



LA REDDITION DE COMPTES DANS LA GOUVERNANCE LOCALE AU BÉNIN

**Du rituel de communication à l'infrastructure démocratique
d'un gouvernement local ouvert**

**Présenté à Aplahoué dans le cadre du PROGRAMME JEUNES LEADERS DU BENIN – JLB de
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Par Franck S. KINNINVO**

Juillet 2026



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La reddition de comptes locale est à la fois une obligation du mandataire, un droit du citoyen, une méthode de management public et une infrastructure de confiance. Elle n'est complète que si l'information publiée est intelligible et vérifiable, si l'autorité explique les écarts entre engagements et résultats, si les citoyens peuvent poser des questions et contester, et si les engagements issus du dialogue sont suivis jusqu'à leur réalisation. Une réunion publique sans dossier préalable, sans données financières, sans temps réel de contradiction et sans suivi n'est qu'une communication descendante.

Le Code de l'administration territoriale fournit plusieurs ancrages décisifs : la commune est le cadre de la démocratie à la base et de la participation citoyenne (art. 24) ; les séances du conseil sont publiques (art. 73) ; les décisions sont affichées dans les huit jours et les actes consultables (art. 76 et 77) ; le conseil de supervision contrôle la gestion du secrétaire exécutif et rend compte au conseil communal (art. 94 et 99) ; le secrétaire exécutif gère l'information, la communication et les ressources, et il est ordonnateur du budget (art. 127, 132 et 135) ; le processus budgétaire doit être inclusif (art. 400) ; le citoyen peut signaler des faits répréhensibles (art. 540) ; le compte administratif approuvé est tenu à la disposition du public (art. 548) ; enfin, les formalités écrites peuvent être accomplies par voie électronique sous les réserves du Code du numérique (art. 560).

Le modèle proposé repose sur six exigences : une démocratie locale réelle ; une articulation explicite des responsabilités entre maire, conseil communal, conseil de supervision et secrétaire exécutif ; une offre de comptes fondée sur les résultats et les preuves ; une demande citoyenne informée et organisée ; une combinaison de canaux physiques, radiophoniques et numériques ; enfin, un dispositif permanent de gestion des informations, des demandes et des engagements, constituant le socle d'un gouvernement local ouvert.

Thèse de la communication

La reddition de comptes ne doit plus être traitée comme une audience isolée organisée pour satisfaire une formalité. Elle doit devenir un cycle continu : planifier avec les citoyens, publier les données, expliquer les décisions, recevoir les demandes, répondre avec des preuves, convenir de mesures correctrices, suivre les engagements et rendre compte de leur exécution.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Sigle	Signification
BIPC	Bureau d'information et de participation citoyenne
CCAP	Contrôle citoyen de l'action publique
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
GAR	Gestion axée sur les résultats
ODD	Objectifs de développement durable
OGP	Open Gouvernement Partnership / Partenariat pour un gouvernement ouvert
OSC	Organisation de la société civile
PAI	Plan annuel d'investissement
PDC	Plan de développement communal
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaire technique et financier
SE	Secrétaire exécutif de la commune
TIC	Technologies de l'information et de la communication

PLAN DE LA COMMUNICATION

INTRODUCTION

- I** LA NOTION DE REDDITION DE COMPTES DANS UN CONTEXTE DE GOUVERNANCE LOCALE
 - A** Définition des terminologies et cadre légal de la reddition de comptes
 - 1** Définition des terminologies
 - 2** Le cadre légal de la reddition de comptes
 - B** Pratique de l'offre et de la demande de reddition de comptes
 - 1** La demande de reddition de comptes et les exigences de la démocratie locale
 - 2** L'offre de reddition de comptes et les exigences de la démocratie locale
- II** AMÉLIORER LA REDDITION DE COMPTES DANS UN CONTEXTE DE DÉMOCRATIE LOCALE
 - A** La nécessité d'une démocratie locale réelle
 - 1** L'implication des citoyens dans la prise de décision : les niveaux de participation citoyenne
 - 2** Les merveilles du numérique dans la reddition de comptes
 - B** Le pari de la transparence dans la gestion des offres et des demandes de reddition de comptes
 - 1** Les critères de pertinence des offres de reddition de comptes
 - 2** Le dispositif de gestion des informations et des demandes de reddition de comptes : fondements d'un gouvernement local ouvert

CONCLUSION

INTRODUCTION

La décentralisation béninoise a été pensée comme un rapprochement du pouvoir public et du citoyen afin d'améliorer son inclusion dans la gouvernance locale. La commune ne devait donc pas être une simple circonscription de mise en œuvre des politiques publiques ; elle devait devenir un espace d'apprentissage de la démocratie, de choix collectifs et de responsabilité. Cette ambition est désormais formulée sans ambiguïté par l'article 24 du Code de l'administration territoriale : la commune est le cadre institutionnel de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation citoyenne. La proximité territoriale donne ainsi un contenu concret au principe démocratique : les décisions portent sur l'école, la santé, l'assainissement, la voirie, les marchés, l'état civil, l'aménagement, les services et les équipements dont les habitants ont besoin pour leur bien-être quotidien.

Article 24 — fondement de la démocratie locale

« La commune est la collectivité territoriale décentralisée en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

La commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement dans les conditions fixées par la présente loi. »

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 24.

Ce rapprochement ne supprime pas l'asymétrie d'information (au sens de George A. Akerlof à travers son article fondateur de 1970 : "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", The Quarterly Journal of Economics, vol. 84, no 3, p. 488-500.) Selon George A. Akerlof, lorsqu'une partie détient davantage d'informations que l'autre — par exemple le vendeur d'un véhicule d'occasion par rapport à l'acheteur — ou encore une administration communale par rapport aux citoyens - cette inégalité informationnelle peut provoquer un choix biaisé pouvant entraîner une perte de confiance et même la dégradation du marché. Les autorités et les services disposent des dossiers, des données financières, des contrats, des arbitrages et des compétences techniques ; le citoyen n'en perçoit souvent que le résultat visible, parfois tardivement ou de manière incomplète, souvent en déphasage avec ses attentes. La reddition de comptes a précisément pour fonction de réduire cette asymétrie. Elle transforme un mandat politique et administratif en relation fiable et justifiable : celui qui agit au nom de la collectivité doit produire une information, expliquer et justifier son action devant un forum en présentiel ou en ligne, capable de questionner, d'évaluer et de tirer des conséquences.

La doctrine contemporaine de l'accountability insiste sur cette dimension relationnelle. Pour Andreas Schedler, la responsabilité publique articule l'answerability — devoir d'informer et de justifier — et l'enforcement — possibilité de conséquences. Mark Bovens la décrit comme une relation entre un acteur et un forum, dans laquelle l'acteur doit expliquer et justifier sa conduite, le forum peut l'interroger et porter un jugement, et des conséquences peuvent suivre. Staffan Lindberg montre que le concept ne peut être compris sans identifier qui doit rendre compte, à qui, de quoi, selon quelle norme, par quelle procédure et avec quels effets. Ainsi, une publication de chiffres sans explication n'est pas encore une reddition de comptes ; de même, un débat sans données probantes ne permet pas de situer les responsabilités. (Schedler, 1999 ; Bovens, 2007 ; Lindberg, 2013.)

Au Bénin, la pratique des audiences publiques a constitué une innovation importante. Les premières expériences soutenues par SNV Bénin remontent à 2004, et le mécanisme s'est diffusé grâce aux OSC, aux communes et aux partenaires au développement. Les retours d'expérience de Dogbo, Ouinhi, Sinendé, Kpomassè, Zè, Toffo ou Za-Kpota ont contribué à construire une culture du dialogue local. Ils ont également révélé les limites d'un exercice réduit à une cérémonie : choix unilatéral du thème, dossier non disponible à l'avance, présentation des réalisations sans comparaison avec les prévisions, faible place accordée aux questions, mobilisation sélective et réduite, confusion avec la communication politique et absence de suivi des engagements.

La réforme portée par le Code de 2021 ajoute une question institutionnelle centrale. Le maire, responsable de la gestion et de la présentation des comptes peut désormais s'appuyer sur une administration plus compétente. Le droit positif distingue désormais la direction politique de la direction administrative et financière. Le maire est la première autorité politico-administrative ; le conseil de supervision contrôle la gestion du secrétaire exécutif ; le secrétaire exécutif est le premier responsable de l'administration, gère l'information et les ressources, prépare et exécute le budget en qualité d'ordonnateur, et produit des rapports de performance. La reddition de comptes doit refléter cette répartition, sous peine de présenter au public un récit politiquement visible mais juridiquement et techniquement incomplet.

Dès lors, la problématique peut être formulée ainsi : comment transformer la reddition de comptes locale, encore souvent ponctuelle et descendante, en un mécanisme permanent de démocratie, de management public et de gouvernement ouvert, conforme au Code de l'administration territoriale ? La réponse suppose, d'une part, de préciser la notion, le cadre légal et

l'articulation entre l'offre et la demande de comptes ; d'autre part, d'identifier les réformes susceptibles d'élever le niveau de participation, d'exploiter les potentialités du numérique et d'organiser une transparence utile, intelligible et suivie d'effets.

La communication procédera en deux temps. La première partie établira la notion de reddition de comptes dans la gouvernance locale et analysera les pratiques d'offre et de demande à la lumière des exigences démocratiques. La seconde formulera un programme d'amélioration fondé sur une démocratie locale réelle, une utilisation inclusive du numérique, des critères exigeants de pertinence et un dispositif intégré de gestion des informations, des demandes et des engagements.

I- LA NOTION DE REDDITION DE COMPTES DANS UN CONTEXTE DE GOUVERNANCE LOCALE

A- Définition des terminologies et cadre légal de la reddition de comptes

1- Définition des terminologies

La précision terminologique est décisive, car plusieurs notions voisines — compte rendu, information, transparence, responsabilité, contrôle, évaluation, communication — sont fréquemment confondues. Cette confusion explique qu'une collectivité puisse considérer avoir rendu compte parce qu'elle a diffusé une liste de réalisations, alors même qu'elle n'a ni exposé les ressources mobilisées, ni comparé les résultats aux engagements, ni répondu aux objections, ni indiqué les corrections envisagées.

a) Reddition de comptes, redevabilité et responsabilité

Le Guide de 2016 définit la reddition de comptes comme l'obligation des personnes tenant une position de pouvoir de rendre compte de leurs actions à leurs mandants et à la société. Cette formulation présente deux mérites. Elle relie l'obligation au pouvoir reçu et elle reconnaît, en filigrane ou de manière ouverte, le droit des mandants d'exiger des comptes. Le Guide ajoute que la reddition doit être comprise comme un dialogue et non comme une information descendante. Dans cette acception, elle est proche de la redevabilité sociale : les citoyens et leurs organisations interviennent pour faire respecter l'obligation des responsables publics. Ce type de reddition de comptes diffère des redditions de comptes institutionnelles et juridictionnelles que nous n'allons pas aborder dans cette présentation.

La doctrine permet de décomposer le mécanisme en cinq opérations. Premièrement, l'autorité produit des informations pertinentes sur les décisions, les ressources, les activités et les résultats. Deuxièmement, elle fournit les raisons de ses choix et justifie les écarts ou les échecs. Troisièmement, un forum — citoyens, OSC, Association, acteurs spécifiques ou médias — peut interroger et contester. Quatrièmement, une appréciation est portée au regard de normes juridiques, budgétaires, éthiques ou de performance. Cinquièmement, des conséquences interviennent : correction, engagement, recommandation, révision d'une décision, contrôle renforcé, sanction juridique ou sanction électorale. Ce dernier élément distingue la reddition de comptes d'une simple opération de relations publiques.

Définition

La reddition de comptes au niveau des collectivités territoriales est le

processus continu par lequel les organes politiques, administratifs, financiers et délégataires de la commune rendent visibles les réalisations, expliquent et justifient leurs décisions, l'emploi des ressources, la qualité des services et les résultats obtenus devant les citoyens et les institutions de contrôle, répondent aux questions et mettent en œuvre les corrections ou conséquences qui en découlent.

b) Le compte rendu et la reddition de comptes

Le compte rendu est un support ; la reddition de comptes est une relation. Un procès-verbal, un rapport d'activité, un tableau d'exécution budgétaire, une émission radiophonique, une vidéo ou une audience publique peuvent servir de supports. Aucun ne suffit isolément. Un document devient reddition de comptes lorsqu'il relie les engagements aux réalisations, rend les choix intelligibles, expose les difficultés, offre des preuves, ouvre un espace de contradiction et déclenche un suivi. La présentation idéale répond à l'hexamètre de Quintilien repris par le Guide national — qui, quoi, où, quand, comment, combien et pourquoi — auquel il faut ajouter : par rapport à quel objectif, au bénéfice de qui, avec quel résultat, selon quelle preuve et quelle suite ?

c) La transparence

La transparence désigne la disponibilité d'informations sur l'action publique. Elle comporte au moins six qualités : l'existence de l'information, son accessibilité, sa clarté, son actualité, sa complétude et sa vérifiabilité. Jonathan Fox a montré que la transparence n'entraîne pas automatiquement la responsabilité : l'information peut être opaque, tardive ou dépourvue de mécanisme de réponse. La transparence utile est donc une transparence ciblée, intelligible et actionnable. Elle permet à un citoyen, à un conseiller ou à un journaliste de comprendre ce qui a été promis, ce qui a été dépensé, ce qui a été livré, pourquoi un écart existe et qui doit agir.

d) La gouvernance locale

La gouvernance locale ne se réduit pas au gouvernement communal. Elle désigne l'ensemble des règles, institutions, relations et processus par lesquels les problèmes locaux sont définis, les décisions prises, les ressources mobilisées, les services produits et les conflits arbitrés. Elle associe le conseil communal, le maire, le conseil de supervision, le secrétariat exécutif, les services déconcentrés, les arrondissements, les villages et quartiers de ville, les délégataires, les opérateurs économiques, les OSC, les associations d'usagers, les médias et les citoyens. Le transfert de compétences ne produit de démocratie que si les autorités locales sont effectivement responsables devant la population et si les citoyens disposent

de capacités d'influence et de contrôle. (Agrawal et Ribot, 1999 ; Blair, 2000.)

e) La démocratie locale

La démocratie locale combine représentation, participation, délibération et contrôle. Elle ne se confond ni avec l'élection périodique ni avec la consultation occasionnelle. Les élections donnent mandat ; la participation contribue à la définition des priorités ; la délibération met en discussion les raisons et les arbitrages ; le contrôle vérifie l'exécution ; la reddition de comptes relie ces dimensions en permettant aux mandants d'apprécier l'exercice du mandat. La démocratie locale est réelle lorsque les citoyens peuvent accéder à l'information, entrer dans la décision à un niveau proportionné à l'enjeu, contester sans crainte, obtenir une réponse motivée et suivre les engagements.

f) Offre et demande de reddition de comptes

L'offre est l'initiative proactive des autorités et services : publication des documents, affichage des décisions, rapports, émissions, tableaux de bord, audiences, rencontres de quartier, réponses publiques et comptes financiers. La demande est l'initiative des citoyens, des usagers, des conseillers, des acteurs sociaux et économiques, des OSC ou des médias : demande d'information, question, interpellation, pétition, plainte, enquête sociale, suivi budgétaire, saisine de la tutelle ou contestation.

Ces deux dimensions sont complémentaires. Une offre crédible réduit le coût de la demande ; une demande structurée améliore la pertinence de l'offre.

Notion	Question centrale	Produit attendu
Information	Que s'est-il passé ?	Données, documents, faits et décisions accessibles.
Explication	Comment et pourquoi ?	Raisons, contraintes, procédure et acteurs.
Justification	Était-ce conforme et pertinent ?	Référence aux normes, objectifs, coûts et alternatives.
Délibération	Quelles objections et quelles préférences ?	Questions, réponses, confrontation des arguments.
Évaluation	Quels résultats et quels écarts ?	Indicateurs, comparaison, preuves et analyse.
Correction	Quelle suite ?	Engagements, responsable, délai, budget et suivi.

Notion	Question centrale	Produit attendu
Sanction	Quelles conséquences en cas de faute ou d'échec ?	Contrôle, recours, responsabilité administrative, financière, juridictionnelle ou électorale.

Tableau 1 — Les composantes d'une reddition de comptes complète.

2- Le cadre légal de la reddition de comptes

Le Code de l'administration territoriale ne rassemble pas toute la reddition de comptes dans une disposition unique. Il ne capitalise pas non plus les expériences en cours depuis 2004. Il organise plutôt un faisceau d'obligations : publicité des séances, conservation et publication des actes, contrôle interne, rapports périodiques, participation budgétaire, contrôle de l'exécution, disponibilité du compte administratif et recours aux moyens électroniques. Le chapitre XI, intitulé « Reddition des comptes », traite spécifiquement du compte administratif et du compte de gestion ; la responsabilité démocratique est, quant à elle, dispersée dans les dispositions relatives aux organes, à l'information, à la participation et au contrôle.

a) Publicité des délibérations et accès aux actes

Articles 73, 76 et 77 — publicité et accès

Article 73 : Les séances du conseil communal sont publiques. Toutefois, le conseil délibère à huis clos dans les cas suivants :

- l'examen des dossiers disciplinaires des élus ;
- l'examen des questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public, sur saisine de l'autorité de tutelle.

Article 76 : Il est dressé, selon l'importance des questions débattues, un procès-verbal et/ou un compte rendu de chaque séance du conseil communal. Un relevé des décisions du conseil communal signé du président de séance et du secrétaire exécutif est affiché à la mairie à l'endroit destiné à l'information du public dans les huit (08) jours suivant la séance.

Article 77 : Toute personne a le droit de consulter sur place, le procès-verbal et/ou le compte rendu des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais.

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 73, 76 et 77.

Ces dispositions établissent un noyau minimal de transparence délibérative. La publicité permet l'observation de la décision ; le procès-verbal en fixe la trace ; l'affichage informe de la décision ; la consultation permet au citoyen

d'accéder aux actes. Pour devenir une reddition de comptes substantielle, ce noyau doit être complété par des documents préparatoires, des explications accessibles, une diffusion au-delà du siège de la mairie et des canaux permettant de recueillir les questions des personnes qui ne peuvent assister aux séances.

b) Une chaîne de responsabilité conforme à la nouvelle architecture communale

La réforme de 2021 impose de distinguer quatre niveaux. Le conseil communal demeure l'organe délibérant. Le maire est la première autorité politico-administrative et préside les instances politiques. Le conseil de supervision adopte le budget pour validation par le conseil, adopte le plan de travail annuel proposé par le secrétaire exécutif, contrôle la gestion de celui-ci et examine ses rapports. Le secrétaire exécutif dirige l'administration, gère les ressources et l'information, exécute les services et produit les documents financiers et de performance.

Article 94 — contrôle du secrétaire exécutif

Le conseil de supervision :

- *adopte le budget, et le cas échéant ses modifications, pour validation par le conseil communal ;*
- *adopte le plan de travail annuel proposé par le secrétaire exécutif ;*
- *assure le contrôle de la gestion du secrétaire exécutif ;*
- *examine les rapports d'activité du secrétaire exécutif ainsi que les rapports annuels de performance ;*
- [...].*

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 94 (extraits).

Article 99 — rapport trimestriel

« Le conseil de supervision soumet au conseil communal un rapport trimestriel d'activité auquel sont annexés les rapports mensuels du secrétaire exécutif de la commune. »

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 99.

Ces textes instituent une reddition de comptes interne avant même la reddition publique : le secrétaire exécutif rend compte de sa gestion au conseil de supervision ; celui-ci rend compte au conseil communal ; le conseil et le maire doivent ensuite rendre intelligibles aux citoyens les décisions, les arbitrages et le contrôle exercé. Cette architecture interdit deux simplifications. Le maire ne doit pas répondre seul de données dont le secrétaire exécutif est le producteur et le responsable technique ; inversement, le secrétaire exécutif ne saurait absorber la responsabilité

politique des orientations, de la supervision et des engagements démocratiques.

c) Responsabilité administrative, financière et informationnelle du secrétaire exécutif

Articles 127, 132, 135 et 139 — responsabilité managériale

Article 127 : *La fonction de secrétaire exécutif est la plus haute fonction administrative et technique au sein des mairies. Le secrétaire exécutif est le responsable de l'administration de la commune. Il est le principal animateur des services administratifs et techniques communaux dont il veille au bon fonctionnement. [...] Ces activités incluent la communication au nom de la commune.*

Article 132 : *Le secrétaire exécutif, premier responsable de l'administration de la commune, dispose d'attributions propres pour assurer son bon fonctionnement. Au titre de ses attributions propres, le secrétaire exécutif assure notamment la gestion des ressources humaines, financières et matérielles de la commune, la gestion de l'information et de la communication de la commune, organise la gestion des archives, publie les règlements dans le ressort de la commune ainsi que les délibérations et les travaux du conseil communal.*

Article 135 : *Le secrétaire exécutif est l'ordonnateur du budget communal. Il soumet le budget primitif, le collectif budgétaire et le compte administratif à l'adoption du conseil de supervision, à la validation du conseil communal et à l'approbation de l'autorité de tutelle.*

Article 139 : *Le secrétaire exécutif adresse, aux fins de ses délibérations, le rapport mensuel de ses activités ainsi que le rapport annuel de performance de la mairie au conseil de supervision.*

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 127, 132, 135 et 139 (extraits).

La conséquence opérationnelle est nette : tout exercice sérieux doit associer une parole politique et une preuve administrative. Le maire explique les orientations, les choix, les priorités sur la base de l'état d'exécution, les données financières, la situation des marchés, les indicateurs de performance, les contraintes de service et les mesures correctrices fournis par le secrétaire exécutif. Les responsables techniques répondent dans leur champ aux élus. Cette coproduction de la réponse améliore la fiabilité et évite la personnalisation excessive de la reddition de comptes.

d) Planification et budget inclusifs**Articles 396, 397 et 400 — ouverture du processus budgétaire**

Article 396 : *L'organe délibérant compétent organise au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois d'août de chaque année, un débat d'orientation budgétaire. Le débat porte sur les orientations définies par le maire sous le contrôle du conseil de supervision [...] sur la base des documents de planification pluriannuels.*

Article 397 : *Les orientations objet du débat sont présentées par le secrétaire exécutif de la commune [...]. Le débat d'orientation budgétaire s'organise dans les mêmes conditions qu'une session mais ne donne pas lieu à un vote. Il fait l'objet d'un procès-verbal.*

Article 400 : *Conformément aux lois et règlements, le budget de la commune [...] est élaboré sur la base d'un cadrage budgétaire pluriannuel découlant des orientations retenues. Le processus budgétaire est conduit suivant une approche inclusive. Il implique tous les services locaux et déconcentrés concernés par l'atteinte des objectifs budgétaires ainsi que les acteurs au niveau infracommunal.*

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 396, 397 et 400.

La reddition de comptes commence donc avant l'exécution. On ne peut évaluer loyalement une action que si les priorités, objectifs, indicateurs et contraintes ont été explicités en amont. L'inclusion budgétaire prévue par l'article 400 ouvre la voie à des consultations infracommunales, à la territorialisation des besoins et à un budget participatif au moins sur une part des investissements. Elle permet surtout de relier la reddition finale à un référentiel connu : ce que la commune avait décidé de faire avec les ressources disponibles.

e) Contrôle citoyen et reddition des comptes financiers

Articles 540, 545, 546 et 548 — contrôle et publicité des comptes

Article 540 : *L'organe délibérant compétent [...] exerce un contrôle sur l'exécution du budget [...] à l'occasion de l'examen du compte administratif présenté par l'ordonnateur. Le compte administratif est élaboré par l'ordonnateur sous le contrôle du conseil de supervision. Tout citoyen d'une commune peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés.*

Article 545 : *Le compte administratif établi par section, chapitre et article présente, d'une part, les prévisions définitives ou autorisations se rapportant à chaque chapitre et à chaque article du budget et, d'autre part, les réalisations constituées par le total des émissions de titres de recettes et des émissions de mandats correspondant à chaque article budgétaire ainsi que les annulations par admission en non-valeur.*

Article 546 : *Le compte administratif est soumis à la délibération de l'organe délibérant compétent [...] après avis favorable du conseil de supervision accompagné du compte de gestion du comptable. Le compte administratif est accompagné du rapport d'exécution du budget.*

Article 548 : *Le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé auprès de la commune [...] où il est tenu à la disposition du public.*

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 540, 545, 546 et 548 (extraits).

Le Code consacre ainsi une reddition financière fondée sur la comparaison entre prévisions et réalisations, le rapprochement entre compte administratif et compte de gestion, le contrôle du conseil de supervision, la délibération de l'organe compétent et l'approbation de la tutelle. Le droit du public à disposer du compte administratif approuvé doit être rendu effectif : dépôt identifiable, copie ou consultation aisée, version simplifiée, publication numérique lorsque possible et explication des écarts les plus importants.

f) Numérique

Article 560 — équivalence fonctionnelle du numérique

Dans toutes les hypothèses où la présente loi prévoit l'accomplissement d'une formalité par écrit ou la production d'un document écrit, ils peuvent être effectués par des moyens de communication électronique sous réserves des conditions prévues par le code du numérique.

Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, art. 560.

L'article 560 ouvre la possibilité d'une reddition hybride : transmission électronique, publication en ligne, diffusion mobile, registre numérique et archivage. L'article 564 oblige, quant à lui, à relire fonctionnellement les guides et règlements antérieurs. Lorsqu'une ancienne norme mentionne le maire pour une opération relevant désormais des attributions propres du secrétaire exécutif, la référence doit être actualisée. Cette règle est particulièrement importante pour les documents d'information, la préparation budgétaire, l'exécution financière et les rapports de performance.

Articles	Prescription principale	Effet sur la reddition de comptes
Art. 24	Démocratie à la base et participation citoyenne	Fondement politique de la reddition de comptes.
Art. 73, 76, 77	Séances publiques, procès-verbaux, affichage et consultation	Transparence des délibérations et accès aux actes.
Art. 94 et 99	Contrôle du SE et rapport trimestriel au conseil	Chaîne interne de reddition.
Art. 101, 106 et 111	Autorité du maire, veille sur la gestion et préparation du budget	Responsabilité politique et supervision.
Art. 127, 132, 135, 139	Administration, information, ressources, ordonnancement et performance	Responsabilité managériale et financière du SE.
Art. 396, 397, 400	Débat d'orientation et processus budgétaire inclusif	Participation en amont et référentiel d'évaluation.
Art. 540	Contrôle budgétaire et	Alerte, contrôle et conséquences.

Articles	Prescription principale	Effet sur la reddition de comptes
	saisine citoyenne	
Art. 545 à 548	Compte administratif et disponibilité au public	Reddition des comptes financiers.
Art. 560	Moyens de communication électronique	Dématérialisation et diffusion numérique.
Art. 562 et 564	Abrogation et substitution fonctionnelle	Mise à jour des guides et pratiques antérieurs.

Tableau 2 — Cartographie synthétique des principaux fondements du Code.

B- Pratique de l'offre et de la demande de reddition de comptes

L'offre et la demande ne sont pas deux cérémonies distinctes, mais les deux sens d'une même relation. L'offre traduit la volonté et l'obligation de rendre visible l'action ; la demande exprime le droit et la capacité de vérifier, de questionner et d'obtenir une réponse. La qualité démocratique dépend de leur équilibre. Une offre sans demande peut devenir autopromotion ; une demande sans accès à l'information peut se transformer en soupçon, rumeur ou confrontation stérile.

1- La demande de reddition de comptes et les exigences de la démocratie locale

a) La demande comme droit de regard et compétence citoyenne

La demande de reddition de comptes naît du statut de citoyen, de mandant, d'utilisateur, de contribuable ou de membre de la communauté. Elle peut être individuelle ou collective, spontanée ou organisée. Elle porte légitimement sur les compétences de la commune, les objectifs du PDC et du PTA, l'exécution budgétaire, la qualité d'un service, le coût et l'avancement d'un ouvrage, la passation d'un marché, la gestion d'un équipement, la continuité de l'état civil, la prise en compte d'un quartier ou d'un groupe, ou encore le suivi d'un engagement public.

Le Guide de reddition de comptes décrit un parcours en cinq étapes : déterminer le problème, obtenir l'information, formuler la demande, analyser le compte rendu et suivre les engagements. Cette séquence demeure pertinente à condition d'être adaptée au Code actuel. La veille citoyenne doit s'appuyer sur les séances publiques, les relevés de décisions, les documents de planification, les rapports du secrétaire exécutif, le budget et le compte

administratif. Lorsqu'un fait répréhensible est constaté, l'article 540 autorise la saisine de la tutelle ou de tout autre service compétent.

b) Les exigences d'une demande démocratique

Une demande de comptes n'est pas renforcée par l'invective, mais par la précision. Elle doit identifier l'objet, la compétence concernée, la période, la décision ou l'engagement de référence, les données déjà disponibles, les points à clarifier et le format de réponse souhaité. L'analyse peut nécessiter une expertise pour rendre le budget intelligible ou vérifier les données techniques. La fonction des OSC est alors une fonction d'intermédiation et d'action : traduire les documents, organiser les usagers, consolider les questions, protéger la pluralité des voix et éviter que seuls les acteurs les mieux dotés en information monopolisent le dialogue et formuler des demandes :

- identifier le point d'entrée : problème de service, retard, écart budgétaire, rupture d'égalité, opacité ou engagement non tenu ;
- documenter : recueillir les actes, données, témoignages et références de planification disponibles ;
- dualifier : distinguer une compétence communale, une compétence de l'État, une délégation ou une responsabilité partagée ;
- formuler : poser des questions précises, non redondantes et vérifiables, en demandant les pièces utiles ;
- dialoguer : privilégier une contradiction ferme mais courtoise, fondée sur les faits et ouverte aux explications ;
- suivre : enregistrer la réponse, les engagements, les responsables et les délais, puis vérifier l'exécution.

c) De la demande individuelle au contrôle citoyen organisé

La demande individuelle est indispensable, mais elle se heurte souvent à des coûts de recherche, à la technicité des dossiers et à la faiblesse du rapport de force. Le contrôle citoyen organisé permet de mutualiser ces coûts. Il peut prendre la forme d'une cellule de veille, d'un observatoire communal, d'un comité d'usagers, d'un suivi communautaire des chantiers, d'une lecture citoyenne du budget, d'une enquête de satisfaction ou d'une émission interactive. L'information produit davantage d'effets lorsqu'elle est combinée à l'action collective et à un mécanisme institutionnel de réponse. (World Bank, 2004 ; Malena, Forster et Singh, 2004 ; Fox, 2015.)

d) Les expériences béninoises : acquis et fragilités

Les premières audiences soutenues par les OSC ont démontré que le dialogue direct pouvait réduire la distance entre élus et citoyens. Les expériences documentées à Kpomassè, Zè et Toffo ont mis en avant la capacité des citoyens à poser eux-mêmes les questions que les

intermédiaires médiatiques ne formulent pas toujours. Les travaux menés à Dogbo, Ouinhi et Sinendé ont relié reddition de comptes et services sociaux de base. L'exemple de Za-Kpota, où un chef d'arrondissement a été interpellé et a organisé une séance, montre que la responsabilité peut être territorialisée au niveau infracommunal.

Ces acquis s'accompagnent de fragilités récurrentes : information tardive, difficulté d'accès aux documents, dépendance à l'appui des partenaires, faible continuité entre les séances, prise de parole inégale, documents trop narratifs, confusion entre bilan d'activités et compte de performance, et engagements non suivis. La bonne pratique n'est donc pas seulement l'organisation d'une audience ; c'est l'existence d'un cycle avec dossier, contradictoire, réponse, décisions et suivi.

2- L'offre de reddition de comptes et les exigences de la démocratie locale

a) L'offre comme obligation proactive

L'offre de comptes est le mouvement par lequel la commune n'attend pas l'interpellation pour informer et expliquer. Elle comprend la publicité légale, les rapports périodiques, la publication des données, la communication sur les projets, les audiences publiques et la réponse aux préoccupations prévisibles. Elle doit être régulière : l'obligation de rendre compte ne naît pas seulement de la crise, de la rumeur ou d'une élection. Une commune qui publie en continu réduit les coûts de transaction, prévient les suspicions et améliore la qualité du débat.

b) Une offre institutionnellement partagée

Sous le régime juridique du Code de 2021, l'offre doit être organisée autour de responsabilités distinctes. Le maire porte la responsabilité politique : il expose les orientations, les arbitrages, le respect du mandat et les engagements. Le secrétaire exécutif, portant la responsabilité administrative et financière met à la disposition du maire, les données fiables d'exécution, les coûts, les marchés, les indicateurs et les mesures de gestion. Le conseil de supervision rend visible le contrôle exercé ; le conseil communal expose ses délibérations et les raisons des choix collectifs ; les responsables techniques apportent les réponses sectorielles. Cette division des rôles protège la sincérité du processus : chacun répond de ce qui relève de ses attributions.

Acteur	Responsabilité	Contribution attendue à la reddition
--------	----------------	--------------------------------------

Acteur	Responsabilité	Contribution attendue à la reddition
Conseil communal	Délibérations, orientations, validation, contrôle politique	Décisions motivées, procès-verbaux, suivi des recommandations.
Maire	Leadership politique, présidence, engagements démocratiques	Présentation des choix, arbitrages et suites politiques.
Conseil de supervision	Adoption préparatoire, contrôle du SE, examen des rapports	Rapport trimestriel, observations, décisions de correction.
Secrétaire exécutif	Information et données sur l'exécution budgétaire, les marchés publics, les éléments de performance	Données, rapports, compte administratif, preuves d'exécution.
Services techniques	Production sectorielle et expertise	Indicateurs, coûts, état des projets et réponses spécialisées.
Arrondissements, villages, quartiers	Relais de proximité et remontée des besoins	Réunions décentralisées, données territorialisées et suivi local.
OSC, médias, usagers	Questionnement, analyse, diffusion et contrôle	Questions consolidées, vérifications, alertes et suivi citoyen.

Tableau 3 — Répartition fonctionnelle de l'offre de reddition de comptes.

c) La séquence de l'offre

Le Guide national structure l'offre en six étapes : décision de rendre compte, organisation matérielle, programmation et mobilisation, exercice, mise en œuvre des engagements, suivi-évaluation. Cette séquence peut être modernisée par un plan annuel de reddition de comptes adopté et budgétisé. Chaque opération doit être thématique, reliée au PTA/PAI et au budget, préparée suffisamment tôt, accompagnée d'un dossier disponible et accessible avant la séance si possible, renforcé par les débats et assorti d'un relevé public des engagements pour faciliter le suivi.

- Décider et programmer : retenir les thèmes avec les acteurs communaux, de même que les dates, les lieux, les publics et les mécanismes de publicité dans un plan annuel. Chaque fin de session

ordinaire peut être suivi d'une séance publique de reddition de comptes.

- L'importance de la documentation : préparer les preuves : produire un dossier comportant les objectifs du PDC, les prévisions budget/PAI et PTA de l'année, les réalisations, les coûts, les écarts, les difficultés et les pièces. A cela s'ajoute les arbitrages par arrondissement...
- Mobiliser sans exclusion : choisir des horaires réalistes, associer femmes, jeunes, personnes handicapées, opposition, usagers et zones éloignées. Malgré une séance en présentiel, il est important de tout retransmettre en direct sur les médias sociaux et de tout rendre disponible en ligne.
- Délibérer : recourir à un modérateur neutre, réserver la majorité du temps aux questions, répondre par compétence et consigner les points non résolus.
- Décider des suites : transformer les réponses en engagements précis ou expliquer les demandes qui ne peuvent être satisfaites.
- Publier et suivre : diffuser le procès-verbal, la matrice des engagements, l'état d'avancement et les preuves de réalisation.

d) Les standards pratiques

Des bonnes pratiques non capitalisées par le Code de l'administration territoriale suggèrent : préparer l'audience plusieurs semaines à l'avance ; finaliser et rendre disponible le document avant la séance ; limiter le thème pour approfondir les échanges ; présenter les prévisions, réalisations, coûts, écarts et difficultés ; tenir compte des demandes de la société civile et des sujets issus des émissions interactives ; choisir un lieu accessible ; utiliser les langues locales et la radio ; assurer la présence de toutes les forces politiques et sociales ; recourir à une modération neutre ; mettre en place un comité de suivi ; évaluer la séance ; publier une fiche de synthèse ; et ouvrir la séance suivante par l'état d'exécution des engagements antérieurs.

Règle de sincérité

L'offre doit exposer les réussites comme les difficultés : retards, annulations, surcoûts, recettes non mobilisées, marchés infructueux, projets non fonctionnels, réclamations et correctifs. Une transparence sincère renforce davantage la confiance qu'un bilan exclusivement laudatif.

II- AMÉLIORER LA REDDITION DE COMPTES DANS UN CONTEXTE DE DÉMOCRATIE LOCALE

A- La nécessité d'une démocratie locale réelle

La reddition de comptes est tributaire de l'environnement démocratique dans lequel elle s'inscrit. Là où la participation est assimilée à une faveur, où la critique expose à des représailles, où les documents ne circulent pas et où le débat public est monopolisé par quelques acteurs, les quelques séances de reddition de comptes ne peuvent produire de vrais résultats. Améliorer la reddition suppose donc de renforcer les conditions politiques, sociales et institutionnelles de la participation : pluralisme, égalité d'accès, sécurité de la parole, compétences civiques, règles de débat et influence réelle sur les décisions.

1- L'implication des citoyens dans la prise de décision : les niveaux de participation citoyenne

a) De la présence à l'influence

Sherry Arnstein a proposé en 1969 une échelle allant jusqu'à huit degrés d'interaction entre gouvernants et citoyens. Ses travaux abordent de la manipulation au contrôle citoyen, en passant par l'information, la consultation, la conciliation, le partenariat et la délégation de pouvoir. Son apport majeur est de rappeler que la participation n'est pas mesurée par le nombre de personnes réunies, mais par le degré d'influence effectivement reconnu aux citoyens, à l'ensemble des acteurs non communaux. Archon Fung complète cette lecture par trois questions : qui participe, comment les participants échangent-ils, et quelle autorité leur est conférée ? Ces questions sont particulièrement utiles pour évaluer une reddition de comptes locale : la composition est-elle représentative, le débat est-il délibératif, et les contributions ont-elles une incidence sur la décision ? (Arnstein, 1969 ; Fung, 2006.)

b) Une échelle opérationnelle adaptée aux communes

Niveau	Contenu	Outils	Exigence démocratique
1. Information	La commune diffuse des données et décisions.	Conférence de presse, émission, Affichage, site, fiche budgétaire...	Nécessaire, mais unidirectionnelle.
2. Consultation	Les citoyens expriment avis et préoccupations.	Questionnaire, réunion, émission interactive.	Le pouvoir de décision reste aux mains des

Niveau	Contenu	Outils	Exigence démocratique
			autorités communales.
3. Dialogue / délibération	Arguments, données et alternatives sont confrontés.	Audience contradictoire, forum thématique.	Les raisons doivent être discutées.
4. Co-construction	Citoyens et services élaborent des options.	Atelier PDC, conception de service, cartographie.	Les solutions sont produites ensemble.
5. Co-décision	Une part de la décision est partagée.	Budget participatif, jury citoyen, comité de gestion.	Influence directe sur l'allocation ou le choix.
6. Décisions citoyennes	Les autorités concèdent des prises de décision aux citoyens.	Budget participatif, jury citoyen, comité de gestion.	Influence directe sur l'allocation ou le choix.
7. Contrôle et évaluation citoyens	Les citoyens vérifient et évaluent l'exécution.	Suivi de chantier, scorecard, audit social.	Boucle de responsabilité et correction.

Tableau 4 — Échelle opérationnelle de participation pour la gouvernance locale.

La reddition de comptes mobilise au minimum les niveaux 1 à 3 : informer, consulter et délibérer. Elle devient pleinement transformatrice lorsqu'elle nourrit la co-construction, les prises de décision citoyennes et le contrôle. Par exemple, les habitants peuvent non seulement interroger la commune sur l'exécution d'un forage, mais aussi participer à la priorisation des investissements, suivre le chantier, évaluer le service et vérifier la réponse apportée aux dysfonctionnements.

c) Le budget participatif comme articulation entre décision et reddition

Le budget participatif constitue un mécanisme privilégié pour relier participation et responsabilité. Il ne consiste pas à soumettre l'ensemble du

budget à un vote populaire, mais à réserver une enveloppe ou un champ d'investissement à un cycle transparent : information sur les ressources, propositions locales, examen de faisabilité, priorisation, décision, exécution et suivi. Il rend la reddition plus exigeante parce que les objectifs et bénéficiaires sont connus en amont.

L'expérience de Porto Alegre et les travaux comparés sur le Brésil indiquent que, lorsque les institutions participatives sont régulières, inclusives et reliées aux décisions budgétaires, elles peuvent réorienter les dépenses vers les services essentiels et améliorer des résultats sociaux. Sónia Gonçalves a notamment mis en évidence une association entre budget participatif, dépenses de santé et d'assainissement et baisse de la mortalité infantile ; Michael Touchton et Brian Wampler soulignent l'importance de l'institutionnalisation, de la continuité et de l'engagement politique. Ces résultats ne doivent pas être importés comme une recette, mais ils montrent qu'une participation dotée de pouvoir et suivie dans le temps peut produire des effets mesurables et durables. (Gonçalves, 2014 ; Touchton et Wampler, 2014.)

d) Conditions d'une participation représentative et utile

L'inclusion ne se résume pas à une invitation générale. Les coûts de transport, les horaires, la langue, la maîtrise de l'écrit, le handicap, la position sociale, la peur de contredire l'autorité et la fracture numérique créent des inégalités de participation. Une stratégie communale doit donc identifier les groupes sous-représentés, multiplier les lieux, prévoir une interprétation en langues locales ou des interventions en langues dominantes en plus du français si nécessaire, rendre les documents visuels et simples, organiser des consultations ciblées et publier la manière dont les contributions ont été prises en compte.

- **Représentativité** : cartographier les groupes, territoires et usagers concernés, puis mesurer leur présence et leur prise de parole.
- **Accessibilité** : choisir des lieux, horaires, langues, formats et supports compatibles avec les réalités locales.
- **Pluralisme** : associer majorité, opposition, organisations indépendantes, groupes professionnels et personnes non organisées.
- **Délibération** : garantir un modérateur neutre, des règles de temps de parole et la possibilité de poser des questions de suivi.
- **Traçabilité** : publier les contributions reçues, la réponse de la commune et la justification des arbitrages.
- **Influence** : indiquer à quel niveau les citoyens peuvent informer, proposer, recommander, co-décider ou contrôler.

e) Instituer la participation comme fonction communale

La participation doit être organisée comme une fonction permanente, non comme une activité périphérique de communication. Sans nécessairement créer une structure lourde, la commune peut désigner un responsable, adopter une charte locale de participation, programmer un calendrier annuel, prévoir une ligne budgétaire, tenir un registre des consultations et évaluer la diversité des participants. Le secrétaire exécutif, compétent pour l'information, la communication et l'organisation des services, assure le dispositif administratif ; le maire et les conseils sont en premières lignes et garantissent son orientation démocratique ; les arrondissements et les relais communautaires assurent la proximité avec les élus concernés.

2- Les merveilles du numérique dans la reddition de comptes

a) Le numérique comme multiplicateur d'accès, de traçabilité et de dialogue

Le numérique élargit le temps et l'espace de la reddition de comptes. Une audience physique réunit un nombre limité de personnes pendant quelques heures ; un dispositif numérique permet de publier le dossier avant la séance, diffuser la session en direct ou en différé, recevoir des questions, archiver les réponses, suivre les engagements et rendre les données réutilisables. L'article 560 du Code reconnaît la possibilité d'accomplir les formalités écrites et de produire les documents par des moyens électroniques, sous réserve du Code du numérique.

Les TIC peuvent accroître la transparence et la participation, mais elles ne créent pas, par elles-mêmes, l'obligation de répondre. Tiago Peixoto et Jonathan Fox montrent que la voix citoyenne médiatisée par les technologies conduit à une réponse gouvernementale lorsque des institutions, des incitations et des acteurs capables d'agir sont présents. Le numérique doit donc être relié à une procédure, à un responsable, à un délai, à un registre et à une instance de recours. (Bertot, Jaeger et Grimes, 2010 ; Peixoto et Fox, 2016.)

b) Une boîte à outils numérique adaptée aux communes

Fonction	Outils possibles	Contenus
Publication proactive	Site communal ou page officielle, bibliothèque numérique, tableau de bord budgétaire.	Décisions, budgets, PTA/PAI, marchés, rapports, comptes.
Diffusion	Webradio, Facebook/YouTube,	Sessions, audiences, explications en langues locales.

Fonction	Outils possibles	Contenus
	podcasts, messages vocaux, affichage numérique.	
Demande	Formulaire web, adresse dédiée, WhatsApp Business, SMS, ligne verte.	Questions, demandes d'information, plaintes, suggestions.
Participation	Sondages mobiles, cartographie participative, consultation en ligne, vote sécurisé sur projets.	Priorités, localisation des besoins, options de service.
Suivi	Registre public des demandes, tableau de suivi des engagements, alertes automatiques.	Statut, responsable, délai, preuve de réalisation.
Preuve	Photographies horodatées, géolocalisation, documents signés, données de marchés.	Vérification physique et financière des réalisations.
Réutilisation	Formats ouverts CSV/JSON en complément des PDF.	Analyse par OSC, médias, chercheurs et entreprises.

Tableau 5 — Architecture numérique de la reddition de comptes locale.

c) Des applications concrètes

Une commune peut, par exemple, diffuser un marché et la fiche de projet comportant la localisation, l'entreprise, le montant contractuel, la date de démarrage, le délai, le taux d'avancement physique, le taux de paiement, les photographies et le responsable. Les citoyens peuvent signaler un écart, joindre une photo et recevoir un numéro de dossier. La réponse du service, la visite de contrôle et la mesure corrective sont enregistrées. Le dossier n'est clos qu'après vérification. Ce dispositif transforme une plainte diffuse en chaîne traçable de responsabilité.

De même, le débat d'orientation budgétaire peut être précédé d'une consultation mobile et radiophonique. Les propositions sont codées par secteur et arrondissement, publiées avec leur faisabilité et leur coût estimatif, puis discutées en séance publique. Après arbitrage, la commune publie la liste des propositions retenues et non retenues avec les raisons. Au

moment de la reddition, le tableau initial sert de référentiel : les citoyens peuvent suivre les projets qu'ils ont contribué à prioriser.

d) Le principe « hybride par conception »

Le numérique ne doit exclure ni les personnes non connectées ni celles qui ne maîtrisent pas l'écrit. L'accès équitable et abordable à la technologie demeure un défi et la technologie ne peut pas remplacer une information claire et utile et disponible à la mairie. Le modèle pertinent pour les communes béninoises est donc hybride : publication en ligne et affichage physique ; formulaire numérique et guichet ; diffusion vidéo et radio locale ; texte et message vocal ; français et langues locales ; accès individuel et médiation par les relais communautaires.

e) Garanties juridiques et éthiques

Le dispositif doit respecter la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des alertes, la sécurité des systèmes, l'authenticité des documents, l'archivage et l'accessibilité. La publication ne doit pas exposer les données personnelles des usagers, des agents ou des personnes vulnérables sans base légale. Les comptes officiels doivent être authentifiés ; les versions des documents conservées ; les corrections tracées ; les commentaires modérés selon des règles publiques et non partisans. Enfin, l'administration doit prévoir un plan de continuité : la reddition de comptes ne peut dépendre d'une plateforme commerciale unique ou du téléphone d'un agent.

Doctrines d'usage

Le numérique est une infrastructure de preuve et de réponse, pas seulement un canal de visibilité. Chaque outil doit être rattaché à un processus : qui publie, qui reçoit, qui répond, dans quel délai, qui contrôle, comment l'utilisateur conteste et comment l'information est archivée.

B- Le pari de la transparence dans la gestion des offres et des demandes de reddition de comptes

La transparence est un pari parce qu'elle expose les résultats, y compris les insuffisances, à l'examen public. Elle est aussi une discipline de gestion : lorsque l'administration sait qu'elle devra expliquer les écarts, elle améliore la qualité de la planification, des opérations et du suivi. Mais la quantité d'informations n'est pas un indicateur suffisant. Une commune peut publier de nombreux fichiers illisibles et demeurer opaque. La transparence pertinente sélectionne les informations nécessaires au jugement, les présente dans un format compréhensible et permet de remonter à la preuve.

1- Les critères de pertinence des offres de reddition de comptes

a) De l'activité au résultat

Les documents communaux sont souvent dominés par les activités : réunions tenues, kilomètres parcourus, cérémonies organisées, projets lancés. Or, la reddition de comptes demande d'établir la chaîne des résultats : ressources, activités, produits, effets et, autant que possible, impact. Un centre de santé construit n'est pas un résultat complet s'il n'est pas équipé, doté de personnel, accessible et utilisé. Un marché réalisé n'est pas une performance si des places restent vides ou si les recettes attendues ne sont pas mobilisées. La mesure doit donc associer exécution physique, exécution financière, qualité, utilisation, équité et durabilité.

La gestion axée sur les résultats fournit un cadre utile, à condition de ne pas devenir un rituel d'indicateurs. Robert Behn rappelle que la mesure de performance poursuit plusieurs finalités — évaluer, contrôler, budgétiser, motiver, promouvoir, célébrer, apprendre et améliorer — qui nécessitent des indicateurs différents. La commune doit choisir un nombre limité de mesures directement reliées aux décisions et aux services. (Behn, 2003.)

b) Douze critères cumulatifs

Critère	Contenu opérationnel
1. Légalité	Les compétences, procédures, validations et responsabilités sont conformes au Code.
2. Pertinence	Le thème répond aux compétences, priorités du PDC/PTA/PAI et préoccupations citoyennes.
3. Complétude	Les réussites, retards, abandons, difficultés, risques et mesures correctrices sont présentés.
4. Comparabilité	Une situation de référence, une cible, une réalisation et une période comparable sont indiquées.
5. Traçabilité financière	Prévisions, engagements, mandats/paiements, origine des ressources et coûts unitaires sont rapprochés.
6. Matérialité	Les informations significatives pour le citoyen sont privilégiées ; les détails secondaires ne noient pas l'essentiel.
7. Intelligibilité	Le langage, les graphiques, les unités, les langues et les explications sont accessibles aux publics.
8. Actualité	L'information est publiée assez tôt pour permettre la participation et assez vite après les faits pour être utile.

Critère	Contenu opérationnel
9. Vérifiabilité	Les pièces, lieux, contrats, références, photographies et sources sont identifiables.
10. Inclusion	Les données sont territorialisées et, lorsque pertinent, ventilées par sexe, âge, handicap ou catégorie d'usagers.
11. Réponse	Les questions et critiques reçoivent une réponse motivée, y compris lorsque la commune refuse ou ne peut agir.
12. Suivi	Chaque engagement comporte un responsable, un délai, une ressource, un statut et une preuve de clôture.

Tableau 6 — Grille de pertinence d'une offre de reddition de comptes.

c) Le tableau de performance à présenter

Rubrique	Information minimale
Objectif engagement /	Résultat attendu formulé de manière précise.
Référence et cible	Valeur initiale, cible annuelle et source.
Réalisation physique	Quantité livrée, localisation, qualité et bénéficiaires.
Exécution financière	Budget, engagement, paiement, financement et coût unitaire.
Écart	Différence entre cible et réalisation, physique et financière.
Explication	Causes internes, externes, procédurales ou financières.
Mesure corrective	Action décidée, arbitrage ou reprogrammation.
Responsable et délai	Service ou autorité chargé, date de réalisation.
Preuve	Lien, document, photo, réception, audit ou vérification citoyenne.

Tableau 7 — Canevas minimal d'un dossier de reddition de comptes orienté résultats.

d) La qualité de l'audience

La pertinence du dossier ne suffit pas si la séance est mal conçue. Il faut une préparation anticipée, un document précis, concis et disponible avant l'audience, un lieu accessible, une mobilisation inclusive, une radio locale, l'utilisation des langues du milieu, une modération neutre et un suivi. La répartition du temps devrait refléter la finalité démocratique : une présentation courte, suivie d'un temps majoritaire de questions, de réponses et de clarification. Les questions non résolues sont enregistrées et reçoivent une réponse ultérieure publiée.

L'évaluation de l'audience doit mesurer davantage que le nombre de participants : diversité sociale et territoriale, accès préalable au dossier, temps de parole citoyen, taux de questions ayant reçu une réponse complète, nombre d'engagements pris, délai de publication du procès-verbal, taux d'exécution des engagements antérieurs et satisfaction des participants. Ces indicateurs révèlent la qualité du mécanisme, non sa seule tenue.

2- Le dispositif de gestion des informations et des demandes de reddition de comptes (Fondements d'un gouvernement local ouvert)**a) Du bureau d'information au système de gouvernement local ouvert**

La proposition de créer un Bureau d'information et de participation citoyenne demeure pertinente, à condition de ne pas le réduire à un local ou à un agent. Ce Bureau est physique et en ligne : une base juridique interne, des responsabilités, un inventaire des documents, un calendrier de publication, des points d'accès, un registre des demandes, des délais de service, une procédure de recours, une matrice de suivi des engagements et un tableau de bord public. L'article 132 fournit un fondement fonctionnel en confiant au secrétaire exécutif la gestion de l'information, de la communication et des archives ; le maire et le conseil doivent en garantir l'orientation démocratique et la neutralité.

La notion de gouvernement ouvert apporte une grille d'ensemble. L'OCDE l'organise autour d'une culture de gouvernance fondée sur la transparence, l'intégrité, la responsabilité et la participation. La Déclaration de l'Open Government Partnership met l'accent sur la disponibilité des informations, la participation civique, l'intégrité professionnelle et l'usage des technologies. À l'échelle communale, le gouvernement ouvert signifie que l'information est publiée par défaut, que les citoyens peuvent contribuer, que les décisions sont traçables et que la commune répond de l'usage des ressources et des résultats.

b) Gouvernance du dispositif

Instance	Rôle dans le dispositif
Conseil communal	Adopte une charte locale d'ouverture, examine le rapport annuel de transparence et débat des réformes.
Maire	Garantit le pluralisme, préside la reddition politique et répond des engagements publics.
Conseil de supervision	Contrôle le fonctionnement du dispositif, les délais de réponse et la qualité des rapports du SE.
Secrétaire exécutif	Organise le service, désigne les responsables, assure publication, archivage, réponses et tableau de bord.
Point focal / guichet	Accueille, enregistre, oriente, informe l'utilisateur, suit les délais et consolide les statistiques.
Services techniques	Produisent les réponses et documents, mettent à jour les données, exécutent les engagements.
OSC / comité consultatif	Teste l'accessibilité, propose les informations prioritaires, observe les audiences et suit les engagements.

Tableau 8 — Gouvernance d'un dispositif local d'information et de reddition de comptes.

c) Le socle de publication proactive

La meilleure demande est souvent celle que la commune prévient par une publication régulière. La publication proactive ne supprime pas le droit de demander des précisions ; elle libère le service des demandes répétitives et permet aux citoyens de préparer des questions de meilleure qualité.

Famille d'information	Contenu à rendre accessible
Délibérations et actes	Calendrier des sessions, ordre du jour, relevés de décisions dans le délai légal, procès-verbaux, arrêtés et règlements.
Planification	PDC, documents pluriannuels, PTA/PAI, objectifs, indicateurs et cartes des projets.
Budget	Débat d'orientation, budget adopté, budget citoyen, décisions modificatives, exécution périodique.
Marchés et projets	Plan de passation, avis, attributaires, montants,

Famille d'information	Contenu à rendre accessible
	délais, avenants, avancement et réception.
Performance	Rapports mensuels agrégés, rapport trimestriel du conseil de supervision, rapport annuel de performance.
Comptes	Compte administratif, rapport d'exécution, compte de gestion selon les règles applicables, synthèse citoyenne.
Services	Normes de service, tarifs, procédures, délais, contacts, statistiques de demandes et plaintes.
Engagements publics	Matrice des engagements issus des audiences, état d'avancement et preuves de clôture.

Tableau 9 — Calendrier-type de publication proactive.

CONCLUSION

La reddition de comptes est l'une des expressions les plus concrètes de la démocratie locale. Elle donne un contenu au mandat, réduit l'asymétrie d'information, discipline la gestion, rend les arbitrages discutables et ouvre la possibilité de corriger. Elle ne se résume ni au compte administratif, ni à l'audience publique, ni à la communication du maire. Elle articule une responsabilité politique, une responsabilité managériale, une responsabilité financière et une responsabilité sociale.

Le Code de l'administration territoriale fournit les éléments d'une telle architecture : participation citoyenne, publicité des séances, affichage et consultation des actes, contrôle de la gestion du secrétaire exécutif, rapports périodiques, responsabilité informationnelle et budgétaire du secrétaire exécutif, débat d'orientation, processus budgétaire inclusif, contrôle citoyen des faits répréhensibles, disponibilité des comptes et recours aux moyens électroniques. La principale exigence juridique et pratique consiste à respecter la nouvelle répartition des attributions. Le maire répond des orientations et du leadership politique ; le secrétaire exécutif répond de l'administration, des ressources, de l'information et de l'exécution ; le conseil de supervision contrôle ; le conseil communal délibère et valide ; les citoyens observent, questionnent, évaluent et saisissent les mécanismes de contrôle.

La démocratie locale réelle ne demande pas que toutes les décisions soient prises par tous. Elle exige que le niveau de participation soit explicite, que les citoyens disposent des informations nécessaires, que les choix soient justifiés, que les contributions aient une influence proportionnée à l'enjeu et que les responsables répondent de la suite donnée. Le budget participatif, les comités d'usagers, les consultations infracommunales, les audits sociaux et le suivi des projets sont autant de moyens de déplacer la participation de l'information vers la co-construction et le contrôle.

Le gouvernement local ouvert constitue, en définitive, l'horizon institutionnel de la reddition de comptes. Il ne dépend pas d'une technologie coûteuse. Il commence par des règles simples : publier ce qui doit l'être, expliquer ce qui ne l'est pas, accueillir toutes les demandes, répondre avec des preuves, protéger les données sensibles, suivre les engagements et mesurer la qualité du service. Le numérique, la radio, l'affichage, les langues locales et le guichet physique sont complémentaires. Leur combinaison doit permettre au citoyen de choisir le canal qui lui est accessible sans diminuer la qualité de la réponse.

Proposition finale

Chaque commune gagnerait à adopter une « Charte locale de reddition de comptes et de gouvernement ouvert » fixant les responsabilités, le calendrier, les publications, le registre multicanal, les standards de réponse, le protocole d'audience, la matrice des engagements et le rapport annuel. Ce pacte ferait de la reddition une méthode de gouvernement : apprendre, corriger, exposer les contraintes et faire vivre la démocratie à la base.