



Université d'Abomey-Calavi

Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines

Ecole Doctorale Pluridisciplinaire

« *Espace-Cultures-Développement* »

Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA)

Filière : Sociologie - Anthropologie

Option : Sociologie du développement

Mémoire du Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA)

Thème :

Contrôle citoyen de l'action publique dans la commune d'Avrankou : dynamiques et contraintes

Réalisé par :

Coffi Fiacre Fortuné NOUWADJRO

Sous la direction de :

Professeur Albert NOUHOUAYI

et

Professeur Adolphe Codjovi KPATCHAVI

Année académique 2012 - 2013

Soutenu publiquement le 25 septembre 2013 au CEFORP avec la note **15/20** : **mention Bien**

Membres du Jury :

Président : Professeur Albert NOUHOUAYI

Rapporteur : Professeur Adolphe Codjovi KPATCHAVI

Examineur : Docteur Amédée ODUNLAMI

Introduction

Le début des années soixante a consacré l'accession à la souveraineté internationale de la plupart des Etats africains. Cette autonomie a été fortement marquée par des bouleversements sociopolitiques notamment l'avènement du modèle étatique dans la gestion des nouvelles sociétés africaines. Ce modèle de gestion importé des sociétés industrielles a été une source de violence et de remise en cause sur le continent. Fort de ce constat, plusieurs conceptions de l'Etat se sont retrouvées de plus en plus institutionnalisées et le vocabulaire étatique occupe la sphère sociale. Le concept de démocratie¹ en constitue le plus fréquent dans le discours des dirigeants des jeunes Etats. Celui de société civile² qui accompagne les transitions démocratiques occupe aussi une place non négligeable dans le vocabulaire politique à côté d'autres comme la bonne gouvernance, ou encore le développement économique et social. Il va donc de soi que la société civile ne pourrait éclore que dans un système démocratique où les citoyens expriment librement leurs points de vue face à la gestion du pouvoir. Ce type de gouvernance étant nouveau en Afrique, la société civile qui accompagne ces transitions y est encore jeune. Jean-Pierre Olivier de Sardan (2009) y voit une forme d'institution promue par les agences de développement autour des thématiques de la « participation » et de l' « empowerment ». Ce qui instaure dans les collectivités locales, un mode de gouvernance qu'il qualifie d'associatif³. Elle apparaît donc comme un processus général d'appropriation, par les peuples et les citoyens d'un pays, organisés en dehors de l'Etat et des autres cadres politiques traditionnels de la politique, c'est-à-dire du droit à la participation à l'activité publique pour la définition et

¹ Max Weber cité par Kpatchavi (2010) percevait la démocratie comme l'institutionnalisation d'une rationalité dans laquelle chaque fonctionnaire a une tâche spécifique à accomplir et est pleinement responsable de ses agissements vis-à-vis de sa hiérarchie

² Selon Francis Akindes (2003), les usages du concept société civile ne sont pas politiquement neutres

³ Jean Pierre Olivier de Sardan découvre qu'en Afrique de l'Ouest, huit modes de gouvernance (dont le mode associatif) sont développés dans les collectivités locales

la détermination de leur condition générale d'existence. Ainsi, le fort taux d'analphabétisme en Afrique constitue un frein à l'émergence d'une société civile dynamique, où elle est souvent confondue à la société publique et à l'Etat. La démocratie qui est une notion transposée dans nos systèmes politiques après les indépendances, est la condition première de l'émergence des organisations de la société civile. Cette dernière étant neuve et peu connue en Afrique, elle n'a pas fini de structurer tous ses contours. C'est pourquoi la société civile y éprouve une difficulté d'émergence. Aujourd'hui, son implication dans le développement local est considérée comme un des défis majeurs pour une gouvernance de proximité et de démocratie participative. La collectivité locale est assimilée à une organisation poursuivant des objectifs utilitaires de développement dont la logique de gouvernement est orientée vers la recherche de l'efficacité (Mayoukou, 2003). La gestion participative des citoyens⁴ aux affaires publiques locales étant, actuellement, à la fois une exigence des partenaires au développement, et un moyen de positionnement et de revendication du mouvement associatif et du secteur privé naissant, les organisations communautaires de base apparaissent comme un levier indispensable à la promotion de la bonne gouvernance et une alternative pertinente à la lutte contre la pauvreté. Ainsi, dans nos collectivités locales, notamment dans les communautés rurales, les populations s'organisent, initient des activités d'autopromotion et tentent de prendre le développement de leur terroir en charge. Leur apport dans le développement local est essentiel. Autrement, il s'agit de la manifestation de la sociale selon Ackerman (2005). Toutefois, la gestion au quotidien de leur collectivité semble leur échapper au profit d'une classe politique élue pour représenter et gérer les

⁴ J.J. Rousseau cité par Colas (1992) : « dès lors que chacun a consenti à l'acte qui fait naître un peuple comme peuple, il n'est plus seulement un sujet soumis aux lois de l'Etat, mais un citoyen qui participe à l'autorité souveraine ». Ceci est d'autant plus vrai que chaque collectivité locale n'est qu'un « artefact rationnel » créé par la communauté des citoyens.

intérêts locaux. C'est dans cette perspective que le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) trouve son fondement et sa justification. Au demeurant, dans la plupart des constitutions africaines, les constituants affirment leur adhésion à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui stipule en son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration ». C'est pourquoi, depuis l'historique conférence des forces vives de la Nation en février 1990, la République du Bénin s'est engagée dans un processus de démocratisation de son espace empêchant du coup, l'Etat d'étouffer les initiatives individuelles et collectives des citoyens. Ainsi, la société civile autrefois clandestine s'est libérée et mène ses activités à visage découvert en vue de la prise en charge et de la défense des intérêts des citoyens. Le principe de démocratie à la base adopté à cet effet dans la mise en œuvre du processus de décentralisation confie désormais au citoyen un rôle déterminant à jouer. Il s'agit pour le citoyen qu'il soit au niveau local ou national, de participer non seulement à la définition et à la formulation des politiques de développement, mais aussi, dans la gestion du processus de la démocratisation et de la construction de la cité. Ceci fait évidemment appel à la responsabilisation du citoyen découlant du pacte social tacite entre les citoyens et leurs représentants élus que sont les conseils communaux. Citoyens et élus sont alors tous devenus des acteurs appelés à agir dans un système pour le développement commun de leur territoire. Ainsi, dans la sociologie qui privilégie l'acteur, le système est influencé, voire transformé par l'action des acteurs qui peuvent agir selon les lois de la mobilisation collective ou encore par l'action individuelle dans la vie quotidienne. Dans ce jeu des acteurs, on est amené à se demander comment est appréhendée et mis en œuvre par les élus locaux, cette « obligation redditionnelle qui pèse sur les jeunes démocraties locales

dans la gestion des affaires publiques locales ? Aussi, comment ce droit de contrôle dont dispose la «société» est-il appréhendé et exercé par les citoyens dans les collectivités locales en milieu rural ?

Ces questionnements justifient cette recherche intitulée : «*Contrôle citoyen de l'action publique dans la commune d'Avrankou : dynamiques et contraintes*». Les élus locaux semblent en effet ne pas appréhender le CCAP comme étant une forme de participation de leurs administrés à la gestion des affaires publiques locales. De même, l'implication de la société civile dans le développement local doit-être considérée comme un des défis majeurs pour une gouvernance de proximité et de démocratie participative. La gouvernance participative au plan local étant un moyen de positionnement et de revendication de la bonne gouvernance et de l'efficacité croissante du développement, la détermination des facteurs sociologiques constituant des entraves à la mise en œuvre du CCAP dans les communes rurales du Bénin s'avère indispensable pour diagnostiquer le handicap à une réelle démocratisation des espaces locaux. La démarche devant nous conduire aux résultats escomptés s'appuie sur le cadre de référence de la commune d'Avrankou et s'articule autour de quatre chapitres. Le premier chapitre présente le cadre théorique de l'étude à travers des éléments concourant à définir la légitimité du CCAP par la revue de littérature ; viennent ensuite la problématique, l'hypothèse et l'objectif de la recherche. Le deuxième chapitre retrace la démarche méthodologique, et donc l'ensemble des procédés et techniques mis en œuvre pour la collecte des informations. Le troisième chapitre présente les résultats obtenus à partir de la collecte des informations et en propose une analyse. Enfin, le quatrième chapitre propose une interprétation et une discussion des résultats ainsi que des stratégies pour capitaliser les expériences liées à la mise en œuvre du CCAP dans les collectivités locales.

Chapitre 1 – Cadre théorique

Chapitre 1 : Cadre théorique

1.1. Problématique

La fin des années 80 a été marquée par la mise en évidence notamment par la Banque Mondiale, de problèmes liés à la définition et à la gestion des politiques publiques dans les pays en développement. Les difficultés rencontrées par les pays endettés souvent liées à l'inefficacité des décisions publiques et à l'incapacité de l'Etat à prendre en compte les intérêts de la population ont été qualifiées de problèmes de gouvernance (Michel AMBERT, 2003). Ce qui est attendu d'une « distribution du pouvoir » dans la société et donc une meilleure prise en compte des intérêts des populations. Cette situation a justifié la politique de décentralisation amorcée en Afrique depuis les années 80 et réintroduit plus que jamais la problématique de la participation, restée jusque-là confinée dans le monde rural (Akindes, 2003), comme moyen d'intervention. Cette dernière est perçue comme une démarche complexe. Olivier de Sardan⁵ fait remarquer alors que la notion de participation relève plus de l'idéologie que de la science socio-anthropologique. Dans sa mise en œuvre en effet, elle prend appui sur un ensemble de concepts tels que la société civile et le développement local⁶ qui sont désormais plus opératoires. Dans l'acception libérale, la société civile devra constituer un contrepoids à l'Etat. En Afrique, l'usage qui est aujourd'hui fait de ce concept est particulièrement intéressant. Pour ce faire, la construction d'un dialogue social permanent entre les détenteurs du pouvoir (les élus locaux) et leurs mandants (les citoyens) est nécessaire (Malena, 2003). La décentralisation, en tant que processus démocratique en cours au Bénin devrait donc offrir les conditions propices à la participation de toutes les composantes de la société en quête de mieux-être et de redistribution équitable

⁵ Olivier de Sardan J.-P., « Les approches participatives en matière de développement rural. Point de vue des sciences sociales », 1996.

⁶ Sawadogo (1998) « le développement local est une notion plus floue, non administrative, que l'on pourrait définir comme une dynamique de groupes locaux destinée à améliorer les conditions économiques et sociales de l'espace où ils vivent »

des fruits collectifs des politiques de développement. Pour influencer positivement et efficacement, ces politiques, il faut agir sur l'instrument majeur qu'est le contenant desdites politiques sur le budget communal. Par ailleurs, depuis l'accession du Bénin à la souveraineté nationale et internationale et plus spécifiquement depuis l'avènement du renouveau démocratique en 1990, la participation des masses populaires aux prises de décisions s'est limitée à l'organisation des élections des représentants des peuples dans certaines institutions de la République. La concertation⁷ avec les populations et leurs organisations sur les problèmes de développement n'est pas la priorité majeure des gouvernements. De plus, aux termes de l'article 54 alinéa 1 de la constitution du 11 décembre 1990, il revient stricto sensu au Président de la République, seul détenteur du pouvoir exécutif, la prérogative de déterminer et de conduire la politique de la nation. En d'autres termes, les stratégies et les moyens devant impacter la vie socioéconomique des béninois sont déterminés par la seule volonté d'un homme ou du moins par l'équipe gouvernementale qui l'accompagne dans sa mission sans une obligation formelle de concertation du peuple à la base. Les organes constitutionnels qui consultés en lieu et place des populations à savoir le Conseil Economique Social (CES) et le parlement n'ont aucune influence sur les politiques vu la faible marge de manœuvres que leur confère la constitution : le CES n'émet que des avis consultatifs (article 139 de la constitution) tandis que le parlement ne peut modifier une ligne budgétaire sans indiquer les sources de son financement (article 107 de la constitution) ; ce qui limite leur possibilité de réorienter certaines politiques. Ce procédé, excluant la base, qui a prévalu depuis les indépendances à nos jours, associé à d'autres facteurs, a produit un résultat sans équivoque au regard de l'objectif de lutte contre

⁷ Kpatchavi (2010) parlera de gouvernance concertée en termes de professionnalisation de la participation citoyenne

la pauvreté, leitmotiv de tous les discours programmes de développement au Bénin et l'un des points principaux des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ; la pauvreté s'est aggravée (cf Rapport du MAEP sur le Bénin). Malgré les dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme relative à l'inclusion et à la participation des populations dans la mise en œuvre des politiques publiques ratifiées par un grand nombre de pays du monde, (Article 21 : toute personne a le Droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis...). La plupart des efforts en matière d'implication de la société civile pour renforcer la responsabilisation sociale, autrement la reddition des comptes (Kpatchavi, 2010)⁸ ont tendance à n'être que des mouvements ponctuels, initiés par des activités de la société civile et auxquels des fonctionnaires ouverts, croyant à la valeur et au pouvoir de la participation démocratique, s'associent. De telles stratégies sont rarement institutionnalisées au plan légal ou enracinées dans le système étatique. Comme Walter Eberlei (2001) l'a écrit, un certain type de « culture de l'événement » tend à prévaloir quand les concepts de participation sociale et d'engagement civique entrent en jeu (Eberlei, 2001,9). De nombreux fonctionnaires semblent croire que ces concepts se limitent à l'organisation d'auditions publiques, d'ateliers, de consultations, sans l'instauration d'un dialogue interactif à long terme avec la société civile. Or, le processus de décentralisation amorcée par le Bénin depuis 2003 repose sur deux objectifs à savoir :

- 1) le développement à la base entendu par l'amélioration des conditions de vie des communautés sur le plan monétaire et non monétaire, et

⁸ Kpatchavi (2010), « Dans la littérature de la banque mondiale sur la gouvernance, on assimile le terme reddition des comptes à celui de la responsabilisation sociale ; celle-ci étant définie comme une démarche centrée orientée vers le renforcement des responsabilités fondées sur l'engagement citoyen

2) la démocratie à la base qui s'exprime par la gouvernance de la cité par les représentants des habitants de la cité (les élus locaux) et pour les habitants de la cité.

Cela va sans dire que la bonne gouvernance est un objectif de la décentralisation, annoncé pour le développement local. Elle devrait alors correspondre à des transformations des formes de l'action publique et pas seulement à une mutation d'échelle. Les mécanismes instaurés par ce processus devraient accompagner et nourrir les dynamiques de base. L'adhésion au processus passe donc par un appui réel à la réalisation des actions publiques des acteurs, notamment les bénéficiaires qui sont des actionnaires locaux.

Si l'ambition de la décentralisation est de construire de nouveaux modes de régulation favorisant les relations entre les acteurs d'un même espace géographique, il n'en demeure pas moins que cette volonté à elle seule reste insuffisante, tant le processus exige du temps, de l'adaptation par tous les acteurs (administrateurs et administrés), des textes à la hauteur de l'ambition, mais aussi et surtout de la prospective et de l'invention du futur dans un dépassement de l'intérêt personnel. Ce processus tel une machine relève donc de l'apprentissage qui devrait s'appuyer sur la prospective et des stratégies qui favorisent la participation ; laquelle participation s'apparente aujourd'hui à une farce. En effet, la politique de décentralisation se déploie dans un contexte et un environnement marqué par le manque de confiance et une communication déficiente entre les acteurs de l'arène locale. Dans les communes, tout fonctionne comme si l'esprit et la lettre de la décentralisation étaient supposés acquis et intégrés. Ceci a pour conséquence l'entretien de malentendus, bien évidemment générateurs d'incompréhensions mutuelles. « *Les collectivités locales devront fonctionner comme des structures d'animation de la vie*

communale par un jeu de communication – implication – décision sur tout ce qui engage la vie des communautés en présence. Le registre de la communication, outre la circulation classique et basique de l'information, appelle un triple mouvement entre les institutions et les populations : celui de la consultation, celui de la concertation et celui de la négociation. » (Akindès, 2003).

Faut-il le rappeler, le deuxième objectif de la décentralisation béninoise évoqué plus haut investit le citoyen (l'habitant de la cité), d'une partie de la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Ceci est fortement affiché par la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, qui stipule en son article 2 que « *La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales* ». Cependant, depuis l'affirmation de la volonté de décentraliser la gestion publique en 1990 et la mise en application effective de cette volonté en 2003, les populations semblent ne pas maîtriser quels rôles leurs sont dévolus dans la gestion des affaires publiques locales. Aussi, les élus locaux ne semblent pas comprendre l'utilité de faire participer les citoyens à toutes les phases du développement de la cité (depuis l'élaboration des politiques jusqu'à l'évaluation en passant par la gestion du budget), oubliant que l'agio de la consultation des citoyens est l'intérêt général et celui de la négociation, toujours avec les mêmes acteurs, c'est le compromis à partir de positions et d'intérêts divergents. Quels sont alors les enjeux et les facteurs de blocage aux dispositions prévues par la loi et aux multiples efforts fournis par les divers acteurs pour faciliter la construction d'une véritable citoyenneté locale et sa manifestation? Autrement, comment les différents acteurs et groupes sociaux définissent et règlent les affaires qu'ils conçoivent comme publiques, en d'autres termes comment ils se gouvernent ?

1.2. Revue de littérature

Analyser les mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique amène à s'intéresser successivement aux questions de la gouvernance, à la notion de la citoyenneté et à celle de la société civile. Une documentation abondante et riche existe sur la notion de gouvernance et de citoyenneté. Cependant, elle tend vers une restriction quant aux problématiques liées à la société civile et notamment de contrôle citoyen de l'action publique (CCAP). A travers cette revue de littérature, nous ressortons les articulations évidentes ou non entre ces différentes notions afin de dégager les variables qui depuis la gouvernance locale dans son ensemble influencent les mécanismes de CCAP.

1.2.1. Le concept de la gouvernance et ses évolutions

Différents auteurs ont mené des réflexions sur la question de la gouvernance. Selon Stoker G. (1998), la gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. Ainsi, la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État. C'est pourquoi, Pecqueur Bernard, spécialiste du développement local, définit, la gouvernance comme « *un processus institutionnel et organisationnel de construction, d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires* »⁹. La gouvernance est alors un concept qui a beaucoup évolué depuis son apparition dans les débats entourant la problématique du développement vers la fin des années 1980. Dans les premiers essais classiques en sciences politiques sur le sujet, on parlait du concept de «gouvernabilité», qui plaçait le « droit » et

⁹ Pecqueur B., Le développement local, Syros, 2^e édition revue et augmentée, 2000.

«l'ordre» au centre du développement. Avec la fin de la guerre froide le concept de gouvernance s'est substitué à celui de «gouvernabilité». Il a été défini comme le remodelage ou la réinvention de la gestion publique, dans le sens large du terme, pour faire face aux nouveaux défis du développement à l'ère de la globalisation. La gouvernance aborde maintenant des questions liées aux mécanismes nécessaires à la négociation des différents intérêts dans la société. Elle est de plus en plus perçue comme un concept englobant une série de mécanismes et de processus susceptibles de maintenir le système, de responsabiliser la population et de faire en sorte que la société s'approprie le processus. C'est en effet, cette appropriation du processus qui est la clé de lance du développement local durable. Il convient donc de clarifier l'action responsable des acteurs dans l'espace « territoire » ; d'où la nécessité de s'intéresser à la question de la responsabilisation des acteurs dans la gouvernance locale.

1.2.2. Gouvernance locale et responsabilisation des acteurs

La gouvernance locale est généralement comprise comme la démocratisation des processus de décisions pour la gestion d'un territoire. Elle implique l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales quand elles existent, et la participation des populations, des ONG et des organisations de base au processus de prise de décisions. Elle doit contribuer de façon significative à la décentralisation démocratique, à la réduction de la pauvreté et à la gestion durable des ressources naturelles locales. La mise en œuvre concrète de la gouvernance locale suppose donc que chacun des acteurs appréhende correctement le cadre institutionnel dans lequel il évolue, connaît son rôle, ses responsabilités et les marges de manœuvres dont il dispose et qu'il peut exploiter. Cela implique notamment de reconnaître l'importance des différents acteurs locaux, y compris ceux qui sont traditionnellement marginalisés

notamment les citoyens et autres organisations de la société civile. En effet, selon Body-Gendrot et le Galès (1997), la notion de gouvernance va au-delà de ce qui se passe dans une organisation, à savoir la capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques. C'est pourquoi selon HOUNMENO G. (2003), elle renvoie non seulement à des actions collectives, mais aussi à une responsabilisation des différents acteurs et aux relations de partenariat entre ceux-ci dans le cadre de la promotion économique et sociale du terroir. Il met l'accent sur la notion de proximité géographique selon laquelle la démocratie participative est prônée. Cette proximité est au cœur de la cohabitation entre élus et citoyens qui postulent en effet que les actions publiques répondront d'autant mieux aux besoins réels des populations, qu'ils auront été définis au plus près des bénéficiaires et autant que possible par eux. Pour ce faire il met l'accent sur le fait que la décentralisation s'inscrit dans une réflexion sur la gouvernance. La finalité recherchée dans la pratique de la gouvernance étant le développement durable des territoires, on peut alors rechercher l'interaction entre la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté.

1.2.3. Gouvernance locale : facteur de réduction de la pauvreté

Bonfiglioli A. (2003), va quant à lui, au-delà du simple concept lié à la décentralisation pour relever, dans son ouvrage *La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*, certaines dimensions indispensables à la bonne gouvernance. Il s'agit de la participation d'individus, organisés ou non qu'il désigne encore par le terme d'«acteurs locaux» devant disposer de moyens d'actions dans le processus décisionnel local concernant le secteur public (cela inclut le partenariat avec tous les acteurs locaux) ; de la transparence ou partage de l'information, impliquant un comportement ouvert des procédures de décisions prises ; de l'équité de la part des autorités locales ; de la sensibilité à la

dimension genre ; de l'obligation redditionnelle des élus et des fonctionnaires ; et de l'efficacité des autorités locales dans la réalisation des objectifs ou la gestion des ressources publiques. Il va, d'un point de vue pratique, mettre l'accent sur le terme de «collectivité territoriale» ou «collectivité locale» correspondant à la notion de gouvernement local créées par la loi, allant des régions et des départements aux communes. Ainsi, la gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales par le biais des principes de libéralisation et d'équité, en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté. De ce fait, un système performant de planification, de fourniture, de fonctionnement et d'entretien des infrastructures et des services de base pour la réduction de la pauvreté devient un résultat imputable à la bonne gouvernance. Le concept de gouvernance locale implique alors le « transfert vertical » de responsabilités. Pour Carles Joseph, *«à l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques»*. C'est sans nul doute ce qui pousse Kpatchavi A. (2010) à dire que *«dans le cadre de la décentralisation, l'exercice de la reddition des comptes renvoie au concept de la gouvernance »*.

La reddition des comptes d'après ce dernier permet de combattre efficacement les menaces qui entravent la bonne gouvernance et qui ont pour noms corruption, clientélisme, captation¹⁰. Il faut alors appréhender la reddition des

¹⁰ Kpatchavi (2010) dans décentralisation reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin, expériences des communes de Dogbo – Ouinhi et Sinendé parle de (1) *corruption* comme phénomène qui fausse

comptes comme un mécanisme qui favorise la bonne gouvernance et contribue à éviter les crises de légitimité de la collectivité locale et de ses services. C'est alors une démarche facilitatrice de l'expression des groupes défavorisés et vulnérables. C'est d'ailleurs ce qui incite l'auteur à mettre l'accent sur les conditions de réussite de la démarche. Il s'agit entre autres du contexte politique favorable à l'émergence des organisations de la société civile et la manifestation de leurs droits, la participation élitiste des différents acteurs de la société, l'existence aussi bien de structures formelles qu'informelles et des cadres de concertation collectivité locale et société civile.

Que se passe-t-il donc dans les zones rurales comme Avrankou ?

1.2.4. Le modèle de gouvernance dans les zones rurales en Afrique

Hubert de Milly (2003) est allé au cœur des problèmes de développement des zones rurales en Afrique de l'Ouest caractérisées par de très faibles revenus par habitant. Il s'est appuyé sur le développement local (qu'il définit comme une dynamique de groupes locaux destinée à améliorer les conditions économiques et sociales de l'espace où ils vivent) en tant qu'objectif, mais aussi en tant que moyen de gouvernance locale. Pour lui, les processus de développement local dans les pays de l'Afrique subsaharienne ont un impact sur les institutions territoriales. Sa conception de la gouvernance locale dans ces pays nouvellement engagés dans le processus de décentralisation est une manière de révéler au grand jour les difficultés qui pendant longtemps ont entretenu et continuent d'entretenir le sous-développement dans les zones rurales en Afrique de l'Ouest. Elle vise à attirer l'attention des différents partenaires de développement en interaction sur la nécessité de réorienter et de bâtir de nouveaux projets qui

le marché et compromet la fourniture des services publics) ; (2) *clientélisme* en tant qu'option pour la direction inique des ressources publiques sur des groupes clients spécifiques, chamboulement de la dynamique de la compétition politique qui débouche sur une fourniture inefficace des services publics ; et (3) la *captation* comme étant le fait d'affecter lourdement les marchés et d'aggraver la situation des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement vis-à-vis des compagnies privées.

tiennent compte d'une réelle implication des communautés. Mais au-delà de cette implication, comment les citoyens peuvent-ils exercer un rétrocontrôle sur les actions développées ? Il importe donc de clarifier la notion de CCAP.

1.2.5. La notion de contrôle citoyen de l'action publique

L'expression contrôle citoyen est composée selon Social Watch Bénin (2009), de deux vocables : le contrôle et le citoyen. Le contrôle s'entend : la vérification de la validité ou de la légalité (de quelque chose), la surveillance attentive de la qualité ou du bon fonctionnement (d'un produit, d'une machine ou d'un système). Le citoyen en le prenant comme nom commun, désigne une personne majeure qui dispose du droit de vote et possède les droits et les devoirs liés à sa nationalité. En tant qu'adjectif, c'est par exemple un acte qui constitue ou apporte une contribution active à la vie publique nationale et à sa bonne marche ; il traduit dans ce cas, la notion de citoyenneté. De même, selon Malena C. et al. (2003), le CCAP est l'équivalent en français du terme anglais « social accountability ». Ce terme fait référence à toute action de la part des citoyens ou des organisations de la société civile (OSC) qui vise à contrôler l'action publique ou à obliger l'Etat de rendre compte aux citoyens. Pour ces auteurs, l'obligation de rendre compte aux citoyens est un élément fondamental de la bonne gouvernance. En effet, dans une démocratie, cette obligation découle du « pacte social » tacite entre les citoyens et leurs représentants et mandataires. Elus et fonctionnaires doivent être tenus comptables de : (i) leur conduite (ils doivent respecter les règles de droit et ne pas abuser de leurs pouvoirs ; et (ii) leur performance (ils doivent être au service de l'intérêt public d'une manière efficace, efficiente et équitable). Mieux, les mécanismes du CCAP sont parfois nommés des mécanismes « externes » ou « verticaux » de contrôle par opposition aux mécanismes « horizontaux » qui, plus conventionnels font partie de l'Etat. Les élections constituent de ce fait un

important moyen de contrôle « vertical » dans les pays démocratiques. Ici, la notion de contrôle citoyen de l'action publique désigne le large éventail de mesures et de mécanismes (autres que le suffrage) auxquels citoyens, communautés, organisations de la société civile et médias indépendants peuvent recourir s'ils souhaitent tenir élus et fonctionnaires comptables de leurs actions ; il s'agit entre autres de l'élaboration participative des politiques et des budgets, le suivi des dépenses et des prestations des services publics, les campagnes de revendication et la création de groupes de pression.

Trois types d'acteurs sont alors identifiés comme étant responsables dans la mise en œuvre de l'action publique. Il s'agit des élus, des fonctionnaires ou agents techniques et des citoyens. Il importe donc de s'intéresser à l'importance du contrôle citoyen de l'action publique afin de mieux cerner le rôle que joue chaque acteur.

1.2.6. Importance du contrôle citoyen de l'action publique

Apprécier l'importance du contrôle citoyen de l'action publique revient à cerner les thèses qui soutiennent cette notion. Malena et al (2003) en distingue trois. Il s'agit de : la bonne gouvernance, de l'efficacité croissante du développement et du renforcement des moyens d'actions. La question de la bonne gouvernance fait appel à l'obligation des représentants élus de rendre compte et cela constitue d'ailleurs un préalable à une démocratie effective. Selon Gaventa (2002), certains estiment que les relations entre citoyens et pouvoirs publics sont caractérisés par une « crise de légitimité ». Pour Paul (2002), ces relations sont tout simplement caractérisées par une « crise de gouvernance ». Ackerman (2003) souligne à cet effet que les mécanismes horizontaux de contrôle citoyen ont montré leurs limites quant à leur efficacité. Quant aux mécanismes verticaux, parlant principalement des élections, elles se sont révélées peu propices à tenir les élus et fonctionnaires comptables de leurs actions

particulières. Ainsi, les mécanismes de CCAP permettent aux citoyens ordinaires d'obtenir des informations, d'exprimer leurs besoins et d'obliger les représentants élus à rendre compte de leurs actions entre deux échéances électorales Malena (2003). Ces mécanismes rehaussent la capacité des citoyens de dépasser le stade des simples protestations et d'engager un dialogue avec les fonctionnaires et les politiciens de manière méthodique, constructive et systématique ; ce qui accroît la probabilité d'obtenir des changements positifs. La deuxième thèse quant à elle soutient qu'on peut parvenir à accroître l'efficacité du développement grâce à une meilleure prestation des services publics et à une conception plus éclairée des politiques. Les collectivités locales (pouvoirs publics décentralisés) n'arrivent pas à offrir les services essentiels aux citoyens à cause de problèmes endémiques. Aussi, les politiques sont souvent élaborés hors de toute transparence et de manière discrétionnaire. Dans ces conditions les objectifs et motivations des différents acteurs (décideurs, fournisseurs de services et citoyens) sont différents et parfois incompatibles. Cette situation est aggravée par une inégale répartition des informations et un déficit de communication. Comme les communautés à la base sont plus tributaires des services sociaux et moins bien préparées à tenir les élus comptables de leurs actions, ce sont elles qui sont les plus susceptibles de tirer profit des initiatives du CCAP. Par ailleurs, la troisième thèse indique que l'insatisfaction des pauvres à l'égard des pouvoirs publics s'explique surtout par le manque de capacité de réaction immédiate et de responsabilité de ces pouvoirs. Selon Narayan et al (2000), les institutions publiques sont « souvent ni sensibles aux besoins des pauvres, ni responsables devant eux ». C'est d'ailleurs le fondement de cette troisième thèse : « le renforcement des moyens d'action de certains groupes, et en particulier des pauvres ». Les mécanismes de CCAP en mettant à la disposition des pauvres des informations leur permettant d'exercer leurs droits et en les encourageant à faire connaître leurs réactions aux politiques

permettent de mieux faire entendre la voix des citoyens défavorisés et vulnérables. C'est ainsi que selon Reuben (2003), les mécanismes de CCAP jouent un rôle important dans l'amélioration de la gouvernance et l'approfondissement de la démocratie. D'après les théoriciens politiques, un des principaux rôles de la société civile est de tenir les pouvoirs publics comptables de leurs actions. Ainsi, le contrôle citoyen de l'action publique peut-être considéré comme une forme particulière d'engagement civique où les citoyens exigent des élus et des fonctionnaires qu'ils rendent compte de leurs actions. Le concept de contrôle citoyen de l'action publique est donc étroitement lié aux diverses notions de citoyenneté. En conséquence, la notion de contrôle citoyen de l'action publique ne peut-être dissociée de celle de la participation. C'est donc une démarche orientée vers les décideurs. On parle de contrôle citoyen de l'action publique quand les citoyens ordinaires, les organisations de la société civile obligent les détenteurs du pouvoir à rendre compte de leurs actions et à assumer leurs responsabilités. Cette notion renvoie à un large éventail de mesures et de mécanismes (autres que le suffrage) auxquels les citoyens, les communautés, les organisations de la société civile et les médias indépendants peuvent recourir pour influencer les tenants du pouvoir dans leurs actions. Le rôle important que sont appelés à jouer les citoyens à travers les dispositifs organisationnels que constitue la société civile amène à donc clarifier le contenu du concept de la société civile.

1.2.7. La notion de société civile

Francis Akindes (2003) propose une archéologie du concept société civile. Il développe en effet que c'est un fait curieux dans l'histoire des idées et des concepts que pour la première fois deux camps presque diamétralement opposés accordent leurs violons sur le contenu à donner au concept de société civile. A l'origine hégélienne, ce concept est passé par les

entrailles de la philosophie marxiste. On l'a retrouvé sous la plume de Karl Marx lui-même pour qui l'Etat, après avoir été débarrassé en Europe des formes anciennes de servitude, favorise à son tour, en les imposant et les justifiant par la contrainte légale, l'expansion de la société bourgeoise (Lantz, 1991, p.4). Pour Marx, il faut conduire le prolétariat par sa politisation à prendre conscience de lui-même pour faire pression sur l'Etat en vue d'aboutir au dépassement de la forme de l'Etat bourgeois. L'idée de renforcement des capacités organisationnelles de la société civile a pris ainsi forme chez Marx. Mais dans le camp marxiste, c'est Gramsci qui, entre 1932 et 1935, en fera le premier la théorie. Il envisageait dans ses *Cahiers de prison* de réfléchir sur le thème de l'autonomisation des groupes sociaux subalternes que le fascisme avait anéantis (Veauvy, 1991, p.19). C'est dans ce concept de société civile qu'il a capitalisé l'essentiel de sa réflexion. La société civile devra constituer un contrepoids à l'Etat et ne doit pas être confondue aux mouvements de corps de métiers qui ne sont qu'une évolution néo-corporative de l'Etat (Gallisot, 1991, p.6). Ainsi, la société civile occupe une place de plus en plus importante dans l'espace public. Son existence est antérieure aux formes démocratiques modernes. Hégel la définissait déjà comme le terrain de rencontre d'intérêts contradictoires et de marché, c'est-à-dire l'espace sociétal opposé à l'Etat. La conception hégélienne retrouve celle de Karl Marx selon qui la société civile serait un ensemble de relations enchâssées dans le marché. Par ailleurs, la définition des organisations de la société civile (OSC) en tant qu'organisations à but non lucratif et non étatiques a été opérationnalisée dans le but de participer pleinement à la promotion d'une citoyenneté active, exigeante et réceptive aux exigences de la modernité politique et ouverte aux conditions de son adoption par des sociétés qui aspirent à y accéder. La responsabilité sociétale des OSC est retracée dans leur charte comme un ensemble d'initiatives qui

intègrent volontairement les préoccupations éthiques, déontologiques et écologiques dans leurs opérations et dans leurs interactions avec les parties prenantes. Elle repose sur une démarche axée sur les résultats qui oblige à assumer la responsabilité des uns et de leurs activités sur le plan social, économique, écologique et culturel puis à rendre compte aux parties prenantes. Vue sous cet angle, la gouvernance fait appel à l'éthique et il importe de s'y interroger.

1.2.8. La décentralisation participative et l'éthique de la participation

L'idée de décentralisation au Bénin est basée essentiellement sur un processus participatif attribuant une personnalité juridique aux collectivités locales. Elle suppose donc une participation des citoyens et la responsabilisation des élus locaux dans la gestion des affaires publiques locales. Basée sur le rapprochement de l'administration du citoyen, la participation démocratique du citoyen à la gestion des affaires locales et le développement économique et social, le bénéfice attendu de la décentralisation devrait donc s'évaluer en termes de (i) meilleure participation des citoyens aux décisions dans le cadre d'un développement local mieux approprié, (ii) plus grande responsabilité vis-à-vis de la population, (iii) meilleure utilisation des ressources locales ainsi que des politiques décidées et mises en œuvre de manière plus efficace et mieux adaptée localement (Crook, 1998, p.462). La démocratie locale, mayonnaise de la décentralisation titube encore depuis bientôt deux décennies de mise en œuvre de ce processus. En effet, les élus locaux pour la plupart du temps ne sont pas suffisamment imprégnés de la philosophie de la décentralisation ainsi que de la logique de gouvernance qui s'en déduit. De même, les populations sont peu informées des règles du jeu de la décentralisation. Dans les démocraties locales, le rôle du citoyen est

primordial. Mais la polysémie de la citoyenneté est telle qu'il faut, avant d'aborder sa réalité dans le cadre des collectivités locales, rappeler ses principales dimensions. Elle implique en règle générale des critères d'appartenance à une communauté politique (Francis Akindes, 2003). L'existence de la communauté politique appelle donc l'exercice de pouvoir. Quelle est donc l'interaction qui se dégage de cette relation ?

1.2.9. La question de la citoyenneté face à l'exercice du pouvoir

« La citoyenneté dans un cadre communal peut être évaluée à l'aune des preuves de participation des individus à la chose publique et sur la base de certaines vertus et valeurs développées autour du dévouement au bien commun, du respect des droits octroyés et des obligations ». (Francis Akindes, 2003). Le pouvoir local est alors aussi légitime que le pouvoir central, et puisque les citoyens se sont donné un pouvoir qui a vocation à s'exercer dans une collectivité locale, on peut admettre que cette collectivité préexistait à ce pouvoir. La décentralisation se traduisant par la mise en place de pouvoirs locaux, elle ne remet pas en cause la «légitimité» du centre, mais donne naissance à une nouvelle légitimité ; laquelle devrait déboucher sur le rattachement à la nation à travers la nouvelle citoyenneté qui permet au citoyen un ancrage territorial, qui peut renforcer la cohérence de son action et permettre l'exercice de sa citoyenneté.

1.2.10. Les acteurs d'une action de contrôle citoyen de l'action publique

La conduite d'une action de contrôle citoyen de l'action publique concerne le domaine de la gouvernance, mais aussi d'autres domaines. C'est dire que les catégories de personnes susceptibles de participer à la mise en œuvre du mécanisme de CCAP sont nombreuses et diversifiées. L'acteur est « un individu, mais le plus souvent un groupe d'individus, qui participe à une action

et qui a des intérêts communs pour cette action » ; c'est le point de vue de Bernoux (1985) dans la sociologie des organisations. Par ailleurs, la mise en œuvre d'action de CCAP implique l'intervention de différents « acteurs » dans les différents domaines de gouvernance locale. Dans la mise en œuvre de ces mécanismes, ces acteurs vont travailler ensemble et collaborer à différents moments du processus. Ces différents acteurs ont des statuts sociaux, des responsabilités, des capacités d'information, de communication et d'analyse, des moyens extrêmement différents car ils sont insérés dans des réseaux d'organisation et de décision eux-mêmes très différents. En conséquence, ils ont des objectifs, des centres d'intérêts, des représentations, différents et qui peuvent même être contradictoires ! Même s'ils adhèrent et participent volontairement au même projet, il peut exister entre eux des incompréhensions ou des compromis plus ou moins explicites. En effet, comment les acteurs construisent et coordonnent des activités organisées ? Comment les organisations influencent-elles leur environnement et, comment l'environnement les façonne-t-ils ? La sociologie des organisations à travers la théorie de l'acteur stratégique qui étudie comment les acteurs construisent et coordonnent des activités organisées, c'est-à-dire comment des entités particulières nommées organisations, ainsi que leurs modes de gouvernance et interactions avec leur environnement sont déterminants du degré de cohésion sociale nous paraît la mieux adaptée pour apprécier cet état de fait ; d'où l'appel au modèle d'analyse de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) sur l'acteur stratégique.

1.2.11. Modèle d'analyse : la théorie de l'acteur stratégique

La théorie de l'acteur stratégique, élaborée par Michel Crozier et Erhard Friedberg suppose qu'il n'est pas possible de considérer que le jeu des acteurs n'est déterminé que par la cohérence du système ou par les contraintes environnementales. On doit chercher en priorité à comprendre comment se

construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires entre eux. Donc, au lieu de relier la structure organisationnelle à un ensemble de facteurs externes, cette théorie l'appréhende comme un construit humain, rejoignant en cela une démarche qui situe les déterminants comme allant principalement de l'individu vers la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure vers l'individu (structuralisme). Ainsi, pour assurer la bonne marche des mécanismes de CCAP, il est indispensable d'identifier les différentes catégories d'acteurs qui vont participer à sa mise en œuvre, les activités de chacun d'eux (définitions des orientations, des modalités de financement, coordination, analyse-diagnostique, activités de contrôle, évaluation,...) mais aussi le rôle de chacun par rapport au déroulement attendu du processus (rôle dans la conception, la décision, la réalisation, l'évaluation). Il faut aussi définir les règles de relation entre les acteurs. Ce travail d'analyse doit permettre de préciser :

- la contribution de chacun des acteurs au bon déroulement du CCAP (contributions attendues et modalités d'intervention de chacun) ;
- la nature de l'information à recueillir ou à faire circuler entre les acteurs (types de supports, contenus, fréquence) ;
- la participation de chaque acteur à la prise de décisions ;
- la responsabilisation de chacun des acteurs (responsabilités déléguées, rôle dans l'évaluation).

Il est donc préférable que les divergences entre acteurs puissent être décelées le plus rapidement possible avant qu'elles ne se transforment en confrontations et afin qu'elles puissent donner lieu à des négociations. « Les organisations ne réagissent pas comme un corps humain : il n'y a jamais d'ajustements naturels. Ceux-ci sont des construits ». ¹¹ L'analyse stratégique des acteurs renvoie alors à l'élaboration de plans d'actions, c'est-à-dire à la compréhension des prises de

¹¹ Bernoux P., La sociologie des organisations, Seuil, 1985

décisions par chacun des acteurs. En effet, au regard d'une action à entreprendre, il y a le plus souvent plusieurs pistes possibles. Ces pistes sont liées aux acteurs eux-mêmes (intérêts, objectifs) et aux représentations qu'ils se font de la réalité. Il faut toutefois se garder d'une vision simple dans laquelle chacun des acteurs serait une catégorie homogène, aux conduites univoques et rigoureuses. A contrario, le modèle contemporain pour tenter de définir l'acteur et ses activités se situe plutôt dans l'appréhension d'un acteur complexe (selon Wemberg, 1985), tiraillé entre différents pôles qui vont influencer ses actes :

- « l'habitus selon Bourdieu (1992), c'est-à-dire des inclinaisons à penser, à voir, à faire d'une certaine manière. Ces dispositions, intériorisées, incorporées, précocement transmises par l'éducation, notamment familiale, deviennent des moteurs de l'action quasi réflexe. Cela renvoie à l'acteur « socialisé » prisonnier de ses rôles (Elias, 1999),
- les « valeurs », ou système de référence, d'appréciation et de justification, qui servent de mobile principal à l'action.
- les espaces de liberté, de contrainte, dans lesquels les acteurs vont essayer de développer des stratégies pour trouver des solutions acceptables dans le cadre des informations dont ils disposent... « l'acteur est en prise avec la logique du système » tel que développé par Crozier et Friedberg (1977).

Dans ce système complexe, l'acteur prend des décisions, agit dans son milieu social. Ainsi, trois postulats sont à la base de l'analyse stratégique des acteurs et permettent ainsi d'appréhender leurs stratégies :

- premier postulat : les hommes n'acceptent jamais d'être traités comme des moyens au service des buts que les responsables fixent à l'institution. Chaque acteur a ses objectifs propres (dits ou non-dits) et une possibilité de jeu autonome dans une institution. De plus, les situations institutionnelles ne sont jamais statiques, mais sont, au contraire, le résultat de dynamiques dans lesquelles chaque acteur cherche à

développer, pour lui-même, une marge de manœuvre, d'acquérir ou de développer son pouvoir dans ses relations avec les autres acteurs ;

- deuxième postulat qui touche à la liberté relative des acteurs : les acteurs sont « autonomes » et cette autonomie s'exerce dans des zones « mal réglementées » de l'institution et/ou des « zones d'incertitudes ». En conséquence, tout acteur aura tendance à freiner, ou à développer le changement, en fonction des zones d'incertitude et des marges de manœuvres possibles à son profit ;
- troisième postulat : dans ces jeux de pouvoirs, les stratégies développées par les acteurs sont toujours rationnelles, mais d'une rationalité limitée. La rationalité totale supposerait, par exemple, la connaissance de toute l'information, or aucun acteur n'a jamais toute l'information nécessaire. En conséquence, l'acteur choisit la stratégie qui le satisfait ou qui est la moins insatisfaisante pour lui en fonction des informations toujours partielles dont il dispose.

1.3. Hypothèse

Les contradictions mises en évidence entre les enjeux de la construction d'une citoyenneté locale solide trouvent leur fondement d'une part dans les affiliations de tout genre (politiques, religieuses, familiales, etc) qui prévalent sur l'intérêt général, et d'autre part dans la méconnaissance aussi bien par les citoyens que par les élus de leurs rôles et responsabilités en matière de contrôle citoyen de l'action publique, et l'ignorance par ces acteurs, des différents instruments pour sa mise en œuvre efficace.

1.4. Objectifs

1.4.1. Objectif général

La finalité de cette étude est d'analyser les dynamiques sociologiques liées à l'action publique qui influencent la construction d'une véritable citoyenneté locale et les formes d'expression du contrôle citoyen de l'action publique dans les communes rurales du Bénin

1.4.2. Objectif spécifique

De façon spécifique, il s'agit de :

- appréhender la signification que revêt le contrôle citoyen de l'action publique pour les acteurs de l'arène local dans le contexte de la décentralisation ;
- capitaliser les expériences et pratiques qui promeuvent le CCAP dans la commune d'Avrankou,
- analyser le jeu de pouvoirs et les stratégies d'acteurs développées autour de l'action publique dans la commune.

Chapitre 2- Cadre méthodologique

Chapitre 2 : Cadre méthodologique

2.1. Milieu d'étude

Nous avons réalisé cette étude dans la commune rurale d'Avrankou ; une des trois communes rurales du pays goun¹² dans le département de l'Ouémé. La commune d'Avrankou comme les autres communes rurales du pays goun est frontalière avec la ville urbaine qu'est Porto-Novo. Mieux, elle partage avec cette dernière et les autres, les mêmes réalités socioculturelles. Le tableau 1 en présente quelques caractéristiques.

Tableau 1- Fiche d'identité de la commune d'Avrankou

Fiche d'identité de la commune d'Avrankou			
Superficie : 78 km ²			
Population 2002 RGPH3 : 80 402 Densité (2002) : 1 031 hbts/km ²			
Insertion territoriale : Département : Ouémé ; Arrondissements : 7 ;			
Villages/quartiers : 52			
Avrankou (9 quartiers)	Ouanho (4 quartiers)	Gbozounmè (5 quartiers et villages)	Sado (6 quartiers et villages)
Atchoukpa (8 quartiers)	Djomon (12 quartiers et villages)	Kouti (8 quartiers et villages)	
Conseil communal : 17 membres			
Populations			
Groupes socioculturels : Tori : 93,7%, Yoruba : 3,5%, Autres ethnies béninoises : 2,6%, Ethnies étrangères : 0,2%			
Religions : Animiste : 29%, Chrétien : 57,3% dont 27,2% Catholique, Islam : 4,2%			
Pôles urbains : Chef lieu de la commune, les arrondissements de Ouanho et d'Atchoukpa			
Dynamiques urbaines et économiques			
Taux d'urbanisation : 1992 (15,57) et 2002 : (17,08)			
Taux d'accroissement (2002) : 1,61%			
Population active (2002) : 38 838			

Source : PDC 2^{ème} génération de la commune d'Avrankou

¹² Le pays goun comprend les communes de Porto-Novo, Adjarra, Akpro-Misséré et Avrankou ; les 3A étant les communes rurales.

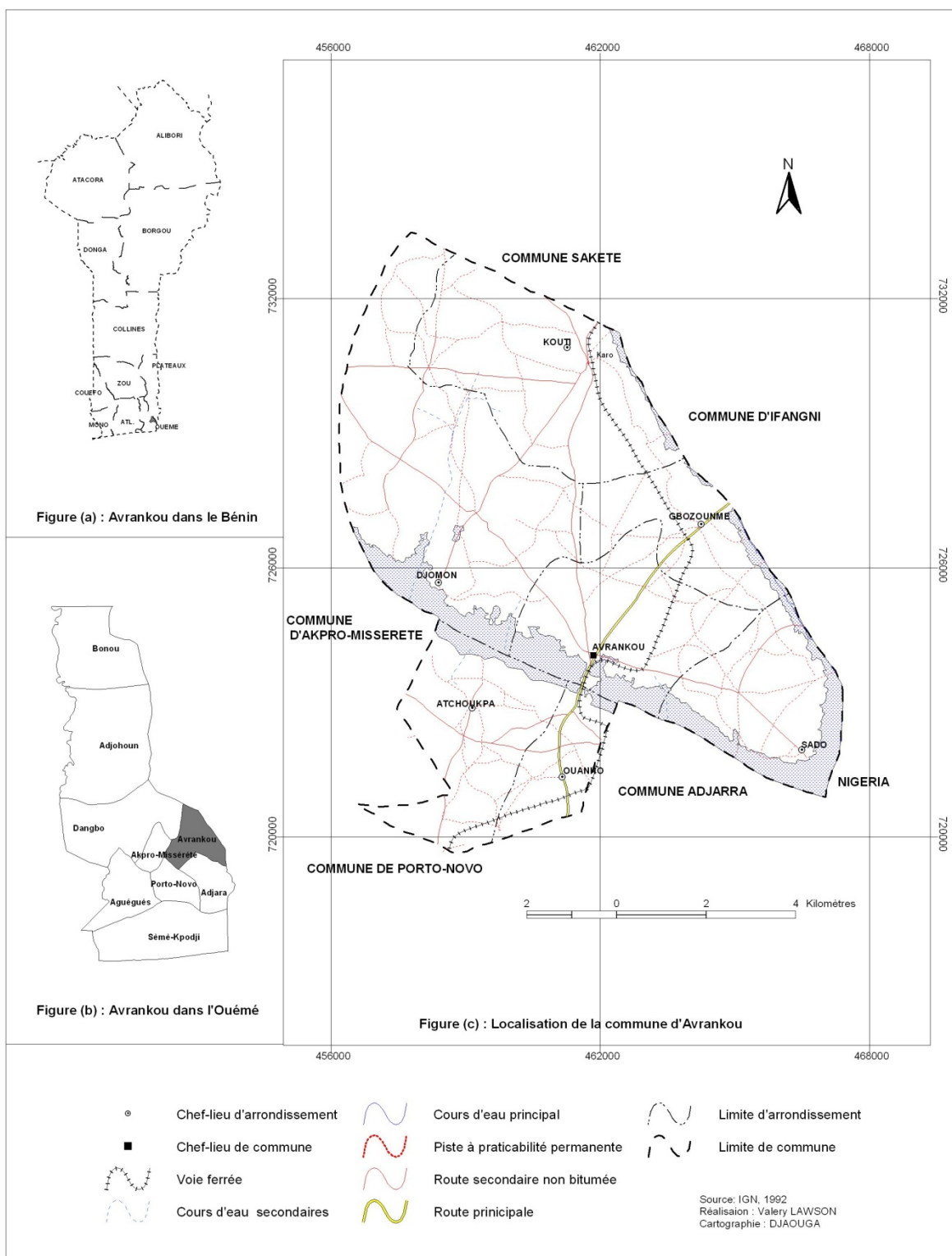


Figure 1- Carte géographique et administrative de la commune d'Avrankou

Source : PDC 2^{ème} génération de la commune d'Avrankou

2.1.1. Environnement physique

La Commune d'Avrankou est située dans le Département de l'Ouémé au Sud-Est du Bénin. Elle couvre une superficie de 78km² et représente 6,0% de la superficie totale du département de l'Ouémé (1 281 km²) et 0,07 % de la superficie du territoire national (114 763 km²). Avrankou est limitée au Nord par la Commune de Sakété, au Sud par les Communes d'Adjarra et de Porto Novo, à l'Est par la Commune d'Ifangni et la République Fédérale du Nigéria, à l'Ouest par la Commune d'Akpro Missérété. Le relief de la commune est constitué de plateaux de basse altitude. On y distingue deux types de sols : les sols ferrallitiques qui sont prépondérants (occupent plus de 80% des sols de la commune) et les sols hydromorphes présents dans la zone marécageuse. Le climat, chaud et humide, est caractérisé par deux saisons sèches (novembre à février, juillet à août) et deux saisons humides (mars à juillet, septembre à novembre). La commune est entourée sur 16 km² de bas-fonds soit environ 21,5% de sa superficie totale.

2.1.2. Environnement humain

En 2002, la population de la commune d'Avrankou était de 80 402 habitants contre 68 503 habitants en 1992 soit un taux d'accroissement de 1,61%. Cette population représentait 11% de celle du département de l'Ouémé et 1% de celle du Bénin. Les femmes sont plus nombreuses avec 53% de l'effectif total contre 47% des hommes. La population d'Avrankou est majoritairement jeune. L'arrondissement d'Atchoukpa est le plus peuplé avec 24% de la population de la commune. Le rythme de croissance de la population (1,61) est faible par rapport à la moyenne départementale (2,4%) et nationale (3,25%).

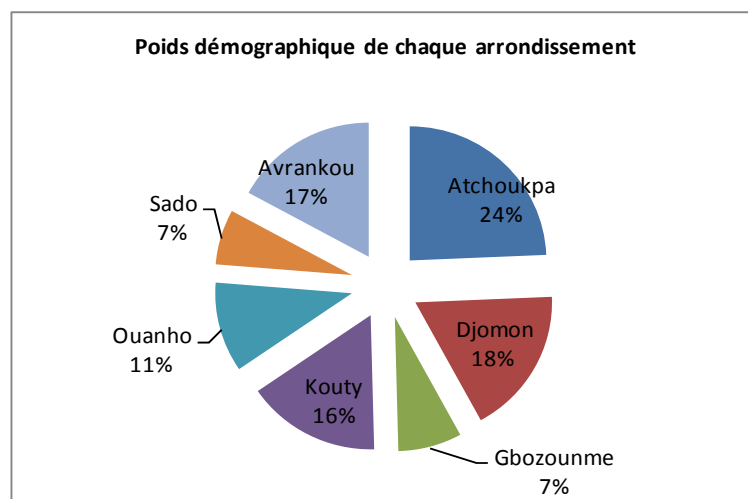


Figure 2- Poids démographique par arrondissement

Source : PDC 2^{ème} génération de la commune d'Avrankou

2.1.3. Etat des lieux des potentialités et contraintes d'Avrankou

2.1.3.1. Secteur primaire

Le secteur primaire est le plus prépondérant en termes d'actifs : 54,1% de la population était agricole en 2002 soit 45,5% de ménages agricoles.

Production végétale

La production végétale occupe 60% de la population active. C'est une agriculture de subsistance basée sur une technique culturale traditionnelle et rudimentaire. Les principales spéculations cultivées sont le maïs, le niébé, le manioc, l'arachide, la tomate et le palmier à huile. Le manioc, le maïs et l'arachide sont les spéculations les plus cultivées. La production de manioc s'est accrue au cours des trois dernières campagnes agricoles et surtout au cours de la campagne 2009-2010. La production du maïs et de l'arachide ont évolué en dents de scie. Quant à la production du palmier à huile dans la commune, elle a connu sa gloire avec l'ancienne l'huilerie.

Elevage et pêche

✓ Elevage

Les principales espèces élevées sont les volailles, les ovins/caprins, les bovins et les porcins. En 2010, la commune d'Avrankou compte 8 993 éleveurs dont 85% sont des éleveurs de volaille traditionnelle, 8,2% d'éleveurs d'ovins/caprins, 5% d'éleveurs de bovins et 1,2% d'éleveurs de porcins. Les élevages des lapins et des bovins connaissent un développement dans la commune tandis que l'élevage des porcins se pratique de moins en moins. Mais l'élevage de la volaille notamment la volaille traditionnelle est le plus pratiqué.

✓ Pêche

La pêche est une activité peu développée malgré les cours d'eau existants et les 16km² de marécage dont dispose la commune. Mais les activités piscicoles connaissent depuis 2008 un regain d'intérêt auprès des populations. Ce dernier se traduit donc par une augmentation de l'effectif des pisciculteurs et du nombre des étangs. Les espèces piscicoles produites sont les clarias, les tilapias et les parachana.

2.1.3.2. Secteur secondaire

Le secteur secondaire dans la commune d'Avrankou est essentiellement dominé par l'artisanat et les petites unités de production. La grande industrie est inexistante en dehors de l'ex industrie SONICOG qui depuis des lustres n'est plus opérationnelle. La transformation des produits agricoles, la fabrication des objets d'arts et utilitaires et l'artisanat de service constituent la structure de ce secteur. La transformation des produits agricoles est le sous secteur qui mobilise plus de personnes notamment les femmes. La transformation des produits du palmier à huile en huile de palme et d'autres produits dérivés demeure la principale activité. La transformation du manioc en gari et ses dérivés s'est développée au cours de ces dernières années grâce à la mise en œuvre du Projet d'Appui au Développement Rural des départements de l'Ouémé-Plateau (PADRO), le Programme de Développement des plantes à Racine et Tubercules

(PDRT), le Programme de Développement de la filière Manioc (PDFM). Les artisans d'Avrankou sont organisés en association qui compte 24 associations ou corps de métiers. Enfin, il existe dans la commune une unité de production de thé à base de la plante kinkéliba ou Acacia. Ce produit est commercialisé sur les marchés et serait disponible dans les pharmacies du Bénin.

2.1.3.3. Secteur tertiaire

Le secteur tertiaire regroupe le commerce, les services (finance, communication, transport) et le tourisme.

Commerce

Le commerce est l'activité la plus développée en raison de la proximité de la commune avec le Nigéria et la ville de Porto-Novo. Il est animé par un réseau d'acteurs qui viennent d'Avrankou, des communes voisines, de Cotonou et du Nigéria.

✓ Le tourisme

Le tourisme est un sous secteur en balbutiement dans la commune. Malgré le potentiel touristique dont regorge la commune, Avrankou n'est pas encore une destination des opérateurs et promoteurs touristiques.

✓ Les autres services

Les services financiers sont limités à la présence de quelques institutions de micro-finance. Le transport est prioritairement assuré par les taxi-motos à deux roues.

L'avènement du GSM a rendu plus facile la communication dans la commune grâce aux différents réseaux qui opèrent au Bénin : Libercom, Glo, Moov, MTN, Bel Bénin.

2.1.3.4. Aménagement du territoire et environnement

Le territoire d'Avrankou est organisé en deux espaces :

- un espace en voie d'urbanisation constitué des arrondissements d'Atchoukpa, de Ouanho et une partie d'Avrankou, et
- un espace rural constitué des arrondissements de Djomon, Kouti, Gbozounmè et Sado. Une grande partie de la production agricole vient de ces arrondissements.

2.1.3.5. Ressources naturelles et environnement

La forte croissance démographique de la population et l'urbanisation rapide de la commune d'Avrankou ont entraîné une forte pression sur les ressources naturelles avec comme conséquences leur dégradation et la menace de disparition de certaines espèces.

✓ bas fonds

La zone marécageuse de 16 km² qui traverse tous les arrondissements est une zone riche en espèces végétales et animales. Les raphias servants à fabriquer les meubles y sont prélevés. Cette zone humide est menacée de comblement car elle sert de lieu de dépotoirs sauvages pour les ordures ménagères.

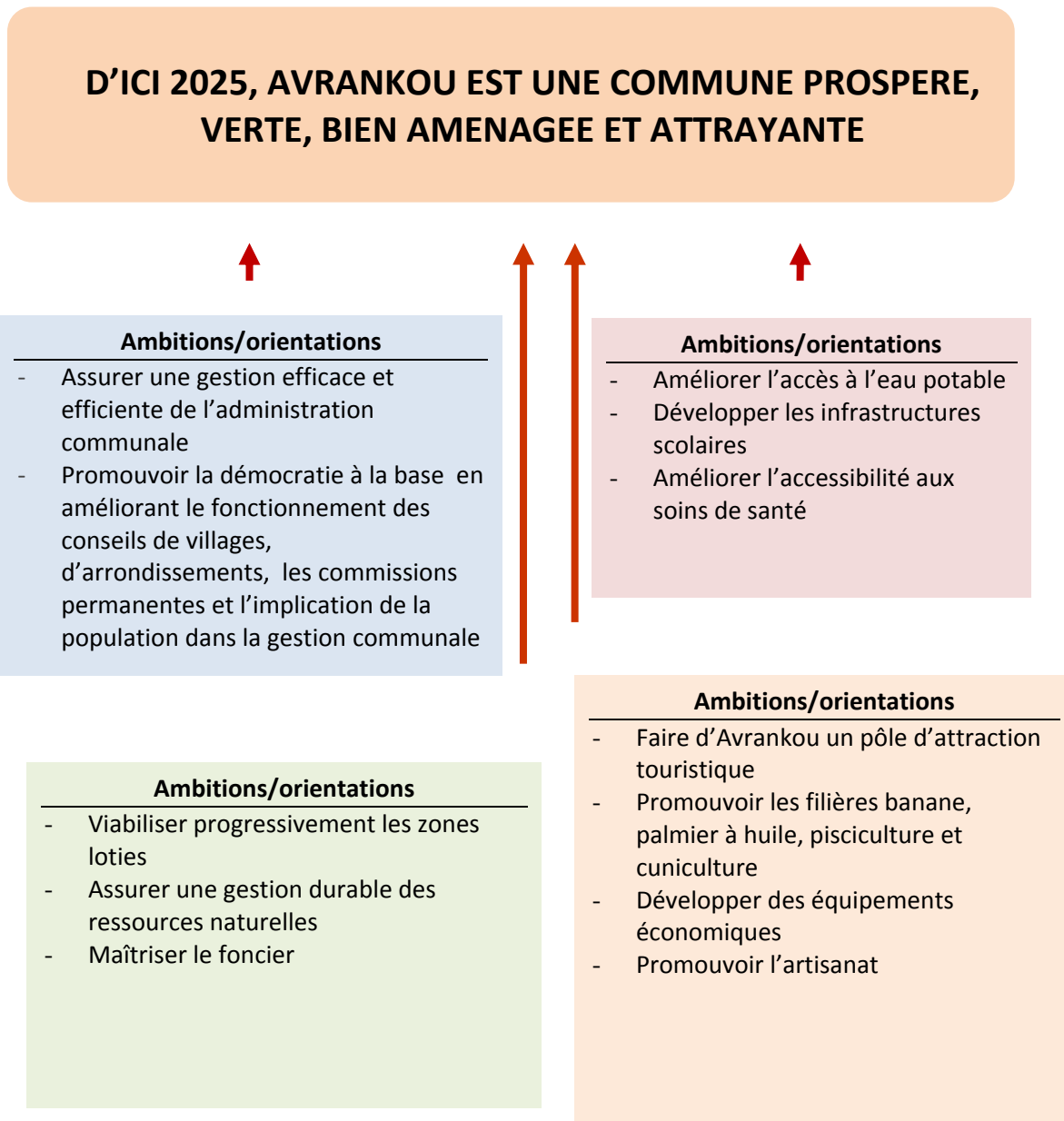
✓ Les ressources minières

Le sous sol d'Avrankou regorge des gisements suivants :

- le pétrole à Sado, estimé à 165 millions de barils dont 33 millions sont récupérables
- la carrière de kaolin et de grès ferrallitiques à Atchoukpa
- les carrières de terre rouge utilisée dans la construction des routes.

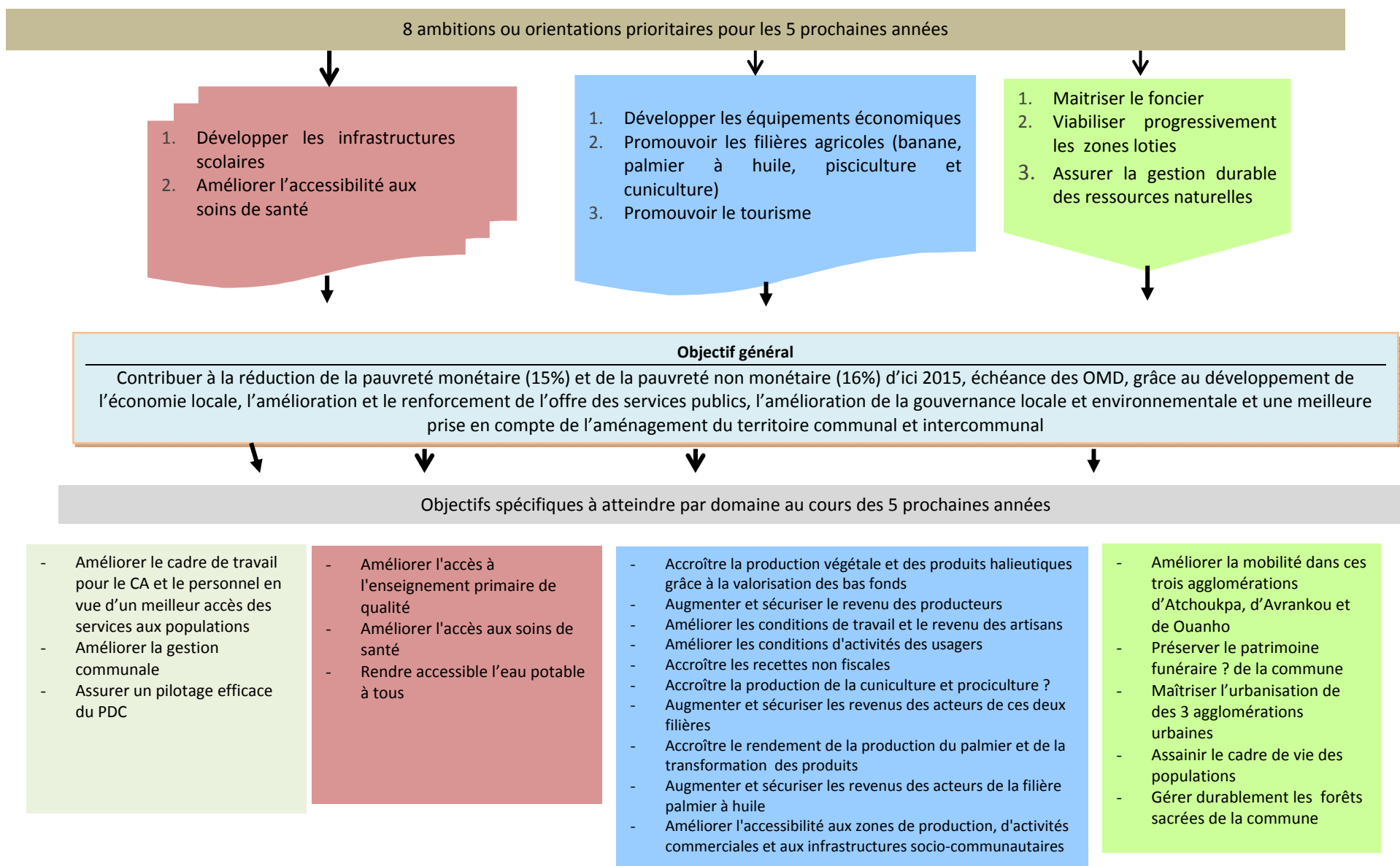
2.1.4. Cadre stratégique du développement de la commune d'Avrankou

2.1.4. 1. Vision et ambitions de développement



Source : PDC 2^{ème} génération de la commune d'Avrankou

2.1.4.2. Ambitions/orientations prioritaires pour les 5 prochaines années



2.2. Sujets et échantillonnage

2.2.1. Sujets

Conformément à notre revue de littérature, trois types d'acteurs subdivisés en cinq groupes dans l'échantillonnage ci-dessous sont identifiés comme parties prenantes dans les mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique. Il s'agit des élus locaux (les mandatés), les fonctionnaires des collectivités locales et les usagers demandeurs ou bénéficiaires du service public.

2.2.1.1. Les élus locaux

Dans le cadre de cette étude, les élus locaux sont les autorités communales ayant à charge la mise en œuvre de la politique communale de développement et siégeant au sein du conseil communal dans le cadre des décisions politico-administratives. Ils sont mandatés par les citoyens par voie d'urnes (c'est-à-dire les élections) pour conduire la destinée de leur terroir. Il s'agit notamment du Maire et de ses deux adjoints, des chefs d'arrondissements et des chefs de quartier ou de village.

2.2.1.2. Les fonctionnaires des collectivités locales

Ce sont les cadres techniques, ou agents appuyant les autorités politiques communales dans la définition et la mise en œuvre des décisions et stratégies de développement. Deux catégories d'agents se dégagent :

- les agents des collectivités locales : il s'agit notamment des chefs des services de la mairie à savoir : le secrétariat particulier, le secrétariat général et 8 autres services que sont Service Affaires Générales (SAG), Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE), Service des Affaires Financières (SAF), Service des Chiffres et Transmission (SCT), Service Etat Civil et Population (SECP), Service de Développement Local et de la Planification (SDLP), Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la

Documentation (SICAD) et Service Technique (ST).

- les agents des services déconcentrés installés sur le territoire de la commune d'Avrankou et fournissant des services sociaux de base aux communautés ; il s'agit des responsables des neuf (09) services déconcentrés que sont: Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), Postes et Télécommunications (PTT), Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE), Centre Communal de Santé (CCS), Circonscription Scolaire (CS), Centre Communal pour la Promotion Agricole (CeCPA), Recette Perception (RP), Recette des Impôts (RI) et la Brigade de Gendarmerie (BG).

2.2.1.3. Les usagers

Cette catégorie comprend les citoyens regroupés en groupes organisés appelés : organisations de la société civile (sept composantes en sont définies par la charte des organisations de la société civile du Bénin). Ainsi, dans le cadre de cette étude, les citoyens pris en compte sont les représentants des groupes organisés que sont : le cadre de concertation des organisations de la société civile d'Avrankou, la cellule locale du réseau Social Watch et la cellule communale du Mécanisme Africain d'évaluation par les Pairs (MAEP) et chacune des sept composante des organisations de la société civile en présence dans la commune.

2.2.2. Échantillonnage

2.2.2.1. Méthode d'échantillonnage

La méthode non probabiliste d'échantillonnage a été utilisée pour réaliser cette étude.

2.2.2.2. Technique d'échantillonnage

La technique d'échantillonnage par choix raisonnée a été utilisée pour conduire cette étude. Cinq groupes d'acteurs y ont été définis.

Tableau 2- Composition de l'échantillonnage

Groupe	Identification	Caractéristiques
A	Le Maire et ses Adjoints	Autorités politiques
B	Les Chefs d'Arrondissements et chefs de villages	
C	Le personnel communal	Fonctionnaires communaux
D	Les Chefs services déconcentrés	
E	La société civile	Usagers

La répartition des autorités politiques communales est le suivant :

- le Maire de la commune d'Avrankou,
- les adjoints au Maire de la commune,
- les Chefs des Arrondissements de la commune,
- les Chefs de village

✓ *La répartition des fonctionnaires communaux est le suivant :*

- le Secrétaire Général de la commune
- les Chefs des services communaux précités
- les Chefs des services déconcentrés susmentionnés

✓ *Quant aux citoyens regroupés en groupes organisés, leur répartition est la suivante :*

- la cellule locale du réseau Social Watch de la commune d'Avrankou,
- le cadre de concertation des OSC de la commune d'Avrankou,
- la cellule communale du MAEP,
- les composantes des OSC
- les usagers ou bénéficiaires des services

2.2.2.3. Taille de l'échantillon

Tableau 3 – Taille de l'échantillon

	Acteurs / Groupes cibles	Catégories sociales	Effectif
1	Elus locaux	Maires	01
		Adjointes au Maire	02
		Chefs d'arrondissement	07
		Chefs de village/quartier	52
2	Chefs des Services communaux	Secrétariat Général (SG)	01
		Service Affaires Générales (SAG)	01
		Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE)	01
		Service des Affaires Financières (SAF)	01
		Service des chiffres et transmission (SCT)	01
		Service Etat Civil et Population (SECP)	01
		Service de Développement Local et de la Planification (SDLP)	01
		Service de L'information, de La Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD)	01
		Service Technique (ST)	01
3	Chefs services déconcentrés	Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB)	01
		Postes et Télécommunications (PTT)	01
		Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE)	01
		Centre Communal de Santé (CCS)	01
		Circonscription Scolaire (CS)	01
		Centre Communal pour la Promotion Agricole (CeCPA)	01
		Recette Perception (RP)	01
		Recette des Impôts (RI)	01
		brigade de gendarmerie (BG)	01
4	Usagers	Bureau cadre de concertation des OSC	05
		Bureau cellule locale social watch	05
		Bureau cellule locale Mécanismes Africain d'évaluation par les Pairs (MAEP) - Avrankou	05
		Bureau différentes composantes des OSC	35
		Représentants communautés	105
TOTAL			235

2.3. Instruments de la recherche et limites

2.3.1. Instruments de la recherche

2.3.1.1. L'exploitation documentaire

L'exploitation documentaire a permis d'évaluer les théories et travaux connexes sur notre sujet de recherche. Les axes de recherche à ce niveau ont porté sur la gouvernance, la citoyenneté, la société civile, la participation, le développement local et bien évidemment le contrôle citoyen de l'action publique.

2.3.1.2. Le groupe de discussion

Cet outil a servi de base pour recueillir des informations auprès des organisations de la société civile afin d'appréhender les réalités qu'elles vivent au quotidien en terme de contrôle ou de reddition de comptes. C'est une démarche qui a permis de cerner les difficultés et contraintes que vivent les représentants des citoyens dans l'exercice de leur responsabilité.

2.3.1.3. Le questionnaire d'enquête

Cet instrument de collecte d'informations présenté en annexe a été conçu pour collecter des réponses précises auprès des différents animateurs de la vie sociopolitique de la commune d'Avrankou. Des domaines axés sur des indicateurs bien définis à partir de la revue de littérature et du modèle théorique ont été évalués par les acteurs pour mieux comprendre le CCAP à Avrankou.

2.3.2. Base de collecte des informations

2.3.2.1. Facteurs d'appréciation du CCAP

Selon Malena et al, 2003, p 6., la notion de CCAP ne peut-être dissociée de celle de la participation. C'est la participation des citoyens qui distingue le

CCAP des mécanismes conventionnels de contrôle. Dans le cadre de notre étude, le contrôle citoyen de l'action publique doit être perçu comme un processus permettant aux communautés d'accroître leurs possibilités de participation au niveau local suivant les principes de l'approche participative, du développement durable et de la bonne gouvernance avec une certaine maîtrise. En plus des éléments liés à la participation des communautés, la mise en œuvre des mécanismes de CCAP suppose que les divers acteurs en présence connaissent les éléments clés et les instruments indispensables à la promotion de la légitimité et de la visibilité de leur action pour le développement social et économique de leur terroir. Pour ce faire, nous avons retenu seize indicateurs ou grands axes ou facteurs pour apprécier les dynamiques et contraintes liées à la mise en œuvre des mécanismes de CCAP et ce en nous basant sur les principes de l'approche participative (selon le réseau africain sur les approches participatives), ceux du développement durable (selon l'OCDE), ceux de la bonne gouvernance (selon le FENU) et ce du CCAP selon Malena et les travaux de Social Watch. Il s'agit de :

a) Domaine de la participation des citoyens

- ***Responsabiliser les citoyens*** : la démarche participative incite chaque citoyen à prendre ses responsabilités. Plutôt que d'attendre une assistance extérieure, les citoyens doivent prendre des responsabilités pour amorcer le CCAP ;
- ***Respecter la diversité du terroir*** : bien que la commune soit une unité géographique et administrative, elle n'est pas obligatoirement homogène ; il peut exister différents centres d'intérêts et perceptions qui sont parfois conflictuels. Il faut prendre en compte cette diversité locale, travailler avec toutes les couches socioprofessionnelles et s'assurer qu'ils ont tous un même poids dans la prise de décisions ;

- ***Concilier les différents intérêts*** : certains problèmes nécessitent des décisions collectives. Il faut donc instaurer au sein des communautés des groupes de discussion qui permettent de trouver des solutions qui ont le moins possible d'effets négatifs pour chacune des parties. Chercher le consensus ne signifie pas favoriser l'expression d'une opinion unique, c'est reconnaître qu'il y a des intérêts différents à défendre et que le processus de décision doit respecter les intérêts de chacun ;
- ***Ecouter les citoyens*** : les OSC, comme les agents de développement ne viennent pas avec des recettes toutes faites ; elles sont à l'écoute des citoyens. En même temps, elles cherchent à stimuler la réflexion entre les citoyens car chacun peut, par ses connaissances et ses idées, enrichir la réflexion et la recherche de solutions.

b) Domaine de la durabilité/ viabilité des réalisations

- ***Ambition à long terme largement partagée*** : les actions de développement local ont des chances de réussir et de durer dans le temps si elles donnent corps à une ambition à long terme inscrite dans un calendrier précis et suscitant l'adhésion des parties prenantes. Parallèlement, les OSC doivent prévoir des moyens permettant de faire face aux contraintes et aux évolutions qui peuvent se manifester à court et à moyen terme ;
- ***Dispositifs de suivi, de mise à profit de l'expérience et d'évaluation*** : le suivi et l'évaluation doivent s'effectuer au moyen d'indicateurs définis et être intégrés aux stratégies de façon à permettre de conduire les processus, de mesurer les progrès, de tirer les enseignements de l'expérience et de les faire partager en vue d'une prise de conscience et d'un changement de comportement si cela s'impose. La commune devrait disposer d'une cellule à cet effet ;

- ***Processus dirigé et pris en main par les communautés*** : il est essentiel que les citoyens prennent l'initiative et maîtrisent le processus d'élaboration de leurs propres stratégies si l'on veut que celles-ci s'inscrivent dans la durée. Les groupes organisés doivent maîtriser les instruments du CCAP ;
- ***Volonté de construire sur l'existant*** : le développement durable de nos communautés ne doit pas être envisagé comme un nouveau processus de planification, mais comme une initiative destinée à bâtir sur ce qui existe déjà dans la communauté, de façon à favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence entre les différentes actions entreprises.

c) Domaine de la bonne gouvernance

- ***Participation d'individus*** : elle permet aux individus organisés ou non (ou d'acteurs locaux disposant de moyens d'actions) d'intervenir dans le processus décisionnel local concernant le secteur public (cela inclut le partenariat avec tous les acteurs locaux) ;
- ***Transparence ou partage de l'information*** : elle implique un comportement ouvert des procédures de décisions prises ;
- ***Équité*** : elle est assimilable au traitement égal et impartial de cas similaires de la part des autorités locales ;
- ***Obligation redditionnelle des gouvernements locaux*** : les gouvernements locaux se doivent de rendre compte aux communautés et d'appliquer les priorités et plans de développement conjointement élaborés avec elles. De même, les communautés se doivent de demander des comptes à leurs dirigeants.

d) Domaine des mécanismes de contrôle citoyen

- ***Elaboration participative des politiques et des budgets*** : les citoyens et les OSC doivent participer directement à l'élaboration des politiques et des

budgets en proposant par exemple des projets et en allouant des fonds. Il s'agit donc pour les citoyens d'influencer l'établissement du budget en exprimant leurs préférences ;

- ***Examen/analyse participatif du budget*** : les OSC dans ce cadre doivent examiner les budgets afin de déterminer si les allocations correspondent aux engagements sociaux annoncés par les autorités communales. Autrement dit, il s'agit pour les OSC d'analyser l'impact et les conséquences des allocations budgétaires, mais surtout de démystifier les aspects techniques du budget ;
- ***Suivi participatif de l'exécution du budget*** : il s'agit dans ce cadre, pour les citoyens à travers les OSC de procéder à un suivi des dépenses publiques locales et de la gestion des fonds publics pour déterminer s'il y a des fuites ou des goulots d'étranglement dans le flux des ressources financières ou des intrants. Ceci nécessite la circulation des informations tirées des livres comptables de la collectivité afférents aux décaissements, et des comptes présentés par les organismes d'exécution ;
- ***Suivi et évaluation participatif des rendements*** : les citoyens organisés ou non doivent effectuer le suivi et l'évaluation du fonctionnement et du rendement des services ou de projets publics à l'aide d'indicateurs qu'ils devront eux-mêmes définir à l'aide de fiches d'évaluation élaborées par eux, diffusées et soumises à l'attention des élus locaux ou des fournisseurs de services pour exiger des explications et des changements.

2.3.2.2. Méthode d'évaluation des indicateurs ou facteurs

Chaque groupe d'acteurs ci-dessus identifié dans la section 2.2.2.2 a attribué un score aux différents indicateurs définis selon le cas pour apprécier les mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique. Soulignons que les

valeurs ou scores affectés ont une valeur communale. (Voir en annexe 2, la matrice d'appréciation des indicateurs).

2.3.2.3. Limites de la recherche

Plusieurs facteurs ont influencé la réalisation de cette étude. Il s'agit d'abord de la nature de l'échantillon représentatif des citoyens. Cette étude a en effet touché les organisations de la société civile constituées en groupes organisés pour la veille citoyenne autrement qualifiés de groupes de participation citoyenne. Malheureusement, ce sont les mêmes individus occupant presque tous les mêmes postes de responsabilités dans des associations différentes et qui se retrouvent dans les organes de décisions des différents groupes. Cela n'a pas permis d'avoir un éventail assez diversifié des informations recueillies auprès des citoyens. Ensuite, l'étude, faute de moyens n'a pas pu toucher séparément les sept composantes des organisations de la société civile, en vue d'apprécier les points de vue de chaque groupe d'acteurs que les discussions de groupe auraient pu inhiber. Enfin, la littérature en matière de contrôle citoyen de l'action publique est limitée. Lorsqu'on tend vers les collectivités locales, elle est quasi inexistante.

2.4. Etapes méthodologiques

Elles se résument au schéma suivant :

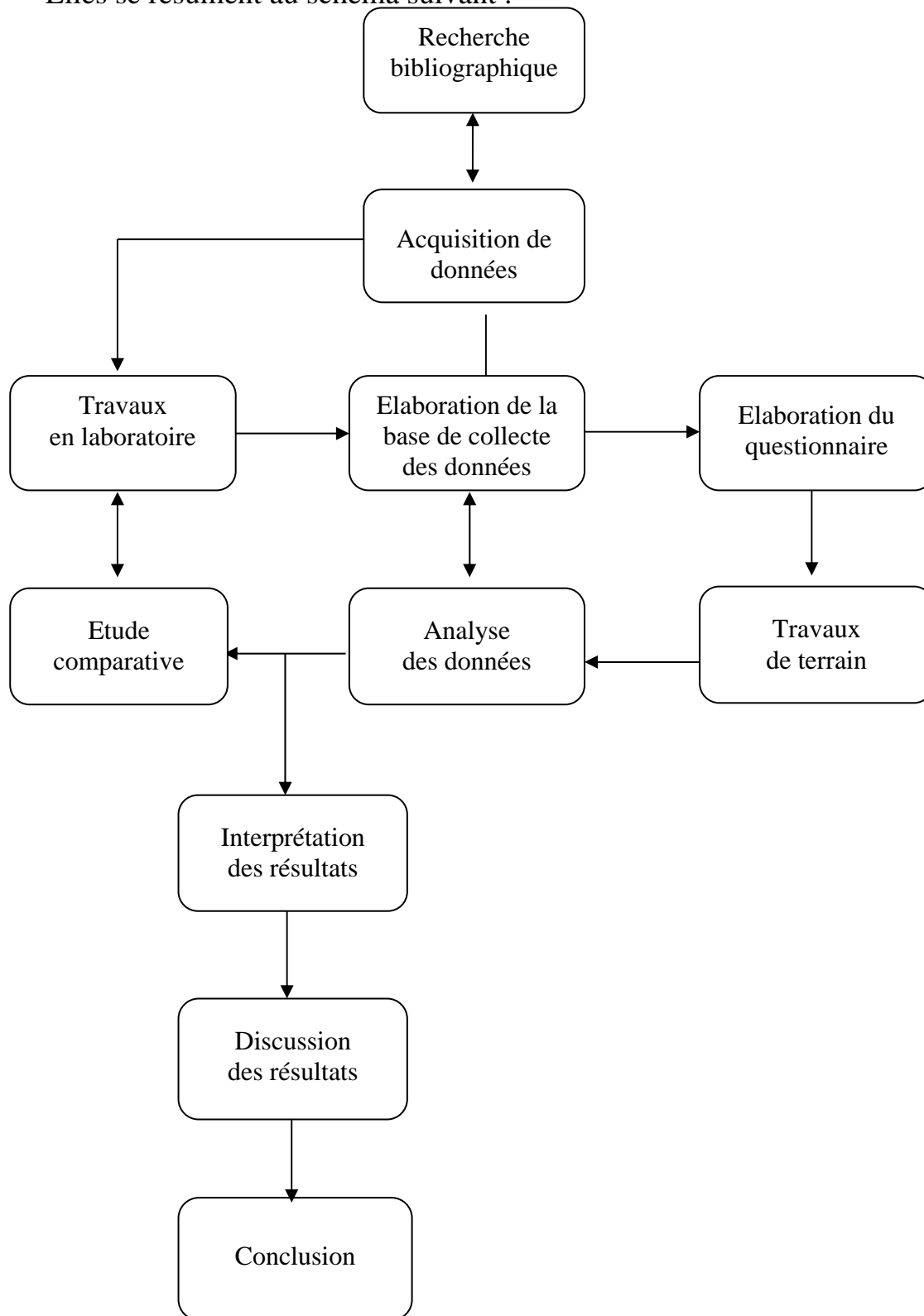


Figure 3 : Organigramme méthodologique de la recherche

Chapitre 3 : Présentation et analyse des résultats

Chapitre 3 : Présentation et analyse des résultats

3.1. Présentation et analyse des résultats

Cette étude a été un exercice participatif où les animateurs de la vie communale d'Avrankou, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou citoyens ont eux-mêmes apprécié en toute liberté et en toute responsabilité, l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique dans la commune. Cette participation caractérisée par une forte implication des élus locaux et des citoyens témoigne de la volonté des différents acteurs d'améliorer la gouvernance locale et promouvoir la démocratie à la base. De façon générale, les contraintes en matière de CCAP relevées par les différents acteurs constituent un défi à prendre en compte dans les stratégies de gouvernance pour un développement local harmonieux. Les résultats obtenus permettent d'apprécier les difficultés qui entravent la mise en œuvre du CCAP. Aussi, mettent-ils en évidence, les forces et les faiblesses ainsi que les atouts et les opportunités liées à la mise en œuvre du CCAP pour une gouvernance locale de qualité. Ces résultats sont présentés et analysés en deux parties. La première partie concerne l'appréciation du contrôle citoyen de l'action publique par les différents acteurs impliqués dans l'étude ; quant à la seconde partie, elle ressort les dynamiques et contraintes liés à l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique dans la commune d'Avrankou.

3.1.1. Les acteurs locaux face au contrôle citoyen de l'action publique

3.1.1.1. Résultats relatifs au domaine de l'action publique

- Domaine de la participation des citoyens

La mise en œuvre de l'approche participative dans la conduite de l'action publique n'est pas satisfaisante. La moyenne obtenue est de 1,19 ; le score 3 étant celui affecté au niveau le plus élevé (tableau 5).

La meilleure performance dans ce domaine est relative à l'« écoute des citoyens » dont la moyenne est de 1,50 sur 3. La commune présente notamment des insuffisances en matière de respect de la diversité du terroir.

Tableau 4 – Niveau de participation des citoyens

Domaine de la participation des citoyens			
Elus	Fonctionnaires communaux	Services déconcentrés	Citoyens
1,50	1,75	0,75	0,75
Moyenne : 1,19			

De façon générale, les acteurs de notre étude montrent que la participation des citoyens à l'action publique est très faible. La moyenne dans ce domaine est faible (1,19). Seul les élus estiment que la participation est moyenne (1,50). Par contre, pour les citoyens, leur implication à l'action publique est très faible (0,75). Beaucoup d'efforts restent donc à fournir pour améliorer l'implication des citoyens aux actions de développement de la commune. Certes, la participation ne s'apprécie pas de la même façon par les différents acteurs. Elle varie selon leur position sociale et leurs capacités à en appliquer les principes. La très faible prise en compte de la diversité du terroir fragilise la capacité de la commune à promouvoir le CCAP et notamment les crises qui pourraient en découler.

En effet, quelques individus représentent la communauté. Cette étude a révélé que la faible prise en compte de la diversité du terroir dans les actions du terroir (tableau 6) est liée à la faible représentation des groupes sociaux dans les décisions; ce qui ne témoigne pas de la prise en compte de la diversité locale. Les différents acteurs communaux doivent davantage intégrer les principes de l'approche participative dans les actions de développement afin de faire face aux exigences du développement local harmonieux (où les

activités sont préconisées par les citoyens et où l'écoute des citoyens est systématique et se déroule dans un cadre formel de dialogue).

Tableau 5 - Score obtenu par facteur apprécié par les acteurs

Domaine de la participation des citoyens				
Acteurs	<i>Facteur 1</i> <i>Responsabilité des citoyens</i>	<i>Facteur 2</i> <i>Respect de la diversité du terroir</i>	<i>Facteur 3</i> <i>Conciliation des différents intérêts</i>	<i>Facteur 4</i> <i>Ecouter les citoyens</i>
<i>Élus locaux</i>	3	0	2	1
<i>Fonctionnaires communaux</i>	2	1	1	3
<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	0	1	1	1
<i>Citoyens</i>	0	1	1	1
Moyenne	1,25	0,75	1,25	1,50

- Domaine de la durabilité/ viabilité des réalisations

Ce domaine a enregistré l'une des plus faibles moyennes de l'étude (0,81 sur un total de 3). Les insuffisances sont notamment relevées par les services déconcentrés, les citoyens et les élus ; contrairement aux fonctionnaires communaux qui apprécient pour un score de 2 sur 3, la durabilité des réalisations (tableau 7).

Globalement, l'étude a révélé que la commune peine encore à inscrire les actions publiques dans le contexte de la durabilité et à en appliquer les principes.

Tableau 6- Perception de la durabilité des actions

Domaine de la durabilité/ Viabilité des réalisations			
Elus	Fonctionnaires communaux	Services déconcentrés	Citoyens
0,50	2	0,25	0,50
Moyenne : 0,81			

Pour la plupart des acteurs, il n'existe pas au niveau local, une « ambition à long terme » qui soit largement partagée. Cela témoigne de la méconnaissance de la vision de la commune par les différents animateurs de la vie sociale, économique et politique de la cité. Par contre, on remarque une volonté de construire sur l'existant caractérisée par une moyenne de 1 (tableau 8). De même, remarque-t-on une faiblesse des dispositifs de mise à profit des expériences et d'évaluation. En effet, la volonté de construire sur l'existant doit partir d'une prise en main du processus de développement par les acteurs quelle que soit leur position. De plus, l'engagement à un processus de développement dirigé par les communautés elles-mêmes est tributaire d'une ambition à long terme partagée par tous.

Tableau 7 - Score obtenu par facteur de durabilité

Domaine de la durabilité/ Viabilité des réalisations				
Acteurs	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3	Facteur 4
	<i>Ambition à long terme, largement partagée</i>	<i>Dispositifs de suivi, de mise à profit des expériences et d'évaluation</i>	<i>Processus dirigé et pris en main par les communautés</i>	<i>Volonté de construire sur l'existant</i>
<i>Elus locaux</i>	0	0	0	2
<i>Fonctionnaires communaux</i>	2	2	2	2
<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	0	0	1	0
<i>Citoyens</i>	0	1	1	0
Moyenne	0,50	0,75	1	1

- **Domaine de la gouvernance**

La gouvernance est en arrimage avec le contrôle. Globalement pour ce domaine, les plus fortes performances sont enregistrées auprès des citoyens et des fonctionnaires communaux. La moyenne des scores au niveau de ces deux acteurs est de 1,75. Le domaine de la participation enregistre auprès de

l'ensemble des acteurs, une moyenne de 2,25. Si cette moyenne semble élevée, ce domaine reste tout de même fragile en matière de transparence et de partage de l'information d'une part et en termes d'obligation redditionnelle d'autre part. Ces faibles performances sont appréciées notamment par les services déconcentrés, les citoyens et même les élus. L'équité quant à elle semble être un acquis pour l'ensemble des acteurs ; puisqu'elle devient de plus en plus une approche d'intervention. De plus, le partage de l'information, lorsqu'il est efficace met en confiance aussi bien les administrés que les administrateurs ; le cas contraire, il discrédite carrément ces derniers lorsqu'il est inefficace et que des difficultés surviennent dans la réalisation des actions de développement. C'est donc une confirmation qu'apportent les scores de niveau 1 enregistrés auprès des services déconcentrés et des citoyens sur le facteur relatif à la participation. La transparence dans l'information affecte également les citoyens (groupes d'individus, qu'ils soient organisés ou non) ; qui devraient être des relais pour les administrateurs du développement dans la réalisation de leur mission, lorsque ceux-ci se sentent convaincus.

L'ensemble des groupes d'acteurs touchés par cette étude devraient renforcer leurs stratégies de communication et en développer de nouvelles pour informer les populations au profit desquelles les actions sont entreprises. Ces moyens peuvent-être, des plans de communication, des tableaux d'affichage des prestations et leurs coûts, l'organisation fréquente d'audiences publiques, la transcription en langue des comptes-rendus, etc. En général, il y a une faible implication des citoyens dans la gouvernance locale. La moyenne est de 1,31 sur 3 (tableau 9).

Tableau 8 : Appréciation de la gouvernance par les acteurs

Bonne gouvernance			
Elus	Fonctionnaires communaux	Services déconcentrés	Citoyens
1,25	1,75	0,50	1,75
Moyenne : 1,31			

Les acteurs sont conscients que l'approche participative et la diffusion de l'information sont indispensables pour la réussite du développement local. Par conséquent, Il faut reconnaître que des efforts encore fragiles sont entreprises ; il faudra les renforcer en tenant compte notamment du caractère « faible taux d'instruction » et « faible taux d'alphabétisation » des populations. Au nombre des dispositifs communicationnels à envisager, il faudra privilégier la mise en place d'une politique locale de participation des citoyens, mais également l'organisation des audiences publiques où les élus et les techniciens qui les accompagnent rendent compte de leurs activités. Ceci nécessite alors la promotion d'autres cadres de communication (organe de concertation, d'arbitrage et d'information sur l'état de mise en œuvre des actions de développement où toutes les couches socioprofessionnelles mettront en commun leurs idées et leurs forces au profit du développement local. L'ensemble des acteurs devront voir leurs capacités d'intervention sociale renforcées.

Tableau 9 : Score obtenu par facteur de gouvernance

Bonne gouvernance				
Acteurs	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3	Facteur 4
	<i>Participation des individus</i>	<i>Transparence et partage de l'information</i>	<i>Equité</i>	<i>Obligation redditionnelle (reddition des comptes) des élus</i>
<i>Elus locaux</i>	3	0	2	0
<i>Fonctionnaires communaux</i>	2	2	1	2
<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	1	0	1	0
<i>Citoyens</i>	3	0	2	0
Moyenne	2,25	0,50	1,50	0,50

- Domaine des mécanismes de contrôle

Ce domaine qui a priori paraît le plus important s'appuie sur l'ensemble des autres domaines pour avoir sa légitimité dans le cadre de cette étude. On remarque à travers les résultats, une faiblesse des mécanismes de contrôle. En effet, sur quatre catégories d'acteurs touchées par cette étude, trois catégories évaluent encore les mécanismes de contrôle dans la commune au niveau 1 ; la moyenne des scores étant de 0,69 (tableau 11). Ce résultat est très faible et interpelle donc l'ensemble des acteurs.

Tableau 10: Appréciation des mécanismes de contrôle

Mécanismes de contrôle			
Elus	Fonctionnaires communaux	Services déconcentrés	Citoyens
0,75	1,75	0	0,25
Moyenne : 0,69			

Les acteurs pour la plupart estiment que l'élaboration des budgets et des politiques ainsi que leur évaluation ou examen ne suivent pas un processus participatif. Sur une moyenne de score de 1,50 attendu, les scores obtenus de ces facteurs sont en général en dessous de 1 ; score compris entre 0,25 et

0,75) (voir tableau 11). Outre les fonctionnaires communaux qui ont donné une appréciation plus ou moins positive des mécanismes de contrôle (score moyen de 1,25). Le score 0 enregistré au niveau de tous les facteurs auprès des services déconcentrés est l'affirmation de la qualité de services publics offerts par ces derniers aux citoyens. De même, un pareil résultat noté auprès des citoyens est la résultante de l'inexistence d'un mécanisme d'association des citoyens au processus de développement.

Tableau 11 : Score obtenu par facteur de mécanismes de contrôle

Mécanismes de contrôle				
Acteurs	Facteur 1	Facteur 2	Facteur 3	Facteur 4
	<i>Elaboration participative des politiques et des budgets</i>	<i>Evaluation/ examen participatif du budget</i>	<i>Suivi participatif de l'exécution du budget</i>	<i>Suivi participatif des rendements</i>
<i>Elus locaux</i>	0	0	3	0
<i>Fonctionnaires communaux</i>	1	2	2	2
<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	0	0	0	0
<i>Citoyens</i>	0	0	0	1
Moyenne	0,25	0,50	1,25	1,25

3.1.1.2. Résultats relatifs aux mécanismes qui empêchent les populations de demander des comptes

- *Eléments de motivation*

Tableau 12 : Facteurs bloquant la responsabilisation sociale

Facteurs / Liens	Facteurs bloquant la motivation				Valeurs
	<i>Elus locaux</i>	<i>Fonctionnaires communaux</i>	<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	<i>Citoyens</i>	
<i>Familial</i>			X	X	02
<i>Affectif</i>	X				01
<i>Politique</i>	X	X	X	X	04
<i>Religion</i>					00
<i>Analphabétisme</i>	X		X		02
<i>Niveau d'instruction</i>	X		X	X	03
<i>Peur</i>	X		X		02
<i>Méconnaissance des instruments de contrôle</i>	X	X	X	X	04

De nombreux facteurs constituent des éléments de blocage affectant la capacité des mandants de la commune d'Avrankou à demander des comptes à leurs mandatés. Au premier chef de ces facteurs, se trouvent les raisons politiques d'une part et la méconnaissance des instruments de contrôle d'autres parts. Autrement, les accointances politiques ont un effet inhibiteur remarquable sur la volonté des citoyens, quelle que soit leur position sociale ; de même, les différents acteurs pensent qu'ils ne connaissent pas les mécanismes pouvant leur permettre d'assurer le contrôle des actions que pose leur élu. Au deuxième chef se trouve le niveau d'instruction. Les gens pensent qu'ils ne peuvent pas demander des comptes aux élus, parce qu'ils estiment avoir un niveau d'instruction qui ne leur permet pas de comprendre les choix opérés par les élus. Ceci se justifie parfaitement par les précédents résultats obtenus au niveau des mécanismes de contrôle. Les liens familiaux et la peur sont significativement relevés par les citoyens et les fonctionnaires

communaux. C'est la preuve que les relations sociales ont une influence sur la gouvernance locale et davantage sur la capacité des citoyens à demander des comptes. Mais une question vient à l'esprit : pourquoi les citoyens ont-ils peur de demander des comptes à leurs représentants élus ?

- *Mécanismes par lesquels les citoyens demandent des comptes*

Tableau 13 - Mécanismes par lesquels les citoyens demandent des comptes

Mécanismes par lesquels les citoyens demandent des comptes					Moyenne
Mécanismes	<i>Elus locaux</i>	<i>Fonctionnaires communaux</i>	<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	<i>Citoyens</i>	
<i>Grogne</i>	X	X	X	X	4
<i>Rumeur</i>	X	X	X	X	4
<i>Marche</i>					0
<i>Lettre ouverte</i>					0
<i>Sabotage des activités</i>	X	X			2
<i>Autres (entretien)</i>				X	1

Au regard de la section précédente et des résultats obtenus des différents acteurs quant aux moyens par lesquels les populations demandent des comptes aux autorités communales, on remarque une prédominance de la grogne et de la rumeur. C'est le signe d'un malaise communicationnel qui règne au sein de la population. Les faibles résultats obtenus plus haut en termes de participation en corrélation avec ces derniers résultats justifient l'absence d'espaces de dialogues et d'échanges où l'autorité explique ses choix à ses administrés, et où les administrés donnent leur point de vue et font le feedback de leur appréciation des orientations de développement de la commune. L'ensemble des acteurs sont unanimes sur ces deux éléments. Au-delà de la grogne et de la rumeur, le sabotage des activités est reconnu par les élus et par les fonctionnaires communaux comme moyen utilisé par les

citoyens pour demander des comptes aux élus. Ceci pourrait témoigner de l'absence à nouveau d'espaces de dialogues, ou de la non satisfaction des besoins des populations ou encore de la méconnaissance des mécanismes de contrôle des actes posés par les élus.

3.1.1.3. Résultats relatifs à l'existence de groupes organisés de contrôle

Tableau 14 : Connaissance des groupes organisés de contrôle

Connaissance des groupes organisés de contrôle				
Mécanismes	<i>Elus locaux</i>	<i>Fonctionnaires communaux</i>	<i>Fonctionnaires d'Etat</i>	<i>Citoyens</i>
<i>MAEP</i>	+	++	+++	+++
<i>Social Watch</i>		+	+	++
<i>Cadre de concertation des OSC</i>		+	+	++
<i>Aucun</i>	+++			

Les résultats ci-dessus, montrent que quelques groupes organisés de veille citoyenne existent dans la commune d'Avrankou et sont connus des différents acteurs; il s'agit : *(i)* du cadre communal du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), *(ii)* de la cellule locale du réseau Social Watch, et *(iii)* du cadre communal de concertation des organisations de la société civile d'Avrankou.

Les résultats obtenus montrent que seul le MAEP est connu par la plupart des acteurs comme un groupe organisé de contrôle citoyen de l'action publique. Cependant, cette reconnaissance est très limitée puisque très peu d'élus à la base, notamment les chefs village ont connaissance de l'existence de ce groupe. La cellule locale de Social watch et le cadre de concertation des organisations de la société civile ne sont également pas connus des

fournisseurs de services publics que sont les élus et les techniciens qui les accompagnent.

3.1.1.4. Résultats relatifs à l'accès à l'information et à la participation citoyenne

La loi prévoit des mécanismes formels pour favoriser aussi bien l'accès à l'information que l'accueil et l'écoute des citoyens. Ainsi, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin a prévu par exemple différentes formes de participation des citoyens à l'action publique. On peut rappeler comme plus haut, l'article 2 de ladite loi qui stipule que « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ».

La participation des citoyens s'apprécie donc à travers :

- l'information des citoyens dont le but est d'améliorer leur relation avec la collectivité locale ;
- l'accès des citoyens aux documents administratifs ;
- l'implication des citoyens dans les affaires locales ;
- la participation des citoyens aux sessions du conseil communal (article 30 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999)

3.2. Niveau de signification des résultats

Les résultats obtenus à travers les différents domaines de contrôle définis par la présente étude montrent une très faible implication et une responsabilisation limitée des citoyens dans les actions de développement. C'est la preuve qu'au niveau local, une autre forme de stratégie « top down » se développe et s'entretient au détriment des réels besoins et opinions des populations impuissantes et qui ne maîtrisent pas les mécanismes et outils de

contrôle. Ainsi, la démocratie participative attendue des collectivités locales paraît un « vœu pieu ». Elle tend même à s'écarter de la gouvernance concertée entendue par Kpatchavi (2010) comme une professionnalisation de la participation citoyenne. En nous référant à notre cadre théorique et se fondant sur le deuxième objectif de la décentralisation en République du Bénin, la démocratie à la base qui s'exprime par la gouvernance de la cité par les représentants des habitants de la cité (les élus locaux) et pour les habitants de la cité n'est pas effective. Tant, il existe une gouvernance à l'échelle locale, mais celle-ci ne sera effective que s'il existe une réelle implication des communautés, on peut alors parler d'une gouvernance hypothéquée. En effet, l'implication des communautés reste encore passive. La transparence et le partage de l'information ainsi que l'obligation redditionnelle qui pèsent sur les élus et les fonctionnaires et qui ne sont pas encore appréciés positivement des citoyens sont autant d'indicateurs qui ternissent la qualité de la gouvernance et notamment celle de la démocratie à la base dans la commune d'Avrankou.

Les actions publiques mises en œuvre restent souvent « l'affaire » des élus, des fonctionnaires et des partenaires techniques et/ou financiers qui les accompagnent. Or, le développement durable des territoires qui passe par la durabilité des actions, donc leur pérennisation nécessite non seulement l'adhésion, mais également leur appropriation par les citoyens. Il s'agit surtout d'aboutir à une volonté pour les citoyens de « construire sur l'existant » afin de contribuer ce faisant, à l'atteinte d'un véritable « développement à la base » (objectif premier du processus de décentralisation au Bénin). La responsabilisation des citoyens suppose donc qu'ils doivent être engagés dans les activités qui touchent à leur qualité de vie. Ainsi, une responsabilisation et une participation en souffrance dans tous les domaines amènent à s'interroger sur les réelles capacités de contrôle dont

disposent les citoyens pour affirmer leur légitimité. Autrement, les quelques formes de participation ou de contrôle des actions publiques par l'action citoyenne à travers certains facteurs (bien réduits) sont-elles imposées ou proposées dans le meilleur des cas? Cette question paraît bien complexe et c'est cette complexité que révèlent les résultats précédents. Il y a complexité du fait que chaque acteur développe une représentation propre à elle de la participation. Olivier de Sardan¹³ fait remarquer à cet effet que la notion de participation relève plus de l'idéologie que de la science anthropologique.

On ne peut véritablement parler de développement que si les populations bénéficiaires des actions de développement ont été impliquées et leur voix prise en compte. La demande d'implication ou de contrôle doit provenir de nos populations pusillanimes qui sont toujours prêtes à discuter des problèmes de développement, mais qui ne sont pas prêts à prendre des responsabilités ; attendant toujours un projet, un animateur dans le cas d'espèce pour leur « tenir la main ». C'est bien ce que révèle l'appréciation de la connaissance que les différents groupes d'acteurs ont de l'existence ou non dans la commune des différents groupes de pression ; le MAEP semble être connu ; la cellule locale de Social Watch et le cadre de concertation des organisations de la société civile, bien qu'ils existent, ne sont pas connus des acteurs sur lesquels ces groupes sont censés faire pression. Pire, il existe une forte imbrication politique entre les groupes de pression et les élus. Aussi, les mêmes individus se retrouvent en position de leader dans les différents groupes de pression et finissent par se battre pour survivre au détriment de la défense de l'intérêt général. A Avrankou, consulte-t-on vraiment les populations et comment dès la construction de l'action publique? Sur quelles bases les élus locaux, les techniciens communaux, les agents des services déconcentrés et les

¹³ Olivier de Sardan J.-P., « Les approches participatives en matière de développement rural. Point de vue des sciences sociales », 1996.

organismes d'appui élaborent-ils des programmes et projets au bénéfice des habitants de la cité? Les modes d'intervention se soucient-ils toujours de l'implication des citoyens ?

La responsabilisation n'est donc pas spontanée et volontaire et les citoyens ne se soucient pas de l'appropriation du processus devant les conduire à la maîtrise des mécanismes de contrôle. C'est cette situation de non appropriation du processus qui justifie la méconnaissance des groupes organisés de pression et de contrôle par les différents acteurs. Il apparaît donc un jeu de pouvoirs déséquilibré entre les acteurs. Dans ces jeux de pouvoirs, les stratégies développées par les uns et les autres sont toujours rationnelles, mais d'une rationalité limitée. La rationalité totale supposerait, par exemple, la connaissance de toute l'information, or aucun acteur n'a jamais toute l'information nécessaire ; c'est ce qui justifie la grogne et la rumeur comme moyens pour le citoyen de demander des comptes, et son exclusion des actions auxquelles il pourrait être associé tel que l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation du budget. Dans ces circonstances, l'acteur selon sa position choisit la stratégie qui le satisfait ou qui est la moins insatisfaisante pour lui en fonction des informations toujours partielles dont il dispose.

C'est alors à juste titre que les citoyens réclament plus de pouvoir et de reconnaissance institutionnelle pour mieux agir sur le développement de leur localité. Seulement, la forme de participation utilisée par les détenteurs du pouvoir ne favorise pas une réelle implication de ceux-ci. On pourrait alors distinguer deux formes de participation: (i) la participation de type développement basé sur les communautés, où celles-ci n'y ont qu'un rôle de consultation et pas de responsabilités; et (ii) la participation de type développement conduit par les communautés qui favorise l'intervention de ces dernières dans la gestion des actions de développement. Ce type de

participation vise à autonomiser les groupes communautaires en leur permettant de contrôler les décisions et les ressources qui touchent leur vie. Les résultats attendus de ce modèle de participation ne sont donc obtenus que lorsque ses principes sont bien appliqués.

Ainsi, après dix années de décentralisation, et vu les résultats mitigés révélés par l'étude, devrait-on encore rejeter le tort de la non appropriation des mécanismes de contrôle sur le temps ou sur la qualité analphabète des populations. Il faut tenir compte des réalités, non seulement du milieu rural, mais aussi de la nécessité d'appliquer le principe de subsidiarité et amener chaque acteur à jouer pleinement son rôle. Les acquis des actions publiques doivent être méthodologiques de façon à favoriser l'appropriation par les citoyens de leurs rôles et les amener à les assumer convenablement, de façon autonome et sans contrainte. C'est à ce prix que l'on pourrait parler de contrôle citoyen. Mais dans le contexte de notre étude où les citoyens n'arrivent pas à assumer leur rôle de contrôle et dans un environnement qui n'offre également pas un cadre institutionnel favorable à cet effet, nous pouvons conclure que les objectifs visant à parvenir à une véritable responsabilisation sociale des communautés à la base, nécessitent encore beaucoup d'efforts et de compromis de tous les acteurs concernés à travers une démarche présentée par la figure ci-dessous; la finalité d'une stratégie de CCAP étant de maîtriser et de susciter la réaction des élus afin d'aboutir à un changement significatif.

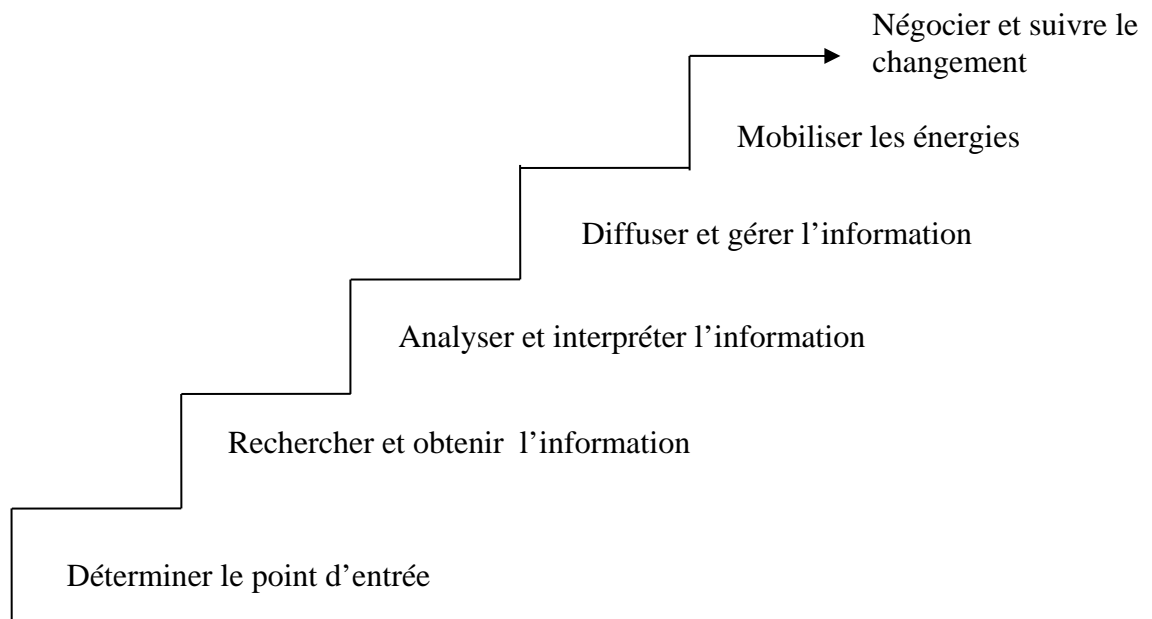


Figure 4 - Responsabilisation sociale : négocier le changement

Source : adapté de MALENA (2003)

Pour jouer adéquatement leur partition dans la démocratisation de l'espace local, les communautés à travers les groupes organisés existants doivent être en mesure d'appliquer les différentes étapes du cycle de responsabilisation sociale proposées ci-dessus. Cette démarche est adaptée à partir de la démarche proposée par Malena (2003). C'est ce processus que les différents groupes (cellule communale du MAEP, cellule locale de Social Watch et cadre communal de concertation des OSC) devront maîtriser pour améliorer la qualité de la gouvernance actuelle de la commune.

Absence des citoyens dans l'élaboration, l'exécution et de suivi du budget

Cette situation observée n'est pas surprenante car généralement, le budget et parfois même le PDC restent des documents confidentiels, protégés par beaucoup de mythes. La réalisation des actions de développement et donc le

développement local doit être un tandem avec l'appropriation du budget par les citoyens. Ces derniers sont en effet sollicités pour participer à l'exécution du budget par la mobilisation des ressources à travers le paiement des impôts et des taxes. En retour, il n'existe pas un système efficace de reddition des comptes permettant au citoyen d'apprécier à juste titre la destination de chaque centime payé. Un système efficace de reddition de comptes et par ricochet un mécanisme performant de contrôle citoyen de l'action publique devrait motiver le citoyen à assumer ses responsabilités civiques. Il faut impliquer les citoyens afin que l'action publique développée à leur profit réponde à leurs aspirations. La plupart du temps, le souci de participer à une action ou d'avoir une information, amène les citoyens à porter des jugements de valeurs ou des appréciations qui engendrent des situations conflictuelles avec les élus. Mais cette situation n'est pas imputable qu'aux citoyens ; elle émane également des gouvernants qui viennent vers les communautés avec des champs d'actions bien définis et dans un style presque directif. Il se pose encore une fois, le problème de la forme donnée à la participation ; les modèles de participation ne permettant pas d'assurer une implication réelle et une appropriation des initiatives et actions de développement par les populations. Par ailleurs, le développement local de nos collectivités territoriales tel qu'envisagé par la politique de décentralisation ne doit pas être perçu comme un nouveau processus de planification mais plutôt comme une initiative destinée à bâtir sur ce qui existe déjà dans nos communes, de façon à favoriser la convergence, la complémentarité et la cohérence entre les différentes actions entreprises et les acteurs chargés de leur mise en œuvre. Ainsi, le développement local aura des chances de réussir et de durer dans le temps s'il donne corps à une ambition à long terme inscrite dans un calendrier précis et suscitant l'adhésion des parties prenantes.

Parallèlement, les groupes organisés de citoyens doivent prévoir les moyens leur permettant de jouer efficacement leurs rôles afin de faire face aux contraintes et aux évolutions que leur impose le jeu des acteurs. Il est donc souhaitable que les élus et techniciens communaux mettent en place des mécanismes qui favorisent l'implication des citoyens. L'ensemble des contraintes relevées en matière de participation et des mécanismes de contrôle affectent profondément la gouvernance.

En effet, les groupes d'individus organisés ou non ne se sentent pas impliqués et développent des positions défensives. On note également la protection de l'information d'une part par l'administration qui visiblement n'est pas prête à accompagner les populations à tenir leur part de responsabilité sociale. Le développement local basé sur une gouvernance de qualité, où chaque acteur joue son rôle devrait prendre appui sur les principes de l'approche « développement conduit par les communautés » qui préconise entre autres de:

- 1/ donner du pouvoir aux communautés,
- 2/ renforcer le pouvoir du gouvernement local au plus bas niveau,
- 3/ assurer un nouvel équilibre de décentralisation à l'échelon le plus bas,
- 4/ assurer la transparence et la redevabilité de l'action de développement,
- 5/ apprendre par l'expérience.

Chapitre 4 : Interprétation et discussion des résultats

Chapitre IV : Interprétation et discussion des résultats

4.1. Mise en relief des évidences positives et négatives

Au regard des développements précédents, on peut retenir que le contrôle citoyen de l'action publique dans la commune d'Avrankou, ne s'inscrit pas dans un cadre institutionnel. Mieux, les mécanismes de contrôle sont presque inconnus et inexistantes.

On ne sent pas une prise en charge du développement par les communautés (DPC). Cependant, certaines initiatives révèlent la volonté des acteurs de faire de la responsabilisation sociale, un pilier de la gouvernance locale pour la promotion de l'autopromotion de la collectivité locale.

L'analyse des résultats obtenus dans les différents domaines de gouvernance et l'appréciation des facteurs sociologiques y afférents dans le cadre de cette étude, montrent qu'il existe des atouts réels pour réussir le contrôle citoyen de l'action publique, ainsi que des facteurs limitant qui fragilisent les possibilités d'une responsabilisation sociale effective.

4.1.1. Evidences positives

Au regard de ce qui précède, nous pouvons citer comme atouts pour la réussite de la responsabilisation sociale dans la commune d'Avrankou : (i) l'existence de groupes organisés de contrôle citoyen de l'action publique à savoir. Il s'agit du cadre communal du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), de la cellule locale du réseau Social Watch, et du cadre communal de concertation des Organisations de la Société Civile d'Avrankou. Ces différents groupes s'intéressent au suivi des actions, mais ne sont pas associés à l'appréciation des rendements encore moins aux prises de décisions de manière conséquente ; (ii) les citoyens sont conscients qu'il leur faut renforcer leurs capacités en matière de responsabilisation. Cela englobe la

clarification des rôles des différents acteurs dans la gouvernance locale et l'importance pour l'élu de promouvoir le CCAP ; (iii) les principes de la démocratie à la base sont reconnus par les lois et autres textes organisant la décentralisation, autrement la vie des collectivités locales au Bénin ; (iv) les communautés sont conscientes qu'il leur faut plus de pouvoir et de reconnaissance institutionnelle pour faire face aux défis du développement de leur terroir; (v) la volonté des acteurs à mettre en application les principes de l'approche participative; (vi) l'existence de cas d'actions publiques réussies par la mise en œuvre de la responsabilisation des citoyens ; (vii) les OSC ne sont pas des structures politiques, mais des organisations ayant pour vocation la promotion des droits communautaires et donc de l'intérêt général ; (viii) la cellule communale du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) est reconnue par les autorités locale en tant que cadre de mise en œuvre du contrôle citoyen de l'action publique. C'est d'ailleurs le seul groupe organisé de veille citoyenne reconnu à travers le plan de développement 2^{ème} génération de la commune.

L'ensemble de ces atouts montrent clairement que la société a un rôle important à jouer dans l'évaluation de la performance ou de la « qualité » des services ou des actions publiques locales. L'approche communautaire dans la mise en œuvre de certaines initiatives malgré les ratées a donné des résultats concluants et fini de convaincre que les citoyens peuvent bel et bien participer à la construction de leur société. Bien naturellement, la focalisation exclusive sur la performance n'est pas, elle non plus, exempte de problèmes. Autrement, il peut être nécessaire de faire un compromis entre « responsabilisation au nom du respect des règles » ou « responsabilisation juridique » (Ackerman, 2004a), d'une part, et « responsabilisation aux fins de performance », d'autre part. C'est en effet ce que Robert Behn a qualifié de « dilemme de la responsabilisation » (Behn, 2001). Le pouvoir discrétionnaire

qui permet aux bureaucrates de se concentrer sur les résultats et de se montrer créatifs en matière de résolution de problèmes risque d'ouvrir la porte à une recrudescence des malversations. Il semble toutefois que ce risque soit moindre lorsque les acteurs de la société civile sont vigilants, dans la mesure où ils gardent généralement un œil à la fois sur les indicateurs de procédure et de performance. Les meilleures stratégies de responsabilisation sont donc celles qui mettent l'accent sur la participation des citoyens tant au niveau de l'application des règles que de l'amélioration des performances.

Niveau d'institutionnalisation des dispositifs de contrôle

La plupart des efforts en matière d'implication de la société pour renforcer la responsabilisation dans les collectivités locales ont tendance à n'être que des mouvements ponctuels, initiés par des activistes de la société civile¹⁴ et auxquels des fonctionnaires ouverts, croyant à la valeur et au pouvoir de la participation démocratique, s'associent. De telles stratégies sont rarement institutionnalisées au plan légal ou enracinées dans le système de gouvernance locale. Comme Walter Eberlei l'a écrit, un certain type de « culture de l'événement » tend à prévaloir quand les concepts de participation sociale et d'engagement civique entrent en jeu (Eberlei, 2001: 9). De nombreux élus et fonctionnaires semblent croire que ces concepts se limitent à l'organisation d'auditions publiques¹⁵, d'ateliers, de consultations, sans l'instauration d'un dialogue interactif à long terme avec la société civile utilisée comme instrument de mobilisation de « foule » pour les élus dans leur manteau politique.

Les mécanismes participatifs peuvent être institutionnalisés à divers niveaux de la vie d'une collectivité locale. Tout d'abord, ils peuvent être intégrés aux

¹⁴ ALCRER, Social Watch, Maison de la Société Civile, Centre Afrika Obota, Syndicats, etc

¹⁵ On assiste à une vague de tournées dans les collectivités locales du Bénin en cette fin de deuxième mandature des Maires. Ils l'appellent ateliers de reddition de comptes.

plans stratégiques des institutions et services déconcentrés appuyant les communes, et les règles et procédures sous la forme de mandat imposant aux élus locaux et aux fonctionnaires en prise directe avec l'échelon local de consulter les acteurs sociaux et de s'engager vis à vis d'eux. Ensuite, il est possible de créer dans chaque collectivité locale, un cadre de concertation formelle ayant pour but de garantir la participation sociale dans les activités publiques ou d'intervenir en tant qu' « agent de liaison » chargé de tisser des liens avec les acteurs sociaux, de promouvoir et de valoriser leur participation. Enfin, les mécanismes participatifs peuvent être renforcés par la loi et autres textes sur la décentralisation, imposant aux mairies en tant qu'entité d'associer les acteurs sociaux à des moments précis du processus de politique publique. Les conditions de cette participation doivent être clairement définies pour limiter les stratégies de contournement développées par les acteurs.

Degré d'implication des acteurs sociaux

En plus d'être sous-institutionnalisées, la plupart des initiatives de responsabilisation enracinées dans l'engagement civique ont tendance à être « sous-impliquées » ou trop « périphériques ». Consultations et ateliers sont monnaie courante, manifestations et élections sont fréquentes ; il est toutefois très difficile de trouver des cas où les acteurs sociaux sont invités à « se mettre aux fourneaux » pour observer pas à pas le processus de la planification ou à « concocter le menu ». Par exemple, les dispositifs sur la transparence ne donnent souvent que l'accès à des documents faisant état de processus entérinés, ne permettant pas aux citoyens de prendre connaissance des éléments du processus sous-jacent à la décision ou à l'action. Autrement, comment un citoyen peut-il apprécier un budget déjà élaboré s'il n'a pas été associé aux débats et aux différents arbitrages ayant conduit à son élaboration et à son adoption. Les élus et même les fonctionnaires se retranchent

généralement derrière la nécessité de protéger la privauté et la sécurité locale pour se soustraire à une politique de totale transparence. Bien que ce cas se rencontre fréquemment, il n'est pas rare, non plus, que des élus et des fonctionnaires aient recours à de telles excuses pour masquer des informations embarrassantes aux yeux du public. Dans certaines communes, on demande au citoyen d'adresser une note au Maire avant aux fins d'une autorisation formelle avant de consulter le budget, ou même le plan de développement communal.

Il convient alors de souligner qu'une société civile qui se veut forte, responsable et autonome ne peut dépendre pour son fonctionnement des moyens mis à disposition par les mêmes acteurs qu'elle est appelée à contrôler. Selon ce point de vue, les initiatives de responsabilisation fondées sur l'engagement civique se doivent de défendre l'autonomie de la société civile. La question du financement est fondamentale dans ce contexte. Si les individus et les groupes qui exigent de l' élu qu'il assume ses responsabilités sont financés par ce même élu de façon discrétionnaire, leur capacité à exercer leur fonction de responsabilisation est donc compromise.

4.1.2. Evidences négatives

L'ensemble des initiatives prises par les citoyens à travers les groupes organisés promeuvent la responsabilisation sociale, mais ne s'inscrivent pas dans un cadre institutionnel pouvant favoriser son plein exercice au plan local. Il apparaît donc une sorte d'hérésie, comme Eberlei (2001) l'a écrit : « *Le cercle des acteurs dont la participation est établie doit graduellement et systématiquement s'ouvrir de manière à élargir la portée du dialogue, à l'ancrer en profondeur* ».

Aussi, les limites à la participation qui pourraient porter préjudice à la gouvernance locale et l'atteinte des objectifs de développement attendus des actions de développement sont les suivants : (i) la non implication des citoyens au processus de développement des actions publiques (conception, élaboration, mise en œuvre, suivi); (ii) la diversité du territoire n'est souvent pas prise en compte, quelques uns (désignés par les liens politiques, de parenté et autres pas toujours objectifs) représentent la communauté ; (iii) les mêmes organisations se retrouvent dans les différents groupes de pression et développent plutôt une attitude «protectionniste» qui les rend inefficaces et non opérationnel ; cette attitude est contraire à la charte des OSC du Bénin qui limite à deux le nombre de réseaux auxquels peut appartenir une OSC ; (iv) la vision de la commune n'est pas partagée, encore moins connue des acteurs (élus, fonctionnaires, citoyens). Dans ces conditions, comment peuvent-ils travailler pour l'atteindre alors que la promotion de la démocratie à la base en est une orientation stratégique ; (v) les actions de développement sont rarement dirigées et prises en main par les communautés ; (vi) l'usage de la grogne et de la rumeur prouve l'inexistence d'une plateforme de complémentarité dont la conséquence est la remise en cause des acquis du passé ; (vii) la responsabilisation insuffisante ou inappropriée des communautés dans la mise en œuvre des actions de développement ; (viii) l'inexistence de coordination ou d'implication des citoyens dans les actions menées par les différents partenaires au développement ; (ix) les stratégies d'interventions et les outils d'appréciation sont définis en dehors des communautés qui sont transformées en réceptacles ; (x) les structures, les élus et les techniciens communaux ne mettent pas en pratique les principes de l'approche DCC ; (xi) les informations budgétaires sont secrètement tenues ; (xii) la reddition des comptes ne fait pas l'objet d'obligation pour les élus et les fonctionnaires ; il n'existe d'ailleurs pas d'audiences publiques ou

d'affichages des informations en langues locales pour favoriser l'appréciation de la gouvernance et des décisions par les citoyens ; (xiii) les groupes organisés à Avrankou ne jouent pas le rôle attendu d'une société civile forte et dynamique, capable d'accompagner le développement local.

Ce sont là autant de facteurs non exhaustifs qui fragilisent la gouvernance locale et donc la démocratisation des espaces d'expression des citoyens et limitent du coup la construction dans les jeunes démocraties locales, d'une véritable citoyenneté locale. C'est également l'espace ouvert à l'exercice par les acteurs des pouvoirs dont ils disposent généralement, à travers une démarche de contournement des règles jugées trop souvent contraignantes.

En se concentrant en effet uniquement sur le respect des règles, on se heurte à un inconvénient majeur : cette approche peut rapidement conduire à une bureaucratisation, à un ralentissement de la fourniture des services et à une généralisation de l'inefficacité. Il existerait des mécanismes visant à stimuler la performance effective. Ils sont au cœur de ce que l'on peut appeler la « Nouvelle gestion publique » (NGP) dont le credo est que les mairies doivent s'affranchir des évaluations uniquement fondées sur les processus¹⁶ – lesquelles freinent l'action publique locale, la fondent dans la transposition et étouffent la créativité – et leur préférer les évaluations fondées sur les résultats.

Action publique locale, contrôle citoyen et redevabilité

En l'absence de cadres formels d'informations et de participation des populations, les résultats l'ont prouvé, la rumeur, les coups bas et les conflits sont les modes d'opposition courants des groupes en compétition avec les

¹⁶ Les évaluations faites par les auditeurs et autres mécanismes rigides publics (IGE, etc) ne reflètent pas la réalité du vécu des citoyens

autorités locales tels que révélés par l'étude. Ce sont là aussi des moyens par lesquels s'exerce un contrôle sur l'action publique locale.

En obligeant chaque fois les autorités locales à s'expliquer, à rendre compte, à négocier sinon à revenir sur certaines décisions, la question de la redevabilité se trouve malgré tout posée même si elle ne l'est jamais a priori. Face donc aux autorités locales qui n'ont en effet mis en place aucun dispositif de consultation ou de participation à la gestion de la cité, le citoyen n'a d'autre recours que la politisation de l'action publique et au mieux l'action organisée, pour obliger la mairie à (s') expliquer, à négocier ou à suspendre ses actions. Parce qu'elles sont prises sans consultation préalable et qu'aucune démarche n'est entreprise pour expliquer aux populations leur sens, c'est par la rumeur que les décisions se diffusent dans la commune. Ainsi, à défaut d'être citoyen, le contrôle de l'action publique s'exerce par l'intermédiaire des politiques.

Les autorités dans nos collectivités locales semblent d'ailleurs très fébriles par rapport à tout ce qui pourrait ressembler à une démocratisation de leur action, comme si elles avaient peur d'être débordées par des demandes qu'elles ne sont pas en mesure de satisfaire au regard de leurs moyens très limités. Ces demandes, qui peuvent venir aussi bien de la part des agents de la mairie peu satisfaits de leurs conditions de vie et de travail¹⁷ que de la population, sont très nombreuses.

¹⁷ Les agents des collectivités locales se battent encore pour avoir un statut, leur rémunération est également faible face aux moyens très limités dont dispose les communes

4.2. Vérification de l'hypothèse

Nous émettons l'hypothèse que *''les contradictions mises en évidence entre les enjeux de la construction d'une citoyenneté locale solide trouvent leur fondement d'une part dans les affiliations de tout genre (politiques, religieuses, familiales, etc) qui prévalent sur l'intérêt général, et d'autres part dans la méconnaissance aussi bien par les citoyens que par les élus de leurs rôles et responsabilités en matière de contrôle citoyen de l'action publique, et l'ignorance par ces acteurs, des différents instruments pour sa mise en œuvre efficace''*. L'ensemble des résultats obtenus et des analyses précédentes qui révèlent d'une part : une responsabilisation limitée des citoyens dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des actions publiques qui traduisent de ce fait une faible implication et une participation passive de celles-ci ; la méconnaissance et la non maîtrise des mécanismes, outils et instruments de contrôle citoyen de l'action publique aussi bien par les citoyens que par les autres animateurs (élus et techniciens) de la vie locale, les liens de parenté, les relations politiques ou religieuses, la peur et quelques fois l'analphabétisme constituent autant de facteurs qui freinent la motivation des uns et des autres à demander des comptes sur la gestion de la cité. Aussi, l'absence de dispositifs réguliers pour la reddition de comptes, les stratégies (grogne et rumeur, etc) utilisées par les citoyens pour s'exprimer, la mise en application biaisée des principes de l'approche « développement conduit par les communautés », et la gouvernance locale encore tributaire de la gouvernance centrale et de la stratégie « top down », confirment notre hypothèse et traduisent de ce fait, la nécessité pour les acteurs communaux de revoir la qualité de la gouvernance dans la commune et notamment les mécanismes de contrôle citoyen et de reddition de comptes afin de promouvoir le développement harmonieux.

4.3. Relations avec les études antérieures

Au regard de notre revue de littérature et de notre modèle d'analyse, on remarque bien que la gouvernance locale dans la commune d'Avrankou intègre un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la même sphère de décisions, mais dont le niveau et les actions et autres formes de jeu de pouvoirs déployés influencent fortement le développement local.

Dans ce jeu de pouvoirs, les citoyens sont au cœur du système ; les décisions et les actions, qu'elles soient participatives ou directives ont finalement pour cible les citoyens. Ces derniers, qu'ils soient organisés ou non subissent l'influence des autres acteurs (élus, fonctionnaires, agents techniques, partenaires, etc) qui sont cependant en interaction, et dont les intérêts sont souvent convergents. Il convient, comme l'ont montré nos résultats et selon l'approche de Bernard Pecqueur, de mettre en compatibilité en vue du développement harmonieux du terroir, les différents modes de coordination et d'intervention entre les différents acteurs en vue de résoudre les problèmes d'interaction inédits posés aux territoires. C'est en effet une démarche qui exige la négociation des différents intérêts dans la société en vue de l'appropriation et de la pérennisation des acquis. La gouvernance pour le développement local harmonieux implique naturellement la démocratisation des processus de prise de décisions pour la gestion d'un territoire. La finalité est donc la décentralisation et l'application du principe de subsidiarité ; la subsidiarité étant un principe d'ordre de l'action au niveau de la collectivité locale et de la société.

Le contexte socioculturel, la configuration du paysage politique et les dynamiques qui les caractérisent sont des préalables à l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique. Comme l'a souligné Olivier de Sardan (2007),

les communes sont de nouveaux espaces d'apprentissage de la démocratie et de la construction de la citoyenneté pour soutenir le développement local. La commune doit donc définir sa politique administrative de sorte que les attributions, les compétences et les pouvoirs soient répartis de façon optimale entre les différents niveaux stratégiques en considérant les particularités socioculturelles et politiques respectives. Ceci devrait profiter à la commune puisqu'elle deviendrait plus performante. Et cela va profiter également aux citoyens au niveau local, car leurs intérêts seront représentés directement et de façon participative.

La présente étude a donc révélé que dans un système qui vise la promotion du contrôle citoyen de l'action publique, chacun des acteurs en présence connaît son rôle, ses responsabilités et les marges de manœuvres dont il dispose; d'où la nécessité de donner de l'importance aux pouvoirs des citoyens. Il s'agit de la promotion sociale du terroir, défendue par l'ensemble des théories. En ce sens, Bonfiglioli, A. (2003), rejoint les résultats obtenus par l'étude en réclamant plus de moyens d'actions pour les communautés. C'est en effet ce que révèlent également les insuffisances relevées quant à la bonne gouvernance, d'où la nécessité de donner plus de pouvoir aux populations. C'est là que la mise en réseau des différents acteurs telle que préconisé par Joseph Carlès prend tout son sens dans la perspective des actions de développement pérennes. Au-delà de la responsabilisation des communautés sur laquelle tout le monde devrait s'accorder, il convient de s'accorder sur la qualité du contenu à donner à la responsabilisation. Ainsi, cette étude, au-delà des jeux d'alliances et de pouvoirs, révèle d'énormes insuffisances et beaucoup d'efforts à fournir par les acteurs pour mettre véritablement en pratique les principes de l'approche DCC et de la subsidiarité. Il faut réellement responsabiliser, décentraliser, impliquer les communautés, mais mettre toujours l'accent sur l'appropriation des processus

par les communautés depuis l'identification de l'action jusqu'à son évaluation.

La commune doit investir dans le capital humain, s'évertuer à promouvoir les groupes de citoyens capables de prendre en main les mécanismes de CCAP. Tel doit être le leitmotiv de tous les élus et techniciens soucieux du développement local harmonieux de leur territoire où la grogne, les rumeurs, les lettres ouvertes, les marches, les votes de défiances, et autres laisseront la place à la cohésion et au dialogue. En corrélation avec les travaux réalisés par Tessy Bakary, il se dégage aisément six éléments qui devraient gouverner la promotion de la citoyenneté locale dans les communes. Il s'agit de : *(i) légitimité de l'autorité* : les peuples doivent connaître et accepter les règles afin de pouvoir s'y soumettre volontairement ; *(ii) sensibilité (responsiveness) aux attentes du public* : les citoyens et les acteurs publics reçoivent des motivations pour continuer à accepter de jouer le jeu ; *(iii) nécessité de répondre de ses actes (accountability)* : renforcement de l'idée qu'il existe des conséquences à la violation des règles même par les autorités ; *(iv) tolérance d'autres acteurs avec des dimensions publiques* : permettre à la population de participer à la chose publique sans peur ; *(v) liberté d'information* : permettre à la population de participer de manière significative à la vie publique et lui donner les moyens de mettre en œuvre les mécanismes par lesquels, les dirigeants répondent de leurs actes en lui garantissant un accès adéquat à l'information ; *(vi) efficacité dans la gestion publique* : inciter la population à croire que ceux qui sont au pouvoir usent pour le mieux possible les ressources à leurs dispositions pour le traitement des problèmes publics.

4.4. Contribution de l'étude

La gouvernance locale exige un transfert réel de responsabilités aux communautés et donc un transfert du pouvoir de décision pour tout ce qui touche à la planification des actions susceptibles de concourir à la visibilité et à la légitimité de l'espace local. Dans ce contexte, la gouvernance pour la responsabilisation des citoyens dans la commune d'Avrankou vise la transformation des aptitudes des organisations de la société civile sur les plans social, culturel et économique d'une part et un objectif d'apprentissage et de responsabilisation d'autre part. La subsidiarité est donc indispensable à la responsabilisation des citoyens. Il sera le socle de la viabilité du local. La responsabilisation sociale devrait être au cœur de tous les projets et programmes visant à assurer un développement harmonieux au niveau local. Elle devra permettre aux citoyens de disposer des capacités techniques, des compétences de base et du savoir nécessaire dont ils ont besoin pour accompagner les politiques de développement de leur terroir. Il est donc intrépide de vouloir forcer la participation, de le créer de l'extérieur sur un modèle préétabli.

En Afrique de l'Ouest caractérisée par de très faibles revenus par habitant, les actions de gouvernance doivent tendre à améliorer les conditions économiques et sociales de l'espace local en tant qu'objectif, mais aussi en tant que moyen de gouvernance locale. Dans les collectivités locales, comme celles béninoises nouvellement engagées dans le processus de décentralisation, se révèlent au grand jour les difficultés qui pendant longtemps ont entretenu et continuent d'entretenir le sous-développement dans les zones rurales en Afrique de l'Ouest. Elle vise à attirer l'attention des différents acteurs de l'arène en interaction sur la nécessité de réorienter et de bâtir de nouvelles approches de développement qui tiennent compte d'une réelle implication des communautés. Cette étude, au-delà des théories

existantes, va au-delà de ce qui se passe au niveau central pour toucher les réalités locales. Autour de la pauvreté ambiante subsiste une certaine opacité dans la gestion de l'accessibilité des citoyens aux informations budgétaires. En effet, si le facteur langage était pris en compte dans la gestion de l'accessibilité aux informations budgétaires, cela limiterait la corruption qui caractérise les administrations locales.

L'institutionnalisation des mécanismes de contrôle citoyen de l'action publique devra constituer un objectif à court terme pour tous les acteurs en présence dans la dynamique de développement de l'arène locale. Les initiatives de contrôle citoyen de l'action publique ne doivent pas se limiter à la recherche de résultats opérationnels particuliers. Elles devraient plutôt accorder une attention spéciale aux facteurs institutionnels et chercher à influencer l'évolution et les réformes institutionnelles à long terme. Ils devraient permettre de mettre en évidence la nécessité de changements institutionnels au sein des services communaux, mais également au sein des services déconcentrés car fournissant tous des services à caractère public aux citoyens. Il s'agit par exemple, des changements dans le comportement et les attitudes du personnel de ces services en contact avec le public, dans les incitations et les sanctions prévues, dans le style de gestion et les processus de prise de décisions, etc. Ces dispositifs peuvent donc aller plus loin et jouer un rôle de catalyseur dans la réalisation des changements désirés. A ce niveau, des processus de dialogue peuvent être initiés pour assurer l'établissement de systèmes permettant aux citoyens demandeurs de services publics de faire part de leurs réactions en direction des autorités communales, en établissant par exemple des comités de transparence dont le rôle serait d'évaluer les décisions de l'administration locale ou en créant des groupes de suivi social qui examinent régulièrement les résultats de politiques de développement local.

Il urge donc que : les méthodes d'intervention qui accroissent la responsabilisation des citoyens et leur pouvoir de négociation avec les autres acteurs soient définies avec eux en prenant en compte les réalités intrinsèques à la collectivité. Il serait donc utile que les citoyens participent à l'élaboration des indicateurs de toute action, et ce, à compter du budget et du plan de développement local.

On est donc tenté de parler de l'existence, d'un « seuil » à une efficacité normative, exécutive et intégrative dans les collectivités locales. Ce seuil est vite atteint dans les collectivités locales où les organisations de veille citoyenne sont centralisées ou inexistantes. Cela mène bien évidemment à des disparités dans l'accès aux services publics, notamment les services sociaux de base. Cette situation est certainement favorisée par l'absence d'un cadre juridique qui oblige les parties prenantes à prendre en main leurs responsabilités. Vu sous certaines formes, l'on peut dire que certaines collectivités locales sont une pure « fiction » ou, au moins ont totalement échoué dans le partenariat gouvernement local – citoyens. Mais dans la plupart des cas où l'on peut dire que la commune a échoué, il y règne, l'arbitraire, des élus et des fonctionnaires traditionnels ou autoritaires qui ne s'intéressent pas aux groupes organisés de veille citoyenne et profitent des zones d'incertitudes pour voler à leurs administrés leurs droits d'exercice du contrôle citoyen de l'action publique.

4.4.1. Nouvelle lecture de la décentralisation ?

La finalité de cette démarche de gouvernance des territoires à la base adoptée par le Bénin est de parvenir à une meilleure affectation des ressources et à améliorer la fourniture de services en rapprochant les décideurs et les prestataires de services des citoyens et des consommateurs. La décentralisation est censée donc favoriser la capacité de réponse des élus, la

participation des citoyens et, en fin de compte, une plus forte responsabilisation. Vue sous cet angle, la décentralisation à elle seule n'est pas suffisante, elle n'est pas automatiquement un facteur favorable à l'accroissement de la participation de la société civile ou à l'amélioration de la responsabilisation des élus et des fonctionnaires. Par exemple, dans leur conclusion d'une importante étude sur le sujet, Richard Crook et James Manor disent que « *il apparaît clairement que même les institutions de décentralisation les mieux conçues ne peuvent fonctionner indépendamment, voire lutter contre, des forces d'opposition émanant des structures sociales et politiques dont elles sont issues* » (Crook et Manor, 1998).

Bien que la décentralisation soit fondamentale car elle rapproche les élus du peuple, réalisée de manière aveugle, elle a tendance à renforcer les inégalités tant au sein des entités locales nouvellement « autonomes » qu'entre celles-ci. Les détenteurs locaux du pouvoir ont le droit d'agir à leur guise et les localités défavorisées sont abandonnées à leur triste sort. La décentralisation n'est productive que si elle s'accompagne d'efforts proactifs pour y associer les citoyens et stimuler les processus de responsabilisation. Heureusement, il est généralement plus facile de stimuler la participation communautaire au niveau local. De plus, les changements intervenant à cet échelon paraissent souvent moins menaçants aux décideurs, amenuisant de ce fait la résistance du pouvoir en place à la participation citoyenne.

4.4.2. La décentralisation : la perspective verticale

Au regard des développements précédents, on peut désormais envisager deux manières pour mettre en œuvre de façon efficace une politique de décentralisation au plan local traitant des interactions entre les unités ''supérieures'' et celles ''inférieures'' du gouvernement local.

Il s'agit de :

La déconcentration locale : elle devrait permettre de déplacer les compétences locales à des niveaux plus bas sans détacher l'agencement ou l'ordre établi par l'administration locale de base. Les exemples-types pourraient inclure les organisations de la société civile ou les organisations paysannes de base. Il faut donc mettre l'accent sur les relations verticales dans les hiérarchies et les fonctions. Par contre, l'intégration horizontale, c'est-à-dire la coordination avec d'autres institutions travaillant au niveau local (exemples mairie – services déconcentrés, mairie – PTF, etc) est considérée comme secondaire et donc souvent négligée. Les plus bas niveaux sont guidés, financés et supervisés du dessus. La dévolution administrative que propose ce travail signifie remettre à des organisations de base comme les OSC ou autres groupes sociaux organisés, la responsabilité de prendre certaines décisions, d'avoir certaines fonctions, de gérer au besoin certaines ressources et de leur donner l'autorité de s'occuper des finances, de la planification, de l'organisation, du personnel et des règles de fonctionnement. Elle est orientée par les conditions locales, cela signifie qu'elle insiste sur l'intégration horizontale, bien que la supervision soit exercée du dessus dans le contexte légal et technique.

Les écarts relevés entre les discours et les pratiques en matière de reddition de compte peuvent être alors corrigés en s'appuyant sur des constitutions locales¹⁸. Il s'agit sans exception de formes de codes ou de conventions, mélanges des alternatives ci-dessus évoquées, puisqu'elles contiennent des éléments de déconcentration locale et de dévolution administrative. De façon générale la dévolution tend à accentuer davantage l'autonomie à la base que ne le ferait la déconcentration locale. Cependant, l'autonomie des fonctions

¹⁸ Il serait normal qu'au-delà de toute réglementation, chaque collectivité locale, réunissant toutes ses forces vives, définisse sa charte locale et son code d'éthique qui tient compte de ses réalités intrinsèques

sous le principe de la dévolution administrative pourrait diminuer par les « interférences » politiques.

Dans les jeunes collectivités locales béninoises comme Avrankou, la plus importante fonction de la décentralisation est de redistribuer des ressources souvent maigres obtenues de l'état central. Par conséquent, des structures prenant appui sur les organisations de la société civile doivent être créées pour que d'autres possibilités de développement existent au niveau local. En général, les résistances opposées à de telles structures par les forces (élus et fonctionnaires) ne devraient pas être insurmontables si elles ne menacent pas l'intégrité de la commune dans son ensemble. Cependant, l'existence de mouvements ou d'esprits « séparatistes » dans le rang des organisations de la société civile comme c'est le cas aujourd'hui rendra difficile la coopération avec les autorités locales.

Les raisons citées pour soutenir cet argument peuvent être résumées de la façon suivante :

- distribuer le pouvoir va limiter l'arbitraire et promouvoir la construction sociale et l'enracinement de collectivités locales de droit ;
- un système décentralisé va obliger à des compromis et à la coopération entre forces présentes dans l'espace local.

Les efforts multiples déployés pour encourager la décentralisation restent alors peu perceptibles non seulement à cause de la résistance des autorités de certains élus et de certains fonctionnaires mais aussi à cause des insuffisances des administrations locales à prendre convenablement en main la politique de développement de leur terroir. En fait, les oligarchies (politiques) très peu intéressées au développement ont pris le dessus dans toutes nos collectivités locales. La promotion du bien-être a cédé la place aux enjeux. Par conséquent,

le renforcement de la décentralisation doit se concentrer sur la satisfaction des besoins de base et sur le combat contre la pauvreté. Accroître l'efficacité des administrations locales et intégrer les organisations non gouvernementales devient de plus en plus important.

Si la décentralisation n'est pas considérée comme chimère, il y a effectivement de bonnes conditions de rendre plus attrayante au niveau local la nécessité d'une modification des relations entre les citoyens et leurs mandatés en charge de la gestion des affaires publiques locales. Ce sont eux qui, le plus souvent, considèrent la décentralisation comme une menace à leur pouvoir et à leur salut. Aider à vaincre ces obstacles est une des approches à envisager dans les réformes touchant à institutionnaliser le contrôle citoyen de l'action publique.

4.5. Perspectives

Dans le cadre du renforcement de la décentralisation dans les collectivités locales et sans forcément aller à d'autres niveaux de décentralisation, il faut envisager l'institutionnalisation du contrôle citoyen de l'action publique. Cela va permettre de créer un espace de dialogue responsable où les groupes organisés sont reconnus, leurs moyens d'actions acceptés et où leurs partenaires que sont la Mairie, les services déconcentrés et autres organisations connaissent leurs rôles et responsabilités et les assument intelligemment. Dans ce sillage, « ...la commune doit veiller à la promotion des langues nationales en vue de leur utilisation sous forme écrite et orale » conformément à l'article 99 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin afin de favoriser l'accessibilité de tous à une information juste et fiable. L'implication des citoyens pour favoriser leur prise en main des actions, leur apprentissage et leur expérience à travers l'application effective des principes de l'approche

« développement conduit par les communautés » s'avère donc indispensable pour la prise en compte des réalités communales dans la définition des actions à mener ; car celles-ci varient d'une commune et à l'intérieur d'une commune, d'un espace à un autre. Ainsi, pour la construction d'une citoyenneté locale solide, les communautés doivent abandonner le sentiment de pauvres et d'incapables développé au profit de la prise en main du processus de développement de leur localité. La formalisation des associations de contrôle citoyen existantes et le respect des valeurs qui fondent les organisations de la société civile doivent devenir le maître mot des groupes de veille citoyenne. Cela nécessite donc une ouverture d'esprit et une entraide mutuelle exigeant la non politisation des organisations de la société civile et le renforcement de leurs capacités pour mieux faire face à leur responsabilité sociale. Pour Touraine, il est illusoire de penser, conformément à une tradition déterministe bien établie, que « les règles, les normes, l'organisation sociale, semblent préexister, comme un décor de théâtre, au moment où les acteurs entrent en scènes ».

C'est donc clair que selon Touraine, l'analyse sociologique doit renverser la perspective déterministe pour considérer que la règle n'est pas antérieure à l'action mais qu'elle est, au contraire, créée, contestée, voire modifiée par l'action. L'ordre dit-il, n'est finalement, qu'une tradition partielle des conflits de pouvoir et de transformation de modèles culturels. Chez Touraine, l'acteur est un collectif d'individus et au besoin, une expression de classe sociale saisie concrètement à travers les mouvements sociaux sans que ceux-ci puissent respectivement prétendre la représenter. Les rapports de classe sont nécessairement de type conflictuel dans la mesure où une classe dirigeante définit et impose son modèle de société à une classe dominée qui y participe tout en le contestant et tout en essayant de la transformer à son avantage. Tel est le sens de l'activité et de la stratégie des divers mouvements sociaux à

travers leurs luttes pour le contrôle des ressources économiques et sociales. C'est la contestation de nouvelles minorités actives, qui façonne progressivement la société et la configuration des collectivités locales aujourd'hui. En d'autres termes, les collectivités locales modernes attendues doivent procéder de nouveaux rapports de forces et de nouvelles formes d'organisations qui les consacrent. Ainsi, sera-t-il original de s'inscrire à la fois dans une sociologie de l'acteur et dans une sociologie du conflit avec au centre la sociologie de l'action publique.

Sur la base des résultats de cette recherche et des développements précédents, on pourrait envisager des investigations empiriques approfondies et dont les résultats contribueront à la sociologie de l'action publique et à améliorer la construction sociale dans les collectivités locales. Les thèmes suivants peuvent être explorés :

- démocratie locale et construction sociale : héritages, règles et évolution ;
- participation citoyenne et responsabilisation sociale ;
- du contrôle citoyen de l'action publique aux jeux des alliances ;
- dilemmes ou contradictions des OSC au Bénin.

Conclusion

Ce travail se veut une contribution à l'analyse du recentrage du débat entre les élus locaux, les organisations de la société civile notamment celles engagées dans la veille citoyenne, le personnel de l'administration communale, les usagers et autres acteurs pour une synergie d'action autour du développement local dans la commune d'Avrankou. Le contexte de décentralisation est donc le socle qui favorise le renforcement de la pertinence et de l'efficacité des choix des gestionnaires par une collaboration franche entre pouvoirs locaux et société civile étant donné que la démocratie ne peut se limiter au contrôle du pouvoir par le suffrage universel et qu'elle implique la participation du plus grand nombre possible d'acteurs sociaux à l'élaboration des grandes options politiques (Balandier, 1971).

Dans ce cadre, depuis quelques années, un nombre croissant d'auteurs et de spécialistes estiment que l'engagement civique constitue une solution aux problèmes de gouvernance que connaissent les territoires. Pour ce courant de pensée, les problèmes de gouvernance peuvent être corrigés grâce à des citoyens proactifs qui recherchent des solutions à travers des organisations sociales altruistes de contrôle et de veille. Mieux, ce courant de pensée défend le point de vue selon lequel la défaillance des collectivités locales peut-être rectifiée par l'action des citoyens bien informés, connaissant parfaitement leurs droits et exigeant des gouvernements locaux que constituent les conseils communaux que ces droits soient respectés. Les résultats de cette étude montrent que les efforts déployés par les citoyens et les organisations de la société civile dans la mise en œuvre du contrôle citoyen de l'action publique peuvent favoriser la création de nouveaux mécanismes verticaux au plan local de contrôle et renforcer les mécanismes horizontaux existants ; ceci pour permettre une meilleure gouvernance, une plus grande efficacité du

développement local et le renforcement des moyens d'actions des pauvres. A cet effet, la mobilisation des organisations de la société civile apparaît à maints égards, importante dans la lutte pour l'amélioration de la gouvernance locale. Selon J-P Olivier de Sardan, le mode de gouvernance locale se définit comme « l'ensemble des modalités par lesquelles une instance éminente de pouvoir local gère les ressources symboliques et matérielles qu'elle contrôle au nom d'une certaine conception de ses intérêts et de l'intérêt collectif» (2007 : 4). Un objectif essentiel de la décentralisation est d'arriver à mettre en place un système de gouvernance plus proche des réalités locales et pouvant être réapproprié par les populations locales. Mais parce qu'elle se passe à une échelle locale, la gouvernance est confrontée à un certain nombre de dynamiques locales qui sont autant de contraintes sociales (liens de clientèle, conflits de factions ou de personnes, alliances ancestrales, etc.), mais aussi institutionnelles (pouvoirs locaux).

Les OSC sont en effet considérées comme des acteurs privilégiés intervenant dans le processus de développement. Elles militent non seulement, et pour la plupart en faveur des couches défavorisées, mais elles agissent notamment là où l'Etat a montré ses limites. Si l'impact des interventions des organisations de la société civile sur le développement dans certains pays, et en Afrique notamment n'est plus à démontrer, la "route" est encore bien longue et épineuse pour aboutir à une véritable consécration des OSC dans les collectivités locales du Bénin. C'est seulement à ce prix que le contrôle citoyen de l'action publique par les OSC trouvera sa légitimation dans le concert des acteurs du développement local. La démocratie locale au cœur de la logique de décentralisation est autrement plus exigeante en matière de communication ; d'où la nécessité de la conception de nouveaux

moyens susceptibles d'améliorer également le niveau de conscience collective et individuelle des droits et des obligations à tous les niveaux dans le partage des rôles et des responsabilités qu'appelle la philosophie de la décentralisation. La conséquence directe d'une synergie au niveau local est alors, le développement communautaire qui amène les acteurs en présence dans une collectivité locale à conjuguer leurs efforts pour l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. L'implication des bénéficiaires dans les processus décisionnels, l'obligation de rendre compte, la reddition des comptes et autres mécanismes d'association des citoyens est de nature à construire des collectivités locales où l'harmonie et la cohésion sont de mise. C'est alors à juste titre que Gilles Frigoli (2003) affirme que « l'action publique est le lieu du développement spectaculaire du partenariat comme principe d'action ». Le développement d'un tel partenariat pourrait engendrer l'éclosion de ce que Friedberg (1977) nomme l'autonomisation des partenaires, c'est-à-dire l'émergence de formes d'actions collectives dans lesquelles ne tentent plus d'agir comme source de régulation que des volontés conjuguées des acteurs qui ne veulent pas être des perdants dans les échanges qu'ils nouent avec les autres.

Références bibliographiques

1 - ABALOT, E. J. (2001). *Développement humain et démocraties africaines: du jeu des alliances aux politiques en échecs*. Journal de recherches scientifiques. Université. Lomé. 5 (2). 21-33

2-ADJAHO, R. (2002), *La décentralisation au Bénin, en Afrique et dans le monde*, COPEF, Cotonou, 194 p.

3-AKINDES, F. (2003). *Société civile et participation au développement local en Côte d'Ivoire : des concepts aux réalités*, in *La gouvernance du développement local*, C. MAYOUKOU al, (éd) L'Harmattan, Paris, pp. 113-139

4-AMBERT M. & MOCHTART H., (2003)., *Citoyenneté locale, action des élus et bonne gouvernance*, in *Gouvernance du développement local*, (éd) L'Harmattan, Paris, pp. 99-112

5-BAKO A. N., KPATCHAVI C.A., 2009, *Décentralisation et fourniture de services publics dans la commune lacustre des Aguégoués (Sud-Bénin)*, éd du Flamboyant, SNV, 259p.

6-BAYARD J. F., (1991). *La problématique de la démocratie en Afrique Noire: La Baule et puis après?* In *Les chemins de la démocratie*. Ed Karthala, Paris pp. 5-10.

7-BEAUDOUX, E. CROMBRUGGHE, G. (de). DOUXCHAMP, F. GUENEAU, M-C. et NIEUWKERK, M. (1992) ; *Cheminement d'une action de développement*. Paris, L'harmattan, 203p.

8-BALANDIER G., (1995). *Anthropologie politique*. P.U.F., Paris, 234 p.

9-BALANDIER, G. (1971), *Sens et puissance*, Microsoft® Encarta® 2009 [DVD]. Microsoft Corporation, 2008.

10-BERNOUX P., (1985). *La Sociologie des organisations*. Ed du Seuil, 363p.

11-BONFIGLIOLI, A. (2003). *Le pouvoir des pauvres : la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*. New-York, FENU, 168p.

12-CEDIMES. (2003). *La gouvernance du développement local*. Paris, L'Harmattan, 183p.

13-CROOK R., (1997). *Démocratie, participation et capacité à répondre, Une des relations entre les communes ivoiriennes et leurs citoyens* in *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, (Ed.), Karthala-Ostorm, Paris, p. 459-481

14- CROZIER M. et FRIEDBERG E., (1977). *L'acteur et le système*. P.U.F., Paris, 432 p.

15- DEBOUVRY, P. GRANIE, A-M. MARAGNANI, A. « & » METGE, J. (2003). *Formation rurale à l'international*. Educagri, Dijon, 203p.

16-DEHOUMON, S. P. (2006), *La décentralisation entre risques et espoir*, COPEF, Cotonou, 213 p.

17-DIAGNE, D. et PESCHE, D. (1995). *Les organisations paysannes et rurales*. Paris, Réseau GAO, 84p.

18-DIAWARA M., 2009. *Dynamiques locales et gouvernance politique dans la commune de Réo*. Ouagadougou : Etude Récit n°27. Laboratoire Citoyennetés. 33 p.

- 19-DUBOIS, M.J-M. (2005). *La rédaction scientifique mémoire et thèse ; formes régulières et par articles*. De BOECK, 118p.
- 20 - DURKHEIM et WEBER M., (1985). *L'Ethique protestante et l'Esprit du capitalisme*. Ed. Plon, Paris 283 p.
- 21-GALLISSOT R., (1991)., *Abus de société civile : Etatisation de la société ou socialisation de l'Etat*. in *L'homme et la société*, n°4 avril, pp 39
- 22 -GODET, M. (2001), *Traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires*, *Le Monde* du 15 février, p.13.
- 23-HEWITT C., (1995). *Du bon usage du concept de gouvernance*, *Revue internationale des sciences sociales*, n°.155, mars, pp.109-118
- 24-HOUNMENO, G. Z. (2003). *Nouveaux modes de coordination des actions dans le développement local : cas des zones rurales au Bénin*. *Développement durable et territoires*, 48p.
- 25-JOLIVEAU, T., AMZERT, M. (2001). « *Les territoires de la participation: problème local, question universelle ?* », in *Géocarrefour*, pp. 171-174.
- 26-JOYAL, A. (2007). *Développement local communautaire, économie sociale alternative : quel enseignement pour le tiers-monde*. *L' Agora*. 55. 1-7
- 27-KHOSROKHAVAR F., (2007). *Le sacré et le social*. in *L'individu social, Autres réalités, autre sociologie ?* Université de Laval, pp.33-45
- 28 -KOTHE DUBOIS et MINTZBERG H., (1984). *Structure et dynamique des organisations*. Ed des organisations, Paris, 434p.

29-KPATCHAVI C.A., 2010, *Décentralisation Reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Ouinhi et Sinendé*, Ed Ablodè 2010, SNV, 184p.

30-Le BOTERF, G. et LESSARD, P. (1986). *L'ingénierie des projets de développement : gestion participative et développement institutionnel*. Québec, Société de développement institutionnel des jardins et ARC, 71p.

31-MALENA C., (2003). *Le contrôle citoyen de l'action publique : une introduction au concept et son application opérationnelle*, 18p.

32-MISAT. (2000). *Recueil des lois sur la décentralisation*. Cotonou. Mission de la décentralisation, 171p.

33- Mission de décentralisation / PRODECOM, (2006), *Le guide à l'usage du Maire, ordonnateur de la commune*, 172 p.

34-OCDE. (2001). *Guide pratique pour les stratégies de développement durable*, 75p.

35-OLIVIER DE SARDAN, J-P. (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 221 p.

36-OUENDO, E. M. (2006). *Echantillonnage*. IRSP. Ouidah. 1-10.

37-PECQUEUR, B., *Le développement local*, Syros, 2e édition revue et augmentée, 2000, 96p.

38-PEDERSON, L. M. (1997). *Méthodes et outils de suivi-évaluation*. Londres, Lied, 52p.

39-PETERS G. & SAVOIE D. (1995), *Les nouveaux défis de la*

gouvernance, Centre canadien de gestion de - l'Université. Laval, collection sur la gouvernance et la gestion publique, 306p.

40- PNUD. (2002). *Gouvernance locale dans la perspective de la réduction de la pauvreté en Afrique*. Maputo, CEA, 40p.

41-ROUSSEAU JJ., (1973). *Du contrat social*, Ed.10-18

42-SAUCRATES. (2007). *Théorie de la pauvreté et théories de développement: critique de notre temps*. 14. 9-10

43-SAWADOGO, R. A. (1998). Décentralisation et développement local, un rendez-vous à ne pas manquer, in bulletin n°19, Club du Sahel, Paris

44-SAWADOGO, R. A. (2001), *L'état africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala, 278 p.

45-SCHNAIPPER D. (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard. Paris 228p.

46 -SINGLY, F. (de). (2006). *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*. Paris, Armand Colin, 128p.

47-SOCIAL WATCH BENIN., (2010). *5 ans de contrôle citoyen. Capitalisation des acquis dynamique d'une veille citoyenne de qualité*, (..éd) COPEF, Cotonou, 27p.

48-SY D., (1997). *Décentralisation, gouvernance et développement le cas du Sénégal*. in *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Ed. Démocraties africaines (IAD). Dakar, pp. 295-306.

49 -BAKARY, T. (2002). *Citoyenneté et gouvernance dans les démocraties*

émergentes de l'Afrique Sub-saharienne. Laval, IRDC, 18p.

50-TINGBE-AZALOU, A. (2009), *Matériaux pour un guide de recherche en sciences de l'homme et de la société : Repères pour étudiants et jeunes chercheurs*, CEPAD, 294 p.

51-TOURAINÉ, A. (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, Le Livre de poche, Paris, 325 p.

52-TRAORE, I. (2007). *Les alternatives africaines aux théories de développement des bailleurs de fonds*. L'étrange rencontre, 23.1-8

Webographie

1- COULIBALY S. « *Participation citoyenne, bonne gouvernance et développement durable* », consulté le 03 Décembre 2011 à 18h 15 : sur <http://90plan.ovh.net/~afresc/Doc/siakacoulibaly%20de%20participation.pdf>

2- CALLON, M., HERMITTE, M-A., JACQUEMOT, F., ROUSSEAU, D. et TESTART, J. (2007). *Les citoyens au pouvoir ! Libération*, lundi 26 novembre 2007, consulté le 06 Mars 2012 à 22h 03 sur : <http://jacques.testart.free.fr/index.php?post/texte775> .

3- http://www.mobilisation-communaut.es.qc.ca/6_44_la-mobilisation.aspx
consulté le 22 Décembre 2011 à 12h 05

4- www.cairn.info/revue-mouvements-2001-5-page-44.htm consulté le 18 Janvier 2012 à 22h 10.

5- www.vecam.org/article580.html consulté le 18 Janvier 2012 à 22h 30.

6- www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/lajoiegouvernance.pdf
consulté le 06 Mars 2012 à 20h 50.

Annexes

Annexe 1

Liste des figures et des tableaux

Liste des figures

Figure 1	- Carte géographique et administrative de la commune d'Avrankou..	29
Figure 2	- Poids démographique par arrondissement.....	31
Figure 3	- Organigramme méthodologique de la recherche.....	49
Figure 4	- Responsabilisation sociale : négocier le changement.....	67

Liste des tableaux

Tableau 1	- Fiche d'identité de la commune d'Avrankou.....	28
Tableau 2	- Composition de l'échantillonnage.....	40
Tableau 3	- Taille de l'échantillon	41
Tableau 4	- Niveau de participation des citoyens.....	53
Tableau 5	- Score obtenu par facteur apprécié par les acteurs.....	54
Tableau 6	- Perception de la durabilité des actions.....	54
Tableau 7	- Score obtenu par facteur de durabilité.....	56
Tableau 8	- Appréciation de la gouvernance par les acteurs.....	57
Tableau 9	- Score obtenu par facteur de gouvernance.....	57
Tableau 10	- Appréciation des mécanismes de contrôle.....	58
Tableau 11	- Score obtenu par facteur de mécanisme de contrôle.....	58
Tableau 12	- Facteurs bloquant les citoyens de demander des comptes.....	59
Tableau 13	- Mécanismes par lesquels le citoyen demande des comptes.....	60
Tableau 14	- Connaissance des groupes organisés de contrôle.....	61

Annexe 2

Questionnaire d'enquête



République du Bénin



Questionnaire

--	--	--	--

adressé à:.....

But

Dans le cadre de nos travaux de recherche pour l'obtention du diplôme d'études approfondies (DEA) en sociologie du développement à l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire (EDP) « espaces, culture et développement » à la Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines (FLASH) de l'Université d'Abomey-Calavi, nous réalisons actuellement sur la commune d'Avrankou une enquête pour connaître les facteurs favorisant ou inhibant le « contrôle citoyen de l'action publique » dans la collectivité. Notre démarche méthodologique nous a permis de vous identifier comme une personne ressource pouvant nous fournir des informations justes et fiables. Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir répondre à ce questionnaire (16 questions) dont l'anonymat est garanti. C'est une opération qui pourrait vous prendre une vingtaine de minutes. Il peut nous fournir des informations très importantes pour une meilleure connaissance des réalités socioculturelles qui encadrent la participation des citoyens dans le fonctionnement des communes au Bénin. Si vos réponses nous parviennent avant le 21 janvier, notre analyse en sera facilitée.

Nous vous remercions à l'avance de votre contribution à cette recherche.

Merci de cocher une case par ligne

Domaines concernés	Indicateurs/Axes/ Facteurs	Groupes d'acteurs concernés	Niveau 1 Score 0	Niveau 2 Score 1	Niveau 3 Score 2	Niveau 4 Score 3
1. Participation des citoyens	1.1 Responsabilisation des citoyens	A+B+C+D+E	Aucune responsabilisation des citoyens <input type="radio"/>	Citoyens associés aux intervenants extérieurs <input type="radio"/>	Activités préconisées par les citoyens <input type="radio"/>	Activités dirigés par les citoyens <input type="radio"/>
	1.2 Respect de la diversité du terroir	A+B+C+E	Pas d'implication des groupes conflictuels <input type="radio"/>	Quelques-uns représentent la communauté <input type="radio"/>	Diversité locale prise en compte <input type="radio"/>	Même poids des groupes dans les décisions <input type="radio"/>
	1.3 Conciliation des différents intérêts	A+B+E	Pas d'initiatives de conciliation <input type="radio"/>	Des groupes de discussion existent <input type="radio"/>	N2+ consensus privilégié <input type="radio"/>	Institution de cadre formel de dialogue <input type="radio"/>
	1.4 Ecouter les citoyens	A+B+C+E	Pas de participation des citoyens aux solutions <input type="radio"/>	Quelques citoyens sont consultés au nom de tous <input type="radio"/>	Existence de creusets formels d'écoute de tous les citoyens <input type="radio"/>	Le dialogue social et l'écoute des citoyens sont systématiques <input type="radio"/>
2. Durabilité/viabilité des réalisations	2.1 Ambition à long terme, largement partagée	A+B+D+E	Méconnaissance vision commune par les OSC <input type="radio"/>	OSC connaissent la vision <input type="radio"/>	N2+élus connaissent la vision de commune <input type="radio"/>	Vision de la commune connue des citoyens <input type="radio"/>
	2.2. Dispositifs de suivi, de mise à profit des expériences et d'évaluation	A+B+C+D+E	Pas d'outils de capitalisation des expériences <input type="radio"/>	Rapports d'évaluation des acquis <input type="radio"/>	Des citoyens sont associés aux initiatives et aux entreprises <input type="radio"/>	Dispositifs formel de capitalisation des expériences <input type="radio"/>
	2.3 Processus dirigé et pris en main par les communautés	A+B+C+D+E	Jamais <input type="radio"/>	Rarement <input type="radio"/>	Souvent <input type="radio"/>	Toujours pris en main par les communautés <input type="radio"/>
	2.4 Volonté de construire sur l'existant	A+B+C+D+E	Remise en cause des acquis du passé <input type="radio"/>	Consultation des anciens dirigeants <input type="radio"/>	N2+ implication des anciens <input type="radio"/>	Existence d'une plateforme de complémentarité <input type="radio"/>

Domaines concernés	Indicateurs/Axes/ Facteurs	Groupes d'acteurs concernés	Niveau 1 Score 0	Niveau 2 Score 1	Niveau 3 Score 2	Niveau 4 Score 3
3. Bonne gouvernance	3.1 Participation des individus	A+B+C+E	Aucune action <input type="radio"/>	Quelques actions informelles ou sporadiques <input type="radio"/>	N2+établissements de partenariats <input type="radio"/>	Existence d'une politique locale de participation des individus <input type="radio"/>
	3.2 Transparence et partage de l'information	A+B+C+D+E	Pas de système d'information <input type="radio"/>	Affichage des décisions à la Mairie <input type="radio"/>	N2+ affichage dans les arrondissements <input type="radio"/>	N2+N3+ affichage dans les villages en langue locale <input type="radio"/>
	3.3 Equité	A+B+C+D+E	Jamais respecté <input type="radio"/>	Rarement <input type="radio"/>	Souvent <input type="radio"/>	Toujours <input type="radio"/>
	3.4 Obligation redditionnelle (reddition des comptes) des élus	A+B	Aucune forme de compte-rendu aux citoyens	Affichage de certains comptes-rendus à la Mairie <input type="radio"/>	Affichage dans les arrondissements + information par les médias <input type="radio"/>	Audiences publiques et affichages des informations en langues locales
4. Mécanismes de contrôle	4.1 Elaboration participative des politiques et des budgets	A+B+C+E	Aucune implication des citoyens <input type="radio"/>	Des représentants d'OSC associés <input type="radio"/>	Des audiences publiques sont organisées <input type="radio"/>	N3+ existence en œuvre d'un plan de communication <input type="radio"/>
	4.2 Evaluation/examen participatif du budget	A+B+C+E	Aucune implication des citoyens <input type="radio"/>	Audiences officielles <input type="radio"/>	N2+ consultations ponctuelles des représentants des OSC <input type="radio"/>	N3+ existence d'un cadre formel d'implication des citoyens <input type="radio"/>
	4.3 Suivi participatif de l'exécution du budget	A+B+C+E	Informations budgétaires secrètement gardées <input type="radio"/>	Autorisation formelle du Maire avant accès <input type="radio"/>	Livres comptables accessibles aux OSC <input type="radio"/>	Publications et diffusion des informations budgétaires <input type="radio"/>
	4.4 Suivi participatif des rendements	A+B+C+E	Pas d'initiative venant des citoyens <input type="radio"/>	Des groupes organisés s'intéressent au suivi <input type="radio"/>	N2+ des indicateurs sont fournis aux citoyens <input type="radio"/>	Création et fonctionnement d'un cadre de suivi <input type="radio"/>

4. Avez-vous quelque chose à ajouter ?.....

(si OUI, utiliser l'espace réservé dans le cadre ci-dessous)

5. Accepteriez-vous un entretien ?.....

Si OUI : votre adresse :.....

.....

Votre téléphone.....

6. Identification

(Cochez la mention correspondante)

Sexe Masculin

Féminin

Age

Profession

Niveau d'instruction Primaire

Secondaire (1^{er} cycle)

Secondaire (2^{ème} cycle)

Université (1^{er} cycle)

Université (2^{ème} cycle)

Université (3^e cycle)

Annexe 2

Matrice d'appréciation des indicateurs de CCAP

Matrice d'appréciation des indicateurs de CCAP

Domaines concernés	Indicateurs/Axes/ Facteurs	Groupes d'acteurs concernés	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
			Score 0	Score 1	Score 2	Score 3
<i>Participation des citoyens</i>	1.1 Responsabilisation des citoyens	A+B+C+D+E	Aucune responsabilisation des citoyens	Citoyens associés aux intervenants extérieurs	Activités préconisées par les citoyens	Activités dirigés par les citoyens
	1.2 Respect de la diversité du terroir	A+B+C+E	Pas d'implication des groupes conflictuels	Quelques-uns représentent la communauté	Diversité locale prise en compte	Même poids des groupes dans les décisions
	1.3 Conciliation des différents intérêts	A+B+E	Pas d'initiatives de conciliation	Des groupes de discussion existent	N2+ consensus privilégié	Institution de cadre formel de dialogue
	1.4 Ecouter les citoyens	A+B+C+E	Pas de participation des citoyens aux solutions	Quelques citoyens sont consultés au nom de tous	Existence de creusets formels d'écoute de tous les citoyens	Le dialogue social et l'écoute des citoyens sont systématiques
<i>Durabilité/viabilité des réalisations</i>	2.1 Ambition à long terme, largement partagée	A+B+D+E	Méconnaissance vision commune par les OSC	OSC connaissent la vision	N2+élus connaissent la vision de la commune	Vision de la commune connue des citoyens
	2.2. Dispositifs de suivi, de mise à profit des expériences et d'évaluation	A+B+C+D+E	Pas d'outils de capitalisation des expériences	Rapports d'évaluation des acquis	Des citoyens sont associés aux initiatives et aux entreprises	Dispositifs formel de capitalisation des expériences
	2.3 Processus dirigé et pris en main par les communautés	A+B+C+D+E	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours pris en main par les communautés
	2.4 Volonté de construire sur l'existant	A+B+C+D+E	Remise en cause des acquis du passé	Consultation des anciens dirigeants	N2+ implication des anciens	Existence d'une plateforme de complémentarité

Domaines concernés	Indicateurs/Axes/ Facteurs	Groupes d'acteurs concernés	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
			Score 0	Score 1	Score 2	Score 3
Bonne gouvernance	3.1 Participation des individus	A+B+C+E	Aucune action	Quelques actions informelles ou sporadiques	N2+établissements de partenariats	Existence d'une politique locale de participation des individus
	3.2 Transparence et partage de l'information	A+B+C+D+E	Pas de système d'information	Affichage des décisions à la Mairie	N2+ affichage dans les arrondissements	N2+N3+ affichage dans les villages en langue locale
	3.3 Equité	A+B+C+D+E	Jamais respecté	Rarement	Souvent	Toujours
	3.4 Obligation redditionnelle (reddition des comptes) des élus	A+B	Aucune forme de compte-rendu aux citoyens	Affichage de certains comptes-rendus à la Mairie	Affichage dans les arrondissements + information par les médias	Audiences publiques et affichages des informations en langues locales
Mécanismes de contrôle	4.1 Elaboration participative des politiques et des budgets	A+B+C+E	Aucune implication des citoyens	Des représentants d'OSC sont associés	Des audiences publiques sont organisées	N3+ existence et mise en œuvre d'un plan de communication
	4.2 Evaluation/examen participatif du budget	A+B+C+E	Aucune implication des citoyens	Audiences officielles	N2+ consultations ponctuelles des représentants des OSC	N3+ existence d'un cadre formel d'implication des citoyens
	4.3 Suivi participatif de l'exécution du budget	A+B+C+E	Informations budgétaires secrètement gardées	Autorisation formelle du Maire avant accès	Livres comptables accessibles aux OSC	Publications et diffusion des informations budgétaires
	4.4 Suivi participatif des rendements	A+B+C+E	Pas d'initiative venant des citoyens	Des groupes organisés s'intéressent au suivi	N2+ des indicateurs sont fournis aux citoyens	Création et fonctionnement d'un cadre de suivi

NB :

Groupe	Identification	Caractéristiques
A	Le Maire et ses Adjointes	Autorités politiques
B	Les Chefs d'Arrondissements Et les chefs de villages	
C	Le personnel communal	Fonctionnaires communaux
D	Les Chefs services déconcentrés	
E	La société civile	Usagers

Tables des matières

Remerciements.....	i
Liste des sigles et abréviations.....	ii
Sommaire.....	iv
Résumé.....	v
Abstract.....	vi
Introduction.....	1
Chapitre 1 : Cadre théorique.....	5
1.1. Problématique.....	6
1.2. Revue de littérature.....	11
1.2.1. Le concept de gouvernance et ses évolutions.....	11
1.2.2. Gouvernance locale et responsabilités des acteurs.....	12
1.2.3. Gouvernance locale : facteur de réduction de la pauvreté.....	13
1.2.4. Le modèle de gouvernance dans les zones rurales en Afrique.....	15
1.2.5. La notion de contrôle citoyen de l'action publique.....	16
1.2.6. Importance du contrôle citoyen de l'action publique.....	17
1.2.7. La notion de société civile à l'épreuve du temps.....	19
1.2.8. La décentralisation participative et l'éthique de la participation...	21
1.2.9. La question de la citoyenneté face à l'exercice du pouvoir.....	22
1.2.10. Les acteurs d'une action de contrôle citoyen de l'action publique.....	22
1.2.11. Modèle d'analyse : la théorie de l'acteur stratégique.....	23
1.3. Hypothèse.....	27
1.4. Objectifs.....	27
1.4.1. Objectif général.....	27
1.4.2. Objectifs spécifiques.....	27
Chapitre 2 : Cadre méthodologique.....	28
2.1. Milieu d'étude.....	28

2.1.1.	Environnement physique.....	31
2.1.2.	Environnement humain.....	31
2.1.3.	Etat des lieux des potentialités et contraintes de la Commune d'Avrankou.....	32
2.1.3.1	Secteur primaire.....	32
2.1.3.2.	Secteur secondaire.....	33
2.1.3.3.	Secteur tertiaire.....	34
2.1.3.4.	Aménagement du territoire et environnement.....	34
2.1.3.5.	Ressources naturelles et environnement.....	35
2.1.4.	Cadre stratégique du développement de la commune d'Avrankou...	36
2.1.4.1.	Vision et ambitions de développement.....	36
2.1.4.2.	Ambitions/orientations prioritaires pour les cinq (5) prochaines années.....	37
2.2.	Sujets et échantillonnage.....	38
2.2.1.	Sujets	38
2.2.1.1.	Les élus locaux.....	38
2.2.1.2.	Les fonctionnaires de la collectivité locale.....	38
2.2.1.3.	Les usagers.....	39
2.2.2.	Echantillonnage.....	39
2.2.2.1.	Méthode d'échantillonnage.....	39
2.2.2.2.	Technique d'échantillonnage.....	39
2.2.2.3.	Taille de l'échantillon.....	41
2.3.	Instruments de la recherche et limites.....	42
2.3.1.	Instruments de la recherche.....	42
2.3.1.1.	L'exploitation documentaire.....	42
2.3.1.2.	Le groupe de discussion.....	42
2.3.1.3.	Le questionnaire d'enquête.....	42

2.3.2.	Base de collecte des informations.....	42
2.3.2.1.	Facteurs d’appréciation du CCAP.....	42
2.3.2.2.	Méthode d’évaluation des indicateurs ou facteurs.....	46
2.3.2.3.	Les limites de la recherche.....	47
2.4.	Etapas méthodologiques.....	48
Chapitre 3 : Présentation et analyse des résultats.....		49
3.1.	Présentation et analyse des résultats.....	50
3.1.1.	Les acteurs locaux face au contrôle citoyen de l’action publique.....	50
3.1.1.1.	Résultats relatifs au domaine de l’action publique.....	50
3.1.1.2.	Résultats relatifs aux mécanismes qui empêchent les populations de demander des comptes	58
3.1.1.3.	Résultats relatifs à la connaissance de groupes organisés de contrôle....	60
3.1.1.4.	Résultats relatifs à l’accès à l’information	61
3.2.	Niveau de signification des résultats.....	61
Chapitre 4 : Interprétation et discussion des résultats.....		69
4.1.	Mise en relief des évidences positives et négatives.....	70
4.1.1.	Evidences positives.....	70
4.1.2.	Evidences négatives.....	74
4.2.	Vérification de l’hypothèse.....	78
4.3.	Relations avec les études antérieures.....	79
4.4.	Contribution de l’étude.....	82
4.4.1.	Nouvelle lecture de la décentralisation.....	84
4.4.2.	La décentralisation : la perspective verticale	85
4.5.	Perspectives.....	81
Conclusion.....		91
Références bibliographiques.....		94
Annexes.....		100

