

**Titre :**

**Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique au Bénin: leçons et défis pour la promotion de la gouvernance dans les services publics au cours du prochain cinquantenaire**

**KPATCHAVI Codjo Adolphe** est titulaire d'un **PhD.** en Sociologie/Anthropologie de la santé obtenu à l'Université de Fribourg en Allemagne. Il assume depuis 2002 les fonctions d'Enseignant/chercheur, **Maître Assistant des Universités** (CAMES) au département de Sociologie Anthropologie et à la Faculté des Sciences de la Santé à l'Université d'Abomey Calavi au Bénin. Chercheur au Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques sociales et le Développement Local (LASDEL Bénin), il coordonne depuis 2006 le programme de recherche action sur « Offre et demande des services publics dans le contexte de la décentralisation au Bénin » appuyé par le Service Néerlandais de Développement (SNV) et la Coopération Suisse. Il est nommé depuis décembre 2010 Coordonnateur Régional de l'Observatoire des Services Publics en Afrique, OSPA – Afrique dont le siège est basé à Cotonou au Bénin.

**Résumé**

Ce texte présente une photographie de l'état des initiatives de contrôles citoyens ainsi que des mécanismes formels et informels qui les articulent dans le contexte de l'exercice de la décentralisation et de la gouvernance locale au Bénin. Il s'appuie sur l'expérience de la commune de Dogbo au Bénin pour décrire et analyser les contextes sociopolitiques et les dynamiques relatives à l'exercice du contrôle citoyen dans le cadre de la décentralisation. Le texte tente de comprendre les enjeux liés à l'exercice du droit d'exiger des comptes en tant que usagers des services publics et à l'exercice du devoir de rendre compte en tant que mandants (élus locaux) et prestataires des services publics des structures déconcentrées à l'échelle communale. Il permet d'apprécier la conflictualité de la problématique du transfert des compétences de l'Etat central vers les communes au Bénin et les difficultés réelles d'exercice de la gouvernance au niveau local par les nouveaux acteurs. Il évalue aussi les contraintes majeures liées à l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique à savoir : méconnaissance des textes de la décentralisation, difficultés d'accès à l'information, l'analphabétisme, barrières socioculturelles. Bref cet article montre qu'à l'échelle communale, les conditions d'exercice du contrôle citoyen restent encore embryonnaires et appellent comme défis majeurs le renforcement des capacités des communes et des organisations de la société civile pour la construction d'une citoyenneté capable de porter les espoirs du développement local pour le prochain cinquantenaire.

**Mots clés** : contrôle citoyen de l'action publique, services publics, responsabilisation sociale

## 1. Introduction

La crise généralisée des États africains et l'échec des modèles de développement longtemps appliqués où l'initiative est laissée à l'État central ont inauguré l'avènement des politiques de décentralisation. Malgré l'introduction du développement participatif, la stratégie globale du développement reste dominée par l'approche verticale. Depuis les années 80 sont apparus un certain nombre de concepts inspirés par les institutions de Breton Woods et autres organismes de coopération bilatérale ou décentralisée incarnant des idéaux politiques normatifs de tradition néolibérale comme « la bonne gouvernance », « la démocratie à la base », « la société civile », « l'obligation de reddition des comptes » (accountability), etc. C'est dans ce contexte que s'inscrit la décentralisation considérée comme un moyen de promotion d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques et de délivrance de services publics. Après vingt ans d'expériences du « renouveau démocratique », le Bénin jouit d'une stabilité politique apparente induite par la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat soutenu de plus en plus par des organes de contre pouvoir, de lutte contre la corruption, par les organisations de la société civile engagées dans des initiatives de contrôle citoyen. Depuis 2003, le processus de décentralisation est mis place. L'option faite porte sur un seul niveau de décentralisation qu'on peut qualifier de simple communalisation des circonscriptions administratives de base dans l'administration territoriale par la transformation des 77 sous préfectures et circonscriptions urbaines qui existaient en Communes. La tutelle de ces dernières a été maintenue par l'intermédiaire des préfets de département.<sup>1</sup> La durée du mandat est de cinq ans.

Les textes sur la décentralisation confèrent beaucoup de compétences aux collectivités locales : compétences exclusives, compétences partagées et compétences déléguées. Parmi les secteurs concernés par ces compétences on peut citer: l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, la gestion des marchés et autres infrastructures marchandes, la santé, l'éducation primaire, l'énergie, etc. Il s'agit en fait des principaux secteurs de délivrance de services publics de base. L'enjeu majeur de la décentralisation au Bénin reste avant tout le transfert des compétences statutaires de l'État central vers les collectivités locales. Ce transfert des compétences a donné lieu depuis 2003 à des conflits permanents entre élus, collectivités locales et l'État central. A ce contexte institutionnel conflictuel s'est ajouté depuis 2008 une vague de contestations et de contentieux électoraux après les élections communales et locales de 2008. Une situation qui vient fragiliser les initiatives de contrôle citoyen de l'action publique.

La décentralisation dans sa vision de rapprocher l'administration de l'administré, est porteuse de nouvel espoir en matière d'équité et de transparence. Le contrôle citoyen de l'action publique apparaît comme un préalable de l'exercice de la démocratie à la base, de la construction de la citoyenneté et du développement durable. Prenant l'exemple de la commune de Dogbo (une des 77 communes que compte le Bénin depuis l'avènement de la décentralisation en 2003), quelles sont les contraintes liées à l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique dans un contexte d'absence de transfert des compétences, dans un contexte de conflits et de contentieux électoraux, un contexte de forte politisation de l'administration communale, un contexte où les organes d'écoute et de contrôle ne sont pas fonctionnels et où la société civile apparaît comme un appendice des partis politiques ou des partenaires au développement ? La mise en perspective de ces différentes interrogations permet de cerner à l'échelle locale les enjeux et défis majeurs liés à la gouvernance qui seront déterminants pour le prochain cinquantenaire.

---

<sup>1</sup> Administrativement le Bénin est organisé en 12 départements assumant la tutelle des 77 communes

## 2. Notes méthodologiques

La démarche adoptée pour la collecte des données est de type socio anthropologique<sup>2</sup>. Elle a consisté à recourir aux techniques classiques comme la revue documentaire, un séjour de trois mois sur site pour les entretiens individuels et de groupes, l'observation, le débriefing ou restitution des résultats aux acteurs suivis d'échanges et de validation des données recueillies. La promotion de la bonne gouvernance et l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique dans le contexte de la décentralisation supposent un environnement normatif à investir. Ainsi, il a été fait une revue et analyse des textes clés sur la décentralisation et sur la reddition des comptes, une lecture des enjeux en fonction de ces textes. Plusieurs acteurs ou groupes d'acteurs ont été interrogés : élus locaux, responsables de l'administration communale, responsables et prestataires sectoriels, partenaires techniques et financiers usagers des services publics, les ONG et organisations de la société civile, catégories sociales diverses comme les groupes d'âge, les clubs de sociabilité, les femmes, les jeunes, les notables et sages etc. Les travaux se sont déroulés sur trois mois dans la période de juin 2009 et janvier 2010.

## 3. Carte d'identité de la commune Dogbo

La commune de Dogbo est située au Sud-Ouest du Bénin dans le Département du Couffo. Sa superficie est de 475 km<sup>2</sup>. Elle est limitée au Nord par la commune de Djakotomey et celle de Toviklin ; au Sud par la commune de Lokossa et celle de Bopa ; à l'Est par la commune de Lalo et à l'Ouest par la République du Togo. La commune de Dogbo est organisée en 7 arrondissements (Ayomi, Dogbo Tota, Tochangni, Madjrè, Lokogohoué, Honton, et Dévé) et 55 villages et quartiers de villes. Selon les données du RGPH<sup>3</sup> en 2002 et de l'INSAE<sup>3</sup>, la population de la commune de Dogbo est estimée à 78.947 habitants, soit 36.528 hommes et 40.419 femmes avec une densité de 250 hbts/km<sup>2</sup>. Les femmes représentent environ 52 % de la population totale. La population urbaine, estimée à plus de 31.000 habitants est essentiellement localisée dans l'arrondissement de Dogbo-Tota. C'est un effectif qui a pratiquement doublé entre 1992 et 2002. La population rurale quant à elle représente près de 60 % de la population totale. Les groupes sociolinguistiques résidents sont : les Adja (93 %) majoritaire et les minorités comme les Kotafon, Fon, Sahouè et Mina. On note dans cette commune la présence de la Royauté, avec au trône un Roi dont le palais est situé dans la localité de Dogbo Ahomè. Il existe dans cette commune plusieurs prestataires des services publics que sont: les agents des services déconcentrés intervenants dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, les services sociaux ; les ONGs ; les partenaires techniques et financiers comme Plan Bénin, le Service Néerlandais pour le Développement (SNV), PADEAR, la Coopération Technique Belge (CTB), l'Ambassade des Etats-Unis, GTZ, etc.

## 4. Cadre conceptuel et normatif

### 4.1 Cadre conceptuel : contrôle citoyen de l'action publique

L'expression contrôle citoyen de l'action publique recouvre l'ensemble des initiatives de droit prises par un groupes de citoyens engagés ou par des organisations de la société civile à l'endroit des acteurs ou groupes d'acteurs détenant un pouvoir ou une responsabilité, des prestataires des services publics pour les amener à rendre compte de leur gestion. Cette expression renvoie au terme anglais « **Domestical Accountability** » qui correspond en français à « **reddition des comptes** » ou « **redevabilité** ». Il signifie « aptitude à » ou « possibilité de » rendre quelqu'un ou une entité comptable de ses actes et de ses actions. Ce terme traduit d'une part l'obligation ou le devoir des individus tenant une position de pouvoir de rendre compte de leurs actions envers les citoyens et la société en général auxquels ils devraient rendre service. Il traduit d'autre part le droit des citoyens ou des clients d'exiger des comptes. Dans la littérature de la Banque Mondiale sur la gouvernance, on assimile le terme **reddition des comptes** à celui

<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Recensement Général de la Population et de l'Habitation

<sup>3</sup> Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

de **la responsabilisation sociale** qui est une démarche orientée vers le renforcement des responsabilités fondée sur l'engagement civique. C'est un schéma dans lequel les citoyens de base et/ou les organisations de la société civile s'engagent directement ou indirectement à faire respecter l'obligation de rendre des comptes (BM, 2004).

La responsabilisation sociale est un processus par lequel les fonctionnaires informent de leurs plans d'actions, de leurs agissements et de leurs résultats, les justifiant et sont sanctionnés en conséquence<sup>3</sup>. Les initiatives de responsabilisation sociale sont par exemple : la programmation budgétaire participative, les lois mettant en place des réformes administratives, les audits sociaux, et les carnets de notes des usagers qui, tous, associent les citoyens à la surveillance et au contrôle du gouvernement. Selon Ackerman<sup>4</sup>, **la responsabilisation sociale** fait appel à l'amélioration de la performance du secteur public. Elle repose sur l'engagement civique et permet d'éviter la crise de la légitimité au sommet de l'Etat. Pour les défenseurs de ce principe, la défaillance des Etats peut être rectifiée par l'action de citoyens bien informés, connaissant leurs droits et exigeant des gouvernements que ces droits soient respectés.

Le contrôle citoyen de l'action publique permet d'éviter des crises de légitimité de l'Etat et de ses services. Il contribue à l'accroissement de l'efficacité des ressources pour le développement, à une conception éclairée des politiques, comble le vide ou les insuffisances des mécanismes conventionnels, assure une meilleure prestation des services et favorise enfin l'expression des citoyens défavorisés et vulnérables. Les conditions de la réussite du contrôle citoyen sont : un contexte favorable à une culture politique promouvant des structures incitatives (ONG et associations de la société civile) porteuses de l'initiative et capable d'exercer la sanction et la récompense, l'accès à l'information et surtout aux médias<sup>5</sup>, la participation élitiste et large des différents acteurs de la société, existence de structures formelles et informelles pouvant influencer les mandants et les prestataires des services publics, des cadres de concertation entre Etat et Société civile, des actions orientées vers l'exécutif, le judiciaire et le législatif.

## 4.2 Contexte normatif

Dans les textes sur la décentralisation au Bénin, des dispositions sont prévues pour l'exercice de la reddition des comptes. Ces dispositions abordent la question du contrôle citoyen de l'action publique en termes de devoir et de droit. Elles sont contenues dans la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ainsi que le Décret N° 2001-414 du 15 Octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal. Selon cette loi :

« La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». Ensuite, il a été mentionné aussi que les indicateurs de la participation du citoyen à la vie communale s'apprécient à travers les dispositifs d'information du public, l'accès aux documents administratifs et l'implication dans les affaires locales.

---

<sup>3</sup> Max Weber percevait la démocratie comme l'institutionnalisation d'une rationalité dans laquelle chaque fonctionnaire a une tâche spécifique à accomplir et est pleinement responsable de ses agissements vis à vis de sa hiérarchie.

<sup>4</sup> Définition relevée dans son livre intitulé « Responsabilisation sociale dans le secteur public- Réflexion conceptuelle », Social Development Papers – Participation and civic engagement, Publication N° 82/mars 2005,

<sup>5</sup> La définition de Schedler, par exemple, intègre les concepts clés d'« information », de « justification » et d'« organes de responsabilisation ». L'auteur nous encourage, ici, à dépasser le principe relativement passif d'exposition minimale et à introduire une démarche d'ouverture plus proactive de la part des fonctionnaires.

Selon le Décret n° 2002-293 du 05 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire, il est dit aussi que le maire doit rendre compte de tous les actes qu'il pose au Conseil. Ensuite l'Article 4 stipule : le Maire exerce ses compétences sous le contrôle du conseil communal. Il rend obligatoirement compte de ses actes, à chacune des réunions du conseil communal ou municipal, par un rapport écrit sur lequel le conseil communal ou municipal peut faire des observations. Sous réserve du respect des droits acquis et des dispositions de l'article 175 de la loi n°97-029 du 17 janvier 1999, le conseil communal ou municipal peut remettre en cause les actes posés par le Maire.

Dans l'Article 23, il est dit que « Toute personne a le droit de consulter sur place le procès verbal des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais. Toutefois, les délibérations à huis clos ne peuvent être publiées sans l'accord du Maire ».

Les mêmes textes insistent sur la nécessité d'accès aux séances du conseil communal et aux documents. Dans l'Article 34 : « La séance du conseil communal est ouverte au public. Durant toute la séance, le public présent doit se tenir assis, aux places qui lui sont réservées, et garder le silence ; toutes marques d'approbation ou de désapprobation sont interdites ».

Enfin il est dit aussi que les agents des services sociaux déconcentrés de base peuvent être interpellés par les élus locaux ou toutes autres personnes pour rendre compte de leur gestion et sur la qualité de leurs services. Ainsi dans le Décret n° 2001-414 du 15 Octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal, il est dit dans l'Article 68: « Conformément aux dispositifs de l'article 108 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, les services déconcentrés de l'Etat au niveau local peuvent être invités à assister et à déposer aux réunions de conseil communal et de ses commissions permanentes pour les affaires concernant leurs domaines de compétence respectifs. Ils sont tenus de répondre à cette invitation. A défaut, compte en est rendu à l'autorité de tutelle qui peut les y contraindre ».

Il ressort de ces quelques dispositions que le contexte normatif d'exercices de contrôle citoyen de l'action publique existe. Toutefois ce contexte n'est pas très bien connu par les acteurs à savoir, élus, prestataires des services sociaux de base et usagers.

## **5. Perceptions et opinions des acteurs sur le contrôle citoyen de l'action publique**

Il a été question ici de recueillir les opinions, perceptions et représentations sociales, propos et avis des élus locaux, des prestataires des services sociaux de base, des usagers des services publics au sujet de la reddition des comptes. L'objectif est de savoir si ces avis émis sont adéquats ou non avec les textes.

Selon les élus locaux, certains prestataires des services sociaux de base et les usagers des services publics enquêtés, la reddition des comptes ou du moins le contrôle citoyen de l'action publique depuis l'avènement de la décentralisation est perçue par comme une innovation, une préoccupation des partenaires dont la mise en œuvre serait difficile dans un contexte d'analphabétisme, d'accès difficile à l'information et d'ambiguïté de tutelle. En effet, les agents permanents de l'Etat relevant des services déconcentrés de l'Etat central ne sont pas prédisposés à rendre compte aux élus locaux. Il s'agit d'une complexité de points de vue tel que présentée ci-dessous.

*« La redevabilité est quelque chose nouveau que les partenaires ont amené. C'est eux qui ont inventé ça. Ils ont été déçus au niveau central et ils ont peur d'être déçus au niveau local, c'est pourquoi ils nous poussent à faire ça ».* Elus Dogbo

Par ailleurs la jeunesse de la décentralisation et les ambiguïtés institutionnelles qui le caractérisent expliqueraient pour certains enquêtés les difficultés à exercer le contrôle citoyen de l'action publique.

*« A l'étape actuelle de début de la décentralisation, le Maire ne peut pas demander aux prestataires des services déconcentrés de rendre compte car ces derniers dépendent hiérarchiquement et administrativement de l'Etat; il faut aller doucement ». Prestataire de services à Dogbo*

A en croire certains élus, la promotion de la reddition des comptes dans une commune pourrait retarder encore le transfert des compétences et priver la commune des ressources de l'Etat. Selon leur point de vue, le contrôle citoyen de l'action publique pousse à défendre des valeurs qui ne sont pas acceptées et promues au sein des responsables au niveau central. Dans ce cas, on peut être en difficulté avec le conseil et les populations.

*« C'est bon de rendre compte aux populations, mais ici, quand vous rendez compte sur les montants d'une réalisation d'une infrastructure, vous courez le risque de voir vos opposants intoxiquer la population et la monter contre vous au motif que l'infrastructure ne peut pas coûter autant et que vous avez détourné l'argent. » Elu à Dogbo.*

L'échec des institutions de lutte contre la corruption et du contrôle citoyen au niveau central influence la perception des élus et des prestataires de services sociaux de base et les met en position de réticence par rapport à l'initiative de la reddition des comptes.

*« Regarder le FONAC et l'Observatoire de la lutte contre la corruption, voyez à la cour suprême, ce qu'on dit des ministres qui doivent déclarer leur bien et rendre compte après, regardez tout ce qu'on a aujourd'hui dans ce pays comme structures de contrôle citoyen, si tout ça là ne marche pas, je me demande pourquoi ? C'est là où il faut commencer par travailler pour la reddition des comptes avant de venir vers nous ; moi je crois que sans avoir des exemples ou des modèles à ce niveau, c'est difficile de venir nous imposer cela ici car les gens savent ce qui se passe là-bas et c'est ça qui complique l'exercice à notre niveau » Prestataire de service Santé à Dogbo*

Malgré ce découragement, le bien fondé de la reddition des compte a été souligné par certains enquêtés qui y voient un palliatif à l'incivisme, un moyen d'informer les populations et de valoriser ses actions.

*« C'est normal de rendre compte, vous êtes élus et non pas envoyés par l'Etat comme les Sous-préfets. Vous avez l'obligation de rendre compte. Si vous ne le faites pas, vous ne pouvez pas empêcher l'incivisme. On doit même inscrire ça en lettre d'or pour les communes » (entretien avec un élu local)*

*« Sans compte rendu, l'information ne circule pas » ; Prestataire Service eau à Dogbo*

De ce qui précède, il ressort une méconnaissance des textes et une faible emprise des élus sur les prestataires des services sociaux de base. Ces derniers dépendent hiérarchiquement des responsables des services déconcentrés de l'Etat. Ainsi beaucoup de d'agents de l'Etat pensent qu'ils ne doivent pas rendre compte aux élus encore moins aux usagers des services publics. Selon un membre du conseil de Dogbo,

*« Un fonctionnaire est quelqu'un qui est recruté par l'Etat pendant toute sa carrière; il est rarement sanctionné, il n'a pas la culture de rendre compte. Il ne dépend pas du Maire. Le service qu'il rend est apprécié par ses supérieurs hiérarchiques et non par les bénéficiaires. D'abord le gars est diplômé et quel compte voulez vous lui*

*demander ? C'est quand il y a des situations graves que la population réagit (mort dans un centre de santé, échec scolaire, etc.)*

Il a été reconnu aussi que la décentralisation avec son mode de choix des élus rapproche l'administration de l'administré mais ne facilite pas l'exercice du contrôle citoyen ou du moins des sanctions en cas de la mauvaise gestion. Autrement dit, les rapports sociaux influencent la redevabilité comme mentionner dans les propos ci-dessous :

*« Avec la décentralisation, on est entre nous - mêmes. Si votre fils a détourné, vous allez le tuer ? Je ne crois pas. L'essentiel ici c'est de s'entendre »* Un usager à Dogbo.

*« La redevabilité, c'est une bonne chose. Si on ne la fait pas, c'est nous qui perdrons. Car, beaucoup d'initiatives vont mourir ; les bonnes choses vont partir, mais au village, ce n'est pas facile tout le monde se connaît »* (Un membre du groupement féminin à Dogbo).

De ces perceptions et opinions, il ressort que beaucoup de dispositions sont prises pour faciliter le contrôle citoyen de l'action publique, mais ces dernières restent encore méconnues aussi bien par les élus que par les prestataires des services sociaux de base que par les usagers. Les représentations sociales et initiatives citoyennes ne sont pas toujours en lien avec les textes. D'où la nécessité d'un renforcement des capacités pour améliorer la connaissance des textes et pour favoriser l'émergence d'un espace de débat citoyen.

## **6. Contextes sociopolitiques et dynamiques autour du contrôle citoyen**

### **6.1 Un contexte de renouvellement de la classe politique**

Dans les années 70, Dogbo était considéré comme un bastion du parti communiste. Avec l'avènement du Renouveau démocratique au Bénin en 1990 quelques ressortissants de la localité ont créé le Parti Social Démocratique de tendance de la gauche. Ce parti à coloration très ethnique (parti des adja) est dominant dans le Département du Couffo. Malgré cette coloration gauchiste et ethnique, il a pu s'implanter sur toute l'étendue du territoire Béninois. Le président de ce parti, un originaire du Couffo, est un haut cadre de l'administration béninoise qui a exercé de hautes fonctions politiques. Pour les élections communales de 2003, ce parti était allé en alliance avec le groupe de partis (UBF) soutenant l'ancien président, le Général Mathieu Kérékou. Le conseil qui en était issu est composé de 17 membres à majorité PSD.

Ce paysage politique à dominance PSD a évolué pendant la deuxième mandature suite aux élections municipales et locales du 20 avril 2008. Le personnel politique de la commune de Dogbo a été complètement renouvelé après la victoire du groupe de partis politiques au pouvoir depuis 2006 à savoir les Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE) devenues majoritaire et réduisant ainsi en minorité le PSD. Le bureau du conseil communal qui en est issu est dominé par ce groupe de partis.

Le nouveau conseil communal de Dogbo en exercice depuis 2008 est composé de 19 membres. Pour la première fois deux groupes de partis politiques se sont retrouvés au sein du conseil : les FCBE majoritaires et l'ADD-PSD minoritaire appartenant à l'opposition non déclarée au pouvoir en place<sup>6</sup>. Sur

---

<sup>6</sup> Le renouvellement vient du nombre important des conseillers issu des arrondissements occupés par l'alliance politique FCBE. Tout semble indiquer que cette alliance a été constituée par scission de quelques membres dissidents du PSD mécontents de ne pas trouver de place sur la liste de cette formation politique. Les retournements, les défections conduisent à la rupture ou aboutissent à des recompositions sans cesse changeantes sont ici monnaie courante. C'est ce sens que Olivier de Sardan parle du coût. « *Le « coup » correspond [dans la perspective de la mobilisation des ressources dans un contexte conflictuel] aux actes et comportements qui ont pour*

les 19 conseillers communaux, 13 appartiennent à l'alliance FCBE et 6 membres sont de l'alliance ADD-PSD.

Dans cette configuration le groupe de partis majoritaire FCBE a pris les postes clés au sein du conseil comme celui du maire et cinq (5) Chefs d'Arrondissement (CA) sur les sept (7) que compte la commune. Malgré cette victoire, l'équipe communale doit faire face à une crise ouverte avec le groupe minoritaire PSD et l'administration communale considérée comme partisane. Il règne alors une ambiance de confrontation dont l'impact se fait sentir sur toutes les décisions et toutes les initiatives de développement.

## 6.2 Du renouvellement au contentieux électoraux

La première conséquence de ce revirement, ce sont les contestations des résultats des élections avec des reprises dans certains arrondissements comme Dogbo-Tota, Dévé, Totchangni, arrondissements dont les résultats ont été invalidés par la cours suprême suite aux multiples recours des candidats PSD. Les propos du maire restitués ci-dessous résumant l'ambiance politique qui règne dans la commune.

*« Dans la perspective de la reprise des élections communales dans l'arrondissement de Dévé, j'ai le sentiment que tous les leaders PSD du Couffo y vont pour battre campagne, dans l'espoir que leur victoire à Dévé va provoquer au bout du rouleau la chute du maire FCBE que je suis et ainsi la commune de Dogbo va rejoindre les cinq (5) autres communes du département du Couffo dont les maires sont tous ADD-PSD. C'est un enjeu politique au niveau national pour l'ADD-PSD qui espère par ce biais infliger une défaite cinglante au camp FCBE et sortir le Couffo de l'influence du président au pouvoir». (Le maire de Dogbo, entretien du 23/06/2009 à Dogbo)*

En effet les différents recours sont dus au fait que les deux alliances de partis s'accusaient mutuellement de fraudes électorales. Ceci a abouti dans un premier temps à l'invalidation et la reprise des élections dans l'arrondissement de Dogbo Tota le 18 janvier 2009. A l'issue de cette première reprise, l'alliance FCBE s'est retrouvée avec 3 élus contre 5 pour l'ADD-PSD. Le camp FCBE s'est alors retrouvé à 10 conseillers communaux et l'ADD-PSD à 9 conseillers. Seulement, les frustrations et les rivalités politiques mal gérées au sein de l'alliance FCBE autour du poste de Maire ont fait que l'alliance FCBE avait modifié la composition de sa liste de départ à Dogbo Tota, ramenant ainsi le candidat en tête de liste, jugé moins fiable politiquement en cinquième position. Ce dernier n'a su son déclassement en cinquième position qu'à l'affichage de la liste.

A l'issue de cette reprise donc, il a perdu son poste de conseiller communal. Il a alors intenté un recours à la Cours Suprême contre son camp FCBE et a fini par être réhabilité. Le CA de Dogbo Tota qui était, à l'occasion de cette reprise, positionné en tête de liste au vu alors son élection invalidée et a perdu son poste. L'arrondissement de Dogbo Tota n'a donc plus de CA et attend l'élection à ce poste d'un nouveau titulaire.

C'est dans cette dynamique que l'élection dans l'arrondissement de Totchangni a été invalidée par la Cours Suprême et reprise. A cette reprise, l'ADD-PSD a perdu le seul siège de conseiller au profit des FCBE. La configuration politique du conseil communal est alors modifiée à nouveau et cette fois-ci et les FCBE se sont retrouvées avec 11 sièges tandis que le groupe ADD- PSD en a eu 8.

---

*propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes du conflit concernant les comportements des autres acteurs, soit leur « situation existentielle » (l'expression est de Goffman), c'est-à-dire, en gros, les rapports qui s'établissent entre ces acteurs et leur environnement, soit encore, bien entendu, les deux simultanément, ce qui est le cas le plus fréquent. ». Ces coups visent soit une prise de pouvoir ou sa conservation, soit à renforcer une position, soit encore à empêcher des adversaires potentiels de se faire élire. (1983 : 398)*

La Cours Suprême, dans l'examen des recours a enfin invalidé les deux sièges de l'arrondissement de Duvé et ordonné la reprise des élections dans cet arrondissement. C'est ainsi que le CA de cet arrondissement et le deuxième adjoint au Maire qui est un élu de Duvé ont perdu leur place au conseil communal.

En attendant la reprise des élections dans l'arrondissement de Duvé, le Conseil communal, amputé de 2 élus, fonctionne avec 9 membres FCBE (dont le '*frustré*' de Dogbo Tota qui, selon son camp, n'est plus fiable) et 8 membres ADD-PSD. Ce conseil n'a plus de deuxième adjoint et deux arrondissements à savoir Tota et Duvé sont sans chefs. En juin 2009, le constat était que FCBE et ADD-PSD affûtaient leurs armes pour la bataille de la reprise de l'élection communale dans l'arrondissement de Duvé. Les FCBE espérant conserver cet arrondissement pour stabiliser le poste de Maire et l'ADD-PSD s'activant pour que les deux sièges de Duvé lui reviennent pour prendre la tête de la Mairie. A la reprise des élections dans l'arrondissement de Duvé vers la fin de l'année 2009, l'ADD-PSD a arraché les 2 sièges en jeu à la FCBE, de sorte que l'alliance de la mouvance présidentielle FCBE se retrouve minoritaire avec 9 conseillers face à l'opposition ADD-PSD qui a 10 conseillers. Ce renversement de situation et la fragilité au sein du groupe FCBE place le maire dans une position inconfortable où sa marge de manœuvre est réduite et sa destitution pouvant survenir à tout moment, au gré des frustrations dans son propre camp.

Il faut remarquer que le contentieux électoral et les reprises d'élections ont touché également de nombreux villages de la commune de Dogbo. Ce climat de contestations et de reprises permanentes crée des tensions au sein du conseil communal et des répercussions sur l'ensemble des décisions et des activités au sein de la commune.

### **6.3 Impact de la situation sociopolitique sur les activités de la commune**

#### **6.3.1 Interdiction des tournées auprès de ces administrés : les élus ne peuvent pas rencontrer les administrés**

Depuis son installation le maire et les membres de son conseil ne pouvaient pas effectuer la tournée de prise de contact et d'explication de leur programme de développement aux communautés et s'enquérir aussi de leurs doléances. La situation est restée telle jusqu'à la fin de l'année 2009.

#### **6.3.2 Blocage du budget de la commune**

L'un des conseillers avait demandé en décembre 2008, que le budget 2009 soit encore réexaminé par la commission des finances pour revoir les choix fait par le Maire, ce qui avait empêché le vote de ce budget. Après ce réexamen du budget, ce fut encore des rejets du vote du budget 2009 pour raisons de non installation des conseillers élus à la reprise des élections dans l'arrondissement de Dogbo Tota. Finalement, le budget de la commune de Dogbo n'a été voté que le 25 mars 2009.

#### **6.3.3 Blocage des activités économiques pénalisant la commune en le privant des ressources**

La non installation des conseils de village dans l'arrondissement de Duvé et le remplacement des percepteurs de la carrière de gravier de cet arrondissement par la mairie a provoqué le soulèvement et la contestation des populations de cette localité et le blocage de l'exploitation de la carrière d'octobre 2008 à mars 2009. Ce blocage a privé les caisses de la Mairie des recettes de l'ordre de 9 millions environ par mois, soit plus de 50 millions de perdus. Les conseillers de villages de l'arrondissement de Duvé n'ont été installés qu'au mois de mai 2009.

Au total, le renversement de la tendance politique et les contestations qui en sont issues ont créé une situation de tensions au sein du conseil communal et au sein de son administration. Cette situation

distrain les élus des questions du développement et handicape l'exercice de la reddition des comptes dans la commune<sup>7</sup>.

#### 6.4 Une administration qui a du mal à s'adapter au nouveau contexte

La configuration de l'administration de la commune de Dogbo reflète dans une large mesure le paysage du PSD, parti ayant dominé depuis les années 90 la scène politique et qui a eu la majorité au cours de la première mandature. Les élus FCBE majoritaires en 2008 ont ainsi hérité d'un personnel appartenant pour la plupart au PSD, parti devenu minoritaire. Cette situation crée des conflits entre nouveaux élus majoritaires aux ordres et le personnel administratif et entame le fonctionnement de l'administration communale.

Ainsi, l'arrêté n° 63/001/CD/SG-BAGD du 16 février 2004 portant réorganisation, attributions, et fonctionnement des services de la Mairie de Dogbo indique en son article 1<sup>er</sup> que : « la mairie de Dogbo est structurée en Secrétariat particulier et en Secrétariat Général ». Le Secrétariat particulier est sous l'autorité directe du Maire et le Secrétariat Général coordonne 8 services à savoir : le Service des Affaires Financières ; le Service des Affaires Domaniales et Environnementales ; le Service des Affaires Générales ; le Service de l'Etat Civil ; le Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation ; le Service des Transmissions ; le Service du Développement Local et de la Coopération Décentralisée et le Service Technique.

Le personnel administratif communal à Dogbo est composé de 48 agents toute catégorie socioprofessionnelle confondue, notamment : 07 agents catégorie A, 09 de catégorie B, 06 de catégorie C et 26 agents des autres catégories D et E. Le constat ici l'administration est composée à majorité de cadre de niveau bas. Ce qui constitue un véritable problème pour faire face aux défis du développement. Pour les autorités de la commune de Dogbo, l'administration est politisée dans sa grande majorité et frondeuse vis-à-vis des nouveaux élus majoritaire, notamment du maire et du nouveau Secrétaire Général. Selon le maire :

*« La quasi totalité du personnel étant de la tendance ADD-PSD, « montre peu de motivation au travail et à la coopération avec le nouveau maire FCBE que je suis ». Pour que la mairie ne soit pas paralysée dans son travail, « j'ai dû faire un redéploiement du personnel pour faciliter la circulation de l'information et créer ainsi une bonne ambiance de travail dans les services. Dans ce sens, un recrutement de six nouveaux agents a été fait pour renforcer le personnel existant »<sup>8</sup>*

Pour la plupart des agents, toute décision relative au mouvement ou au recrutement du personnel est perçue comme une manière d'écarter des anciens agents partisans PSD considérés comme des opposants au maire et ses pairs élus de la majorité. Une des décisions qui reflète cette situation, c'est la révocation de l'ancien Secrétaire Général qui est du PSD de son poste en octobre 2008. Cette décision prise par le maire n'a pas fait unanimité au sein du personnel. Ainsi, la nomination d'un nouveau Secrétaire Général par le maire issu de la majorité au conseil le 27 octobre 2008 n'a pas été approuvée par les membres du conseil qui sont des minoritaires PSD. Une fois la décision prise il fallait avoir aussi l'avis de l'autorité de tutelle qui est le préfet des départements du Mono-Couffo. Ce dernier a annulé l'arrêté nommant le nouveau Secrétaire Général pour des raisons de non-conformité aux textes. La majorité FCBE membres du conseil ont boudé cette décision et y ont soupçonné une manipulation

<sup>7</sup> Cette situation de Dogbo peut être mise en lien avec une remarque faite par Diawara en ces termes « Loin d'être des instruments d'accès collectif au pouvoir et de mise en oeuvre de programmes d'intérêt général, les partis sont d'abord un moyen au service des intérêts individuels. Ils servent non seulement à prendre le pouvoir, mais aussi, comme on le dit de façon triviale, à montrer ce dont on est capable, à prendre sa revanche... », Mahamadou DIAWARA Dynamiques locales et gouvernance politique dans la commune de Réo, Juin 2009, Laboratoire Citoyenneté Etudes Recit, N°27

<sup>8</sup> Le maire de Dogbo, entretien du 23 juin 2009

politique car le préfet étant du bord des PSD. Pour contourner cette difficulté, le maire a pris un nouvel arrêté de nomination du Secrétaire Général en avril 2009, mais le préfet est resté indifférent et n'a pas donné son avis jusqu'à la fin 2009 .

Malgré ce silence, le Secrétaire Général nommé par le maire exerce toujours ses prérogatives depuis le mois d'octobre 2008. Certains chefs de services pensent qu'il est dans l'illégalité. Les conseillers communaux de la tendance ADD-PSD soutiennent aussi cette position au point où certains ont exigé, à la session du conseil communal du 16 juin 2009, que ce dernier ne puisse être autorisé désormais à tenir le secrétariat des sessions du conseil. Un conflit semble ainsi couvé entre le Maire et la tutelle qui veut contrôler la légalité de ses actes. L'administration en tant que structure technique de la commune vit dans cette ambiance de suspicion qui handicape le fonctionnement de tous les autres organes.

Une des conséquences de cette situation, c'est la suspicion entre personnel administratif et difficultés de collaboration avec les membres du conseil. Pire les différents services de l'administration ne sont pas fonctionnels et disponibles pour faciliter l'accès des citoyens aux informations. Ainsi lors qu'on s'adresse à la mairie pour avoir une information on cherche à connaître votre bord avant de vous la donner.

### **6.5 Contrôle citoyen dans un contexte d'accès limité à l'information**

L'accès à l'information, la communication sur les textes, sur les actions prévues et exécutées, sur les budgets et leur programmation sont des conditions de dialogue entre élus, prestataires et usagers des services publics. Dans les textes sur la décentralisation au Bénin, il est prévu des dispositions qui facilitent l'accès des citoyens aux informations sur la gestion. Ainsi dans l'Article 2 de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, il est dit que les indicateurs de la participation du citoyen à la vie communale s'apprécient à travers les dispositifs d'information du public, l'accès aux documents administratifs et l'implication dans les affaires locales. L'information du public est destinée à faciliter et à améliorer les relations des citoyens avec les élus locaux. La création d'un service de l'information et de la communication au sein de la commune est un excellent moyen pour véhiculer les messages et les décisions prises par les élus locaux vers les populations. Il est dit aussi dans cette loi que la communication doit de faire dans un langage accessible attrayant comme : les organes de presse, visites et tournées dans les communautés, les manifestations publiques. La commune de Dogbo offre un exemple de la problématique de l'accès à l'information dans un contexte de conflits politiques et dans un environnement où l'administration est très politisée. C'est ce qui ressort des propos tenus par un élu :

*« Les élections répétées au sein du conseil communal ne favorisent pas un climat de communication axé sur le développement. L'équipe en place n'est pas stable pour communiquer et faire des réflexions stratégiques. A l'arrivée de l'actuel maire, on lui a rappelé de satisfaire à la défaillance en matière de communication avec les acteurs à la base ; ce que son prédécesseur n'a pas pu régner ; que voulez vous cependant qu'on communique à la population dans l'ambiance d'hésitation et d'incertitude dans laquelle végète le conseil communal ? Pour éviter des conflits, il ne faut pas lâcher n'importe quelle information dans la foulée ! Il faut faire très attention. L'état actuel des choses hypothèque une gouvernance locale réussie et axée sur les intérêts de la commune » (Un chef de service de la mairie Dogbo)*

Le dispositif de communication mis en place dans la commune de Dogbo est composé : un tableau d'affichage des informations au public sur les décisions prises au niveau de la mairie, des contrats de fourniture de services avec une radio privée nommée Couffo FM, un contrat de fourniture de service avec le quotidien "Le Matinal", la création d'un site internet avec l'appui de la coopération avec la commune de Ridderkerk au Pays-Bas. En effet ce dispositif n'est pas fonctionnel car les contrats signés n'ont pas été exécutés à cause de la situation politique.

Les autres dysfonctionnements notés au niveau de ce dispositif sont : le non affichage des comptes rendus des sessions du conseil communal de façon systématique, le non accès au document du budget de la mairie; la non disponibilité des comptes rendus des conseils des arrondissement, l'indisponibilité des procès verbal des réunions de conseils de village (à cause du faible niveau d'instruction des élus) et dans le cas où c'est fait, ils ne sont pas transmis à la mairie ; le manque d'intérêt des populations à s'informer sur le plan de développement de la commune (PDC), le plan annuel d'investissement (PAI), non accès aux informations sur le budget homologué par la préfecture sans avoir une autorisation du maire conformément aux textes de la décentralisation, notamment dans son article 33 de la *Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin* qui stipule ce qui suit : « Une fois votés par le conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle, les budgets de la commune restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public. ».

Les efforts faits dans le domaine n'intègrent pas le contexte et le niveau des citoyens. Tous les documents de la mairie sont en français et la plupart des conseillers et des bénéficiaires ne savent ni lire ni écrire. Comment comprendre les textes dans un contexte d'analphabétisme ?

## **6.6 Les commissions techniques et contrôle de l'action citoyen**

Dans le but d'encourager l'implication du citoyen dans la gestion des affaires publiques et de faciliter le contrôle citoyen de l'action publique, il est prévu dans les textes sur la décentralisation que institue des mécanismes d'écoute du citoyen. C'est le cas des commissions communales permanentes et facultatives qui sont des lieux d'accueil et d'écoute des populations, de la société civile et des ses représentants. Dans le même ordre d'idées, des groupes de travail informels peuvent être constitués selon des opportunités et des cellules de réflexion peuvent être encouragées pour faciliter la communication et le dialogue entre élus et citoyen »<sup>9</sup>.

Selon l'Article 36 de la *Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin* « Le conseil communal crée obligatoirement en son sein trois commissions permanentes : la commission des affaires économiques et financières ; la commission des affaires domaniales et environnementales ; la commission des affaires sociales et culturelles ». Il peut également créer des commissions temporaires chargées d'étudier et de suivre les questions qui lui sont soumises ». Conformément à la même loi, dans son Article 61, le conseil communal discute et adopte les procès verbaux ou les rapports de travaux en commissions.

Au niveau de la commune de Dogbo, la remarque faite est que les commissions permanentes sont installées mais ces dernières ne jouent pas leur rôle de recueil des préoccupations et requêtes des citoyens ou du moins d'écoute des représentants des organisations de la société civile. D'ailleurs, le climat politique ne favorise guère ce rôle. Ainsi, il n'existe pas d'initiatives de recours aux commissions techniques montrant le fonctionnement de cet organe et son impact sur la reddition de comptes. Autrement dit les commissions techniques ne servent pas de cadre de référence pour les organisations de la société civile dans le cadre de l'exercice du contrôle citoyen.

## **7. Le paysage associatif et ses acteurs : histoire et initiatives de contrôle citoyen**

Avènement du renouveau démocratique, le Bénin a connu un boom associatif caractérisé par une prolifération des organisations de la société civile. En effet, Dogbo étant une commune essentiellement rurale regorge de plusieurs associations de types agricoles et de développement. Il existe des associations de développement, des associations de jeunes, des unions des groupements féminins, des structures de gestion dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et autres.

---

<sup>9</sup> Extrait du document : Le guide du maire, Mission de Décentralisation, octobre 2005, p 50.

## **7.1 Les associations de développement**

Dans les années 1960, Dogbo en tant que cercle administratif avait vu naître des associations de développement et les organisations de type agricole. Il s'agit de l'Association pour le Développement Economique Social et Culturel de la Commune de Dogbo (ADESCUD) avec ses ramifications dans les arrondissements et les villages, les groupements villageois (GV), les groupements de femmes (GF), les différentes organisations paysannes et les groupements coopératifs agricoles, l'Union Communale des Producteurs, l'Union Communale des Groupements de Femmes (UCGF), les associations des jeunes, des groupes de sécurité pour lutter contre l'insécurité dans les villages ; les groupes de solidarité et clubs culturels.

Ces organisations d'intérêts communs soucieux du développement économique, agricole, social et culturel dans leur localité et servant aussi de creuset de réflexion sur l'ouverture de la commune vers les services de l'Etat et les partenaires techniques et financiers pour capter les rentes de développement. Elles sont animées par des cadres issus de ces localités. L'exercice de la gouvernance et du contrôle citoyen était latent dans le mode de gestion de ces associations et dans leur rapport avec les responsables et agents des services publics. Avec l'avènement de la révolution en 1972, ces différentes organisations et leur mode de gestion vont être mis en veilleuse. A partir de cette période sont nées les associations de défenses de la révolution. Véritable mouvement propagandiste, des organisations de défense de la révolution ont envahi le paysage associatif. Malgré la forte influence des mouvements associatifs dans l'arène sociale 1972 et 1989, certaines organisations comme les communistes sont restées en marge du mouvement révolutionnaire et étaient même considérées des opposants avec une forte tendance à l'exigence du contrôle citoyen de l'action publique.

## **7.2 Organisations communautaire et d'appui sectoriel**

A partir des années 1980, on a assisté à l'émergence des Associations des Parents d'Elèves au niveau des écoles et des collèges, les associations sportives, le Collectif des Associations des Parents d'Elèves (Co-APE), le Collectif des Associations des Artisans, le COGEC (Comité de gestion de Centre de Santé Communal), le Cadre de concertations des OSC de Dogbo ; l'Association des Femmes pour la Promotion du Leadership Féminin. Ce sont des structures communautaires d'appui aux différents secteurs. Elles n'influencent pas fondamentalement l'offre des services publics encore moins d'exercer un contrôle social.

## **7.3 Les organisations de contrôle citoyen**

Avec l'avènement du renouveau démocratique dans les années 1990 où le Bénin est rentré dans l'aire du renouveau démocratique. Cette période est marquée par une prolifération des organisations de la société civile se positionnant dans la logique de la participation communautaire et de la gouvernance. Ainsi, plusieurs ONG ont vu le jour. Il s'agit des structures de veille citoyenne suscitées par les partenaires au développement dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions. Parmi elles, on peut citer : les Associations de Développement Villageois (ADV, sur l'initiative du PNDCC), les Comités Villageois d'Enfants pour le Développement (CVED, sur l'initiative de Plan Bénin), l'Association des Usagers des Pistes d'Arrondissement (AUPA), les Comités Locaux de lutte contre le trafic des enfants (Ministère de la famille), les Comités de Lutte contre le SIDA (CLS), les Associations des Usagers de l'Eau (AUE) qui sont devenus ACEP (Association des Consommateurs d'Eau Potable), l'Association des Intérêts Fonciers (AIF). Des structures induites pour faire le contrôle citoyen. Elles naissent comme conditionnalités des projets et programmes de développement. Dynamique de participation communautaire que de contrôle citoyen de la qualité des services.

En effet, les Associations de Développement Villageois (ADV) mise en place par le Programme National de Développement Conduit par les Communes (PNDCC) sont assistées par les agents de développement communautaire (ADC) relevant du PNDCC et de la mairie. Dans le cadre des passations des marchés publics, c'est l'ADV qui élabore les TDR, constitue les dossiers appel d'offre, fait le dépouillement des offres et attribue les marchés au nom de la communauté. Cet exercice entre déjà dans le cadre du contrôle citoyen de l'action publique.

Dans le cadre de la structuration des organisations de la société civile et surtout celles qui s'investissent dans le contrôle citoyen par le régime du changement depuis 2006, il a été créé à Dogbo un bureau communal de la société civile ayant des démembrements dans presque tous les arrondissements. Ces démembrements sont appelés bureau d'arrondissement de la société civile. Toutes les organisations de la société civile ne se retrouvent pas dans ce creuset. A en croire le Coordonnateur dudit bureau communal, les premières tentatives de regroupement des organisations de la société civile datent de 2007. Mais l'installation de la plupart des démembrements dans les arrondissements n'a pu s'opérer qu'en janvier 2009. Ceci « en raison du temps mis pour donner un contenu et une autonomie à l'initiative. »<sup>10</sup> Ces différents bureaux de la société civile sont constitués pour jouer le rôle de défenseurs des populations dans la fourniture des services sociaux de base (« voix des sans voix ») et du contrôle citoyen de l'action publique. L'existence de toutes ces organisations qui s'investissent dans les activités de développement et de contrôle citoyen de l'action publique a permis créer un cadre favorable à des initiatives citoyennes. Depuis l'avènement de la décentralisation en 2003, ces organisations doivent faire face aux élus locaux en exigeant la reddition des comptes.

## **8. Acteurs sociaux et contrôle citoyen de l'action publique**

L'existence de factions communistes ayant résisté au régime révolutionnaire qu'a connu le Bénin entre 1972 et 1990, l'avènement d'un parti à coloration très ethnique d'obédience socio-démocrate depuis l'ère du renouveau démocratique en 1990 font que la commune de Dogbo regorge de groupuscules frondeurs et d'association organisés en matière de revendication vis-à-vis des autorités politiques et des prestataires de services publics. La recomposition du paysage sociopolitique depuis l'avènement de la décentralisation et les nouvelles dynamiques induites par cette dernière sont porteuses des reliquats de ce passé de contestations et de stratégies politiques qui transparaissent dans les initiatives de contrôle citoyen. Ces dernières se traduisent sous forme de pétitions<sup>11</sup>.

- En 2006, dans le cadre de la lutte contre le trafic des enfants, des fonds ont été mis à la disposition du chef d'arrondissement d'Ayomi. Il s'est révélé par la suite que les fonds ont été détournés. L'information a couru dans la localité et les responsables des associations de développement ainsi que quelques membres de la société civile se sont organisés pour marcher sur la mairie. Les enquêtes ont été diligentées par les autorités et chef d'arrondissement a été poursuivi.
- Dans tous les arrondissements des pétitions liées aux travaux de lotissement ont été adressées aux autorités face aux multiples problèmes fonciers pendant toute la première mandature. Ces pétitions ont repris lors de la seconde.

---

<sup>10</sup> Propos du coordonnateur du bureau communal, 25 juin 2009

<sup>11</sup> En effet, l'Article 64 de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule : Les populations de la commune, directement ou par le biais de leurs organisations, peuvent adresser des pétitions au conseil communal. Les pétitions sont reçues par le Président du conseil.

- En février 2009, un soulèvement a été organisé contre le Maire à cause de la reprise des installations et à la non élection aux postes vacants des membres du conseil ; le phénomène s'est répété plusieurs fois.
- En 2009 quelques conseillers du PSD ont envoyé une correspondance au préfet pour réclamer que les postes vacants au niveau du conseil communal soient pourvus.
- En Décembre 2009, les partisans du PSD et quelques animateurs des organisations de la société civile se sont soulevés pour bloquer la route inter Etats Cotonou Azové dans le but d'empêcher l'arrivée du Préfet dans le cadres des sa tournée de visite dans les communes du Couffo. Le motif évoqué était la non installation des postes vacants après la reprise des élections comme celui du premier adjoint, celui du chef d'arrondissement de Dévé, ainsi que les présidents des trois commissions prévues par la loi.
- Le 17 Novembre 2009, un groupe de 59 sages des sept arrondissements de la commune ont signé la pétition qui portait objet : Protestation contre la réinstallation des conseillers communaux des arrondissements de Dévé et Tota. Ces derniers ont préparé 86 cercueils symboles des 86 000 habitants que comptent la commune. Ils ont marché dans le village en proférant des menaces contre les élus locaux qui devraient être mis dans les cercueils et être enterrés.

On note un caractère très politique des contestations du point de vue de leur forme et de leur fonds : réclamation des sièges des candidats invalidés, protestation contre la non installation des élus. Comme on pourrait le constater, les réclamations ne portent pas fondamentalement sur les services sociaux de base. Outre le caractère très politique des initiatives dans le cadre de l'exercice du contrôle citoyen, il existe aussi des actions menées par rapport aux services sociaux de base.

Réaction contre les élus à cause d'une infrastructure routière abandonnée

*« Le CeCPA Dogbo, à travers son projet PADMOC avait entrepris la réfection de la route Madjrè-Zizagoué (conduisant à Bopa). A un moment donné, les travaux ont été abandonnés. Plus grave, un pont devant être construit pour faciliter le passage des populations à un certain niveau a été laissé. Quand il pleut, le passage devient extrêmement difficile et les populations sont obligées de créer une autre issue de passage. Les autorités n'ont pas expliqué aux populations la situation. Nous avons revendiqué et fustigé la cessation des travaux en écrivant aux membres du conseil communal et en demandant de marcher sur la commune si une solution n'est pas trouvée dans les semaines à venir. Nos revendications ont abouti et aujourd'hui la route est pratiquement faite et il reste seulement qu'à achever le pont et livrer la voie ».*

Demande d'explication aux conseillers au sujet de la cessation des travaux du projet d'électrification

*« L'électrification de l'arrondissement de Tota est depuis une préoccupation pour les populations et le bureau d'arrondissement de la société civile. Nous avons fait un plaidoyer vers la commune et obtenu la réponse que le projet d'électrification est en cours ».*

Initiative d'audience publique organisée par l'ONG ALCRER (Association de lutte contre le régionalisme et l'ethnocentrisme)

*« Depuis l'installation du conseil actuel en 2008, les élus n'ont jamais rendus compte de leur gestion aux populations. C'est seulement le samedi 9 Janvier 2010, grâce à l'appui de l'ONG ALCRER qui a récemment créé des cellules de participation citoyenne dans la commune de Dogbo qu'une audience*

*publique a été organisée. Au cours de cette audience, le bilan 2009 des activités du conseil et quelques activités de l'année 2008 ont été présentés. Cette rencontre a connu la participation des 53 villages avec 10 représentants par village, les organisations de la société civile, les conseillers et les ONG. C'était une occasion d'échanges entre les élus et les populations.*

Il est à remarquer que les initiatives prises ne sont pas toujours en adéquation avec les textes.

Polémique autour du budget de la commune : retard dans le vote du budget

Le budget constitue le premier objet de la reddition des comptes. La Loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin a prévu des dispositions allant dans le sens de la reddition des comptes aussi bien au niveau vertical qu'au niveau horizontal. Cette disposition stipule clairement que le maire doit rendre compte au supérieur hiérarchique, au conseil et à la chambre des comptes ainsi qu'au public du contenu du budget, des procédures de son élaboration et surtout de son exécution. Le contexte d'élaboration et du vote du budget ne sont pas en marge des problèmes liés aux transferts des compétences. On note alors au niveau du budget des communes un grand décalage entre les ambitions et les recettes. Et parfois même, on remarque un décalage entre ce qui est prévu dans le plan du développement et le budget.

Dans l'Article 24 de la même loi, il est dit que « Le budget de la commune est proposé par le Maire et voté par le Conseil communal ». Dans l'Article 25 de la même loi on lit ceci: « Dans le cadre de l'élaboration du budget, le Maire dispose des services communaux et peut recourir aux services compétents déconcentrés de l'Etat, notamment ceux chargés respectivement des finances et de l'administration territoriale. Le Maire peut également solliciter les conseils du préfet du département ». L'Article 33 affirme : « Une fois votés par le conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle, les budgets de la commune restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public ».

A Dogbo, il y a très peu de communication autour du budget et du plan de développement. Les différentes dispositions ci-dessus énumérées ne sont pas connues et appliquées. La société civile n'est pas impliquée dans l'élaboration du budget. Elle intervient après que la situation politique est devenue tendue pour réagir contre le blocage du vote du budget 2009, le financement du nouveau plan de développement, la cessation des activités d'exploitation des carrières.

## **9. Conclusion**

La commune de Dogbo est caractérisée par une vie politique très mouvementée entre les deux mandatures du conseil communal (2003 - 2008 et 2008 - 2013). Le paysage politique est pleine recomposition. Il est marqué par une dynamique très conflictuelle entre les partisans socio-démocrates ayant dominé jusque-là l'arène politique et les partisans des groupes de partis de la FCBE, groupes majoritaires au pouvoir depuis 2006. Les rapports de force entre les deux tendances créent l'instabilité au sein du conseil communal et handicapent l'exercice du contrôle citoyen. Le transfert problématique des compétences, le renouvellement du personnel politique, les contentieux électoraux, l'administration vieillissante et fortement politisée, l'existence d'une société civile peu informée des textes sur la décentralisation et sur la gouvernance locale montrent que les préalables relatifs aux initiatives de la bonne gouvernance ne sont réunis.

L'arène communale a induit des dynamiques locales qui sont autant de contraintes institutionnelles (transfert des compétences), politiques (stratégies politiques dans un contexte de transition et de rupture, conflits de factions ou de personnes, alliances ancestrales, etc.), sociale (l'analphabétisme). Ici les textes existent, mais ne sont pas suffisamment utilisés. D'où un faible contrôle institutionnel de l'action publique locale et les recours contre les décisions du conseil municipal ne sont bien organisés.

D'où la logique politique. Les stratégies politiques utilisées par les acteurs reposent sur l'exclusion d'un grand nombre d'acteurs de la gestion de la chose publique. Elles font aussi usage des rumeurs pour polluer les relations entre élus, personnel de l'administration et citoyens ou encore à mettre constamment la pression sur les autorités communales en créant, à chaque occasion, une situation de crise, les obligeant à rendre compte. Ce style a pour effet de radicaliser les positions des uns et des autres. Dans ce contexte, les stratégies politiques prennent le pas sur les questions du développement. Bref la commune de Dogbo offre l'image d'un champ politique très conflictuel et paysage associatif très complexe où les conditions d'exercice du contrôle citoyen de l'action publique restent encore précaires et appelle des défis très importants. La création d'un espace de dialogue favorable à la bonne gouvernance, à la construction de la citoyenneté autour du développement local passe par le renforcement des capacités des communes sur tous les plans, l'amélioration de la connaissance des textes au niveau des élus, des prestataires des services publics et des organisations de la société civile, l'accès à l'information sur la gestion des affaires publiques, l'introduction des sanctions positives et négatives, la lutte contre l'analphabétisme et les barrières socioculturelles. Au total, la description et l'analyse du contexte sociopolitique et les dynamiques caractéristiques des acteurs et des modes articulatoires du concept de la gouvernance ou de la reddition des comptes dans la commune de Dogbo montrent que les enjeux à l'échelle locale sont plus faciles à appréhender et à modéliser dans le cadre d'une réforme globale pour faire face aux grands défis du prochain cinquantenaire.

## Références bibliographiques

1. ACKERMAN John M., (2005) *Responsabilisation sociale dans le secteur public- Réflexion conceptuelle*, Social Development Papers – Participation and civic engagement, Publication N° 82/mars, 42p.
2. Bako Arifari N., Kpatchavi C.A., 2009, *Décentralisation et fourniture de services publics dans la commune lacustre des Aguégus (Sud-Bénin)*, ed du Flamboyant, SNV, 259p.
3. Coopération Union européenne Bénin, (2006) *Profil gouvernance du Bénin*, , 50 p.
4. Coordination Sud, (2006), *Les initiatives pour la qualité portées par des réseaux d'ONG*, Centre de ressources-C. Zeglé, 7p.
5. DAHOU Tarik; BILLAZ René (sous la direction de TOTTE Marc), (2003), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, éditions Karthala.
6. DIAWARA Mamadou, 2009. *Dynamiques locales et gouvernance politique dans la commune de Réo. Ouagadougou : Etude Récit n°27. Laboratoire Citoyennetés*. 33 p.
7. de GROOT Carel, TEGELS José, AKRIMI Neila, (2009), Domestic Accountability Initiative Benin 2009-2010, 11p.
8. ECDPM, PNUD et SNV, (2007), *Revue capacity.org*, n°31, pp 3 à 16.
9. FLOQUET Anne, MONGBO Roch, WOLTERMANN Silke, (2008) *Bénin, Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'Impact Local Participatif (SILP)*.
10. Fondation Friedrich Naumann, (1990), *Les actes de la Conférence Nationale, Cotonou, du 19 au 28 février 1990*, Cotonou, ONEPI, 209 p.
11. Fondation Konrad Adénauer, (2009), *Commentaire de la constitution béninoise du 11 décembre 1990. Esprit, lettre, interprétation et pratique de la constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, Editions COPEF, 320 p.
12. Fondation Konhard Adenauer, *Société civile et Gestion de la vie communale en Démocratie : Rôle des animateurs de l'action civique*, Lokossa, du 15 au 22 Mars 1997.
13. Fondation Konhard Adenauer, *Actes du séminaire sur : Décentralisation et chefferie traditionnelle dans l'espace culturelle Nago*, Pobè du 15 au 18 Août 2000.
14. FORESTER Marta, KPATCHAVI Codjo Adolphe, (2006), *Evaluation de la voix des citoyens et de la responsabilité au Bénin*, ODI.
15. FORSTER Reiner, (2004), *Le contrôle citoyen de l'action publique : introduction au concept et à son application opérationnelle*, Groupe " Participation et engagement civique" Banque Mondiale, 5p.
16. Friedrich Ebert Stiftung, Laboratoire Amen, (2009), *Femmes du Bénin au cœur de la dynamique du changement social*, Cotonou, 303p.
17. G-PIFeD, (2006) Coopération Suisse, *Mon premier mandat d'élue conseillère*, 122 p.

18. G-PIFeD/USAID, (2001), *Plate forme pour la participation des femmes à la prise de décision*, 36 p.
19. GTZ, Projet bénino-franco-allemand d'appui à la décentralisation/déconcentration, DED, (2002), *Décentralisation Déconcentration Découpage Territorial - Ce qu'il faut savoir- Réforme de l'Administration territoriale en République du Bénin*, 73p.
20. HOCHET Peter, (2006), *Communalisation intégrale : Quelles leçons de l'expérience de ses voisins pour la Burkina Faso ?*, Laboratoire Citoyenneté, 3p.
21. HOUNGNON Janvier K., (2004), *La décentralisation béninoise au service de la cité. Quels défis pour les populations, la société civile et la presse ? Tome1*.
22. Kpatchavi C.A., 2010, *Décentralisation Reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Quinhi et Sinendé*, ed Ablodè 2010, SNV, 184p.
23. Journal Officiel de la République du Bénin, (1999), *Textes relatifs à la réforme de l'administration et des lois électorales*.
24. *La constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990*, Editions OASIS, 2006, 46 p.
25. Laboratoire Citoyenneté, (2009), *Un regard ouest africain sur l'appui à la reddition des comptes*, Revue Gouvernance et Citoyenneté N°2, pp 1à 3.
26. LALEYE Moïse O. O., *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, Paris/Budapest/Torino, L'harmattan, 2003, 327 p.
27. MARCELLE Rosette, (1977), *La gestion communale dans l'action*, Editions sociales, Paris.
28. MBACH Nach Charles, (2003), *Démocratie et décentralisation. Genèse et dynamique comparés des processus de décentralisation en Afrique Subsaharienne*, PDM, Paris/Cotonou/ Karthala /, 528 p.
29. MISAT, Mission de Décentralisation, (2000), *Recueil des lois sur la décentralisation*, 65p.
30. Mission de décentralisation, (2002), *Réforme de l'administration territoriale au Bénin. Le guide du vulgarisateur*, 13 p.
31. Mission de décentralisation / PRODECOM, (2006), *Le guide à l'usage du Maire, ordonnateur de la commune*, 172 p.
32. Mission de décentralisation / PRODECOM, (2006), *Le guide à l'usage du Receveur-Percepteur Comptable de la Commune*, 207 p.
33. Mission de décentralisation/PRODECOM, (2006), *La Nomenclature des comptes par nature des communes*, 409 p.
34. Mission de décentralisation/PRODECOM, (2006), *La nomenclature des comptes par fonction des communes*, 87 p.
35. Mission de décentralisation, (2002), *Recueil des lois sur la décentralisation*, 170 p.
36. MSPCL, Forum national, (2006), *Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale et Evaluation à mi-parcours de la Gestion des Commune*, Rapport synthèse.
37. PDM / Coopération Française, (2000), *Décentralisation, foncier et acteurs locaux. Actes de l'atelier de Cotonou 22, 23, 24 mars 2000*, Série Séminaire PDM, Cotonou, 213 p.
38. République du Bénin / Observatoire de Lutte contre la Corruption / Royaume de Danemark, (2007), *Plan Stratégique de Lutte contre la Corruption*, Document de vulgarisation, 31 p.
39. RIFONGA – Bénin, (1999) *La décentralisation au Bénin : un défi pour la femme*, 60p.
40. SIWA, CIRD, (2006), *Guide d'une bonne gouvernance démocratique locale*, nouvelle version, C.A.C.I. Bénin, 248p.
41. SNV, Ambassade des pays Bas, Agence de Coopération Internationale de l'Association des Communes Néerlandaises (VNGi), (2009) *Etat des lieux de la reddition des comptes dans les communes de Dogbo, Quinhi et Sinendé et élaboration d'indicateurs de suivi-évaluation*, Rapport d'étude coordonnée par KPATCHAVI Adolphe C., 90 p.
42. SNV, *Les femmes prennent la parole, Bilan et perspectives d'une expérience d'appui à l'accès des femmes aux postes de conseillers communaux à Dogbo (Couffo)*, 2004.
43. SNV, (2007), *Guide d'information sur le Contrôle Citoyen de l'Action Publique au Niger*, Editions Boundi.
44. Social Watch Bénin, (2008), *Contrôle citoyen de l'action publique en Afrique francophone, Bimestriel d'information et d'analyse sur le Contrôle citoyen de l'action publique N° 7*, 11 p.
45. Social Watch Bénin, (2007), *Document de formation des membres des cellules locales du contrôle citoyen de l'action publique*, , 14 p.

46. WEINSOU Claude Guy, KPATIVO Léopold, SLOOTWEG Sef, YOCARINI Lara et NUGTEREN Henk, (2006), *Démystifier la planification : Appropriation du Processus de Développement Communal au Bénin*, MCL, KIT et SNV – Bénin, 75p.