

#UNIVERSITÉSENGHOR

université internationale de langue française
au service du développement africain

La participation citoyenne dans le contexte de la gouvernance locale au Bénin : quels mécanismes pour son effectivité ?

présentée par :

Diane H. GNANGUENON

pour l'obtention du Master en
Développement de l'Université Senghor

Département : Administration-Gestion
Spécialité : Gouvernance et Management Public

Directeur de mémoire :

Professeur Épiphane SOHOUÉNOU

Maître de Conférences, Agrégé des Facultés de Droit,
Directeur de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin

Date : le 5 Avril 2017

Devant le jury composé de :

- Président** **Dr. Alioune DRAMÉ**
Directeur du Département Administration-Gestion, Université Senghor
- Membre** **Dr. Danièle BORDELEAU**
Ex-Directrice du Département Administration-Gestion, Université Senghor
- Membre** **Professeur Shérif DELAWAR**
Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies, Alexandrie

Dédicace

*Toutes les lettres ne sauraient former
les mots qu'il faut...*

*Tous les mots ne sauraient exprimer
l'amour que je vous porte...*

À vous

Marius-José et Uriel-Noah BOKO

Vos sacrifices n'ont pas été vains !

Remerciements

« *On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt* » Proverbe malien

De la même manière, cette étude n'aurait pas pu être réalisée sans le soutien, les conseils et la sollicitude des uns et des autres. Je pense particulièrement à :

- ◆ Mme Danièle BORDELEAU et M. Alioune DRAMÉ, respectivement ancien et nouveau Directeur du Département Administration – Gestion pour le soin apporté au choix de professeurs de qualité durant la formation ; ainsi qu'à Mme Suzanne YOUSSEF pour son professionnalisme ;
- ◆ M. Épiphané SOHOUÉNOU, mon directeur de mémoire, pour m'avoir toujours encouragée à la poursuite des études et avoir encadré le présent mémoire ;
- ◆ M. Ochozias A. GBAGUIDI, mon tuteur de stage à la Commission Économique pour l'Afrique (CEA), pour son appui depuis la préparation du stage jusqu'à sa fin ;
- ◆ Mmes Naïma SAHRAOUI, Fouzia ASSOU, Marieme BEKAYE et Messieurs Isidore KAHOUI, Salem SEBBAR, Aziz JAÏD, Mohammed MOSSEDEK et Mamadou DIAW de la CEA pour la bonne collaboration et l'assistance dans la collecte de données ;
- ◆ M. Gérald SCHMITT, ancien Chargé du Programme PDDC/GIZ pour m'avoir permise de faire cette "pause – étude" et mes collègues Astrid SAGEBIEL, Mireille SASSE et Nestor AHOUANGAN pour m'avoir soutenue dans la préparation de cette période de mise en disponibilité ;
- ◆ Mme Mireille HOUNSA, ma collègue et amie, dont l'assistance constante et le soutien inconditionnel m'ont amplement édifiée et positivement marquée ;
- ◆ Mes collègues et amies Isabel KÜPPERS et Rebecca GRÜBEL pour toutes les dispositions prises pour faciliter mon séjour au Maroc ;
- ◆ Mes parents Arsène et Lydia GNANGUENON, mes frères Arly, Fabrice et Marc ainsi que ma sœur Émeline pour leurs prières et leurs encouragements permanents ;
- ◆ Mes beaux-parents Cyprien et Marie-Louise BOKO, mes belles-sœurs Marie-Rosine et Alexandrine et mon beau-frère Jean-François pour leurs prières et encouragements. Principalement à toi, ma chère belle-mère, qui a pris soin de notre fils durant toute mon absence, reçois ma plus grande reconnaissance. Puisse Dieu te combler de santé et te procurer une longue vie.
- ◆ Mmes Rufine AGBO, Alvine SEBAPO, Clarisse TCHIHOUNKPO et M. Jean-Baptiste AÏZANNON ainsi qu'à mes tantes maternelles et paternelles pour leur soutien envers ma petite famille ;
- ◆ M. Ulvick HOUSSOU pour l'enrichissement mutuel, l'encadrement et le dévouement à mon égard ;
- ◆ Mmes Irma KEMAVO, Cendras SEHLOUAN et Messieurs Manfred ACCROMBESSI, Alain GANSARE et Fortuné GANKPE pour leur amitié, leur soutien et la relecture de ce mémoire ;
- ◆ La communauté béninoise de la XV^{ème} promotion ; avec une pensée spéciale pour ma belle-sœur Marie-Rosine BOKO et mes compatriotes Mykérina, Lauriane, Jean-Paul et Blandine ;
- ◆ La grande famille senghorienne, particulièrement Tamba TOLNO et Méza A. TCHAKPI pour l'enrichissement mutuel et Florent AWOKPE pour la sollicitude constante.

À vous tous qui m'avez aidée et soutenue de diverses manières, et dont la discrétion me recommande simplement de taire les noms, recevez ici mes sincères remerciements.

Résumé

La promotion de la participation citoyenne est un impératif de bonne gouvernance au niveau local. En dépit des dispositions juridiques favorables qui encadrent sa pratique au Bénin, la participation des citoyens à la gestion des affaires locales demeure faible. C'est pourquoi nous nous sommes interrogée sur les handicaps qui entravent son effectivité et sur les raisons qui justifient que les parties prenantes à sa promotion ne réussissent pas encore à la stimuler.

Pour répondre à ces questions et proposer des mesures correctives, nous avons agi en trois temps :

D'abord, nous avons procédé à une analyse comparative des mécanismes de participation utilisés dans trois pays africains à savoir le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. Les résultats ont révélé plusieurs sortes de mécanismes de participation allant de l'information, à la consultation et à l'implication des citoyens.

Ensuite, à l'aide d'une enquête réalisée au Bénin sur un échantillon de 35 communes, les facteurs qui limitent la participation des citoyens ont été relevés. Parmi ces facteurs, il y a la politisation de certains mécanismes, le défaut de pérennisation d'autres, le faible niveau d'instruction des citoyens, la méconnaissance par ces derniers de leurs droits et devoirs. De même, il a été noté un manque d'interaction et d'harmonisation des interventions des parties prenantes qui promeuvent la participation.

À partir d'un modèle théorique de cinq niveaux retenu après la revue des littératures académique et grise, nous avons élaboré un modèle de référence puis suggéré une « matrice pour une participation citoyenne effective au Bénin ». Cette matrice représente schématiquement les solutions et recommandations que nous avons préconisées. Elles sont relatives à la consolidation des mécanismes participatifs existants dans les communes béninoises, à l'introduction de nouveaux mécanismes innovants et à la mise en place d'un dispositif pour assurer l'interaction et l'harmonisation des interventions des parties prenantes à la promotion de la participation citoyenne.

Enfin, pour un début d'opérationnalisation des recommandations faites plus haut, nous avons créé un portail internet dénommé « Je suis citoyen, je participe... ». Ce portail est accessible par le lien : <http://jesuiscitoyen-jeparticipe.e-monsite.com/>.

Mots-clefs

Citoyens, Élus communaux, Mécanisme, Effectivité, Participation citoyenne

Abstract

Promoting citizen participation is an imperative of good governance at the local level. Despite of the favorable legal provisions governing its practice in Benin, citizen participation in the management of local affairs remains low. This is why we have asked ourselves about the disadvantages that hamper its effectiveness and the reasons why the stakeholder in its promotion do not yet succeed in stimulating it.

To answer these questions and propose corrective measures, we have acted in three steps :

First, we carried out a comparative analysis of the participation mechanisms used in three African countries, namely Morocco, Mauritania and Tunisia. The results revealed several kinds of participation mechanisms ranging from information, consultation and citizen involvement.

Then, using a survey carried out in Benin on a sample of 35 municipalities, factors limiting the participation of citizens were noted. These factors include the politicization of certain mechanisms, the lack of sustainability of others, the low level of education of citizens, their lack of knowledge of their rights and duties. Similarly, there was a lack of interaction and of harmonization of stakeholder interventions that promote participation.

Based on a five-level theoretical model chosen after the review of the academic and gray literature, we developed a reference model and then suggested a "matrix for effective citizen participation in Benin". This matrix represents schematically the solutions and recommendations that we have advocated. They relate to the consolidation of existing participatory mechanisms in the Benin municipalities, the introduction of new innovative mechanisms and the establishment of a mechanism to ensure the interaction and harmonization of stakeholder interventions in the promotion of citizen participation.

Finally, for an operationalization of the recommendations made above, we have created an internet portal called "I am a citizen, I participate ...". This portal is accessible via the link : <http://jesuiscitoyen-jeparticipe.e-monsite.com/>.

Keywords

Citizens, Municipal elected official, Mechanism, Effectiveness, Citizen participation

Liste des acronymes

ONG ALCRER	: Association de Lutte Contre le Régionalisme, l'Ethnocentrisme et le Racisme (Bénin)
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin (Bénin)
CEA/BSR-AN	: Commission Économique pour l'Afrique/Bureau Sous-Régional Afrique du Nord
CeFAL	: Centre de Formation pour l'Administration Locale (Bénin)
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances locales (Bénin)
DGCL	: Direction Générale des Collectivités Locales (Maroc, Tunisie)
DGCT	: Direction Générale des Collectivités Territoriales (Mauritanie)
DGDGL	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (Bénin)
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes (Bénin)
GIZ	: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (Bénin)
KfW	: Kreditanstalt für Wiederaufbau
MAEP	: Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs
MCRI	: Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (Bénin)
MDGL	: Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (Bénin)
MDAT	: Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (Mauritanie)
MdSC	: Maison de la Société Civile (Bénin)
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
ONU-Femmes	: Organisation des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
OSC	: Organisation de la Société Civile
PartiCiP	: Programme de participation citoyenne aux politiques publiques locales (Bénin)
PCD	: Plan Communal de Développement (Maroc)
PDC	: Plan de Développement Communal (Bénin)
PDDC	: Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (Bénin)
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	: Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (Bénin)
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RAT	: Réforme de l'Administration Territoriale (Bénin)
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitation (Bénin)
UE	: Union Européenne

NB : Les éléments pour lesquels le pays de rattachement n'a pas été précisé sont de portée internationale ou ne concernent pas un seul pays.

Liste des illustrations

Figures

Figure 1 Évolution du processus de décentralisation au Bénin	7
Figure 2 Échelles de participation de Sherry Arnstein	16
Figure 3 Échelons de participation selon André Thibault.....	17
Figure 4 Modèle théorique de la participation citoyenne.....	24
Figure 5 Dispositifs d'information et de communication au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie.....	30
Figure 6 Mécanismes de consultation au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	32
Figure 7 Canaux d'information des citoyens au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	34
Figure 8 Modèle de référence de la participation citoyenne	36
Figure 9 Disposition des élus béninois à échanger avec les citoyens sur les questions de développement local	38
Figure 10 Demandes spontanées d'audience par les citoyens béninois	39
Figure 11 Matrice pour une participation citoyenne effective au Bénin.....	46
Figure 12 Dispositif d'interaction et d'harmonisation des interventions des parties prenantes	47
Figure 13 Page d'accueil du portail « Je suis citoyen, je participe...»	50
Figure 14 Planification initiale pour le portail « Je suis citoyen, je participe...»	51

Tableaux

Tableau 1 Présentation des cibles enquêtées au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	27
Tableau 2 Cadre logique du portail « Je suis citoyen, je participe...»	49

Sommaire

Glossaire.....	x
Introduction	1
1 LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES AU BÉNIN : ENJEUX ET PROBLÈMES.....	3
1.1 La participation citoyenne, un impératif de bonne gouvernance.....	3
1.2 Situation de la participation citoyenne au Bénin	5
1.3 Énoncé des objectifs et questions de recherche	9
2 LA PARTICIPATION CITOYENNE VUE PAR LES AUTEURS : THÉORIES ET PRATIQUES	11
2.1 La participation citoyenne et les concepts associés	11
2.2 Pratiquer la participation citoyenne : pour construire l'action publique différemment	15
2.3 Formulation des hypothèses de recherche et proposition d'un modèle théorique.....	23
3 DE L'ANALYSE DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES À L'ADOPTION D'UN MODÈLE DE RÉFÉRENCE POUR LE BÉNIN	25
3.1 L'approche méthodologique de l'étude.....	25
3.2 Les expériences de participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	28
3.3 Les éléments d'analyse des mécanismes décrits.....	34
4 EFFECTIVITÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE : PISTES DE SOLUTIONS ET PROPOSITION DU PORTAIL INTERNET «JE SUIS CITOYEN, JE PARTICIPE».....	37
4.1 La participation citoyenne au Bénin à l'épreuve des faits	37
4.2 Pistes de solutions et recommandations pour une effectivité de la participation citoyenne.....	41
4.3 Le portail internet « Je suis citoyen, je participe »	49
Conclusion	52

Glossaire

Ce glossaire a été fait dans l'optique de faciliter la compréhension des principaux termes et expressions utilisés dans ce mémoire.

Citoyen : c'est toute personne jouissant, dans l'État dont il relève, des droits civils et politiques dont le droit de vote. C'est aussi celui qui, en plus de son vote, participe à la vie de la cité et fait d'une entité plus grande que lui (État, collectivité territoriale) une priorité devant ses intérêts particuliers.

Dans ce document, le terme "citoyen" est utilisé pour désigner à la fois le genre masculin et le genre féminin. En outre, les mots "population" et "public" sont parfois utilisés comme ses synonymes.

Collectivité territoriale : dans le contexte béninois, c'est la commune. Elle est dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et s'administre librement par un conseil élu. Pour les autres pays enquêtés, la collectivité territoriale désigne aussi bien la commune, la province que la région.

Développement local : c'est un processus itératif au bout duquel les conditions de vie des citoyens sont améliorées à travers une meilleure qualité des prestations fournies par les collectivités territoriales. Pour y arriver, les acteurs locaux partagent une même volonté : celle de produire ensemble une nouvelle richesse au bénéfice de la collectivité locale, en valorisant les ressources endogènes du territoire, dans le domaine économique, social, environnemental et culturel.

Élu communal, municipal et local : l'élu communal désigne le représentant élu par le peuple pour une commune de droit commun ; il forme avec ses pairs le conseil communal. L'élu municipal désigne le représentant élu par le peuple pour une commune à statut particulier ; il forme avec ses pairs le conseil municipal. Quant à l'élu local, c'est le représentant élu par le peuple pour un village (zone rurale) ou un quartier de ville (zone urbaine) ; il forme avec ses pairs le conseil de village ou de quartier de ville. Dans ce document, l'expression "autorité locale" désigne l'un ou l'autre de ces élus.

Gouvernance locale : c'est un mode gestion de l'action publique au niveau local qui tient compte des aspirations de la population, l'implique dans les processus décisionnels et fait preuve de transparence et de redevabilité envers elle.

Mécanisme : c'est un dispositif, une technique ou un outil dont se servent les autorités locales ou le citoyen lui-même pour assurer son implication dans la gestion des affaires de la collectivité. On parle de mécanismes participatifs ou de mécanismes de participation. Les mécanismes de promotion, eux, sont les actions ou mesures prises par les acteurs pour faciliter la réussite des mécanismes participatifs.

Participation citoyenne : elle traduit le principe selon lequel les citoyens, en tant qu'individus, groupes ou organisations peuvent participer à la planification, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du développement au niveau local, garantissant un plus grand respect de leurs droits et de leurs besoins.

D'autres mots tels que "**recherche**" et "**étude**" sont utilisés comme synonymes pour désigner le présent mémoire.

INTRODUCTION

Le processus de décentralisation en Afrique, notamment subsaharienne, repose, en règle générale, sur le présupposé explicite que la trop grande centralisation des décisions politiques au sommet de l'État étouffe les initiatives politiques, économiques et sociales au niveau local (Bierschenk, 1995). D'un point de vue globale, la décentralisation est le « *transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement afin de renforcer leur capacité à promouvoir la participation des populations et à fournir des services de qualité*¹ ». Dans cette perspective, l'opérationnalisation de la décentralisation crée un cadre d'application de la bonne gouvernance au niveau de ces gouvernements sous-nationaux que représentent les collectivités territoriales. De plus, qui dit décentralisation et bonne gouvernance dit participation de tous au développement local (Kakai, 2010).

Le terme "participation" est utilisé à la fois dans le champ économique pour désigner l'intégration au marché ou la part d'une personne aux bénéfices et dans le champ politique (pour évoquer l'implication des citoyens dans le système politique ou administratif (Bacqué *et al.* 2005). Sur ce dernier champ, qui est l'objet de la présente étude, la participation est fondamentale, qu'elle soit évoquée par les pouvoirs publics locaux à titre d'outil de gouvernance ou qu'elle soit utilisée par les citoyens eux-mêmes comme exigence démocratique.

En République du Bénin, les collectivités territoriales (les communes) constituent « *le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base, elles sont l'expression de la décentralisation ainsi que le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales* » (article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin). Cette disposition s'ajoute à celle énoncée dans la constitution du 11 décembre 1990 pour offrir un cadre juridique favorable à la participation de tout citoyen à la gestion des affaires au niveau local. Cependant, après plus de dix ans de mise en œuvre de la décentralisation, mettre le citoyen au cœur de la gestion locale reste un défi à relever dans les communes du Bénin. Les constats font état de ce que, dans la fourniture des services publics, les élus communaux, dans leur majorité, n'informent pas suffisamment les citoyens et ne les impliquent pas convenablement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets et programmes de développement local. Ces élus ne se sentent pas redevables envers la population et rendent donc très peu compte à cette dernière. Parallèlement, les citoyens ne réclament pas leur participation, ils accordent peu de crédibilité à l'action des élus et paraissent indifférents aux biens et à l'action publique. Ces constats caractérisent une faible participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

¹ Article 1^{er} de la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, adoptée par la Conférence des Chefs d'États de l'Union Africaine, le 27/06/2014 à Malabo en Guinée

La présente étude s'interroge alors sur les mécanismes nécessaires pour une effectivité de la participation citoyenne dans le contexte de la gouvernance locale au Bénin. Elle cherche précisément à identifier les handicaps qui entravent l'effectivité de la participation citoyenne, les parties prenantes à sa promotion ainsi que les rôles qu'elles jouent. La réponse à ces questions permettra de suggérer des solutions en vue de contribuer à l'amélioration des mécanismes devant favoriser une participation effective des citoyens à la gestion des affaires locales au Bénin.

Pour ce faire, nous avons choisi partir de l'analyse comparative des expériences de trois pays d'Afrique (Maroc, Mauritanie et Tunisie) pour proposer des mesures correctives et une matrice en matière de participation citoyenne au Bénin. Deux principales raisons justifient le choix de cette démarche et de ces trois pays. La première est que la présente recherche part du postulat que des actions sont mises en œuvre en matière de participation citoyenne au Bénin, mais qu'elles sont insuffisantes. L'objectif n'est donc pas de copier les mécanismes existants dans d'autres pays ; mais de plutôt tirer ce qu'il y a de meilleur de ces mécanismes et de les proposer pour complément/renforcement de l'existant. La deuxième raison est liée à nos observations personnelles sur la thématique pendant que nous étions chargées du suivi-évaluation et du management de la qualité au sein d'un programme² de la GIZ. La curiosité d'en savoir plus sur les approches participatives utilisées dans d'autres pays dont les réalités socio politiques sont différentes de celles du Bénin, nous a aussi motivée dans ce choix.

La présente recherche est structurée suivant quatre chapitres. Le premier chapitre explique l'enjeu de la participation citoyenne pour les principaux acteurs auxquels elle fait appel et pose le problème objet de l'étude. Le deuxième part d'une revue des littératures académique et grise pour formuler des hypothèses et esquisser un modèle théorique de réponse au problème posé. Le troisième expose la méthodologie suivie tout au long de la recherche, entame la présentation des résultats des enquêtes et élabore un modèle de référence. Le dernier, répond aux deux questions de recherche, se base sur les résultats de l'analyse comparative pour suggérer des solutions et retenir un modèle final pour une effectivité de la participation citoyenne au Bénin.

² Il s'agit du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) ; un programme mis en œuvre par la GIZ et dont l'une des composantes œuvre pour la promotion de la participation citoyenne dans 25 communes sur les 77 du Bénin.

1 LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES AU BÉNIN : ENJEUX ET PROBLÈMES

Bien que la participation citoyenne soit nécessaire à l'instauration d'une bonne gouvernance³ au niveau local, elle demeure faible ou ineffective dans les communes béninoises. Il y a lieu de se demander comment le problème de l'ineffectivité de la participation des citoyens se manifeste et de réfléchir aux actions pouvant y remédier.

1.1 La participation citoyenne, un impératif de bonne gouvernance

Dans le contexte béninois, faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires présente un triple enjeu ; c'est-à-dire selon qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou du citoyen.

1.1.1. Promouvoir la participation citoyenne : pour une efficacité des politiques publiques

L'enjeu de la participation citoyenne pour l'État est mesuré dans son impact sur la réussite ou non des politiques publiques. Selon les lignes directrices internationales sur la décentralisation (ONU, 2007), « *la participation par l'inclusion et la responsabilisation des citoyens constitue un principe fondamental de la prise de décisions, de la mise en œuvre et du suivi des politiques...* ». L'idée sous-jacente à cette préconisation est que les initiatives de développement sont « *beaucoup plus efficaces* » lorsqu'elles sont conçues, élaborées et mises en œuvre en concertation avec les populations ciblées. La justification de l'importance de la participation est donc basée sur les conditions de l'efficacité selon lesquelles, la pluralité des acteurs et la participation des « *concernés* » constituent un facteur de réussite pour le développement (Allal, 2012). Selon le Rapport mondial sur le développement humain (2002), la gouvernance se révèle plus efficace si elle associe tout le monde : « *lorsqu'on consulte la population locale sur l'emplacement d'un nouvel hôpital, par exemple, il est plus probable que cet établissement sera construit au bon endroit* ».

En résumé, la participation rend plus probable l'adhésion du public et la réussite de la mise en œuvre des politiques, dans la mesure où elle alimente chez le citoyen le sentiment que la décision lui appartient en propre. Ce sentiment est davantage recherché lorsqu'il s'agit des politiques locales, c'est-à-dire, mise en œuvre par les collectivités territoriales.

1.1.2. Promouvoir la participation citoyenne : pour des collectivités territoriales bien gouvernées

La participation des citoyens à la gestion de leurs affaires se fait plus directement au niveau des collectivités territoriales : les communes dans le cas du Bénin. Elles sont dirigées chacune par un maire élu parmi l'ensemble des conseillers élus par suffrage universel direct.

³ Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, *op.cit.* Article 6, p. 10.

Comme précisé supra, la commune est le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales. Zair (2012) déduit d'ailleurs que les communes sont considérées comme des espaces adaptés à la participation à cause surtout de leur proximité avec la population et de leur ancrage dans les traditions. La Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation (2014)⁴ renchérit en énonçant comme principe que : « *les autorités locales encouragent la participation de tous les segments de la société aux activités de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques, programmes et projets, à travers des plateformes communautaires structurées et d'autres formes de participation, en vue d'assurer la fourniture de services de qualité* » (article 12 alinéa 3). C'est une invite adressée aux maires et conseillers communaux afin qu'ils mettent en place les dispositifs nécessaires pour informer, consulter, impliquer et rendre compte régulièrement de leur gestion à la population. Ce faisant, ils favorisent le développement de la citoyenneté. Car : « *responsabiliser l'usager, c'est non seulement assurer une régulation contractuelle de la relation à celui-ci et développer une relation participative fondée sur une citoyenneté pragmatique ; mais c'est également rendre l'usager plus civil, c'est-à-dire dissuader les comportements agressifs et l'incivisme*⁵ ».

Au final, le défi est d'améliorer la gestion locale, avec l'ambition de renouveler le dialogue élus-citoyens ; c'est-à-dire en donnant la parole à chacun pour faire vivre le débat public, dans un espace où le citoyen est acteur de son développement.

1.1.3. Promouvoir la participation citoyenne : pour un citoyen acteur du développement local

La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples⁶, en plus de préconiser que les autorités mettent tous les moyens en œuvre pour faire participer les citoyens, inscrit la participation comme un devoir pour le citoyen. Son article 29 stipule : « *l'individu a le devoir de servir sa communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service* ». Cette disposition est applicable aux citoyens béninois. Ils doivent donc s'inscrire dans les dynamiques participatives et appuyer les autorités locales dans l'accomplissement de leurs missions. Il s'agit de ne plus être un simple usager des services publics locaux, mais de s'intéresser à la "chose publique", de payer ses impôts, de répondre présent aux sollicitations des élus, de faire partie des comités consultatifs, etc. En général, il s'agit d'apporter sa contribution à "l'édifice local".

La participation est une école d'éducation citoyenne. Talpin (2011) la voit comme une « école de la démocratie » au sein de laquelle l'individu fait l'apprentissage du débat raisonné sur l'intérêt général et la chose publique. D'autres auteurs résument cela à travers la notion d'*empowerment*.

L'empowerment est un terme utilisé « pour décrire tout processus de développement, incluant la croissance personnelle et le processus d'appropriation du pouvoir ou d'autonomisation qui

⁴ La charte est en attente de ratification par le Bénin.

⁵ WAECHTER-LARRONDO Virginie, 2002, « *Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'usager-citoyen depuis la décentralisation ?* », Flux, n° 48-49, p.7-19 in : ROQUEFORT-COOK Kattine., 2015, *La participation des usagers aux politiques publiques locales : une volonté affichée... pour quelle réalité ?*, Paris, L'Harmattan, p. 110

⁶ Adoptée en 1981

amène l'individu à se positionner en tant qu'acteur de sa propre vie. La prise en charge collective va dans le même sens, c'est-à-dire amène les membres d'une communauté à se réunir pour agir sur une problématique donnée ». (Mercier C. et al. 2009, p. 21).

Il faut voir l'*empowerment* comme un outil de développement, une condition de réussite économique. C'est aussi un gage de renforcement de la cohésion sociale et d'accroissement des compétences des individus à travailler ensemble, à délibérer ensemble puis à décider ensemble⁷. Aujourd'hui, la participation citoyenne conduirait à cette habilitation des citoyens qui ne doivent plus être de simples citoyens passifs, mais de véritables acteurs de leur développement.

Qu'en est-il des citoyens béninois depuis l'avènement de la décentralisation ?

1.2 Situation de la participation citoyenne au Bénin

Pour bien expliciter l'ineffectivité de la participation citoyenne au niveau local, il convient de préciser d'abord qu'elle est née du processus de décentralisation.

1.2.1. Avènement de la décentralisation au Bénin

La République du Bénin est située en Afrique de l'Ouest entre le Nigéria (à l'est) et le Togo (à l'ouest) ; elle est limitée au sud par l'Océan atlantique et au nord par le Niger et le Burkina Faso. Elle s'étend sur une superficie de 114.763 km² et sa population est estimée à 10.008.749 habitants⁸. Le Bénin est gouverné selon un régime présidentiel avec un exécutif et des institutions de contre-pouvoir. Le territoire est subdivisé en entités infra étatiques qui ont connu une évolution grâce à l'avènement de la décentralisation.

En effet, le processus de décentralisation au Bénin a été inauguré avec la loi municipale du 18 novembre 1955 qui créa des communes de plein et de moyen exercice⁹. Très vite après l'indépendance, plusieurs réformes se suivent entre 1960 et 1981. Afin de tenir les promesses de démocratie à la base, l'option d'une administration territoriale décentralisée a été faite au cours de la Conférence des Forces Vives de la Nation, qui s'est tenue à Cotonou en février 1990 et qui ouvre l'ère du renouveau démocratique. Cette option a été traduite dans la Constitution du 11 décembre 1990. En janvier 1993, des états généraux de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) en définissent les orientations stratégiques ; et les premiers textes de loi sur la décentralisation furent élaborés.

⁷ JEAN Daniel, 2011, « *Notes de cours de gestion des services publics locaux et régionaux* », GMP, Université Senghor d'Alexandrie, p. 6

⁸ INSAE Bénin, 2013, 4^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitation

⁹ SOHOUÉNOU Épiphane, 2016, « *Cours élémentaire de droit de la décentralisation : les fondamentaux* », ÉNAM / UAC Bénin

L'organisation territoriale du Bénin est caractérisée par un niveau de décentralisation¹⁰ : la commune, dirigée par un Maire élu et un niveau de déconcentration : le département, dirigé par un Préfet nommé en conseil des ministres. La commune est « *une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière ; elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la loi* » (article 1^{er} de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes). Elle est divisée en arrondissement, qui, lui, est subdivisé en quartiers de villes dans les zones urbaines ou en villages dans les zones rurales. L'arrondissement, le quartier de ville et le village n'ont ni la personnalité juridique ni l'autonomie financière (article 4 de la même loi). Les communes du Bénin sont réparties dans 12 départements ; elles sont au total 77 dont 74 de droit commun et 3 à statut particulier¹¹. On dénombre 546 arrondissements et 5295 villages/quartiers de ville¹².

En termes de mandature d'élus communaux, le Bénin en a connu 3. Les premières élections communales et municipales de l'ère du renouveau démocratique ont eu lieu entre décembre 2002 et janvier 2003. Après plusieurs reports, les deuxièmes élections communales et municipales ont été tenues les 20 avril et 1^{er} mai 2008 et furent couplées avec les premières élections locales (conseils de village et de quartier de ville). Pour la 3^{ème} mandature, elle a été installée suite aux élections communales, municipales et locales de juin 2015.

Depuis son avènement, le cadre législatif et institutionnel de la décentralisation n'a cessé d'évoluer.

1.2.2. Cadre législatif et institutionnel de la décentralisation

Plusieurs textes de loi sur la décentralisation ont été promulgués à partir de janvier 1999 et ont défini l'organisation de l'administration territoriale, l'organisation des communes, leur régime financier, le régime électoral, etc. Le cadre législatif de la décentralisation est aujourd'hui composé de 7 lois et de plus d'une vingtaine de décrets.

Les principaux textes de loi sont relatifs à la décentralisation et à la déconcentration. Il s'agit de la :

- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin ;

¹⁰ Les notions de "niveaux" ou "d'échelons" de collectivités territoriales couramment utilisées sont normalement inappropriées, car elles suggèrent l'idée d'une hiérarchie qui ne saurait exister entre des entités de cette nature. (Sohouénou, 2016, *op.cit.*, p.23). Elles ne sont reprises dans les développements suivants que pour leur commodité.

¹¹ Les communes à statut particulier sont qualifiées de municipalités. Dans ces communes, chaque arrondissement compte au moins 30.000 habitants et n'est subdivisé qu'en quartiers de ville. (Sohouénou, 2016, *op.cit.*, p.28)

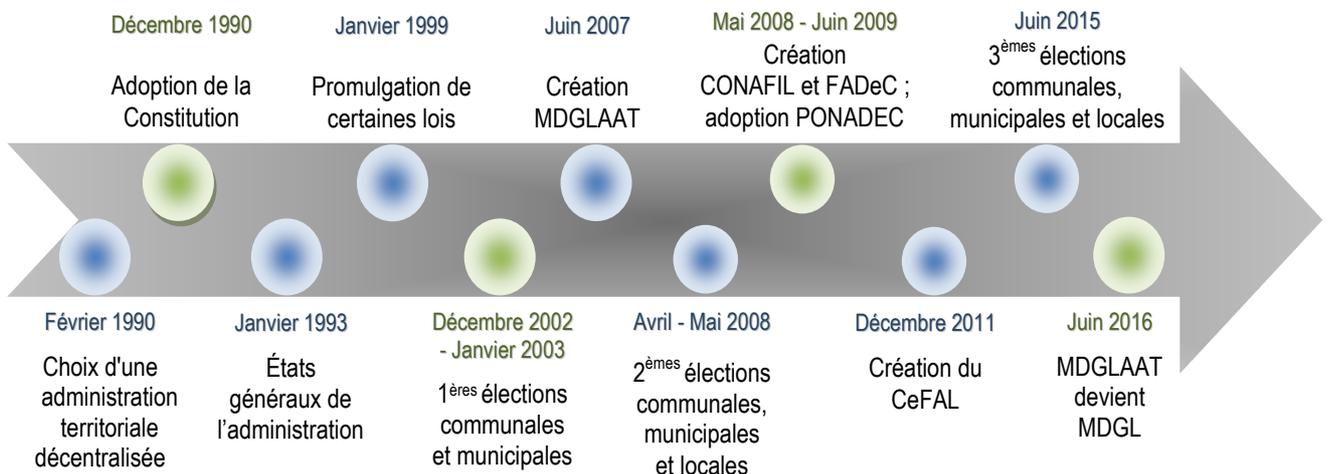
¹² Loi n°2015-01 du 06 mars 2015 modifiant et complétant la loi n°2013-05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin

- loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou quartiers de ville au Bénin ;
- loi n° 2009-17 b du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

Quant au cadre institutionnel, il fut marqué en juin 2007 par la création d'un ministère dédié spécifiquement à la décentralisation : le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). Entre 2008 et 2009, la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) et le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ont été créés ; la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) qui sert désormais de boussole et de schéma directeur pour la mise en œuvre de la RAT a été adoptée. En 2011, c'est le Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) qui voit le jour afin de pallier le problème d'insuffisance de ressources humaines qualifiées au sein des mairies. Suite aux élections présidentielles d'avril 2016, le nouveau gouvernement a renommé le MDGLAAT en Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL).

La figure n° 1 présente les dates clé du processus de décentralisation au Bénin.

Figure 1 Évolution du processus de décentralisation au Bénin



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

1.2.3. État des lieux de la participation citoyenne : des mécanismes participatifs existants, mais insuffisants

Après plus de dix ans de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale (RAT), les acteurs s'accordent sur le fait que « *la décentralisation est, quoi qu'on dise, une réforme positivement appréciée ; elle a favorisé l'accroissement des investissements dans les communes et a permis une amélioration des services sociaux de base*¹³ ». Mais, ils reconnaissent que de nombreuses insuffisances entravent encore sa mise en œuvre, notamment, en matière de participation citoyenne.

En effet, le corpus de textes juridiques sur la décentralisation accorde aux citoyens un ensemble de droits qui constituent des obligations pour les élus communaux. Il s'agit par exemple du droit d'accéder aux actes administratifs et budgétaires¹⁴, du droit d'assister aux sessions du conseil communal (sauf en cas de délibération à huit clos) et d'en consulter le procès-verbal¹⁵, du droit de pétitionner¹⁶, de questionner ou d'interpeler le conseil communal en cas de besoin, etc. Bien que ces dispositions soient prises par le législateur, la participation des citoyens n'est pas encore ineffective.

En matière d'information ou de communication par exemple, seules quelques actions comme la création d'un service de l'information et de la communication à la mairie ou l'information des citoyens sur la tenue des sessions communales, municipales ou locales sont menées. Certaines communes disposent au sein du bâtiment abritant la mairie d'un tableau d'affichage sur lequel elles notifient les dates et heures de tenue des sessions du conseil. Mais, la loi ne prévoit qu'une assistance passive des citoyens ; ils n'ont pas le droit d'intervenir dans les débats. Parallèlement, en ce qui concerne l'affichage des prestations offertes par la mairie et les coûts y afférents, beaucoup de communes ne remplissent pas encore cette exigence d'information¹⁷. Aussi, l'inaccessibilité des documents administratifs (plan de développement communal, budget, etc.) aux citoyens, la faible utilisation de certains canaux d'information de proximité comme les crieurs publics ne favorisent pas un accès facile à l'information.

Par rapport à la consultation des citoyens lors des processus de planification et de mise en œuvre des projets de développement local, des insuffisances sont aussi constatées. Le mauvais fonctionnement des cadres de consultation et/ou de concertation, l'irrégularité de leur tenue et l'attentisme prononcé de certains participants à ces rencontres ne facilitent pas une participation active des citoyens. En outre, rares sont les élus qui organisent spontanément des séances de reddition de compte ou les organisent sans une vision politique. La population est réticente à payer les impôts et taxes. Elle est indifférente aux biens et à l'action publique et accorde peu de crédibilité aux actions des autorités locales. Par ailleurs, l'analphabétisme des populations conjugué à la gestion peu orthodoxe des élus n'encourage pas le dialogue élu-citoyen, qui reste encore très hypothétique. On constate, très souvent, que lorsque

¹³ MDGLAAT, 2014, *Analyse de la perception des acteurs sur les 10 ans de mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale au Bénin, Résultats des enquêtes*, Rapport final, Cotonou

¹⁴ Articles 33, 53 et 54 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin

¹⁵ Articles 30, 33 et 34 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

¹⁶ Articles 64 et 66 du décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du Règlement intérieur du conseil communal

¹⁷ GRUNOW Silke, 2015, *Étude sur l'accès à l'information dans les 77 communes du Bénin*, PDDC/GIZ, Cotonou

les élus invitent les citoyens à des assemblées publiques de consultation ou de reddition de compte, très peu répondent présents et participent réellement au débat. La participation est en général plus faible que souhaité et, parfois, il est nécessaire de rémunérer symboliquement les citoyens pour qu'ils restent mobilisés. Aussi, les participants aux rencontres ne sont pas toujours ceux qui étaient visés.

En réalité, malgré l'existence de conditions juridiques favorables à la pratique participative, les mécanismes de participation ne suffisent pas pour une participation élevée des citoyens. Ces mécanismes couvrent, pour l'instant, l'information, la consultation et la concertation, et ce, dans une moindre mesure encore, car ils n'ont que des impacts restreints sur la décision. Une réelle collaboration allant dans le sens de la codécision ou de l'*empowerment* n'est pas encore remarquée.

En somme, le tableau peint ci-dessus montre que la participation citoyenne n'est pas encore effective au Bénin et que le problème demeure d'actualité. Pourtant, elle est « *l'essence même de la décentralisation* » (Alissoutin, 2008¹⁸) ; car cette forme d'administration a été adoptée afin de permettre à la population de gérer elle-même ses affaires. Alors, la question se pose de savoir comment contribuer à rendre la participation effective dans les communes béninoises.

1.3 Énoncé des objectifs et questions de recherche

La présente étude ne vise pas à évaluer les pratiques participatives actuelles, mais part du postulat que des mécanismes existent et qu'il faille les renforcer et les compléter.

1.3.1. Objectifs de recherche

L'objectif principal visé par la présente étude est de contribuer à l'amélioration des mécanismes devant favoriser une participation effective des citoyens à la gestion des affaires locales au Bénin.

Spécifiquement, il s'agira de :

- ⇒ déterminer les handicaps à une participation effective des citoyens ;
- ⇒ déterminer les rôles des acteurs et l'interaction nécessaire entre eux pour une effectivité de la participation citoyenne ;
- ⇒ proposer une boîte à outils (à travers un portail numérique) comportant plusieurs mécanismes et qui sera exploitable par tout acteur désireux de promouvoir la participation citoyenne.

¹⁸ ALISSOUTIN R. Ludovic, 2008, *Les défis du développement local au Sénégal*, Dakar, CODESRIA, p. 119

1.3.2. Questions de recherche

Le problème central que la présente étude souhaite résoudre est la faible participation des citoyens béninois à la gestion des affaires locales. Le questionnement principal qui en découle est : comment assurer une participation effective des citoyens à la gestion des affaires locales ?

Cette question principale sera élucidée à travers la réponse aux deux questions spécifiques suivantes :

- ⇒ quels sont les handicaps qui entravent l'effectivité de la participation citoyenne dans les communes béninoises ?
- ⇒ pourquoi les parties prenantes à la participation citoyenne ne réussissent pas encore à la stimuler ?

1.3.3. Résultats attendus

Au terme de cette étude, les résultats suivants sont escomptés :

- les handicaps à une bonne participation des citoyens sont identifiés ;
- les acteurs concernés par la participation sont connus ainsi que les rôles qu'ils jouent et l'interaction nécessaire entre eux ;
- un portail numérique comportant plusieurs mécanismes et exploitable par tout acteur désireux de promouvoir la participation citoyenne est créé.

En conclusion à ce chapitre, nous retenons que le Bénin a toujours été à la quête d'une participation des citoyens à la vie locale. Le cadre législatif et institutionnel qui y est favorable ainsi que les actions déjà menées témoignent d'une certaine volonté à faire de la participation citoyenne une réalité. Toutefois, elle demeure faible. C'est pourquoi, il urge de proposer de meilleures approches ciblées.

Mais avant, nous allons explorer l'essentiel de la littérature académique (courants de pensée, théories) et de la littérature grise (expériences pratiquées) sur la question afin d'affiner notre cadre de recherche et de mieux orienter notre approche.

2 LA PARTICIPATION CITOYENNE VUE PAR LES AUTEURS : THÉORIES ET PRATIQUES

Selon John Clayton Thomas (1995, p. 15), « *la façon dont on élabore les décisions et dont on gère les affaires publiques a changé de nature. Il faut désormais miser sur la participation du citoyen pour assurer une réussite de l'action publique* ». Mais qu'est-ce que la participation citoyenne en réalité et à quels autres concepts fait-elle appel ? Certains auteurs ont essayé de clarifier cela. D'autres se sont prononcés sur les niveaux de participation possibles et les mécanismes à mettre en place pour la réussir. Cette confrontation de théories nous conduira à formuler des hypothèses en réponse aux questions de recherche et à choisir un modèle théorique sur lequel nous baserons nos analyses.

2.1 La participation citoyenne et les concepts associés

Afin de mieux expliciter le champ de la participation investi par la présente étude, nous procéderons à une définition large de l'expression "participation citoyenne" et des principaux concepts qui y sont rattachés. Cela permettra de constater que l'intérêt pour la participation est si diversifié qu'elle tend à opposer les partisans de la démocratie participative aux tenants de la démocratie délibérative.

2.1.1. Comprendre la notion de participation citoyenne

Étymologiquement, le mot participation vient du latin « *participatio, -onis* » et signifie l' « *action d'avoir part, de participer à*¹⁹... ». Selon Sandra Breux (2006), la participation correspond aux actions par lesquelles les citoyens cherchent à intervenir dans le processus de décision publique, à influencer les décisions des autorités municipales et à accroître leur capacité d'intervenir efficacement. L'auteure qualifie cette participation de publique et la définit comme « *les activités initiées et prévues par la "Ville" et les lois et règlements pour permettre aux citoyens d'échanger avec les autorités et d'influencer les priorités d'action* ».

La participation publique et la participation citoyenne sont des notions presque identiques. Toutefois, André (2012) précise qu'il faille les distinguer parce que la deuxième va beaucoup plus loin que la première. En effet, la participation citoyenne est celle qui s'intéresse au degré d'engagement des citoyens dans le processus décisionnel. L'exemple désormais classique d'une typologie fondée sur le pouvoir détenu par les citoyens est le travail de Sherry Arnstein (1969)²⁰. L'auteure suggère une échelle de la participation composée de huit niveaux avec, au sommet, le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle citoyen, tous regroupés sous le vocable "pouvoir citoyen". Ainsi, **plus la participation se situe en haut de l'échelle, plus on peut dire qu'elle est effective.**

¹⁹ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), <http://www.cnrtl.fr/etymologie/participation>

²⁰ Cette typologie fondée sur le degré d'engagement des citoyens est développée à la section 2 du présent chapitre.

Et dans un contexte de gouvernance locale, nous nous inscrivons dans sa logique et définissons la participation citoyenne par **l'ensemble des méthodes permettant soit aux collectivités territoriales d'intégrer les préoccupations des citoyens dans leur prise de décision, soit aux citoyens eux-mêmes de s'impliquer activement dans les processus décisionnels affectant leur vie. Ces processus décisionnels se réfèrent à l'élaboration, à la planification, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des projets de développement local.**

Cet essai de définition, inspiré de plusieurs auteurs, illustre la polysémie du concept de la participation citoyenne et incite à expliciter les notions qu'on pourrait lui associer dans le contexte de cette étude.

2.1.2. Clarifier les concepts associés

Nous commencerons par les notions se rapportant directement à la participation à savoir : citoyen et mécanisme ; puis nous finirons par la gouvernance locale et la décentralisation.

⇒ **Le citoyen**

Le citoyen peut être défini comme toute personne qui, en plus des droits civils et politiques dont il jouit, participe à la vie de la cité et fait d'une entité plus grande que lui (État, collectivité territoriale) une priorité devant ses intérêts particuliers²¹. Cette définition est dans la droite ligne de la conception française de l'intérêt général, héritée du *Contrat social* de J. J. Rousseau, qui n'est pas la somme des intérêts particuliers, mais plutôt ce qui est bon pour tous. C'est en ce sens qu'on peut parler de citoyenneté. Jansen *et al.* (2006) affirme que la citoyenneté active est un « *processus par lequel un citoyen ou une citoyenne s'intègre à la communauté, développe son identité tout en contribuant au développement de la collectivité* ».

Pour notre part, est considérée comme citoyen toute personne qu'elle soit homme, femme, jeune ou personne âgée, avec ou sans handicap et qui jouit de ses droits civils et politiques. Et la participation citoyenne interpelle le citoyen, qu'il intervienne seul ou organisé (par exemple membre d'une organisation de la société civile) et qu'il en soit rémunéré ou non. Cette intervention se fait à travers divers mécanismes.

⇒ **Un mécanisme**

Un mécanisme peut être étymologiquement défini comme un dispositif constitué par des pièces assemblées ou reliées les unes aux autres et remplissant une fonction déterminée. C'est aussi un enchaînement des opérations propres à une fonction, c'est-à-dire un processus. En matière de participation citoyenne, nous pouvons définir le mécanisme comme un dispositif, une technique ou encore un outil dont se servent les acteurs publics ou le citoyen lui-même pour assurer son implication

²¹ ROQUEFORT-COOK Katline, *op.cit.*, p. 109

dans la gestion des affaires de la collectivité. En l'espèce, l'utilisation de ces mécanismes se fait dans un contexte de gouvernance locale

⇒ La gouvernance locale

Du verbe latin « *gubernare* » qui signifie « *gouverner les hommes* », la gouvernance a fait son entrée dans la littérature grise depuis le milieu des années 1990 à travers les institutions internationales telles que la Banque Mondiale, le PNUD²², etc. Appliquée au niveau local, « *elle met au défi les élus communaux dans leur capacité à se servir de leur leadership et de stratégies adéquates pour résoudre les problèmes et délivrer des services de qualité à la population*²³ ». Elle s'intéresse notamment au processus engagé par ces autorités pour prendre les décisions. Un tel processus légitime les décisions prises, car il est le résultat d'un débat démocratique chargé de sens : l'élu devient accoucheur de sens collectif²⁴. Pour la ramener au contexte de la présente étude, nous partageons la définition donnée par la politique nationale de décentralisation au Bénin qui mentionne que :

« la gouvernance locale se concrétise, d'une part, par une bonne gestion des affaires communales et une redevabilité devant les électeurs de cette gestion en lien avec les engagements pris dans le cadre du Plan de Développement Communal²⁵ et, d'autre part, dans l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans la dynamique de développement communal ».(PONADEC, p. 56).

Vue sous cet angle, la gouvernance locale fait de la redevabilité (synonyme de reddition de comptes) un de ses principaux critères d'évaluation. La reddition de comptes en tant que mécanisme est un dispositif à utiliser pour rendre effective la participation citoyenne. Nous traiterons de ce mécanisme plus loin. Mais en attendant, il importe de préciser qu'instaurer une gouvernance au niveau local est l'un des objectifs de la décentralisation au Bénin.

⇒ La décentralisation

La décentralisation est un terme générique qui a fait l'objet de nombreuses définitions. Dans la littérature francophone, elle est définie comme « *le transfert d'attributions de l'État à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion* » (René Chapus, 2002, in Sohounou, 2015, p.2). Cette définition est assez générale et n'évoque pas tous les éléments de la décentralisation "territoriale" qui est celle qui nous intéresse ici. En effet, « *la décentralisation territoriale est une forme de décentralisation administrative. Elle peut être définie comme le mécanisme juridique par lequel un État crée en son sein des collectivités territoriales, en reconnaissant à des groupements humains géographiquement situés sur*

²² ALLAL Amin, 2007, « *Développement international et promotion de la démocratie : à propos de la gouvernance locale au Maroc* », L'Année du Maghreb III, mis en ligne le 01/11/2010, page consultée le 25 juillet 2012, <http://anneemaghreb.revues.org/374>, p. 2

²³ DE SARDAN J-P. Olivier, 2009, « *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest* », Working paper n°4

²⁴ DECOSTER Dominique-Paule (dir.), 2002, *Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne*, ULB, Charleroi, p. 66

²⁵ Le Plan de Développement Communal (PDC) est le document principal de planification des communes au Bénin. L'article 84 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule à cet effet : « *la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population.* »

son territoire la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement, ainsi que certaines compétences qu'il leur transfère » (Sohouéno, 2015, p.3). Il s'agit en résumé de collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière, dirigées par des organes élus et ayant compétences dans des domaines définis par la loi.

Par convention, lorsque le mot décentralisation est utilisé seul, sans l'adjonction d'un adjectif qualificatif, c'est la décentralisation territoriale qui est visée. C'est cette forme de décentralisation qui prévaut en République du Bénin.

2.1.3. Entre démocratie participative et démocratie délibérative

La définition de la démocratie – *le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple* – contient implicitement la notion de « participation ». Dès lors, il n'est pas étonnant que la participation des citoyens constitue le principal point de litige entre les théories de la démocratie participative et celles de la démocratie délibérative (Bherer, 1999, *in* Coulibaly, 2011). Plus précisément, la démocratie participative regroupe trois dimensions : le peuple (dêmos), le pouvoir (kratos) et la participation (participatio). Elle désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. Elle trouve son fondement dans les lacunes de la démocratie représentative qui confère juste aux citoyens le droit de choisir librement leurs représentants par le bulletin de vote.

En réalité, « *si la démocratie participative devient de nos jours un label recherché, c'est avant tout parce qu'elle permet d'atténuer la coupure entre gouvernants et gouvernés et qu'elle offre des moyens originaux d'intéresser les citoyens à la politique grâce à leur intervention ponctuelle* ». (Bacqué *et al.* 2005, p. 23). Elle concrétiserait donc la participation citoyenne, en ce sens qu'elle va un peu plus loin qu'elle. Cette approche attribue une grande importance à l'appropriation du pouvoir par les citoyens et au développement de leur capacité d'exercer ce pouvoir de manière autonome (Fortier, 2008²⁶).

Ce raisonnement est également perceptible chez certains théoriciens de la démocratie délibérative qui affirment que : « *prendre part à une délibération, qu'elle soit tenue dans une association ou dans un cadre plus institutionnel, permettrait de pousser les individus délibérants vers des attitudes plus tolérantes, tournées vers l'intérêt général et respectueuses des autres* » (Mansbridge, 1999²⁷). Pour être plus exact, la démocratie délibérative se définit par « *la capacité d'influencer les décisions d'intérêt général à travers un processus de discussion publique ouvert à la participation citoyenne, qui permet d'assurer l'expression de la diversité des points de vue dans l'espace public* » (Mercier C. *et al.* p.18).

²⁶ *In* Coulibaly Daouda, 2011, « *La participation publique à la gestion municipale : proposition d'un dispositif pour la commune urbaine de Bandiagara au Mali* », Mémoire de Master en Gouvernance et Management Public, Université Senghor d'Alexandrie, p. 17

²⁷ *In* GOURGUES Guillaume, 2010, « *Le consensus participatif : les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises* », volume 1, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université de Grenoble, p. 67

Blondiaux et Sintomer (2002) parlent de « l'impératif délibératif²⁸ » qui devient de plus en plus prégnant. Les partisans de la démocratie délibérative s'intéressent, en fait, aux effets de l'exercice de la participation sur les citoyens eux-mêmes. Cette insistance sur la capacitation des individus inscrit l'argumentaire participationniste dans une logique d'émancipation, c'est-à-dire d'*empowerment* (Bherer, 2003). Pour rappel, l'*empowerment* fait référence à l'appropriation du pouvoir d'agir par les citoyens²⁹.

Dans l'ensemble, la montée en puissance des impératifs participatif et délibératif renvoie à des problématiques philosophiques ou idéologiques assez hétérogènes. Nous situons notre recherche dans la sphère de la démocratie participative. Cependant, les deux théories relèvent d'un même contexte politico-idéologique ; leur objectif commun étant de démontrer que l'action publique doit désormais être construite autrement.

2.2 Pratiquer la participation citoyenne : pour construire l'action publique différemment

Pour que la participation des citoyens amène à une construction différente de l'action publique, il est primordial de connaître les différents niveaux auxquels on peut impliquer les citoyens. Encore, faudra-t-il déterminer qui il faut impliquer et dans quel mécanisme, parmi l'éventail de possibilités qui existe.

2.2.1. Les différents niveaux de participation citoyenne

Dans la définition de la participation citoyenne (au point 2.1.1.), nous mettons l'accent sur l'importance de considérer le degré de participation des citoyens afin de parler d'une participation citoyenne effective. En effet, la mesure de ce degré de participation se fait à travers des niveaux ou des échelles. Les échelles les plus connues et les plus citées sont celles élaborées par Sherry Arnstein³⁰ en 1969.

Pour analyser la manière dont les pouvoirs publics font participer ou non les citoyens aux prises de décision, Sherry Arnstein a défini une typologie fondée sur le degré d'engagement des citoyens et comprenant huit niveaux de mesure. Pour l'illustrer, ces huit niveaux ont été positionnés sur une échelle, dont chaque barreau mesure le pouvoir du citoyen et sa propension à influencer la décision finale. Les barreaux situés en bas de l'échelle correspondent à la manipulation (1^{er} niveau de participation) et à la thérapie (2^{ème} niveau). **La manipulation** consiste en une information biaisée utilisée pour "éduquer" les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus de décision. **La thérapie** porte sur un traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants sans aborder les vrais enjeux. Ces deux barreaux décrivent en réalité une « non-participation » contrairement à la croyance habituelle. Les 3^{ème} et 4^{ème} barreaux tendent vers le niveau de la coopération symbolique,

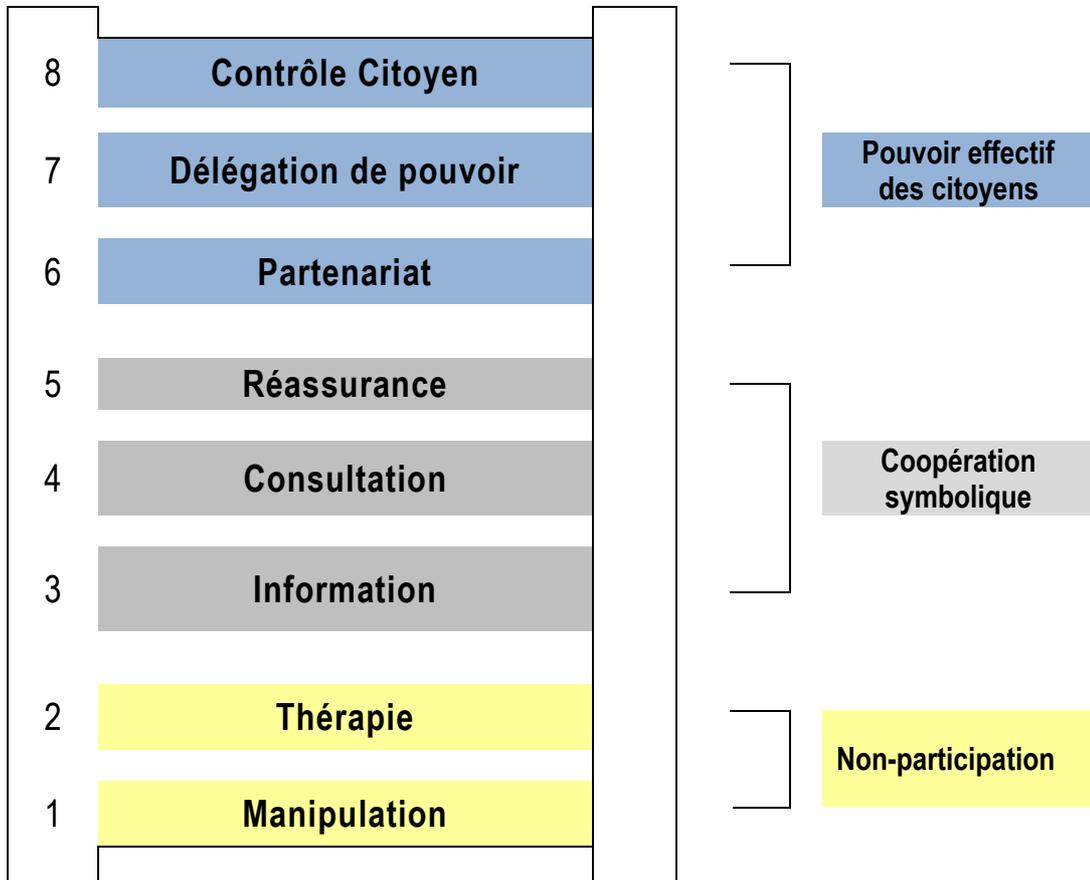
²⁸ Le concept d'"impératif délibératif" a été formalisé dans un article fondateur de BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves (« L'impératif délibératif », *Politix* n°57, 2002, p. 18-23). Les auteurs mettent en avant l'émergence d'une démocratie délibérative comme modèle normatif, potentiellement porteuse d'importants changements dans les processus de prises de décision politique.

²⁹ MERCIER Clément *et al.* 2009, « *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation* », n° 8 série Documentation et diffusion, Université du Québec, p. 21

³⁰ ARNSTEIN Sherry, 1969, « *Une échelle de la participation citoyenne* », *Journal de l'American Institute of Planners*, vol. 35, p. 216-224.

c'est-à-dire **l'information** et **la consultation**. Ils permettent aux citoyens d'entendre (avoir accès à l'information, mais sans pouvoir donner leur avis) et de se faire entendre (lorsqu'ils sont consultés pour exprimer leur opinion sur les projets prévus). À travers **la réassurance** (5^{ème} niveau), quelques citoyens sont invités dans les organes de décision pour y donner des conseils, mais seuls ceux qui ont le pouvoir (les autorités) conservent le droit inaliénable de décider. Les barreaux donnant un réel pouvoir aux citoyens se situent en haut de l'échelle et comprennent des degrés d'influence croissante sur la prise de décision. De par **le partenariat** (6^{ème} niveau), la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens. Par **la délégation de pouvoir** (7^{ème} niveau), les autorités locales délèguent à la communauté le pouvoir de décider d'un programme et de le réaliser. Grâce au **contrôle citoyen** (8^{ème} niveau), la communauté gère de manière autonome tout le programme. L'illustration ci-dessous présente globalement cette typologie de Arnstein.

Figure 2 Échelles de participation de Sherry Arnstein

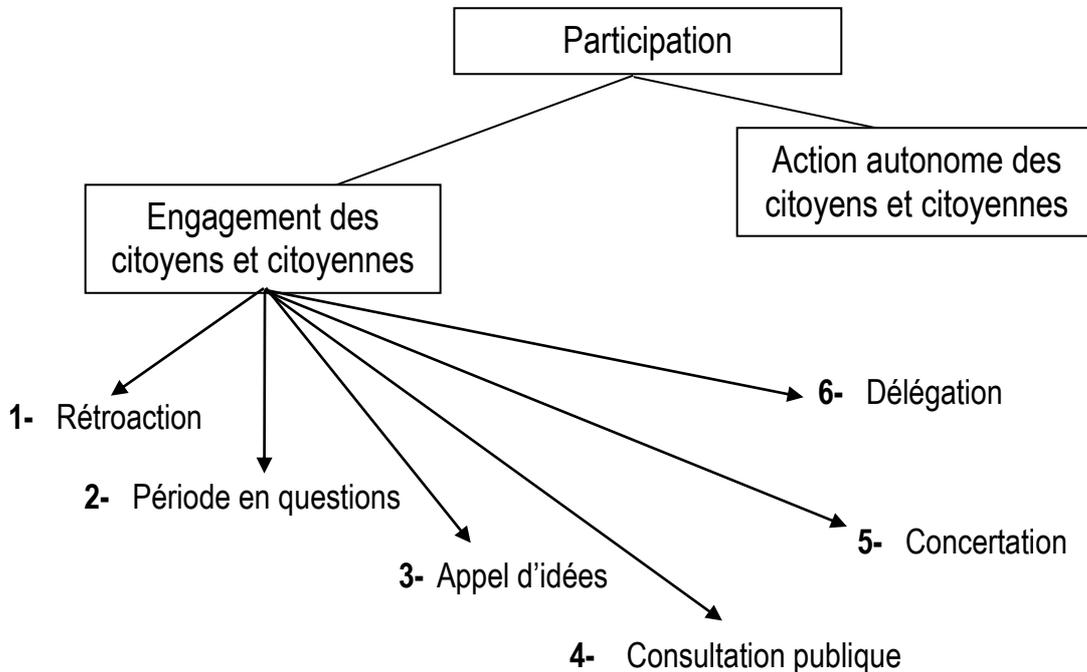


Source : Sherry Arnstein, 1969

De toute évidence, cette typologie à huit niveaux permet de mettre en exergue quelque chose que tant de personnes occultent : le fait qu'il existe des paliers les uns plus significatifs que les autres en matière de participation. Connaître ces paliers permet de décider du mécanisme qu'il faut en fonction des situations et des acteurs interpellés.

À la suite de Arnstein, André Thibault³¹ reprend, quant à lui, un modèle à six échelons afin de situer la consultation qui se pratique à Montréal au Québec. La figure 3 présente ces échelons.

Figure 3 Échelons de participation selon André Thibault



Source : André Thibault, 1991

Selon ce modèle, **la rétroaction** (échelon 1) n'accorde aux citoyens que le pouvoir de réagir aux actions et énoncés des gouvernants ; elle est utilisée pour valider une décision prise ou sur le point de l'être. **La période en questions** (échelon 2) désigne le moment où les citoyens initient et posent des questions aux décideurs, quoique ces derniers n'ont aucun engagement à y donner suite. **L'appel d'idées** (échelon 3) est une invitation des gouvernants aux citoyens à énoncer des idées sur une thématique plus ou moins précise sur laquelle ils se pencheront un jour. Le quatrième échelon - **la consultation publique** - est une invitation du public à participer au processus même de prise de décision ; elle s'appuie sur le désir du décideur d'être influencé par les citoyens, bien que la responsabilité de la prise de décision lui appartienne toujours. Quant à **la concertation** (échelon 5), elle suppose la prise de la décision par des citoyens généralement réunis en associations, groupements reconnus. Enfin, le dernier échelon - **la délégation** - consiste pour les décideurs à confier à un organisme certains de ses pouvoirs et responsabilités d'exécution. À la différence des autres organismes qui ne sont que consultatifs, ces organismes sont décisionnels.

Connaître les différents niveaux de participation est une chose, mais déterminer la cible adéquate à faire participer à une action en est une autre.

³¹ THIBAUT André, 1991, *Comprendre et planifier la consultation publique*, Bureau de consultation de Montréal

2.2.2. La détermination du public adéquat à une participation

Plusieurs techniques sont proposées par John Clayton Thomas (1995) dans son ouvrage « *Action publique et participation des citoyens : pour une gestion démocratique revitalisée* ». Dans ses propositions, l'auteur utilise surtout le terme "gestionnaire" pour désigner les autorités ou responsables publics. Mais, nous ramenons ici ce terme aux élus communaux, notamment les maires.

En effet, plusieurs situations peuvent nécessiter l'implication du public, telles que l'information des citoyens sur les activités de la mairie, la mise en œuvre d'un projet, la construction d'infrastructures, l'introduction d'une réforme, etc. Pour cerner le public adéquat, Thomas propose d'abord de se servir de deux critères :

- i. le critère de l'information adéquate** : qui signifie que le public est susceptible de fournir des renseignements utiles pour la résolution du problème ou pour la décision à prendre ;
- ii. le critère de l'aide à la mise en œuvre** : qui signifie que le public est capable d'affecter positivement la mise en œuvre de la décision en acceptant ou en facilitant son application.

À partir de ces critères, il faut ensuite répondre à quatre interrogations qui partent de la phrase « le public adéquat devrait-il se composer :

- | | | | |
|---------------------------------------|--|---|--|
| a. d'un seul groupe organisé ? | b. de plusieurs groupes organisés ? | c. de citoyens pris individuellement ? | d. ou d'une éventuelle combinaison des trois ?» |
|---------------------------------------|--|---|--|

Pour bien répondre à ces questions, l'auteur suggère d'utiliser l'approche hiérarchique verticale et l'approche ascendante. Dans le cadre d'une approche verticale, le maire (avec l'aide de son personnel) doit se poser certaines questions à savoir : quels types de citoyens peuvent se sentir concernés par le problème ?, qui, dans la population, sera ou risque d'être directement touché ? Ils (maire et son personnel) peuvent alors passer en revue les listes des groupes ou associations existantes et qui pourraient être représentatifs des citoyens en question. Ils peuvent aussi essayer d'élaborer un petit historique rudimentaire des groupes ou citoyens qui s'étaient déjà intéressés à ce problème ou à un qui y est similaire. Toutefois, aussi attentive que puisse être l'administration communale, un groupe, pourtant important, peut facilement échapper au repérage. Et c'est pourquoi le maire doit parfois s'appuyer sur une démarche qui part du bas vers le haut : l'approche ascendante. Cette approche consiste à laisser le public se définir au cours même du processus participatif. Il s'agit de s'efforcer, tandis que l'expérience participative se déroule, de repérer quels groupes et quels intérêts se mettent en évidence, et quelles opinions ils expriment. La suite du processus décisionnel se fera alors avec le ou les groupes repérés.

À la question de savoir quels mécanismes participatifs appliquer, lorsque que les réponses aux interrogations sont a, b, c ou d, Thomas (1995) donne les idées ci-après :

- a.** Si la réponse est « un seul groupe organisé » (telle une association de quartier par exemple), les réunions ordinaires de ce groupe peuvent servir de cadre à l'implication du public ; l'annonce de l'évènement étant déjà assurée par les organes de communication du groupe lui-même.

- b. Par contre, lorsqu'il s'agit de « plusieurs groupes organisés », il faut mettre en place un comité consultatif représentant l'ensemble des groupes et habilité à émettre les avis au nom de tous.
- c. Quand il s'agit de « citoyens pris individuellement », donc d'un groupe inorganisé, Thomas suggère une réunion publique à condition d'en assurer une publicité suffisante et de la programmer à des horaires convenables³².
- d. Pour une situation qui nécessite « un public mixte composé à la fois de groupes organisés et non organisés », il faudra coupler plusieurs mécanismes participatifs. L'auteur ne suggère pas une solution particulière, mais met l'accent sur la nécessité d'assurer la liberté d'opinion à tous et la prise en compte de l'avis majoritaire qui en serait ressorti.

En tout état de cause, nous pensons, au regard de notre pratique du terrain, qu'aucune technique ne garantit que les citoyens "sortent de chez eux". Mais, le fait de conjuguer plusieurs techniques accroît les chances de réussite des divers mécanismes participatifs.

2.2.3. Une pluralité de mécanismes participatifs et des pratiques diversifiées

Face à la grande diversité de mécanismes participatifs qui existent depuis longtemps, il est difficile d'en dresser une liste exhaustive. Les collectivités locales ont le choix entre des mécanismes de courte ou longue durée (Bacqué *et al.* 2005)³³ et des mécanismes institutionnalisés ou informels (Roquefort-Cook, 2015)³⁴. Par ailleurs, la théorie des échelles de participation avec Arnstein (1969) et Thibault (1991) a permis de savoir que les mécanismes participatifs peuvent aussi prendre diverses formes selon le degré d'influence qu'ils permettent aux citoyens d'exercer. Ainsi, Gauthier Mario et Gagnon Lynda proposent en 2013 une classification récente³⁵ qui différencie les mécanismes d'information des mécanismes de consultation et les mécanismes d'implication ou de collaboration des mécanismes délibératifs.

Nous allons explorer trois de ces mécanismes. Ils ont été expérimentés en Allemagne, au Brésil et au Canada. Les deux premiers font référence à la consultation et à l'implication des citoyens dans les processus de planification et de décision. Le dernier montre un cas d'initiative autonome de participation des citoyennes au rayonnement de leur quartier.

³² Convoquer une réunion publique à l'heure des travaux champêtres ou du marché par exemple n'est pas convenable.

³³ In COULIBALY Daouda, 2011, op.cit., p. 18

³⁴ S'inscrivant dans la logique de Blondiaux (2005), Katline Roquefort-Cook (2015) souligne que si la participation à des instances préétablies et formalisées peut faire peur à certains citoyens, d'autres méthodes plus anonymes et moins engageantes en termes de temps et de moyens peuvent devenir une alternative. Le sondage d'opinion, les enquêtes de satisfaction ou encore les sites internet participatifs peuvent être utilisés pour connaître le comportement et l'avis d'un échantillon d'usagers sur un service particulier.

³⁵ GAUTHIER Mario & GAGNON Lynda, 2013, « *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs* », Les cahiers du CRGRNT, n° 1307, Université du Québec, p. 29

*Le modèle allemand des jurys citoyens*³⁶

Les jurys citoyens (en allemand : « Planungszelle », c'est-à-dire les « cellules de planification ») sont nés au milieu des années 1970 en Allemagne. Le modèle a été formulé, testé et standardisé par une équipe de chercheurs de l'université de Wuppertal, au sein du Centre de recherche sur la participation citoyenne dirigé par le professeur Peter Dienel. Un jury est un groupe d'environ 25 citoyens, tirés au sort³⁷ et libérés pour quatre jours de leurs obligations professionnelles et familiales. Il a pour mission de formuler une série de recommandations concernant un problème de politique publique (pollution, traitement des eaux usées, affectation des ressources budgétaires, etc.). Devenus « experts citoyens », les membres du jury sont indemnisés³⁸ pour leur activité et sont accompagnés dans leur travail par une équipe de modérateurs. Le programme du jury se divise classiquement (Dienel, 2002) en cinq temps :

- *le temps d'information* : durant lequel un expert ou deux présentent le sujet à traiter ; ils sont ensuite questionnés de manière factuelle par les citoyens ;
- *le temps de travail en petits groupes* : les citoyens sont répartis en grappes de cinq par tirage au sort pour débattre des enjeux soulevés par le problème et envisager des recommandations ;
- *le temps d'évaluation* : où, après les discussions, les résultats des petits groupes sont exposés en séance plénière et présentés sur des tableaux afin de dégager une liste de priorités ;
- *le temps de discussion avec les élus* : qui a souvent lieu le soir du troisième jour ;
- *le temps des pauses déjeuner ou café* : qui sont des moments vitaux de toute réunion.

Après les quatre journées de travail, l'équipe organisatrice rassemble les recommandations faites par les citoyens et en réalise une synthèse sous la forme d'un « rapport citoyen³⁹ ». Édité en plusieurs exemplaires, il est officiellement remis aux autorités commanditaires lors d'une cérémonie publique.

Le modèle allemand des jurys citoyens, quoique né il y a plus de 40 ans, a été expérimenté dans plusieurs autres pays comme les États-Unis, la Belgique, le Canada, la France. Les résultats obtenus sont largement positifs. Dans la majorité des cas, les citoyens et les élus se disent satisfaits du travail effectué. On observe aussi que les recommandations des jurys s'orientent vers l'intérêt général, la prévention, le consensus et le long terme. Ainsi, on a pu voir le système de transport en commun d'Hanovre (au nord de l'Allemagne) profondément remanié par les citoyens ou le changement de comportements des habitants de Rhône-Alpes⁴⁰ (France) en matière de protection de l'environnement.

³⁶ VERGNE A., 2008, « *Le modèle allemand des jurys citoyens : définition, retour d'expérience, perspectives* » in CAS, 2008, « *La participation des citoyens et l'action publique* », La Documentation française, Paris, p.144

³⁷ Pour le cas de la ville d'Aix-la-Chapelle, par exemple, l'administration municipale a tiré au sort 1.100 personnes et leur a envoyé une invitation officielle. Environ 115 personnes ont répondu positivement ; elles ont été réparties sur les quatre jurys pour avoir environ 25 personnes par groupe. L'administration veille à une composition équilibrée en hommes et en femmes des jurys.

³⁸ Le montant de la rémunération des citoyens accordé par le conseil communal d'Aix-la-Chapelle a été de 130 euros pour les 4 jours.

³⁹ Le rapport citoyen comprend généralement une introduction thématique, la liste des intervenants et des participants, les résultats intermédiaires et finaux classés dans l'ordre de préférence des citoyens. Il est ensuite envoyé à 4 citoyens volontaires pour lecture et corrections.

⁴⁰ FERRY Andréa, « *L'atelier citoyen - les dispositifs de la participation citoyenne* », Fiche technique, <http://www.rhonealpes.fr>, 28/02/2017

Le budget participatif de Porto Alegre (Brésil)

Le budget participatif (BP), dont le premier exercice s'est déroulé en 1989 à Porto Alegre (ville de l'État de Rio Grande do Sul au Brésil), se présente comme un processus de participation directe permettant aux habitants de la ville de décider des priorités d'investissement. Distingué comme bonne pratique par la Banque mondiale, le BP est défini par cette dernière comme « *un processus qui permet aux citoyens et citoyennes de la ville de prendre part aux décisions concernant les priorités budgétaires en termes d'investissements tout en favorisant une gestion saine et transparente des affaires municipales*⁴¹ ».

Dans son fonctionnement, le processus annuel débute par une tournée des élus dans les différents arrondissements de la ville afin de présenter le bilan⁴² financier des investissements de l'année précédente et les prévisions de l'année à venir. Ce qui permet aux citoyens de faire part de leurs appréciations (Gauthier, 2006). Pour ce faire, la ville est divisée en 16 secteurs géographiques et 5 assemblées thématiques⁴³ sont mises en place. Ces assemblées font appel à la négociation entre les citoyens et à la mise en perspective de leurs propres intérêts par rapport à ceux des autres pouvant être plus urgents ou problématiques.

Chacune des assemblées définit ses priorités d'investissement. Ensuite, chacune d'elle élit deux représentants au Conseil du Budget Participatif (CBP). Ces délégués siègeront au CBP avec des représentants de l'Union des employés de la municipalité, de l'Union des associations de quartier de Porto Alegre (UAMPA) et deux professionnels de la municipalité sans droit de vote (Latendresse, 2006). C'est à cette instance que sera élaboré un projet de budget global pour la ville qui tente d'intégrer les priorités adoptées pour chacun des secteurs. Parallèlement, le CBP discute du plan d'investissement qui doit être approuvé par région. À la fin du processus, le projet de budget est soumis aux élus municipaux pour son adoption. Ces derniers peuvent toujours l'amender, ce qui, jusqu'en 2004, s'était rarement produit.

Des résultats tangibles ont été obtenus grâce à ce mécanisme : augmentation du taux de scolarisation, réduction du déficit en pavage des routes, etc. Outre l'augmentation des bénéfices matériels des secteurs, on constate une évolution de la culture politique ainsi que l'instauration d'un nouveau modèle d'interaction au niveau politique (Avritzer, 2005). Du point de vue fiscal et économique, l'évolution des recettes de la mairie démontre que le partenariat établi par la gestion du budget participatif a donné une crédibilité à l'administration municipale pour améliorer la perception des impôts de la municipalité (Cabannes, 2004).

⁴¹ BANQUE MONDIALE, 2003, « *Case Study 2-Porto Alegre, Brazil : Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management* », Note n°71 in GAUTHIER Ève, 2006, « *De Porto Alegre à Montréal : Organismes communautaires et Budget participatif* » Mémoire de Maîtrise en Études urbaines, UQAM, p.19

⁴² Ce bilan recouvre la notion d'imputabilité puisque les élus doivent faire état de ce qui fut réalisé et expliquer les raisons pour lesquelles certains engagements n'ont pas été respectés.

⁴³ Les commissions thématiques "santé et assistance sociale", "développement urbain et social" délibèrent à l'échelon de la ville.

La déclaration citoyenne des femmes de Sainte-Marie (Montréal)⁴⁴

Sainte-Marie était un quartier défavorisé de Montréal au Québec (Canada) qui fait l'objet de développements immobiliers laissant de moins en moins de place aux personnes pauvres. Le Centre d'éducation et d'action des femmes de Montréal (CEAF), qui tient à conserver une mixité sociale, en est venu à se demander à quoi ressemblerait un quartier où il ferait bon vivre. Afin de répondre à cette question, les membres d'un comité dénommé Comité d'Action Locale (CAL) ont décidé d'élaborer, en 2006, la « Déclaration citoyenne des femmes de Sainte-Marie ». C'est une déclaration qui détermine les principes et valeurs d'un arrondissement où il ferait bon vivre. Elle se veut inclusive et concerne, sans discrimination, toutes les femmes résidant dans le quartier Sainte-Marie. Elle vise, entre autres, à faire connaître les bases d'un quartier où il fait bon vivre en tant que femme, à influencer la planification urbaine du quartier selon le regard des femmes, à augmenter les mesures de sécurité afin que les femmes se sentent en tout temps en sécurité et qu'elles puissent prendre part à la vie de ce quartier.

Le processus a comporté plusieurs étapes. Après avoir mobilisé beaucoup de résidentes du quartier, le CAL a été mis en place et a conduit l'établissement des critères d'un quartier où il fait bon vivre ainsi que la proposition d'un premier draft de la Déclaration⁴⁵. Les élus de l'arrondissement ont été impliqués dans l'élaboration et la reconnaissance de la Déclaration. Les membres du CAL se sont également outillés pour en faire la promotion et contribuer à la réalisation des objectifs qu'ils se sont assignés dans la déclaration. Ils ont aussi recueilli des centaines de signatures d'appui, ont participé à la définition du plan d'urbanisme de la ville, ont amené l'arrondissement à tenir compte des femmes dans l'élaboration d'un portrait du quartier.

Les femmes, membres du CAL sont devenues des leaders (qui proposent de nouvelles façons de développer le quartier) et des rapporteuses des points de vue des citoyennes auprès des élu(e)s siégeant dans le conseil d'arrondissement.

Ces trois exemples présentés ci-dessus montrent la variété de mécanismes qui existent pour faire participer les citoyens. Nous les avons choisis non seulement au regard du succès qu'ils ont connu, mais aussi à cause de leur contexte d'émergence et de leur contribution au renforcement de la participation citoyenne dans les pays concernés.

Le diagnostic fait de la situation de la participation citoyenne dans les communes béninoises ainsi que la documentation mobilisée sur la thématique nous ont davantage éclairée et nous permettent ici de formuler des réponses anticipées aux questions de recherche précédemment posées au point 1.3.2.

⁴⁴ MERCIER Clément et al. 2009, *op.cit.*, p. 33

⁴⁵ <http://www.ceaf-montreal.qc.ca/public/declaration-citoyenne.html>

2.3 Formulation des hypothèses de recherche et proposition d'un modèle théorique

2.3.1. Hypothèses de la recherche

À titre de rappel, la question principale à laquelle la présente recherche souhaite répondre est : comment assurer une participation effective des citoyens à la gestion des affaires locales ? Et nous avons retenu d'élucider cette question par deux interrogations spécifiques à savoir : quels sont les handicaps qui entravent l'effectivité de la participation citoyenne dans les communes béninoises ? Et pourquoi les parties prenantes à la participation citoyenne ne réussissent pas encore à la stimuler ?

Sur la base des facteurs découverts dans la revue de littérature et qui expliquent comment la participation citoyenne peut être effective, nous formulons les hypothèses ci-après :

H1 : La méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs et la non-appropriation par les élus des mécanismes de promotion existants constituent les handicaps majeurs à l'effectivité de la participation citoyenne.

H2 : Les parties prenantes à la promotion de la participation citoyenne ne réussissent pas encore à la stimuler parce qu'elles n'ont pas mis en place un mécanisme pour régir les interactions entre elles.

En plus des hypothèses de recherche, nous pouvons choisir un modèle théorique de réponse qui nous guidera lors des enquêtes de terrain.

2.3.2. Vers la proposition d'un modèle théorique

Tenant compte des différents courants de pensée étudiés et exposés au point 2.2 du présent chapitre, notre proposition de modèle théorique prend en compte deux principaux éléments : les niveaux qui permettent de mesurer l'effectivité de la participation citoyenne et la typologie des mécanismes participatifs.

Par rapport au premier élément, nous pensons que les échelles de mesure proposées par Arnstein (1969) semblent les plus exhaustives, allant même de la non-participation jusqu'à un pouvoir réel de décision détenu par le citoyen. Toutefois, étant donné que les communes béninoises ont dépassé la non-participation, la présente étude s'intéressera alors aux autres échelles sur lesquelles il faut désormais les faire gravir. Le deuxième élément sur lequel se base notre modèle théorique est la typologie des mécanismes participatifs. Nous partageons la typologie proposée par Gauthier et Gagnon (2013), car elle rejoint plus ou moins les échelles de participation d'Arnstein et est plus récente.

Au regard de tout ceci, nous proposons un modèle synthèse qui est une échelle nominative comportant les cinq niveaux ci-après : information, consultation, implication, codécision et *empowerment*. Nous rappelons que :

- **l'information** consiste à produire et à fournir des renseignements et documents sur l'action communale à l'intention des citoyens ; c'est une relation unidirectionnelle ;
- **la consultation** est une relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens donnent leur opinion ;

- **l'implication** est une relation à sens multiple dans laquelle les citoyens sont véritablement associés à toutes les étapes du processus décisionnel ;
- **la codécision** est un niveau avancé de participation qui consiste à travailler en partenariat avec le citoyen pendant toutes les étapes du processus décisionnel ;
- **l'empowerment**, en tant que niveau le plus élevé, confère au citoyen suffisamment de pouvoir pour s'assurer une influence sur la décision et sur sa mise en œuvre.

Ainsi, les mécanismes de participation peuvent être vus sous un angle graduel où, de gauche à droite, ils permettent au citoyen d'assumer une responsabilité de plus en plus grande (voir ci-dessous).

Figure 4 Modèle théorique de la participation citoyenne



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

Au final, on peut retenir pour ce chapitre que le besoin d'impliquer la population dans toute action publique locale s'est beaucoup accru ces dernières années, en réponse aux insuffisances du mode de gouvernance représentative dans certaines sociétés. Pour alors pallier les lacunes de la démocratie représentative, certains auteurs ont estimé qu'il fallait réinventer la démocratie pour qu'elle soit participative voire délibérative. D'autres se sont prononcés sur les échelles qui peuvent servir à mesurer l'effectivité de la participation. Une diversité de mécanismes a été pratiquée depuis lors.

Ces divers écrits théoriques nous ont permis d'anticiper des réponses à nos questions de recherche et de définir un modèle théorique.

La prochaine étape du travail consiste à procéder, après démonstration, à leur confirmation/infirmation. Mais avant, des outils méthodologiques méritent d'être convoqués.

3 DE L'ANALYSE DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES À L'ADOPTION D'UN MODÈLE DE RÉFÉRENCE POUR LE BÉNIN

Dans les chapitres précédents, nous avons posé le problème de l'ineffectivité de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales au Bénin et avons proposé un modèle théorique à partir d'une revue documentaire. Dans le présent chapitre, nous présenterons l'approche méthodologique et les outils qui ont servi à la conduite de l'étude en général, et en particulier, à l'analyse des expériences des trois pays enquêtés au cours du stage académique effectué à la Commission Économique pour l'Afrique/Bureau Sous-Régional pour l'Afrique du Nord (CEA/BSR-AN).

3.1 L'approche méthodologique de l'étude

Pour réaliser cette recherche, nous avons adopté une approche mixte. De la revue documentaire à l'analyse comparative, nous avons utilisé des outils aussi bien qualitatifs que quantitatifs. Mais avant, nous avons défini les variables de l'étude.

3.1.1. Du choix des variables de l'étude

Une variable est d'une manière générale « *un symbole auquel on peut assigner des valeurs ; il s'agit d'un concept défini d'une manière telle qu'il puisse être observé et mesuré ; ce concept devant toutefois être susceptible de prendre plus qu'une valeur, c'est-à-dire de varier*⁴⁶ ». Dans la dernière section du chapitre précédent, nous avons défini le modèle théorique qui nous a guidée pour le reste de l'étude. Inspiré de Sherry Arnstein (1969), ce modèle comprend cinq niveaux à savoir : l'information, la consultation, l'implication, la codécision et l'*empowerment*. Une participation citoyenne effective dépend donc de l'atteinte de ces cinq niveaux. La variable dépendante de la présente étude est alors « la participation citoyenne » qui est fonction des cinq niveaux sus-cités.

En plus des questions liées aux variables, le guide d'entretien utilisé lors des enquêtes permettra de déterminer les parties prenantes du processus participatif et l'interaction existante entre elles.

3.1.2. De la revue documentaire à l'analyse comparative

La revue documentaire a commencé depuis l'université par la lecture de quelques ouvrages sur la participation citoyenne et l'action publique. Elle a été transversale à toutes les étapes de la recherche. Nous avons exploité la littérature académique (courants de pensée, théories) et la littérature grise (pratiques professionnelles d'ailleurs). Les écrits recensés à travers cette revue ont servi pour la rédaction de tous les chapitres. Mais, ils ont surtout servi pour la rédaction du deuxième chapitre en permettant, notamment, la définition d'un modèle théorique.

⁴⁶ Définition inspirée des écrits de Kerlinger (1986), Mace (1988) et Sekaran (1992) ; in Diallo Thierno, 2016, « *Cours de méthodes de recherche et d'intervention : l'approche hypothético-déductive* », Université Senghor d'Alexandrie, p. 24

Par rapport à l'analyse comparative, elle a été choisie dans une logique de capitalisation des expériences pratiquées sur d'autres contrées en vue de renforcer les mécanismes participatifs béninois. Elle a porté sur trois pays africains : deux situés au nord de l'Afrique (Maroc et Tunisie) et le troisième situé au nord-ouest (Mauritanie). En effet, le contexte socio politique de ces pays fut marqué en 2010 par des revendications et soulèvements populaires qui ont traduit « *la volonté de renforcer les droits fondamentaux tout en allant vers un meilleur équilibre des pouvoirs*⁴⁷ ». L'intérêt de la population pour la gestion des affaires publiques a augmenté.

Dans le cadre de la présente étude, l'analyse comparative, proprement dite, a consisté à répertorier les expériences du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie et à en faire une lecture critique. En les comparant à celles existantes au Bénin, nous en avons tiré les éléments positifs et négatifs dont il faut tenir compte pour améliorer les pratiques béninoises. Précisons, toutefois, qu'il ne s'est pas agi d'analyser les expériences pays par pays, l'objectif n'étant pas de savoir qui est le meilleur. Nous avons plutôt fait une analyse thématique, en tenant compte des niveaux qui rendent complète la participation.

3.1.3. Des enquêtes de terrain

Pour déterminer les handicaps à une effectivité de la participation citoyenne et les parties prenantes au Bénin, nous nous sommes servis des résultats de plusieurs enquêtes. La principale est une enquête nationale initiée en 2014 par le ministère en charge de la décentralisation et appuyée par la coopération allemande au développement (GIZ et KfW). C'est un sondage qui a permis d'analyser la perception des acteurs sur les dix ans de mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale à travers ses deux principaux volets : la décentralisation et la déconcentration. Ce sondage a servi en même temps au renseignement de certains indicateurs du programme bénino-allemand d'appui à la décentralisation et au développement communal (PDDC/GIZ). La cible est constituée des conseils et personnels communaux des 77 communes du Bénin, des organisations de la société civile, des ministères sectoriels, des services déconcentrés de l'État et de la population (ménages) de 35 communes. La taille totale de l'échantillon s'élève à 6.472 personnes, dont 3.228 femmes et 3.244 hommes. Nous avons également exploité les résultats d'une étude sur l'accès à l'information réalisée en 2015 dans les 77 communes du Bénin, sur commande du programme PDDC/GIZ. L'exploitation de ces enquêtes se justifie par la fiabilité de leurs résultats et par les larges échantillons représentatifs qu'elles couvrent. Ils nous permettent de vérifier aisément les hypothèses H1 et H2 formulées dans le deuxième chapitre.

Pour l'analyse des expériences du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie, l'investigation a été de type "étude de terrain non expérimentale". L'échantillonnage choisi est non probabiliste. Nous avons fait un choix raisonné qui tient à trois facteurs essentiels : i) la nécessité de tenir compte des différents types d'acteurs de la chaîne de la participation citoyenne, ii) la limite de temps dont nous disposions en stage

⁴⁷ AKESBI Azzedine, 2013, « *La constitution et sa mise en œuvre : gouvernance, responsabilité et (non) redevabilité* » in : Friedrich Ebert Stiftung, Faculté de Droit de Souissi, Colloque sur la nouvelle constitution marocaine à l'épreuve de la pratique, 18 et 19 avril 2013, Rabat

pour mener les enquêtes et iii) la nécessité de plus de ressources humaines et financières si nous devons couvrir un large échantillon. Globalement, pour les trois pays, la cible fut constituée d'acteurs nationaux, communaux et de citoyens lambda. Les acteurs nationaux ont été identifiés en tenant compte des partenaires essentiels de la Commission Économique pour l'Afrique sur la thématique de la gouvernance. Ainsi, nous avons pu toucher des structures étatiques, des partenaires techniques et financiers, des organisations de la société civile, etc. Les élus et personnels de 24 communes et régions des trois pays ont été également sollicités pour leur réponse aux questionnaires. Quant aux citoyens, nous profitons de toutes les occasions qui se présentaient à nous pour les interroger. D'autres ont été sollicités pour la réponse aux questions en ligne.

Au total, 87 personnes ont été touchées par les entretiens et les réponses en ligne. Le tableau suivant présente la liste des cibles enquêtées par catégorie d'acteurs.

Tableau 1 Présentation des cibles enquêtées au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

Catégorie d'acteurs	Structure	Maroc	Mauritanie	Tunisie
Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	CEA/BSR-AN	7	--	--
	PNUD	2	1	3
	ONU-Femmes	1	--	--
	GIZ	3	2	1
	Fonds Andalous de Municipalité pour la Solidarité Internationale (FAMSI)	2	--	--
Organisations de la Société Civile	Fondation Heinrich Böll	1	--	--
	École Citoyenne des Études Politiques	1	--	--
	Indépendant	--	1	--
	Mouvement Démocratie Paritaire	1	--	--
Structures étatiques	Ministères en charge de la décentralisation	1	1	1
	Institut National de Développement Humain	1	--	--
Communes, Régions	Tétouan, Larache, Salé, Séfrou, Fès, Oujda, Errachidia, Ouarzazate, Benguerir, Khemisset, Meknès, Beni Mellal, Zagoura	13	--	--
	La Marsa, Tunis, Jendouba, Radès, Kélibia, Bardo, Bouralem, Sayada, Bourguiba	--	--	9
	Nouakchott, Sebkha	--	2	--
Citoyens	autre personnel de la CEA/BSR-AN, particuliers rencontrés dans le tramway, conducteurs de taxi-ville, commerçants, étudiants, commercial, journaliste, etc..)	12	5	8
Total		45	12	30
			87	

Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

3.1.4. Des instruments de collecte et d'analyse des données

Pour l'exploitation des rapports d'enquête, nous avons utilisé des tableurs Excel dans lesquels nous avons répertorié les types d'informations recherchées. Nous avons ainsi classé les mécanismes participatifs dans une première rubrique, les acteurs qui interviennent dans le processus participatif dans une deuxième et les difficultés rencontrées dans une troisième. Après une lecture chronologique des rapports, il est procédé à une synthèse des informations collectées dans chacune des rubriques avant de les exploiter pour la rédaction.

Concernant l'enquête dans les trois pays, nous avons procédé à des entretiens individuels semi-dirigés et à l'administration de questionnaires en ligne⁴⁸ :

- un guide d'entretien a été conçu avec Microsoft Word et a servi de fil conducteur pour échanger avec les personnes rencontrées sur place au cours du stage au Maroc ;
- pour le reste des acteurs du Maroc et ceux de la Mauritanie et de la Tunisie, un questionnaire a été élaboré. Il a été conçu en ligne avec le formulaire d'enquête "Google forms" (un outil du moteur de recherche Google). Il comporte plusieurs rubriques de plusieurs questions et fut élaboré en fonction de 4 grandes catégories d'acteurs à interroger : les structures étatiques et les partenaires d'appui, les élus et personnels communaux ou régionaux, les organisations de la société civile et les citoyens (voir annexes n° 1, 2, 3 et 4).

Conformément au modèle théorique défini dans le chapitre précédent, les principales questions visaient à savoir quelles actions sont menées par l'un ou l'autre des acteurs en matière d'information, de consultation, d'implication, de codécision ou d'autonomisation des citoyens. D'autres questions visaient à recueillir une appréciation subjective des enquêtés par rapport à l'organisation des instances participatives dans leur localité et à leur satisfaction générale des mécanismes de participation.

L'analyse des données collectées a démarré par la retranscription dans le formulaire Google forms des informations obtenues lors des entretiens, sans interpréter ni changer le contenu des réponses. Ainsi, le traitement des réponses s'est fait automatiquement, question par question, et les réponses données à chacune des variables d'une question sont affichées en pourcentage. Ceci a beaucoup facilité la présentation et la discussion des résultats dans la section suivante.

3.2 Les expériences de participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

Les expériences seront simplement présentées dans cette section suivant les cinq niveaux retenus dans le modèle théorique défini au chapitre précédent. Toutefois, rappelons d'abord qu'elles ont été possibles à recenser et à analyser grâce au stage académique effectué au Maroc.

⁴⁸ <https://goo.gl/forms/zdadsGKngGUU7vQM2>

3.2.1. Le stage à la CEA/BSR-AN en bref

La Commission Économique pour l'Afrique (CEA) est l'une des cinq commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies. Créée en 1958 par le Conseil Économique et Social des Nations Unies, elle est composée de 54 États membres. Ses domaines thématiques prioritaires sont : politique macroéconomique, intégration régionale et commerce, développement social, ressources naturelles, innovation et technologie, genre et gouvernance⁴⁹. Basée à Addis-Abeba en Éthiopie, elle est composée de cinq divisions organiques, d'agences opérationnelles et de cinq bureaux sous-régionaux.

C'est le Bureau Sous-Régional Afrique du Nord (BSR-AN) situé à Rabat au Maroc qui nous a accueillie pour le stage de mise en situation professionnelle. Ce bureau couvre sept pays : l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, le Soudan et la Tunisie. Il est dirigé par un Directeur auquel sont rattachées trois sections qui travaillent à la collecte de statistiques régionales, à la promotion du consensus politique et au renforcement des services consultatifs. Il s'agit de la section des initiatives sous-régionales (où nous étions affectée), du Data center et du support administratif (voir organigramme en annexe n° 5).

Au démarrage du stage, nous avons élaboré un chronogramme de déroulement qui a servi de fil conducteur et d'outil de suivi durant les dix semaines du stage (voir annexe n° 6). Le tour des services du bureau nous a permise de constater que les activités dans le domaine prioritaire "Gouvernance et Genre" ont été ralenties du fait de la fusion de la division qui s'en occupait avec la section "Data center". Mais, une des activités phares s'est poursuivie : la production du "Rapport sur la gouvernance en Afrique" chaque deux ans. Étant donné que le bureau intervient indirectement sur la thématique de la participation citoyenne, nous avons été orientée vers les autres agences des Nations Unies qui traitent de cette question ainsi que diverses organisations agissant dans le domaine. À l'aide d'un *mapping*, nous avons répertorié différents acteurs à rencontrer (voir annexe n° 7).

Après les premiers entretiens, des réorientations ont été opérées en accord avec notre tuteur de stage et notre directeur de mémoire. Ces réorientations se réfèrent au choix de traiter des expériences de deux pays supplémentaires (Tunisie et Mauritanie) au lieu du Maroc seul comme prévu initialement ; et à l'option de faire une analyse comparative au lieu d'un *benchmarking* (au sens complet du terme) comme il était prévu. Cette option permet que les résultats de l'analyse comparative profitent, dans une certaine mesure, à tous les pays enquêtés et non au Bénin seul, comme ça aurait été le cas si l'approche méthodologique demeurait le *benchmarking*.

Au final, le stage à la CEA/BSR-AN a été bénéfique, en ce qu'il a favorisé le recentrage de la problématique et la possibilité de diversifier les expériences à comparer.

⁴⁹ <http://www.uneca.org/sro-na>

3.2.2. Les mécanismes participatifs pour informer et communiquer avec les citoyens

Que ce soit au Maroc, en Mauritanie ou en Tunisie, les collectivités territoriales (communes et régions) enquêtées utilisent une variété de mécanismes pour **informer et communiquer** avec leur population.

Figure 5 Dispositifs d'information et de communication au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

Comme le montre ce graphique, les dispositifs les plus utilisés sont la création d'un service d'information et de communication à la mairie, l'information sur les prestations de la mairie et leurs coûts, sur la tenue des sessions du conseil communal/régional et des délibérations qui en sont issues. Mais, les communes et régions confectionnent également des affiches et des dépliants, font passer des communiqués sur les radios locales et publient des informations sur leur site web. Certaines utilisent aussi la technique de proximité à travers les crieurs publics ; d'autres ont mis en place un système de gestion des plaintes. Seulement 33% des collectivités territoriales enquêtées utilisent ce mécanisme, mais il paraît assez innovant de par les résultats qu'il permet d'obtenir (voir ci-dessous).

Mettre en place un système de gestion des plaintes, pour instaurer de bonnes relations avec les citoyens

La mise en place d'un système de gestion des plaintes s'inscrit dans les dispositions des constitutions de la République Tunisienne et du Royaume du Maroc⁵⁰. Il consiste à recevoir, traiter et répondre aux réclamations des citoyens de manière systématisée. Les réclamations peuvent porter sur les démarches administratives, le non-respect des lois et réglementations, la qualité et l'accès aux services sociaux de base, le non-respect des règles de l'urbanisme ou de l'environnement. Un bon système de

⁵⁰ Article 139 de la constitution de 2014 de la République de Tunisie ; articles 15 et 27 de la constitution de 2011 du Royaume du Maroc

gestion des plaintes peut être composé en six étapes⁵¹ : 1) l'accès, 2) le tri et le traitement, 3) l'accusé de réception, 4) la vérification et l'action, 5) le suivi et l'évaluation, et 6) le retour d'information. Les exemples ci-dessous illustrent comment ces six étapes peuvent être mises en œuvre :

L'accès au système commence par l'information de la population de l'existence d'un tel système. Ensuite, les plaintes et réclamations s'effectuent à l'aide d'un formulaire et par différents canaux allant des traditionnels (courrier formel, dépôt de courrier dans une boîte de réclamations, audience avec un élu) aux modernes (réseaux sociaux). Certaines communes tiennent des journées de permanences réparties entre les différents conseillers à différentes heures de la semaine ; d'autres font déposer les plaintes en ligne (Commune de Salé au Maroc : <https://fr.villedesale.ma/services-du-site/depot-plaintes>).

L'accusé de réception par l'administration locale est systématisé uniquement dans le cas de réclamations écrites, où un numéro de dossier est donné avec une décharge (commune de Menzel Bourguiba en Tunisie). Si des réclamations ont été émises pendant une réunion du conseil municipal, elles sont inscrites dans le procès-verbal de la réunion (commune de Sayada en Tunisie).

Pour **le tri et le traitement** de ces plaintes, ils dépendent en grande partie du mode de dépôt. Dans la commune de La Marsa en Tunisie, les réclamations sont triées par le secrétariat général de la commune, en collaboration avec le cabinet du président⁵² de commune, qui les transmet ensuite au service concerné pour traitement. Par contre, dans la commune de Menzel Bourguiba (Tunisie), qui dispose d'un "Guichet unique pour les citoyens", les requêtes sont triées par l'agent d'accueil et transmises par intranet directement aux services concernés.

Après le traitement, **la vérification** se fait souvent sur ordre du secrétaire général et/ou du président de la commune et **l'action** est exécutée par le service technique ou administratif concerné. Pour les délais de réponse, certains sont fixés par le cadre réglementaire, d'autres indiqués par le secrétaire général au moment de la transmission d'instructions aux services (commune de Bousalem en Tunisie).

S'en suivent **le suivi et l'évaluation** de la réponse : À Bousalem par exemple, la commune s'est engagée, dans une charte exposée à l'entrée de la mairie, à faire le suivi des réclamations écrites sous 21 jours. Ailleurs, le respect des délais est coordonné par une Cellule de suivi (Oujda au Maroc⁵³).

La dernière étape du système est le **retour d'information**, soit en apportant la réponse lors d'une prochaine réunion du conseil, soit directement aux réclamants lorsqu'ils se présentent dans les bureaux de la mairie.

Plusieurs problèmes sont répertoriés et résolus grâce à un système de gestion de plaintes. C'est le cas dans la commune de La Marsa en Tunisie où une plainte concernant un point noir d'ordures ménagères a été reçue et traitée par le service environnement. Les plaintes et réclamations permettent aux communes de répondre aux attentes des citoyens et de rectifier, au besoin, une action de la mairie. Pour les citoyens, exprimer une réclamation est un acte citoyen, qui permet de résoudre d'éventuels problèmes et d'exiger une meilleure administration/gestion de leur commune.

⁵¹ CPSC, 2015, « *Guide sur les Mécanismes de Gestion des Plaintes* », Programme PDUGL, Banque Mondiale

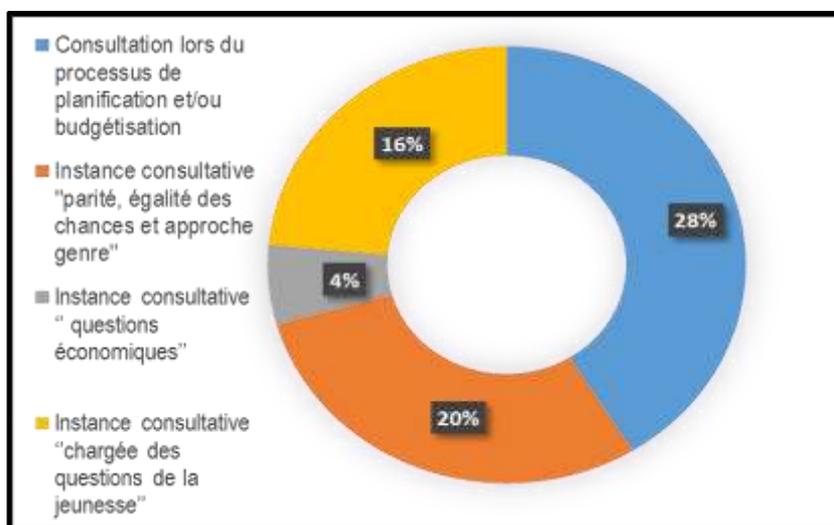
⁵² Les termes "Président" et "Vice-président" de commune sont les équivalents de "Maire" et "Adjoint au Maire" de la commune.

⁵³ GIZ Maroc, 2016, « *Diagnostic de la situation dans les communes d'intervention du Programme de gestion de proximité* », p. 18

3.2.3. Les mécanismes participatifs pour consulter et impliquer les citoyens

Tout comme pour l'information et la communication avec les citoyens, **les dispositifs de consultation** sont variés. Mais, quatre principaux dominent ; tel que le montre le graphique ci-dessous.

Figure 6 Mécanismes de consultation au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

La consultation des citoyens lors du processus de planification communale est le mécanisme le plus utilisé par les communes et les régions. Il s'agit d'élaborer les documents de planification (plan communal de développement, schéma directeur d'aménagement urbain) selon une approche participative. Pour le Plan Communal de Développement (PCD) par exemple, l'approche participative consiste en une véritable concertation avec la population et les acteurs locaux pour déterminer conjointement avec la commune les orientations générales du PCD et les moyens à mobiliser pour sa mise en œuvre. Accompagnée par le programme ART GOLD⁵⁴, la commune urbaine de Tétouan au Maroc a appliqué cette approche pour l'élaboration de son PCD. Cela lui a valu le 2^{ème} Prix du "EME3 Cities Awards 2011"⁵⁵ à Barcelone en Espagne. Quant aux autres instances thématiques, elles sont notamment en vigueur au Maroc et ont été créées par le Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°114-14 relative aux régions (article 117).

Par rapport aux **mécanismes d'implication**, ce sont des dispositifs de concertation qui accordent une réelle influence aux citoyens dans la prise de décision au niveau local. L'existence de ce genre de dispositif dans les communes et les régions a été confirmée lors des enquêtes par les organisations de la société civile (100% des interviewés), les structures étatiques et les PTF (100%) et les citoyens (31%). Les rencontres les plus citées sont : la réunion de concertation avec la société civile, le conseil

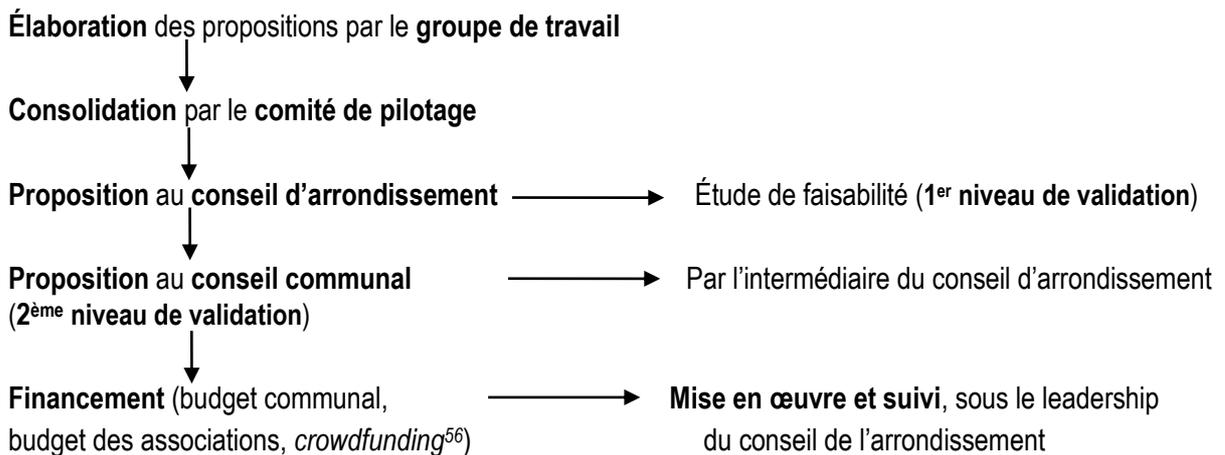
⁵⁴ Lancé en 2007, dans deux régions pilotes du Maroc, le Programme ART GOLD du PNUD Maroc vise à promouvoir la gouvernance démocratique au niveau décentralisé, par une approche participative et concertée tant au niveau de la programmation du développement local que dans la gestion des ressources provenant de la coopération internationale.

⁵⁵ Le prix vise à faire connaître des bonnes pratiques en matière de planification urbaine, pour promouvoir le transfert de connaissances et des bonnes pratiques et ainsi sensibiliser sur les défis et solutions qui se développent au Sud de la Méditerranée.

de consultation sur le climat, le Groupe de Travail Régional (GTR) créé pour faciliter l'implication des citoyens dans la mise en œuvre et le suivi du PCD. En plus de donner leurs avis, les citoyens sont invités au cours de ces rencontres à proposer de nouvelles idées sur un secteur du développement local. C'est le cas du "Comité de Concertation de Tabriquet".

Le Comité de Concertation de Tabriquet, une expérience de réseautage et de mobilisation des acteurs

Le Comité de Concertation de Tabriquet (CCT) est une instance de concertation et de coordination, née en 2005 dans le cadre d'un projet d'appui au développement local urbain pour l'arrondissement de Tabriquet dans la commune urbaine de Salé au Maroc. Il a été composé au départ d'associations locales de la commune, a été progressivement structuré en commissions thématiques puis en groupes de travail ; ce qui a permis d'intégrer d'autres acteurs et d'augmenter sa représentativité. Les groupes de travail du CCT regroupent les personnes intéressées par ladite thématique (individus, associations, service de l'arrondissement, etc.). Actuellement, deux groupes de travail existent et travaillent, l'un sur l'environnement, l'autre sur l'alphabétisation. Ils sont chargés de réaliser un diagnostic permanent, de prendre connaissance des projets de l'arrondissement en la matière et de faire des propositions d'actions prioritaires. Le circuit de fonctionnement du CCT se dessine comme suit :



Le Comité de Concertation de Tabriquet a permis de renforcer le dialogue entre les associations, l'arrondissement et la commune de Salé et de financer la gestion des ordures ménagères. Ce genre de dispositif accroît la légitimité et la crédibilité de l'action communale : « *ce comité est très important pour nous ; c'est grâce à lui que nos associations s'assurent que nous faisons ce qu'il faut pour le développement de Salé...* », affirmait le Chargé de mission du Maire de Salé lors de notre entrevue.

3.2.4. Les mécanismes participatifs pour codécider avec les citoyens et les autonomiser

Ces deux derniers types de mécanismes constituent les "parents pauvres" de la participation citoyenne dans les pays enquêtés.

⁵⁶ « Le crowdfunding (financement participatif) est un mode de collecte de fonds, réalisé via une plateforme internet, permettant à un ensemble de contributeurs de choisir collectivement de financer directement et de manière traçable des projets identifiés » <https://www.afecreation.fr/>

Des entretiens réalisés avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) du Maroc et quelques PTF, il ressort que quelques dispositifs de coopération étroite avec les citoyens existent à travers les associations et groupements locaux. Les associations sont utilisées comme relais de l'action publique. Pour faciliter une telle démarche, l'État a d'abord aménagé la législation sur les associations en leur accordant plus de liberté d'actions en matière patrimoniale, mais en y mettant des obligations de transparence. Aussi, des mécanismes de financements spécifiques ont été mis en place pour faciliter le partenariat entre elles et les collectivités locales⁵⁷. Pour les projets gérés dans cette logique, la planification, la programmation et la mise en œuvre des activités sont alors déléguées à l'association. Elle signe une convention avec la commune, mais gère la mission qui lui est confiée selon ses propres procédures. Cette indépendance vis-à-vis des règles de dépenses publiques facilite l'accomplissement de la mission et surtout l'adhésion des populations bénéficiaires. C'est le cas du projet d'aménagement du bassin versant de l'Inaouen confiée à l'association "Enda-Maghreb".

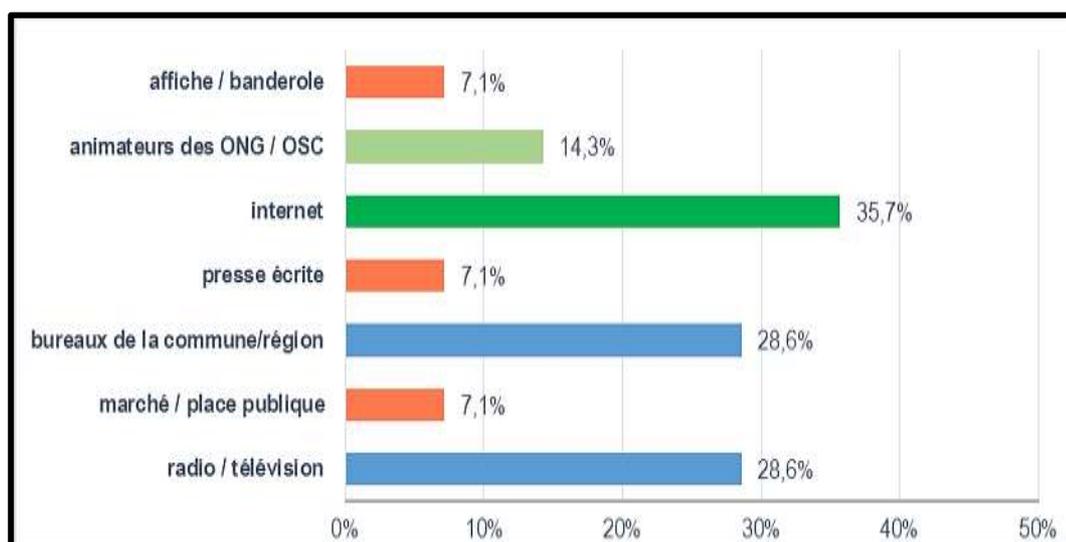
Les expériences présentées dans cette section montrent la variété de mécanismes utilisés au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie. Il convient d'en faire une analyse critique.

3.3 Les éléments d'analyse des mécanismes décrits

3.3.1. Les facteurs de succès relevés

Par rapport à l'information et la communication, nous pensons que l'ampleur de l'utilisation des sites web et la présence des communes sur les réseaux sociaux sont un facteur important de réussite de la communication avec les citoyens. La majorité d'entre eux affirme recevoir des informations sur les activités communales beaucoup plus via internet (voir figure ci-dessous).

Figure 7 Canaux d'information des citoyens au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

⁵⁷ BIRD, 2006, *Approches participatives au Maroc : bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en œuvre de l'INDH*, p.13

Par ailleurs, l'instauration d'un système de gestion des plaintes au niveau des communes et des régions paraît un mécanisme intéressant à reproduire par les communes béninoises. Nous y voyons un avantage principal en ce qu'il permet une communication transparente et ouverte avec la population.

Du côté des mécanismes de consultation et de concertation, les acteurs interrogés ont eux-mêmes identifié comme bonne pratique la création d'un Groupe de Travail Régional pour faciliter l'implication des citoyens dans la mise en œuvre et le suivi du PCD. Pour notre part, nous relevons, en plus, certains facteurs qui ont favorisé, de façon générale, la réussite des mécanismes. Il s'agit :

- des exigences juridiques instaurées par les constitutions et les lois organiques dans les trois pays ;
- de la volonté de certaines communes à utiliser des approches participatives ;
- de la responsabilisation des citoyens impliqués dans les processus participatifs et
- de la diversité des PTF qui accompagnent ces processus (GIZ, ONU, UE, Banque Mondiale, etc.).

Particulièrement, sur ce dernier facteur, les PTF sont nombreux et donnent des appuis très pertinents. Une cartographie des PTF enquêtés dans les trois pays est disponible en annexe n° 8.

Ce sont là des éléments dont il faut tenir compte pour une capitalisation de l'une ou l'autre des expériences au Bénin. Il faudrait aussi tenir compte des aspects à améliorer.

3.3.2. Les facteurs à améliorer

Les aspects que nous relevons ici concernent les insuffisances ou les problèmes détectés par les personnes interrogées au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie.

En matière d'information, la fréquence à laquelle les messages sur les activités des communes ou des régions sont diffusés est plutôt rare (selon 71,4% des citoyens). De même, bien que certaines communes et régions disposent de site internet, la maintenance et la mise à jour de ces sites ne sont pas régulières.

Par rapport aux rencontres de consultation et de concertation, à la question de savoir « *comment se déroule généralement l'organisation pratique de ces rencontres (choix des participants, canal d'invitation, dispositions logistiques, etc.)* », 20% des citoyens répondent « *très mal* », 30% affirment que « *le choix des participants est parfois aléatoire* », le reste n'en a « *aucune idée* ». Du côté des organisations de la société civile, 33% confirment le « *choix, parfois, aléatoire des participants* », 33% également conditionnent cela à la « *volonté personnelle des élus* » et le reste pense qu'il y a « *présélection et arbitrage des participants* ». Quant à l'ambiance parmi les participants, certains pensent qu'elle est « *médiocre* », « *déplorable* » ou « *qu'il y a parfois des disputes* ». Mais, que les interventions sont, tout de même, de « *bonne qualité* ».

Par ailleurs, l'enquête a aussi révélé que des mécanismes visant à rendre compte aux citoyens sont inexistantes. Des pratiques telles que l'organisation des audiences ou des assemblées publiques de reddition de compte sont quasi absentes. Pourtant, la redevabilité est une exigence de gouvernance.

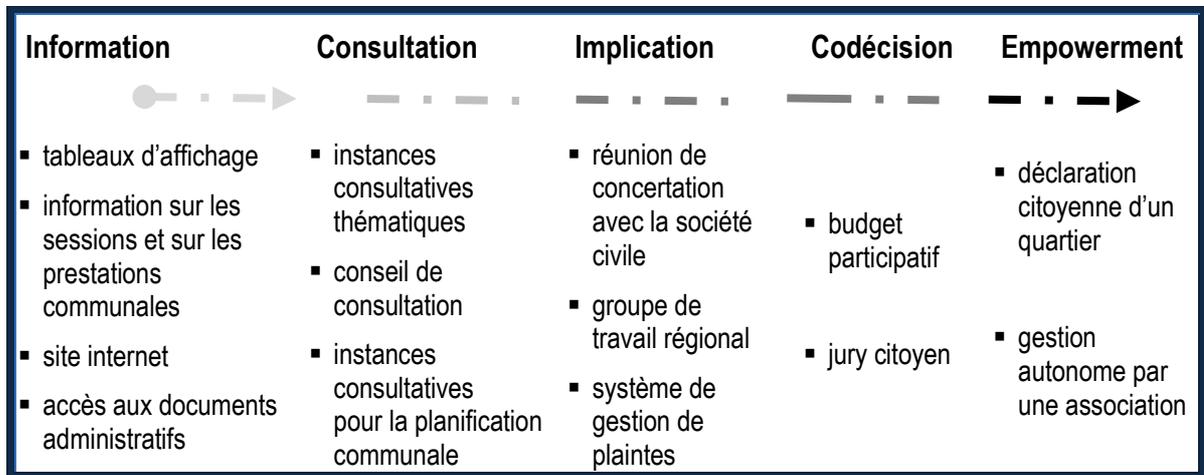
D'autres insuffisances ont été relevées notamment en Mauritanie. Réalisée en 2016 par la DGCT avec l'appui de la GIZ, une étude portant sur les 218 communes mauritaniennes révèle les constats ci-après: « concernant la rencontre du conseil municipal avec la population, le taux reste faible ; moins de 40 % des communes rencontrent la population directement. Il en est de même des fédérations, notamment de femmes. La tranche de la population la plus liée au conseil municipal est la société civile à travers ses représentants (70 %). Pourtant, le conseil municipal est censé se mettre à la portée de tous ».

D'une façon générale, nous avons remarqué que la satisfaction des populations par rapport aux services sociaux de base influence beaucoup leur appréciation. Entre "pas du tout satisfait" et "moyennement satisfait", les réponses sont partagées équitablement : 50% pour chaque variante.

3.3.3. Élaboration d'un modèle de référence

Dans le chapitre 2, nous avons fait un essai de modèle théorique comprenant cinq niveaux (information, consultation, implication, codécision et *empowerment*) qui rendent effective la participation citoyenne. En analysant des expériences du Canada, de l'Allemagne et du Brésil et d'autres expériences pratiquées en Afrique de l'ouest et du nord (Maroc, Mauritanie et Tunisie), nous avons découvert différents mécanismes qui peuvent concrétiser ces cinq niveaux. Considérant que ces mécanismes sont des variables qui caractérisent les cinq niveaux du modèle théorique défini, nous pouvons maintenant retenir un modèle un peu plus détaillé que nous qualifions de "modèle de référence" :

Figure 8 Modèle de référence de la participation citoyenne



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

En somme, pour ce chapitre, il faut retenir que nous avons adopté une approche méthodologique mixte composée d'analyse qualitative et d'enquêtes de terrain. De la présentation des résultats d'enquête, nous avons ressorti des variables de référence qui démontrent l'effectivité de la participation citoyenne dans les communes. Il reste à identifier pourquoi cette effectivité n'est pas encore remarquée dans les communes du Bénin et suggérer des pistes d'amélioration. C'est l'objet du prochain et dernier chapitre.

4 EFFECTIVITÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE : PISTES DE SOLUTIONS ET PROPOSITION DU PORTAIL INTERNET «JE SUIS CITOYEN, JE PARTICIPE»

Dans le présent chapitre, nous allons restituer les résultats de l'enquête dans les communes du Bénin. Cela nous permettra de vérifier les hypothèses émises au départ et de suggérer des outils d'amélioration exploitables par les communes.

4.1 La participation citoyenne au Bénin à l'épreuve des faits

Il faut préciser, avant toute chose, que par handicaps, nous entendons les facteurs qui empêchent que la participation des citoyens atteigne les cinq niveaux qui la rendent effective et qui font que les problèmes relevés dans le chapitre 1 existent encore. Pour présenter ces facteurs, nous avons alors croisé les résultats des enquêtes réalisées au Bénin avec les cinq niveaux de notre modèle de référence présenté au dernier paragraphe du chapitre précédent.

4.1.1. Par rapport aux handicaps : une participation imparfaite

Au niveau de l'**information** et de la communication, nous avons remarqué que toutes les communes ne disposent pas de tableaux d'affichage, encore moins de sites internet ou des pages de réseaux sociaux qui informent sur les prestations de la mairie et sur ses activités. Sur un échantillon de 35 communes⁵⁸, seules 19 disposent d'une page Facebook par exemple. De même, l'accessibilité aux documents administratifs et budgétaires autorisés par la loi⁵⁹ n'est pas encore réelle. Par exemple, 43% des citoyens déclarent qu'il faut insister de manière répétée avant de recevoir une copie des documents de planification de leur commune (plan annuel de développement, budget, etc.)⁶⁰. Un citoyen rencontré par nous-mêmes affirme : « ...rien que pour avoir le plan de développement, il faut patienter de longues heures ou revenir sans arrêt à la maire... ». En dehors de l'insuffisance de canaux d'information, nous pensons qu'un autre facteur limitatif est le faible niveau d'instruction des citoyens qui demandent à avoir accès aux documents. En effet, plus leur niveau d'instruction est élevé, plus ils sont persévérants dans la quête de l'information.

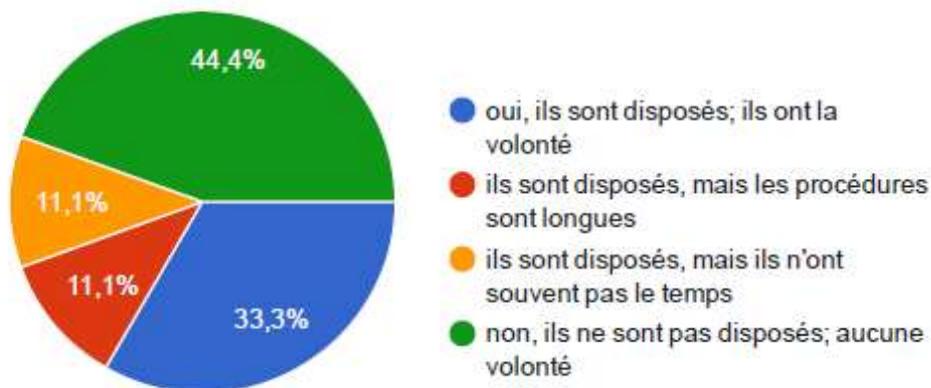
En outre, les personnes interrogées ont souligné l'inexistence de mécanismes d'écoute permanente des citoyens. Certains soulèvent qu'il n'existe pas un moyen pour se faire entendre lorsqu'on a des plaintes, des réclamations ou des pétitions et que les élus ne sont pas vraiment disposés à discuter avec eux sur les questions liées au développement de leur commune (44,4% des interviewés) : voir graphique ci-dessous.

⁵⁸ Les ménages de 35 communes sur les 77 du Bénin ont été enquêtées (voir la méthodologie au point 3.1.3).

⁵⁹ Décret N°2015-035 du 29 Janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin

⁶⁰ GRUNOW Silke, 2015, *op. cit.* p. 2

Figure 9 Disposition des élus béninois à échanger avec les citoyens sur les questions de développement local



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

Entre ceux qui pensent que les élus ne sont pas disposés à échanger avec les citoyens (44,4%) et ceux qui reconnaissent que les élus ont quand même la volonté (33,3%), il y a un léger écart.

Par rapport au 2^{ème} niveau (**la consultation**), 42% des personnes enquêtées reconnaissent que les élus font un effort de consulter les citoyens, lors du processus de planification communale notamment. L'élaboration du Plan de Développement Communal (PDC) fait l'objet de travaux préalables par des comités composés des services déconcentrés de l'État, des OSC, des représentants des notables et sages. Mais, ils déplorent, toutefois, le faible taux de mise en œuvre des actions qui ont été planifiées.

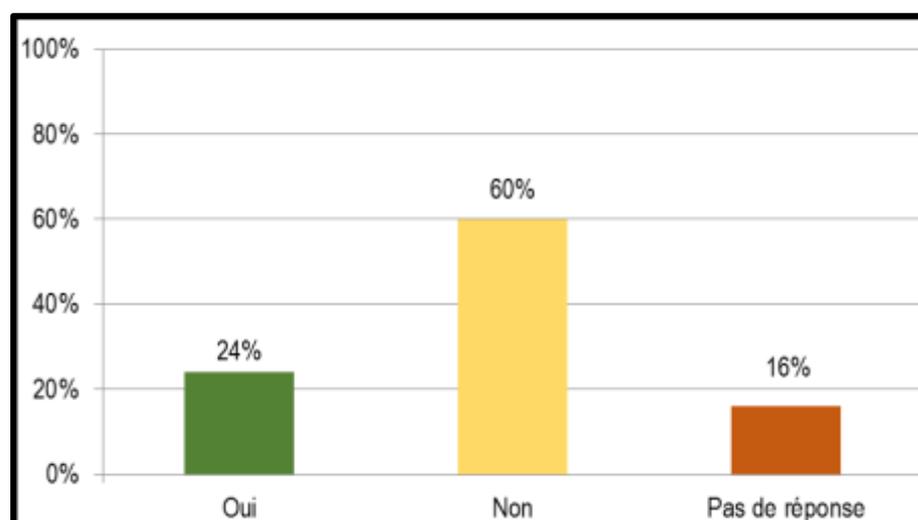
Concernant le troisième niveau, celui de **l'implication**, des efforts louables sont également reconnus ; notamment l'existence de plusieurs cadres de concertation. Le nombre de rencontres de concertation, entre les représentants de la population et les autorités communales sur des questions de développement local, a considérablement augmenté dans les communes (c'est-à-dire, de 367 rencontres d'échanges en 2011 à 1.114 rencontres d'échanges, soit une moyenne de 44,56 rencontres par commune par an). Aussi, l'utilisation des audiences publiques de reddition de comptes pour rendre compte à la population de la gestion faite par les élus est une pratique appréciée. À ce propos, le nombre de communes appuyées où des mécanismes de reddition de comptes et de suivi citoyen des prestations communales sont utilisés de façon régulière, est passé de 12 en 2012, à 17 en 2014 puis à 20 en 2015. Ce résultat témoigne de l'intérêt que les élus ont commencé par porter à ce mécanisme, qui permet une réelle implication des citoyens.

Mais le tableau n'est pas si luisant, car les citoyens affirment que rares sont les élus qui organisent une audience publique sans une visée politique. Il est même déjà arrivé qu' « *un maire distribue de l'argent aux populations lors d'une audience censée être consacrée à la reddition* ». Et c'est là, un autre facteur limitant l'effectivité de la participation des citoyens : la politisation de certains mécanismes. La conséquence évidente est la faible crédibilité que les citoyens accordent désormais à ces audiences. Cela agit d'ailleurs sur le niveau de confiance qu'ils ont envers les autorités locales : 48,4% des

citoyens ont déclaré n'avoir qu'une faible confiance en leur conseil communal⁶¹. Un autre handicap est la pérennisation de ces différents mécanismes. Ils sont en majorité initiés et financés par les PTF. Quand bien même, la ligne de fonctionnement devant alimenter les activités de ces mécanismes est créée par arrêté communal, elle n'est finalement pas budgétisée.

Cet état des choses ne manque pas d'influer sur les deux derniers niveaux qui peuvent rendre effective la participation des citoyens : **la codécision et l'empowerment**. De ce côté, les mécanismes sont presque inexistantes. Les tentatives des PTF pour initier le budget participatif, par exemple, dans les communes béninoises sont encore à une étape embryonnaire. En réalité, le handicap majeur qui ressort à ce niveau est la méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs, et par ricochet, un manque de culture citoyenne. Une action conjointe des citoyens pris individuellement, qui se mobilisent sur leur propre initiative pour exiger le point de la gestion des fonds publics, ne se fait pas encore observer au niveau de la population béninoise. Quelques-unes des personnes interrogées affirment : « ...il faut être satisfait de son accès aux services sociaux de base avant de penser à participer..! » Ou encore « la participation citoyenne ? C'est l'affaire des élus ! ». À la question « avez-vous déjà demandé et été reçus en audience par un élu pour discuter sur un problème relatif au développement de votre commune ? », les réponses se présentent comme suit :

Figure 10 Demandes spontanées d'audience par les citoyens béninois



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

D'un côté, le fort taux de réponse négative (60%) à cette question pourrait traduire le peu d'intérêt que les citoyens eux-mêmes portent à la gestion des affaires locales. D'un autre, cela amène à conclure que la responsabilité des handicaps est partagée entre les élus et les citoyens.

Mais, ils ne sont pas les seules parties prenantes concernées par la participation citoyenne.

⁶¹ Cette tendance était déjà constatée par une enquête réalisée par Afrobaromètre sur tout le territoire béninois en 2014 : le niveau de confiance moyenne est passé de 85% en 2011 à 79% en 2014. Afrobaromètre est un réseau international de chercheurs présents dans 30 pays d'Afrique.

4.1.2. Par rapport aux parties prenantes : une multitude d'acteurs aux rôles variés

Les données collectées au Bénin montrent que les parties prenantes à la promotion de la participation citoyenne au Bénin sont diverses et que leurs rôles sont tout aussi variés. Mais, pour faire une bonne catégorisation de ces parties prenantes, il faut tenir compte du fait que la participation des citoyens s'opère dans un contexte d'offre et de demande. Vue sous un angle global, l'offre est donnée par les élus communaux et la demande est faite par les citoyens. Ces deux acteurs sont appuyés dans leurs rôles par plusieurs autres acteurs dont l'État, les Organisations de la Société Civile (OSC), les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), les associations, les groupements, etc.

Au Bénin, **les élus communaux** sont l'ensemble des conseillers élus au suffrage universel direct par la population. Le maire et ses adjoints en font aussi partie. En tant qu'offrant, les élus jouent un rôle capital dans la participation citoyenne. Ils :

- prennent, conformément à la loi, les dispositions nécessaires pour fournir des espaces de participation aux citoyens ;
- s'assurent que les citoyens participent et apportent leur contribution aux projets de développement ;
- ont la charge d'assurer la transparence et l'équité dans les processus participatifs qu'ils initient ;
- soumettent, dans le respect du cadre législatif, des projets et fournissent l'information appropriée pour obtenir l'adhésion des populations ;
- assument la responsabilité de réaliser les projets de développement local.

La demande fait référence aux **citoyens** qui, eux, expriment le besoin d'être associés à la gestion des affaires locales par des représentants qu'eux-mêmes ont élus. Ainsi, les citoyens :

- demandent l'information auprès des élus ;
- participent aux instances de consultation et de concertation initiées par les élus ;
- proposent des solutions à divers problèmes touchant à leur vie ;
- escomptent une reddition de compte de la part des élus.

Quant à l'**État**, il élabore les lois et accompagne les collectivités locales à travers le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL), la Maison de la Société Civile (MdSC), l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), etc.

Les organisations de la société civile (OSC) soutiennent, à leur tour, les initiatives de promotion de la participation initiées dans les communes. Elles sont composées des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des associations et d'autres groupements de défense des intérêts particuliers des femmes, des jeunes, des groupes marginalisés. Les OSC servent, en général, de relais d'informations entre les élus communaux et les citoyens ; et vice-versa. Et c'est justement dans ce rôle qu'elles sont incontournables. Ce sont elles qui sensibilisent la population sur ses droits et devoirs, la mobilisent pour qu'elle réponde présente aux instances participatives, exécutent certains projets de renforcement de la démocratie au niveau local. C'est le cas de l'"ONG ALCRER" qui promeut des Cellules de Participation Citoyenne (CPC) dans 62 communes sur les 77 que compte le Bénin.

L'ensemble des acteurs évoqués ci-dessus n'aurait pas pu réussir leurs actions sans l'appui constant des **Partenaires Techniques et Financiers (PTF)**. Parmi eux, il y a le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). C'est un programme soutenu par le gouvernement fédéral allemand par l'intermédiaire de la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) pour la coopération financière et la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) pour la coopération technique. Il a une composante "Promotion de la participation citoyenne" qui appuie 25 communes du territoire dans l'élaboration d'un plan de communication, dans la mise en place d'espaces de dialogue entre les élus et les citoyens, dans l'organisation régulière des audiences publiques de reddition de compte, dans le renforcement du leadership politique féminin et dans la mise en place d'autres mécanismes tels que le suivi du plan annuel d'investissement, la tenue des cadres de concertation, le fora des jeunes, etc. De même, l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas accompagne, à travers les ONG ALCRER et Social Watch, l'organisation des audiences publiques de reddition de comptes dans 49 communes et la tenue des Cellules de Participation Citoyenne (CPC)⁶² dans 62 communes. D'autres PTF tels que la coopération suisse, l'Union Européenne, le PNUD, la SNV (Netherlands Development Organisation) accompagnent aussi les communes dans le domaine.

Le portrait des acteurs dressé ci-dessus cache plusieurs défaillances. En effet, dans leur intervention, les acteurs agissent souvent de façon isolée. Déjà, plusieurs ministères interviennent dans le domaine, mais sans que le ministère en charge de la décentralisation n'assure la coordination de ces interventions. De plus, aucun des PTF n'assure le lead sur le terrain. Chacun a son approche d'intervention, ses procédures financières, ses règles comptables. Il n'est alors pas aisé pour les communes et les OSC qu'ils appuient de toujours se retrouver dans la multiplicité d'approches et de procédures comptables. Une étude sur l'indisponibilité des acteurs communaux avait même conclu que ces derniers ne sont pas souvent disponibles parce qu'ils sont sursollicités à cause de la multiplicité des actions d'accompagnement menées par les PTF qui les appuient.

Eu égard à ce qui précède, quelles actions faut-il mener pour atteindre l'objectif visé qui est de contribuer à l'amélioration des mécanismes devant favoriser une participation effective des citoyens ?

4.2 Pistes de solutions et recommandations pour une effectivité de la participation citoyenne

À l'appui des résultats de nos enquêtes, nous préconisons trois principales mesures : la consolidation des mécanismes existants, l'introduction de nouveaux mécanismes innovants et la mise en place d'un dispositif d'interaction et d'harmonisation des interventions des parties prenantes. Les mesures proposées précisent en même temps les acteurs qui en sont responsables.

⁶² Les CPC sont un creuset où sont représentées 15 OSC de chaque commune pour mener un paquet d'activités de mobilisation, d'information, de plaidoyer et de contrôle en vue d'accompagner les populations à la base à réclamer une gestion des affaires publiques privilégiant la transparence, la reddition de compte et l'équité.

4.2.1. Consolider l'existant : des actions à entreprendre à court terme

La consolidation de l'existant signifie qu'il faut renforcer les mécanismes de participation utilisés actuellement par les communes béninoises.

Pour ceux liés à l'**information**, nous suggérons des mesures telles que :

- a. l'installation de tableaux d'affichage à l'entrée de la mairie pour les communes qui n'en disposent pas encore ;
- b. la création de site internet et de pages sur les réseaux sociaux (Facebook, twitter) ;
La mise à jour régulière et l'animation de ces outils en ligne seraient du ressort du service information et communication de la mairie.
- c. la prise d'un arrêté par le maire pour définir des jours et horaires précis de consultation des documents administratifs et budgétaires par les citoyens qui le désirent ;
Il suffira au service information et communication de recenser les documents nécessaires et de les mettre à portée au niveau du service accueil, aux jours et heures définis par l'arrêté. Cette réorganisation permettra d'éviter les longues heures d'attentes et l'insatisfaction des usagers.
- d. l'aménagement d'un horaire hebdomadaire dédié à toute personne qui désire rencontrer le maire ou un élu communal pour une question liée au développement local.

Pour les mécanismes utilisés en matière de **consultation**, les élus sont invités à :

- continuer leurs efforts dans la consultation des citoyens lors du processus de planification communale ;
- e. organiser également des assemblées consultatives pour la mise en place des projets de développement que la mairie exécute.
Particulièrement, dans les secteurs de l'eau, du transport et de la santé, il serait très profitable de recueillir l'assentiment et les suggestions des citoyens avant d'exécuter les projets y afférents.

Concernant l'**implication des citoyens** dans la prise de décisions et la gestion, nous proposons :

- la poursuite de la tenue des cadres de concertation dans les communes, tout en veillant à la représentativité des organisations de la société civile au sein de ces cadres ;
- f. l'extension des audiences publiques de reddition à toutes les 77 communes du Bénin ;
Pour la pérennisation de ce mécanisme, nous recommandons particulièrement que :
 - les audiences de reddition ne servent plus de lieu de campagne électorale pour les élus,
 - la tenue des audiences fasse l'objet d'une préparation méthodique rigoureuse,
En dehors de l'élaboration de termes de référence et d'un chronogramme précis de déroulement, il est important de procéder, à la fin des audiences, à une évaluation par les participants et par les partenaires techniques et financiers qui y ont assisté.
 - le personnel de la mairie, notamment le service information et le secrétariat général soient renforcés pour assurer progressivement l'organisation intellectuelle et matérielle des audiences,

- que l'organisation des audiences soit financée par le budget communal, Il s'agit d'inscrire cela en tant que dépense de fonctionnement de la mairie.
 - que la budgétisation des audiences soit vérifiée par la tutelle lors du processus d'approbation du budget communal, Cette recommandation interpelle alors le préfet, autorité de tutelle des communes au Bénin et représentant de l'État dans les départements, lors du contrôle a priori qu'il exerce sur le budget.
- g. pour l'ensemble des mécanismes de consultation, nous proposons que les PTF procèdent, dans leur appui, à un financement dégressif.

Quant aux mécanismes visant à conférer un réel pouvoir aux citoyens (codécision et *empowerment*), nous suggérons l'introduction de nouveaux dispositifs comme cela est détaillé ci-dessous.

4.2.2. Introduire de nouveaux mécanismes innovants

h. Premièrement, nous proposons **l'instauration d'un système de gestion de plaintes**.

Cette proposition est une capitalisation de l'expérience de la Tunisie et s'inscrit dans une démarche de rapprochement entre les élus communaux et les citoyens béninois. Ce rapprochement facilitera non seulement l'implication des citoyens, mais aussi un meilleur climat de confiance entre les deux parties. Au point 3.2.2 du chapitre précédent, nous avons présenté l'expérience à travers les différentes étapes de fonctionnement du système. Tout en s'inspirant de ces étapes, nous suggérons de légères adaptations au contexte béninois :

- le dépôt des plaintes par les citoyens serait physique en attendant que la création et le fonctionnement d'un site internet ne soit effectif dans les communes qui n'en disposent pas,
 - ce dépôt pourrait se faire lors des jours consacrés à la consultation des documents administratifs,
 - le traitement et le tri seront du ressort du secrétaire général de la mairie, qui affecte les réclamations en fonction du service concerné et
 - le respect des délais de traitement soit assuré par le service information et communication.
- i. Deuxièmement, notre choix se porte sur **le budget participatif** comme mécanisme de codécision. En raison de son caractère très mobilisateur, du réel pouvoir d'influence qu'il permet aux citoyens d'exercer et de la crédibilité qu'il accorde à l'action des élus, nous pensons que les communes du Bénin gagneraient à l'utiliser. L'autre avantage est qu'il facilite le paiement des impôts et taxes par les citoyens, car en proposant les lignes du budget, ils prennent conscience de la nécessité de leur contribution. Cependant, au lieu de constituer un conseil du budget participatif, nous proposons :
- qu'un cadre de concertation déjà existant joue ce rôle, Cette mesure permet d'éviter le surplus d'espaces participatifs au niveau des communes.
 - l'appui de la direction générale de la décentralisation (ministère en charge de la décentralisation), l'accompagnement technique de la direction du trésor et de la comptabilité

publique (ministère de l'économie et des finances) ainsi que le soutien financier des PTF pour sa mise en place dans les communes ; car le budget participatif est un mécanisme coûteux.

Troisièmement, notre suggestion s'oriente dans le sens de l'*empowerment*. C'est le niveau le plus élevé en matière de participation citoyenne ; il fait appel à un sens élevé de citoyenneté de la part de la population et une forte volonté politique de la part des élus. C'est pourquoi, nous proposons :

j. en premier lieu, l'**organisation de séances de sensibilisation** de la population sur ses droits et devoirs en tant que citoyens d'une commune ;

Il faudra plusieurs séances d'Information-Éducation-Communication (IEC) pour amener les citoyens à un changement de mentalité et de comportement en faveur de la participation. Pour ce faire, les OSC et les associations locales constituent les interfaces appropriées. Nous estimons que cette action est un préalable indispensable sans lequel il n'est pas réaliste d'escompter un pouvoir d'agir des citoyens.

k. en second lieu, la **capitalisation de l'expérience de la Déclaration citoyenne du quartier Sainte-Marie de Montréal** qui est un exemple édifiant d'*empowerment* ;

D'abord, les initiateurs sont des femmes ; ensuite, elles ont décidé spontanément et collectivement d'agir pour leur bien-être à travers le développement de leur quartier ; enfin, elles deviennent des leaders et des porte-voix du quartier auprès des élu(e)s siégeant dans le conseil d'arrondissement. Il s'agit là d'un exemple d'action citoyenne à suivre par les citoyens béninois. C'est une action qui ne nécessite ni un formalisme important ni des moyens financiers et matériels colossaux. Il est donc facile à reproduire. Il permettra d'ailleurs aux femmes de se voir confier de mini projets de développement de leur localité.

Quatrièmement, pour clore les mécanismes innovants, nous recommandons que :

l. l'**e-participation soit un mécanisme transversal à tous les autres mécanismes** de participation citoyenne mis en place dans les communes ;

L'e-participation suppose que « *l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) favorise l'amélioration de la participation citoyenne en permettant aux citoyens de mieux interagir entre eux et avec leurs élus*⁶³ ». Considérant les nombreux avantages que ces technologies offrent (rapidité, réduction des coûts, échelle de diffusion élargie, etc.), elles sont cruciales aujourd'hui pour le travail des acteurs de la vie locale qui peuvent les utiliser pour fournir des services et communiquer avec les citoyens. C'est aussi un moyen efficace pour le dialogue avec la couche juvénile de la population. Dans un contexte mondial de révolution technologique, il urge alors que l'ensemble des communes béninoises marque leur présence dans l'espace

⁶³ IPAO & PNUD, 2009, *L'e-gouvernance et la participation citoyenne en Afrique de l'Ouest : enjeux, études de cas*, p. 9

numérique et utilise les TIC pour améliorer leur prestation de service. L'action principale recommandée est de créer, au-delà du site web de la commune, une plateforme⁶⁴ sur laquelle :

- les prestations de la commune sont listées ainsi que leur coût et les procédures afférentes,
- le plan de développement communal et le budget sont disponibles,
- les formalités de création des entreprises peuvent être remplies,
- les marchés publics lancés et passés par la commune sont consultables,
- les informations électorales peuvent être consultées,
- des certificats en ligne peuvent être délivrés (actes de naissance, de mariage, etc.),
- des réclamations ou plaintes peuvent être soumises par les citoyens,
- les jeunes peuvent s'entretenir à travers des chats avec les élus,
- les citoyens peuvent faire des propositions au sujet des projets à réaliser par la mairie, etc.

Les solutions proposées ci-dessus par rapport aux mécanismes nous permettent de dégager un modèle final qui les représente de façon synthétique. Il reprend :

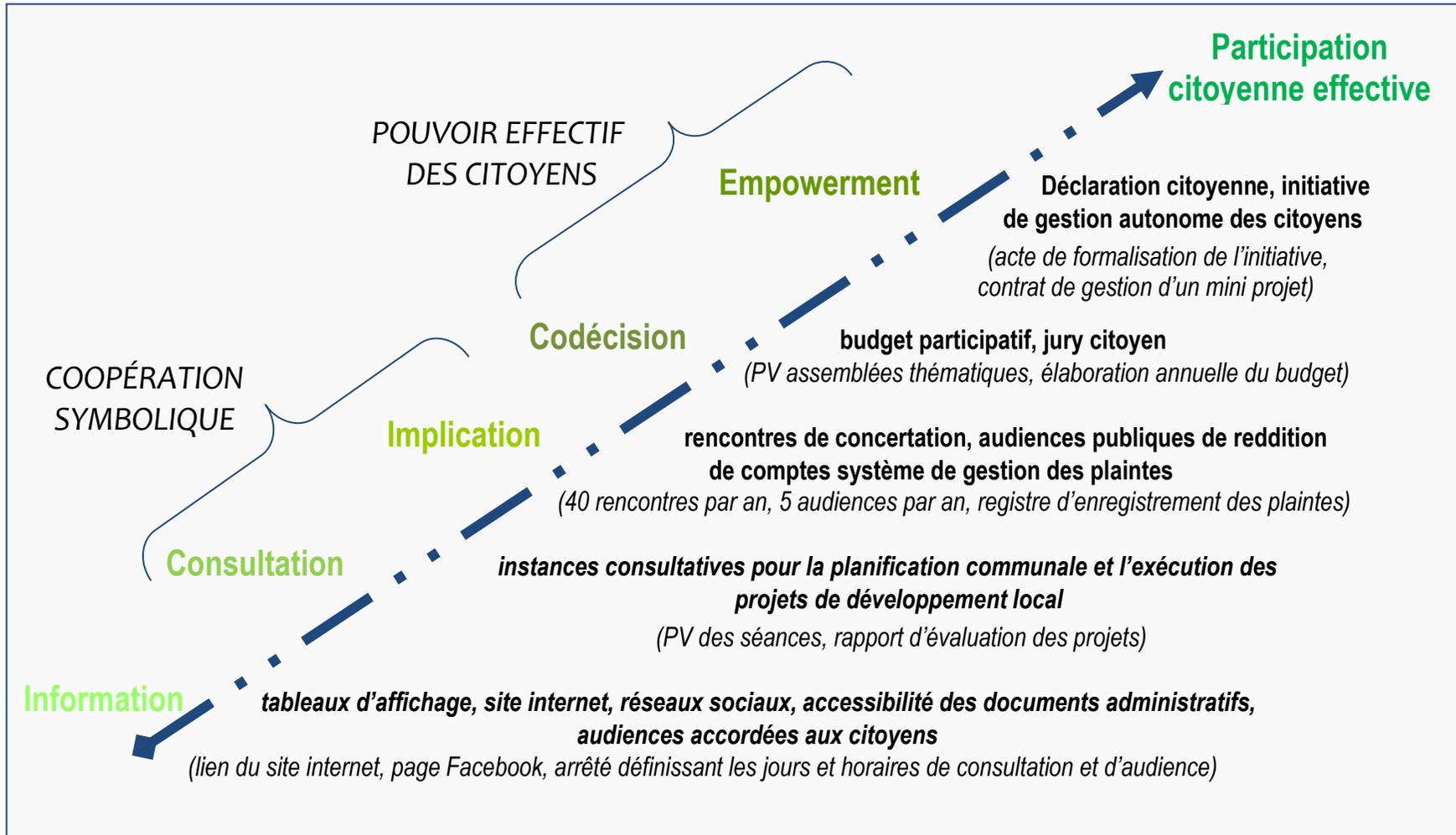
- i) le modèle théorique de cinq niveaux défini à l'aide de la conception de Arnstein (1969) et de Gauthier & Gagnon (2013),
- ii) le modèle de référence élaboré suite à l'analyse des expériences du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie auxquels
- iii) nous complétons maintenant des indicateurs pour permettre de mesurer la réalité des mécanismes.

Ainsi, les mécanismes de participation peuvent être vus sous un angle diagonal où, du bas vers le haut, le pouvoir du citoyen s'accroît, rendant de plus en plus effective sa participation.

Ce modèle final, que nous nommons « **Matrice pour une participation citoyenne effective au Bénin** » est schématisé comme ci-dessous.

⁶⁴ Une expérience similaire a été faite au Cap-Vert avec la création de la Maison du Citoyen qui intègre plusieurs offres de services pour éviter au citoyen de parcourir physiquement plusieurs services de la mairie avant de satisfaire ses besoins. *in* IPAO & PNUD, 2009, p.70

Figure 11 Matrice pour une participation citoyenne effective au Bénin

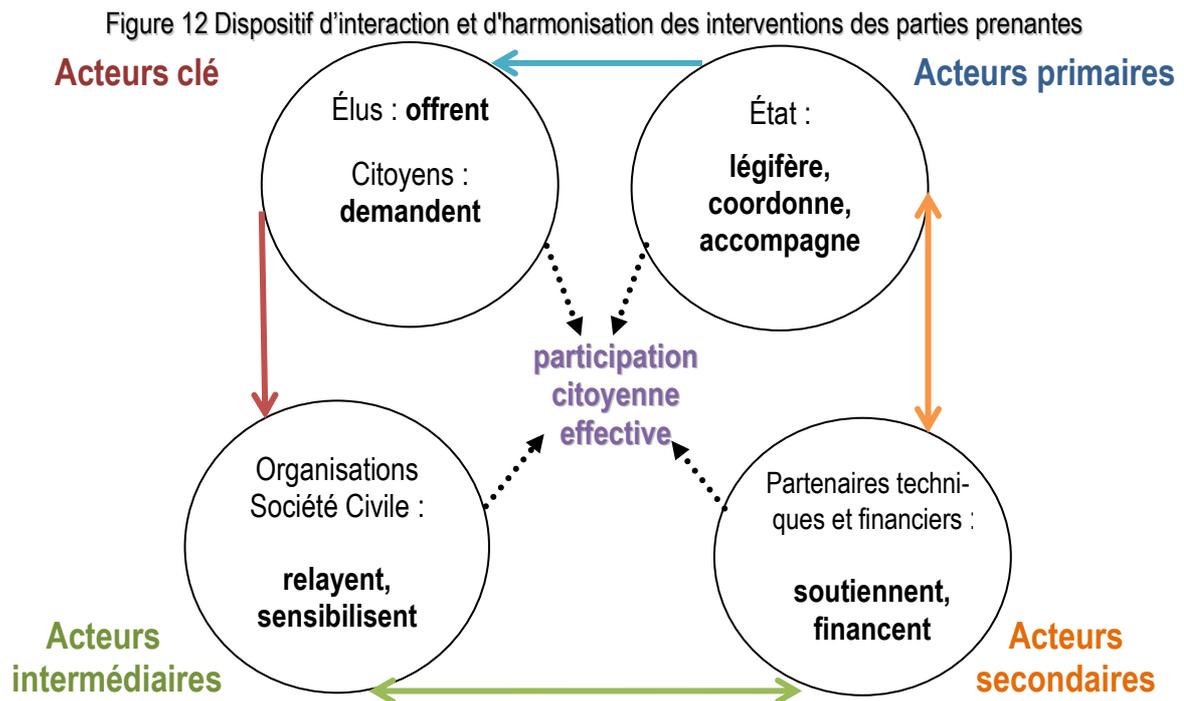


Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

4.2.3. Assurer l'interaction entre les parties prenantes et une harmonisation de leurs interventions

Les parties prenantes à la promotion de la participation citoyenne au Bénin sont : les élus communaux, les citoyens, l'État, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Nous les regroupons en quatre grandes catégories à savoir : les acteurs clé composés des élus et des citoyens, les acteurs primaires composés de l'État (inclus structures gouvernementales), les acteurs secondaires composés des PTF et les acteurs intermédiaires composés des organisations de la société civile (inclus associations locales et groupements d'intérêts particuliers) ; comme montré ci-dessous :



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

Ce schéma met en présence les parties prenantes essentielles à la promotion de la participation citoyenne au Bénin, avec, à l'appui les différents rôles qu'elles devront jouer. Les interactions qui se dégagent sont de plusieurs ordres :

- ⇒ au niveau de l'offre et de la demande, l'interaction part des élus et des citoyens vers les OSC qui leur servent de relais et d'intermédiaires.
- ⇒ les OSC, quant à elles, reçoivent dans ces rôles l'appui des PTF ; pour qui elles deviennent des fois des prestataires de services. Ces prestations bénéficient aux acteurs clé. L'interaction entre les OSC et les PTF est bidirectionnelle.
- ⇒ le même type d'interaction se dessine entre les PTF et l'État. Dans un premier sens, les PTF accompagnent l'État en le soutenant techniquement et financièrement. Dans un deuxième sens, l'État coordonne l'action des PTF en direction des acteurs clé et des acteurs intermédiaires.
- ⇒ enfin, les acteurs clé, dans leur rôle d'offre et de demande, agissent conformément aux dispositions juridiques établies par l'État. Ce dernier, en plus, les accompagne dans leurs actions.

Si les acteurs jouent pleinement ces rôles et que les relations sont bien menées, cela concourra à la création d'un équilibre (qui se génère au milieu de la figure). Cet équilibre, c'est la participation citoyenne effective.

Pour ce qui concerne l'harmonisation des interventions des acteurs, elle peut être opérationnelle grâce à deux pans d'actions :

- le premier est la définition avec les PTF de leur zone d'intervention, en tenant compte des principes de complémentarité, de couverture géographique et des besoins exprimés par les bénéficiaires. Ainsi, si un partenaire intervient dans une zone avec une approche bien définie, un autre utilisant la même approche ou visant le même résultat sera orienté vers une autre zone. Cette orientation permet d'équilibrer les appuis apportés aux communes et de faire bénéficier toutes les 77 communes des différents appuis internationaux existants. Il est, enfin, important que les PTF désignent en leur sein un lead qui veillera avec les structures étatiques à la coordination des interventions dans le domaine. Ces différentes actions sont à mener au sein GT2DAT, le Groupe Technique Décentralisation, Déconcentration et Aménagement du Territoire qui réunit autour du ministère en charge de la décentralisation tous les PTF qui interviennent dans le secteur.
- le deuxième pan de l'harmonisation se fera au niveau des OSC. Ceci pourra se faire par la Maison de la Société Civile qui dispose d'une base de données des OSC exerçant sur le territoire national.

Pour garantir le succès des mesures proposées dans cette section, il faut remplir certaines conditions.

4.2.4. Conditions de mise en œuvre

Nous avons identifié cinq principales conditions de mise en œuvre :

- a. **la première** : est la volonté politique des autorités publiques, en particulier des élus ; elle détermine la faisabilité et la réalité d'un mécanisme de participation.
- b. **la deuxième** : est la sensibilisation des citoyens sur leurs droits et devoirs ; sans quoi, ils ne verront pas l'intérêt de leur participation.
- c. **la troisième** : c'est le financement sur le budget communal des mécanismes participatifs, en l'occurrence, ceux liés à l'information et aux audiences publiques de reddition de compte. Cette condition permet de s'assurer de la durabilité des mécanismes.
- d. **la quatrième** : concerne la définition d'un mandat clair pour les instances de participation ; car la réussite d'un mécanisme de participation dépend aussi de la nature du mandat qui lui est attribué et de l'assentiment des participants par rapport à ce qu'on attend d'eux.
- e. **la cinquième** : se réfère au suivi des recommandations faites par les citoyens au cours des instances de participation. Cela permet aux citoyens de mesurer les effets de leur participation et de voir l'impact qui en découle.

Avant de clore le présent chapitre, nous présentons en quelques lignes un début de concrétisation des différentes propositions et recommandations faites ci-dessus.

4.3 Le portail internet « Je suis citoyen, je participe »

Bien que nous ayons suggéré une série de propositions aux différents acteurs, il faut reconnaître que les actions de sensibilisation et d'information sont primordiales et doivent être entamées dans l'immédiat. C'est pourquoi, nous proposons ici un portail internet dénommé « *Je suis citoyen, je participe...* », accessible par le lien : <http://jesuiscitoyen-jeparticipe.e-monsite.com/>. Les objectifs poursuivis par le portail et les résultats escomptés sont présentés ci-dessous.

4.3.1. Objectifs poursuivis et résultats escomptés

Tableau 2 Cadre logique du portail « Je suis citoyen, je participe... »

	Logique d'intervention	Indicateurs	Sources de vérification	Hypothèses / Risques
Objectif global	Faciliter l'accès à l'information pour les citoyens béninois afin d'éveiller en eux l'esprit citoyen et l'envie de participer à la gestion des affaires de leur localité			Appui du Ministère en charge de la décentralisation, de la Maison de la société civile et des partenaires techniques et financiers Disponibilité de connexion internet
Objectifs spécifiques	Réunir en un espace des informations sur les mécanismes qui sont susceptibles de favoriser la participation des citoyens	Au moins 10 informations clé	Contenu des rubriques	
	Donner une vue globale des acteurs	Liste des acteurs	Capture d'écran du portail	
	Sensibiliser sur les réflexes d'un citoyen et sur les actes qu'il ne doit pas poser	Au moins 5 réflexes et 3 actes	Capture d'écran du portail	
Résultats attendus	Les citoyens sont informés sur les mécanismes qui sont susceptibles de favoriser leur participation.	Nombre de visiteurs sur le portail et sur les réseaux sociaux	Logiciel de fréquentation du portail	
	Une liste des acteurs intervenant dans la participation citoyenne au Bénin est disponible.	Liste des acteurs	Capture d'écran du portail	
	Les citoyens sont sensibilisés sur les réflexes qu'il faut avoir et sur les actes à ne pas poser.	Au moins 5 réflexes et 3 actes	Contenu des rubriques	

Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

4.3.2. Présentation du portail

Le portail internet « *Je suis citoyen, je participe...* » contient cinq principales rubriques :

- la rubrique “qui sommes-nous” présente très brièvement le contexte de création du portail et l’objectif principal qu’il vise ;
- la rubrique “comment je participe ?” donne un aperçu de plusieurs mécanismes par lesquels le citoyen peut participer à la gestion des affaires locales ;
- la rubrique “avec qui ?” cite les acteurs à qui le citoyen peut s’adresser pour participer ;
- la rubrique “les bons réflexes du citoyen” donne quelques bons gestes à poser par le citoyen ;
- la rubrique “les actes à ne pas poser” énumère quelques gestes à éviter par le citoyen.

Le contenu de chaque rubrique a été formulé en langage direct afin de faciliter la compréhension de la cible et de réussir à passer le message. D’autres rubriques seront complétées au fur et à mesure de l’évolution constatée sur le terrain. En outre, dans le but d’atteindre le maximum de citoyens, le portail a été conçu en mode *responsive design*⁶⁵. Au moins, toutes les personnes disposant soit d’un smartphone, soit d’une tablette soit d’un ordinateur peuvent le consulter et l’affichage s’adapte automatique à leur écran. Pour atteindre les personnes ne disposant pas de ces outils informatiques, nous allons faire un plaidoyer pour que le portail soit porté par le ministère en charge de la décentralisation (MDGL) avec l’appui des PTF tels que la GIZ, le PNUD et l’UE.

La page d’accueil du site se présente comme suit :

Figure 13 Page d’accueil du portail « Je suis citoyen, je participe... »



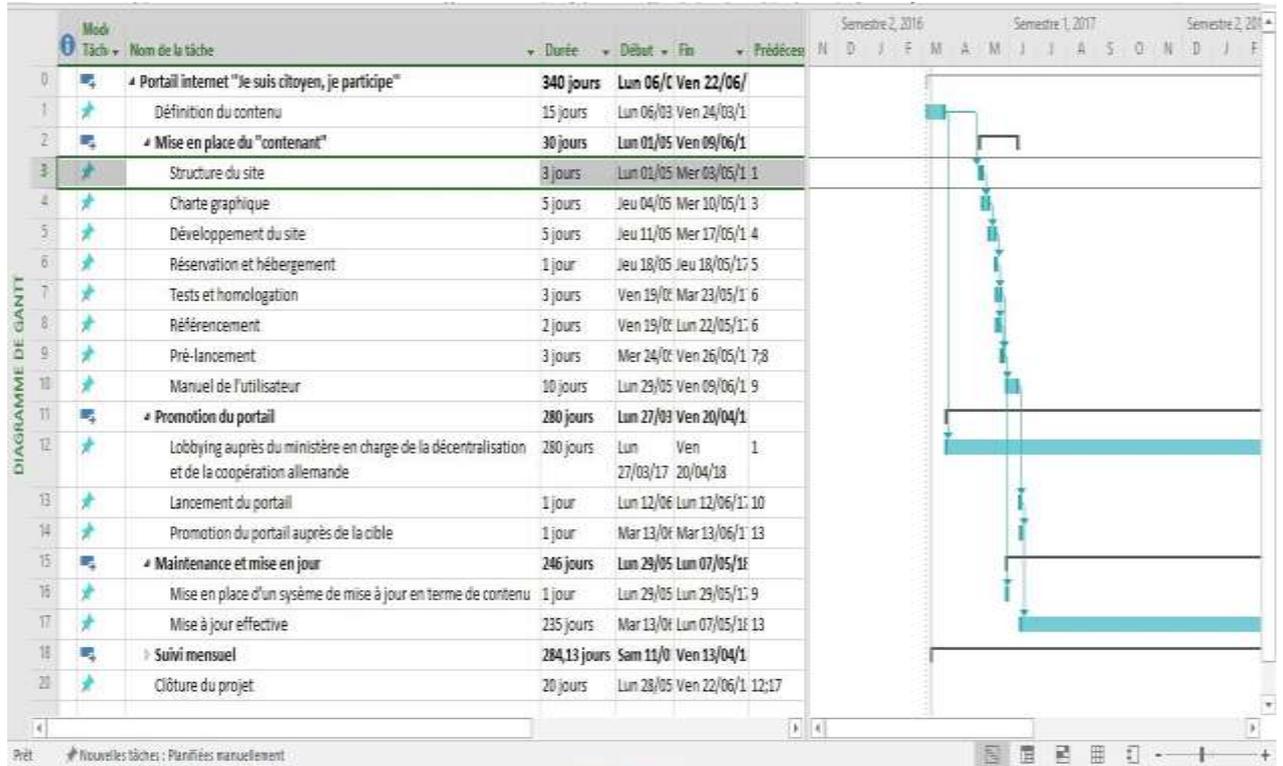
Source : <http://jesuiscitoyen-jeparticipe.e-monsite.com>

⁶⁵ Le « responsive design ou responsive webdesign est une manière de concevoir un site web pour que son contenu s’adapte automatiquement à la résolution écran du terminal qui est utilisé pour le visionner. On peut également parler de site adaptatif ». <https://www.joe-the-boss.com/lexique-web/definition-responsive-design/>

4.3.3. Activités à mener et planning d'exécution

La création de ce site suit plusieurs étapes et couvre une période totale de 340 jours. Les activités à mener et le planning d'exécution sont présentés à la figure 14.

Figure 14 Planification initiale pour le portail « Je suis citoyen, je participe... »



Source : Diane H. GNANGUENON, 2017

À la lumière de ce qui précède, nous retenons que les facteurs qui limitent la participation des citoyens sont nombreux dans les communes béninoises ; et que plusieurs raisons justifient le fait que les parties prenantes à sa promotion ne réussissent pas encore à la rendre effective.

C'est pourquoi, en plus de suggérer une série de propositions et recommandations, nous avons amorcé un début d'opérationnalisation à travers la création du portail internet « Je suis citoyen, je participe... ».

CONCLUSION

La présente étude est partie de plusieurs constats faits dans le cadre de notre expérience professionnelle, où étant au poste de "Chargé du suivi-évaluation et du management de la qualité" dans un programme qui soutient 25 communes béninoises dans la promotion de la participation citoyenne, nous avons remarqué qu'en dépit de l'accompagnement apporté aux communes, la participation des citoyens à la gestion des affaires locales demeurait faible. Pour comprendre le problème et contribuer à sa résolution, nous avons cherché à savoir quels handicaps entravent l'effectivité de la participation citoyenne et pourquoi les parties prenantes à la participation citoyenne ne réussissent pas encore à la stimuler.

Dans cette optique, nous avons exploité la documentation théorique et professionnelle existante sur le sujet et avons formulé des hypothèses de recherche. Cette exploration de courants de pensée et pratiques professionnelles nous a permise de situer le problème au sein d'un cadre théorique et de définir un modèle composé de cinq niveaux au travers desquels la participation citoyenne est de plus en plus effective. Par la suite, grâce à une enquête de terrain de type non expérimental, nous avons procédé à une analyse des expériences pratiquées dans certaines communes et régions du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie.

Les résultats ont révélé plusieurs sortes de dispositifs de participation notamment pour l'information, la consultation, l'implication et la codécision. Sur cette base, un modèle de référence assorti de variables a été élaboré et a servi de grille d'examen pour le contexte béninois.

Au Bénin, plusieurs facteurs handicapent la participation des citoyens. Parmi eux, la politisation de certains mécanismes, le défaut de pérennisation d'autres, le faible niveau d'instruction des citoyens, la méconnaissance par ces derniers de leurs droits et devoirs, et par ricochet, un manque de culture citoyenne. Notre première hypothèse **H1** libellée comme suit : « la méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs et la non-appropriation par les élus des mécanismes de promotion existants constituent les handicaps majeurs à l'effectivité de la participation citoyenne » est donc confirmée.

Nous avons aussi identifié plusieurs parties prenantes qui promeuvent la participation dans les communes au Bénin. Elles interviennent malheureusement de façon isolée et, chacune suivant son approche et ses procédures. Il n'y a donc ni de mécanisme pour gérer les interactions entre elles, ni pour harmoniser leur intervention. L'hypothèse **H2** selon laquelle « les parties prenantes à la promotion de la participation citoyenne ne réussissent pas encore à la stimuler parce qu'elles n'ont pas mis en place un mécanisme pour régir les interactions entre elles » est aussi confirmée. Mais, il faut ajouter le défaut d'harmonisation des interventions des acteurs comme cause.

Cependant, il faut noter que des efforts sont faits pour promouvoir la participation citoyenne et qu'il y a quand même des dispositifs de participation qui existent. C'est pourquoi, les mesures qui ont été préconisées vont de la consolidation des dispositifs existants à l'introduction de nouveaux mécanismes innovants tels que le système de gestion des plaintes, le budget participatif, etc. Par rapport aux parties

prenantes, elles ont été regroupées en quatre grandes catégories, leurs rôles ont été reprécisés puis des actions ont été proposées pour assurer l'interaction entre elles et l'harmonisation de leurs interventions. Enfin, un portail internet dénommé « Je suis citoyen, je participe... » a été créé en guise de début d'opérationnalisation des solutions.

Durant cette étude, nous avons été confrontée à des difficultés liées au calendrier de déroulement du stage. Le temps de stage (mai à juillet) a coïncidé avec la période de congés du personnel de notre structure de stage, la CEA/BSR-AN. De plus, les horaires de travail ont été raccourcis conformément à la saison d'été ; ce qui a rendu moins disponible le personnel présent. Avec l'intervention répétée de notre tuteur de stage, nous avons pu mobiliser certaines personnes. En outre, la période de stage a aussi concordé avec la période du Ramadan ; ce qui implique pour les pratiquants une journée de travail qui débute tard et finit tôt, de même que plusieurs courses à faire avant l'heure de la prière et de fin du jeûne. La majorité des personnes ciblées pour les entretiens reportait sans cesse les rendez-vous. Grâce à notre insistance, nous avons finalement pu réaliser en fin juillet (à quelques jours de notre départ du Maroc) la plupart des entretiens prévus. Les autres acteurs contactés ont répondu au questionnaire en ligne.

Ces difficultés ont limité la présente étude, notamment, en ce qui concerne l'échantillonnage utilisé pour le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. Nous n'avons pas pu l'élargir à plus de 24 communes et régions.

Au final, tenant compte de la différence de réaction observée parfois dans les réponses de certains enquêtés, nous nous demandons s'il ne serait pas profitable d'aborder la question de la participation citoyenne selon que les citoyens proviennent de communes rurales ou de communes urbaines, et qu'ils soient de sexe masculin ou féminin. Autant d'interrogations que des recherches futures permettraient d'élucider.

Références bibliographiques

Ouvrages généraux

1. ALISSOUTIN R. Ludovic, 2008, *Les défis du développement local au Sénégal*, Dakar, CODESRIA, 192 pages
2. DOSSOU Camille, 2000, *Décentralisation, déconcentration, découpage territorial : ce qu'il faut savoir*, Edition DED, Cotonou
3. KERNEM K, 2004, *La concertation locale dans les projets de développement : enjeux, pratiques et perspectives*, ENDA, Paris
4. KPATCHAVI C. Adolphe, 2010, *Décentralisation, reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Ouinhi et Sinendé*, ed Ablodè, SNV, 184 pages
5. ROSANVALLON Pierre, 2006, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 345 pages
6. TALPIN Julien, 2012, *Schools of democracy : How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press, 252 pages

Ouvrages spécialisés

7. BACQUÉ Marie-Hélène & et BIEWENER Carole, 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 175 pages
8. BACQUÉ Marie-Hélène & GAUTHIER Mario, 2011, « *Participation, urbanisme et études urbaines : quatre décennies de débat et d'expériences depuis "A Ladder of Citizen participation" de S. R. Arnstein* », 348 pages
9. BACQUÉ Marie-Hélène, BLANC Maurice, HAMEL Pierre & SINTOMER Yves, 2006, « *Ville, action citoyenne et débat public* », *Espaces et sociétés*, n°123, pages
10. BACQUÉ Marie-Hélène, REY H. & SINTOMER Y. (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 316 pages
11. BLONDIAUX Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 110 pages
12. BREUX Sandra, Bhérer L. et Collin Jean-Pierre, 2004, *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale du Montréal*, INRS-Urbanisation, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 106 pages
13. CARREL Marion, 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS éd., coll. « *Gouvernement en questions* », 276 pages
14. CÔTÉ Louis, LÉVESQUE Benoît & MORNEAU Guy, 2009, *État stratège et participation citoyenne*, PUQ, 278 pages
15. DECOSTER Dominique-Paule (dir.), 2002, *Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne*, ULB, Charleroi, 96 pages
16. FAUCHARD Liam & MOCELLIN Philippe, 2012, *Démocratie participative : progrès ou illusions ?*, Paris, L'Harmattan, 278 pages
17. KPATCHAVI C. Adolphe, 2013, *Décentralisation et contrôle citoyen de l'action publique : la « gouvernance par le bas », une opportunité pour repenser les réformes institutionnelles en Afrique*
18. ROQUEFORT-COOK Katline, 2015, *La participation des usagers aux politiques publiques locales : une volonté affichée... pour quelle réalité ?*, Paris, L'Harmattan, 131 pages
19. SINTOMER Yves & TALPIN Julien (dir.), 2011, *La démocratie participative à l'échelle régionale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pages
20. SINTOMER Yves, 2007, *Le pouvoir au peuple : Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 176 pages
21. THIBAUT André, 1991, *Comprendre et planifier la consultation publique*, Bureau de consultation de Montréal, CA M001 VM049-21-D07, 23 pages
22. THOMAS John-Clayton, 1995, *Action publique et participation des citoyens : pour une gestion démocratique revitalisée*, traduit de l'américain par Bernard Vincent, Paris, Nouveaux horizons, 188 pages

Textes juridiques

Afrique

23. *Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*, adoptée par la 23^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernements de l'Union Africaine à Malabo en juin 2014
24. *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, approuvées par le Conseil d'administration de ONU Habitat en avril 2007
25. *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, adoptée en 1981

Bénin

26. Constitution de la République du Bénin, 1990
27. Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant *organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin*
28. Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant *organisation des communes en République du Bénin*
29. Loi n°2015-01 du 06 Mars 2015 modifiant et complétant la loi n°2013-05 du 27 mai 2013 portant *création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin*

Maroc

30. Constitution du Royaume du Maroc, 2011
31. Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°114-14 relative aux régions
32. Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux provinces et préfectures
33. Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes

Mauritanie

34. Circulaire n° 003/MDAT du 24 mars 2008 relative à l'exercice des responsabilités municipales
35. Circulaire n°0002 /MI PT du 10 juillet 2002 relative à l'administration communale
36. Constitution de la République Islamique de Mauritanie, 1991
37. Loi Constitutionnelle n° 2012-015 portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991

Tunisie

38. Constitution de la République de Tunisie, 2014

Thèses & Mémoires

39. BOYER-GENDRON Sara-Maude, 2015, « *Décentralisation infra-municipale et participation citoyenne : quelles sont les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé ?* », Mémoire de Maîtrise en études urbaines, Université du Québec, 145 pages
40. COULIBALY Daouda, 2011, « *La participation publique à la gestion municipale : proposition d'un dispositif pour la commune urbaine de Bandiagara au Mali* », Mémoire de Master en Gouvernance et Management Public, Université Senghor d'Alexandrie, 73 pages
41. GAUTHIER Ève, 2006, « *De Porto Alegre à Montréal : Organismes communautaires et Budget participatif* », Mémoire de Maîtrise en Études urbaines, Université du Québec à Montréal
42. GOURGUES Guillaume, 2010, « *Le consensus participatif : les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises* », volume 1, thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université de Grenoble, 1181 pages
43. HOUELETE Joël, « *La participation du citoyen à la gestion des affaires publiques locales dans la Commune de Houéyogbé : pratiques et perspectives* » 40 pages

44. HOUSSOU J. A. Ulvick, 2013, « *Promotion de la culture entrepreneuriale dans les universités publiques béninoises : enjeux, défis et proposition de mécanisme de mise en œuvre* », Mémoire de Master en Management de projets, Université Senghor d'Alexandrie, 76 pages
45. KEMAVO S. M Irma, 2015, « *Quel mécanisme pour l'appropriation du PROFADEL de l'OIF au Togo ?* », Mémoire de Master en Gouvernance et Management Public, Université Senghor d'Alexandrie, 87 pages

Articles et Rapports scientifiques

46. ARNSTEIN Sherry, 1969, « *Une échelle de la participation citoyenne* », Journal of the American Planning Association, vol. 35, n° 4, pages 216-224
47. BARON Catherine, 2003, « *La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique* », Droit et société 2003/2 (n°54), p. 329-349
48. BEAUVOIS J-L., 2006, « *Quelques questions préalables à la mise en route de programmes de démocratie participative* », Sciences de la société, n°69, pages
49. BLONDIAUX Loïc & FOURNIAU J.-M., 2011, « *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?* », Participations, vol. 1, n° 1, p. 10-35.
50. BLONDIAUX Loïc & SINTOMER Yves, 2002, « *L'impératif délibératif* », Politix, Vol. 15, n° 57, p. 17-35
51. BLONDIAUX Loïc, 2001, « *Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège* », Mouvements, n° 5, pages 44-51
52. BREUX Sandra, 2006, « *Les dimensions territoriales de la démocratie participative* », Sciences de la Société, n°69, pages 71-85
53. CARREL Marion, 2013, « *La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne* », Informations sociales, 5/2013 (n° 179), p. 144-151.
54. CNLE, 2011, « *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* », rapport à la Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale.
55. DE SARDAN J-P. Olivier, 2009, *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, Working paper n°4, 59 pages
56. GAUTHIER Mario & GAGNON Lynda, 2013, « *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs* », Les cahiers du CRGRNT, n° 1307, Université du Québec, 67 pages
57. KAKAI S. H. F., 2010, « *Analyse par genre de la participation et de la sous-représentativité des femmes au sein des instances décisionnelles et décentralisées au Bénin* ». Revue Perspectives & Sociétés, n° 1
58. KPATCHAVI C. Adolphe, 2013, *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*, 19 pages
59. MERCIER Clément, BOURQUE Denis (dir.) & St-GERMAIN Lise (coll.), 2009, « *Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation* », n° 8 série Documentation et diffusion, Université du Québec, 74 pages
60. Pierre ANDRÉ *et al*, 2006, « *Participation publique : principes internationaux pour une meilleure pratique* », publication spéciale Série n° 4, Fargo, USA, International Association for Impact Assessment
61. SINTOMER Yves, 2006, « *La démocratie participative, dynamiques et défis* », Revue Parlementaire, n°893
62. TALPIN Julien & SINTOMER Yves (dir.), 2011, « *La démocratie délibérative et la question du pouvoir* », numéro spécial de la revue Raisons politiques
63. TALPIN Julien, 2006, « *Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs* », politix n°3, pages 11-31
64. VERGNE A., 2008, « *Le modèle allemand des jurys citoyens : définition, retour d'expérience, perspectives* », p.144 in : Centre d'Analyse Stratégique, 2008, « *La participation des citoyens et l'action publique* », La Documentation française, Paris, 156 pages

Rapports officiels, Politiques, Plans

65. BANQUE MONDIALE, 2003, « *Case Study 2-Porto Alegre, Brazil : Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management* », Note n°71, 5 pages
66. BIRD, 2006, *Approches participatives au Maroc : bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en œuvre de l'INDH*, 32 pages
67. ClientEarth, 2014, *Droit à la participation des communautés locales et populations autochtones à la prise de décisions (République du Congo)*
68. CPSCL, 2015, *Guide sur les Mécanismes de Gestion des Plaintes en Tunisie*, 24 pages
69. GIZ & KfW, *Enquête de renseignement de certains indicateurs de la Coopération bénino-allemande au Développement, Résultats des enquêtes*, Cotonou, version revue Avril 2015
70. GIZ Maroc, 2016, *Diagnostic de la situation dans les communes d'intervention du Programme de gestion de proximité*
71. Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie, 2010, *Déclaration de Politique de décentralisation et de développement local*
72. Gouvernement du Royaume du Maroc, 2010, *Rapport sur la régionalisation avancée*
73. GRUNOW Silke, 2015, *Étude sur l'accès à l'information dans les 77 communes du Bénin*, PDDC/GIZ
74. IPAO & PNUD, 2009, *L'e-gouvernance et la participation citoyenne en Afrique de l'Ouest : enjeux, études de cas*, 106 pages
75. IRDP, 2010, *La participation citoyenne, un des enjeux de la démocratie au Rwanda*, Kigali, page 63
76. MDGLAAT, *Analyse de la perception des acteurs sur les 10 ans de mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale au Bénin, Résultats des enquêtes, Rapport final*, Cotonou, Décembre 2014
77. Présidence de la République du Bénin, 2016, *Programme d'Actions du Gouvernement 2016 – 2021 Synthèse*, Cotonou, 25 pages
78. Présidence de la République du Bénin, *Conseil des Ministres, compte-rendu n° 32_/PR/SGG/CM/OJ/ORD du 21 décembre 2016*, Cotonou, pages 7 et 8

Sources diverses non publiées (colloques, conférences, note de cours...)

79. AKESBI Azzedine, 2013, « *La constitution et sa mise en œuvre : gouvernance, responsabilité et (non) redevabilité* », in : Friedrich Ebert Stiftung, Faculté de Droit de Souissi, Colloque sur « *la nouvelle constitution marocaine à l'épreuve de la pratique* », 18-19 avril 2013, Rabat, Éditions la croisée des chemins
80. ASSOGBA Martin, 2014, « *Reddition de comptes et participation citoyenne*, in : MDGLAAT, *Conférence annuelle sur la décentralisation et la déconcentration* » Cotonou
81. CÔTÉ Louis, 2015, « *Notes de cours de pratiques de gouvernance et de management public* », Gouvernance et Management Public, Université Senghor d'Alexandrie
82. JEAN Daniel, 2011, « *Notes de cours de gestion des services public locaux et régionaux* », Gouvernance et Management Public, Université Senghor d'Alexandrie
83. KETELAER Véronique, 2005, « *La participation citoyenne, pour faire quoi ?* », Forum Belge pour la Prévention et la Sécurité Urbaine
84. OULD MAOULOUD Sidi, « *Décentralisation et démocratie : Quel lien ?* », in Centre Maghrébin d'Études Stratégiques, Colloque national sur « *La décentralisation et le développement local en Mauritanie* », 13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie)
85. SOHOUÉNOU Épiphanie, 2015, « *Cours approfondi de droit de la décentralisation : les mutations* », Faculté de Droit et de Sciences Politiques du Bénin
86. SOHOUÉNOU Épiphanie, 2016, « *Cours élémentaire de droit de la décentralisation : les fondamentaux* », École Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin

87. ZAIR Tarik, 2012, « *Citoyenneté et démocratie participative au Maroc : les conditions de la construction d'un modèle* », Processus constitutionnels et démocratiques : les expériences et perspectives, Marrakech

Sitographie/ Webographie

88. ALLAL Amin, « *Développement international et promotion de la démocratie : à propos de la gouvernance locale au Maroc* », L'Année du Maghreb III, 2007, mis en ligne le 01/11/2010, disponible sur <http://anneemaghreb.revues.org>, p. 275-296, page consultée le 25/07/2012
89. ANDRÉ Pierre, MARTIN P. & LANMAFANKPOTIN G. (coll.), 2012, « *Participation citoyenne* », in : CÔTÉ Louis & SAVARD J.-F. (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, disponible sur www.dictionnaire.enap.ca, page consultée le 19/07/2016
90. BERTRAND Nathalie & MOQUAY Patrick, 2004, « *La gouvernance locale, un retour à la proximité* », Économie rurale, n°280, Proximité et territoires. pp. 77-95, disponible sur <http://www.persee.fr>, page consultée le 11/03/2017
91. BLONDIAUX Loïc & Sintomer Yves, 2002, « *L'impératif délibératif* », in Politix, vol. 15, n°57, doi : 10.3406/polix.2002.1205, disponible sur <http://www.persee.fr>, p. 17-35, page consultée le 17/12/2016
92. FERRY Andréa, « *L'atelier citoyen - les dispositifs de la participation citoyenne* », Fiche technique, disponible sur <http://www.rhonealpes.fr>, 5 pages, consultée le 28/02/2017
93. MINOT Didier, « *Démocratie participative et participation citoyenne : conceptions et enjeux* », mis en ligne le 30/06/2011, disponible sur <http://www.apeas.fr>, page consultée le 10/01/2016
94. ARUC-ISDC, <http://www4.uqo.ca/aruc/>
95. CNLE, « *Enjeux de la participation* », mis en ligne le 03/08/2015, disponible sur <http://www.cnle.gouv.fr>, page consultée le 19/12/2016
96. <https://www.afecreation.fr/> (Agence France Entrepreneur)
97. <http://www.uneca.org/sro-na> (CEA/BSR-AN)
98. <http://www.cnrtl.fr/etymologie/participation> (Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales)
99. <http://www.inm.qc.ca/> (Institut du Nouveau Monde)
100. <http://www.ceaf-montreal.qc.ca/public/declaration-citoyenne.html>

Ouvrages et supports de cours sur la méthodologie de recherche

101. BORDELEAU Danièle, 2015, « *Conceptualisation du projet professionnel : Stage et mémoire* », Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, 21 pages
102. CROUZATIER Jean-Marie, 2016, « *Méthodologie de recherche ; mémoire de master* », Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, 12 pages
103. DIALLO Thierno, 2015, « *Méthodes de recherche et d'intervention : l'approche hypothético-déductive* », Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, 54 pages
104. DRAMÉ Alioune, 2016, « *Rappels méthodologiques du mémoire de master* », Administration-Gestion, Université Senghor d'Alexandrie, 74 pages
105. GAVARD-PERRET Marie-Laure, GOTTELAND David, HAON Christophe & JOLIBERT Alain, 2008, *Méthodologie de la recherche : réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Pearson Éducation France, 418 pages
106. TREMBLAY M. A., 1968, *Initiation à la recherche dans les sciences humaines*, Hill Éditeurs, 312 pages
107. UNIVERSITÉ SENGHOR D'ALEXANDRIE, 2010, « *Conseils pour la rédaction du mémoire* », 2 pages
108. UNIVERSITÉ SENGHOR, DIRECTION DES CAMPUS DÉCENTRALISÉS, 2016, « *Structure-type de contenu de mémoire* », 8 pages

Annexes

Annexe 1	Questionnaire à l'endroit des structures étatiques et des Partenaires Techniques et Financiers œuvrant pour une promotion de la participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie ...	XII
Annexe 2	Questionnaire à l'endroit des élus et personnels communaux et régionaux au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie.....	XV
Annexe 3	Questionnaire à l'endroit des organisations de la société civile œuvrant pour une promotion de la participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	XVIII
Annexe 4	Questionnaire à l'endroit des citoyens au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	XXI
Annexe 5	Organigramme du BSR-AN de la CEA (version anglaise).....	XXIII
Annexe 6	Chronogramme de déroulement du stage	XXIV
Annexe 7	Mapping des différents acteurs à rencontrer (période de stage)	XXV
Annexe 8	Cartographie des Partenaires Techniques et Financiers enquêtés au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie.....	XXVI

Annexe 1 Questionnaire à l'endroit des structures étatiques et des partenaires techniques et financiers œuvrant pour une promotion de la participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

Bonjour Madame / Monsieur

Dans le cadre d'un projet de recherche intitulé « La participation citoyenne dans le contexte de la décentralisation : benchmarking entre le Bénin et trois pays africains », je vous prie d'accorder quelques minutes de votre temps pour répondre à ce questionnaire. Vos réponses et observations contribueront à proposer des solutions novatrices pouvant aider les pays enquêtés à renforcer les mécanismes de participation citoyenne qu'ils promeuvent sur leur territoire.

Rubrique I.

Informations générales :

◆ **Pays**

Maroc
Mauritanie
Tunisie

◆ **Régions ou Communes d'intervention**

◆ **Civilité du répondant**

Monsieur
Madame

◆ **Noms & Prénoms (facultatif)**

◆ **Institution / Structure**

◆ **Fonction / Titre / Poste occupé**

◆ **Contacts**

- E-mail :

- Téléphone :

Rubrique II.

En termes de promotion ou d'appui à une réelle participation des citoyens/nes à la vie locale (politique, administrative, économique, sociale...) :

◆ **quels sont les axes sur lesquels vous intervenez ?**

instauration de mécanismes ou outils favorisant la participation citoyenne
éducation civique des citoyens (connaissance de leurs droits et devoirs)
accompagnement technique / matériel / financier des acteurs
plaidoyer pour des réformes politiques en la matière
Autre :

◆ **dans les axes cochés, quelles activités menez-vous concrètement ?**

Réponse
longue :

◆ **avec quels acteurs ?**

Réponse
courte :

.....

- ◆ dans la liste ci-dessous, quels sont les mécanismes/outils que vous appuyez et/ou qui sont mises en œuvre dans vos communes/régions d'intervention ?

Audience publique de restitution / de reddition de comptes
Rencontre de concertation entre les élus et les représentants de la population sur différents sujets
Implication des représentants de la population dans le processus de planification et/ou de budgétisation
Possibilité d'assistance des populations aux sessions du conseil communal ou régional
Émission radiophonique d'information ou de reddition de comptes
Émission radiophonique interactive (appel des citoyens pour poser des questions et avoir des réponses d'un élu)
Possibilité de consulter le procès-verbal ou le compte rendu des délibérations du conseil communal/régional
Possibilité de consulter ou de faire une copie du budget et/ou du compte administratif (bilan de l'utilisation des ressources financières) de la commune/région
Audiences accordées aux citoyens manifestant le désir
Tournées d'informations et d'échanges des élus
Instance consultative "parité, égalité des chances et approche genre"
Instance consultative chargée des questions économiques
Instance consultative chargée des questions de la jeunesse
Suivi d'impact local participatif (SILP)
Auto-évaluation de la gouvernance locale (de la gestion faite par la commune)
Audit social (souvent mené par les organisations de la société civile)
Autre :

- ◆ depuis quand intervenez-vous dans le domaine ?

moins d'un an
entre 1 et 3 ans
entre 4 et 6 ans
6 ans et plus

- ◆ quels sont les principaux résultats obtenus ?

Réponse
longue :

- ◆ quels ont été vos difficultés ou obstacles majeurs ?

Réponse
longue :

Rubrique III.

En tenant compte de vos expériences sur le terrain :

- ◆ quel(s) mécanisme(s)/outil(s) ou quelle(s) action(s) pouvez-vous qualifier de bonnes pratiques utiles à capitaliser ?

Réponse
longue :

- ◆ quel est le niveau d'information des populations sur les activités de développement et les services de base offerts par leur commune ou leur région ?

bien informées
moyennement informées
pas informées

- ◆ **les élus sont-ils disposés à discuter avec les citoyens désireux sur les questions relatives au développement de votre commune/région ?**

oui, ils sont disposés ; ils ont la volonté
ils sont disposés, mais les procédures sont longues
ils sont disposés, mais ils n'ont souvent pas le temps
non, ils ne sont pas disposés ; aucune volonté

- ◆ **les populations connaissent-elles leurs droits et devoirs en tant que citoyens d'une collectivité territoriale ? Justifiez votre réponse SVP**

Réponse
longue :

Rubrique IV.

Au final :

- ◆ **aviez-vous eu à réaliser un sondage sur la satisfaction des citoyens par rapport à leur participation au processus de prise de décision au niveau local ? Si oui, quelles en sont les principales conclusions ?**

Réponse
longue :

- ◆ **quelles sont vos perspectives ou prochaines actions en matière de promotion de la participation citoyenne ?**

Réponse
longue :

Fin du questionnaire.... Un très grand merci pour votre participation !

Vous jugez un document utile à ma connaissance dans le cadre de ce travail ? Je vous remercie d'envoyer le fichier, si possible, à l'adresse "diane.gnanguenon@outlook.com".

Annexe 2 Questionnaire à l'endroit des élus et personnels communaux et régionaux au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

Bonjour Madame / Monsieur

Dans le cadre d'un projet de recherche intitulé « La participation citoyenne dans le contexte de la décentralisation : benchmarking entre le Bénin et trois pays africains », je vous prie d'accorder quelques minutes de votre temps pour répondre à ce questionnaire. Vos réponses et observations contribueront à proposer des solutions novatrices pouvant aider les pays enquêtés (Bénin, Maroc, Tunisie, Mauritanie) à renforcer les mécanismes de participation citoyenne qu'ils promeuvent sur leur territoire.

Rubrique I.

Informations générales :

Pays

Maroc
Mauritanie
Tunisie

Région ou Commune

Civilité

Monsieur
Madame

Noms & Prénoms (facultatif)

Fonction / Titre

Contacts

E-mail :

Téléphone :

Niveau d'instruction

cours primaire
cours secondaire
enseignement supérieur
autre

Rubrique II.

Dans l'optique d'informer et/ou de communiquer avec les populations de votre commune/région : quelles actions mettez-vous en œuvre ?

création d'un service de l'information et de la communication
affichage de la liste des prestations et de leurs coûts à l'entrée
information des citoyens sur la tenue des sessions communales / régionales
information de proximité (crieur public dans les quartiers)
communiqués radio fréquents sur les prestations / activités
Autre :

à quelle fréquence faites-vous communiquer ou diffuser des messages sur les activités menées ?

tous les jours
plusieurs fois par semaine
quelques fois par mois
rarement

par quel(s) canal (aux) le faites-vous ?

radio / télévision
marché / place publique
bureaux de la commune et/ou de la région
journal
lieux de culte/ crieur public
via internet
auprès des animateurs des ONG / Société civile
Autre :

Rubrique III.

Dans l'optique de favoriser la participation des citoyens à la gestion des affaires de la commune/région : quels mécanismes/outils appliquez-vous ?

Audience publique de restitution / de reddition de comptes
Rencontre de concertation entre les élus et les représentants de la population sur différents sujets
Implication des représentants de la population dans le processus de planification et/ou de budgétisation
Possibilité d'assistance des populations aux sessions du conseil communal ou régional
Émission radiophonique d'information ou de reddition de comptes
Émission radiophonique interactive (appel des citoyens pour poser des questions et avoir des réponses d'un élu)
Possibilité de consulter le procès-verbal ou le compte rendu des délibérations du conseil communal/régional
Possibilité de consulter ou de faire une copie du budget et/ou du compte administratif (bilan de l'utilisation des ressources financières) de la commune/région
Audiences accordées aux citoyens manifestant le désir
Tournées d'informations et d'échanges des élus
Instance consultative "parité, égalité des chances et approche genre"
Instance consultative chargée des questions économiques
Instance consultative chargée des questions de la jeunesse
Présentation du bilan annuel des activités par un élu
Suivi d'impact local participatif (SILP)
Auto-évaluation de la gouvernance locale (de la gestion faite par la commune)
Audit social (souvent mené par les organisations de la société civile)
Autre :

comment se déroule généralement l'organisation pour les mécanismes que vous avez cochés : choix des participants, canal d'invitation, dispositions logistiques, etc. ?

Réponse
longue : _____

Comment voyez-vous la participation des organisations de la société civile et/ou des populations dans ces activités ?

Réponse
longue : _____

comment était l'ambiance parmi les participants ?

Réponse
courte : _____

Rubrique IV.

Si vous devez faire un bilan sommaire :

quels sont les principaux résultats obtenus jusque-là en utilisant ces outils / mécanismes (les changements observés au niveau des citoyens, au niveau de l'administration, au niveau du conseil, etc.) ?

Réponse
longue :

quelle est votre évaluation personnelle des efforts fournis ?

.....
| totalement satisfait(e)

.....
| moyennement satisfait(e) ; ils restent encore beaucoup à faire

.....
| pas du tout satisfait(e)

quelles sont vos suggestions d'amélioration ?

Réponse
longue :

.....
Fin du questionnaire.... Un très grand merci pour votre participation !

Vous jugez un document utile à ma connaissance dans le cadre de ce travail ? Je vous remercie d'envoyer le fichier, si possible, à l'adresse "diane.gnanguenon@outlook.com"

Annexe 3 Questionnaire à l'endroit des organisations de la société civile œuvrant pour une promotion de la participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

Bonjour Madame / Monsieur

Dans le cadre d'un projet de recherche intitulé « La participation citoyenne dans le contexte de la décentralisation : benchmarking entre le Bénin et trois pays africains », je vous prie d'accorder quelques minutes de votre temps pour répondre à ce questionnaire. Vos réponses et observations contribueront à proposer des solutions novatrices pouvant aider les pays enquêtés à renforcer les mécanismes de participation citoyenne qu'ils promeuvent sur leur territoire.

Rubrique I.

Informations générales :

◆ **Pays**

Maroc
Mauritanie
Tunisie

◆ **Région ou Commune**

◆ **Civilité**

Monsieur
Madame

◆ **Noms & Prénoms (facultatif)**

◆ **Institution / Structure**

◆ **Fonction / Titre / Poste occupé**

◆ **Contacts**

- E-mail :
- Téléphone :

◆ **Niveau d'instruction**

cours primaire
cours secondaire
enseignement supérieur

Rubrique II.

En termes de promotion ou d'appui à une réelle participation des citoyens/nes à la vie locale (politique, administrative, économique, sociale...) :

◆ **quels sont les axes sur lesquels vous intervenez ?**

instauration de mécanismes ou outils favorisant la participation citoyenne
éducation civique des citoyens (connaissance de leurs droits et devoirs)
accompagnement technique / matériel / financier des acteurs
plaidoyer pour des réformes politiques en la matière
Autre :

◆ **dans les axes cochés, quelles activités menez-vous concrètement ?**

Réponse longue :

◆ **avec quels acteurs ?**

Réponse
courte :

.....

◆ **depuis quand intervenez-vous dans le domaine ?**

moins d'un an

entre 1 et 3 ans

entre 4 et 6 ans

6 ans et plus

◆ **quels sont les principaux résultats obtenus ?**

Réponse
longue :

.....

◆ **quels ont été vos difficultés ou obstacles majeurs ?**

Réponse
longue :

.....

Rubrique III.

En matière d'implication des citoyens à la gestion des affaires de la commune/région :

◆ **quelles dispositions les autorités de votre commune/région ont-elles prises pour informer et communiquer avec les citoyens ?**

création d'un service de l'information et de la communication

information de proximité (crieur public dans les quartiers)

information des citoyens sur la tenue des sessions communales / régionales

affichage de la liste des prestations et de leurs coûts à l'entrée

communiqués radio fréquents sur les prestations / activités

Autre :

.....

◆ **quels mécanismes/outils appliquent-elles en vue de favoriser la participation des citoyens ?**

Audience publique de restitution / de reddition de comptes

Rencontre de concertation entre les élus et les représentants de la population sur différents sujets

Implication des représentants de la population dans le processus de planification et/ou de budgétisation

Possibilité d'assistance des populations aux sessions du conseil communal ou régional

Émission radiophonique d'information ou de reddition de comptes

Émission radiophonique interactive (appel des citoyens pour poser des questions et avoir des réponses d'un élu)

Possibilité de consulter le procès-verbal ou le compte rendu des délibérations du conseil communal/régional

Possibilité de consulter ou de faire une copie du budget et/ou du compte administratif (bilan de l'utilisation des ressources financières) de la commune/région

Audiences accordées aux citoyens manifestant le désir

Tournées d'informations et d'échanges des élus

Instance consultative "parité, égalité des chances et approche genre"

Instance consultative chargée des questions économiques

Instance consultative chargée des questions de la jeunesse

Présentation du bilan annuel des activités par un élu

Suivi d'impact local participatif (SILP)

Auto-évaluation de la gouvernance locale (de la gestion faite par la commune)

Audit social (souvent mené par les organisations de la société civile)

- ◆ **comment se déroule généralement l'organisation pour les mécanismes que vous avez cochés : choix des participants, canal d'invitation, dispositions logistiques, etc. ?**

Réponse
longue :

- ◆ **comment voyez-vous la participation des organisations de la société civile et/ou des populations dans ces activités ?**

Réponse
courte :

- ◆ **quelles sont vos suggestions d'amélioration ?**

Réponse
courte :

- ◆ **quelles sont vos perspectives ou prochaines actions en matière de promotion de la participation citoyenne ?**

Réponse
courte :

Fin du questionnaire.... Un très grand merci pour votre participation !

Vous jugez un document utile à ma connaissance dans le cadre de ce travail ? Je vous remercie d'envoyer le fichier, si possible, à l'adresse "diane.gnanguenon@outlook.com".

Annexe 4 Questionnaire à l'endroit des citoyens au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

Bonjour Madame / Monsieur

Dans le cadre d'un projet de recherche intitulé « La participation citoyenne dans le contexte de la décentralisation : benchmarking entre le Bénin et trois pays africains », je vous prie d'accorder quelques minutes de votre temps pour répondre à ce questionnaire. Vos réponses et observations contribueront à proposer des solutions novatrices pouvant aider les pays enquêtés à renforcer les mécanismes de participation citoyenne qu'ils promeuvent sur leur territoire.

Rubrique I.

Informations générales :

◆ **Pays**

Maroc
Mauritanie
Tunisie

◆ **Région ou Commune**

--

◆ **Civilité**

Monsieur
Madame

◆ **Métier / Profession / Activité exercée**

--

◆ **Niveau d'instruction**

cours primaire
cours secondaire
enseignement supérieur
Autre

Rubrique II.

À votre connaissance, en matière d'information et/ou de communication avec les populations :

◆ **quelles actions les autorités de votre commune/région ont-elles menées ?**

création d'un service de l'information et de la communication
affichage de la liste des prestations et de leurs coûts à l'entrée
information de proximité (crieur public dans les quartiers)
information des citoyens sur la tenue des sessions communales / régionales
communiqués radio fréquents sur les prestations / activités
Autre :

◆ **à quelle fréquence avez-vous vu ou lu des messages sur les activités menées par votre commune ou région ?**

tous les jours
plusieurs fois par semaine
quelques fois par mois
rarement

◆ **par quel(s) canal (aux) le faites-vous ?**

radio / télévision
marché / place publique
bureaux de la commune et/ou de la région
journal
lieux de culte / crieur public
via internet
auprès des animateurs des ONG / Société civile
Autre :

Rubrique III.

En matière d'implication des citoyens à la gestion des affaires de la commune/région :

◆ **quels mécanismes/outils les autorités de votre commune/région appliquent-ils ?**

Audience publique de restitution / de reddition de comptes
Rencontre de concertation entre les élus et les représentants de la population sur différents sujets
Implication des représentants de la population dans le processus de planification et/ou de budgétisation
Possibilité d'assistance des populations aux sessions du conseil communal ou régional
Émission radiophonique d'information ou de reddition de comptes
Émission radiophonique interactive (appel des citoyens pour poser des questions et avoir des réponses d'un élu)
Possibilité de consulter le procès-verbal ou le compte rendu des délibérations du conseil communal/régional
Possibilité de consulter ou de faire une copie du budget et/ou du compte administratif (bilan de l'utilisation des ressources financières) de la commune/région
Audiences accordées aux citoyens manifestant le désir
Tournées d'informations et d'échanges des élus
Instance consultative "parité, égalité des chances et approche genre"
Instance consultative chargée des questions économiques
Instance consultative chargée des questions de la jeunesse
Auto-évaluation de la gouvernance locale (de la gestion faite par la commune)
Audit social (souvent mené par les organisations de la société civile)
Fora des jeunes
Cadre intégrateur...
Autre :

◆ **comment se déroule généralement l'organisation pour les mécanismes que vous avez cochés : choix des participants, canal d'invitation, dispositions logistiques, etc. ?**

Réponse
longue :

◆ **Comment était l'ambiance parmi les participants ? Quelle est la qualité des interventions ?**

Réponse
courte :

Rubrique IV.

En résumé :

◆ **quelle est votre satisfaction générale par rapport aux efforts fournis par votre commune / région pour l'implication et l'information des citoyens ?**

totalelement satisfait(e)
moyennement satisfait(e) ; ils restent encore beaucoup à faire
pas du tout satisfait(e)

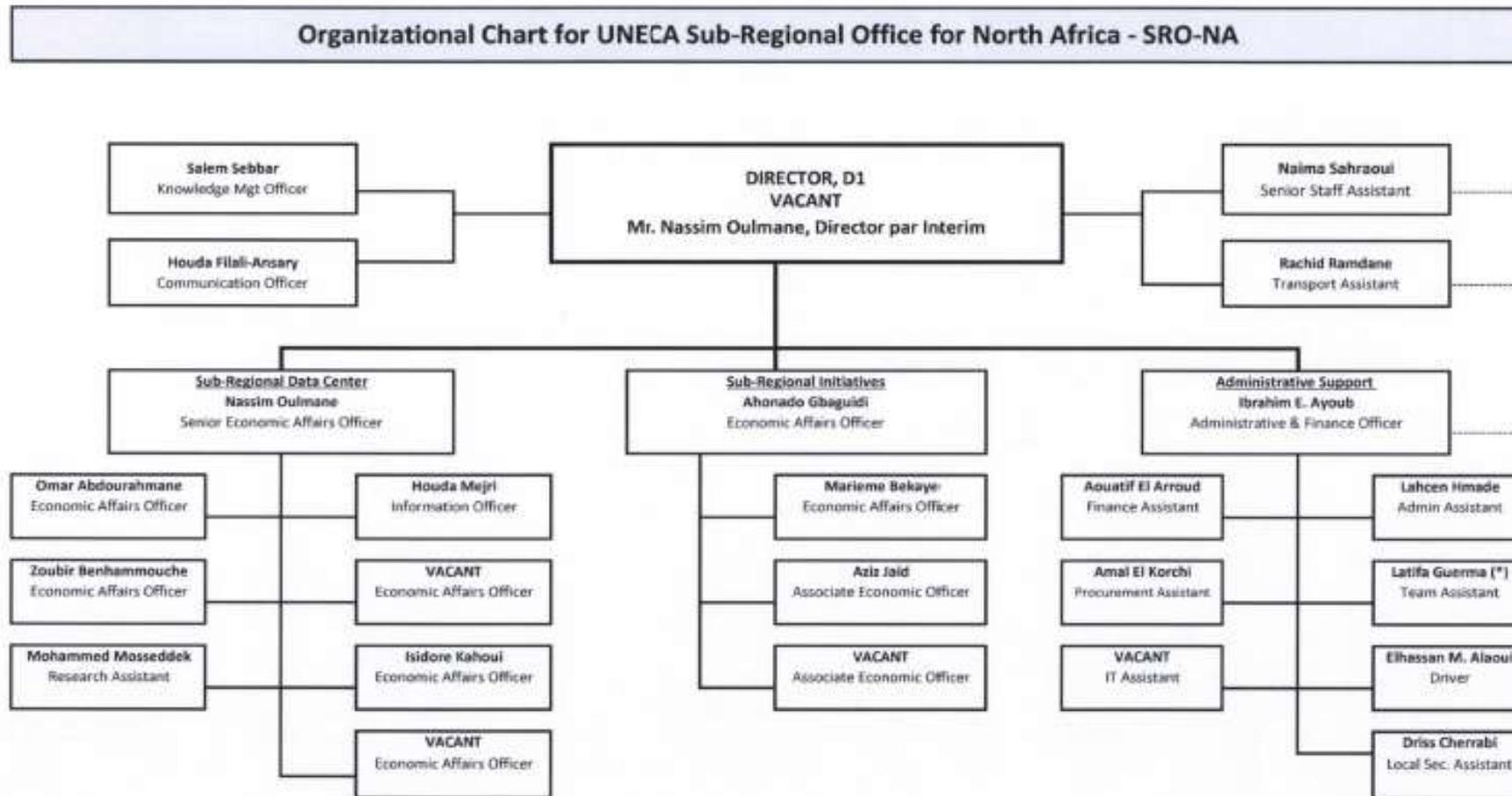
◆ **quelles sont vos suggestions d'amélioration ?**

Réponse
longue :

Fin du questionnaire.... Un très grand merci pour votre participation !

Vous jugez un document utile à ma connaissance dans le cadre de ce travail ? Je vous remercie d'envoyer le fichier, si possible, à l'adresse "diane.gnanguenon@outlook.com".

Annexe 5 Organigramme du BSR-AN de la CEA (version anglaise)

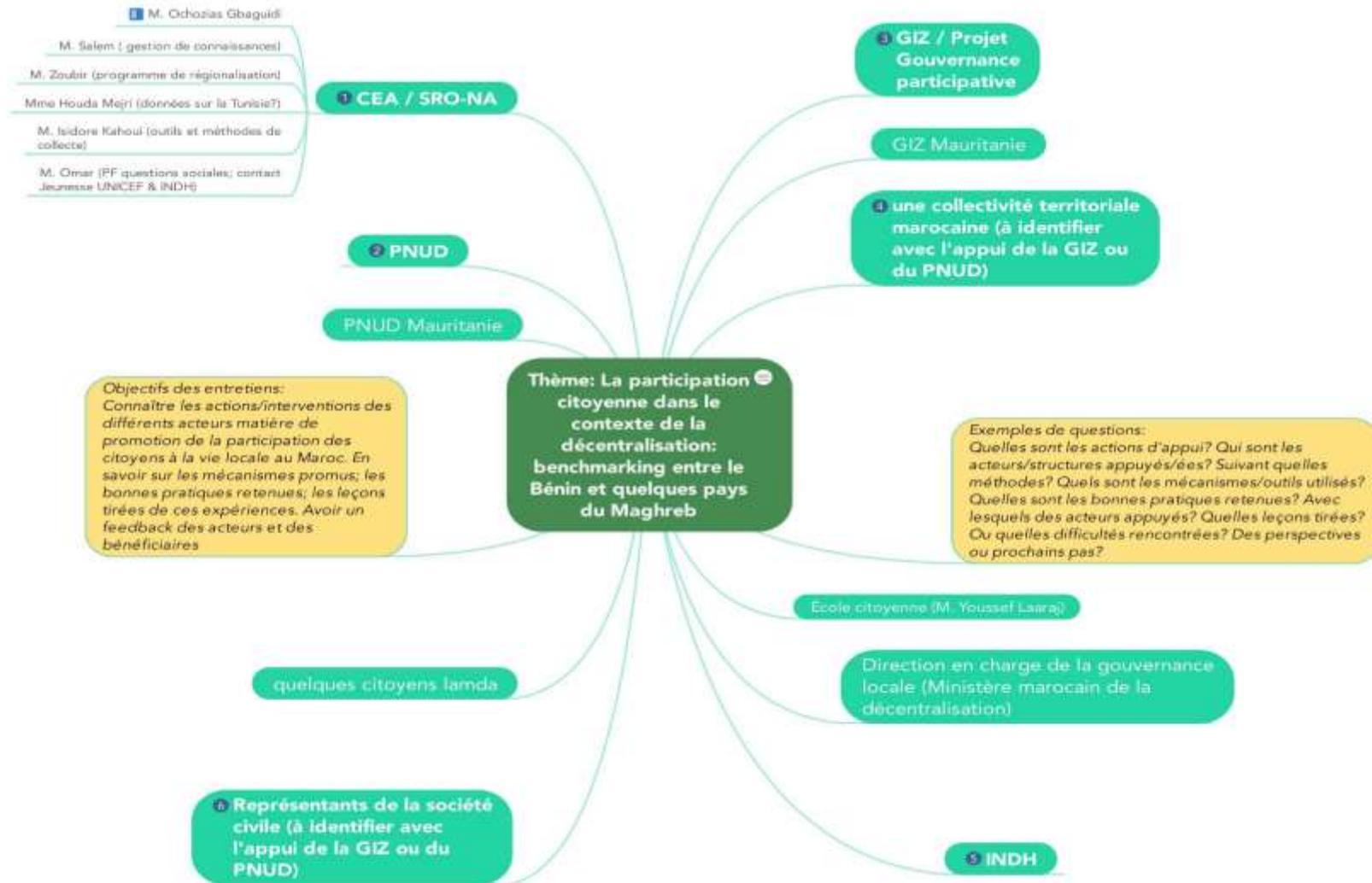


* Staff retired end of November 2015.

Annexe 6 Chronogramme de déroulement du stage

Période: 16 mai - 24 juillet 2016										
	Mai		Juin				Juillet			
Volet / Activités	Sem. 1 (16-20)	Sem. 2 (23-27)	Sem. 3 (30-03)	Sem. 4 (06-10)	Sem. 5 (13-17)	Sem. 6 (20-24)	Sem. 7 (27-01)	Sem. 8 (04-08)	Sem. 9 (11-15)	Sem. 10 (15-22)
Découverte du SRO-NA (Sub Regional Office for North Africa)										
Tour du personnel / Visite des différents services										
Entretien avec M. Ochozias Gbaguidi, Tuteur de stage : présentation du SRO, orientations sur le thème de mémoire, prochains pas...										
Documentation: lecture des documents de la CEA pour la connaissance des activités du SRO										
Revue documentaire et organisation de la recherche										
Revue documentaire: recherche/lecture des documents de la CEA importants pour le thème										
Elaboration d'un chronogramme de déroulement du stage										
Elaboration d'un mapping des acteurs intéressants à rencontrer										
Proposition d'un questionnaire ou guide d'entretien										
Validation des outils et démarches proposés										
Rencontre / Echange avec les acteurs ciblés										
Préparation: envoi de courriers officiels										
Appels, mails, rencontres										
Revue documentaire: recherche/lecture des documents de la CEA importants pour le thème										
Dépouillement, synthèse des données recueillies, analyses, conclusions à tirer										
Premier draft du mémoire et du rapport de stage										
Présentation des premiers résultats pour validation										
Nouvelles orientations par le tuteur de stage										
Echange avec le Directeur de mémoire										
Rédaction du rapport de stage										
Rédaction du plan du mémoire										
Envoi au tuteur de stage et au directeur de mémoire pour commentaires										
Finalisation et fin du stage										
Finalisation des documents										
Présentation du rapport de stage et du plan détaillé du mémoire										
Fin du stage										

Annexe 7 Mapping des différents acteurs à rencontrer (période de stage)



Annexe 8 Cartographie des Partenaires Techniques et Financiers enquêtés au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie

	PNUD	ONU-Femmes	GIZ	Fondation Heinrich Böll	École Citoyenne des Études Politiques (ECEP)	Indépendant
Pays d'intervention	Maroc, Mauritanie et Tunisie	Maroc et Tunisie	Maroc, Mauritanie et Tunisie	Maroc	Maroc	Mauritanie
Régions et/ou Communes d'intervention	couverture nationale (Mauritanie)	couverture nationale (Mauritanie)	couverture nationale	couverture nationale	Rabat	Nouakchott
	(Maroc) Régions pilotes de l'oriental, Tanger-Tétouan, Fès-Boulemane et Marrakech-Tensift-Al Haouz puis Guelmim-Es Smara et Souss-Massa-Draâ					
Durée de l'appui	Entre 4 et 6 ans	6 ans et plus	Moins d'1 an	Entre 1 an et 3 ans	Entre 4 et 6 ans	6 ans et plus
Axes d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • éducation civique des citoyens • accompagnement technique / matériel / financier • plaidoyer pour des réformes politiques en la matière • Instauration de mécanismes ou outils 	<ul style="list-style-type: none"> • accompagnement technique • plaidoyer pour des réformes politiques en la matière • Instauration de mécanismes ou outils 	<ul style="list-style-type: none"> • accompagnement technique • Instauration de mécanismes ou outils 	<ul style="list-style-type: none"> • éducation civique des citoyens • accompagnement technique / matériel / • plaidoyer pour des réformes politiques en la matière • Instauration de mécanismes ou outils 	<ul style="list-style-type: none"> • accompagnement technique • plaidoyer pour des réformes politiques en la matière • Instauration de mécanismes ou outils • éducation civique des citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> • accompagnement technique • Instauration de mécanismes ou outils • éducation civique des citoyens
Activités concrètes menées	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de capacités des jeunes sur la participation dans les sphères de décisions - Soutien aux réseaux de femmes élus et aux associations de transparence dans les ressources extractives ; - Sensibilisation, suivi et 	<ul style="list-style-type: none"> - Financement des ateliers thématiques ; - Sensibilisation des communes (prise en compte des projets des OSC et participation citoyenne) ; - Plaidoyer pour le positionnement des 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement et plaidoyer pour la participation des femmes à la gestion des affaires politiques, administratives et territoriales ; - Renforcement de capacités des autorités locales sur la promotion d'une cogestion avec les 	<ul style="list-style-type: none"> - Lancement des appels à projets, financement des dynamiques d'accompagnement ; - Promotion de la collaboration entre les élus, les autres institutions de l'État et les associations ; 	<ul style="list-style-type: none"> - formation des élus sur l'utilisation des réseaux sociaux (page web, page Facebook, etc.) ; - édition de guides et manuels pour l'éducation civique - appui aux OSC pour des campagnes de sensibilisation des 	<ul style="list-style-type: none"> - Conception des projets ; - Organisation des conférences ; - Renforcement de capacités

	PNUD	ONU-Femmes	GIZ	Fondation Heinrich Böll	École Citoyenne des Études Politiques (ECEP)	Indépendant
	évaluation	femmes dans le conseil communal ; - Renforcement des capacités des femmes élues en matière de leadership ;	OSC	- formation des jeunes leaders sur la participation de la société civile au processus démocratique ;	populations sur leurs droits et devoirs en tant que citoyens	
Acteurs appuyés	- Les jeunes, - les femmes élues, - les associations citoyennes. - Le gouvernement, - les OSC, - les associations de jeunes	- Les collectivités locales, - les organisations de la société civile, - les élus	- Les femmes, - les collectivités territoriales, - les Ministères, - les communes, - les régions, - les OSC	- Les OSC notamment et - les associations	- Les collectivités territoriales, - les acteurs de l'administration publique - les organisations de la société civile	- Organisations de la Société Civile - des jeunes
Principaux résultats obtenus	- Une plus grande participation des personnes dans les affaires de leurs communautés ; - une plus grande transparence dans la gestion des biens publics	- Des rencontres du président de commune et les jeunes sont organisées ; - des "caravane des OMD" ont été organisées	- Plusieurs formations des femmes présidentes et 1ère vice présidentes de commune ; - L'opérationnalisation des commissions de la Parité et de l'Égalité des Chances au niveau communal ; - L'intégration de l'approche genre dans les PCD ; - L'instauration des mécanismes participatifs dans 10 communes pilotes	- Financement de certains projets des OSC suite au lancement des appels à projets. - Éveil de conscience de plus en plus perceptible sur l'importance de la participation citoyenne	- Plusieurs OSC ont été formées à la sensibilisation et au plaidoyer politique ; - Des manuels très intéressants et compréhensibles facilement ont été mis à la disposition des citoyens (distribution sur place, envoi aux communes et aux OSC). - Plusieurs communes ont créé leur page Internet (site web ou Facebook).	- une dynamique de dialogue se développe entre les jeunes issus des différentes institutions ; - un renforcement du positionnement des jeunes au sein de leurs structures ; - une implication dans différents processus de mise en place de lois ...

	PNUD	ONU-Femmes	GIZ	Fondation Heinrich Böll	École Citoyenne des Études Politiques (ECEP)	Indépendant
Difficultés ou obstacles majeurs	<ul style="list-style-type: none"> - L'incapacité de pérenniser les actions à la fin du financement des projets ; - L'évaluation et le choix des associations ou communes bénéficiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relation conflictuelle entre les citoyens et les élus ; - Les divergences lors de l'arbitrage des actions du PCD ; - La méconnaissance du citoyen de ses droits 	<ul style="list-style-type: none"> - Réticence des partis politiques à positionner les femmes sur les listes électorales locales ; - La quasi inexistence de reddition de compte ; - Le désintéressement des citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> - faible appropriation des mécanismes participatifs par les institutions élues, - absence de visibilité sur la mise en œuvre de la démocratie participative au niveau du parlement et du gouvernement, inadéquation de la demande de formation face à l'offre limitée par les moyens disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Désintéressement de la population des questions de la participation citoyenne ; une maintenance non optimale des pages Internet des communes ; - une insuffisance des aires aménagées servant de cadre d'informations et d'échange du politique avec les citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> - L'amalgame entre le champ de la citoyenneté et celui de la politique
Perspectives	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les cadres structurels ; - Renforcer l'autonomie financière des associations (à fort potentiel) ; - Renforcer les capacités dans le domaine de l'autofinancement 	<ul style="list-style-type: none"> - Choisir certaines communes pilotes (communes sans CCC et celles avec des CCC défaillants) pour la sensibilisation sur le Cadre de Concertation Communale puis accompagnement et suivi 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - Diffuser des produits, poursuite de l'appui aux OSC 	<ul style="list-style-type: none"> - mettre en place des espaces de dialogue pour les jeunes issus de la société civile et des partis politiques ; - initier des mesure d'engagement citoyen des jeunes et de leur insertion dans la vie politique au niveau local et national 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser

TABLE DES MATIÈRES

Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Résumé	v
Abstract.....	vi
Liste des acronymes	vii
Liste des illustrations.....	viii
Sommaire	ix
Glossaire.....	x
Introduction	1
1 LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES AU BÉNIN : ENJEUX ET PROBLÈMES.....	3
1.1 La participation citoyenne, un impératif de bonne gouvernance.....	3
1.1.1. Promouvoir la participation citoyenne : pour une efficacité des politiques publiques	3
1.1.2. Promouvoir la participation citoyenne : pour des collectivités territoriales bien gouvernées ..	3
1.1.3. Promouvoir la participation citoyenne : pour un citoyen acteur du développement local	4
1.2 Situation de la participation citoyenne au Bénin	5
1.2.1. Avènement de la décentralisation au Bénin	5
1.2.2. Cadre législatif et institutionnel de la décentralisation.....	6
1.2.3. État des lieux de la participation citoyenne : des mécanismes participatifs existants mais insuffisants.....	8
1.3 Énoncé des objectifs et questions de recherche.....	9
1.3.1. Objectifs de recherche	9
1.3.2. Questions de recherche.....	10
1.3.3. Résultats attendus	10
2 LA PARTICIPATION CITOYENNE VUE PAR LES AUTEURS : THÉORIES ET PRATIQUES ...	11
2.1 La participation citoyenne et les concepts associés	11
2.1.1. Comprendre la notion de participation citoyenne	11
2.1.2. Clarifier les concepts associés.....	12
2.1.3. Entre démocratie participative et démocratie délibérative.....	14
2.2 Pratiquer la participation citoyenne : pour construire l'action publique différemment	15

2.2.1. Les différents niveaux de participation citoyenne.....	15
2.2.2. La détermination du public adéquat à une participation	18
2.2.3. Une pluralité de mécanismes participatifs et des pratiques diversifiées	19
<i>Le modèle allemand des jurys citoyens</i>	20
<i>Le budget participatif de Porto Alegre (Brésil)</i>	21
<i>La déclaration citoyenne des femmes de Sainte-Marie (Montréal)</i>	22
2.3 Formulation des hypothèses de recherche et proposition d'un modèle théorique.....	23
2.3.1. Hypothèses de la recherche	23
2.3.2. Vers la proposition d'un modèle théorique	23
3 DE L'ANALYSE DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES À L'ADOPTION D'UN MODÈLE DE RÉFÉRENCE POUR LE BÉNIN	25
3.1 L'approche méthodologique de l'étude.....	25
3.1.1. Du choix des variables de l'étude	25
3.1.2. De la revue documentaire à l'analyse comparative.....	25
3.1.3. Des enquêtes de terrain.....	26
3.1.4. Des instruments de collecte et d'analyse des données	28
3.2 Les expériences de participation citoyenne au Maroc, en Mauritanie et en Tunisie	28
3.2.1. Le stage à la CEA/BSR-AN en bref	29
3.2.2. Les mécanismes participatifs pour informer et communiquer avec les citoyens	30
<i>Mettre en place un système de gestion des plaintes, pour instaurer de bonnes relations avec les citoyens</i>	30
3.2.3. Les mécanismes participatifs pour consulter et impliquer les citoyens	32
<i>Le Comité de Concertation de Tabriquet, une expérience de réseautage et de mobilisation des acteurs</i>	33
3.2.4. Les mécanismes participatifs pour codécider avec les citoyens et les autonomiser	33
3.3 Les éléments d'analyse des mécanismes décrits	34
3.3.1. Les facteurs de succès relevés.....	34
3.3.2. Les facteurs à améliorer	35
3.3.3. Élaboration d'un modèle de référence	36
4 EFFECTIVITÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE : PISTES DE SOLUTIONS ET PROPOSITION DU PORTAIL INTERNET «JE SUIS CITOYEN, JE PARTICIPE».....	37
4.1 La participation citoyenne au Bénin à l'épreuve des faits	37
4.1.1. Par rapport aux handicaps : une participation imparfaite	37

4.1.2. Par rapport aux parties prenantes : une multitude d'acteurs aux rôles variés.....	40
4.2 Pistes de solutions et recommandations pour une effectivité de la participation citoyenne.....	41
4.2.1. Consolider l'existant : des actions à entreprendre à court terme	42
4.2.2. Introduire de nouveaux mécanismes innovants	43
4.2.3. Assurer l'interaction entre les parties prenantes et une harmonisation de leurs interventions.....	47
4.2.4. Conditions de mise en œuvre	48
4.3 Le portail internet « Je suis citoyen, je participe »	49
4.3.1. Objectifs poursuivis et résultats escomptés	49
4.3.2. Présentation du portail	50
4.3.3. Activités à mener et planning d'exécution	51
Conclusion	52
Références bibliographiques.....	54
Annexes	xi
Table des matières	xxix