres démarches menées par des OSC ou des citoyens ou des communautés qui ont permis à la mairie d'améliorer ses prestations?

Oui

Non

Citez et justifiez.....

.....

.....

.....

Annexe 3 : Liste des lois sur la décentralisation

- 1.** Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin
- 2.** Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- 3.** Loi n°95-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier
- 4.** Loi n°98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- 5.** Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier en République du Bénin

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	3
REMERCIEMENTS	4
LISTE DES TABLEAUX/CARTES	7
RESUME	8
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE :	12
LES PREALABLES A LA RECHERCHE	12
Chapitre 1 : CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE DE LA RECHERCHE	13
1.1. Contexte de la recherche.....	13
1.2. Problématique	15
1.3. Hypothèses de recherche.....	18
1.4. Objectifs de recherche	18
1.5. Justification du choix du thème et du site d'investigation	19
1.5.1. Justification du choix du thème.....	19
1.5.2. Justification du choix du site	21
Chapitre 2 : CHAMP CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE	13
2.1. Définition des concepts.....	22
2.1.1. Décentralisation	22
2.1.2. Le citoyen	22
2.1.3. Participation citoyenne	22
2.1.4. Efficacité de l'administration (publique locale).....	24
2.1.5. Services sociaux de base.....	25
2.2. Etat de la question	25
2.3. Modèles d'analyse.....	29
2.3.1. L'analyse stratégique de Crozier et Friedberg	29
2.3.2. Le modèle de décision efficace pour l'implication du public.....	30
Chapitre 3 : APPROCHE METHODOLOGIQUE	33
3.1. Nature de l'étude	33
3.2. Recherche documentaire	33
3.3. Groupes cibles.....	34
3.3.1. Les fournisseurs de services publics.....	34
3.3.2. Les organisations de la société civile.....	34
3.4. Sites d'investigation.....	35
3.5. Echantillonnage.....	35
3.5.1. Technique d'échantillonnage.....	36
3.5.2. Echantillon	37
3.6. Techniques et outils de collecte des données	38
3.6.1.1. Pré-enquête	38
3.6.1.2. Collecte proprement dite.....	39
3.7. Traitement et analyse des données.....	41
3.8. Difficultés rencontrées et approches de solution.....	42
DEUXIEME PARTIE :	43

<i>IMPACTS DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS SUR L'AMELIORATION DES SERVICES PUBLICS</i>	43
Chapitre 4 : LES ENJEUX DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS A LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES A SO-AVA	44
4.1. Présentation de la commune de Sô-Ava	44
4.2. Enjeu de développement local.....	46
4.3. Le jeu des acteurs et enjeu autour de l'information.....	51
Chapitre 5 : TYPOLOGIE DES MECANISMES DE PARTICIPATION DES CITOYENS A LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES LOCALES.....	54
5.1. Mécanismes d'information et de consultation des citoyens et des OSC	55
5.2. Mécanismes d'implication dans la gestion	57
5.3. Mécanismes de suivi et de reddition de comptes.....	61
5.4. Synthèse des mécanismes utilisés à Sô-Ava.....	64
Chapitre 6 : LIENS ENTRE LES MECANISMES UTILISES ET L'AMELIORATION DE LA FOURNITURE DES SERVICES SOCIAUX DE BASE	68
6.1. Impacts des mécanismes d'information et de consultation.....	68
6.2. Impacts des mécanismes d'implication des citoyens dans la gestion	71
6.3. Impacts des mécanismes de suivi et de reddition de compte	78
6.4. Synthèse des impacts des mécanismes de participation utilisés à Sô-Ava	81
<i>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</i>	86
<i>LISTE DES ANNEXES.....</i>	88