



**CIBA** Conférence  
Information  
Bibliothèques  
Archives

**2<sup>ème</sup> édition | 26-28 août 2022 |**

**Événement virtuel**

**Gouvernance de l'information  
et du numérique**

## Communication

### Le marché de l'information dans la promotion de la participation citoyenne au niveau communal à Cotonou

**Achille DOSSOU**  
Mairie de Cotonou, Cotonou, Bénin

Achille Dossou est titulaire de deux Masters en Gestion des Ressources Humaines, l'un obtenu en 2009 à l'Institut International de Management (Cotonou, Bénin) et l'autre en 2012 à l'Ecole Nationale d'Administration (Université d'Abomey-Calavi, Bénin). Il est également titulaire d'un Doctorat en Sociologie obtenu en 2021 à l'Université d'Abomey-calavi, avec une spécialisation en décentralisation et participation citoyenne. Achille Dossou est chef du Service du Conseil municipal à la Mairie de Cotonou et, cumulativement, Directeur Adjoint des Ressources Humaines par intérim.



# Le marché de l'information dans la promotion de la participation citoyenne au niveau communal à Cotonou

Achille Dossou

*Mairie de Cotonou, Cotonou, Bénin*

## Résumé

La participation citoyenne est une condition essentielle pour l'atteinte des objectifs de la décentralisation. Elle n'est possible que si les deux principaux acteurs, les citoyens et les élus municipaux, disposent de part et d'autre de l'information utile en temps réel. L'objectif poursuivi par cet article est de mettre en relief la situation de l'offre et de la demande par ces acteurs dans la promotion de la participation citoyenne à Cotonou. Spécifiquement, il s'agit de répertorier les mécanismes faisant objet d'une obligation informationnelle aux acteurs et de relever leurs insuffisances dans leur application. Vingt-neuf (29) enquêteurs identifiés par choix raisonné y ont contribué. Les résultats montrent que la demande d'information (de la part des citoyens) est tout aussi faible que l'offre d'information (de la part des autorités municipales). Ce marché informationnel de type monopsonne bilatéral ne favorise pas une bonne participation des citoyens au processus de prise de décision et à la gestion de la Commune. Aucun des mécanismes prévus par les textes législatifs et réglementaires en la matière n'est entièrement mis en œuvre. Il s'agit entre autres de la participation des citoyens aux sessions du conseil communal ou des sessions des organes infra-communales : arrondissements ou quartiers, de l'affichage des documents de la session, de la mise à disposition des citoyens des documents budgétaires, de planification et de gestion, de l'implication des populations dans l'élaboration desdits documents, la tenue des séances de reddition de compte

**Mots clés :** *marché - participation citoyenne - décentralisation - gouvernance - Cotonou*

## Introduction

La décentralisation, définie comme le partage de pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales (ADJAO, 2006) a principalement deux objectifs : assurer le développement local et promouvoir la démocratie locale. Ces objectifs ne peuvent être atteints sans l'implication de tous les acteurs à la gouvernance locale, notamment du Maire et des citoyens. Mais le diagnostic de la mise en œuvre de la décentralisation révèle entre autres comme dysfonctionnements une très faible participation des populations au processus de prise de décision et de gestion de la commune. La condition sine qua non de cette participation est la disponibilité en temps réel de l'information dont a besoin le citoyen pour exercer pleinement les prérogatives de participation à la gestion de sa ville. Cotonou, bien qu'ayant le caractère de capitale économique n'échappe pas à cette réalité. Comment se présente la situation de l'offre et de la demande informationnelle à Cotonou ?

## Méthodes et données

Elles ont mobilisé auprès de 25 enquêtés des données quantitatives et de 04 informateurs des données qualitatives grâce à la technique de choix raisonné. L'analyse des données est faite sous le couvert de l'individualisme méthodologique et plus précisément de l'analyse stratégique de (CROZIER & FRIEDBERG, 1977).

## Résultats

### *Mécanismes d'information des citoyens de Cotonou sur la gestion de la commune*

La fourniture d'informations pour satisfaire à la demande des citoyens est assurée par plusieurs acteurs municipaux, à savoir : le Maire, le Secrétaire Exécutif, les Chefs d'Arrondissement, les Chefs de Quartier et certains responsables de l'administration municipale. Pour procéder à cet examen, il convient de préciser d'abord quelques mécanismes de participation citoyenne qui sont mis en œuvre par la Mairie de Cotonou. Il s'agit de : la tenue des séances de reddition de compte, l'information des citoyens, la création et le fonctionnement des services en lien direct avec les usagers clients, l'élaboration des documents budgétaires et de planification suivant une approche participative.

L'information du citoyen est selon (DUMAY, 2007) « un paramètre incontournable et constitue le préalable à tout projet de participation ». Il s'agit ici d'explorer les mécanismes que la commune de Cotonou met en place pour fournir des informations aux populations appelées à participer à ses prises de décisions ou à sa gestion.

Plusieurs cas de figures se dégagent des investigations : il s'agit de l'affichage, des communiqués radiodiffusés, des boîtes à suggestions, du recours aux élus municipaux ou locaux, aux crieurs publics, la mise à disposition de certains documents administratifs, du site web de la commune, de la participation des citoyens aux sessions du Conseil municipal, etc.

En effet, l'affichage est le principal mécanisme par lequel la commune de Cotonou informe ses citoyens. C'est ce qu'indiquent les photos 1, 2, 3, 4 et 6.

Photo 1 : Tableau d'affichage surexploité



Photo 2 : Affichage au mur, exposé aux intempéries



Clichets: D. Achille, octobre 2020

Photo 3 : Tableau d'affichage au mur, surexploité et exposé aux intempéries



Photo 4 : Tableau d'affichage surexploité et exposé aux intempéries



Clichets: D. Achille, octobre 2020

Il faut noter aussi les tableaux d'affichage des renseignements sur les coûts de différentes prestations fournies aux populations et celui de l'indication géographique des différents services dans les locaux de l'administration municipale centrale (photo 5).

Photo 5 : Panneau d'indication caduque par rapport à l'AOF actuel



Photo 6 : Tableau d'affichage des décisions du Conseil municipal, non accessible aux citoyens



Clichets : D. Achille, octobre 2020

Le tableau de l'affichage des délibérations du Conseil municipal est aussi mis en place conformément à l'article 76 du (Loi n°2021-14, 2021) qui dispose qu'« un relevé des décisions du Conseil communal signé du Président de séance et du Secrétaire Exécutif est affiché à la mairie à l'endroit destiné à l'information du public dans les huit (08) jours qui suivent les séances ». C'est ce qu'indique la photo ci-après :

En dehors de l'affichage, il est relevé que la commune a recours à des communiqués par voie de presse sur les chaînes de télévision, de radios et à travers les quotidiens pour informer les populations de certaines ses actions en leur faveur.

Par ailleurs, pour informer ses populations, la commune rend possible la consultation et la mise à disposition des différents documents administratifs tels que prescrits par les dispositions des articles 77 et 548 du Code de l'Administration territoriale. Suivant l'article 77 donc, « Toute personne a le droit de consulter sur place le procès-verbal et/ou le compte rendu des délibérations du Conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais ». Par ailleurs, selon l'article 548 du même code, « le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé auprès de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale où il est tenu à la disposition du public ». Il s'agit des documents suivants : les budgets (primitifs et collectifs), le compte administratif, le Plan de Développement Communal, les Plans de Travail Annuel et les Plans Annuels d'Investissement. Ces documents peuvent être consultés au

Service des Archives, de la Documentation et de la Bibliothèque Municipale aux jours et heures ouvrables.

Une boîte à suggestions (photo 7) est implantée au niveau de l'administration municipale centrale à Wologuède. Selon les investigations, elle est destinée à recevoir les plaintes et propositions des usagers clients.

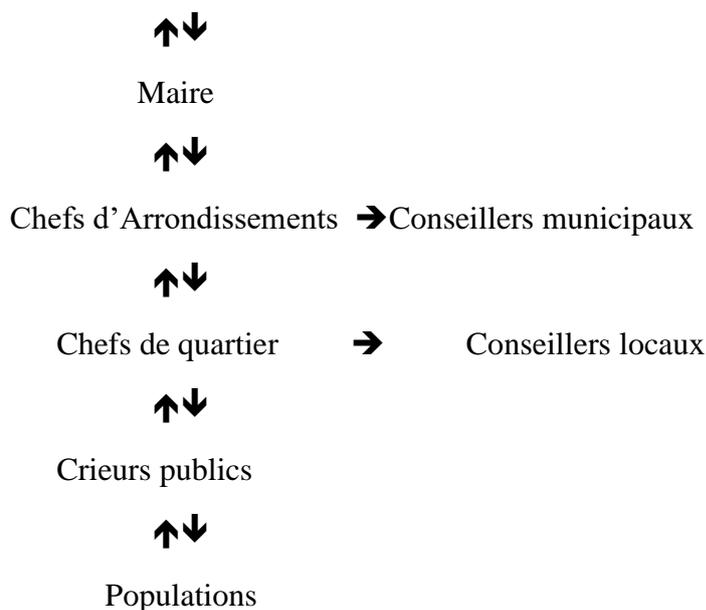
Photo 7 : Boîte à suggestions non fonctionnelle



Clichet : D. Achille, octobre 2020

En outre, il est important de souligner que la commune s'appuie sur la charpente de son organisation territoriale pour assurer la circulation de certaines informations surtout celles d'ordre sécuritaire et sanitaire. Ainsi, dans le cadre de la lutte contre l'insécurité et les pandémies, comme c'est le cas du COVID-19 par exemple, l'exécutif municipal, à partir des décisions prises en Conseil municipal, s'appuie sur les Chefs de quartier et les élus locaux pour diffuser auprès des populations les informations utiles. Dans ce cadre, il est souvent fait recours aux crieurs publics en dernier ressort pour toucher les populations. Cette hiérarchie informationnelle peut être schématisée comme suit :

Schéma 1 : Dispositif informationnel hiérarchisé de l'organisation administrative de Cotonou  
Conseil municipal

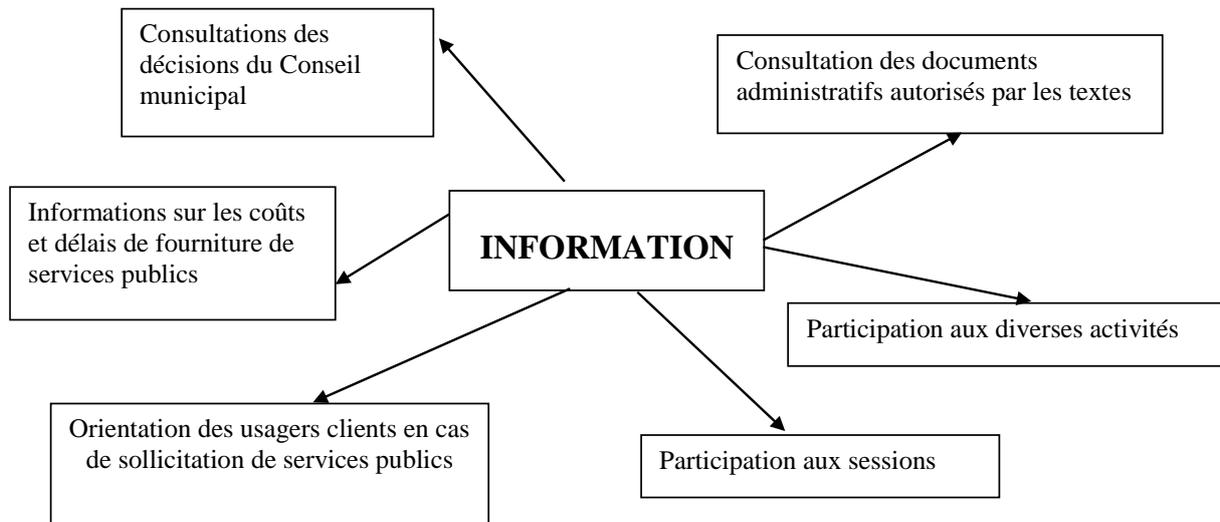


Source : Données de terrain, septembre 2020.

### *Heurts et malheurs de l'offre informationnelle par les autorités municipales*

Plusieurs éléments du contexte sociopolitique ne se prêtent pas à la participation citoyenne au regard des résultats issus des investigations. Cela concerne surtout les initiatives d'informations qu'elles prennent et qui soulèvent des insuffisances à foison au point de neutraliser les quelques efforts fournis pour mettre en œuvre les mécanismes existants. En effet, l'offre et la disponibilité de l'information pose problème à maints égards. Or, l'information est la première ressource de toute initiative de participation citoyenne. Sa disponibilité en temps opportun est requise pour la mise en œuvre de plusieurs mécanismes participationnistes prévus par les textes. C'est ce que montre le schéma ci-après :

Schéma n°2 : Quelques mécanismes de participation citoyenne basée sur l'information



Sources : Données d'enquêtes, avril 2021.

En effet, l'information sur les activités nécessitant la participation des citoyens n'est pas assez assumée. Plusieurs cas de figures se présentent. C'est le cas par exemple de la tenue des sessions du Conseil municipal. Aucune information n'est portée à l'attention de la population, ni des OSC des date, heure et ordre du jour des sessions. Ce déficit d'informations ne permet pas aux citoyens de Cotonou de prendre part aux sessions du Conseil municipal comme le prévoient les dispositions du code de l'administration territoriale.

Même les OSC, censés être des partenaires privilégiés en la matière ne sont pas officiellement informés, encore moins la Cellule de Participation Citoyenne de la ville.

Quant à l'information d'après session, elle consiste à l'affichage des décisions prises à travers les délibérations. Là aussi, il faut noter des heurts à l'exercice du droit des citoyens de s'informer. Le tableau d'affichage des décisions du Conseil municipal n'est pas accessible au grand public pour son information, comme le montre la photo 6. Les citoyens n'arrivent pas à consulter les décisions du Conseil municipal. Par ailleurs, les délibérations sont rédigées seulement en français et affichées. Malheureusement, une bonne partie des populations n'est pas assez scolarisée pour lire et comprendre son contenu.

C'est de la même façon que la plupart des activités phares sont exécutées sans que les populations ne soient largement informées, ou l'information est capitale pour la participation citoyenne. Même les différents communiqués sont en français et diffusés sur les médias auxquels une bonne partie de la population n'a accès.

La recherche d'informations pouvant susciter la participation des citoyens à la gouvernance de la commune passe ainsi par la possibilité offerte aux populations d'avoir accès aux documents budgétaires et de planification : les budgets, les comptes administratifs et le PDC. Il se fait que ces documents ne sont pas tenus à la disposition du public. Une informatrice, nous confie :

« J'ai demandé en vain à plusieurs reprises à consulter les budgets de 2015, 2016, 2017 et 2018 ainsi que les comptes administratifs subséquents. Je me suis déplacée plusieurs fois sans succès vers les services compétents. Il a fallu mettre en branle mes relations personnelles, pour que, sur instructions d'un Adjoint au maire, il me soit possible d'avoir les documents sollicités. Alors même que j'avais besoin de ces documents pour rédiger un mémoire de fin de formation en Master. Qu'en serait-il pour un citoyen lambda ? ». Femme, 35ans

Ces données confirment la conclusion d'une étude du PDDC (GIZ Bénin, 2015) qui affirment que « 43% des citoyens n'ont reçu dans les communes ni le PAD/PAI, ni le budget et le compte administratif et le compte de gestion ». Selon cette étude, les agents évoquent qu'ils ne sont pas autorisés par hiérarchie à diffuser les informations en question. Mieux, pour le cas de Cotonou, certains agents enquêtés évoquent les raisons de l'obligation de discrétion, de réserve et du respect de confidentialité, en leur qualité d'agents publics, pour faire obstacle à la demande de documents et d'informations des citoyens. Il est noté donc une contradiction entre la loi et les pratiques administratives érigées en normes.

Les structures mises en place pour accompagner les usagers clients dans leur quête d'informations sont éprouvées dans leur fonctionnement et n'arrivent plus à jouer convenablement le rôle à elles confiées. C'est le cas par exemple du Service des Relations avec les Usagers (SRU) et du Service des Archives, de la Documentation et de la Bibliothèque Municipale (SADBM). La situation géographique des locaux du SRU ne lui assure pas assez de visibilité, ni ne favorise une meilleure fréquentation des usagers clients. Parfois, il est constaté même que les agents de sécurité, situés à la guérite, à l'entrée principale, tentent de se convertir maladroitement dans le rôle du SRU, un service dépourvu d'outils de gestion, de répertoires et des formulaires nécessaires à l'orientation des usages clients. Il n'existe ni de numéro vert, ni de connexion internet ; encore moins d'application internet permettant de renseigner les citoyens à distance, en ligne alors même que nous sommes à l'ère du numérique. Cette situation crée des coûts supplémentaires de déplacement pour ceux qui sont à la recherche d'informations sur les services rendus par l'administration municipale.

En ce qui concerne le SADBM, le constat est le même. L'insuffisance d'espace pour abriter les installations des archives dans les normes ne facilite pas l'accès du public aux documents consultables de droit. Le matériel est vétuste. Il n'existe pratiquement pas un espace réservé à la consultation des documents sur place, si bien que les citoyens désireux de consulter, le font dans les bureaux, en présence des agents, dans les conditions inappropriées. Là aussi, la Mairie de Cotonou ne saisit pas les opportunités qu'offre le numérique pour rendre ces documents disponibles sur la toile.

L'affichage aussi constitue un obstacle à la bonne information des citoyens qui fréquentent l'hôtel de ville pour exprimer leur droit à l'information. Non seulement, les espaces réservés à l'affichage sont insuffisants, il est surtout constaté que l'existant est totalement défaillant pour une commune de la taille de Cotonou. Tous les tableaux d'affichage sont livrés aux intempéries, on note une superposition des affiches les unes sur les autres, notamment en ce qui concerne les affiches des relevés de décisions du Conseil municipal. Ces affiches ne sont donc pas accessibles au grand public comme le prescrivent les textes. Le tableau d'affichage des coûts de prestations fournies est incomplet en ce qui concerne les délais.

Ce détour sur la capacité de la commune de Cotonou à mettre en place un dispositif informationnel montre que les normes ne sont pas respectées. De plus, les indicateurs de la participation du citoyen à la vie communale qui s'apprécient à travers les dispositifs d'information du public, l'accès aux documents administratifs et l'implication dans les affaires locales sont aussi en berne. Au total, il ressort de cette analyse que l'offre d'information, du moins de la bonne information n'est pas garantie et assurée par l'administration et les autorités municipales de Cotonou à ses citoyens, or la disponibilité et l'accessibilité à l'information est l'une des conditions nécessaires à la participation citoyenne. Cela corrobore les 79,80% des enquêtés qui ne sont pas informés des décisions, des actes de gestion, encore moins des initiatives de participation citoyenne prises par la Mairie de Cotonou. Il s'en déduit qu'effectivement, il n'y a pas de participation citoyenne dans le processus de la prise de décision et de gestion de la commune de Cotonou malgré l'existence d'un cadre juridique favorable. Il n'y a que des artifices participationnistes.

### *La tenue des séances de reddition de comptes*

La reddition de compte est l'obligation des individus tenant une position de pouvoir, de rendre compte de leurs actions à leurs mandants et à la société en général. (VNG Internationale & SNV, 2011). Elle permet d'informer les citoyens sur les décisions prises par l'organe délibérant. Sa pratique à la Mairie de Cotonou sur

les cinq (05) dernières années nous fournit les renseignements suivant le tableau I :

Tableau 1 : Informations sur la tenue des séances de reddition de compte

Années	Dates des séances de reddition de compte 1 <sup>ère</sup> séance	des de	Dates des séances de reddition de compte 2 <sup>ème</sup> séance	des de	Effectif des participants 1 <sup>ère</sup> séance	des	Effectif des participants 2 <sup>ème</sup> séance
2020	Non tenue à cause du COVID-19		Non tenue à cause du COVID-19		-		-
2019	14 novembre		18 décembre		156		257
2018	16 août		20 décembre		183		164
2017	Information non disponible	non	Information non disponible	non	Information non disponible		Information non disponible
2016	Information non disponible	non	Information non disponible	non	Information non disponible		Information non disponible

Source : Résultats des investigations, Octobre 2020.

Ces différentes séances de redditions de compte portent sur diverses thématiques telles que : l'assainissement ; les procédures d'obtention du permis de construire ; les stratégies d'appropriation de l'opération d'adressage, la gestion foncière ; l'accès à l'eau, les réformes au niveau de l'état-civil.

Deux canaux ont permis de toucher les cibles pris en compte pour la tenue de ces séances de reddition de compte. Il s'agit des communiqués radiodiffusés en français et en "Fongbé" (langue locale parlée au centre et au sud du Bénin) une fois par jour pendant deux jours sur les chaînes de radios à grande audience au niveau de la ville telles que Radio Tokpa, CAPP FM, ORTB radio et sur la chaîne de télévision Canal 3.

La durée de chacune de ces séances est d'une journée entière de travail. La charte faisant obligation aux communes d'entretenir par un cocktail les participants, toute autre incitation comme les perdiems sont interdites. Les participants aux

séances de reddition de compte à Cotonou sont choisis en fonction des thématiques à développer. Ainsi, les structures décentralisées, déconcentrées ainsi que d'autres partenaires sont invités à y prendre part. Globalement, les cibles sont : les autorités municipales à divers niveaux (Maire, Adjoint au Maire, CA, Présidents de commission permanentes du Conseil municipal), les autorités administratives déconcentrées de l'Etat central ou leurs représentants (Préfets, médecins coordonnateurs de zones sanitaires), les responsables municipaux à divers niveaux, les représentants des groupes constitués (artisans, femmes jeunes), les chefs de religions endogènes, les membres de la cellule de participation citoyenne de Cotonou; les sages et les notables.

Au cours de ces séances, la parole est donnée aux participants pour apprécier et donner leurs points de vue sur les présentations des différentes thématiques. Leurs recommandations sont consignées et prises en compte par l'autorité municipale dans ses actions (apprécier au niveau de l'analyse et la proportion des recommandations traduits en actions concrètes).

C'est le cas par exemple d'une recommandation sur la digitalisation de l'utilisation de l'adressage dans la ville ou de la création d'un site web fonctionnel pour susciter à distance la participation des citoyens.

## Conclusion

La participation citoyenne est un acte de bonne gouvernance fortement recommandée par les institutions internationales et les PTF dans le montage, la conduite, le suivi et l'évaluation des interventions en faveur des populations. Son renforcement au niveau local fait même l'objet de l'ODD 16, point 7 qui se veut de faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décision. Malheureusement, la disponibilité de l'information comme intrant à la participation citoyenne fait défaut de la part des acteurs municipaux. De même, les populations accordent peu d'intérêt à la conquête l'information municipale d'où nous assistons à une situation à la fois de faible offre et de faible demande, ce qui laisse présager d'un marché informationnel de type monopsonie bilatéral. Pour réinventer ce marché, le recours aux outils numériques et digitaux peuvent-ils inverser la tendance ? Aussi, le recours à de mécanismes innovants tels que le forum citoyen, les appels à suggestions, le bureau du citoyen, la soirée d'information, le samedi du citoyen, la divulgation des décisions, le budget participatif, etc. ne constituent -ils pas autant de chemins pour réaliser la pleine information des citoyens en vue de les inciter à une participation plus accrue à la gestion de leur ville ?

## Références bibliographiques

ADJAHO, R. (2006). Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde, in Développement local.

ARNSTEIN, S. (1969). A Ladder of citizen participation. Journal of American Institute of Planners.

BENNOUR, A. (2005). Logiques des participations citoyennes (L'Harmattan).

BHERER, L. (2011). Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. Télescope, 17(1), 157-171.

BOYER-GENDRON, S. M. (2015). Décentralisation infra-municipale et participation citoyenne dans la ville de Montréal [Mémoire de maîtrise en Etudes urbaines]. Université du Québec.

CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective (Seuil). Seuil.

DUMAY, M. (2007). La participation citoyenne dans l'élaboration de la politique nationale de population [Mémoire]. Centre d'étude en population et en développement.

GIZ Bénin. (2015). Rapport sur les mécanismes de plainte à l'échelle locale du Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). GIZ Bénin.

Constitution de la République du Bénin telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019, Pub. L. No. Loi n°90-32 (1990).

Code de l'Administration territoriale en République du Bénin, Pub. L. No. 2021-14, Loi (2021).

VNG Internationale, & SNV. (2011). Guide d'exercice de reddition de compte au niveau communal. AMBASSADE PAYS-BAS près le Bénin.