



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES



*CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE (CeDAT)*

MEMOIRE POUR L'OBENTION DU DIPLOME DE MASTER PROFESSIONNEL
ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES (ACL)

THEME :

Evaluation de la mise en œuvre des outils de la gouvernance démocratique dans la commune d'Abomey-Calavi

Présenté et soutenu par :

Franck Sègbégnon KINNINVO

Sous la direction de :

Professeur Ibrahim D. SALAMI

Agrégé des Facultés de Droit,
Vice-Doyen de la Faculté de Droit et
Sciences Politiques de l'Université
d'Abomey-Calavi.

Année académique 2012-2013

**LE CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS LES MEMOIRES. CES OPINIONS DOIVENT
ETRE CONSIDERES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

REMERCIEMENTS

Nous tenons à témoigner notre profonde gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont facilité la rédaction de ce mémoire, notamment :

-  *Mon épouse (Odette) et mes enfants (Philadelphia, Melchisédek et Ariella);*
-  *Mes parents et mes frères et sœurs ;*
-  *Mes frères et sœurs dans la foi ;*
-  *Mes Professeurs (avec une mention particulière au Professeur Ibrahim D. SALAMI) et tous ceux qui m'ont aidé à accéder au savoir et au savoir-faire.*

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à DIEU le PERE CELESTE.

Tout est grâce et action de grâce !

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BP	: Budget Participatif
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
DCDI	: Direction de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité
DCL	: Direction de la collectivité locale
DGDGL	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
EPCI	: Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSC	: Organisation de la Société Civile
PDC	: Plan de Développement Communal
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et Déconcentration
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SRP	: Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

PLAN

INTRODUCTION

CHAP 1 : Cadre de l'étude, restitution des observations de stage et ciblage de la Problématique

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

Para 1 : Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi

Para 2 : Mécanismes de fonctionnement

Section 2 : Ciblage et résolution de la problématique

Para1 : Choix et justification de la problématique

Para 2 : Spécification et détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique

CHAP 2 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux vérifications des hypothèses

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique

Para 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Para 2 : Méthodologie de l'étude

Section 2 : Enquête et vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre et solutions

Para 1 : Enquête et vérification des hypothèses

Para 2 : Approches de solutions et conditions de mises en œuvre

CONCLUSION

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation territoriale est un processus qui permet à l'Etat de transférer des compétences et des ressources à des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Plusieurs grands principes permettent de définir la décentralisation. Le principe d'autonomie et de la libre administration, la personnalité juridique et l'élection des membres des organes. Le principe d'autonomie concerne à la fois l'autonomie organique qui décroche les collectivités territoriales de l'Etat central et des autres institutions de l'Etat, l'autonomie fonctionnelle qui en résulte à la lumière du principe de subsidiarité. La libre administration des collectivités territoriales qui en découle est un principe constitutionnel. En effet, selon les dispositions de l'article 153 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». L'article 72-2 de la Constitution française donne une idée du principe de la libre administration des collectivités territoriales : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Au Bénin, l'article 98 prévoit une loi sur – « la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources ». Cette n'a malheureusement pas été prise jusqu'à la date d'aujourd'hui quand bien même le pays dispose d'une loi portant organisation des communes.

Au Bénin, la décentralisation vise à donner aux collectivités locales, une personnalité juridique (aptitude à être titulaire de droits et de devoirs) distincte de celle de l'Etat, des compétences propres, distinctes de celles de l'État et d'organes délibérant et exécutif élus conformément à l'article 153 de la Constitution, dans le respect du principe de subsidiarité.

De façon générale, on distingue la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle. La décentralisation fonctionnelle décentralisation *technique* concerne les institutions spécialisées dotées de la personnalité morale comme les établissements publics. Pour Anne GAZIER, Maître de conférences de droit public à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, La décentralisation fonctionnelle ou "décentralisation par services" "est un procédé consiste à octroyer à certains services la qualité de personne morale de droit public. C'est une technique d'administration dont le caractère décentralisateur est discuté. Comme l'a montré Charles Eisenmann, la décentralisation fonctionnelle est une technique de gestion administrative qui peut s'appliquer à des services de l'Etat autant qu'à des services des collectivités territoriales et qui a pour seul point commun avec la véritable décentralisation (c'est-à-dire la décentralisation territoriale) l'octroi de la personnalité morale à certaines entités.

D'autres auteurs, comme René Chapus estiment même que la décentralisation fonctionnelle peut dans certains cas n'être qu'une « déconcentration camouflée ». Tel est le cas lorsque les pouvoirs publics ont simplement estimé qu'il était utile ou nécessaire de placer certains services dans

une situation d'autonomie de gestion. Le choix de la décentralisation fonctionnelle, préférée à la déconcentration, est lié alors pour partie à des préoccupations politiques. En effet, les autorités étatiques peuvent se retrancher derrière l'autonomie juridique que la personnalité morale donne au service décentralisé pour ne pas avoir à supporter la responsabilité de certains choix faits par le service en question. Or, il suffit que le contrôle exercé sur le service soit suffisamment étroit pour dicter en fait aux dirigeants du service les choix politiques globaux intéressant leur secteur d'activité. Ainsi, la décentralisation fonctionnelle peut n'être qu'un instrument commode pour le pouvoir central. Mais elle peut aussi prendre un tout autre sens et être une décentralisation authentique lorsqu'elle s'applique à des institutions de type corporatif. En effet, elle permet alors à un ensemble de personnes d'assurer la gestion des affaires correspondant à la spécialité de l'institution, par l'intermédiaire de leurs représentants qui sont en principe élus. On peut citer l'exemple des chambres professionnelles (chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, des métiers) ou des universités. Il s'agit là de deux illustrations de la catégorie des établissements publics, catégorie traditionnelle de personnes publiques spécialisées à laquelle s'applique la décentralisation fonctionnelle. Cette modalité de décentralisation est également à l'origine de l'apparition, à compter de 1982, d'une nouvelle catégorie de personnes publiques : les groupements d'intérêt public.

Bibliographie - CHAPUS (René), Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, 15ème éd., 2001 - GUETTIER (Christophe), Institutions administratives, Dalloz, collection Cours, 3ème éd., 2005 - EISENMANN (Charles), Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948

Dans la **décentralisation territoriale**, objet de notre réflexion, les autorités décentralisées sont les collectivités territoriales ou locales (si la commune est le seul niveau de décentralisation au Bénin, il existe plusieurs unités administratives pouvant être reconnues comme des collectivités locales dans le monde : communes, départements, régions, districts, collectivités à statut particulier ...). Les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale, de moyens et de compétences propres, donc d'une certaine autonomie locale qui s'exerce dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'État.

Selon l'encyclopédie en ligne wikipedia.org « La **décentralisation** consiste en un transfert de pouvoirs de l'État vers des personnes morales de droit public distinctes de lui. Elles disposent d'une autonomie plus ou moins grande, selon le degré de décentralisation et d'un budget propre. La décentralisation est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois par l'État et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités étatiques. Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion. Étant entendu que décentralisation rime avec autonomie, ces conditions sont au nombre de trois :

- Autonomie matérielle : la structure décentralisée jouit de la personnalité morale ; elle dispose d'un patrimoine et d'affaires propres — qualifiées le plus souvent d'affaires locales par opposition aux affaires nationales gérées par l'État ;
- Autonomie organique : les affaires de la structure décentralisée sont gérées par des organes qui sont propres à cette structure décentralisée ;
- Autonomie fonctionnelle : la structure décentralisée gère ses affaires plus ou moins librement ».

Cette triple autonomie diffère de l'indépendance : la structure décentralisée reste sous la surveillance de l'État, sous le nom de *contrôle de légalité* ou parfois de *tutelle* (établissements publics — en droit administratif, la tutelle ne vise pas principalement à protéger les intérêts de la collectivité locale. Son objectif est de sauvegarder l'intérêt général contre d'éventuels excès des autorités locales.

Il y a donc décentralisation lorsque la loi accorde à des organes élus d'une collectivité territoriale disposant de la personnalité morale, un pouvoir de décision sur toute ou partie des affaires locales.

Au Gabon, la loi organique n°15-96 du 06 juin 1996 relative à la décentralisation la définit comme le «transfert des compétences et des moyens à une collectivité locale» placée sous la tutelle de l'Etat. Contrairement à son homologue gabonais, le législateur béninois ne donne pas de la décentralisation une définition explicite, même si dans l'article 2 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes, il en clarifie la manifestation institutionnelle.

Ainsi, depuis février 2003 que le Bénin est entré dans la phase active de la décentralisation avec l'installation des 77 conseils communaux et municipaux, la question de la gouvernance démocratique locale continue d'être une préoccupation aussi bien pour le Gouvernement central que pour l'ensemble des acteurs de la décentralisation, y compris les populations à la base.

Les nombreuses crises qui ont secoué certains conseils communaux et municipaux sont consécutives aux problèmes de gouvernance. L'Observatoire de Lutte contre la Corruption a relevé à plusieurs reprises des cas de mauvaise gestion des ressources dans les communes. D'autres structures comme l'Inspection Générale des Affaires Administratives basée au Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) ont fait les mêmes constats. Même la commission d'enquête parlementaire instituée par Décision N° P.2013-014/AN/Pt du 16 juillet 2013, dans son rapport général de juin 2014

a mis en lumière les problèmes de gouvernance démocratique dans les communes. La mission de cette Commission est de vérifier la gestion des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) et de contribuer à l'amélioration de la gouvernance locale.

Au vu de toutes ces considérations, nous nous sommes proposés d'orienter nos recherches sur la question de la gouvernance démocratique dans les communes béninoises. Ainsi, pour apporter notre modeste contribution au renforcement du processus de décentralisation en cours dans notre pays, nous avons choisi de mener la présente étude sur le thème : « *Evaluation de la mise en œuvre des outils de la gouvernance démocratique dans la commune d'Abomey-Calavi* ». Il importe cependant de spécifier qu'il s'agira ici d'apprécier les outils de gouvernance démocratique prévus par le cadre juridique de la décentralisation et ceux initiés par la commune elle-même pour aboutir à des recommandations, afin de faire de la décentralisation béninoise un instrument de promotion de la gouvernance démocratique locale, condition essentielle pour la promotion des enjeux de la décentralisation.

CHAPITRE I

Chapitre I : Cadre de l'étude, restitution des mécanismes de fonctionnement et ciblage de la problématique

Ce chapitre est consacré, d'une part à la présentation du cadre de l'étude et des observations faites au niveau du fonctionnement des outils de la gouvernance démocratique et d'autre part, au ciblage et à la vision globale de résolution de la problématique.

Section 1 : Cadre de l'étude et restitution des mécanismes de fonctionnement de la Commune d'Abomey-Calavi

Notre étude étant faite sur la commune d'Abomey-Calavi, nous nous intéresserons dans cette section à la présentation de la Commune et aux observations faites au sujet de ses mécanismes de fonctionnement.

Paragraphe 1 : Présentation de la Commune d'Abomey-Calavi

A- Structures géographiques, démographiques et socio-économiques

1. Structures géographiques et démographiques

La commune d'Abomey-Calavi est située dans la partie sud du Bénin et dans le département de l'Atlantique. Elle est limitée au nord par la commune de Zè, au sud par l'océan Atlantique, à l'est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou, et à l'ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah. Elle est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique (539 km²), près 20 % de la superficie du département et 0,47 % de la superficie nationale.

La commune compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de villages ou de quartiers de ville et répartis sur neuf (09)

arrondissements que sont : Abomey-Calavi, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hévié, Kpanroun et Glo-Djigbé. Chacun des arrondissements est dirigé par un chef d'arrondissement (CA) élu. Le Conseil Communal actuel a été installé en 2015 et compte 37 conseillers (dont une femme) et au sein duquel ont été élus le Maire et ses deux Adjoints.

Selon les résultats du quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH 4 de l'INSAE 2013) à 656 358 habitants. Le taux d'accroissement de cette population est de 5,84% en milieu urbain et 2,89% en milieu rural. Cette croissance démographique supérieure à la moyenne nationale est due en partie à la proximité de la commune avec la ville de Cotonou qui n'arrive plus à contenir sa population. Cette dernière s'installe alors dans la commune d'Abomey-Calavi, « cité dortoir » par excellence.

D'une densité moyenne de 571 habitants par km², cette population est inégalement répartie dans les neuf (09) arrondissements. En effet, 74,12% de cette population est concentrée dans les centres urbains que sont essentiellement : Godomey et Abomey-Calavi, et 25,88% dans les autres arrondissements. L'arrondissement de Godomey concentre à lui seul près de la moitié (49,86%) de la population de toute la commune. En revanche, les arrondissements de Kpanroun (2,41%) et Ouèdo (3,27%) sont les moins peuplés.

Les religions les plus pratiquées sont le christianisme, les religions traditionnelles, l'islam et autres.

La population d'Abomey-Calavi est dominée par une forte proportion de jeunes de 10 à 59 ans avec une importante représentativité des femmes (51,37 % de la population).

L'ethnie dominante dans la commune est l'ethnie Aïzo. Mais les migrations récentes ont permis l'installation d'autres ethnies comme les Fon, les Toffin, les Yoruba, les Nago, les Goun et quelques autres ethnies du Nord du Bénin.

L'urbanisation de la commune d'Abomey-Calavi est très rapide et influencée en grande partie par la ville de Cotonou dont le potentiel foncier a drastiquement diminué et en raison des mauvaises conditions de vie des populations, liées aux inondations cycliques. Abomey-Calavi devient ainsi une zone d'extension de Cotonou. La commune a bénéficié de plusieurs opérations de lotissements, la première a commencé en 1987.

- **Ressources en eau**

La commune d'Abomey Calavi dispose d'un réseau hydrographique très peu diversifié. Il est constitué essentiellement de deux plans d'eau que sont le lac Nokoué et la lagune côtière. Elle dispose, en outre, d'une façade maritime juxtaposée à la lagune côtière, des marais, des ruisseaux et des marécages.

- **Ressources en terres agricoles et pastorales**

Dans la commune d'Abomey-Calavi, on assiste de nos jours à une raréfaction des terres agricoles due à la proximité avec la ville de Cotonou qui fait d'elle sa «ville dortoir ». Il s'en est suivi une forte urbanisation qui nécessite des espaces d'habitations. En dehors de cette forte pression démographique, il faut ajouter les mauvaises pratiques culturales qui participent de la dégradation des terres et de l'épuisement du sol. La commune dispose cependant d'un potentiel de développement agricole du fait de ses nombreux bas-fonds favorables à la production agricole.

La disponibilité de la commune en bas-fond et en zones de pâturage reste favorable à l'exercice de l'élevage qui porte essentiellement sur le petit élevage et l'élevage non conventionnel. On note une diversification du cheptel : bovin, caprin, porcin, ovin, volaille, lapins achatines, aulacodes, etc. Mais, le secteur est encore confronté à de réelles difficultés pour son développement.

- **Ressources minières**

La commune d'Abomey-Calavi est également dotée de ressources minières. Il s'agit notamment des carrières de sable dans les arrondissements de Abomey-Calavi, Akassato, Godomey, Zinvié, du gravier à Kpanroun, de l'argile à Zinvié et à Abomey-Calavi, et de la latérite à Zinvié.

De façon générale, toutes les carrières sont en régression et mal gérées. Il est important de mettre en place un système d'exploitation rationnelle de ces ressources afin d'en assurer la durabilité.

2. Structures socio-économiques

- ***Production végétale***

Elle concerne essentiellement les produits vivriers et les cultures maraîchères.

- ***Production animale et halieutique***

LA production animale est pratiquée dans tous les arrondissements de la Commune. Les élevages sont de petites tailles (dans la basse-cour), de taille moyenne et semi-industrielle (grande production de volailles principalement). Les volailles de race améliorée sont fortement produites dans la commune.

Sur le plan halieutique, la production est assurée par la pêche continentale essentiellement et accessoirement par une activité piscicole embryonnaire. Le principal plan d'eau du Benin, le Lac Nokoué, est la plus grande pêcherie dans laquelle se pratique la pêche artisanale notamment aux embarcadères de Togbin, de Tokpa-zouango, de Godomey, d'Agamandin, de Gbodjè et de Gbodjo, dont les acteurs sont organisés en comités de pêche par un arrêté communal.

Transformation agro-alimentaire, L'Industrie et L'Artisanat

LA transformation agroalimentaire s'appuie sur les produits agricoles de base, à savoir : le manioc, la noix de palme, la tomate, l'ananas, etc. Elle est essentiellement artisanale bien que de petites unités semi-industrielles commencent par faire leur apparition en raison de l'urbanisation.

Le secteur secondaire est un chainon presque inexistant ou insignifiant, comme dans presque tout le pays.

L'industrie est encore embryonnaire et se limite à la transformation agro-alimentaire artisanale et de petites unités de PME. Elle emploie environ 18,2 % de la population active de la commune. Les industries, sociétés et PME représentées dans la commune sont constituées surtout de scieries, de garages, de boulangeries et d'usines de fabrique de glace et de farine pour bébés.

Sur le plan artisanal, on distingue l'artisanat de production et celui de services. La transformation artisanale des produits agricoles complète les productions de la première catégorie tandis que la deuxième catégorie regroupe les artisans de métiers divers. Une diversité de métiers emploie la population de la commune : la maçonnerie, la couture, la menuiserie, la soudure, la vulcanisation, la coiffure etc. Ces métiers utilisent encore un petit outillage et peu modernisé.

- ***Commerce***

C'est un secteur hypertrophié comme partout ailleurs dans le pays. Le commerce constitue la première activité économique de la commune avec 36,2 % de la population active, selon le Plan de Développement de la Commune 2^{ème} génération de 2015. Ce secteur bénéficie donc des prestations des Institutions de Microfinance (IMF) et de quelques banques. Quoique faible en potentiel de valeur ajoutée, les activités commerciales absorbent les crédits de ces institutions financières installées dans la commune.

- ***Tourisme et hôtellerie***

Le tourisme dans la commune d'Abomey-Calavi est plein de potentiels encore insuffisamment exploités.

Les différentes attractions touristiques dont regorge la commune sont entre autres : les forêts protégées ou sacrées, les couvents de vodoun, les objets de guerre, l'habillement des chefs traditionnels, les fêtes traditionnelles et culturelles, les divinités (Egungun, Vodoun Tchina, Abikou, Zangbéto...etc.), les palais royaux et la lagune côtière.

- ***Education***

Cette rubrique présente les infrastructures scolaires et les différents indicateurs, selon le Plan de Développement de la Commune 2^{ème} génération de 2015.

- ***Enseignement primaire***

Ces dernières années, des efforts louables ont été déployés dans le cadre de la construction des infrastructures scolaires et de leurs équipements. Mais le niveau d'équipement dans l'enseignement primaire et maternel reste insuffisant. Les infrastructures scolaires sont à plus de 42 % en mauvais état ou en matériaux précaires, selon les données du Plan de Développement de la Commune (PDC) ; les écoles primaires publiques (EPP) sont sous-équipées et le nombre de personnel qualifié est insuffisant avec une forte disparité. En 2010, le personnel d'encadrement du primaire est composé de 957 enseignants dont 522 femmes. Près de 23% des enseignants sont sans qualification. A cela s'ajoute l'insuffisance de manuels scolaires (un livre pour plus de 4 écoliers), toujours selon les données recueillies dans le PDC.

- ***Enseignement secondaire.***

En 2010, selon les informations recueillies dans le PDC, le nombre d'établissements d'enseignements généraux publics (CEG) dans la commune s'élevait à 16, répartis en 511 groupes pédagogiques. Les garçons constituent le groupe prédominant par rapport aux filles. Ils représentent 60% des inscrits contre 40% de filles. Ils détiennent aussi les meilleurs taux de passage par rapport aux filles (36% contre 22%).

Les taux d'admission s'élèvent à 51,33 % pour le BEPC et 41,45% pour le BAC en 2014.

- ***Enseignement supérieur.***

La commune d'Abomey-Calavi abrite la première Université du Bénin et une grande partie des universités privées. Elle a déjà dépassé ses capacités d'accueil. Ce qui entraîne des problèmes liés à la faiblesse de l'offre d'hébergement et de transport pour les étudiants dont le nombre ne cesse d'augmenter, malgré la création de centres universitaires dans d'autres départements pour désengorger l'Université d'Abomey-Calavi.

- ***Santé et lutte contre les maladies***

La commune d'Abomey-Calavi forme avec celle de Sô-Ava une zone sanitaire dont la population est estimée en 2011 à 514 379 habitants. Cette zone sanitaire abrite un Hôpital de Zone installé dans la commune d'Abomey-Calavi. La commune compte un centre de santé communal (CsCom) et tous les d'arrondissements disposent d'au moins un centre de santé. La commune est également dotée d'un dispensaire isolé et de 14 dépôts pharmaceutiques.

Avant le reversement des agents contractuels de l'Etat, la Zone Sanitaire Abomey-Calavi/Sô-Ava avait un personnel de 479 agents dont 165 Agents Permanents de l'Etat (APE), 153 Agents sur Financements Communautaires

(AFC), 133 Agents sur fonds « Mesures Sociales » et 28 Agents Contractuels de l'Etat.

Toutes les formations sanitaires ne disposent pas de personnel qualifié en effectif suffisant. On compte aujourd’hui 1 médecin pour 30 000 habitants, 1 infirmier pour 6000 habitants et 1 sage-femme pour 8 000 habitants. Ces indicateurs sont largement en deçà des normes de l’Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

- ***Protection sociale***

En matière d’actions sociales, la commune dispose d’un Centre de Promotion Sociale (CPS) qui manque cruellement de moyens pour atteindre leurs objectifs.

La commune dispose également de centres des handicapés peu fonctionnels ces dernières années, très fréquentés et des structures et ONG qui s’occupent des enfants tels que SOS-Village d’Enfants, Regard d’Amour, Équilibre Bénin pour les handicapés physiques, etc.

B- La structure organisationnelle de l’administration locale

En vue de jouer pleinement sa mission, la Commune d’Abomey-Calavi s’est dotée d’une structure organisationnelle composée de directions, services et divisions.

Les services communaux se composent comme suit :

1. Le Directeur de cabinet du Maire

Il est chargé de la coordination des activités du cabinet du Maire. A cet effet, il a sous son autorité la Cellule de Communication et du Protocole, les chargés de missions du Maire.

2. Le Contrôleur de Gestion Interne

Il est chargé :

- du respect des normes, règles et procédures de travail en vigueur sur toute l’étendue de la Commune ;

- de l'organisation des audits internes et externes ;
- de l'information et du conseil aux services communaux portant sur l'application et l'interprétation des textes réglementaires régissant la gestion communale.

3. Les organes de passation des marchés

Le Maire, par arrêté, met en place des organes de passation des marchés publics qui se présentent comme suit :

- La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) qui est chargée de conduire la procédure de passation depuis le choix, jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de la délégation de service public ;
- la Commission de passation des marchés publics.

4. Le Secrétariat Général

Il est créé à la Mairie d'Abomey-Calavi un Secrétariat Général animé par un Secrétaire Général placé sous l'autorité directe du Maire. Il veille au bon fonctionnement des services administratifs communaux et infra-communaux. Il est secondé par un Secrétaire Général Adjoint qui l'assiste, le supplée et le remplace en cas d'absence.

Sont placés sous l'autorité du Secrétaire Général, le secrétariat administratif central, le service des transmissions, le service du conseil communal et les six (6) Directions techniques.

a- La Direction des Ressources Humaines

Elle a pour mission la gestion des carrières, la gestion des affaires sociales et de l'approche genre, la formation et la promotion des NTIC dans la Commune.

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- Le service de la gestion des carrières, des affaires sociales et de l'approche genre ;
- Le service de la gestion prévisionnelle et de la formation ;
- Le service de l'information et des NTIC.

b- La Direction des Ressources Financières

Elle a pour mission la mobilisation des ressources propres de la Mairie, la préparation et l'exécution du budget communal.

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- Le service du budget et de la comptabilité ;
- Le service des recettes et des équipements marchands ;
- Le service matériel.

c- La Direction des Services Techniques

Elle a pour missions principales d'organiser et de coordonner les interventions techniques de la mairie sur le terrain.

Elle comprend un secrétariat et quatre services :

- Le service des études et de la voirie ;
- Le service de l'entretien et de l'environnement ;
- Le service des eaux et calamités ;
- Le service de l'aménagement et de l'urbanisme.

d- La Direction du Développement local et de la Promotion Economique

Elle a pour missions principales d'organiser et de coordonner les initiatives de développement local et de promouvoir l'économie locale.

Elle comprend un secrétariat et quatre services :

- Le service de la planification et de prospective ;
- Le service de la promotion économique ;
- Le service de l'appui aux initiatives communautaires ;
- Le service de la coopération décentralisée.

e- La Direction des Services à la Population

Elle a pour mission de réguler les services des personnes et de la famille, de veiller au bon fonctionnement de la police administrative dans la commune.

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- Le service des personnes et de la famille ;
- Le service de la police administrative ;
- Le service des affaires sanitaires, sociales, culturelles et religieuses.

f- La Direction des Affaires Juridiques et Foncières

Elle a pour mission de veiller au respect de la légalité dans la délivrance des actes fonciers, de la mise en œuvre effective de la réforme foncière et l'application des schémas et plan d'urbanisation, de l'élargissement de l'assiette fiscale foncière.

Elle comprend un secrétariat et trois services :

- Le service des affaires juridiques et des actes fonciers ;
- Le service de la réforme foncière ;
- Le service du registre foncier urbain.

Paragraphe 2: Mécanismes de fonctionnement

Nous ferons dans ce paragraphe, le point des mécanismes légaux de promotion de la gouvernance démocratique ainsi que les observations et les données que nous avons collectées sur le terrain, lors de notre passage dans les divers organes de la Mairie d'Abomey-Calavi.

A- Les mécanismes légaux de promotion de la gouvernance démocratique locale

En République du Bénin, les textes de loi sur la décentralisation disposent que la commune est le seul niveau de décentralisation et 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. *Aux termes de l'article 1^{er} de la loi 97-029 du 15 janvier 1999*, la commune jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cette jouissance est soumise aux conditions déterminées par la loi et au contrôle de l'autorité de tutelle.

Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'organes de gestion et de contrôle ainsi que de son propre budget.

1. Le Conseil Communal

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune.

Il est installé par le préfet du département dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation des résultats des élections communales, conformément à l'article 403 de la loi 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin. Il se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre (04) fois l'an en mars, juin, septembre et novembre. La session de novembre est une session budgétaire. Il peut être réuni en session extraordinaire chaque fois que le maire le juge utile.

Le conseil communal crée obligatoirement en son sein, trois (03) commissions permanentes :

- la Commission des Affaires Économiques et Financières;
- la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales;
- la Commission des Affaires Sociales et Culturelles.

Le Conseil Communal étudie et vote le budget communal en sa session de novembre. Il délibère au plus tard le 1^{er} juillet de l'année suivant l'exercice sur le compte administratif présenté par le Maire.

Les séances du conseil communal sont publiques. Toutefois, il délibère à huis clos dans les cas de l'examen des dossiers disciplinaires des élus ou de l'examen des questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public sur saisine de l'autorité de tutelle.

2. Le Maire

Le Maire est l'organe exécutif de la commune. Il est le premier responsable de la commune et le chef de l'administration communale. Il est responsable de la préparation du budget communal et en est l'ordonnateur principal. Il peut déléguer sa signature à un ou plusieurs adjoints qui le remplacent en cas d'absence ou d'empêchement.

En matière de recettes non fiscales, l'ordonnateur procède à la liquidation puis transmet au receveur percepteur les titres de recettes pour le recouvrement.

Certaines recettes recouvrées par les institutions centrales sont restituées ou ristournées à la Commune selon les modalités définies par les textes en vigueur.

En matière de dépense, l'ordonnateur procède à l'engagement, à la liquidation et au mandatement. Il tient la comptabilité administrative conformément aux textes en vigueur.

Le Maire communique trimestriellement sa comptabilité des dépenses engagées à l'autorité de tutelle.

Il élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire.

3. Le receveur percepteur

C'est un comptable du trésor nommé par le ministre chargé des finances. Il est le conseiller financier du Maire. En cette qualité, il tient la comptabilité des deniers et la comptabilité des valeurs de la commune, conformément aux dispositions des lois et règlements.

Il est chargé de procéder aux opérations de recettes et de dépenses correspondant aux titres de recettes et mandats émis par l'ordonnateur qui les assortit de pièces justificatives.

Le receveur percepteur ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Toutefois, il

effectue avant paiement des contrôles de régularité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Il tient la comptabilité de la commune conformément aux dispositions de la loi. Il produit en fin d'exercice le compte de gestion de la commune. Ce compte et ses annexes sont soumis au contrôle juridictionnel de la chambre des comptes de la cour suprême dans les conditions fixées par les textes en vigueur.

Ledit compte et l'arrêt rendu par la chambre des comptes doivent faire l'objet d'une large diffusion.

4. Le Budget Communal

Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles. Il obéit aux principes généraux de droit budgétaire, notamment : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits.

Les modalités de création et d'encaissement de recettes et d'engagement des dépenses sont définies par la loi en fonction de leur nature et de leur catégorie.

Le budget de la commune est proposé par le maire, voté par le conseil communal et approuvé par l'autorité de tutelle.

Une fois voté et approuvé, il est déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public.

L'exécution du budget est soumise aux principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique notamment :

- L'unicité de caisse;
- La séparation de l'ordonnateur et du comptable;
- La spécialité des crédits.

La commune est tenue de domicilier ses recettes auprès du receveur perceuteur sauf dérogation expresse du Ministre chargé des Finances.

En fonction des prévisions de recettes, des avances de trésorerie peuvent être consenties aux communes dans les conditions définies par décret pris en conseil des ministres.

B- LES MECANISMES DE PROMOTION DE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE A LA MAIRIE D'ABOMEY-CALAVI

1. Les mécanismes communaux

❖ Activités du Conseil Communal

Les sessions ordinaires du Conseil communal sont régulièrement tenues. A chaque session, en dépit d'absences souvent justifiées de quelques élus, la majorité des élus est présente et au terme des débats, les décisions sont toujours prises de façon consensuelle. Le projet de budget de la commune est soumis à l'étude et au vote des membres du Conseil Communal au cours de la session de novembre.

❖ Activités du Bureau communal

Le bureau communal se réunit régulièrement. En effet, le Maire et ses adjoints se consultent sur des sujets relatifs à des problèmes préoccupants et urgents.

❖ Les commissions permanentes

Dans la commune d'Abomey-Calavi, treize (13) commissions permanentes ont été créées. Le volume est important. Certaines commissions ne sont pas fonctionnelles. L'une des commissions les plus actives est celle chargée des affaires domaniales et environnementales à cause de l'importance de la question foncière dans la commune (travaux de lotissement, litiges

fonciers...etc.). En dépit du fonctionnement de cette Commission, le défi d'une gestion transparente et efficace des affaires domaniales reste entier dans la commune.

❖ **Délégations de pouvoirs**

Des délégations de signatures ont été faites à l'endroit des adjoints au Maire, des Chefs d'Arrondissement, du Secrétaire Général et d'autres Directeurs de Services de la Mairie.

❖ **Système d'informations des communautés et des élus**

La commune dispose actuellement d'une cellule de communication. Les moyens de communication sociale habituellement utilisés sont :

- Les radios locales et communautaires ;
- Les crieurs publics ;
- La presse écrite;
- Les affichages;
- Les invitations.

❖ **Implication des citoyens dans les prises de décisions et processus de planification**

De façon générale, suivant l'enquête réalisée par le cabinet Golf Expertises dans le cadre de l'élaboration du PDC d'Abomey-Calavi, les populations de la commune d'Abomey-Calavi reconnaissent qu'elles sont impliquées dans les processus de planification. Mais par rapport aux prises de décisions dans la commune, il n'a été mis en place aucun dispositif de consultations publiques dans ce sens. Par ailleurs, les femmes sont peu représentées dans le processus de prise de décisions.

De même, la commune ne dispose pas de cadres de concertation formels de femmes et de jeunes. Néanmoins ces couches de la population sont

régulièrement invitées à participer aux différents ateliers et séances de travail organisés par la Mairie.

❖ **L'implication des services déconcentrés de l'Etat**

La plupart des services déconcentrés de l'État sont présents dans la commune sauf le service relatif à la culture, le sport et les loisirs. La liste des services déconcentrés recensés dans la commune se présente comme suit :

- 1- Circonscription Scolaire(CS) : (Calavi centre), 2 (Godomey) 3 (Zinvié)
- 2- Hôpital de la zone sanitaire Abomey-Calavi / Sô Ava
- 3- Le Tribunal de 2^{ème} Instance de Calavi
- 4- Centre de Santé Communal d'Abomey-Calavi
- 5- Centre de Promotion Sociale (CPS)
- 6- Service de la SONEB
- 7- Service de la SBEE
- 8- Direction départementale de l'Hydraulique Atlantique et Littoral
- 9- Centre Régional de la Promotion Agricole (CeRPA) Atlantique Littoral
- 10- Centre Communal de la Promotion Agricole (CeCPA)
- 11- Inspection Forestière Atlantique Littoral
- 12- Section Communale de l'Environnement et de la Protection de la Nature (SCEPN)
- 13- Commissariats de Police
- 14- Recette des Impôts
- 15- Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE 1 et 2)
- 16- Recette Perception
- 17- Brigades de Gendarmerie
- 18- Brigade des sapeurs-pompiers
- 19- Le Service des Sapeurs-Pompiers

- 20- Services de la Poste
- 21- Service de BENIN TELECOM

Certains services déconcentrés de la commune sont logés dans des locaux dégradés ou en cours de dégradation et ne disposent pas souvent de matériels de travail adéquats (informatiques, roulants,... etc.).

L'équipement de ces services déconcentrés relève de la compétence de l'État central. La mairie, selon ses priorités et orientations de développement, contribue à rendre plus opérationnels certains services, surtout ceux intervenant dans les domaines de compétence de la Commune.

Par ailleurs, il existe un cadre de concertation entre la commune et les services déconcentrés qui se réunit tous les derniers lundis du mois afin d'échanger sur les actions à mener et les appuis éventuels à accorder à ces services.

❖ **L'implication des organisations de la société civile**

La commune regorge de plus d'une centaine d'associations, d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) et d'organisations de la société civile toutes aussi dynamiques et actives les unes que les autres pour le développement économique et social de la collectivité.

Ces organisations sociocommunautaires de base sont fonctionnelles mais doivent améliorer leur contribution à la gouvernance locale. En effet, il existe un cadre de concertation des organisations de la société civile qui permet aux ONG et Associations intervenant dans la commune de travailler ensemble pour organiser le contrôle citoyen de l'action publique. Mais, faute de moyens, ce cadre de concertation n'arrive pas à atteindre ses objectifs.

❖ Genre et développement

Les effets des actions en termes de changement dans les relations hommes et femmes ne sont pas encore perceptibles dans la mise en œuvre de la décentralisation dans la commune d'Abomey-Calavi. Le taux de participation des femmes à la prise de décisions reste faible. Pour preuve le conseil communal compte une seule femme sur les trente-sept élus.

Peu de femmes ont un accès et un contrôle des facteurs de production notamment la terre fertile. Le contrôle des revenus relève le plus souvent de l'autorité de l'homme.

Les facteurs d'influence de la faible implication des femmes dans la prise de décision sont entre autres : le faible niveau d'instruction des femmes, le poids de la tradition, les occupations ménagères et le manque de solidarité entre elles, le manque de confiance en soi, la faible capacité matérielle (le temps et les moyens financiers pour s'adonner à la politique) etc.

Par contre, certains facteurs pourraient favoriser une forte participation des femmes à la prise de décision à savoir : l'alphabétisation et la scolarisation surtout des filles, le maintien des filles à l'école, l'encadrement des groupements de femmes et la mise en œuvre de la Politique nationale de promotion des femmes.

❖ Les finances locales

Les finances de la commune d'Abomey-Calavi sont alimentées par les ressources internes et externes. Les premières sont constituées des recettes budgétaires propres à la commune et les contreparties mobilisées pour la réalisation des divers travaux de construction des infrastructures économiques et communautaires. Les ressources externes sont faites de la contribution de l'Etat,

des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et de la coopération décentralisée.

Les ressources internes sont constituées des recettes fiscales, parafiscales et non fiscales. Ces ressources figurent dans la nomenclature budgétaire de la commune en dehors du chapitre concernant les dons, legs et fonds de concours. L'Etat intervient directement dans certains investissements dans la commune et apporte sa part en matière de subvention au budget à travers le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC). Mais cette part reste insuffisante pour tenir compte des besoins exprimés.

2. Les organes de gestion

Dans le but d'assurer une meilleure gouvernance politique, administrative et financière, le Maire de Commune d'Abomey Calavi a, par arrêté n° 21/103/C-AC/DC/SG/DRH/SAC du 28 octobre 2015, mis en place, cinq organes de gestion que sont :

- **la Municipalité** : elle est constituée du Maire, des Adjoints au Maire, et des Chef d'Arrondissement. Elle se réunit au moins une fois par mois sur convocation du Maire dans le cadre de la gestion courante de la Commune ;
- **la Conférence des Présidents** : elle réunit autour du Maire et de ses Adjoints, les présidents des commissions permanentes, pour donner leur avis sur les points à inscrire à l'ordre du jour d'une session du conseil communal et sur tout autre dossier jugé nécessaire ;
- **le Comité de Direction** : il regroupe le Maire, les Adjoints au Maire, le Directeur de Cabinet du Maire ; le Secrétaire Général et son Adjoint, les Directeurs, les membres du cabinet du Maire, les représentants des organisations syndicales. Il a pour mission de donner son avis sur les

dossiers administratifs importants, le projet de budget et les sanctions du premier degré. Il se réunit une fois par semaine ;

- **le Conseil de Cabinet** : il réunit autour de certains dossiers sensibles ou techniques, le Maire, les Adjoints au Maire, le Directeur de Cabinet, le Secrétaire Général. Il se réunit deux fois par mois. Peuvent y participer à titre consultatif, les Directeurs dont les dossiers sont inscrits à l'ordre du jour ;
- **le Comité de Coordination** : il regroupe autour du Secrétaire Général, le Secrétaire Général Adjoint, les Directeurs, les chefs services. Peuvent y prendre part les membres du cabinet. Il a pour mission de suivre les dossiers techniques, répartir les tâches en fonction des objectifs fixés par le Maire, planifier et contrôler l'exécution des tâches. Il se réunit une fois par semaine.

Les différentes observations faites au niveau de ces mécanismes et structures nous ont permis de relever les forces et faiblesses qui suivent :

FORCES / FAIBLESSES / OPPORTUNITÉS / MENACES COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

Matrice SWOT		
	FORCE	FAIBLESSE
	La bonne répartition du Conseil communal par subdivision territoriale.	La faible représentativité des femmes dans le conseil communal.
	La tenue régulière des sessions ordinaires du conseil communal.	Le non fonctionnement de certaines commissions permanentes.

DIAGNOSTIQUE INTERNE	L'existence d'un système de communication avec les élus et les populations.	La faible implication des populations dans les mécanismes de prise de décisions.
	L'implication des populations dans les processus de planification.	Le manque de locaux adéquats et le sous équipement des services déconcentrés de l'Etat.
	L'implication des services déconcentrés de l'Etat dans les processus de prise de décisions.	La faible implication des Organisations de la Société Civile, et l'inexistence d'un fonds pouvant leur permettre d'assurer efficacement le contrôle citoyen de l'action publique.
	L'existence d'organes de gestion et de suivi des activités communales.	L'absence d'outil de suivi de l'implication des populations à la gestion locale.
	Disponibilité de ressources humaines dans l'administration communale	L'inexistence d'outils de la gouvernance de la Commune.
	MENACES	OPPORTUNITES
DIAGNOSTIQUE EXTERNE	L'insuffisance des transferts de ressources opérés par l'Etat Central.	La proximité avec la ville de Cotonou
	La forte politisation des enjeux de développement local dans la commune	Le passage de deux routes inter-Etats dans la commune

	L'incivisme fiscal	Disponibilité des Partenaires Techniques et Financiers (PACCO ; PDDC)
	La faible participation des citoyens à la gestion locale.	L'existence de terres cultivable et de cours d'eau
	Inondation	L'existence de la coopération décentralisée et

Section 2 : Ciblage et résolution de la problématique

Dans cette section, nous choisirons la problématique de l'étude à travers le regroupement des problèmes. Nous justifierons puis spécifierons la problématique choisie, avant de présenter notre vision globale de sa résolution.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification

A- Choix de la problématique

Il s'agira ici d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations en regroupant les problèmes identifiés ci-dessus par centre d'intérêt, et d'en choisir une à résoudre.

Regroupons les problèmes identifiés par centre d'intérêt dans le tableau ci-après afin de procéder au choix d'une problématique.

Tableau de regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
Gestion des ressources humaines, financières et matérielles de la Commune.	<ul style="list-style-type: none"> -Sous équipement et vétusté des bâtiments notamment au niveau des services déconcentrés ; -insuffisance des ressources transférées ; - l'absence de quelques élus locaux ; -Insuffisance d'agents qualifiés ; - Manque de fournitures et de moyens roulants. 	Insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines, financières et matérielles.	Le renforcement des ressources humaines, financières et matérielles de la commune.
Participation des populations à la base.	<ul style="list-style-type: none"> -faible implication des populations dans les prises de décisions; -faible représentativité des femmes et dans le conseil communal ; -absence d'outils de suivi de l'implication des populations à la base; -inexistence d'une évaluation de la prise en compte effective des aspirations des populations dans les PDC 	Faible participation des populations au processus de développement à la base	Une meilleure approche participative des populations dans le développement local.
Promotion de la gouvernance démocratique dans la commune d'Abomey Calavi.	<ul style="list-style-type: none"> -la non expérimentation du budget participatif; -Absence d'une culture de reddition de compte ; - l'inexistence d'un fonds de soutien pouvant permettre aux organisations de la société civile d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique 	Inexistence ou insuffisance d'outils de promotion de la bonne gouvernance.	Mise en œuvre des outils de promotion de bonne gouvernance.

Les problématiques issues de l'état des lieux et de la Commune d'Abomey-Calavi présentées dans le tableau ci-dessus sont toutes importantes. Rappelons qu'il s'agit :

- du renforcement des ressources humaines, financières et matérielles de la commune ;
- d'une meilleure approche participative des populations dans le développement local ;
- de la mise en œuvre des outils de promotion de bonne gouvernance.

La résolution de la première contribuera à améliorer sensiblement le cadre de travail et les interventions des services déconcentrés pour l'appui que les collectivités territoriales attendent.

La question de la participation des populations dans le processus du développement local reste posée puisque les communautés à la base ne sont pas assez impliquées dans la gestion des affaires locales et dans la réalisation des infrastructures communautaires de façon particulière.

La mise en œuvre de la décentralisation doit concourir à la promotion de la gouvernance, condition essentielle pour la réalisation des enjeux de la décentralisation. Il s'agit de la promotion de la démocratie locale et du développement à la base. C'est pour cela que nous avons retenu comme problématique : *la mise en œuvre des outils de la gouvernance démocratique dans la commune d'Abomey-Calavi.*

B- Justification

Le bilan de la première mandature des élus locaux laisse un goût mitigé quant à la réalisation de ces deux enjeux de la décentralisation. Selon une étude du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 2004 rapportée par Le Municipal dans son édition magazine de la même année, 68 % des communes du Bénin ont une qualité de gouvernance insatisfaisante. « S'il

est vrai qu'aucune commune n'a ses indicateurs entièrement au rouge (niveau très insuffisant), il est à noter qu'aucune commune ne présente non plus une qualité de gouvernance excellente. Seulement deux communes ont pu se hisser dans la zone très enviable des communes à niveau de gouvernance très satisfaisant. Il s'agit de Natitingou dans l'Atacora et de Tchaourou dans le Borgou. 29% des 76 communes étudiées présentent un niveau de gouvernance satisfaisant » (Evaluation de la gouvernance locale dans les communes du Bénin par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 2004 rapportée par Le Municipal dans son édition magazine 2004.

La deuxième mandature ne présente pas non plus la gouvernance locale sous un meilleur jour. En témoignent les cas de mal gouvernance révélés lors de la séance d'audience publique à Dogbo le 14 mai 2011 dans le cadre de l'Initiative Domestic Accountability. Dans le Livre Blanc sur la Perception de la Corruption au Bénin, publié par l'Observatoire de Lutte contre la Corruption, 88,4% des enquêtés reconnaissent l'existence et l'ampleur de la corruption dans les communes. Selon les résultats de l'Afrobaromètre, « Au moins deux Béninois sur trois désapprouvent les prestations des autorités locales dans l'entretien des routes locales (75%), dans la gestion des marchés locaux (68%), et en ce qui concerne la propreté de la commune (69%). La gouvernance locale a été diversement appréciée entre 2008 et 2014. La proportion de ceux qui trouvent que les autorités locales ne garantissent pas que les ressources sont utilisées à des fins publiques et non privées a diminué de 10 points de pourcentages, passant de 81% en 2008 à 71% en 2014, un chiffre très élevé même s'il est en baisse. Par contre, la proportion de ceux qui trouvent que les autorités locales ne permettent pas aux gens de participer à la prise de décisions du conseil est passée de 73% en 2008 à 75% en 2014. De plus en plus, la plupart des citoyens trouvent que certains ou la plupart des conseillers communaux et municipaux sont corrompus. Par ailleurs, on constate qu'en 2014, la majorité des

Béninois (55%) trouvent qu'ils doivent jouer un rôle de contrôle citoyen, ce qui dénote d'une crise de confiance envers les autorités locales.

Le défi majeur pour les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs de la décentralisation reste donc la gouvernance démocratique et la participation citoyenne pour une gestion transparente des ressources locales. Un défi dont la réalisation passe par la promotion des outils de gouvernance démocratique dans les collectivités territoriales. Il va sans dire que la gouvernance démocratique suppose d'abord et avant tout une connaissance des outils de sa promotion.

En observant la vie communale béninoise, il est aisé de constater que tous ces problèmes créent une rupture entre les populations et les élus locaux et limitent la performance de l'action publique locale. Une situation qui reflète bien la faiblesse de la gouvernance locale, avec toutes les conséquences qui en découlent :

- la mauvaise qualité des dépenses communales qui sont guidées par des considérations politiciennes et des intérêts partisans;
- les crises au sein du conseil communal ou municipal qui conduisent à des tentatives de destitution de maires avec des clans qui se forment et affaiblissent l'action publique communale ;
- la faible participation des populations aux prises de décisions et donc à leur mise en œuvre. Ce qui ne crée pas une synergie entre élus locaux et populations bénéficiaires. Parfois même, les infrastructures érigées à grand frais ne sont pas utilisées par les supposés bénéficiaires ;
- l'absence de cohérence entre le Plan de développement communal et les actions menées sur le terrain.

Ainsi, le choix de cette problématique permettra de contribuer à faire relever les défis de gouvernance démocratique dans les communes. Nous procéderons à une analyse critique de la situation pouvant déboucher sur des recommandations.

Paragraphe2 : Spécification et détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique

Nous allons ici spécifier la problématique de l'étude et déterminer les séquences et la vision globale de résolution de celle-ci.

A- Spécification de la problématique

La résolution des problèmes spécifiques liés à la problématique retenue permettra de mettre sur pied les outils de promotion de la gouvernance démocratique dans la commune car après plus de dix ans de décentralisation, la question de gouvernance démocratique reste un défi majeur pour la survie de nos communes. Ne pouvant pas réaliser une étude exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à la problématique choisie, nous nous concentrerons sur les points essentiels faisant l'objet de notre étude.

Le choix de cette problématique a été fondé sur le degré de complexité des problèmes spécifiques rattachés à celle-ci. Ces problèmes spécifiques sont énumérés comme suit :

- la non expérimentation du budget participatif;
- l'absence d'une culture de reddition de compte ;
- l'inexistence d'un fonds de soutien pouvant permettre aux organisations de la société civile d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique.

B- Vision globale, séquence et résolution de la problématique

Une fois la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision selon laquelle nous entendons résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent, résoudre le problème général identifié à savoir : « *Insuffisance de la mise en œuvre des outils de la gouvernance démocratique* ». Pour sa résolution, la vision globale consisterait à une mise en œuvre des outils de gouvernance démocratique dans le processus du développement local. Une approche générique est retenue pour chaque problème.

- ✓ Approche générique liée au problème spécifique (PS) numéro 1 (PS1) : le PS1 est relatif à la non expérimentation du budget participatif au niveau de la commune. Nous pouvons dire que cela s'expliquerait par un manque d'information et de formation des élus locaux et un manque de volonté politique.
- ✓ Approche générique liée au problème spécifique (PS) numéro 2 (PS2) : le PS2 est relatif à l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux. Nous pouvons dire que cette absence s'expliquerait par un manque de transparence au niveau de la gestion locale. L'accent serait donc mis sur une meilleure reddition des comptes de gestion et un contrôle régulier de la gestion des élus.

- ✓ Approche générique liée au problème spécifique (PS) numéro 3 (PS3) : le PS3 est relatif à l'inexistence d'un fonds de soutien aux organisations de la société civile en vue d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique. Elle serait la cause de certaines dérives observées dans la gestion.

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique en dix (10) étapes présentées comme suit :

- 1- Définition des objectifs de recherche ;
- 2- Identification des causes supposées à la base des problèmes spécifiques ;
- 3- Formulation des hypothèses ;
- 4- Elaboration du tableau de bord ;
- 5- Revue de littérature ;
- 6- Exposition de la méthodologie de travail ;
- 7- Analyse des données (vérification des hypothèses)
- 8- Etablissement du diagnostic ;
- 9- Approches de solutions ;
- 10-Conditions de la mise en œuvre.

CHAPITRE II

Chapitre II : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX VERIFICATIONS DES HYPOTHESES

Nous aborderons successivement le cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1), les enquêtes de vérification des hypothèses et les conditions de mise en œuvre des solutions proposées (section 2).

Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Après avoir déterminé les objectifs et les hypothèses de l'étude en relation avec le problème général et les problèmes spécifiques précédemment identifiés, nous procéderons à l'exposé du choix de la méthodologie de cette étude puis à l'élaboration du tableau de bord de l'étude.

Paragraphe1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Nous fixons les objectifs et formulons les hypothèses de l'étude, à partir de l'identification des causes plausibles aux problèmes retenus.

A- Objectifs et hypothèses de l'étude

Rappelons que le problème général porte sur l'insuffisance d'outils de promotion de gouvernance démocratique au niveau des Communes. Les problèmes spécifiques sont :

- ✓ la non expérimentation du budget participatif ;
- ✓ l'absence d'une culture de reddition de compte ;
- ✓ l'inexistence d'un fonds pouvant permettre aux organisations de la société civile d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique.

En considération de ces problèmes, nous retenons les objectifs suivants afin d'améliorer la promotion de la gouvernance démocratique dans les communes.

Objectif général : Evaluer les outils de promotion de la gouvernance démocratique locale.

- Objectif spécifique N°1 : Rechercher les facteurs qui expliquent la non expérimentation du budget participatif.
- Objectif spécifique N°2 : Analyser les causes qui expliquent l'absence d'une culture de reddition de comptes au niveau des acteurs locaux.
- Objectif spécifique N°3 : Relever les raisons qui expliquent l'inexistence d'un fonds pouvant permettre aux organisations de la société civile d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique.

Nous étudierons en premier lieu les causes plausibles et les hypothèses et en second lieu nous présenterons le tableau de bord de l'étude.

❖ Les causes plausibles et les hypothèses

Les causes plausibles et les hypothèses sont formulées uniquement pour les problèmes spécifiques de l'étude. Ces causes sont celles qui fondent les problèmes observés.

- Cause supposée et hypothèse liées à la non expérimentation du budget participatif dans les communes.

Cause : le manque de formation et d'information des élus locaux sur l'opportunité de la mise en place d'un BP et le manque de volonté politique. Lors d'une petite enquête dans la commune d'Abomey-Calavi, notamment dans l'enceinte de la Mairie, sur trente cadres interviewés, seulement deux connaissent l'existence du Budget Participatif (BP). Sur ces deux, seul le Secrétaire Général de la Commune détient d'information sur cet outil de la gouvernance démocratique.

Hypothèse : le manque de formation et d'information des élus locaux sur l'opportunité de la mise en place d'un BP ainsi que le manque de volonté politique justifient la non expérimentation du budget participatif.

- Cause supposée et hypothèse liées à l'absence d'une culture de reddition de compte.

Cause : le manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux.

Hypothèse : Le manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux justifie l'absence d'une culture de reddition de comptes au niveau des acteurs locaux.

Cause et hypothèse liées à l'inexistence d'un fonds pouvant permettre aux organisations de la société civile d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique.

- Cause : le manque de stratégie de gouvernance locale.
- Hypothèse : le manque de stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement du contrôle citoyen est dû à l'inexistence d'un fonds spécifiquement destiné aux Organisations de la Société Civile.

❖ Le tableau de bord de l'étude.

Il présente la synthèse des précédentes étapes notamment le problème général, les problèmes spécifiques, les objectifs liés à la problématique et les causes et hypothèses présumées.

Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	<p>Problème général Insuffisance d'outils de promotion de bonne gouvernance.</p>	<p>Objectif général Evaluer les outils de promotion de la gouvernance démocratique locale.</p>	<p>Cause générale</p>	<p>Hypothèse générale</p>
Niveaux spécifiques	<p>Problème n° 1 La non expérimentation du budget participatif.</p>	<p>Objectif n°1 Rechercher les facteurs qui expliquent la non expérimentation du budget participatif</p>	<p>Cause n°1 le manque de formation et d'information des élus locaux sur l'opportunité de la mise en place d'un BP et le manque de volonté politique.</p>	<p>Hypothèse n°1 le manque de formation et d'information des élus locaux sur l'opportunité de la mise en place d'un BP ainsi que le manque de volonté politique justifient la non expérimentation du budget participatif.</p>
	<p>Problème n° 2 L'absence d'une culture de reddition de compte.</p>	<p>Objectif n°2 Analyser les causes qui expliquent l'absence d'une culture de reddition de comptes au niveau des acteurs locaux</p>	<p>Cause n°2 le manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux</p>	<p>Hypothèse n°2 Le manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux justifie l'absence d'une culture de reddition de comptes au niveau des acteurs locaux.</p>
	<p>Problème n° 3 L'inexistence d'un fonds de soutien aux organisations de la société civile en vue d'assurer le contrôle citoyen</p>	<p>Objectif n°3 Relever les raisons qui expliquent l'inexistence d'un fonds pouvant permettre aux organisations de la société civile d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique.</p>	<p>Cause n°3 le manque de stratégie de gouvernance locale liée au contrôle citoyen</p>	<p>Hypothèse n°3 le manque de stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement du contrôle citoyen est dû à l'inexistence d'un fonds spécifiquement destiné aux Organisations de la société civile.</p>

B- Revue de littérature

Pour permettre une meilleure gouvernance locale, nous avons axé cette étape du travail de recherche sur deux éléments fondamentaux. Il s'agit :

- De la bonne gouvernance;
- Du développement local

1. Clarification conceptuelle

• **Notion de gouvernance démocratique**

Un bref retour historique nous permet de proposer un premier éclairage de ce concept. Du grec ancien « kobernan » le terme gouvernance signifie alors gouverner un bateau ou un char. Ce terme grec passera dans la langue latine sous le vocable « gubernare » passant ensuite dans le vocabulaire de plusieurs langues latines. C'est au cours de la première moitié du XXème siècle que ce terme sera à nouveau remis à l'honneur mais en y mettant un ingrédient supplémentaire : celui de la gouvernance économique. En 1979, Margaret Thatcher, alors premier ministre du Royaume Uni, utilise le terme sous la forme de « Urban Governance » pour définir un désengagement des autorités locales vers des formes de privatisation. La Banque Mondiale en 1990, dans sa politique vis-à-vis de l'Afrique va user du même vocable pour définir ici aussi les politiques de libéralisme et de désengagement de l'Etat.

Selon le groupe de recherche DPH (Dialogues, Propositions, Histoire pour une citoyenneté mondiale), la gouvernance démocratique est la capacité des sociétés humaines à se doter des systèmes de représentation, d'institutions, de procédures de moyens de mesure, de processus, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de manière pacifique. La gouvernance démocratique ne sert pas seulement à maintenir le cap, mais est aussi un instrument d'aide au changement.

- **Le développement local**

Le développement local est une volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations. Il s'inscrit dans la logique d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. C'est également un processus fondé sur l'innovation où il faut inventer, adapter des outils financiers et organisationnels (Le Guide du Maire, p.57).

2. Les études antérieures sur quelques aspects du thème de recherche

La revue de littérature a été nécessaire en vue de l'acquisition de données générales et de la maîtrise de certains concepts clés de notre thème. Il s'agit de prendre en compte les connaissances déjà développées dans les ouvrages édités, les productions (mémoires, actes de séminaires et colloques, articles de presse et revues) traitant des questions de gouvernance démocratique et du développement local.

La gouvernance démocratique apparaît comme l'un des défis majeurs à cette étape de la décentralisation au Bénin.

Au contraire des approches développées dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale ou sur la « bonne gouvernance » (en anglais, *good governance*, signifie faire converger les intérêts individuels vers la définition non pas de l'intérêt général, notion typiquement française, mais du bien commun), un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance (gouvernance urbaine). Aussi, certains auteurs adoptent une vision pratique de la gouvernance, en soulignant le fait que la réalité du gouvernement soit actuellement en train de subir d'importantes modifications qui marquent une profonde rupture avec le passé.

Le bien commun est une notion théologique, philosophique et politique qui désigne l'idée d'un bien partagé par les membres d'une même communauté, au sens spirituel et moral du mot "bien" aussi bien qu'au sens matériel et pratique (les biens).

Si une réflexion philosophique sur ce qui nous constitue en tant que communauté s'est amorcée au moins dès Platon, le concept de bien commun est thématisé pour lui-même par la théologie chrétienne à partir de Thomas d'Aquin, et désigne l'inclination naturelle de la Création dans son ensemble (dont la communauté humaine) vers le Bien qui est Dieu. Dans une perspective chrétienne, la recherche du bien commun est alors au fondement de toute organisation sociale et politique.

Dans le langage courant, la notion de bien commun est souvent employée dans un sens moins spirituel, sans référence à un Dieu créateur, mais correspond toujours à l'idée d'une orientation partagée par la communauté humaine vers un bonheur ou un perfectionnement collectif. Utilisé en philosophie, en droit, en politique, en économie, et en sociologie, cette notion est souvent utilisée pour les questions relatives à la propriété de certaines ressources et désigne la relation entre l'accès à des ressources équitablement partagées et des intérêts qui soudent les membres d'une communauté et contribuent à son existence. Pour le politologue et économiste italien Riccardo Petrella, le bien commun est ce qui fait vivre les sociétés. Selon l'économiste français Jean-Marie Harribey (2011), cette notion (qui met aussi en jeu celle de propriété) serait notamment liée à la prise de conscience progressive par tous et chacun de l'existence d'un patrimoine commun de l'humanité.

L'intérêt général, quant à lui, désigne la finalité d'actions ou d'institutions censées intéresser une population considérée dans son ensemble.

La distinction avec les notions voisines d'intérêt commun, d'intérêt public ou encore d'intérêt collectif, n'est pas évidente :

- L'intérêt commun désigne une finalité définie comme la résultante de l'ensemble des intérêts exprimés par les membres d'une communauté. Ce qui pose bien entendu la question de la légitimité de cette expression, en raison des difficultés pratiques de sa détermination (exhaustivité, représentativité, sincérité ...).
- Deux conceptions de l'intérêt général coexistent. La première conception, anglo-saxonne, définit l'intérêt général comme résultant de la somme des intérêts individuels. La deuxième conception, française, considère l'intérêt général comme une finalité d'ordre supérieur aux intérêts individuels, dont on sous-entend qu'elle dépasse l'intérêt commun dans la mesure où elle prétend être « quelque chose de plus ambitieux que la somme des intérêts individuels », soit une finalité à laquelle l'individu est censé se soumettre. Ainsi, l'intérêt national correspond-il à l'intérêt de la Nation selon la formule d'Ernest Renan : « Avoir fait de grandes choses ensemble et vouloir en faire encore ».
- L'intérêt public concerne la mise en œuvre de l'intérêt général à travers le cadre juridique du droit public d'un pays ou d'une République. Il apparaît notamment dans les débats de la Révolution française, au cours de laquelle il tend à remplacer la notion plus ancienne d'utilité publique (1). Il est, par définition, défendu par les différentes branches de l'autorité de l'État (Santé publique, Instruction publique, Sécurité publique, Monuments publics, Environnement,...) représentées en justice pénale par le ministère public. La fonction de ce dernier est d'intervenir dans des actions existantes, ou d'engager des actions nouvelles au nom de l'intérêt public, dans des causes pour lesquelles il n'y a pas d'intérêt particulier à agir (2).

Cette notion est au cœur des débats politiques, économiques. Elle est abondamment citée pour justifier l'existence de services publics, des actions publiques, des lois et règlements d'ordre public, ainsi que des réglementations touchant aux droits fondamentaux (par exemple dans le cadre du Droit de propriété pour fixer les régimes des expropriations et des nationalisations). Elle met en jeu la finalité même de l'ensemble des collectivités publiques (depuis le niveau des collectivités locales jusqu'aux échelons les plus élevés de l'État).

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. 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. L'économiste Bernard Pecqueur, 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 ».

On peut citer la définition du dictionnaire critique du territoire qui synthétise assez bien d'autres tentatives d'énonciation de ce concept : « Dans son utilisation actuelle, ce terme est un anglicisme. Il désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État. Elle a pris, ces derniers temps, une importance beaucoup plus accrue dans les sociétés démocratiques ». Bevort vient même à montrer la limite de la démocratie

représentative et vante la vertu de la démocratie participative¹ qui garantit aux citoyens des droits et libertés beaucoup plus étendus.

Cette participation qui est la composante fondamentale de la démocratie se définit, selon GRIDE (2005)², comme l'ensemble des normes, des pratiques, et des mécanismes qui permettent aux citoyens de contribuer à la vie d'une organisation ou d'exercer une influence sur la marche des affaires d'une communauté. Quant à Mary Pat MACKINNON,³ elle explique dans son document intitulé « les citoyens et l'aspect horizontal des politiques : ajustement naturel » que la participation active reconnaît la capacité des citoyens d'examiner et de générer de façon autonome des choix en matière de politiques. Ainsi, nous pouvons souligner que cette participation devra permettre aux citoyens de mener des actions collectives et de s'impliquer dans les affaires publiques.

Sans prétendre à une évaluation systématique, il s'agira de passer en revue les pratiques de mise en œuvre de la gouvernance démocratique locale dont l'un des principaux objectifs reste le développement à la base.

Le développement local est diversement conçu selon les individus en fonction des rôles que chacun d'eux joue dans le processus du développement. « Le développement local se rapporte aux diverses initiatives mises de l'avant, dans un cadre d'action partenarial, par les acteurs intéressés à l'amélioration des conditions de vie dans leur environnement immédiat. Les objectifs de la démarche adoptée sont à la fois économiques et sociaux. » (André JOYAL, 2010).

¹Antoine Bevort « Pour une démocratie participative, Paris, Presse de science po, Coll. La bibliothèque du citoyen, 2002, page 130.

² Gride, « la participation citoyenne dans l'élaboration de la politique nationale de population » Grid 2005 consulté en ligne à partir du moteur google.fr consulté le 20 mars 2014.

³ Mary Pat Mackinnon, « les citoyens et l'aspect horizontal des politiques : un ajustement naturel, Horizontal Policy Management Conférence, Réseau de la participation publique, Ottawa.

Par ailleurs, si le développement local par définition doit être territorialisé c'est-à-dire se rapporter à une stratégie appliquée à l'échelon méso-économique (micro régional), il doit aussi être globalisé c'est-à-dire ne pas se limiter à la dimension économique. Enfin, dans un contexte où les Gouvernements centraux tendent, faute de moyens et d'imagination, à se départir de leur responsabilité, le développement doit être conçu comme une démarche issue d'une interrelation entre le centre et la base en mettant en pratique le célèbre adage « aides-toi et le centre t'aidera » (KOLOSY, 1997).

Le développement local désigne un processus consistant à mobiliser les énergies de tous les acteurs locaux en vue de la promotion économique, sociale, culturelle d'un territoire, autrement dit, c'est un processus qui vise à la participation des acteurs avec pour finalité l'amélioration des conditions de vie d'une collectivité. Il peut désigner soit le processus d'amélioration des conditions de vie d'une collectivité soit le résultat de ce processus, ou les deux à la fois. Certains élus locaux, des citoyens voire des bailleurs de fonds voient le développement local en terme de mise en place d'infrastructures d'intérêt communautaires (construction d'infrastructures administratives, d'écoles, de centres de santé, de maisons de jeune, de voies routières, de marchés...) ; ainsi se manifeste la vision matérielle et quantitative du développement local. Cependant, pour les citoyens, les paysans, les jeunes, les femmes, la société civile, le développement local doit être un processus qui conduit à l'amélioration des conditions de vie de tous les habitants de la collectivité. Eux ont une vision qualitative du développement local qui se mesure par des critères tel que : la diminution du chômage, la capacité de familles paysannes à se nourrir tout le temps, à satisfaire les besoins des enfants en âge de scolarité, d'écouler facilement leur production, de cultiver peu et de récolter beaucoup. Donc les développements quantitatif et qualitatif constituent les deux faces du développement local. (DIALLO, 2010)

Pour **HASSANE (1999)**, le développement local est la conséquence de l'effondrement des modèles de développement centralisé et des opportunités. Le territoire est le point de départ et de rencontre des acteurs du développement. Il est le lieu où s'organisent, volontairement ou de manière spontanée, les formes de coopération entre les entreprises, les individus et les activités.

En résumé, le développement local se traduit par une communauté d'intérêts des acteurs, ce qui lui confère son identité économique, sociale, historique et culturelle.

Par contre selon **J. MERCOIRET⁴** le développement local est : « un processus dynamique de mobilisation des ressources et énergies locales visant une amélioration des conditions de vie, des ressources et des potentialités par création, accumulation et distribution des richesses sur un territoire progressivement contrôlé par l'ensemble de ses habitants ». D'autres auteurs ont élargi le champ du développement local.

Cependant, le développement local ne signifie pas qu'il n'y a pas d'aide venant de l'extérieur. Car, le milieu local laissé à lui –même est généralement incapable de lutter efficacement contre le processus de dévitalisation et de s'engager sur la voie du développement (Bernard VACHON).⁵ Une combinaison des deux niveaux d'impulsion du développement est donc indispensable.

Soulignons que le développement local présente trois principaux enjeux selon l'Agence française de développement (l'AFD)⁶ à savoir :

- ✓ **Répondre aux besoins de populations placées en situation de responsabilité** : le développement ne se conçoit plus comme un

⁴ J.MERCOIRET cité par Issa SORGHO, Développement local et décentralisation 2006.

⁵ Bernard Vachon (2001) ; le développement local intégré : une approche humaniste, économique et écologique du développement des collectivités locales.

⁶ L'AFD& le développement local en zones rurales, note d'orientations opérationnelles, janvier 2001.

processus imposé du haut à des acteurs passifs qui se contentent de recevoir des informations , des services ou des équipements définis par des fonctionnaires ou par des experts qui prétendent connaitre mieux leurs besoins que les intéressés eux-mêmes . Cette responsabilisation collective des acteurs à la base , dans l'identification de leur stratégie de développement, dans l'énoncé des moyens au service de cette stratégie et dans l'affectation des ressources disponibles, a pour objectif de renforcer l' appropriation des projets de développement et d'améliorer ainsi l'entretien et la pérennité des actions , des infrastructures et équipements réalisés.

- ✓ **Assurer un développement économique et social cohérent, négocié et durable à l'échelle d'un territoire** : la création et la mise en place de collectivités locales dotées de conseils élus et de pouvoirs, dans le cadre des politiques de décentralisation visent à faire émerger des espaces publics de proximité au sein desquels un civisme local peut se développer et une appropriation collective de biens publics peut être rendue possible. Elles permettent de faciliter la négociation entre les besoins immédiats et les enjeux de long terme que les démarches participatives ne prennent pas parfois en compte.
- ✓ **Articuler l'approche du développement local et celle des programmes sectoriels** : l'articulation entre le développement local et programmes sectoriels requiert, de la part de l'Etat, la définition de politiques sectorielles fixant des orientations et garantissant des normes homogènes applicables sur l'ensemble du territoire ainsi qu'une redéfinition, secteur par secteur, du rôle et des responsabilités des différents acteurs. Sont concernés : les administrations centrales, les services déconcentrés de l'Etat, les communautés de base ainsi que les collectivités territoriales en privilégiant les acteurs locaux chaque fois

qu'ils apparaissent les plus pertinents et qu'ils ont les capacités nécessaires.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude : approche théorique et méthodes empiriques

Dans cette partie de notre étude, nous essayerons de fixer les grandes approches théoriques et empiriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

A- Approche théorique

L'approche théorique développée ici a permis la détermination des causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés, afin de pouvoir préciser les conditions liées à :

- ✓ la non expérimentation du budget participatif
- ✓ l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux ;
- ✓ l'inexistence d'un fonds de soutien aux organisations de la société civile en vue d'assurer le contrôle citoyen.

1. Les conditions liées à la non expérimentation du budget participatif

- **Normes d'amélioration**

L'approche retenue est celle basée sur l'éveil et la formation des élus locaux sur la nécessité du BP.

- **Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1**

La cause retenue après enquête est celle qui s'est révélée conforme aux opinions émises par la plupart des personnes ayant pris part à l'enquête. Il s'agit de la cause qui a réuni le plus d'avis.

2. Les conditions liées à l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux

- **Normes d'amélioration**

L'approche retenue est celle basée sur l'éveil citoyen par rapport à la gestion des affaires publiques locales par les acteurs locaux.

- **Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1**

La cause retenue après enquête est celle qui s'est révélée conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui a réuni le plus d'avis.

3. Les conditions liées au manque de stratégie politique de gouvernance locale dans le cadre du financement des organisations de la société civile en vue du contrôle citoyen

- **Normes d'amélioration**

L'approche retenue ici est celle basée sur l'amélioration des stratégies politiques actuelles de financement destinées aux organisations de la société civile.

- **Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n° 3**

La cause retenue après enquêtes est celle qui s'est révélée conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui a réuni le plus d'avis.

B- Approche empirique

La dimension empirique de l'étude nous permettra de fixer la méthode d'enquête à adopter à travers les outils de mobilisation, de dépouillement et de

présentation des données. L'objectif principal ici est de collecter les données nécessaires, de les analyser afin de tester la validité des hypothèses.

- **Identification de la population mère**

Il est vrai que les entretiens avec les différents élus locaux et cadres de la Mairie d'Abomey Calavi nous ont facilité la tache pour la réalisation de l'étude. Mais, nous avons jugé utile de parcourir la Commune en vue de rencontrer quelques administrés et recueillir leur avis sur certaines questions. Ce qui nous a permis d'avoir des jugements plus objectifs sur certains aspects du sujet en vue d'une validation des hypothèses émises.

- **L'échantillonnage**

L'échantillonnage a été réalisé selon la nature de chaque problème spécifique et sur la base des personnes pouvant être concernées.

Pour les trois problèmes spécifiques, le choix des enquêtés s'est fait au sein de la Mairie et des acteurs locaux (20 cadres et élus locaux) et étendu à 210 personnes au niveau de la population cible.

Ainsi, l'échantillon de notre enquête est composé de 230 personnes.

- **Technique de collecte des données**

Le dépouillement a été manuel pour toutes les données recueillies.

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations. C'est pour cette raison que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire (conférence annexe 2) et de guide d'entretien (conférence annexe 3). Pour l'élaboration de ceux-ci, nous avons veillé à ce que les questions tiennent compte des informations et à ce qu'elles soient claires et précises.

Le questionnaire est relatif au deuxième problème spécifique est adressé aux populations.

Le Guide d'entretien concerne les avis recueillis sur les causes des problèmes spécifiques numéro 1 et 3 ainsi que d'autres questions. Ces entretiens ont été déterminants pour comprendre et apprécier les divers problèmes posés.

- **Difficultés rencontrées et limites des données**

Les obstacles au bon fonctionnement de l'enquête sont essentiellement dus à la réticence de certains cadres face aux questions posées. Il a fallu leur faire comprendre la pertinence de l'étude avant que beaucoup ne se montrent disposés à collaborer. Ceci nous a permis d'avoir une vision plus large et de pouvoir donner une interprétation plus juste des résultats.

Quant aux limites des données, nous pouvons affirmer qu'elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues.

Section 2 : Enquêtes et vérification des hypothèses et des conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérifications des hypothèses

Dans ce paragraphe, il s'agit d'abord de présenter les données des enquêtes réalisées et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin d'établir les éléments du diagnostic.

A- Enquêtes

Il s'agit de présenter et analyser des données recueillies lors des enquêtes.

- ❖ Présentation et analyse des données relatives au problème de l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux

Tableau des résultats liés à la cause du problème spécifique 1

Modalité	Nombre d'observation	Fréquences relatives
Le manque d'information et de formation des élus locaux et cadre	16	80%
Le manque de volonté politique	04	20%
Total	20	100%

Interprétation :

L'analyse du Tableau n°1 révèle que sur les 20 personnes interrogées ; 16 personnes soit 80% estiment que la non expérimentation du budget participatif est dû au manque d'information et de formation des élus et des cadres de la Commune sur l'opportunité de sa mise en œuvre. 4 personnes soit 20% pensent que cela est lié à un manque de volonté politique tant de la part de l'Etat Central que des élus.

Tableau des résultats liés à la cause du problème spécifique 2

Modalité	Nombre d'observation	Fréquences relatives
Le manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux	186	89%
La méconnaissance des textes de droit de décentralisation par les populations	24	11%
Total	210	100%

Interprétation :

L'analyse du Tableau n°2 révèle que sur les 210 personnes interrogées ; 186 personnes soit 89% estiment que le manque de transparence est du à

l'absence d'une culture de reddition des comptes. 24 personnes soit 11% pensent que cela est lié à la méconnaissance des textes des lois sur la décentralisation par les populations. La cause de ce problème réside plutôt dans le manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux.

Tableau des résultats liés au manque de stratégie politique de gouvernance locale dans le cadre du financement des organisations de la société civile en vue du contrôle citoyen

Modalité	Nombre d'observation	Fréquences relatives
Le manque d'une stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement des organisations de la société civile	20	100%
L'absence de planification dans l'élaboration du budget de la Commune	-----	-----
Total	20	100%

Interprétation

L'analyse du Tableau n°3 nous permet de retenir que sur les 20 élus locaux et cadres interrogées à la Commune, les 20 personnes soit 100% considèrent comme cause le manque d'une stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement des organisations de la société civile.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1. Vérification des hypothèses

Il s'agit ici de passer à la vérification des hypothèses formulées ci-dessus.

❖ Degré de validation de l'hypothèse n°1

L’analyse du problème de la non expérimentation du budget participatif a révélé le manque de formation et d’information des élus locaux sur la pertinence de sa mise en œuvre au niveau de la Commune. Or, l’hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l’hypothèse selon laquelle, la non expérimentation du budget participatif s’explique par le manque de formation et d’information des élus locaux sur la pertinence de sa mise en œuvre au niveau de la Commune est justifiée.

❖ Degré de validation de l’hypothèse n°2

L’analyse du problème de l’absence d’une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux a révélé le manque de transparence au niveau de leur gestion. Or, l’hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l’hypothèse selon laquelle, l’absence d’une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux s’explique par le manque de transparence au niveau de leur gestion.

❖ Degré de validation de l’hypothèse n° 3

L’analyse du problème de l’inexistence d’un fonds de soutien aux organisations de la société civile, a révélé le manque d’une stratégie de gouvernance locale en la matière. Or, l’hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l’hypothèse selon laquelle l’inexistence d’un fonds de soutien aux organisations de société civile se traduit par le manque d’une stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement de leur activité dans le cadre du contrôle citoyen.

2. Point des éléments du diagnostic

Les causes réelles des problèmes identifiés se lisent à travers les formulations définitives des hypothèses testées. Le test des hypothèses

précédemment effectué nous permet de formuler les éléments du diagnostic comme suit :

❖ Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de noter que, la non expérimentation du budget participatif s'explique par le manque d'information et de formation des acteurs locaux.

❖ Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de noter que, l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux s'explique par le manque de transparence au niveau de leur gestion.

❖ Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3

De la vérification de l'hypothèse n° 3, il ressort que l'inexistence d'un fonds de soutien aux organisations de la société civile se traduit par le manque d'une stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement de leurs activités liées au contrôle citoyen.

Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Il convient de rappeler que notre objectif général est de contribuer à la promotion de la gouvernance démocratique au niveau de nos communes, pour ce faire, nous avions fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous pourrons proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

A- Approches de solutions

Nous proposons ici des approches de solutions par rapport à chaque problème spécifique en tenant compte des objectifs préalablement fixés.

❖ Approches de solutions au problème de la non expérimentation du budget participatif

D'après Ubiratan de Souza, un des principaux responsables du Budget Participatif à Porto Alegre au Brésil : « Le Budget Participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universelle, par lequel les populations peuvent débattre et décider des budgets et des politiques publiques. Loin de se limiter à l'élection des détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif, la participation du citoyen prend également la forme de décisions sur les priorités de dépense, et de contrôle de la gestion des pouvoirs publics. Le citoyen cesse d'être le faiseur de rois de la politique classique, pour devenir un protagoniste permanent de l'administration publique. Le BP associe la démocratie directe à la démocratie représentative, atout qui devrait être préservé et valorisé.» Il s'articule essentiellement autour de deux concepts : les finances locales et la participation.

Le budget participatif constitue donc un outil majeur de promotion de gouvernance démocratique locale en ce sens qu'il règle la problématique de la participation réelle des citoyens au processus décisionnel. Cette participation peut revêtir quatre formes à savoir :

- **Information** : la décision d'affectation du Budget, sa structuration et les montants alloués sont prises par le Conseil Local. Les populations et divers acteurs clés sont informés, par voie d'affichage. Cette pratique respecte les textes de lois sur la décentralisation et le Droit à l'information des populations.
- **Consultation** : le conseil local demande, par divers mécanisme de consultation (interview, sondage d'opinion, enquête, etc.) les avis des populations avant de décider. Les avis recueillis peuvent constituer des éléments d'appréciation pour la décision finale des autorités locales.
- **Concertation** : divers cadres sont mis en place pour permettre aux autorités locales de concert avec les populations d'analyser les problèmes (situation de

référence de la collectivité locale, principaux problèmes, etc.), projeter et élaborer des propositions et solutions.

- ***Négociation et Médiation*** : c'est la forme la plus avancée de la participation où les autorités locales, les populations et principaux acteurs clés décident ensemble des solutions et des mécanismes de mise en œuvre et suivi évaluation. Ce niveau de participation met en exergue les différends (conflits) entre partie prenantes, la prise en compte des Intérêts en jeu, la définition de Solutions mutuellement avantageuses et la définition consensuelle de Critères d'évaluation des avancées sur les consensus arrêtés. Il est à noter que dans le cadre du Budget Participatif, la médiation fait intervenir un facilitateur externe.

Au vu de tout ce qui précède, nous recommandons des séances de formation et d'information des acteurs locaux en vue d'une mise en œuvre immédiate ou progressive des budgets participatifs au niveau des communes en en accord avec les l'Etat Central.

❖ Approches de solutions au problème de l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux

La reddition des comptes est à la fois une obligation pour les élus locaux et un droit des citoyens pris individuellement et collectivement. Il en découle que l'absence d'une culture de reddition des comptes aurait pu être atténuée si les décideurs à tous les niveaux possibles qu'ils soient, prenaient régulièrement des initiatives pour rendre compte des responsabilités qu'ils assument et que les populations exerçaient leur droit de demande des comptes conformément aux dispositions légales notamment les dispositions des articles 30, 33, 34 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

Nous avons pu identifier que ce problème est dû au manque de transparence au niveau de la gestion des acteurs locaux, et à la non connaissance des textes de la décentralisation par les populations.

Pour corriger toutes ces insuffisances, nous proposons de :

- Sensibiliser les élus locaux, les maires, leurs adjoints, les chefs d'arrondissement, les secrétaires généraux, sur les textes qui organisent la reddition des comptes,
- Réaliser des tableaux d'affichage sur la tenue régulière des sessions du conseil communal de même que l'affichage de procès-verbal des sessions du conseil communal à la mairie ainsi que dans tous les arrondissements,
- Prendre des textes qui prévoient des sanctions pour les acteurs locaux en matière de reddition des comptes,
- Sensibiliser les populations sur les textes de la décentralisation,
- Amener les populations à demander des comptes aux élus locaux et à être de bons citoyens en retour en remplissant leurs devoirs et enfin la société civile doit jouer son rôle en sensibilisant la population sur ses droits et devoirs, et en contrôlant les actions des élus.

❖ Approches de solutions liées au problème de l'inexistence d'un fonds de soutien aux organisations de la société civile en vue du contrôle citoyen

Nous avons constaté que ce problème est dû au manque d'une stratégie de gouvernance locale dans le cadre du financement de l'activité des OSC, et à l'absence de planification dans l'élaboration du budget de la Commune.

A ce niveau, comme approche de solutions, nous proposons :

- la mise en place d'un fonds de soutien aux OSC dans le cadre du contrôle citoyen de l'action publique ;
- la mise en exergue dans le mécanisme d'allocation de ces ressources, le critère relatif à l'implication de la participation

citoyenne, c'est-à-dire, créer des critères spécifiant la participation et le contrôle citoyens ;

- la création des cellules de participation citoyenne (CPC)

Avant d'aborder les conditions de mise en œuvre des solutions proposées, il convient de souligner que l'État a un rôle à jouer à ce niveau. À travers son rôle de tutelle, l'État doit pouvoir contrôler la gouvernance des communes de même que l'effectivité de la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales. Le Ministère en charge de la décentralisation, en ce qui le concerne, peut jouer un rôle en matière de sensibilisation des citoyens sur les enjeux de la gouvernance démocratique locale.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

L'éradication des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques identifiés ne peut être effective que lorsque certaines dispositions sont prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est dans cette optique que nous proposons des conditions pour leur mise en œuvre.

❖ Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1

Rappelons quelques avantages de la mise en œuvre du budget participatif aux acteurs locaux afin de stimuler en eux la volonté d'y adhérer :

- Le pouvoir d'influence sur les politiques locales : la mise en œuvre du BP permet aux citoyens passer du statut d'observateur à celui d'acteur de la définition, mise en œuvre contrôle et suivi évaluation de la politique publique locale ;
- La correction des déséquilibres socio-économiques ;
- L'exercice du droit à l'information ;
- Le renforcement des capacités d'intervention citoyenne ;

- L'amélioration de la transparence de l'action publique et l'efficacité des dépenses publiques ;
- La mobilisation de ressources locales.

Pour y parvenir il importe d'adopter une approche systémique articulée autour des étapes majeures suivantes :

- ***Mise en route et lancement du processus*** : c'est l'étape de lancement d'une nouvelle approche démocratique et citoyenne d'élaboration du budget de la collectivité locale. Elle permettra aux autorités locales de la collectivité qui sont dotés de la légalité et dépositaires de la légitimité de comprendre le Budget Participatif. Elle s'appuie essentiellement sur la contractualisation par l'affirmation de la volonté politique des autorités locales à engager le processus.
- ***Elaboration de l'état des lieux de la collectivité locale***: Cette étape, à l'entame du processus, permet de mieux faire connaître la collectivité locale par la collecte d'information pour élaborer le profil situationnel de la Collectivité Locale, les infrastructures existantes et leur état.
- ***Régulation interne et Définition des règles du jeu*** : pour une clarification des rôles et responsabilités des diverses composantes prenant part au processus. Ces règles du jeu cibleront les différents critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers, ou village dans le contexte rural), la définition du système de représentation et de désignation des délégués des zones ou village, etc. de même que le choix du montant des investissements.
- ***Diagnostic et Priorisation*** : cette étape permet une analyse participative et l'élaboration d'un tableau de bord pour la prise de

décision. Cette analyse devra intégrer l'ensemble des éléments de la collectivité et de son environnement externe.

- ***Création d'alliances*** : cette étape permet un large consensus autour du processus pour la mise en place des équipements et infrastructures issues de l'approche participative d'élaboration du Budget Local. Au-delà de la réalisation des ouvrages, le partenariat dans le cadre du BP peut également se faire pour la gestion des équipements mis en place.
- ***Mise en œuvre de BP*** : Avec le vote du Budget Participatif par le conseil local, la proportion du Budget d'investissement ayant fait l'objet du processus est alors intégrée dans la matrice du Budget tel que défini par les textes de lois sur la décentralisation et prend en compte l'ensemble des autres volets. A l'étape d'exécution des projets issus du Budget Participatif les principes de responsabilisation en matière de dépenses publiques et de transparence dans le processus décisionnel devront être respectés. Pour ce faire, et en fonction des contextes, différents mécanismes peuvent être expérimentés parmi lesquels l'appel d'offre, la réalisation communautaire, etc.
- ***Suivi évaluation*** : cette dernière étape du premier cycle de l'approche systémique du Budget Participatif permet de faire l'évaluation des avancées réalisées. Les aspects émergeants et ceux n'ayant pas fait l'objet de prise en charge dans le premier cycle sont intégrés dans un nouveau cycle. Le suivi sera permanent tout au long du processus et en fonction des contextes l'évaluation se fera de manière régulière à mi-parcours et au terme du cycle.

- ❖ Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2

Le rappel de quelques avantages de la reddition des comptes aux élus peut développer en eux cette culture. Il faut déjà souligner que la reddition des comptes est un précieux moyen de promotion de la gouvernance démocratique qui permet d'atteindre une efficacité croissante du développement local. Elle permet également de faire participer les citoyens au développement de leur localité.

Par ailleurs, la reddition des comptes peut améliorer la visibilité de la Commune et l'image de la Mairie. Une telle ambiance peut accroître la crédibilité de la Commune ainsi que des investissements de la part des partenaires techniques et financiers. Par contre, les conséquences de son insuffisance sont multiples. On peut citer :

- Le développement d'un climat de suspicion entre les autorités et les collaborateurs, de même qu'avec les citoyens,
- La démotivation des citoyens et la réticence à remplir leurs obligations civiques,
- la baisse des investissements des partenaires au développement.

Les citoyens et les organisations de la société civile doivent de leur côté jouer leur rôle en exerçant leur droit de contrôle et de veille citoyenne.

En effet, les citoyens doivent se mettre en condition pour exercer la demande. La vulgarisation des textes sur la décentralisation en langues française et nationales par les différentes Associations dans le cadre de l'éducation civique du citoyen est d'une importance capitale. Ils doivent demander à s'informer du contenu de certains documents comme :

- le Plan de Développement Communal ;
- le Plan Annuel d'Investissement ;
- le Budget communal ;
- les Comptes administratifs approuvés par l'autorité de tutelle;

- les Procès-verbaux et Comptes rendus des délibérations du Conseil Communal.

❖ Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°3

En ce qui concerne les recommandations liées à l'inexistence d'un fonds de soutien aux organisations de la société civile en vue du contrôle citoyen de l'action publique, elle doit être précédée d'une évaluation du rôle réel desdites organisations et de l'efficacité des actions qu'elles mènent sur le terrain. De même, la Commune doit faire intégrer dans le mécanisme d'allocation de ces ressources des critères liés à la participation et à l'implication citoyenne des OSC retenues. Elle doit aussi mettre en place un moyen de contrôle des fonds ainsi alloués.

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION

Le processus de décentralisation en cours au Bénin depuis 2003 a mis en évidence les limites de la gouvernance locale, dans son aspect démocratique. Or, la gouvernance démocratique est synonyme d'efficacité et de proximité puisque se déployant sur le plan local, en relation directe avec les acteurs sociaux et économiques. Cette gouvernance viendrait suppléer aux carences de la gouvernance nationale centralisée et éloignée de la réalité du terrain. La mise en place de cette gouvernance locale est étroitement liée au processus de décentralisation qui passe par :

- l'Amélioration du cadre institutionnel et organisationnel et le renforcement des capacités des ressources humaines : il importe d'améliorer le dispositif légal en vigueur en se basant sur une évaluation de la stratégie de décentralisation en cours afin de doter cette politique d'une plus grande légitimité, de plus de solidarité et d'efficacité. Cette perspective doit être complétée et renforcée par :
 - la dynamisation des organismes de suivi et d'appui à la décentralisation au niveau central et régional,
 - le transfert effectif des compétences aux communes,
 - le respect de l'autonomie financière et de gestion des communes,
 - le renforcement du personnel des collectivités locales par des agents de qualité transférés ou recrutés par l'Etat central,
 - l'amélioration de la gestion administrative des collectivités décentralisées ;
- l'amélioration des instruments de planification locale : il convient à ce niveau de prévoir l'amélioration des instruments de la planification à la base et les capacités locales en matière de planification et de gestion, le renforcement de mécanismes de coordination au niveau régional (encourager la création des regroupements de communes, les

- intercommunalités). A ce niveau de la démarche, il faut que l'avis de la population bénéficiaire soit requis pour leur permettre d'exprimer leurs besoins en vue de s'approprier des projets et programmes qui leur sont destinés pour la dynamisation des processus de concertation et de participation, enfin de la mise en œuvre d'un partenariat dynamique avec le secteur privé ;
- l'amélioration des finances locales et la décentralisation de la gestion des dépenses publiques : pour soutenir les collectivités locales dans leurs efforts de développement et dans leur prise en charge des compétences qui leur sont transférées ;
 - l'instauration de la démocratie locale et participative : cette perspective tient en considération deux réalités : l'une est en rapport aux exigences d'un monde de plus en plus bouleversé par les processus de la mondialisation et de la démocratisation. L'autre tient en considération aux réalités internes du pays en ce qui concerne l'inexistence de la démocratie locale et participative.

La commune d'Abomey-Calavi est une collectivité territoriale aux nombreuses potentialités dont la valorisation nécessite l'adhésion des populations. La gouvernance démocratique reste faible dans la commune, à l'image de toutes les autres communes du Bénin. L'Etat, en mettant en place la décentralisation, n'a pas véritablement mis en place des Manuels de procédure ou des outils de la gouvernance démocratique. Même si ces outils sont éparpillés dans les textes de loi, il est important de les vulgariser et de former les élus locaux sur leur mise en œuvre. Un tel exercice faciliterait l'appropriation de ces outils et en faciliterait la mise en œuvre.

Par ailleurs, les citoyens, véritables bénéficiaires de la décentralisation doivent également s'informer sur leurs droits et devoirs afin de les réclamer pour en user.

La gouvernance démocratique est l'ensemble des règles de gestion des affaires publiques facilitant la participation citoyenne. Le citoyen usager, devient également partenaire de l'administration dans la prise de décision, sa mise en œuvre et son évaluation.

La concrétisation d'une telle gouvernance démocratique au niveau local implique l'adoption et la mise en œuvre de règles, procédures et mécanismes permettant aux citoyens d'exprimer leurs intérêts, d'exercer leurs droits et de participer au développement de leur localité (CIRD, 2004).

Pour la Banque Mondiale, la notion de gouvernance est « caractérisée par un processus de formulation de politiques organisé, ouvert et éclairé ; une administration imprégnée d'éthique professionnelle agissant pour le bien public ; la règle du droit, des processus transparents et une Société Civile participant aux affaires publiques ». Bien qu'il y ait plusieurs définitions, certaines dimensions essentielles de la gouvernance sont l'objet d'un consensus généralisé selon AMADOU (2008) dans « La problématique de la communication dans la gouvernance locale au Bénin: le cas de la commune de Savè » :

- « la participation d'individus, organisés ou non (ou d'acteurs locaux disposant des moyens d'actions) dans le processus décisionnel local concernant le secteur public (cela inclut le partenariat avec tous les acteurs locaux) ;
- la transparence ou partage de l'information, impliquant un comportement ouvert des procédures de décisions prises ;
- l'efficacité des autorités locales dans la réalisation des objectifs de développement en faveur des pauvres ou la gestion des ressources publiques ;
- l'équité ou le traitement égal et impartial de cas similaires de la part des autorités locales ;

- -l'obligation de rendre compte des élus et des fonctionnaires : elle est « verticale » lorsque les élus font entendre les intérêts et les priorités de leurs électeurs et tiennent informés ces derniers des affaires concernant les collectivités territoriales ; elle est «horizontale » lorsque les fonctionnaires locaux s'efforcent d'appliquer les priorités et les plans préparés par les élus locaux, qu'ils maintiendront informés (les fonctionnaires pouvant être sanctionnés par les élus, s'ils n'exercent pas correctement leurs responsabilités) ;
- -la sensibilité à la dimension genre dans la gouvernance a pour objectif d'accroître la participation des femmes en politique. Cela signifie également renforcer la prise de conscience de la dimension 'genre' et les capacités des décideurs politiques et des fonctionnaires, hommes et femmes ; fournir des services répondant aux besoins spécifiques et aux intérêts des femmes et des hommes des communautés qui nécessitent plus particulièrement un développement économique, une planification du développement et une affectation des ressources intégrant la dimension genre et susciter une prise de conscience de l'importance des droits des femmes ».

L'expérimentation du budget participatif, le développement d'une culture de reddition de compte et l'appui aux organisations de la société civile afin de leur permettre d'assurer le contrôle citoyen de l'action publique devraient contribuer à une amélioration de la gouvernance démocratique dans la commune d'Abomey-Calavi. Il s'agit simplement de tenir compte des nouveaux acteurs de la gestion des affaires publiques. Parmi ces nouveaux acteurs de la scène politique locale, figure le citoyen qui se retrouve dans l'éventail des mécanismes de participation décrits dans cette étude.

I- OUVRAGES

- ADJAHO (R.), *Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde : état sommaire et enjeux*, Cotonou, COPEF, 2002.
- AUBY (J. B.), FAURE (B.) *Les collectivités locales et le droit : les mutations actuelle*, Paris, Dalloz, 2001.
- BEVORT (A.), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presse de science politique, collection la bibliothèque du citoyen, 2002.
- DAKO (S.), ZINGAN (M.), *Le développement à la base dans la réforme de l'administration territoriale au Bénin*, 1998-1999.
- DEHOUMON (P.), *Décentralisation au Bénin : entre risques et espoirs*, Cotonou, COPEF, 2006.
- FONDATION KONRAD ADENAUER, *Forme traditionnelle et contemporaine de participation locale et d'autonomie en Afrique*, Johannesburg, Wilhelm Hofmeister et Ingo Scholz, 1997.
- GAUDEMEL (Y.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2005.
- HAURIOU (M.), *Etude sur la décentralisation*, Paris, Dupont, 1982.
- HOUTART (F.), *Le défi de la mondialisation pour le sud, une publication confronte du CRESFED et du CETRI*, 1995.
- LEBRETON (G.), *Droit administratif général*, Paris, Armand Colin, 2000.
- MACKINNON (M. P.), *Les citoyens et l'aspect horizontal des politiques : un ajustement naturel*, horizontal Policy Management Conférence, réseau de la participation publique, Ottawa.
- MONTOUSSE (M.), RENOUARD (G.), *100 fiches pour comprendre la sociologie*, 1977.
- NEVEU (C.), *Espace public et engagement politique : enjeux et logique de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan, 1999.
- PEISER (G.), *Droit administratif général*, Paris, Dalloz, 2008.
- RUI (S.), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.
- SAVIDAN (P.), *Démocratie participative et Conflit, revue de métaphysique et de morale*, 2008.
- TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique* I,s.l, Gallimard, 1998.

II- THESES ET MEMOIRES

- ACAKPO OUNSOUKPOE Bruno, « Contribution à l'amélioration de la coordination de l'intervention des Partenaires Techniques et Financiers dans le secteur de la décentralisation au Bénin », mémoire de fin de formation, Cycle II, ENAM, UAC ,2013.
- BATIA G. Nadège, « Contribution à une meilleure reddition des comptes de gestion des collectivités territoriales décentralisées : cas de la

commune de Parakou », mémoire de fin de formation cycle II, ENAM, UAC ; 2012.

- COSSABA Nanako, « Décentralisation et droit de participation du citoyen au Bénin », Diplôme d'études approfondies en droit public fondamental, Faculté de droit, UAC ; 2011.
- GANDONOU O. M. Diane, « Le village ou le quartier, démembrément administratif exclusif de la commune au Bénin », Thèse de doctorat en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Université d'Abomey-Calavi, 2010.
- SABI GADO Maguidou, « Participation de la population à la gestion des affaires publiques locales : cas de la commune de Kandi », mémoire de fin de formation, cycle II, ENAM, UAC ,2013.
- TOKPON Delphin, « La libre administration des collectivités territoriales au Bénin », mémoire de Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées, 2010.

III- LOIS ET REGLEMENTS

- Loi n°90-032 du 11décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Mission de la décentralisation du Bénin : « Recueil des lois sur la décentralisation », Cotonou ,2006.
- MDGLAAT : « Recueil des lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application », Cotonou ; 2013.
- JURIS CLASSEUR, Code général des collectivités territoriales 2003-2004.
- Code administratif, Dalloz, 2008(31èd.).
- Décret n°2009-709 du document de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration.

IV- AUTRES DOCUMENTS

- CIRD, Guide d'une gouvernance démocratique locale, Cotonou, CACI, 2006.
- MDGLAAT, Fonds d'appui au développement des communes (FADEC) ;
- Mission de décentralisation, « le guide du maire » ;
- Rapport sur le séminaire de Dakar ;
- Une échelle participative citoyenne de Sherry Arnstein

V- SITES INTERNET

- <http://www.org/wiki/Développementdurable>
- <http://www.org/wiki/bonnegouvernancelocale>
- <http://www.toupie.org/Dictionnaire/subsidiarité>
- www.cedatfadesp.org.

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1 : QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ELUS ET CADRES DE LA MAIRIE ET AGENTS DU MDGLAAT AINSI QU'AUX ELUS

Annexe n° 2 : REPARTITION PAR COMMUNE DES RESSOURCES

PMIL 2012

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre I</u> : Cadre de l'étude, restitution des mécanismes de fonctionnement et ciblage de la problématique.....	9
<u>Section1</u> : Cadre de l'étude et restitution des mécanismes de fonctionnement de la Commune d'Abomey-Calavi.....	10
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la Commune d'Abomey-Calavi	10
A- Structures géographiques démographiques et socio-économiques.....	10
1. Structures géographiques et démographiques.....	10
2. Structures socio-économiques	13
B- La structure organisationnelle de l'administration locale	17
1. Le Directeur de cabinet du Maire.....	17
2. Le Contrôleur de Gestion Interne.....	17
3. Les organes de passation des marchés	18
4. Le Secrétariat Général	18
<u>Paragraphe 2</u> : Mécanismes de fonctionnement	20
A- Les mécanismes légaux de promotion de la gouvernance démocratique locale	20
1. Le Conseil Communal	21
2. Le Maire.....	22
3. Le receveur percepteur	22
4. Le Budget Communal	23
B- Les mécanismes de promotion de gouvernance démocratique à la Mairie d'Abomey-Calavi	24
1. Les mécanismes communaux.....	24
2. Les organes de gestion	29
<u>Section 2</u> : Ciblage et résolution de la problématique	32
<u>Paragraphe 1</u> : Choix de la problématique et justification.....	32
A- Choix de la problématique	32
B- Justification.....	33
<u>Paragraphe2</u> : Spécification et détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique	37
A- Spécification de la problématique.....	37
B- Vision globale et séquence et résolution de la problématique	37
<u>Chapitre II</u> : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX VERIFICATIONS DES HYPOTHESES.....	39

<u>Section1</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	40
<u>Paragraphe1</u> : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	40
A- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	40
B- Revue de littérature	44
1. Clarification conceptuelle.....	44
2. Les études antérieures sur quelques aspects du thème de recherche.....	45
<u>Paragraphe 2</u> : Méthodologie de l'étude : approche théorique et méthodes empiriques.....	53
A- Approche théorique	53
1. Les conditions liées à la non expérimentation du budget participatif.....	53
2. Les conditions liées à l'absence d'une culture de reddition des comptes au niveau des acteurs locaux.....	54
3. Les conditions liées au manque de stratégie politique de gouvernance locale dans le cadre du financement des organisations de la société civile en vue du contrôle citoyen....	54
B- Approche empirique.....	54
<u>Section 2</u> : Enquêtes et vérification des hypothèses et des conditions de mise en œuvre des solutions	56
<u>Paragraphe 1</u> : Enquêtes et vérifications des hypothèses	56
A- Enquêtes.....	56
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	58
1. Vérification des hypothèses	58
2. Point des éléments du diagnostic	59
<u>Paragraphe2</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en.....	60
A- Approches de solutions	60
B- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	64
CONCLUSION	69