



**UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
(UAC)**



**ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE « ESPACES, CULTURES ET
DEVELOPPEMENT »**

(EDP-ECD)

FORMATION DOCTORALE : SOCIOLOGIE – ANTHROPOLOGIE

OPTION : SOCIOLOGIE DU DEVELOPEMENT

SUJET

**Analyse sociologique de la faible appropriation de l'intercommunalité
du Mono par les acteurs communaux**

Présenté et soutenu par :

Damien GBEDJI N'LEDJI

Le 18 Février 2019 à L'EDP (UAC)

Soumis à l'appréciation du jury composé de :

PRESIDENT DU JURY: Dr. Roch A. HOUNGNINHIN (MC)

RAPPORTEUR : Dr. Abou-Bakari IMOROU (MC)

EXAMINATEUR : Dr. Sidonie HEDIBLE (MC)

Mention : Très Bien

Note : 16/20

Année Académique 2018-2019

SOMMAIRE

Dédicace	3
Remerciements	4
Sigles et acronymes	5
Liste des illustrations.....	Erreur ! Signet non défini.
Résumé	7
Abstract.....	7
INTRODUCTION.....	8
PREMIÈRE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE	12
CHAPITRE I : Cadre théorique de la recherche.....	13
CHAPITRE II : Démarche méthodologique et présentation du cadre de la recherche.....	37
DEUXIEME PARTIE : FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE DU MONO	56
CHAPITRE III : Démocratie locale et gouvernance locale dans la gestion de l'intercommunalité du Mono.....	57
CHAPITRE IV : Logiques et pratiques des élus communaux dans la gestion de l'intercommunalité du Mono.....	74
CONCLUSION	87
REFERENCES BIBLIOGRAPHIES	90
ANNEXES	96

Dédicace

Je dédie ce travail à :

mes chers enfants Winner Béni et Gnonan Uriel ;

ma chère épouse BOUKARI KADRI BELCO A. N. Sara

Remerciements

La volonté de faire les études du troisième cycle a toujours été de véritable ambition que je nourrissais depuis fort longtemps. Elle n'aurait jamais été effective sans le soutien de nombre de personnes chères dont les diverses actions consacrent l'aboutissement de la soutenance du diplôme d'études approfondies. Je voudrais saisir la présente occasion pour exprimer ma profonde reconnaissance :

au Professeur Abou-Bakari Imorou pour avoir accepté de diriger le présent travail en me donnant des recommandations et des orientations, et ne ménageant aucun effort à me soutenir dans la réalisation de ce travail;

au Professeur Albert Tingbe-Azalou pour ses recommandations et observations dans le cadre de ma formation ;

à tous les enseignants de la filière Sociologie de Développement de l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire « Espaces, Cultures et Développement » ;

au doctorant Monsieur Ambroise Laly pour ses appuis et conseils dans la réalisation de ce travail ;

aux Maires et conseillers communaux pour leur ouverture et collaboration au cours de la collecte des données ;

au directeur exécutif du Groupement Intercommunale du Mono (GI-Mono) pour sa collaboration ;

à tous les interlocuteurs qui ont accepté volontiers de m'accorder des interviews dans le cadre de la collecte des données empiriques ;

à tous ceux qui de près ou de loin, ont soutenu l'aboutissement de ce travail.

Sigles et acronymes

DAECT	: Déléguée pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales
EPCI	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESAM	: Enfants Solidaires d'Afrique et du Monde
FADeC	: Fonds d'Appui du Développement des Communes
GI-Mono	: Groupement Intercommunal du Mono
GTEA	: Groupe de travail Eau et Assainissement
GTGD	: Groupe de travail Gestion des Déchets
GTI	: Groupe de Travail Intercommunalité
GTPE	: Groupe de Travail Protection de l'Enfant
GTSIG	: Groupe de Travail Système Intégré de Gestion
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PACCTE-Corridor	: Projet d'Appui aux Communes et aux Communautés dans le cadre de la lutte contre la Traite des Enfants le long du Corridor Abidjan-Lagos (PACCTE - CORRIDOR)
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le développement
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PTF	: Partenaire Technique et Financier

Liste des figures

Figure 1 : Cadre conceptuel de la recherche	22
--	----

Liste des cartes

Carte 1 : Situation géographique et divisions administratives du département du Mono.....	38
--	----

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des acteurs par catégorie	46
Tableau 2 : Répartition des acteurs de la société civile en fonction du sexe	46
Tableau 3 : Correspondance entre les hypothèses, les objectifs et les variables utilisées pour la collecte des données sur le terrain	47
Tableau 4 : Récapitulatif des centres de documentation.....	48

Liste des graphiques

Graphique 1 : Répartition de la connaissance de GI-Mono selon les acteurs...	64
---	----

Liste des photos

Photo 1 : Poubelle publique installée devant le centre de maternité de Comé ..	65
Photo 2 : Camion utilisé pour le transfert des déchets vers les sites de regroupement et de traitement.....	66
Photo 3 : Actes de naissance lors d'une séance de distribution	79

Résumé

Le développement de l'intercommunalité constitue un domaine novateur des communes qui revêt multiples enjeux. Malgré qu'elle soit un outil de développement local des communes, les acteurs communaux impliqués dans son développement l'ont faiblement approprié. La présente recherche analyse le mécanisme de fonctionnement de l'intercommunalité du Mono qui sous-tend sa faible appropriation par les acteurs communaux. Elle adopte une démarche méthodologique qualitative, qui exploite pour la collecte des données sur le terrain, la recherche documentaire, l'entretien semi-structuré et l'observation. La triangulation des données et leur analyse révèle que dans le fonctionnement de l'intercommunalité, certains mécanismes sont prévus pour impliquer les acteurs communaux mais ces derniers ne sont pas fonctionnels. Les élus communaux notamment les maires influencent la gestion de l'intercommunalité et la société civile est mise à l'écart. La démocratie locale est ainsi limitée aux élections des élus communaux et l'intercommunalité est gérée sans une participation de tous les acteurs locaux. Les comportements, les pratiques et les perceptions des élus communaux ne facilitent pas le développement de l'intercommunalité. Au regard de ces résultats, il est important de comprendre que l'intercommunalité peut contribuer au développement local si elle est gérée selon les principes de la démocratie locale et la gouvernance locale.

Mots clés : Intercommunalité du Mono, développement local, démocratie locale et gouvernance locale.

Abstract

The development of intercommunality is an innovative areas of municipalities that has multiple challenges. Although it is a tool for local development of municipalities, the municipal actors involved in its development have poorly appropriate. The present research aims to analyze the functioning mechanism of the Mono intercommunality which underpins its weak appropriation by the communal actors. The adopted qualitative approach is made of several steps in the field, with individual, group interviews and observation. It emerges as a result that in the operation of the intermunicipal some mechanisms are planned to involve the communal actors but these are not functional. Communal elected officials, especially the municipalities authority, have taken over all the powers in the management of intercommunality and civil society has been sidelined. Local democracy is thus limited to the elections of elected municipal officials and the intercommunality is managed without the participation of all local actors. The behaviors, practices and perceptions of the elected municipal officials do not facilitate the development of intercommunality. In view of these results, it is important to understand that intercommunality can contribute to local development if it is managed according to the principles of local democracy and local governance.

Key words: Intercommunality of Mono, local development, local democracy and local governance.

INTRODUCTION

Au cours des trois dernières décennies, les États de l'Afrique de l'Ouest ont eu pour préoccupation majeure la construction de l'unité nationale. La crise des finances publiques et la mise en œuvre des Plans d'Ajustement Structurel dans les années 1980, ont mis en évidence les limites de la capacité des États à assurer seuls l'ensemble des fonctions des services à la population et d'équipement du territoire. La priorité accordée à la promotion de la démocratie dans les années 1990 a ouvert de nouvelles perspectives et facilité l'avènement de la décentralisation dans un grand nombre de pays de la région Lauzon et Bossard (2005).

Au Bénin, c'est avec la Conférence Nationale des Forces Vives de février 1990 qu'a été formulée la recommandation d'instituer la réforme de l'Administration Territoriale. Cette réforme a été traduite dans la pratique par la mise en place non seulement des institutions et des structures préparatoires du processus mais aussi des instruments juridiques devant consacrer l'assise des entités territoriales décentralisées. La décentralisation est effective depuis les élections communales suivies par l'installation des maires en 2003. Les attentes exprimées concernant cette réforme institutionnelle sont considérables et vont bien au-delà d'une simple réorganisation administrative du territoire. Elle désigne le transfert d'une partie du pouvoir de l'État central à des instances régionales ou locales élues. L'objectif primordial est de promouvoir un développement local à travers ces organes élus dotés d'un budget propre qui gèrent les affaires locales avec la pleine participation des populations. Pour Olivier de Sardan (2009 :2),

Rapprocher la délivrance de biens et services publics ou collectifs de ceux qui doivent en être les bénéficiaires est un principe de la subsidiarisation. Au niveau local, qui nous intéresse particulièrement, la décentralisation est évidemment l'exemple type de la subsidiarisation, et elle constitue un fait majeur de la dernière décennie

en Afrique francophone. Le mode communal de gouvernance locale est lié à ce processus.

Afin d'accompagner les communes à atteindre leur objectif de développement local, le Gouvernement béninois a créé en 2007 le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), responsable du pilotage du processus de réforme de Déconcentration/Décentralisation. Avec l'adoption de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) en 2009, le Gouvernement béninois a jeté les bases pour d'autres réformes absolument nécessaires pour une amélioration de la performance de l'administration publique à tous les niveaux y compris l'administration des communes. En 2008, le Gouvernement a aussi créé le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) afin de transférer des ressources financières aux collectivités.

Malgré ces progrès, nombreux sont les obstacles et déficits qui persistent au niveau des communes. Selon les constats empiriques, les communes sont confrontées à des problèmes de plus en plus nombreux et complexes nécessitant des solutions de plus en plus coûteuses. C'est le cas par exemple, pour la collecte et la gestion des déchets, l'assainissement et la distribution de l'eau.

Souvent confrontés à la détresse et aux attentes de la population touchée par rapport à leurs besoins, les élus cherchent des moyens de stimuler le développement local. Ils s'interrogent sur l'opportunité de créer des zones d'activités et sur la manière de s'assurer une maîtrise foncière permettant leur réalisation. Beaucoup de collectivités éprouvent des difficultés à attirer des entreprises. Les dépenses engagées n'ont pas toujours favorisé les créations d'emplois escomptés et les retombées fiscales sont parfois insuffisantes au regard des efforts consentis. Loin d'assainir les finances communales, ces politiques de développement peuvent être un facteur d'endettement. Diverses catégories

d'acteurs, dénoncent ces situations et réclament un regroupement des communes. Pour d'autres communes, il est important d'explorer d'autres pistes de ressources pour faire face aux difficultés qu'elles rencontrent dans le processus de développement local. C'est à juste titre que Mambo (2009) a montré qu'un urbanisme décentralisé sans finances locales suffisantes conduira nécessairement à l'échec et que l'intercommunalité devient à cet égard un facteur réducteur de la pénurie financière des communes. Ainsi les communes sont amenées à se regrouper pour trouver des solutions à leurs problèmes, des économies à l'échelle et développer des actions qu'elles ne peuvent seules. Ces regroupements de communes appelés l'intercommunalité ou la coopération intercommunale est consacrée au Bénin par les articles 176, 177, 178, et 179 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes en République du Bénin. A partir de ces articles, les communes au Bénin ont commencé par se regrouper autour des projets communs.

C'est ainsi qu'est né le Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono). Il est constitué des 6 communes du Département du Mono à savoir les communes d'Athiémé, de Bopa, de Comé, de Grand Popo, de Houéyogbé et de Lokossa. Il est créé le 25 mai 2010 avec des organes bien définis à l'image d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à forme fédérative (Conseil de Communauté de 18 membres, Bureau du Conseil de Communauté dirigé par un Président, Direction Exécutive pour l'opérationnel, Groupes de travail suivant des thématiques). Elle a pour objectif d'améliorer l'accès des populations de l'espace intercommunal aux services essentiels. Les acteurs engagés dans ce processus sont nombreux et multi positionnés que dans les sphères politiques, sociales et économiques.

Ces acteurs interviennent directement ou indirectement et peuvent être regroupés en deux groupes d'acteurs à savoir les acteurs communaux et les acteurs non communaux. Selon les principes de la décentralisation à savoir la

Gouvernance et la Démocratie, chaque groupe d'acteurs doit s'approprier l'intercommunalité selon son statut, son rôle et le mécanisme défini afin de permettre d'atteindre l'objectif visé à savoir le développement local. Les acteurs communaux ont une grande responsabilité dans le processus de développement local et cela nécessite de leur part, une réelle appropriation de l'intercommunalité. Mais au niveau du Département du Mono, on note une faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux.

Le présent travail s'inscrit dans la perspective d'analyser le mécanisme de fonctionnement de l'intercommunalité du Mono afin de comprendre le processus de son appropriation par les acteurs communaux et les raisons qui expliquent sa faible appropriation. Il s'articule autour de deux parties, constituées de quatre chapitres. La première partie s'intéresse au cadre théorique de la recherche et à la démarche méthodologique tandis que la seconde partie décrit le fonctionnement de l'intercommunalité du Mono à travers l'analyse de la démocratie locale, la gouvernance locale d'une part et d'autre part les logiques et pratiques des élus communaux dans la gestion de l'intercommunalité.

PREMIÈRE PARTIE :
CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE
DE LA RECHERCHE

CHAPITRE 1 : Cadre théorique de la recherche

Les différentes articulations de ce chapitre sont la problématique, les hypothèses, les objectifs, la clarification conceptuelle, la revue de littérature et la justification du choix du sujet

1.1. Problématique

1.1.1. Constats

Les six communes du Mono à savoir Athiémé, Bopa, Comé, Grand Popo, Houéyogbé et Lokossa se sont engagées depuis 2010 dans une dynamique intercommunale. Cette coopération intercommunale dénommée « Groupement Intercommunal du Mono » (GI-Mono) a pour objectif de répondre à des enjeux économiques et sociaux pour le développement local des communes adhérentes. Elle repose sur la construction d'un projet pour un territoire, répondant à une vision partagée, qui donne sens à la coopération entre les communes qui la composent

Depuis que cette dynamique de l'intercommunalité du Mono a été mise en place, les champs de la coopération intercommunale se sont élargis en passant d'un domaine d'intervention à deux à savoir l'assainissement et la protection de l'enfant. Les services se sont également multipliés à travers différents projets : la gestion des déchets ménagers des centres urbains des communes, la construction des infrastructures d'assainissement et la délivrance des actes de naissance aux enfants scolarisés sans acte de naissance. Mais, force est de constater que malgré ces actions, cette structure a peu de visibilité au niveau communal.

Les acteurs des communes adhérentes de l'intercommunalité connaissent à peine cette structure. Certains acteurs le confondent simplement à une structure de pré collecte. Très peu d'acteurs maîtrisent les domaines d'intervention de l'intercommunalité et les projets réalisés. Les acteurs ne perçoivent pas toujours ce qui relève du champ de compétences de l'intercommunalité et sont peu

réceptifs aux formes du jeu politique. Ils ne comprennent pas comment fonctionne l'intercommunalité du Mono et comment sa gestion est faite.

Aucun mécanisme par lequel les citoyens et les groupes peuvent formuler leurs intérêts et leurs besoins, communiquer sur leurs opinions et exercer leurs droits et obligations n'existe. Aucun compte rendu sur le fonctionnement de l'intercommunalité et sur ses projets exécutés n'est fait à la communauté lors des sessions de reddition de compte que certaines communes ont organisé.

On note également au niveau de GI-Mono que les citoyens ne sont pas souvent impliqués dans l'élaboration des projets de développement local. Pour la non implication des citoyens dans l'élaboration du projet de construction d'une décharge finale des déchets ménagers à Lokossa, les populations se sont opposées à la réalisation de la construction du site de la décharge finale. L'exécution de ce projet a été retardé de deux ans et c'est au moment où les partenaires financiers voulaient retirer les fonds que les autorités ont dû trouver un autre site dans la commune de Comé.

Les problèmes de la coopération intercommunale sont souvent gérés et même monopolisés par les principaux élus à savoir les maires. Les décisions prises au niveau du bureau exécutif de l'intercommunalité constitué par les maires ne sont pas souvent partagées avec les autres élus communaux et même ceux qui sont membres du conseil de communauté. Le conseil de communauté regroupe tous les conseillers communaux délégués par leurs communes pour les représenter au niveau du groupement intercommunal. Même certains élus ne sont pas du tout informés des projets de la coopération. Certaines actions de l'intercommunalité sur le terrain comme la construction des latrines publiques et la délivrance des actes de naissances à des enfants scolarisés sans acte de naissance sont parfois récupérées par des maires. Dans leur communication, ils font croire aux communautés que c'est par leur propre effort qu'elles bénéficient de ces actions.

Les cotisations statutaires (2 millions par an par commune) ne sont pas souvent payées ou payées en retard par les communes. Depuis la création de l'intercommunalité du Mono, la commune d'Athiémé n'a jamais payé sa cotisation. Mais il a fallu que le maire de cette commune soit élu président de l'intercommunalité en 2016 avant de commencer par payer et a même payé tous les arriérés. L'intercommunalité du Mono est perçue par certains élus comme un partenariat où il faut aller seulement pour capter des fonds. Pour d'autres, elle est perçue comme la « chose » des maires. Ils pensent que ce sont les maires qui ont créé cette structure pour se servir.

Les conflits d'intérêts et de leadership sont souvent notés au niveau du groupement. La répartition des ouvrages ou des matériels entre les six communes, créée souvent des frustrations. Dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'assainissement des communes, la commune d'Athiémé a exigé avoir le même nombre de matériels d'assainissement que la commune de Lokossa qui est plus dans le besoin. Cette exigence a créé un mécontentement au niveau du maire de la commune de Lokossa qui a décidé de partir de l'intercommunalité. C'est grâce aux conseils de ses paires qu'il est resté dans le regroupement.

1.1.2. Démocratie locale et gouvernance locale dans la gestion de l'intercommunalité

L'Intercommunalité ou la coopération intercommunale du Mono, est un pouvoir local qui trouve son fondement juridique dans les articles 176 et 177 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes en République du Bénin. L'article 176 stipule que :

Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux. Dans ce cas, une convention détermine les droits et obligations de chacune des parties.

L'article 177 mentionne que :

Les organismes créés conformément à l'article 176, peuvent être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création, l'organisation et le fonctionnement de ces organismes intercommunaux sont approuvés par décret pris en Conseil des ministres et sur proposition du ministre chargé de l'administration territoriale.

En 2009, la Loi n°2009-17b portant modalité de l'intercommunalité au Bénin a été votée pour préciser les principes généraux de création, d'organisation, de gestion et de contrôle des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

Selon l'article 1^{er} du décret n°2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale au Bénin, l'intercommunalité ou la coopération intercommunale est défini comme :

Une relation de partenariat, librement initiée entre plusieurs communes béninoises, appartenant soit à un même département, soit à des départements contigus, et poursuivant au moins l'un des objectifs suivants : élaboration et exécution de projets intercommunaux de développement ; réalisation et exploitation d'équipements d'utilité intercommunale ; création et gestion de services d'intérêt intercommunal.

En d'autres termes, l'intercommunalité est une relation établie librement entre plusieurs communes en vue de gérer ensemble des activités ou des services publics, ou de réaliser en commun des projets permettant de favoriser le développement local. C'est une possibilité accordée aux collectivités locales d'entreprendre, au niveau interne, entre elles, avec l'Etat ou d'autres organismes, des actions de coopération et de développement en vue de prendre en charge des problèmes communs, dans la limite de leurs domaines de compétence. Ce qui se justifie dans la Loi N° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Benin en son article 57 qui stipule : « La promotion

économique et socioculturelle des communes est également assurée grâce à la coopération entre communes »

Le Décret n° 2012-308 du 28 Août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale étaye bien cela en son article 12 en ces termes :

Qu'elles soient contiguës ou proches, les communes membres d'un EPCI forment un périmètre de solidarité pour le développement local. Les communes engagées dans une relation de coopération intercommunale mutualisent, en fonction de leurs intérêts réciproques, les ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs de l'intercommunalité.

Ainsi, l'objectif fondamental de l'intercommunalité, est le développement local. C'est à juste titre que Djekouri-Dagbo (2003) a montré que, pour une bonne majorité des collectivités locales du Sud, la coopération est un moyen pour les communes de remplir et de réaliser d'importants projets de société qu'elles sont incapables de réaliser seules en raison de leur faible surface financière.

C'est dans cette logique que se sont inscrites les six communes du Mono en se mettant ensemble à travers leur Groupement Intercommunal GI-Mono afin de contribuer au développement de leurs communes par la mise en œuvre des projets de développement local.

La réalisation d'un projet de développement local est une démarche collective nécessitant la mise en synergie de tous les acteurs du territoire (élus, société civile, institutions, travailleurs etc.). Pour Greffe (2002), la mobilisation de l'ensemble des forces vives de la société (acteurs institutionnels, entreprises, hommes politiques, associations, habitants) afin de les associer à la définition et à la réalisation des objectifs est en effet un facteur déterminant de la réussite d'un projet de développement local. Quant à Deberre (2007 : 46) le développement local est :

Un mouvement aux dimensions culturelle, économique et sociale, qui cherche à augmenter le bien-être d'une société, à valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui l'occupent.

L'engagement et l'implication effective des différents acteurs communaux dans le processus du développement, est une condition sine qua non pour un réel développement local donc une réelle appropriation de l'intercommunalité. Mais pour atteindre cet objectif, l'intercommunalité du Mono doit fonctionner selon les principes fondamentaux de la décentralisation à savoir la gouvernance locale et la démocratie locale.

La gouvernance locale désigne les interactions entre les différents acteurs au niveau local, entre des autorités locales et des représentants de la société civile au secteur privé. Selon le PNUD (2004), la gouvernance locale consiste en un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettent aux citoyens et groupes de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et leurs obligations au niveau local. La mise en œuvre d'une gouvernance locale efficace ou performante « bonne gouvernance » au niveau de l'intercommunalité est la mise en place par les autorités locales d'un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus au travers desquels les citoyens et les groupes peuvent formuler leurs intérêts et leurs besoins, communiquer et exercer leurs droits et devoirs. Cela implique une participation effective des citoyens, un flux d'informations transparent et des mécanismes de comptes rendu fonctionnels. C'est dans cette logique que s'inscrit Olivier de Sardan (2009 :8) en affirmant,

la notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les formes concrètes d'action des pouvoirs locaux en tant que délivreurs de services et leurs interactions directes avec les usagers/citoyens.

Quant à la démocratie locale, elle est le fait que les autorités locales prennent les dispositions pour que les citoyens participent aux prises de décisions

au niveau de l'intercommunalité qui les concernent localement. L'idée première de la démocratie participative locale est de considérer que toute personne est un expert du lieu où elle vit. Hurand (2008 :7) affirme

La démocratie locale est le fait que les citoyens participent aux prises de décisions qui les concernent localement. Elle se traduit non seulement par le vote mais aussi par une place laissée à l'initiative du citoyen, à sa participation à la décision et à l'action.

Les constats montrent clairement que les autorités ne respectent pas les principes de la décentralisation dans le fonctionnement de l'intercommunalité. Les règles constituent des normes et valeurs instituées par la société ou les institutions dans lesquelles les interprétations de leurs violations trouvent leur source. Becker (1963) pense que les groupes sociaux créent la déviance en instituant les normes dont la transgression constitue l'acte déviant. L'application de ces normes à certains individus est un étiquetage de ces derniers comme des déviants.

Olivier de Sardan (2008) parle plutôt « des écarts entre normes et pratiques » pour expliquer l'écart entre les comportements réels des acteurs de l'Etat, de l'administration et des services publics et les normes officielles qui régissent les institutions. Ce qui explique bien le comportement des autorités locales des communes du Mono qui contournent les normes qui régissent le fonctionnement des institutions de la décentralisation. Ces acteurs agissent selon leurs propres desseins, leurs motivations, en fonction des objectifs qu'ils veulent atteindre. C'est dans ce sens que Bourdon (1983) parle de rationalité, car les actions entreprises par ces acteurs ne sont pas vides de sens.

C'est de ce point de vue que Crozier et Friedberg (1977) conseillent d'analyser une organisation en se penchant sur les rapports de pouvoir qui la structurent et rendent les comportements des acteurs intelligibles. Les acteurs s'écartent souvent de manière significative du rôle qu'ils doivent jouer et pour les

comprendre, il faut faire intervenir la notion de « zone d'incertitude » qui correspondent aux failles dans les règles, aux défaillances techniques, aux pressions économiques qui empêchent le déroulement des objectifs de l'organisation. Elles ont également une autre source, les acteurs peuvent avoir intérêt à masquer leurs véritables objectifs, afin de conserver une certaine capacité de négociation. Dans le cadre de cette recherche, ces acteurs sont les autorités locales qui gèrent l'intercommunalité du Mono et il s'agit de comprendre ce qui les motive à s'écarter des normes qui régissent le fonctionnement de l'intercommunalité.

1.1.3. Logiques et pratiques des élus dans la gestion de l'intercommunalité du Mono

Des logiques sous-tendent bien les politiques et les stratégies de la promotion de l'intercommunalité d'une part et les pratiques et les comportements des élus communaux dans le cadre de la gestion de cette structure d'autre part. Ce qui veut dire qu'il existe une politique de promotion de développement local à travers l'intercommunalité et les élus aussi ont leurs perceptions c'est-à-dire la manière dont ils pensent cette structure et leur façon de gérer cette coopération intercommunale. Certains élus y voient à travers la coopération intercommunale, l'occasion de renforcer le dynamique de leur collectivité, de satisfaire les besoins sociaux de leur population, de maîtriser les flux économiques, de renforcer leur territoire, leur position ou leur autorité. D'autres élus craignent de perdre leurs attributions, leur identité, leurs ressources, la maîtrise de leur gestion ou leur mandat. Le Saout (2012) pense que dans ces jeux, les communes qui ont plus de ressources fiscales entendent les conserver et aussi cherchent à s'imposer, quand ceux qui sont moins pourvus se déclare volontiers, à partager et plus engager. Mambo (2009) a montré que si l'on a pu se réjouir au début de la décentralisation, du mouvement de coopération généralisée, le déroulement et l'évolution des premières initiatives, faute de résultats probants sur le terrain, ont plongé la coopération communale dans une

quasi-paralysie. Pour lui la coopération intercommunale demeure une inconnue pour la majorité des communes qui s'en méfient et craignent d'être phagocytées et englouties au profit d'une superstructure communale. Chevènement (2006) pense que l'intercommunalité est un bel outil à condition qu'on s'en serve mais cela dépend des élus et de la politique de l'Etat. La coopération devient difficile et la méfiance s'installe rapidement entre les élus qui pensent avant tout à développer des programmes d'action et ceux qui sont d'abord soucieux de limiter les dépenses. Gaxie (2012 :33) affirme :

La coopération est donc devenue une nécessité que les représentants des communes envisagent avec plus ou moins d'enthousiasme ou de réticence mais qu'ils ne peuvent plus ignorer. Ils sont aussi confrontés à de nouveaux enjeux identitaires, politiques, financiers, fiscaux, juridiques et pratiques qui affectent leurs conceptions et leurs stratégies.

Le Saout (*ibid*) a montré au niveau de la coopération intercommunale comment les élus, notamment ceux qui cumulent le plus de ressources politique, disposent face aux préfets d'une forte capacité à influencer l'agenda de la « rationalisation » de la carte départementale. Il a montré que cette appropriation par les élus du processus réformateur s'observe avec encore plus d'acuité dans la relation autonomie dont ils disposent, notamment à travers la question du transfert de compétence.

Au regard de ces constats et analyses de certains auteurs, l'analyse du mécanisme de fonctionnement de l'intercommunalité du Mono implique donc une approche de réflexion en profondeur qu'il faut comprendre en l'intégrant dans un ensemble de faits. C'est ce que pense Gurvitch (1968 :33-37) en ces termes :

Au lieu d'expliquer les désirs à partir de la réalité sociale, on la construit en fonction de ces désirs. Sans doute, les aspirations, les désirs, les images idéales de l'avenir font-ils partie intégrante de la réalité sociale, mais l'analyse sociologique ne doit les faire intervenir que dans la

mesure où elle les intègre dans un ensemble de faits sociaux qu'elle se propose d'expliquer (...). La réalité sociale est caractérisée par un enchevêtrement inextricable de tensions dont les degrés d'intensité varient.

Ainsi, la préoccupation abordée dans la présente recherche porte sur la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux. Les acteurs des six communes du Département du Mono sont très peu impliqués dans les prises de décisions, dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement local au niveau du GI-Mono. Le facteur explicatif de cette faible appropriation est le mécanisme de fonctionnement de l'intercommunalité. Pour comprendre le lien qui existe entre les deux phénomènes, la présente question est posée : Comment la faible appropriation de l'intercommunalité s'explique par son mécanisme de fonctionnement ? Des hypothèses de recherche sont formulées à cet effet.

Cadre conceptuel

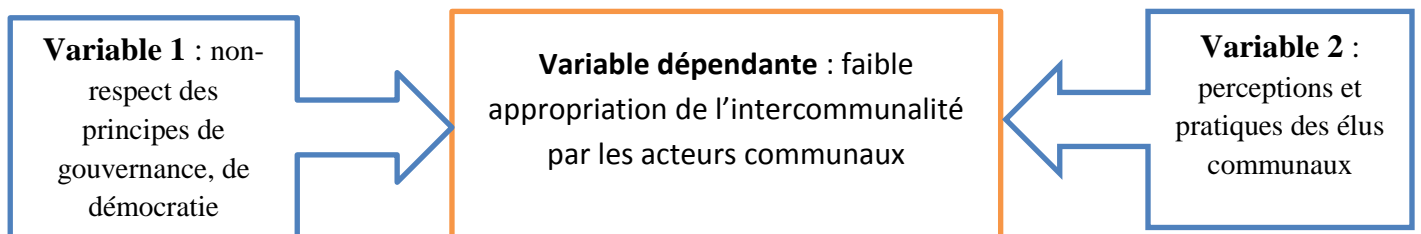


Figure 1 : Cadre conceptuel de la recherche

L'appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux est le phénomène à expliquer. Elle est, la variable dépendante ou expliquée. Les variables (1 et 2) sont indépendantes. Elles interagissent pour expliquer le fait. Il y a par conséquent une relation entre ces variables et le phénomène à expliquer.

1.1.4. Hypothèses

- Le non-respect des principes de gouvernance, de démocratie dans la gestion de l'intercommunalité explique la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux
- Les perceptions et les pratiques des élus communaux est un facteur explicatif de la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux.

1.1.5. Objectif général

Analyser le mécanisme de fonctionnement de l'intercommunalité du Mono sous-tendant son appropriation par les acteurs communaux.

1.1.6. Objectifs spécifiques

- Etablir le lien entre le non-respect des principes de gouvernance et de démocratie dans le fonctionnement de l'intercommunalité et son appropriation par les acteurs communaux
- Décrire les perceptions et pratiques des élus communaux comme facteurs d'appropriation de l'intercommunalité par les acteurs.

1.2. Clarification conceptuelle

Pour comprendre la problématique du présent travail, il est pertinent de clarifier certains concepts en tenant compte de la pluralité de significations sociales, selon Paugam (2008). A cet effet, des concepts sont clarifiés dans le contexte de cette recherche. L'explication d'un phénomène social, nécessite sa mise en relation avec une autre chose Van Campenhoudt et Quivy (2011).

Dans cette recherche les concepts à clarifier sont : décentralisation, intercommunalité, développement local, appropriation, gouvernance locale, démocratie locale, perception et pratique. Ce sont ces concepts qui ont permis d'établir une compréhension du présent objet de recherche à savoir la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux.

La décentralisation est effective au Bénin depuis 2003 par les élections communales suivi de l'installation des maires. Elle vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. Pour Deberre, (2007 : 48)

La décentralisation implique un partage du pouvoir, des ressources et des responsabilités et doit permettre de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations. Dans ce contexte, le rôle de l'acteur public évolue : le rôle d'une municipalité n'est plus de « faire » pour des individus mais d'être plutôt catalyseur de l'action des citoyens, en apportant une aide ou en facilitant la mise en relation des acteurs. Ce type de posture exigeant d'être d'abord à l'écoute des initiatives, des attentes, des projets, demande corollairement à renoncer à une forme d'action politique qui impose par le haut.

Dans le cadre de ce travail, la décentralisation désigne un système d'organisation des structures de l'État, qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux (collectivités locales, établissements publics).

L'Intercommunalité ou la coopération intercommunale est une coopération entre plusieurs communes en vue de développer des services et des projets pouvant contribuer au développement des communes adhérentes. Elle est définie selon l'article 4 de la loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin comme :

Une forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elle, notamment d'élaborer des projets de développement.

Nous pouvons retenir dans le cadre de ce travail que l'intercommunalité ou la coopération intercommunale, est une relation établie librement entre plusieurs communes en vue de gérer ensemble des activités ou des services publics, ou de réaliser en commun des projets permettant de favoriser le développement local et de contribuer à la politique d'aménagement du territoire.

Tout discours axé sur le particulier suscite un débat au préalable sur le tout. Ce qui signifie que le **développement local** ne peut pas être compris si l'on ne se réfère pas à la définition globale du développement. Le concept de développement est complexe à définir car il existe plusieurs définitions. Cependant avec Tingbe-Azalou (2017 :36-37) nous pouvons retenir que :

En tant que phénomène social total, le développement n'est surtout pas une occidentalisation, mais on peut le résumer comme un ensemble de valeurs et/ou d'actions, d'idéaux jugés désirables par une société donnée.

Ces idéaux sont inhérents à chaque société et liés à tous les acteurs de cette réalité sociale. Il est donc un phénomène social total et caractérise chaque société Gurvitch (1968). Pour Olivier de Sardan (1995 : 6)

Le développement n'est qu'une des formes du changement social et ne peut être appréhendé isolément. L'analyse des actions de développement et des réactions populaires à ces actions ne peut être disjointe de l'étude des dynamiques locales, des processus endogènes, ou des processus informels de changement.

Le développement local quant à lui, implique l'amélioration du niveau, du cadre et du milieu de vie d'une communauté donnée par une intégration harmonieuse des actions entre différents secteurs d'activités. Il propose une approche globale, intégrée, communautaire et horizontale du développement des collectivités.

Dans le cadre du présent travail, le développement local, est défini comme pratique sociale qui est fondée sur la participation et le consensus. C'est un processus grâce auquel la communauté participe au façonnement de son propre environnement dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses résidents.

Quant au concept **d'appropriation**, il existe plusieurs approches qui vont du simple sentiment de se sentir responsable des résultats du processus, à une volonté d'engagement pour des actions concrètes qui impliquent l'investissement de ses propres ressources et capacités. Selon Weinsou et al (2003 :42)

L'appropriation est considérée comme un concept multidimensionnel qui se manifeste à plusieurs niveaux. Une première dimension concerne l'appropriation des idées et des stratégies. Il s'agit d'impliquer dans les choix à faire les parties concernées par l'intervention et de faire en sorte qu'elles se retrouvent dans ces choix. La deuxième dimension concerne le processus d'exécution et de suivi. L'appropriation dépend alors de l'implication des différentes parties dans l'élaboration des termes de référence mais dépend aussi de l'initiateur (à savoir l'intervention est-elle le résultat de l'offre ou de la demande ?). L'appropriation des ressources est la troisième dimension. Les parties concernées ont-elles contribué financièrement ou d'une autre manière au processus ? Ont-elles été impliquées de manière active dans la gestion des ressources ? La quatrième dimension concerne l'appropriation des résultats de l'intervention. Les parties se sentent-elles responsables de ces résultats même si ceux-ci ne sont pas favorables ? Si chacune de ces dimensions de l'appropriation est, dans une certaine mesure, présente, il est possible de dire qu'un sentiment d'appropriation est en train de se développer.

Dans le cadre de cette recherche, les quatre dimensions de l'appropriation seront prises en compte afin de comprendre le niveau d'appropriation des acteurs communaux de l'intercommunalité.

Le concept de **gouvernance** était souvent évoqué que dans une acception nationale, voire internationale, autrement dit dans un registre et à une échelle indissociable de l'État et des institutions de développement. Mais depuis l'ère de la décentralisation le concept de la gouvernance locale est fréquemment employé. Elle s'applique à une « arène locale », où se confrontent quasi « physiquement » des institutions et des acteurs reliés par des liens « multiplexes ». Gluckman, (1955), a le mérite de résumer cette spécificité. Selon Olivier de Sardan (2009 :8-9)

La notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les formes concrètes d'actions des pouvoirs locaux en tant que délivreurs de services et leurs interactions directes avec les usagers/citoyens. De ce point de vue, un mode de gouvernance local inclut l'ensemble des modalités par lesquelles une institution locale (formelle ou non, publique ou non), délivrant tels ou tels biens ou services publics ou collectifs, gère les ressources symboliques et matérielles qu'elle contrôle à cet effet, au nom d'une certaine conception de ses intérêts et de l'intérêt public ou collectif.

La gouvernance locale est donc définie dans le cadre du présent travail comme un système d'administration et de gestion locale dans lequel l'ensemble des acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des actions de développement local.

Quant à la **démocratie** comme concept, pratique, elle dérive de la racine grecque « démos » qui signifie peuple et « cratos » qui indique le pouvoir. Elle caractérise un gouvernement par l'égalité politique, l'Etat où la loi est la même pour tous, égale aussi à la participation aux affaires, au pouvoir. C'est la participation des citoyens aux prises de décisions au niveau local. Pour Hurand, (2008 :7-8),

La démocratie locale est le fait que les citoyens participent aux prises de décisions qui les concernent localement. Elle se traduit non seulement par le vote mais aussi par une place laissée à l'initiative du citoyen, à sa participation à la décision et à l'action (via les conseils de quartier, les associations). Elle se développe dans une échelle adaptée à la prise de décision et qui intéresse les habitants.

L'aspect participatif de la **démocratie locale** peut être plus ou moins développé. Selon Hurand, on peut le situer dans une échelle à cinq niveaux : la fonction festive (qui a pour seul but de créer du lien social), l'information (condition nécessaire mais non suffisante de la participation politique), la consultation, la concertation et la participation ou codécision (qui implique un partage de pouvoir, et qui reste rare).

Dans notre analyse, nous allons mettre plus l'accent sur les quatre derniers niveaux à savoir l'information, la consultation, la concertation et la participation afin d'apprécier la participation des citoyens aux prises de décisions qui les concernent dans la gestion de l'intercommunalité du Mono.

La perception est la représentation interne de ce qui a lieu à l'extérieur ou la représentation de ce qui est perçu. C'est l'idée qu'on a de quelque chose ou d'un objet. Dans le cadre de ce travail, elle est considérée comme l'idée que les élus ont de l'intercommunalité ou la représentation que les élus se font de l'intercommunalité.

Quant à **la pratique**, elle désigne des actions ou des comportements d'un individu ou d'un groupe. Selon Lévy-Bruhl (1903) cité par Ferréol G et al (2014), elle signifie, les règles de la conduite individuelle et collective, le système des devoirs et des droits, en un mot les rapports moraux des hommes entre eux. Nous pouvons retenir dans le cadre de notre analyse que la pratique des élus est la façon

de faire ou action individuelle ou collective des élus dans la gestion de l'intercommunalité.

1.3. Revue de littérature

Toute recherche s'inspire des travaux antérieurs dans la logique d'aborder les préoccupations, en les inscrivant dans une nouvelle orientation. Ce qui justifie la revue des travaux qui ont discuté de la question. Cette revue de littérature s'articule autour de deux axes de réflexions à savoir la décentralisation et le développement local comme premier axe et l'intercommunalité pour le second.

La décentralisation et le développement local

La réforme administrative dans laquelle s'est engagé le Bénin depuis 2003 à partir des élections locales a intéressé les chercheurs au point de générer une abondante littérature.

Pour Blundo et Mongbo (1998 :1) « La décentralisation comme réalité et enjeu politique, tout comme objet d'étude, a visiblement de beaux jours devant elle ».

Selon les mêmes auteurs, cette réforme administrative a construit une nouvelle sphère de redistribution du pouvoir local. Pour eux :

ces processus administratifs, en effet, loin d'être politiquement neutres, sont objet de déconstruction et de réappropriation par les différents acteurs concernés, dans la mesure où ils appellent implicitement et explicitement à une redistribution du pouvoir et des ressources entre le pouvoir central, ses administrations et les sociétés locales. Blundo et Mongbo (1998 : 2).

Pour Bako-Arifari et Laurent (1998), la décentralisation pose la problématique des recompositions sociales et politiques des arènes à la fois nationales et locales de pouvoir. Elle appelle à l'analyse des processus sociaux et des dynamiques politiques locales qu'elle pourrait déclencher dans les contextes

d'élaboration des politiques de la décentralisation. Elle offre alors une opportunité de repositionnement aux différents acteurs sociaux, économiques et politiques locaux à travers des dynamiques tantôt clientélistes et factionnalistes de construction de réseaux sociaux divers, tantôt de confrontation ou de négociation dans lesquelles certaines institutions locales non prises en compte par les instances décentralisées peuvent se révéler plus pertinentes comme échelon de résolution de conflit.

Une telle analyse de ces auteurs ouvrent les débats sur la frontière entre la légitimité de droit dont jouissent les élus locaux et la légitimité de fait, parfois culturelle ou populaire, dont jouissent les autres leaders. Ceci ne peut donner lieu qu'à des jeux d'acteurs ou créer des champs de conflits intenses où seule la capacité d'action et de négociation des uns et des autres pourraient leur permettre d'atteindre le développement local souhaité.

Si l'élément déclencheur de l'accession à la décentralisation est très variable d'un pays à un autre, cet ordre politique repose néanmoins sur quelques constats partagés. Selon Adjaho (2004), c'est l'échec de l'approche de développement par le haut (approche top-down), il n'est plus possible aujourd'hui de diriger plusieurs millions de femmes et d'hommes et de s'occuper efficacement de leurs préoccupations essentielles et quotidiennes avec un seul élu à la tête de l'Etat et quelques dizaines "d'honorables " députés réunis au sein d'une Assemblée nationale. Il y a enfin le constat que dans les systèmes trop centralisés, le citoyen apparaît comme un acteur passif qui ne s'implique pas activement dans le développement de sa localité. Ces constats ont renforcé l'évidente nécessité d'un changement d'approche de développement dans les pays africains. C'est dans cette logique que Codjo (2007 : 4) affirme que :

Rapprocher l'administration de l'administré à travers le processus de décentralisation, tout en faisant de l'administré (citoyen), l'acteur et le

moteur de son propre développement et par ricochet de celui de son milieu.

Jacob (1998), quant à lui, pose un problème essentiel, à savoir celui de la différence de nature entre la décentralisation, en tant que projet politique, et le développement local, en tant que pratique sociale (projet sociétal), et de leur possible opposition. En terme normatif, la décentralisation peut constituer une modalité de reconstruction de l'État et c'est justement ce qui fait de ce projet un enjeu politique majeur.

Selon Bachelard (1993 :11)

Les composantes les plus fortes du développement local sont sociales et culturelles et relèvent de l'affirmation collective nuancée par l'opinion jamais unanime des intéressés.

La participation au développement étant une sorte de justice sociale, il faut l'effort de tous les acteurs de la localité dans la conquête de son bien-être. Cela permet une meilleure planification, une bonne redistribution des biens et la reconnaissance des uns et des autres comme acteurs du développement de leur territoire.

Pour Deberre, il existe de façon assez naturelle une relation transitive entre décentralisation et développement local, comme si l'une engendrait l'autre, qui trouverait en elle l'instrument logique de sa réalisation. Selon l'auteur,

Entre décentralisation et développement local, il y va plus que d'un accommodement entre deux modes de gestion l'un, redistributif de compétences centrales vers les périphéries de l'État, l'autre, participatif à la base, des forces qui composent une communauté. Deberre (2007 :45)

Kpatchavi (2009 :19) va dans le même sens en affirmant :

La décentralisation comme choix de développement local et de construction d'une citoyenneté constitue une opportunité qui renforce

cet apprentissage dans le cadre du processus démocratique. Le principe de la décentralisation étant de rapprocher l'administration de l'administré, de fournir les services publics ou les services sociaux de proximité et de contribuer ainsi au développement des communautés à la base.

Greffe (2002) aussi a montré qu'un territoire, quel qu'il soit, peut produire du développement. Les conditions à réunir pour ce faire relèvent traditionnellement de thèmes tels que le partenariat, la démarche ascendante, le projet et le diagnostic, la mise en œuvre de programmes d'insertion, la mobilisation des réseaux associatifs. Pour chaque territoire, le développement local est devenu une stratégie d'organisation de ses propres conditions de développement.

L'intercommunalité

Si des auteurs ont montré qu'il existe une relation entre décentralisation et développement local et que les collectivités locales doivent mobiliser tous les leaders, toutes les couches ainsi que les finances nécessaires pour le développement de leur localité, Mambo (2009) pense qu'un urbanisme décentralisé sans finances locales suffisantes conduira nécessairement à l'échec. A cet égard l'intercommunalité selon lui devient un facteur réducteur de la pénurie financière des communes.

Djekouri-Dagbo (2003) va dans le même sens en montrant que pour une bonne majorité des collectivités locales du Sud, la coopération est un moyen pour les communes de remplir et de réaliser d'importants projets de société qu'elles sont incapables de réaliser seules en raison de leur faible surface financière. Il s'ensuit donc que La coopération intercommunale est apparue comme une réponse appropriée à l'émiettement communal. En s'inscrivant dans cette logique, Gilbert (1997 : 196) affirme :

Enfin, rapprocher le développement local de l'intercommunalité, c'est suggérer l'existence d'une relation au mieux recherchée, au pire subie, entre les deux termes. Ce qui ne va pas de soi, me semble-t-il. D'abord, il existe diverses formes d'intercommunalité et bien des variétés de développement local. Ce qui amène à poser la question préalable ;
Quelle intercommunalité pour quel développement local ?

Pour lui il est important de s'interroger sur la capacité dont disposent les institutions et les acteurs de l'intercommunalité au choix opéré pour répondre au défi du développement local.

Gaxie a montré que l'intercommunalité est une solution pour les communes qui sont confrontées à des difficultés économiques pour faire face aux besoins et aux attentes de leur population mais le développement de cette intercommunalité est confronté à des enjeux divers des élus communaux. Il affirme :

le bilan du développement de la coopération intercommunale est donc nécessairement nuancé. L'entreprise est en effet intrinsèquement contradictoire puisque, faute de vouloir ou de pouvoir imposer des fusions de communes, il faut dépasser le cadre communal tout en le conservant et rapprocher des partenaires qui entendent souvent restés séparés. Ces contradictions pèsent sur l'édification de l'édifice intercommunal. La variété des types d'EPCI comme les modalités de leur institutionnalisation sont le reflet de ces exigences contradictoires. Ils ont favorisé d'incontestables réussites mais leur organisation et, plus encore, leur fonctionnement pratique génère souvent diverses insuffisances de tailles, de ressources, de compétences, d'intégration fiscales et de démocratie interne et externe. Gaxie (1997 : 47-48).

Le Saout (2012), a montré que l'intercommunalité est un bon outil de développement pour les communes mais qui apparaît communément comme un sujet faiblement politisé. Elle est associée à des micro-enjeux locaux qui font d'elle un problème social médiatisé.

Loubet (2011) quant à lui a montré qu'au-delà des questions de périmètres, statuts et économies d'échelle, l'intercommunalité est une réalité complexe. Son fonctionnement renvoie à des questions fondamentales. Pourquoi coopérer ? Comment coopérer ? Des réponses locales, dépendent la nature du projet collectif et la dynamique du territoire communautaire.

Kougbeadjo (2006) a montré que l'intercommunalité permet aux communes de se regrouper soit pour assurer certaines prestations soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Elle se distingue par une coopération technique qui se veut plus prospective et qui porterait sur des projets ambitieux de développement économique ou d'aménagement de l'espace. Quant à la coopération décentralisée, elle permet une valorisation du territoire intercommunal à l'international et est une contribution à une meilleure visibilité de l'intercommunalité. Elle construit l'identité du territoire, définit son rôle et sa place. Cette revue de littérature explique la pertinence de la justification du choix du sujet.

1.4. Justification du choix du sujet

L'intercommunalité est au cœur des questions liées à l'émergence des pouvoirs locaux. Elle a fait l'objet d'analyse juridique depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

Il a fallu attendre la relance de l'intercommunalité française initiée au début des années 1990, notamment avec la loi d'Administration territoriale de la République du 6 février 1992 (loi ATR) pour que des chercheurs d'autres disciplines (géographie, science politique, sociologie, économie) s'investissent plus régulièrement sur cette question. Le Saout (2012 :11).

Cet écrit de Le Saout montre bien que l'intercommunalité fait depuis des années l'objet de la science. La plupart des recherches effectuées ont analysé

l'intercommunalité sous l'angle de la science politique (droit), géographique (aménagement du territoire) et économique.

Sur le plan politique, les travaux de Desage, Guéranger (2011) retracent l'histoire de l'intercommunalité comme objet de réforme. Leur analyse a mis l'accent sur les appropriations et traductions locales des réformes et sur le fonctionnement concret des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

Sur le plan d'aménagement du territoire, les travaux de Loubet ont porté sur le territoire intercommunal. Ils portent sur l'analyse des dimensions territoriales, identitaires et politiques de projets d'aménagement et de développement local. Loubet (2011).

Gilbert quant à lui, a montré à travers ses travaux en science économique qu'il existe diverses formes d'intercommunalités et bien des variétés de développement local. Son analyse a porté sur la capacité dont disposent les institutions et les acteurs de l'intercommunalité des communes de la France à répondre au défi du développement local. Gilbert (*op.cit*).

Les sociologues n'ont pas manqué d'analyser cette nouvelle institution de la décentralisation. Nous pouvons citer Le Saout (*op.cit*), qui a montré que l'intercommunalité est associée à des micro-enjeux locaux.

Mais la littérature informe peu sur des recherches sociologiques réalisées par rapport à l'appropriation sociale de l'intercommunalité par les acteurs communaux.

C'est ce qui justifie le choix de ce sujet dont les travaux entrepris visent à décrire particulièrement, le mécanisme de fonctionnement de l'intercommunalité du Mono afin d'appréhender la place et le rôle des acteurs communaux dans l'intercommunalité, comment ils sont impliqués dans les prises de décisions, l'élaboration et la gestion des projets de territoire autrement

dit comment la démocratie et la gouvernance sont-elles construites à l'échelle intercommunale ?

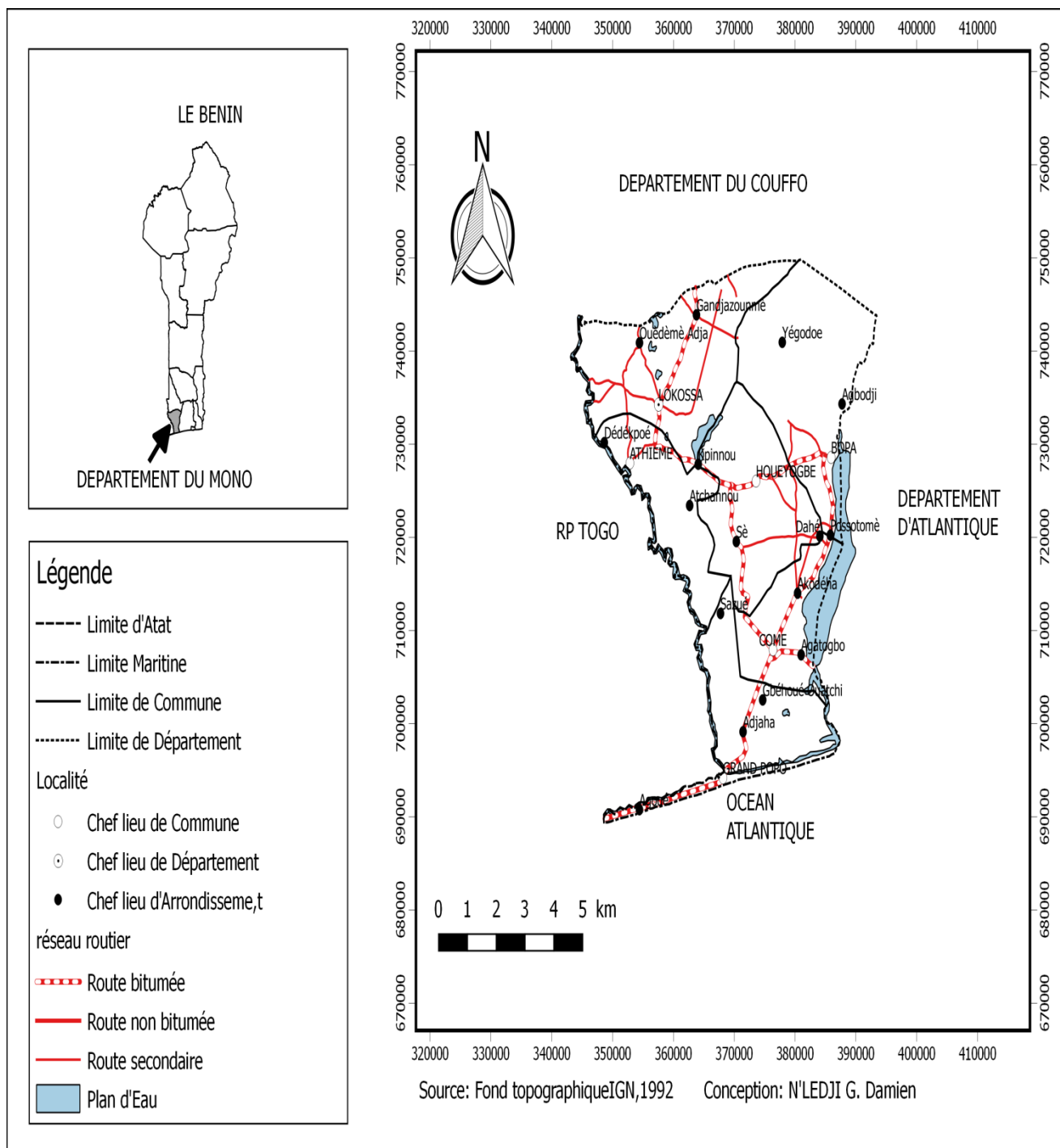
CHAPITRE 2 : Démarche méthodologique et présentation du cadre de la recherche

Les grandes lignes qui sont abordées dans ce chapitre sont la présentation du cadre de la recherche et la démarche méthodologique. Le premier point s'articule autour du cadre de la recherche et des groupes socioculturels qu'on y retrouve, de sa situation géographique et administrative, de la caractéristique démographique, de son organisation sociale, de la typologie des acteurs du développement local et de la nature de l'intercommunalité du Mono. Les différentes charpentes du second point sont : la pertinence du cadre de la recherche, sa nature, les groupes cibles et l'échantillonnage, les différentes techniques de collecte de données, l'organisation de la collecte proprement dite.

2.1. Présentation du cadre de la recherche

2.1.1. Situation géographique et administrative du Mono

Le département du Mono est situé au sud-ouest du Bénin, il couvre une superficie de 1605 km² et est composé de six communes que sont : Lokossa, Houeyogbé, Comé, Bopa, Athiémé et Grand Popo. On y dénombre 400 Villages regroupés en 35 Arrondissements, il est limité, au Nord par le Département du Couffo, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par le département d'Atlantique et à l'Ouest par la République du Togo. La carte 1 situe géographiquement la localité et présente ses divisions administratives. (RGPH4)



Carte 1 : Situation géographique et divisions administratives du Département du Mono.

2.1.2. Caractéristiques démographiques et activités économiques

Le Département du Mono compte au quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4) réalisé en 2013, 497 243 habitants dont 241 554 hommes et 255 689 femmes soit 5% de la population nationale. Ce nombre est reparti sur les communes à savoir : Lokossa 104428 habitant,

Houeyogbé 100879 habitants, Grand Popo 57490 habitants, Come 79665 habitants, Bopa 96598 habitants et Athiéme 56247 habitants (RGPH4). La densité est de 309 habitants/km² et le taux d'accroissement de 2,90%. La population est passée de 360 037 en 2002 à 497 241 en 2013. La principale activité des habitants du département est l'agriculture, s'ensuit la pêche, l'élevage, la transformation des produits agricoles, l'artisanat et le commerce. On y pratique aussi du petit élevage.

2.1.3. Organisation sociale du Département du Mono

L'organisation sociale porte la marque et constitue le fruit d'une société et d'une culture. C'est à ce titre que Lévi-Strauss (2008) dit que l'humanité ne présente jamais l'exemple d'un état de nature dépourvue de toute culture et par conséquent de toute organisation. De la même manière l'organisation est instituée par la société. Le point de vue de Cazeneuve (1976 :21) est illustratif à cet égard. En effet l'auteur affirme que,

L'organisation suppose toujours une certaine forme d'institution ; on peut même dire que toute espèce d'organisation humaine observable, dans le passé ou dans le présent, est stratifiée d'une façon ou d'une autre, et se présente comme un système de statuts sociaux dans lequel se répartissent les individus, ce qui leur assigne des rôles.

L'organisation sociale dans le département du Mono est caractérisée par le moderne et le traditionnel dans les instances de prise de décision. Le pouvoir moderne dans le département comme dans toutes les communes est celui basé sur la démocratie à la base dans les collectivités locales depuis l'avènement de la décentralisation. Il est exercé depuis le niveau du conseil municipal de chaque commune jusqu'au niveau du village ou du quartier de ville, en passant par le conseil d'arrondissement. L'organisation traditionnelle quant à elle, est issue de la chefferie qui est composée de dignitaires, des chefs religieux et de culte et des dépositaires de la tradition. Ils s'occupent des questions relatives à la culture, à la divinité et à la transmission des valeurs endogènes. Toutefois, il existe une

dynamique très forte des associations de droit privé de 1901. On peut citer les associations de développement et les Organisations Non Gouvernementales

Toutes les associations animent au côté des autres structures de la société civile la vie associative des six communes et par ricochet du département. Aussi, plusieurs Organisations Non Gouvernementales sont en activité sur le territoire du département. Certaines d'entre elles sont des organisations locales et d'autres ont une envergure nationale voire internationale.

2.2. Typologie des acteurs du développement local

Les acteurs du développement local dans le département du Mono sont multiples et diversifiés sur le plan de l'organisation, des fonctions ou missions, de la spécialisation et des ressources. Mais nous pouvons les classer en six (6) types d'acteurs : l'Etat, les collectivités locales, les populations, les organisations de la société civile, les institutions de développement ou partenaire au développement et le secteur privé.

2.2.1. L'Etat à travers ses services déconcentrés

L'Etat à travers les différents services déconcentrés est le partenaire incontournable des collectivités locales car la décentralisation consiste en un transfert par l'Etat, aux collectivités locales, de compétences particulières et de moyens appropriés, mais aussi parce que les collectivités locales exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat, conformément à la loi d'orientation de la décentralisation. Enfin la préfecture qui exerce une tutelle sur les collectivités locales.

2.2.2. Collectivités locales

Il s'agit des six (6) collectivités locales du Mono. Elles sont chargées de la gestion des affaires publiques locales dans les différents domaines de compétences qui leurs sont transférés, en s'appuyant sur le principe de la libre administration, qui leur confère une certaine autonomie. Les collectivités locales,

en tant que principales actrices économiques de développement de leur territoire, ont pour responsabilités de promouvoir l'économie locale. A cet effet, elles ont des compétences dans le domaine du développement local qui leur ont été transférées. Mais elles exercent également ces compétences avec la participation de l'ensemble des acteurs et partenaires locaux.

2.2.3. Populations

Elles sont les bénéficiaires finaux de toutes les actions et politiques de développement ainsi que les dépositaires de la légitimité des élus et des actes de l'administration. Pour l'Etat, il est essentiel désormais de s'appuyer sur la participation des populations pour impulser un développement durable. Ainsi, la responsabilisation accrue des acteurs locaux dans tous les domaines de l'activité économique et sociale est apparue comme une condition sine qua non pour promouvoir un développement local durable et participatif.

2.2.4. Organisations de la Société Civile (ONG, OCB, associations...)

Le terme « organisations de la société civile » sert à désigner l'ensemble des organisations regroupant les organisations communautaires de base, les groupements de solidarité, les coopératives, les mutuelles, les syndicats, les associations professionnelles et d'autres organisations intermédiaires comme les organisations privées à but non lucratif (ONG), les organisations confessionnelles ou religieuses.

Le cadre juridique de leur intervention est défini par la loi qui dispose de façon expresse que « les collectivités locales doivent associer en partenariat avec les mouvements associatifs et les groupements communautaires pour la réalisation des projets de développement local.

2.2.5. Institutions de développement ou Partenaires au développement

Communément appelés Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ils sont composés d'organisations bilatérales et multilatérales de coopération des

collectivités décentralisées d'autres pays (coopération décentralisée) et des bailleurs de fonds qui concourent à la réalisation de programmes et des projets de développement local par des appuis techniques et financiers. Ils se caractérisent par une grande diversité par la taille, la nationalité, la spécialisation dans l'intervention.

2.2.6. Secteur privé

Il est constitué par les entrepreneurs privés locaux organisés ou agissant individuellement. Ils développent souvent beaucoup d'initiatives économiques au niveau local. Les acteurs du secteur privé participent sous diverses formes au développement local, principalement sous l'angle économique (emploi de main d'œuvre, générations de revenus, infrastructures, etc.).

2.3. Nature de l'intercommunalité du Mono

On distingue deux formes d'intercommunalité à savoir la forme souple ou associative (dite sans fiscalité propre) et la forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre).

La forme souple ou associative est financée par les contributions des communes qui en sont membres. Cette forme permet aux communes associées de gérer ensemble des activités ou des services publics. Il s'agit ici d'une coopération contractuelle qui fait appel au seul accord de volonté entre les communes intéressées à travers divers documents : convention, statuts, règlement intérieur. Cette forme de coopération est fondée sur la loi 1901, sur les associations et s'apparente à un syndicat de communes pour la défense de leurs intérêts face à l'Etat ou aux autres structures. Dans la pratique, cette forme d'intercommunalité n'est que « de cadre de réflexions ». Elle n'est souvent « pas très productive ».

Quant à la forme approfondie et fédérative, elle est caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre. Cette forme permet de regrouper les communes autour d'un projet de développement local et

de favoriser l'aménagement du territoire par la création d'une personne morale dénommée "organe public de coopération". Dans ce cas, il s'agit d'une coopération institutionnelle. L'organe créé, est doté d'un pouvoir et d'une autonomie résultant des compétences à lui déléguées ou transférées par les communes adhérentes. Dans la pratique, cette forme d'intercommunalité peut prendre la forme d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ou la forme d'un Etablissement d'économie mixte. La recherche d'efficacité dans la gestion de ces types d'établissement conduit à y instituer une gestion avec une obligation de résultat (nécessité de gérer le service public dans un souci de recherche d'équilibre). C'est cette forme que prend l'intercommunalité du Mono qui a un organe créé et doté d'un pouvoir et d'une autonomie résultant des compétences déléguées ou transférées par les 6 communes du Mono.

2.4. Démarche méthodologique

2.4.1. Justification du cadre de la recherche

Le cadre de la présente recherche trouve son fondement dans les constats issus des entretiens exploratoires et des observations qui sont faites. L'intercommunalité du Mono fait partir des Etablissements Publics de Coopération Intercommunal qui fonctionnent au Bénin. Elle est mise en place depuis 2010 et intervient dans plusieurs domaines. Malgré sa dynamique et les multiples services pour répondre à des enjeux économiques et sociaux pour le développement local des communes, force est de constater que cette structure a peu de visibilité au niveau communal. Très peu d'acteurs maîtrisent les domaines d'intervention et les projets réalisés. Les citoyens et même certains élus locaux sont indifférents à la gestion de l'intercommunalité alors qu'elle est un pouvoir local qui nécessite leur implication. Sans cette implication de tous les acteurs locaux, l'objectif à atteindre à savoir le développement local risque d'être compromis.

Cette recherche sur la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux dans le Mono va permettre d'avoir une connaissance et une compréhension du fonctionnement de l'intercommunalité, des pratiques et des perceptions des élus qui sous-tendent cette faible appropriation. La nature du travail aborde les aspects qui ont fait l'objet des réflexions et des analyses.

2.4.2. Nature de la recherche

Cette recherche est un travail de nature mixte avec une dominance qualitative. Elle combine aussi bien l'approche qualitative que celle quantitative. L'approche quantitative a permis d'apprécier l'état de connaissance du GI-Mono par les acteurs de la société civile tandis que celle qualitative a permis de décrire le mécanisme du fonctionnement de l'intercommunalité, les pratiques des élus communaux ainsi que leurs perceptions dans la gestion de cette coopération afin de comprendre les raisons qui sous-tendent sa faible appropriation par les acteurs communaux. Les principales cibles de la recherche sont évoquées ci-dessous.

2.4.3. Groupe cible et échantillonnage

La collecte des données empiriques passe par la définition d'un échantillon de recherche. Il s'agit d'un sous-ensemble représentatif de la population mère. Le groupe cible du présent travail est constitué de deux grandes catégories d'acteurs. Il s'agit des élus communaux, des élus communautaires, du personnel du GI-Mono, des agents des services déconcentrés de l'Etat d'une part et des citoyens membres ou non des associations de développement d'autre part. Ces groupes d'acteurs sont identifiés par la technique de choix raisonné. Cette technique a permis d'identifier les acteurs pertinents pour la production des données inhérentes à cette recherche. Les critères de choix varient en fonction des catégories d'acteurs.

- ✓ Des élus communaux sont choisis compte tenu de l'étude qui les concernent, ils sont les principaux acteurs chargés de gérer des affaires publiques locales pour le développement de leur territoire. Il est nécessaire

de recueillir des informations fiables concernant leurs perceptions et motivations à la coopération intercommunale.

- ✓ Des élus communautaires sont également choisis car ce sont eux qui sont délégués par leur conseil communal pour gérer la coopération, objet de la présente recherche. Ils nous ont fourni des informations sur la gestion du GI-Mono.
- ✓ Des agents de l'intercommunalité car ce sont des acteurs qui exécutent les décisions prises par les élus communautaires et qui mettent en œuvre les projets du groupement. Ils nous ont fourni des informations sur l'adhésion des citoyens aux actions du GI-Mono et les pratiques des élus.
- ✓ Des services déconcentrés de l'Etat afin de voir comment ils collaborent avec cette structure dans l'exercice de leur mission.
- ✓ Des citoyens membres des associations de développement ou non afin d'avoir leur compréhension sur le sujet et comment ils sont impliqués.

Les localités retenues pour la collecte des données sont les six communes de l'intercommunalité à savoir les communes d'Athiémé, de Bopa, de Comé, Grand Popo, de Houéyagbé et de Lokossa.

Pour l'enquête qualitative, quarante-deux acteurs ont été interrogés. Ces différentes catégories d'acteurs rencontrés sont les élus communautaires, les élus communaux, les agents de l'intercommunalités et les agents de services déconcentrés. C'est la technique de choix raisonné qui a permis de les identifier. La taille a été retenue en tenant compte du seuil de saturation. Le tableau 1 présente la répartition du nombre des acteurs par catégorie rencontrés sur le terrain.

Tableau 1 : Répartition des acteurs interrogés par catégorie

Catégories d'acteurs	Effectif
Elus communautaires	10
Elus communaux	20
Personnel de l'intercommunalité	03
Agents des services déconcentrés de l'Etat	9
Total	42

Source : Données de terrain, 2018

L'échantillon pour l'enquête quantitative, est constitué des acteurs de la société civile à savoir les citoyens membres ou non des associations de développement. Le choix au hasard des acteurs de la société civile a permis d'avoir le groupe cible suivant : (voir Tableau 2)

Tableau 2 : Répartition des acteurs de la société civile en fonction du sexe

Acteurs de la société civile rencontrés	Effectif
Hommes	55
Femmes	43
Total	98

Source : Données de terrain, 2018

2.4.4. Variables étudiées

Des variables précises sont retenues dans le cadre de la collecte des données. Selon le dictionnaire de sociologie Ferréol et al (2014 :298), on peut définir les variables comme « L'ensemble des modalités, qui peuvent ou non être regroupées en classes. » Le tableau 3 fait la correspondance entre les hypothèses, les objectifs de la recherche et les variables pour la collecte des données.

Tableau 3 : Correspondance entre les hypothèses, les objectifs et les variables utilisées pour la collecte des données sur le terrain

Hypothèses	Objectifs	Variables
1-Le non-respect des principes de gouvernance, de démocratie dans la gestion de l'intercommunalité explique la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux	1-Etablir le lien entre le non-respect des principes de gouvernance et de démocratie dans le fonctionnement de l'intercommunalité et sa faible appropriation par les acteurs communaux	-liens entre décentralisation et l'intercommunalité. - normes et principes réglementant le fonctionnement de l'intercommunalité. -fonctionnement réel de l'intercommunalité du Mono. - implication de la société dans les prises de décision - prise en compte des aspirations des populations dans l'élaboration des projets de développement local et leur suivi. -Implication sur l'appropriation de l'intercommunalité
2-Les perceptions et pratiques des élus communaux est un facteur explicatif de la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs communaux	2-Décrire les perceptions et pratiques des élus communaux expliquant la faible appropriation de l'intercommunalité par les acteurs	-Pratiques des élus communaux (les maires) dans la gestion de l'intercommunalité -Sens et logiques sous-tendant ces pratiques. -Implication sur l'appropriation de l'intercommunalité.

Source : données de terrain, 2018

Le tableau 3 montre le lien articulatoire entre les hypothèses, les objectifs et les variables pour la collecte des données. Les techniques et les outils de collecte utilisés, sont présentés ci- dessous.

2.4.5. Techniques et outils de collecte de données

Plusieurs techniques de collecte de données ont été utilisées. Il s'agit de la revue documentaire ; de l'entretien semi directif, et de l'observation.

2.4.5.1. Revue documentaire

Elle a permis de faire la capitalisation des travaux antérieurs qui ont porté sur la préoccupation, afin de donner une orientation au sujet. L'outil utilisé à cet effet est la grille de lecture. Le tableau 4 fait le récapitulatif des centres de documentation et les informations obtenues

Tableau 4 : Récapitulatif des centres de documentation

Centre de documentation	Type de document	Informations obtenues
Bibliothèque de la Flash	Mémoires	Information d'ordre conceptuel
Centre de documentation du ministère de la décentralisation	livres, rapports, documents de politiques, de normes	Informations sur la décentralisation et l'intercommunalité, sur les politiques et les normes
Centre de documentation de l'INSAE	Documents de statistiques	Informations démographiques et géographiques
Centre de documentation du PDM	Livres, rapports, documents de politiques, de normes	Information sur la décentralisation, l'intercommunalité, la gouvernance et la démocratie locales
Internet	Article, Revue, document	Information sur la décentralisation, l'intercommunalité, la gouvernance et la démocratie locales
Institut Français	Livres de sociologie et de méthodologies	Démarche méthodologique conceptualisation

Source : Enquête de terrain, 2018

Il ressort de ce tableau que cinq (5) centres de documentation sont visités. Ils ont permis de trouver des ouvrages relatifs au sujet de la recherche. L'internet a été également utilisée et a permis surtout de trouver des articles et revues publiés sur l'intercommunalité.

2.4.5.2. Entretien semi structuré

La technique d'entretien utilisé pour la collecte des données est le guide d'entretien semi structuré. Un guide d'entretien a été conçu pour chaque catégorie d'acteurs interrogés. Des enregistrements sont aussi faits.

2.4.5.3. Observation directe

L'observation directe est décrite comme une observation où le chercheur est présent sur le terrain. A partir d'une grille d'observation, il note, décrit les comportements des acteurs au moment où ils se produisent. Selon N'dah (2002), l'observation consiste donc à regarder sur une période de temps donnée des comportements ou des évènements et à les enregistrer. Elle est utile car elle permet au chercheur d'identifier la manifestation des comportements. Il enregistre des comportements directement observables. Il permet de confronter les observations avec les « dires » des acteurs. Cette technique de collecte de données a aussi permis de toucher du doigt certains comportements des élus lors des réunions du conseil de communauté. Elle a également permis non seulement de constater la réalisation de certaines actions dans les communes mais aussi de constater lors des séances de reddition de compte aux populations l'absence de l'intercommunalité dans les débats. Une grille d'observation est élaborée à cet effet.

2.4.6. Collecte des données

La collecte des données a lieu en plusieurs étapes à savoir la pré-enquête, le pré-test et l'enquête proprement dite.

2.4.6.1. Pré-enquête

Cette phase de la recherche a lieu du 17 au 30 Janvier 2018. D'une part, elle a conduit à la poursuite de l'exploitation des documents ayant rapport au sujet à travers les lectures. D'autre part, elle a permis la prise de contact avec certaines personnes comme le directeur exécutif du Groupement Intercommunal du Mono, de deux conseillers communaux et un membre du conseil de communauté. Des interviews exploratoires sont faites avec ces derniers mais aussi avec des citoyens membres des associations de développement et des agents des services déconcentrés. Cela a permis l'amélioration de la problématique, la formulation des hypothèses et des objectifs de recherche et la collecte des données sur la monographie. La conception des outils de collecte de données est faite au cours de cette étape. Ces outils ont été exploités d'abord lors du pré-test et ensuite au cours de l'enquête proprement dite.

2.4.6.2. Pré-test

Cette étape de la recherche est conduite en mars 2018 pour tester des outils en l'occurrence les guides d'entretien afin de les adapter au contexte et d'intégrer de nouvelles pistes de recherche. Au total dix interlocuteurs sont approchés dont deux agents des services déconcentrés, six acteurs des associations de développement et deux conseillers communaux.

2.4.6.3. Enquête proprement dite

L'enquête proprement dite, a lieu en deux étapes. La première étape du 15 au 30 mai 2018. La deuxième du 10 juin 2018 pour finir le 30 juin 2018. La plupart des entretiens ont duré en moyenne quarante-cinq (45 mn). Ils ont permis de documenter les liens entre décentralisation et l'intercommunalité, les normes et principes réglementant le fonctionnement de l'intercommunalité, les pratiques des élus communaux (les maires) dans la gestion de l'intercommunalité, le sens et les logiques qui sous-tendent ces pratiques, et l'implication sur l'appropriation de l'intercommunalité, etc. La mise au propre et la transcription des entretiens

sont faites au fur et à mesure du retour du terrain. Des observations ont été faites au cours des entretiens. Des entretiens individuels et de groupe ont été réalisés.

Au total, cinquante-cinq (55) entretiens individuels sont réalisés. Ces entretiens ont été réalisés avec les quarante-deux (42) acteurs de l'enquête qualitative et treize (13) acteurs de la société civile. Pour ce qui concerne l'entretien de groupe, dix-sept (17) entretiens sont réalisés avec des groupes de cinq (5) acteurs de la société civile chacun soit un total de 85 acteurs de la société civile. Des techniques sont retenues pour le traitement des données.

2.4.7. Techniques de traitement et d'analyse des données

La phase de la collecte des données a été suivie de celle du dépouillement et du traitement des données. Les matériaux de terrain (entretiens, notes de terrain, observations) ont été transcrits et saisis. La triangulation des données est faite en tenant compte des articulations des différents thèmes des guides d'entretien, et des éléments observés suivant les informations données par les différentes catégories d'acteurs. La triangulation des données d'entretien et des éléments observés a permis de confronter les informations et de faire des corpus, tout ceci a été appuyé par des verbatims qui illustrent les réalités de terrain dans une approche descriptive et analytique qui s'inscrivent dans des orientations théoriques.

2.4.8. Modèle d'analyse

Le modèle d'analyse constitue

Le prolongement naturel de la problématique en articulant sous une forme opérationnelle les repères et les pistes qui seront finalement retenus pour présider au travail d'observation et d'analyse. Il est composé de concepts et d'hypothèses qui sont étroitement articulés entre eux pour former ensemble un cadre d'analyse cohérent. Van Campenhoudt et Quivy (1995 :149).

L'analyse stratégique de Crozier et Friedberg est l'orientation théorique qui sous-tend l'argumentaire de ce travail. La théorie de l'analyse stratégique a été élaborée par M. Crozier et E. Friedberg (1977). Il s'agit d'une théorie centrale en sociologie des organisations, développée au sein de l'analyse stratégique.

Elle part du constat suivant : étant donné qu'on ne peut considérer que le jeu des acteurs soit déterminé par la cohérence du système dans lequel ils s'insèrent, ou par les contraintes environnementales, on doit chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir des comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires.

Au lieu de relier la structure organisationnelle à un ensemble de facteurs externes, cette théorie essaie donc de l'appréhender comme une élaboration humaine, un système d'action concret. Elle rejoint donc les démarches qui analysent les causes en partant de l'individu pour aboutir à la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure à l'individu (structuralisme).

Crozier et Friedberg (1977) considèrent qu'il faut se concentrer, non sur la fonction des acteurs ou des sous-systèmes au sein d'une organisation, mais sur les stratégies individuelles des acteurs. Mais comment rendre compte de ces stratégies ?

Il faut avant tout rechercher systématiquement les régularités observées dans les comportements, qui doivent être réinterprétées dans le cadre du modèle de l'acteur stratégique. Mais ces stratégies ne dépendent pas d'objectifs clairs et précis, elles se construisent au contraire en situation, elles sont liées aux atouts que les acteurs peuvent avoir à leur disposition et aux relations dans lesquelles ils s'insèrent. Le concept de stratégie renvoie donc à différentes dimensions :

Les acteurs agissent pour améliorer leur capacité d'action et/ou s'aménager des marges de manœuvre. Les projets des acteurs sont rarement clairs et

cohérents, mais le comportement n'est jamais absurde. Il a toujours un sens intrinsèque.

En outre, le comportement des acteurs s'ajuste au comportement possible d'autrui en fonction des atouts dont il dispose. La capacité d'action de l'acteur repose alors sur quatre postulats :

- l'organisation est un construit contingent, il aurait pu être, ou ne pas être, tout à fait différent.
- l'acteur est relativement libre. Il peut jouer avec son rôle, se permettre des écarts par rapport aux règles sociales.
- il y a une différence entre les objectifs de l'organisation et ceux des individus.
- pour parvenir à leurs fins, les acteurs calculent dans le cadre d'une rationalité qui est dite limitée.

Ces quatre postulats de la théorie de Crozier et Friedberg proposent une méthode empirique pour comprendre le fonctionnement de l'intercommunalité du Mono et de l'analyser en se penchant sur les rapports de pouvoir qui la structurent et rendent les comportements des élus communaux intelligibles. L'issue des jeux des élus est relativement imprévisible, ils s'écartent souvent de manière significative du rôle qu'ils doivent jouer. Pour le comprendre, il faut faire intervenir la notion de zone d'incertitude. Ces zones correspondent aux failles dans les règles, qui empêchent le déroulement des objectifs de l'intercommunalité du Mono. Elles ont également une autre source, les élus peuvent avoir un intérêt à masquer leurs véritables objectifs, afin de conserver et d'accroître leur propre pouvoir et de restreindre celui des autres acteurs dans la gestion de l'intercommunalité.

Cette théorie a permis aussi de comprendre les articulations entre les jeux des élus et le système d'action concret dans le fonctionnement de

l'intercommunalité du Mono. A cet effet il est utilisé deux modes de raisonnement : le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique. Le premier part de l'acteur pour découvrir le système. Ce mode nous permet de partir des jeux, des pratiques, des perceptions des élus pour comprendre le fonctionnement de la coopération. La seconde tente de mettre en évidence l'ordre qui émane du système. Elle nous permet d'analyser les pratiques des élus par rapport aux règles ou principes qui régissent le fonctionnement de l'intercommunalité. Ainsi peut-on rendre compte de l'intégration des conduites dans un ensemble structuré et mettre éventuellement en évidence les systèmes d'action concrets qui engendrent le dysfonctionnement au niveau de l'intercommunalité du Mono.

2.4.9. Aspects éthiques

La démarche de recherche en sciences sociales ne peut se passer d'un certain nombre de principes moraux que le chercheur doit observer sur le terrain dans la collecte des données. L'autorisation de recherche reçue de l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire est lue et expliquée aux interlocuteurs. Les interlocuteurs sont informés des objectifs de la recherche et du caractère confidentiel des informations qu'ils ont fournies. Une utilisation des informations sous le couvert de l'anonymat leur a été également expliquée.

Dans le cas d'espèce, les informations concernant leur point de vue critique ont reçus en conséquence leur consentement libre et éclairé. Les difficultés que nous avons rencontrées au cours de la recherche sont à présent abordées.

2.4.10. Difficultés rencontrées

Au cours de la présente recherche, des difficultés ont été rencontrées. Les interlocuteurs qui doivent nous donner certaines informations ont la facilité de confondre le chercheur à quelqu'un qui fait de la politique, à qui il faut se méfier. Certains enquêtés sont réticents à donner des informations compte tenu des

divergences d'opinions et d'intérêts qui les opposent. Des difficultés à recueillir des informations auprès des élus locaux à cause de leur indisponibilité. Mais l'exigence de la distanciation en science, la posture éthique en matière de recherche qui nécessite la prise de certaines dispositions en fournissant des explications sur les objectifs du travail, en informant les autorités, ont permis de contourner ces handicaps.

DEUXIEME PARTIE :
FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE DU
DEPARTEMENT DU MONO

CHAPITRE 3 : Démocratie locale et gouvernance locale dans la gestion de l'intercommunalité du Mono

Le troisième chapitre présente d'abord un bref aperçu sur le cadre institutionnel et les domaines de compétence de GI-Mono. Ensuite, il ressort la place de la démocratie locale dans le fonctionnement de l'intercommunalité du Mono et enfin présente une analyse sur la gouvernance locale dans la gestion du GI-Mono.

3.1.Cadre institutionnel et domaines de compétences de l'intercommunalité du Mono

3.1.1. Contexte de création de GI-Mono

L'idée de création d'une association intercommunale pour mutualiser les ressources en vue d'une meilleure efficacité est née en 2008. En effet le partenariat entre la commune de Comé et la Commune de Guyancourt dans le Département des Yvelines en France est à l'origine de l'effet déclencheur de la création de l'intercommunalité du Mono. La commune de Comé a sollicité un appui technique et financier du Département des Yvelines pour l'assainissement de sa ville mais le partenaire a précisé que le financement n'est possible que dans le cadre d'une intercommunalité. Pour bénéficier de cet appui financier, le maire de Comé a dû faire un plaidoyer à l'endroit des autres maires du département du Mono et les a convaincu pour la mise en place de l'intercommunalité du Mono. Ce qui fut fait et a reçu l'écho favorable de la part du Département des Yvelines en France partenaire technique et financier et de l'Association Nationale des Communes du Bénin aboutissant à la signature d'un premier protocole entre les six communes du Mono et le département des Yvelines le 30 septembre 2008 sur une durée de quatre ans et la mise en place de la démarche « Quadrilogue ». Cette dernière signifie un dialogue à 4 parties à savoir les communes, les PTF, les services déconcentrés de l'Etat et les populations bénéficiaires.

Ensuite, pour le développement de l'intercommunalité, le Département des Yvelines a répondu à un appel à projet de la DAECT « programme 209 aide publique au développement ». Le dossier de candidature des Yvelines du nom de « Appui à la constitution d'une intercommunalité entre six communes du Mono » a reçu un avis favorable du comité de sélection du DAECT avec une subvention. La signature de la convention pour la mise en œuvre de l'appui de 2010 à 2012 a eu lieu le 13 septembre 2010. Mais avant ce deuxième appui, la naissance officielle de GI-Mono avec des organes bien définis à l'image d'un EPCI à forme fédérative (Conseil de Communauté de 18 membres, Bureau du Conseil de Communauté dirigé par un Président, Direction Exécutive pour l'opérationnalisation des projets, Groupes de travail suivant des thématiques) est intervenue le 25 mai 2010 entre les six communes du Mono.

Il ressort de ces données que l'intercommunalité du Mono a été créée à la demande du partenaire financier qu'est le Département des Yvelines. C'était la condition sine qua non pour obtenir un financement pour l'assainissement de la commune de Comé et des autres communes.

Selon l'article 1^{er} du décret 2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale en République du Bénin :

L'intercommunalité ou coopération intercommunale est une relation de partenariat, librement initiée entre plusieurs communes béninoises, appartenant soit à un même département, soit à des départements contigus, et poursuivant au moins l'un des objectifs suivants : élaboration et exécution de projets intercommunaux de développement ; réalisation et exploitation d'équipements d'utilité intercommunale et création et gestion de services d'intérêt intercommunal.

Si on se réfère à cette définition, on se pose la question de savoir est-ce que le regroupement des communes du Mono a obéi à l'un des principes de création

d'une intercommunalité à savoir « une relation de partenariat, librement initiée entre plusieurs communes... ». Un personnel de la direction exécutive du GI-Mono affirme en ces termes :

L'un des problèmes de notre groupement est le fait que GI-Mono soit créé sur l'incitation des Départements des Yvelines. Les communes sont toujours restées dans cette logique de : c'est le partenaire qui nous a demandé de se mettre ensemble pour bénéficier de certains financements. (Entretien du 19/04/18 avec un personnel de la direction exécutive du GI-Mono).

Au niveau du GI-Mono, plusieurs actions de formations sont réalisées à l'endroit des élus sur les fondements et les objectifs d'une intercommunalité à chaque mandature afin de les amener à comprendre la nécessité et l'importance de faire de cette structure leur propre « chose », mais le problème persiste toujours. Les élus considèrent que la création de la structure intercommunale est une exigence du partenaire et ne se donnent pas assez pour son développement. On peut en déduire de cette analyse que le contexte de création de l'intercommunalité du Mono peut influencer son appropriation par les élus.

3.1.2. Domaines de compétences de GI-Mono

Les objectifs poursuivis à travers la mise en place du groupement du Mono sont :

- ✓ Mettre en place et animer des espaces de concertation entre les communes et les habitants sur les questions de l'accès aux services de base ;
- ✓ Assurer la coordination intercommunale de la gestion des déchets solides ménagers et prendre des initiatives en vue de contribuer à la gestion intercommunale du secteur des déchets ménagers ;
- ✓ Assurer la coordination intercommunale des actions communales en matière d'eau et d'assainissement, et prendre des initiatives en vue de contribuer à la gestion intercommunale du secteur Eau et Assainissement ;

- ✓ Favoriser la participation des citoyens au développement de leur territoire en les impliquant dans la planification, la réalisation et le suivi des actions de proximité ;
- ✓ Contribuer à améliorer l'offre de services communaux en réponse aux besoins socio-économiques de base des habitants ;
- ✓ Contribuer au renforcement de la décentralisation.

Il se dégage de ces objectifs des axes d'intervention suivants. Comme axes initiaux au début de la création de l'intercommunalité, il y a :

- assainissement solide (Gestion des déchets) et liquide (Construction de latrines)
- structuration de l'intercommunalité

Avec le temps, l'intercommunalité du Mono a intégré d'autres axes d'intervention dans son domaine. Ainsi les axes actuels sont :

- assainissement solide (Gestion des déchets) et liquide (Construction de latrines) ;
- structuration de l'intercommunalité ;
- protection des enfants ;
- fiscalité ;
- opportunités diverses.

Les objectifs à atteindre par la coopération intercommunale du Mono visent le développement du territoire de chaque commune et surtout la participation des citoyens dans le processus du développement.

3.1.3. Cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono

L'intercommunalité du Mono est structurée de la façon suivante.

3.1.3.1. Conseil de communauté

Le conseil de communauté est constitué de dix-huit (18) conseillers de communauté ou des conseillers communaux élus. Ces conseillers proviennent des

six (6) communes du Mono soit trois (3) par commune. Au niveau de chaque commune, deux (2) conseillers communaux sont désignés en plus du maire pour siéger au niveau du conseil de communauté de l'intercommunalité. Il se réunit périodiquement chaque trois mois pour délibérer. Par ses délibérations, il vote le budget de l'institution, décide des actions ou des projets à mettre en œuvre, prend toutes décisions relatives au fonctionnement du GI-Mono.

3.1.3.2. Bureau de conseil de communauté

Le bureau du conseil de communauté est constitué uniquement des six (6) maires des communes du Mono pour la conduite de toutes les activités du conseil de communauté et de l'intercommunalité du Mono. Le président du bureau est l'ordonnateur de budget, prépare et exécute les décisions du conseil de communauté, est responsable de l'administration et de la gestion du GI-Mono, rend compte au conseil de communauté. Il est assisté de ses pairs. Le bureau se réunit au moins une fois par mois.

3.1.3.3. Direction exécutive

La direction exécutive est constituée d'un directeur exécutif et des agents tous recrutés par le bureau de conseil de communauté pour l'opérationnalisation des projets de l'intercommunalité. Dans la mise en œuvre des activités, la direction exécutive est assistée par des assistants techniques et des groupes de travail sur chaque thématique. Ces groupes de travail sont au nombre de cinq (5) à savoir le Groupe de Travail Gestion des Déchets (GTGD), le Groupe de Travail Eau et Assainissement (GTEA), le Groupe de Travail Intercommunalité (GTI), le Groupe de Travail Système Intégré de Gestion (GTSIG) et le Groupe de Travail Protection de l'Enfant (GTPE). Chaque groupe de travail est constitué des services déconcentrés de l'Etat, des élus communaux, des PTF, des ONG, des opérateurs privés et des représentants des bénéficiaires. Ce cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono est résumé à travers un schéma. La figure 1 ci-après présente ce schéma.

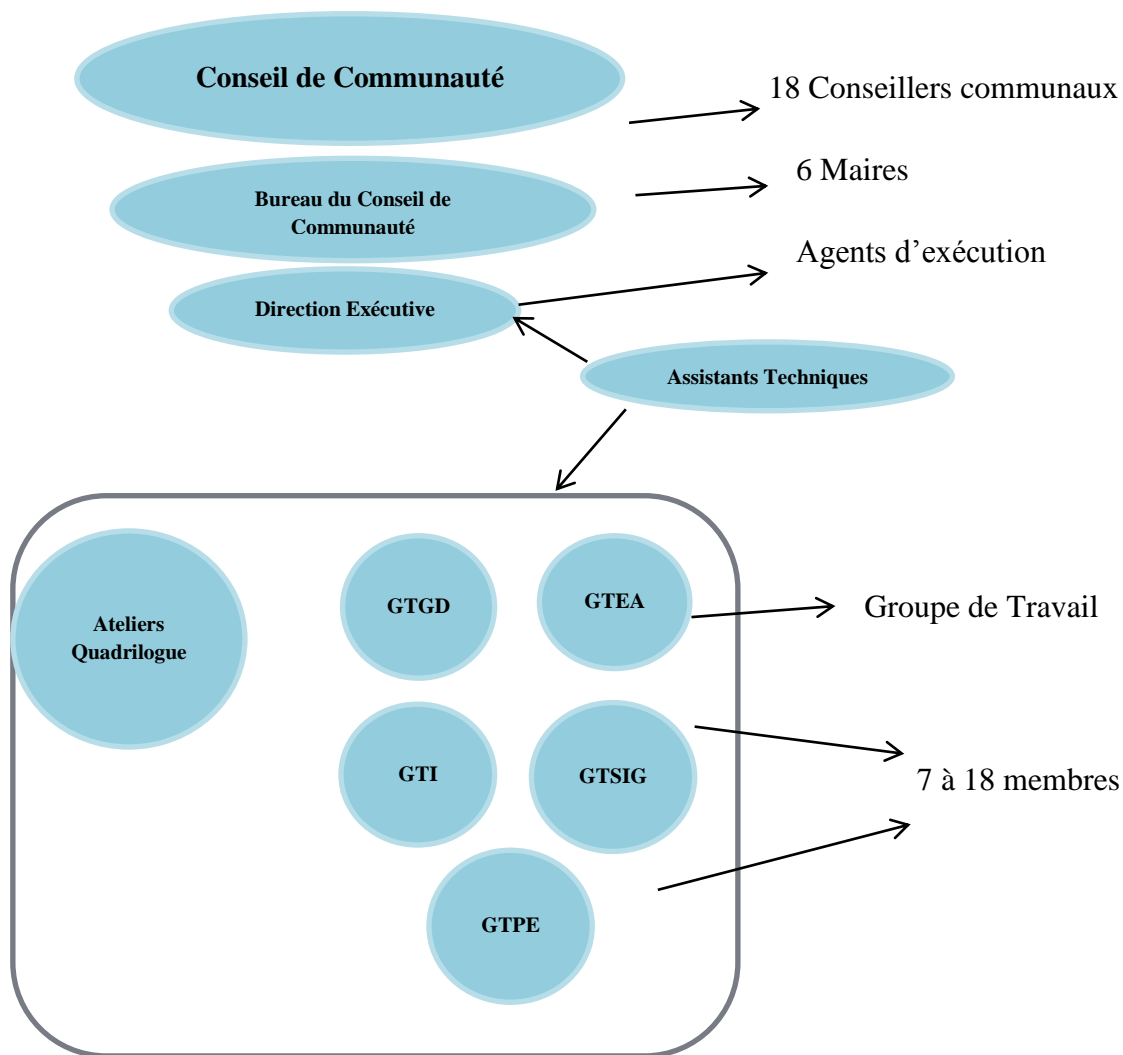


Figure 1 : Cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono

Le cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono montre que tous les organes sont mis en place. Il existe aussi des groupes de travail thématique considérés comme des assistants techniques à la direction exécutive pour la mise en œuvre des projets du groupement. Ces groupes sont constitués des représentants des bénéficiaires que sont les populations et d'autres acteurs communaux. Ce qui montre qu'un mécanisme est bien en place pour le fonctionnement de la structure intercommunale. Reste à savoir si ce mécanisme est fonctionnel.

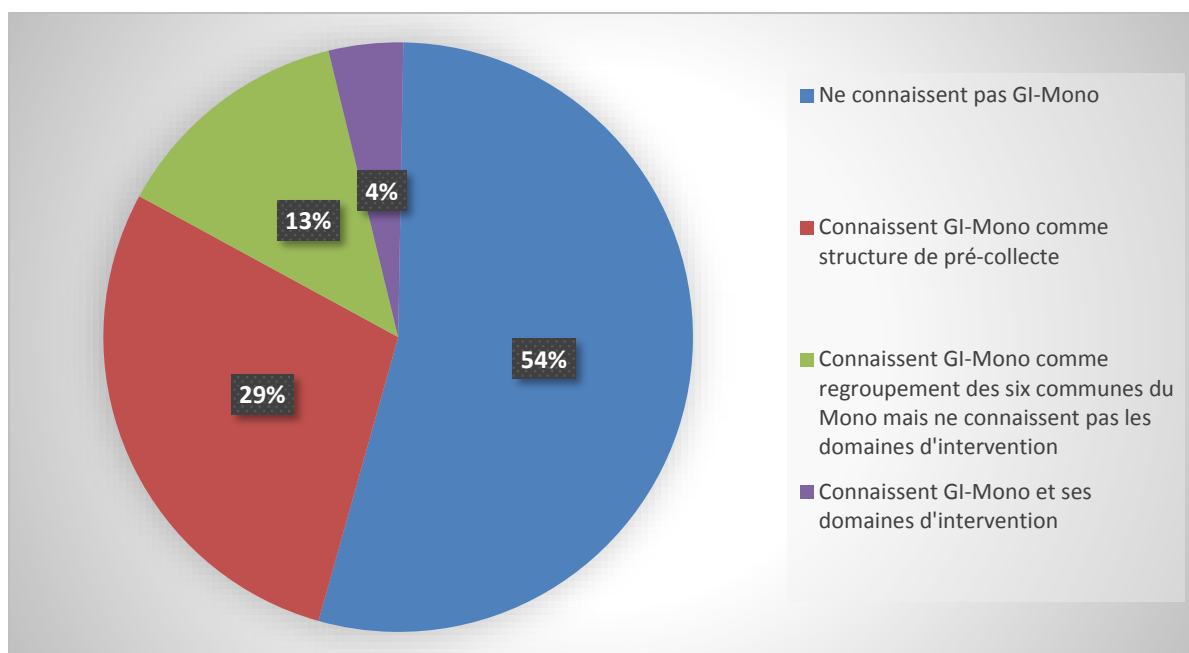
3.2. Relation entre l'intercommunalité et la société civil/citoyen

L'analyse est faite à partir de l'état de connaissance de GI-Mono par les citoyens et les mécanismes par lesquels les autorités intercommunales les impliquent dans la gestion de la coopération.

3.2.1. Un GI-Mono peu connu des citoyens

Les années 2008 et 2010 ont vu s'accélérer l'institutionnalisation de l'intercommunalité du Mono. Depuis dix ans d'exercice, deux programmes ont été exécutés dans le domaine de l'assainissement, deux projets l'un dans la protection de l'enfant et l'autre dans la fiscalité. Les programmes d'assainissement ont permis de délivrer des services au profit des populations notamment les constructions des latrines publiques ; l'aménagement de trois sites de regroupement et de traitement des déchets solides à Comé, Bopa et Athiémé ; la mise en place des poubelles publiques et de système de pré-collecte dans les six communes. Dans le domaine de la protection des enfants, des actes de naissance ont été délivrés aux enfants scolarisés sans acte de naissance et des appuis scolaires ont été donnés aux enfants démunis. Malgré ces services rendus à la population, peu d'acteurs connaissent bien GI-Mono.

Les données recueillies montrent que sur quatre-vingt-dix-huit acteurs de la société civile interrogés, quarante-cinq connaissent GI-Mono tandis que cinquante-trois ne savent pas de quoi il s'agit. Parmi les quarante-cinq, vingt-huit le connaissent comme une structure de pré-collecte des déchets ménagers. Treize acteurs connaissent GI-Mono en tant que regroupement des six communes du Mono mais ne maîtrisent pas toutes leurs interventions tandis que quatre acteurs connaissent bien GI-Mono et ses domaines d'intervention.



Graphique 1 : Répartition de la connaissance de GI-Mono selon les acteurs

Source : données de terrain, 2018

Le graphique montre que plus de la moitié des acteurs de la société civile interrogés soit 54% ne connaissent pas GI-Mono. 29% des acteurs connaissent GI-Mono mais comme une structure de pré-collecte et 17% des acteurs savent que c'est un regroupement des six communes du Mono. De ceux qui la connaissent comme coopération des communes du Mono seuls 4% maîtrisent ces domaines d'intervention. Cette dernière catégorie d'acteurs affirme avoir cette connaissance grâce aux élus communautaires et d'autres acteurs qui connaissent bien GI-Mono.

Les acteurs qui confondent GI-Mono à une structure de pré-collecte justifient leur connaissance par le fait qu'ils n'ont jamais entendu parler de cette structure en dehors de ceux qui viennent ramasser les ordures et de plus ils voient les logos de GI-Mono sur les poubelles publiques, les véhicules et tricycles utilisés dans la collecte des déchets. C'est par le biais de ce service que ce groupe d'acteurs connaissent GI-Mono. Ils ont aussi affirmé que personne y compris les agents de pré-collecte ne leur a jamais expliqué que c'est une coopération des

communes du Mono. Les photos I et II confirment bien les raisons qui sous-tendent la connaissance de ces acteurs.



Photo 1 : Poubelle publique installée devant le centre de maternité de Comé

Cliché : N'ledji, 2018

La photo I montre une poubelle publique installée devant le centre de maternité de l'arrondissement de Comé. Elle est utilisée par le service d'entretien du centre.

Ces poubelles publiques sont installées devant les services, au niveau des places publiques dans toutes les communes du Mono. Certains ménages ont aussi après l'abonnement payé pour qu'on leur installe ces poubelles. La gestion des poubelles est faite directement par GI-Mono mais la pré-collecte des déchets ménagers dans les maisons est assurée par des structures de pré-collecte affiliées à la coopération intercommunale dans chaque commune. Les structures de pré-collecte ont été sélectionnées après un processus de recrutement.



Photo I : Camion utilisé pour le transfert des déchets vers les sites de regroupement et de traitement

Cliché : N'ledji, 2018

La photo II montre un camion qui est utilisé par GI-Mono pour le transfert des déchets ménagers vers les différents sites de regroupement. Cette photo a été prise au siège du GI-Mono à Comé. La coopération a à son actif deux camions. En dehors de ces camions, il y a des tricycles utilisés pour la pré-collecte des déchets dans les ménages. Ces tricycles portent également le logo de GI-Mono.

En dépit des services rendus aux populations, l'intercommunalité du Mono est mal connue des acteurs des communes du Mono. Etant dans la sphère locale, on se doit alors de se poser la question comment le citoyen est-il impliqué dans le fonctionnement de cette structure ?

3.2.2. Rôle du citoyen dans les prises de décisions au niveau du GI-Mono

Dans la structuration du GI-Mono, on a mis en place des groupes de travail thématiques qui constituent des bras techniques à la direction exécutive pour l'opérationnalisation des projets de l'intercommunalité. Ils conseillent, orientent et accompagnent dans la mise en œuvre des projets. Ils se réunissent par trimestre ou par semestre selon le budget prévu par le projet qui assure son fonctionnement. Théoriquement, ces groupes de travail devraient être constitué des élus

communaux, des services déconcentrés de l'Etat, des ONG intervenants dans le domaine, des PTF qui ont financé le projet, des usagers/bénéficiaires du projet. Des cinq groupes de travail installés seuls deux ont pris en compte dans leur constitution les usagers/bénéficiaires à savoir le groupe de travail protection de l'enfant et le groupe de travail gestion des déchets. Ce dernier est le seul groupe encore fonctionnel au moment des collectes des données. Celui de la protection de l'enfant ne fonctionne plus parce que le projet de protection des enfants financé par Plan Belgique à travers l'ONG ESAM est arrivé à terme. Le seul qui est encore fonctionnel dit-on s'est réuni quatre fois pendant les quatre dernières années soit 4 fois sur les 8 prévus.

En dehors des groupes de travail, il est prévu que des informations sur l'intercommunalités soit données aux populations lors des sessions de redditions de compte que les maires organisent dans leur commune afin de partager avec les citoyens les objectifs de l'intercommunalité, son fonctionnement, les défis à relever par l'intercommunalité. La reddition de compte est l'aboutissement d'un processus de planification des actions de développement et de leur mise en œuvre. Au cours de la mise en œuvre et à la fin on fait des comptes rendus d'abord aux organes délibérants, et ensuite aux populations. La reddition de compte n'est pas un bilan, car elle donne lieu à des questions et des débats sur les décisions et les actions des élus. C'est une action qui suscite une réaction, un feed-back de la part des populations. Les réactions peuvent être positives comme négatives. L'essentiel est d'en tirer leçon pour une amélioration de la gestion des affaires publiques locales. Dans ce cas elle va permettre de recevoir l'adhésion de la population et leur accompagnement dans le fonctionnement de l'intercommunalité ainsi que dans la mise en œuvre de ses projets. Mais malheureusement les maires ne le font pas. Les propos d'un agent de la direction exécutive du GI-Mon sont assez illustratifs.

Nous avons toujours rappelé et insisté que les maires inscrivent GI-Mono à l'ordre du jour lors des sessions de reddition de compte organisées dans les communes pour expliquer l'intercommunalité à la population, mais seule une commune à savoir la commune de Bopa l'a fait mais comment, sous forme d'annonce. Cela fait que la population ne s'approprie pas ce regroupement. Les maires le savent bien mais ils ne cherchent pas à corriger les choses. (Entretien du 27/06/08 avec un agent de la direction exécutive du GI-Mono)

Il ressort de ces données que des mécanismes (les groupes de travail et les sessions de reddition de compte à la population) sont prévus pour impliquer les citoyens dans la gestion de l'intercommunalité du Mono mais ces mécanismes ne sont pas fonctionnels. Tous les groupes de travail n'ont pas pris en compte les citoyens/bénéficiaires et ne sont pas non plus tous fonctionnels faute de budget. Les sessions de reddition de compte dans les communes qui pouvaient servir à faire participer la population dans la gestion de l'intercommunalité sont écartés par les maires. Les habitants du territoire ignorent tout de l'intercommunalité dont ils font partie. Entre eux et les élus, un fossé se creuse : la démocratie locale qui se traduit non seulement par le vote mais aussi par une place laissée à l'initiative du citoyen, à sa participation à la décision et à l'action est ainsi fragilisée. Le temps de la démocratie locale se limite souvent à celui des élections, et l'intercommunalité prend les traits d'un simple guichet destiné à des usagers consommateurs. L'aspect participatif de la démocratie locale peut être situé dans une échelle à quatre niveaux à savoir l'information, la consultation, la concertation et la participation. Hurand, (2008). De ces quatre niveaux, l'information est la condition nécessaire mais non suffisante de la participation politique. C'est l'information qui conditionne les autres niveaux. Mais au niveau de l'intercommunalité du Mono, cette information est absente, mettant ainsi à mal la consultation, la concertation et la participation des citoyens et des services déconcentrés dans le développement de l'intercommunalité. C'est à juste titre que Gaxie affirme :

Mais, même si la coopération intercommunale commence à devenir plus visible pour une partie de la population, elle demeure avant tout l'affaire des élus. Les EPCI sont souvent mal connus et leur fonctionnement est relativement opaque pour les non-initiés. Les citoyens se tiennent et sont tenus à l'écart de leur gestion. (Gaxie, 1997 :30)

A cet effet, la démocratie locale est mise à mal dans la gestion de l'intercommunalité. L'intercommunalité serait donc une révolution silencieuse conservatrice, dont le développement quantitatif ne serait qu'un trompe-l'œil et qui aboutit à la concentration du pouvoir dans les mains des maires. Dans ces conditions, nous disent Desage et Guéranger, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) n'ont ni les moyens de réaliser des économies d'échelle, ni ceux de déployer des politiques redistributives sur leur périmètre de « solidarité ». L'EPCI n'est plus un outil de développement local mais un guichet auprès duquel les élus vont chercher à maximiser l'obtention de ressources pour leur commune Desage et Guéranger (2011). On rejoint ici les réflexions de Olivier de Sardan qui parle « d'écart entre normes et pratiques ». Pour lui,

s'il est un point commun à l'abondante littérature portant sur l'Etat, les administrations et les services publics en Afrique, c'est bien le constat d'écarts importants entre les normes officielles qui régissent ces institutions et les comportements réels de leurs agents. (Olivier de Sardan, 2008 :4).

Ces pratiques des maires qui consistent à gérer l'intercommunalité en dehors des citoyens ne relèvent pas de l'anomie, du désordre, ou du hasard, elles sont régulées, organisées, structurées. Ce raisonnement va dans la même logique que l'analyse stratégique de Crosiez et Freidberg. On constate alors que l'issue des jeux des élus est relativement imprévisible, ils s'écartent souvent de manière significative du rôle qu'ils doivent jouer. Les acteurs agissent pour améliorer leur capacité d'action et/ou s'aménager des marges de manœuvre. Les projets des

acteurs sont rarement clairs et cohérents, mais le comportement n'est jamais absurde. Il a toujours un sens intrinsèque. L'acteur est relativement libre. Il peut jouer avec son rôle, se permettre des écarts par rapport aux règles sociales ce qui montre qu'il y a une différence entre les objectifs de l'organisation et ceux des individus Crozier et Friedberg (1981). Pour parvenir à leurs fins, les acteurs calculent dans le cadre d'une rationalité qui est dite limitée Herbert Simon, (1983). Ces comportements des maires montrent clairement qu'ils ont un intérêt à ce que les citoyens ne soient pas impliqués dans la gestion de l'intercommunalité du Mono. C'est pourquoi ils écartent la société civile de la prise des décisions concernant l'intercommunalité. Ces faits expliquent et sous-tendent les résultats sur l'état de connaissance de GI-Mono par les populations. Quelle est alors la place de la gouvernance locale dans la gestion de cette structure ?

3.3. Gouvernance locale dans la gestion de l'intercommunalité du Mono

La direction exécutive est l'organe qui s'occupe essentiellement de l'élaboration et de la mise en œuvre des projets du GI-Mono. Elle est constituée d'un directeur exécutif, des chargés de programmes, des animateurs, des agents administratifs et financiers. Depuis sa création, les projets exécutés par GI-Mono sont de deux catégories. Il s'agit des projets financés par le partenaire principal du GI-Mono à savoir le Département des Yvelines et les projets financés par d'autres partenaires comme Plan Belgique et GIZ.

Les projets financés par le Département des Yvelines sont conjointement élaborés par GI-Mono à travers la direction exécutive et le Département des Yvelines pour obtenir des financements auprès d'autres partenaires au développement. La deuxième catégorie des projets est uniquement rédigée par l'équipe de la direction exécutive pour soumission à appel à candidature des propositions de projets financés par des partenaires internationaux. Les groupes de travail ne sont pas impliqués dans l'élaboration de ces projets. Ils sont

fonctionnels uniquement lors de la mise en œuvre des projets à condition qu'il y ait un budget. Un agent de la direction exécutive a déclaré en ces termes :

Nous rédigeons les projets selon l'orientation de l'appel à proposition et en s'inspirant des besoins de la population, inscrits dans les plans de développement communaux des communes. Si non il n'y a plus un autre mécanisme par lequel les populations participent à l'élaboration de nos projets. (Entretien du 27/06/08 avec un agent de la direction exécutive du GI-Mono)

Tous ces projets reçoivent le financement appelé « l'aide au développement » et sont rédigés selon l'orientation des partenaires au développement. Les acteurs associatifs, s'ils souhaitent obtenir des subventions, n'ont d'autres choix que de s'adapter aux instruments promus par les bailleurs internationaux, dont la plupart sont emprunts du sceau du New Public Management Lascoumes et Le Galès (2005). L'intercommunalité est ainsi obligée à agir et penser par le prisme de la « gestion de projet », sans quoi leur qualité de partenaire au développement ne leur est pas attribué. La gestion de projet se répand dans le domaine de l'aide au développement à partir des années 1980. Dans un contexte de montée en puissance de la problématique de l'efficacité de l'aide, elle est progressivement adoptée par l'ensemble des bailleurs internationaux comme modalité principale de financement. Hoffmann, (2004). Dorénavant, l'aide au développement est majoritairement financé sur projet. Des « activités » sont élaborées et planifiées pour produire des « résultats », concrets, mesurables pour atteindre des « objectifs » qui sont fixés. L'atteinte des résultats est contrôlée régulièrement lors des évaluations, présentées comme des temps d'analyse et d'apprentissage susceptibles de réorienter les actions. La gestion de projet débouche sur un « rétrécissement du champ des préoccupations » des acteurs. Eliasop (2010). Lors de l'élaboration de ces projets, les bénéficiaires ou les populations ne sont pas souvent consultés ou impliqués pour la prise en compte de leurs aspirations. Il est bien vrai que la direction exécutive est assistée des

groupes de travail (constitués des services déconcentrés de l'Etat, des élus communaux, des PTF, des ONG, les opérateurs privés et les usagers/bénéficiaires), mais ces groupes de travail ne sont fonctionnels que dans la mise en œuvre des projets. On rejoint ici les réflexions de Olivier de Sardan qui parle de « mode projectal » et de « gestionnarisation » ou les agences de développement ont voulu promouvoir au sein du dispositif du Sud des préoccupations gestionnaires par des projets. La dimension technique de tel processus est indéniable (mettre de l'ordre dans les budgets et les comptes, respecter certaines procédures, recourir à des expertises et des audits, utiliser massivement les outils informatiques, évaluer l'action à partir des résultats, élaborer des cadres logiques, etc.), et doit être prise au sérieux, bien qu'on puisse se poser des questions sur l'efficacité ou la pertinence des techniques de gestion mises en place. Olivier de Sardan (2009). Le principe du partenariat avec les financeurs internationaux ainsi que les exigences imposées par ces derniers limitent une participation de tous les acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de l'intercommunalité du Mono. Il est bien vrai que la direction exécutive du GI-Mono se fait assister par des groupes de travail thématiques pour l'orientation et l'accompagnement dans la mise en œuvre des actions sur le terrain mais ils n'interviennent pas dans la prise de décision ni dans l'élaboration des projets.

Or la mise en œuvre d'une gouvernance locale efficace ou performante « bonne gouvernance » au niveau de l'intercommunalité implique la mise en place par les autorités locales d'un ensemble de mécanismes et de processus au travers desquels les citoyens et les groupes peuvent formuler leurs intérêts et leurs besoins dans l'élaboration des projets de développement local. Olivier de Sardan dira

La notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les formes concrètes d'action des pouvoirs locaux en tant que délivreurs de services et leurs interactions directes avec les usagers/citoyens. Olivier de Sardan (2009 :8).

Cette interaction doit être en amont et en aval de la délivrance de services c'est-à-dire lors de l'identification des besoins à satisfaire, lors de la conception des services pour satisfaire les besoins et à l'étape de la délivrance de ces services. Ce qui n'est pas souvent le cas au niveau de l'intercommunalité du Mono. L'opposition de la population de Lokossa par rapport à l'aménagement du site de la décharge finale en est une illustration. Cette population n'a pas été consultée lors de la conception de ce projet au niveau de l'intercommunalité afin de tenir compte de leurs aspirations. Résultat, c'est le refus catégorique de la population de l'aménagement du site choisi par le maire pendant la mise en œuvre du projet. Cette opposition a fait trainer la mise en œuvre du projet pendant deux (2) ans. C'est suite aux menaces des partenaires de retirer les fonds que les maires ont dû trouver un autre site dans la commune de Comé.

Il ressort de cette analyse que le mode de gouvernance locale n'est pas souvent appliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de l'intercommunalité du Mono.

CHAPITRE 4 : Logiques et pratiques des élus communaux dans la gestion de l'intercommunalité du Mono

4.1. Pratiques des Maires dans la gestion de l'intercommunalité

Les pratiques des maires sont analysées au niveau des prises de décisions de GI-Mono et de la gestion des services rendus à la communauté des six communes.

4.1.1. Influence des maires dans la prise des décisions au niveau GI-Mono

Les décisions qui engagent la vie du GI-Mono sont prises au niveau de deux organes de l'institution. Il s'agit du conseil de communauté et le bureau exécutif. Le conseil de communauté constitué des dix-huit (18) conseillers de communauté est l'organe suprême où se prennent les décisions. Il se réunit tous les trimestres sur convocation du président. La plupart des décisions prises, concerne l'approbation des accords de partenariat, des projets mises en œuvre, la validation des plans d'actions et budgets annuels ainsi que les rapports d'activités et financiers de l'institution. La Loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin le confirme bien en ses articles 12 et 17.

L'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant, le conseil de communauté et un organe exécutif qui est le président. (Article 12).

Le conseil de communauté élit en son sein un président et trois vice-présidents au maximum. Le conseil de communauté règle, par ses délibérations, les affaires relevant de sa compétence ; dans ce cadre, il vote le budget, décide de toutes les actions impliquant des engagements budgétaires, décide des délégations relatives au président et au bureau, vote toutes les modifications des conditions initiales de composition (espace intercommunal) et de fonctionnement de la communauté (statuts et règlement intérieur), prend toute décision importante relativement au fonctionnement de l'établissement public de

coopération intercommunale et approuve le compte administratif de l'établissement public de coopération intercommunale. (Article 17)

Le bureau exécute du conseil de communauté du GI-Mono constitué des maires des six (6) communes est structuré de façon suivante : un président, trois vice-présidents, un secrétaire général et un trésorier général. Il exécute les décisions prises au niveau du conseil de communauté et anime la vie de l'association. Il se réunit au moins une fois par mois. Le bureau exécutif du GI-Mono n'exécute pas seulement les décisions du conseil de communauté mais prend aussi des décisions qui engagent la vie de l'institution. Quand il y a des urgences, le bureau n'attend pas le conseil de communauté avant de prendre des décisions. C'est le bureau qui entretient et gère les relations avec les partenaires, négocie d'autres partenariats et décide des orientations à donner aux projets et à d'autres actions. C'est ce qu'a confirmé un élu local en ces termes :

En réalité, les grandes décisions sont prises au niveau des maires dans le bureau exécutif. Nous allons au conseil de communauté seulement pour donner notre approbation. Même si on oriente autrement les décisions ou les projets, et que cela ne cadre pas avec les avis des Maires et les orientations des partenaires, ça ne passera pas. (Entretien du 23/05/18 avec un élu communautaire d'Athiémé).

Il ressort de ces données que le conseil de communauté est l'organe suprême où les délibérations des décisions sont faites mais le bureau exécutif constitué des maires joue un grand rôle dans l'orientation de ces décisions. Ce sont les maires qui guident et orientent les décisions au niveau de GI-Mono.

Les décisions prises au niveau de ces deux organes ne sont pas souvent ou totalement partagées avec les autres acteurs de la chaîne. Tous les conseillers communaux (membre du conseil de communautaires ou non) sauf les maires rencontrés dans le cadre de cette recherche ont évoqué le problème d'asymétrie

d'informations entre les maires et les autres conseillers communaux. Un élu communal de Houéyogbé s'est exprimé en ces termes.

Très peu d'informations nous sont données au niveau du conseil communal sur le fonctionnement de notre intercommunalité et là où je suis présentement, je ne peux pas vous dire exactement quels sont les projets exécutés par GI-Mono et quels sont les partenaires qui financent ces projets. Et pourtant je suis un représentant de la population qui vote un budget pour ça. (Entretien du 12/06/18 avec un élu communal de Houéyogbé)

Cette affirmation est confirmée par un agent de la direction exécutive de l'intercommunalité.

Notre institution est confrontée à un problème de partage d'informations. Normalement ce sont les maires qui doivent relayer les informations du bureau exécutif au conseil de communauté et au conseil communal mais cela n'est pas souvent le cas et cela nous met en difficulté car nous n'avons pas souvent l'accompagnement qu'il faut des conseillers communaux lors de nos interventions dans les communes. Nous faisons notre devoir de rappeler aux Maires, le rôle capital que sont les leur dans la gestion des informations mais ce n'est pas encore le cas. (Entretien du 08/06/18 avec un agent de la direction exécutive).

Un flux d'information transparent et par des mécanismes fonctionnels est un gage de la gouvernance locale qui permet une participation de tous les élus dans les prises de décisions et dans la gestion des institutions locales Hurand, (2008). La circulation de l'information est sans aucun doute un élément vital qui a un rôle essentiel dans le processus de prise de décision tant au niveau des décisions opérationnelles quotidiennes qu'au niveau des grandes décisions stratégiques. Les maires gardent souvent cette information et privent les autres élus des informations liées aux décisions et aux actions du GI-Mono.

C'est à juste titre que Gaxie affirme :

Les problèmes de la coopération intercommunale sont pour l'essentiel gérés et même monopolisés par les principaux élus et paraissent bien ésotériques au plus grand nombre. Même les conseillers municipaux ne sont pas toujours informés des projets et des décisions des groupements de coopération par les délégués de leur commune. Gaxie (2012 : 31)

En cherchant à détenir certaines informations que les conseillers communaux n'ont pas, les maires accroissent leur propre pouvoir et restreignent celui des conseillers dans la prise des décisions Crozier et Friedberg (1981). Le pouvoir des maires dans les prises de décisions dépend donc de la prévisibilité de leur comportement : moins ils sont soumis à des règlementations, moins ils seront prévisibles et plus ils auront plus de pouvoir. Cela permet aux maires de monopoliser l'intercommunalité du Mono dans les prises de décisions et dans sa gestion. Cette analyse rejoint la remarque faite par Le Saout qui affirme :

Fortement corrélés au rythme des réformes qui a d'ailleurs été très soutenu depuis une vingtaine d'années, les travaux de recherche sur l'intercommunalité forment maintenant un corpus relativement solide d'analyses pluridisciplinaires qui montrent bien que les élus locaux et plus encore les maires maîtrisent l'intercommunalité au point d'en être les principaux acteurs. Le Saout (2012 : 11-12).

Le pouvoir de décision au niveau du GI-Mono est détenu par les maires. Ils décident, contrôlent le processus de décisions et gardent parfois les informations à leur niveau. Ils gèrent GI-Mono à leur guise et sont ainsi les principaux acteurs de cette coopération qui vise pourtant le développement local des six communes du Mono. Au fur et à mesure qu'ils parviennent à domestiquer l'institution intercommunale, les élus communaux semblent se satisfaire d'un mode de gestion qui cantonne la communauté dans son rôle de prestataire de services aux communes et la constitue en domaine réservé des maires. Desage, Guéranger

(2011). Si les décisions sont monopolisées par les maires, qu'en sera-t-il pour les services rendus aux populations ?

4.1.2. Récupération des actions de GI-Mono par des maires

Parmi les services rendus à la population dans le cadre de la mise en œuvre des projets de l'intercommunalité du Mono, certains sont gratuits et profitent directement à certaines couches défavorisées. Il s'agit de la délivrance des actes de naissance aux enfants scolarisés sans acte de naissance et la construction de certaines latrines publiques.

Le programme d'assainissement des centres urbains des communes du Mono a permis de réaliser une vingtaine de latrines publiques. Ces ouvrages ont été construites sur les sites choisis par les maires sur la base des critères propres aux communes. Aucun critère de sélection des sites n'a été imposé par GI-Mono. Le soin est laissé à chaque commune de choisir les sites pouvant abriter les ouvrages. L'inauguration de ces ouvrages a mobilisé les populations bénéficiaires.

GI-Mono a reçu également l'appui de Plan Belgique et de ESAM à travers le projet PACCTE-Corridor. L'un des objectifs de ce projet intercommunal pour la promotion des droits des enfants dans les six communes du Mono est de doter les enfants scolarisés sans acte de naissance en actes de naissance. Il a connu plusieurs phases dans son exécution.

La première phase a permis au GI-Mono d'organiser le recensement des enfants scolarisés sans acte de naissance dans cinq cent cinquante-neuf (559) écoles primaires publiques des six communes. Au terme de ce recensement, vingt-cinq mille deux cent trente un (25231) enfant scolarisés dans les écoles primaires publiques sans acte de naissance ont été recensés dans les six communes du Mono (base de données GI-Mono, 2013). La seconde phase a consisté à la priorisation des enfants scolarisés sans acte de naissance inscrits en classe d'examen au CM2. Les résultats de cette priorisation donnent mille quatre cent six (1406) enfants

inscrits au CM2 sans acte de naissance (base de données GI-Mono, 2013). Enfin GI-Mono a signé un partenariat avec les tribunaux de Ouidah et de Lokossa pour l'organisation des audiences foraines au niveau des communes. À la fin de ces audiences, mille deux cent quatre-vingt-dix (1290) enfants ont bénéficié des actes de naissance. Les actes ont été distribués aux enfants bénéficiaires lors des sensibilisations de mass organisées dans les villages. La photo suivante présente des actes de naissance lors d'une séance de distribution.



Photo II : Actes de naissance lors d'une séance de distribution

Cliché : N'ledji, 2017

La photo N° 3 montre des actes de naissance lors d'une séance de distribution dans la commune de Bopa. Ce projet a permis également de renforcer les centres d'état civil des arrondissements en équipement.

Ces projets intercommunaux ont permis aux maires de mobiliser les populations de leur territoire grâce aux services qui leur sont délivrés

gratuitement. Dans la présentation de ces actions, certains maires montrent à travers leur communication que c'est grâce à leur leadership et leur souci pour le développement de leur communauté qu'ils ont pu négocier ces projets. Dans leurs propos ils évoquent très peu la coopération intercommunale qui délivrent ces services et le conseil communal. Ils mettent l'accent sur leur propre effort et leur gouvernance pour justifier la réalisation des actions. Lors de nos entretiens, nous avons rencontré un parent dont deux de ses enfants ont bénéficié des services de délivrance des actes de naissance. Ce citoyen n'a aucune connaissance de GI-Mono. Il affirme :

Je suis très content parce que mes enfants ont maintenant leurs actes de naissance et c'est grâce à notre maire. Je le remercie beaucoup, que les dieux le bénissent et nous serons là pour l'accompagner dans ces actions. (Entretien du 11/05/18 avec un citoyen de la commune de Grand Popo).

Un personnel de la direction exécutive de GI-Mono a aussi déclaré :

Nous savons que les maires parlent très peu de GI-Mono lors des présentations des actions aux populations. J'étais sur le terrain avec un maire et dans son intervention, il a présenté GI-Mono comme un partenaire auprès duquel il est allé négocier ces services pour eux, pour la satisfaction de leurs besoins. C'est une manière de dire aux communautés que c'est grâce à lui qu'elles bénéficient de ces actions. Je ne peux pas le contredire, je suis un simple agent à leur service. (Entretien du 12/06/18 avec un agent de la direction exécutive de GI-Mono).

Ces entretiens montrent clairement que certains maires personnalisent certains services rendus à la communauté. Dans l'arène politique le scrutin municipal remplit au moins deux fonctions : d'abord, il sert à la désignation des représentants de la commune qui siégeront au sein du conseil municipal ; ensuite, il permet l'activation des rassemblements autour des actions du développement

du territoire. Le maire tire un grand bénéfice de ces deux registres de fonctionnalité : du premier, il tire, en tant qu'élus au sein du conseil, la légitimité politique du suffrage universel (indirect) ; du second, cette autre forme de légitimité qu'est la possibilité d'incarner un territoire et de parler en son nom. Certains maires profitent de ces légitimités pour personnaliser certaines actions de développement afin de se rendre populaire auprès de ses électeurs. Ils déploient leurs activités dans une perspective électoraliste. Ils jouent de la personnalisation du pouvoir local à travers certaines actions intercommunales de la coopération.

4.2. Perceptions des élus par rapport à l'intercommunalité

L'appréhension que les élus communaux ont de l'intercommunalité du Mono peut être classée en deux catégories. Il y a certains qui pensent que l'intercommunalité est la « chose » des maires tandis que la seconde catégorie d'acteurs perçoit l'intercommunalité comme une coopération où un moyen pour capter seulement des fonds des partenaires.

Les élus communaux qui perçoivent l'intercommunalité comme la « chose » des maires sous-tendent cette perception par le fait qu'ils ne maîtrisent rien de cette structure. Pour eux si cette institution était effectivement pour leur commune, ils seraient impliqués dans les prises de décisions, informés de comment elle fonctionne et ils seraient fortement associés dans la conception et la mise en œuvre des projets. Un élu a affirmé ce qui suit :

Les quelques actions palpables menées sur le terrain par l'intercommunalité sont personnalisées par les maires. Que voulez-vous qu'on pense ? (Entretien du 24/06/18 avec un élu communal de Houéyogbé)

Certains maires préfèrent insister sur les réalisations menées sur le territoire de leur commune, sur leur qualité de maire, sur la manière dont, en tant que premier responsable, ils parviennent à intercéder pour défendre les intérêts de leur commune auprès des partenaires. Ces faits ne favorisent pas l'appropriation de

l'intercommunalité du Mono par les autres élus et c'est pourquoi certains pensent simplement que c'est une structure créée par les maires pour se servir et accroître leur pouvoir.

La catégorie des élus qui perçoivent l'intercommunalité comme une coopération où il faut aller pour capter seulement des fonds justifient leur perception par le fait qu'ils ne sont pas encore prêts pour aller à une intercommunalité. C'est pour avoir des financements que GI-Mono a été créé. Cela est confirmé par les propos d'un élu communal de Lokossa qui dit :

L'intercommunalité est venue très tôt. Nous venons de commencer par mettre en œuvre nos compétences, laissez-nous un peu le temps avant de nous demander de les transférer à l'intercommunalité. Mais, comme on a dit qu'il y a l'argent, ok allons-y. (Entretien avec un élu communal le 10 /12/17 à Lokossa).

Selon le directeur exécutif du GI-Mono, l'une des difficultés auxquelles est confronté l'intercommunalité est l'appréhension que les élus ont de cette institution. Malgré les multiples renforcements de capacités pour amener les élus à comprendre que l'intercommunalité est une association des communes dont son fonctionnement et sa gestion les incombent, les élus continuent de penser que l'intercommunalité est juste créée pour avoir des fonds des partenaires. Cela se traduit par le non-paiement des cotisations statutaires par certaines communes. D'autres communes font des efforts pour payer avec des retards. Depuis la création du GI-Mono, la commune d'Athiémé n'a jamais payé les cotisations. Il a fallu que le maire d'Athiémé soit élu président du bureau exécutif du GI-Mono avant qu'il ne commence par payer et même payer les arriérés. Cela montre que ce n'est pas l'argent qui manque mais plutôt la volonté. Ces comportements des Maires ont commencé par inquiéter les partenaires techniques et financiers. En 2016, le Département des Yvelines partenaire principal, avait exigé du GI-Mono

de solder certaines cotisations des communes avant de libérer des financements pour le projet en cours de mise en œuvre.

Lors des réunions du conseil de communauté, on note souvent une faible participation de certains élus dans les débats. On note aussi souvent des absences des élus communautaires. Il est prévu pour chaque élu communautaire pour les réunions périodiques, une indemnité. Mais au niveau de l'intercommunalité du Mono, que l'élu communautaire soit présent ou pas à la réunion, il perçoit son indemnité. La présence aux réunions n'est pas une condition pour percevoir les indemnités donc ils peuvent passer à tout moment les percevoir qu'ils soient présents aux réunions ou pas.

La genèse de GI-Mono montre clairement que cette institution a été créée sur incitation des partenaires plus précisément le Département des Yvelines qui est leur partenaire principal. Il est évident qu'on peut se demander si la création de GI-Mono répond à ce principe de partenariat libre entre les communes. Est-ce un faux départ qui sous-tend la perception de certains conseillers communaux qui conçoivent l'intercommunalité comme une coopération ou un partenariat pour capter seulement les fonds ? Le directeur exécutif du GI-Mono a confirmé cette analyse en ces propos :

Le fait que l'intercommunalité du Mono soit créée à la demande du partenaire amène les conseillers communaux à penser que cette institution est seulement créée pour avoir les fonds. (Entretien du 27/06/18 avec le directeur exécutif du GI-Mono).

La représentation est l'idée que nous nous faisons du monde ou d'un objet. Elle détermine les rapports individuels ; interindividuels ; intergroupes et même idéologiques. Elle transforme les contextes ou les situations en valeurs ou idéologies et leur confère un statut cognitif permettant d'intégrer les aspects de la vie ordinaire par un recadrage de nos propres conduites à l'intérieur des interactions. Fischer (1987). Cette représentation que les élus ont de cette

institution conditionne leurs pratiques. Elle n'est pas considérée comme une institution décentralisée qui appartient aux communes, comme un outil de développement. Ce qui explique leur faible appropriation de cette institution.

4.3. Conflits d'intérêt et de leadership au niveau de l'intercommunalité du Mono

Les conflits d'intérêts existent au niveau de l'instance intercommunale du Mono comme dans toute institution politique ou sociale. Seulement, ils prennent ici presque exclusivement la forme de conflits d'intérêts territorialisés entre communes, hors de toute inscription sociale, idéologique ou partisane. C'est « pour sa commune » qu'un maire exige l'accueil d'un équipement ou qu'il revendique davantage de dotation de solidarité communautaire par exemple, et non en vertu d'un principe de justice ou de solidarité plus large.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet de gestion des déchets ménagers, lorsque la commune de Lokossa n'a pas pu trouver de terrain qui doit abriter le site de décharge finale, l'opportunité a été donnée à une autre commune pour bénéficier de la construction de l'ouvrage. En effet, le maire de la commune de Lokossa a souhaité qu'on lui accord encore un peu de temps pour régler le problème de résistance de la population par rapport au choix du site. Mais avec le retard enregistré dans la mise en œuvre du projet, le président du GI-Mono a décidé de solliciter d'autres communes pour faire des propositions de sites. Et c'est ainsi que la commune de Comé a fait une proposition de site, lequel a reçu l'accord des autres maires. Cet acte n'a pas reçu l'assentiment du maire de Lokossa qui a décidé de se retirer du regroupement. Fort heureusement, son successeur à la mairie de Lokossa a décidé de rester dans l'intercommunalité.

La répartition des poubelles publiques entre les six communes a créé aussi des frustrations au niveau de certaines communes. Dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'assainissement des centres urbains des communes, le maire d'Athiémé a exigé avoir le même nombre de matériels que la commune de

Lokossa qui est plus dans le besoin. La clé de répartition a été source de conflit entre les maires. Un agent de la direction exécutive a affirmé :

La répartition des matériels et des ouvrages au niveau de GI-Mono est souvent source de tensions entre les maires. Même au niveau des décisions et lors de l'élaboration des projets, c'est fréquent de voir les maires se rentrer dedans. C'est de bonne guerre. Chacun veut plus pour sa commune. Mais ça finit toujours par se calmer. (Entretien du 27/06/18 avec un agent de la direction exécutive du GI-Mono).

Les élections au niveau de l'intercommunalité constituent aussi souvent des sources de conflits entre les élus. Lors de l'élection du dernier bureau du GI-Mono, le maire de Lokossa voulait coûte que coûte être le président mais les autres élus et maires ne voulaient pas. Il avait une tension et les élus étaient sûrs que si le maire de Lokossa n'est pas élu président, il va retirer sa commune de la coopération intercommunale. Fort heureusement le maire de Lokossa a été élu député et a laissé le poste de maire à un autre élu. Ce nouveau maire n'a pas exigé être président du GI-Mono et les négociations ont permis d'élire un nouveau président du GI-Mono à savoir le maire d'Athiémé.

Il ressort de ces données que, après la mise en place de l'intercommunalité du Mono, sa gestion ou son développement n'est plus une chose facile. Les élus engagés dans ce processus surtout les maires sont multi positionnés c'est-à-dire dans la sphère communale et dans la sphère intercommunale. Dès lors, le développement de l'intercommunalité relève d'un ensemble de négociations et de compromis passés entre les maires. Dans ces jeux, les maires des communes qui ont plus de ressources fiscales entendent les conserver, en avoir plus et aussi cherchent à s'imposer, quand ceux qui sont moins pourvus se déclarent volontiers à partager. Certains élus y voient à travers la coopération intercommunale du Mono, l'occasion de renforcer le dynamisme de leur collectivité, de satisfaire certains besoins sociaux de leur population, leur position ou leur autorité. D'autres élus

craignent de perdre leurs attributions, leur identité, leurs ressources, la maîtrise de la gestion de leur mandat.

A cet effet la coopération devient difficile et la méfiance s'installe rapidement entre les maires qui pensent avant tout à développer des programmes d'actions et soucieux de limiter les dépenses. Gaxie a également fait cette analyse en affirmant :

La coopération est donc devenue une nécessité que les représentants des communes envisagent avec plus ou moins d'enthousiasme ou de réticence mais qu'ils ne peuvent plus ignorer. Ils sont aussi confrontés à de nouveaux enjeux identitaires, politiques, financiers, fiscaux, juridiques et pratiques qui affectent leurs conceptions et leurs stratégies. Gaxie (2012 :33).

L'intercommunalité du Mono est un nouvel espace où chaque maire cherche à accroître son pouvoir local. Elle est un lieu de pouvoir qui participent à la distribution du pouvoir au niveau local et intercommunal. Il en résulte une certaine différenciation de profils politiques et de fonctions valorisés dans les structures intercommunales qui accentue la hiérarchisation politique tant au niveau intercommunal qu'au niveau communal. Certains élus agissent dans ce système intercommunal dont ils veulent tirer une légitimité politique supplémentaire en vue d'assurer leur réélection sur le marché politique local Mahamadou (2013). La gestion entre compromis et négociations de ces enjeux est souvent source de conflits entre les maires qui se sont accordés le « droit de veto » dans la gestion de l'intercommunalité du Mono.

CONCLUSION

Poser le problème de l'intercommunalité, c'est poser le problème de la décentralisation. L'intercommunalité est au cœur des questions liées à l'émergence des pouvoirs locaux et par ricochet au développement local. Elle est un instrument de la décentralisation qui peut contribuer au développement local. Elle est un bel outil, à condition qu'on s'en serve. Cela dépend certes des élus mais aussi de la politique de l'Etat. Chevènement (2006).

Depuis sa mise en place, le développement de l'intercommunalité du Mono n'est plus une chose aisée. Malgré dix ans d'exercice et plusieurs services rendus à la population dont certains gratuits, l'intercommunalité du Mono demeure mal connue des acteurs communaux. Très peu d'acteurs connaissent cette structure intercommunale ainsi que ses domaines de compétences. Certains la considèrent même comme une structure de pré-collecte.

L'information qui doit s'inscrire dans une dynamique tendant vers une plus grande exigence démocratique est mise à mal. Aucun mécanisme n'est fonctionnel pour impliquer la société civile/les citoyens dans les prises de décisions. La démocratie locale est ainsi limitée à celle des élections, et l'intercommunalité prend les traits d'un simple guichet destiné à des citoyens consommateurs. L'information, la sensibilisation, la formation, par lesquelles les élus sont capables de donner du sens aux politiques qu'ils mènent, d'assurer la transparence de leurs actions et de permettre aux citoyens de s'en approprier les enjeux de l'intercommunalité sont écartées par les maires. Il est bien vrai que certains mécanismes sont prévus afin d'impliquer les citoyens et les services déconcentrés de l'Etat dans le fonctionnement de l'intercommunalité, mais ces derniers ne sont pas fonctionnels. Ainsi le dialogue entre les acteurs locaux et la coopération intercommunale est très faible. Les rapports entre les élus et les citoyens n'existent pratiquement pas.

La plupart des projets exécutés sont élaborés et mis en œuvre sans les acteurs locaux. L'adhésion à un véritable « pacte civique », appuyé sur le travail commun des élus, des organisations et des habitants pour une transformation durable de la société, par l'implication de tous est fragilisée. L'intercommunalité du Mono est donc gérée comme une organisation verticale des pouvoirs locaux. La gouvernance locale qui désigne les interactions entre les différents acteurs au niveau local, allant des autorités locales et des représentants de la société civile au secteur privé est presque inexistante. Elle fonctionne comme un pouvoir différent du pouvoir local.

Malgré l'existence d'un organe de prise de décision à savoir le conseil de communauté, c'est le bureau exécutif constitué des maires qui déterminent, orientent la prise des décisions et les exécutent. Certains élus ne sont pas souvent informés ou peu informés des décisions prises et des projets exécutés par leur intercommunalité. La plupart des élus communaux du Mono ne maîtrisent pas bien le fonctionnement de l'intercommunalité et restent indifférents à son développement. Certains de ces élus pensent que l'intercommunalité du Mono est la « chose » des maires, tandis que d'autres perçoivent cette coopération comme un « guichet » pour capter des fonds.

GI-Mono est devenu un nouvel espace politique, distributeur de pouvoir au niveau local et intercommunal aux maires où chacun cherche par des jeux et des stratégies à maximiser la chance de son côté afin de tirer une légitimité politique supplémentaire en vue d'assurer leur réélection sur le marché politique local. La gestion de ces enjeux et stratégies au sommet de la structure intercommunale est souvent source de conflits d'intérêts et de leadership entre les maires.

L'intercommunalité du Mono est une belle promesse de développement local, qui doit être également une promesse pour la démocratie et de la gouvernance. Pour cela, il ne faut pas que l'intercommunalité sombre dans la banalité en se contentant d'administrer le territoire qu'elle doit au contraire

chercher à animer. Pour Desage et Guéranger (2011 :229) « L'intercommunalité comme la démocratie sont des affaires trop sérieuses pour être laissées aux seuls élus. ». Elle doit donc considérer la diversité des acteurs de son territoire, qu'ils soient élus, associations ou habitants, en travaillant davantage sur l'information, sur la sensibilisation et le débat, sur l'élaboration partagée des projets de développement local et l'implication de l'ensemble de la société. L'intercommunalité ne doit donc plus paraître comme un simple dispensateur d'équipements et de services, mais un véritable outil de développement local des communes du Mono.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 1- Adjaho, R., 2002, *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde. Etat sommaire et enjeux*. Cotonou, CODEP, 194p.
- 2- Bachelard, P. 1993, *Les acteurs du développement local*, Paris, Editions L'harmattan, 190p.
- 3- Bako-Arifari N., Laurent P-J., 1998, « *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara* », Bull. de l'APD n°15, pp 65-90.
- 4- Becker H P., 1963, *Outsiders Etude de sociologie de la déviations*, Paris, Métailié, 247 p.
- 5- Cazeneuve J., 1976, *Dix grandes notions de sociologie*, Paris, Editions du Seuil, 245 p.
- 6- Codjo C, 2007, *Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes –Nikki, Boukombé et Coby-* Mémoire de Master, Institut de Professionnalisation en Management, Ouagadougou, Burkina Faso, 75p.
- 7- Chevènement J-P., 2006, *L'avenir de l'intercommunalité, Communication à la 17ème convention nationale de l'Assemblée des Communautés de France, Deauville*.
- 8- Crozier, M., Friedberg, E., 1977, 1981, *L'Acteur et le système*, Editions du Seuil, p.47.
- 9- Deberre J-C, 2007, *Décentralisation et développement local*, Afrique contemporaine 2007/1, N° 221, pp. 45-54.
- 10-Dèhoumon P., 1999, *Aperçu sur le Projet de Décentralisation Territoriale en cours au Bénin*. Dans : Actes du Séminaire sur Décentralisation et Chefferie Traditionnelle au Bénin. Organisé par la GTZ et la Fondation Konrad Adenauer.

- 11-Dehoumon P., 2006, *La décentralisation entre risque et espoirs*. Cotonou, COPEF, 314p.
- 12-Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 247p.
- 13-Djekouri-Dagbo, 2003, *Les collectivités territoriales à l'épreuve de la coopération décentralisée*, Thèse de doctorat en droit, Université René Descartes, Paris V.
- 14-Eliasoph, N., 2010, *L'évitement du politique. Comment les américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*, Paris, Economica, 352p.
- 15-Ferréol G et al (2014), *dictionnaire de sociologie*, 4^e édition revue et augmentée, Paris, ARMAND COLIN, 329p.
- 16-25-Fischer G. N., 1987, *Les concepts fondamentaux de la psychologie sociale*, Paris, Dunod, 378 p.
- 17-Gaxie D., 1997, « *Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale* », in *l'intercommunalité, bilan et perspectives* ; Paris, PUF-CURA P, pp. 25-49.
- 18-Gilbert G., 1997, *Intercommunalité enjeu du développement local in intercommunalité bilan et perspectives*, Paris, P.U.F, pp.196-206.
- 19-Gourgues, G., 2012, « *Compte rendu de l'ouvrage La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », *Revue française de science politique*, vol. 62, n° 2, pp. 326 -328.
- 20-Gurvitch G., 1968, *La vocation actuelle de la sociologie*, tome premier : vers la sociologie différentielle, Paris, PUF, 508p.
- 21-Guyer, J., 1992, *Representation without Taxation : An Essay on Democracy in Rural Nigeria*, 1952 1990. *African Studies Review* 35 (1) : pp 41-79.
- 22-Grefte X., 2002, *Le développement local*, Edition de l'Aube, Collection Bibliothèque des territoires, 199 p.

- 23-Hoffmann E., 2004, « *La planification des projets de développement, camisole ou boussole ? L'articulation entre planification et évaluation dans les stratégies opérationnelles des ONG* », in QUEINNEC E. (dir), Les organisations non gouvernementales et le management : d'une relation occultée à une problématique auscultée, Edition Vuibert, pp.297-319.
- 24-Hurand A., 2008, « *Enjeux et limites de la démocratie locale* », Paris, HEC, 21p.
- 25-Jean E.et al, 2004, *Dictionnaire de la sociologie*, Paris, Hatier, 448 p.
- 26-Jacob J.P., 1998, *L'enlisement des réformes de l'administration en milieu rural ouest africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes*. Bulletin de l'APAD 15 : pp119-137.
- 27-Kougbeadjo A., 2006, *Intercommunalité et International. L'engagement des structures intercommunales dans une coopération décentralisée*, 35p.
- 28-Kpatchavi, A. 2009, *Etat des lieux de la reddition des comptes dans les communes de Dogbo, Ouinhi et Sinendé et élaboration d'indicateurs de suivi-évaluation*, SNV, Cotonou, 96 p.
- 29-Lascoumes, P. & Le Galès, P. 2005 (dir). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 372p.
- 30-Laléyé M., 2003, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*. Paris, L'Harmattan, 327p.
- 31-Lévi-strauss C., 2008, *Nature, culture et société : les structures élémentaires de la parenté*, Paris, Flammarion, 128 p.
- 32-Le Saout R., 1996, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunalités*, Université de Nantes, Faculté des lettres et sciences humaines, Thèse de doctorat de sociologique, 273 p.

- 33-Le Saout R., 2000, *l'intercommunalité, un pouvoir inachevé*. In : Revue française de science politique, 50e année, n°3, pp 439-461.
- 34-Le Saout R., 2012, *Réformer l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, P.U.R, pp.207-225.
- 35-Loubet L., 2011, *les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité. Exemple de l'agglomération toulousaine*, thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse le Mirail, 474p.
- 36-Mahamadou S., 2013, *Pratiques et visages de l'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes. : Enjeux locaux de l'émergence d'un nouvel espace politique et institutionnel*, Science politique, Université Nice Sophia Antipolis, Français, 465p.
- 37-Mambo P.Y., 2009, *Droit des villes en Afrique : étude de la décentralisation ivoirienne*, Paris, Editions l'Harmattan, 546p.
- 38-N'dah, P., 2006, *Méthodologie de la recherche : de la problématique à la discussion des résultats*, Abidjan EDUCI, 273p.
- 39-Olivier de Sardan, J.P., 1995, *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala, 287p.
- 40-Olivier de Sardan J.P., 2008, *A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique*, Discussion Paper No, 23p.
- 41-Olivier de Sardan, J.P., 2009, *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, Working Paper No, 56p.
- 42-Paugam S., 2008, *La pratique de la sociologie*, Paris, PUF, 198 p.
- 43-PNUD, 2004, *Rapport sur le Développement au Bénin*.
- 44-Tingbe-Azalou A., 2017, *les sciences humaines et sociales au service du développement*, Conférence inaugurale, FASHS, Université d'Abomey-Calavi, Les éditions Revue Dezan, UAC, ISBN 978-99919-2-861-6

- 45-Quivy R Van Campenhoudt L., 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 262 p.
- 46-Vedel, G., Delvolvé, P., 1973, *Droit administratif, t. I II, Thémis Droit*. Paris, PUF, 280p.
- 47-Weinsou C. G. et al, 2006 ; *Démystifier la planification : appropriation du processus de développement communal au Bénin ; KIT et SNV-Bénin*, 74p.

Webographie

- 1- Blundo G et Mongbo R, 1998, « Editorial », Bulletin de l'APAD, mis en ligne le 06 octobre 2006, Consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://apad.revues.org/521>
- 2- Loubet L., 2012, « *L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments* », L'Espace Politique, mis en ligne le 18 octobre 2013, consulté le 07 juillet 2016. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2454> ; DOI :10.4000/espacepolitique.2454
- 3- Le Meur P Y., 2006, « *Décentralisation et développement local - Espace public, légitimité et contrôle des ressources* », Le bulletin de l'APAD, n° 17, Anthropologie de la santé, mis en ligne le : 4 octobre 2006. URL : <http://apad.revues.org/document496.html>. Consulté le 8 novembre 2017.

Lois et décrets

- 1- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes en République du Bénin
- 2- Loi N° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Benin
- 3- Loi n°2009-17 du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin

- 4- Décret n° 2012-308 du 28 août 2012 portant règles de création, d'organisation et de gestion des établissements publics de coopération intercommunale en République du Bénin.

ANNEXES

Annexe 1

Guide d'entretien adresse aux élus communaux, élus communautaires et au personnel de l'intercommunalité

1- Identification

- 1.1- Nom et prénoms
- 1.2- Profession
- 1.3- Sexe
- 1.4- Statut social
- 1.5- Age
- 1.6- Commune

2- Contexte de l'entretien

- 2.1- Date
- 2.2- Heure de début
- 2.3- Heure de fin

3- Décentralisation et intercommunalité

- 3.1- L'intercommunalité : définition, fonction et objectif
- 3.2- Lien entre décentralisation et intercommunalité
- 3.3- Lien entre décentralisation, intercommunalité et développement local

4- Intercommunalité du Mono

- 4.1- Contexte de création du GI-Mono
- 4.2- Objectifs et domaines de compétences de GI-Mono
- 4.3- Cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono

5- Démocratie locale au niveau du GI-Mono

- 5.1- Etat de connaissance de GI-Mono par la société civile/les citoyens
- 5.2- Mécanisme de prise de décisions

6.3- Mécanisme d'implication des citoyens dans les prises de décisions au niveau de GI-Mono

6- Gouvernance locale dans la gestion du GI-Mono

6.1- Mécanisme de compte rendu à la population

6.2- Mécanisme d'élaboration des projets de développement

6.3- Mécanisme de suivi et de contrôle impliquant la société civile

7- Perceptions et pratiques des élus communaux

7.1- Flux d'information entre les différents organes du GI-Mono

7.2- Récupération des actions du GI-Mono par les maires

7.3- Perception des élus communaux par rapport à l'intercommunalité

7.4- Conflits d'intérêts et de leadership au niveau de l'intercommunalité du Mono

Annexe 2

Guide d'entretien adresse aux associations de développement, aux citoyens et aux agents des services déconcentrés

1- Identification

- 1.1- Nom et prénoms
- 1.2- Profession
- 1.3- Sexe
- 1.4- Statut social
- 1.5- Age
- 1.6- Commune

2- Contexte de l'entretien

- 2.1- Date
- 2.2- Heure de début
- 2.3- Heure de fin

3- Décentralisation et intercommunalité

- 3.1- L'intercommunalité : définition, fonction et objectif
- 3.2- Lien entre décentralisation et intercommunalité
- 3.3- Lien entre décentralisation, intercommunalité et développement local
- 3.4- Rôle des services déconcentrés dans le fonctionnement des institutions de la décentralisation
- 3.5- Place et rôle de la société civil ou du citoyen dans le fonctionnement des institutions de la décentralisation

4- Intercommunalité du Mono

- 4.1- Connaissance des élus communaux membre du conseil de communauté de l'intercommunalité
- 4.2- Compétences de l'intercommunalité du Mono
- 4.3- Cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono

5- Démocratie locale au niveau du GI-Mono

- 5.1- Connaissance de l'intercommunalité du Mono
- 5.2- Par quel moyen connaissez-vous l'intercommunalité
- 5.3- Mécanisme d'implication des citoyens dans les prises de décisions au niveau de GI-Mono

6- Gouvernance locale dans la gestion du GI-Mono

- 6.1- Mécanisme de compte rendu à la population
- 6.2- Participation à l'élaboration des projets de développement
- 6.3- Mécanisme de suivi et de contrôle impliquant la société civile

7- Perceptions des citoyens par aux mécanismes de fonctionnement de l'intercommunalité

- 7.1- Perception par rapport à l'intercommunalités
- 7.2- Perceptions par rapport à la gestion de l'intercommunalité par les élus communaux
- 7.3- Perception par rapport à la place et au rôle du citoyen dans le fonctionnement de l'intercommunalité

Annexe 3

Grille d'observation

- 1- Observation des pratiques des élus communaux.
- 2- Observation des réalisations des projets intercommunaux
- 3- Observation participante lors des réunions du conseil de communauté

TABLE DES MATIERES

Dédicace.....	3
Remerciements.....	4
Sigles et acronymes.....	5
Liste des illustrations	Erreur ! Signet non défini.
Résumé.....	7
INTRODUCTION	8
PREMIÈRE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE	12
CHAPITRE 1 : Cadre théorique de la recherche	13
1.1. Problématique	13
1.1.1. Constats.....	13
1.1.2. Démocratie locale et gouvernance locale dans la gestion de l'intercommunalité.....	15
1.1.3. Logiques et pratiques des élus dans la gestion de l'intercommunalité du Mono	20
1.1.4. Hypothèses.....	23
1.1.5. Objectif général	23
1.1.6. Objectifs spécifiques.....	23
1.2. Clarification conceptuelle	23
1.3. Revue de littérature	29
1.4. Justification du choix du sujet.....	34
CHAPITRE 2 : Démarche méthodologique et présentation du cadre de la recherche	37
2.1. Présentation du cadre de la recherche.....	37
2.1.1. Situation géographique et administrative du Mono.....	37
2.1.2. Caractéristiques démographiques et Activités économiques.....	38
2.1.3. Organisation sociale du Mono	39
2.2. Typologie des acteurs du développement local	40
2.2.1. Etat à travers ses services déconcentrés	40
2.2.2. Collectivités locales	40

2.2.3. Populations	41
2.2.4. Organisations de la Société Civile (ONG, OCB, associations...)	41
2.2.5. Institutions de développement ou Partenaires au développement	41
2.2.6. Secteur privé	42
2.3. Nature de l'intercommunalité du Mono	42
2.4. Démarche méthodologique	43
2.4.1. Justification du cadre de la recherche	43
2.4.2. Nature de La recherche	44
2.4.3. Groupe cible et échantillonnage	44
2.4.4. Variables étudiées	46
2.4.5. Techniques et outils de collecte de données	48
2.4.5.1. Revue documentaire	48
2.4.5.2. Entretien semi structuré.....	49
2.4.5.3. Observation directe.....	49
2.4.6. Collecte des données	49
2.4.6.1. Pré-enquête	50
2.4.6.2. Pré-test.....	50
2.4.6.3. Enquête proprement dite	50
2.4.7. Techniques de traitement et d'analyse des données	51
2.4.8. Modèle d'analyse.....	51
2.4.9. Aspects éthiques	54
2.4.10. Difficultés rencontrées.....	54

DEUXIEME PARTIE : FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE

DU MONO	56
----------------------	-----------

CHAPITRE 3 : Démocratie locale et gouvernance locale dans la gestion de l'intercommunalité du Mono

3.1. Cadre institutionnel et domaines de compétences de l'intercommunalité du Mono	57
3.1.1. Contexte de création de GI-Mono	57
3.1.2. Domaines de compétences de GI-Mono.....	59
3.1.3. Cadre institutionnel de l'intercommunalité du Mono	60

3.1.3.1. Conseil de communauté.....	60
3.1.3.2. Bureau de conseil de communauté	61
3.1.3.3. Direction exécutive	61
3.2. Relation entre l’intercommunalité et la société civil/citoyen	63
3.2.1. GI-Mono peu connu des citoyens	63
3.2.2. Rôle du citoyen dans les prises de décisions au niveau du GI-Mono	66
3.3. Gouvernance locale dans la gestion de l’intercommunalité du Mono	70
CHAPITRE 4 : Logiques et pratiques des élus communaux dans la gestion de l’intercommunalité du Mono	74
4.1. Pratiques des Maires dans la gestion de l’intercommunalité	74
4.1.1. Influence des maires dans la prise des décisions au niveau GI-Mono	74
4.1.2. Récupération des actions de GI-Mono par des maires	78
4.2. Perceptions des élus par rapport à l’intercommunalité	81
4.3. Conflits d’intérêt et de leadership au niveau de l’intercommunalité du Mono	84
CONCLUSION	87
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	90
Webographie.....	94
ANNEXES	966