



Université catholique de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
Commission Doctorale du Domaines des Sciences Politiques et Sociales
Académie universitaire Louvain

*Décentralisation, Action publique et Pouvoir : cas de deux
Communes du Bénin*

Dossa AGUEMON

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences politiques et sociales
de l'Université catholique de Louvain

11 Septembre 2013

Membres du Jury

Président : Prof. Vincent LEGRAND (Université Catholique de Louvain)

Promoteurs : Prof. Fabienne LELOUP (Université Catholique de Louvain)
Prof. Roch L. MONGBO (Université d'Abomey-Calavi)

Autres Membres du Jury :

Prof . Pierre-Joseph LAURENT (Université Catholique de Louvain)

Prof. Jean-Emile CHARLIER (Université Catholique de Louvain)

Prof. Emmanuel BRUNET-JAILLY (University of Victoria)

Dédicace

A mon père et à ma mère

Vous nous avez toujours encouragé à continuer les études, convaincus que vous étiez que nous étions sur un chemin porteur d'espoir. Nous espérons que ce travail que nous voulons vôtre, vous réjouira. Que vos âmes reposent dans la paix de Dieu. Nous restons plein de regrets que l'aboutissement actuel ait lieu à un moment où nous ne pouvons plus vous compter parmi nous. Il reste cependant que ce n'est ici qu'un nouveau départ et votre soutien sera encore plus nécessaire que jamais.

A mon épouse et à mes enfants

Pour les préjudices subis et le sacrifice consenti du fait de notre absence.

A nos frères, sœurs, parents et amis

Pour les soutiens de diverses natures qu'ils nous ont toujours apportés durant notre cursus.

Remerciements

Nous n'aurions sans doute jamais pu réaliser cette thèse de doctorat en Belgique sans l'appui de la Communauté Française de Belgique à travers la Commission Universitaire pour le Développement (CUD). Qu'elle soit infiniment remerciée.

Nos remerciements vont particulièrement aux membres du Comité d'encadrement de cette thèse. Leur apport scientifique s'est avéré déterminant tout au long de ce travail.

Merci aux Professeurs Fabienne Leloup et Roch L. Mongbo. Malgré leurs multiples occupations, sans qu'ils se laissent un seul moment décourager par nos faiblesses, ils consacrent de leur temps, combien précieux pour nous guider. Ils nous firent bénéficier de leurs savoir-faire et d'aide de diverses natures. Co-promoteurs de notre Thèse, ils accomplirent leur mission au delà des limites en accordant à nos rapports un soin minutieux. Au demeurant, les multiples suggestions qu'ils nous firent constituent les preuves très éloquentes de leur dévouement. Qu'ils soient infiniment remerciés.

Merci également à tous les acteurs, notamment ceux de Bohicon et de Sèmè-Podji dont la collaboration a permis la collecte des données indispensables à la rédaction de ce document. Nos remerciements vont plus particulièrement aux maires des deux communes qui n'hésitèrent nullement à nous accorder toutes les facilités dans l'accès aux archives de leur administration respective.

Pourrions-nous oublier Béatrice Aguèmon, mon épouse dans ces lignes consacrées aux remerciements! Toutes les fois qu'il nous arrivait de consacrer trop de temps à d'autres objectifs, elle nous rappelait l'ouvrage entrepris sans oublier son soutien moral rendu plus qu'indispensable par la distance qui nous séparait. En prenant soin de nos enfants pendant mon absence, elle contribua substantiellement à nous concentrer sur notre principal objectif en Belgique.

Résumé

Le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation qui s'est concrétisé avec la mise en place de Conseils Communaux démocratiquement élus en février 2003. Caractérisée par un seul niveau de décentralisation (la commune) et deux niveaux infracommunaux (Arrondissement et Village), cette décentralisation intervient dans un contexte préalablement polyarchique et repose sur deux organes de pouvoir à savoir le Conseil Communal, l'organe délibérant et le Maire, responsable de l'exécutif communal. Les compétences de ces organes dans le cadre de cette réforme ont trait aux domaines ci-après : développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme, environnement, hygiène et salubrité, enseignement primaire et maternel, alphabétisation et éducation des adultes, santé, action sociale et culturelle, services marchands et investissements économiques, infrastructures d'équipements et de transports. Paradoxalement, la décentralisation au Bénin, contrairement à d'autres pays comme le Mali, accorde peu de place aux acteurs non étatiques alors que certains de ces domaines de compétences étaient jusque-là aux mains de ces derniers. Dans cette perspective, il apparaît que la décentralisation au Bénin ambitionne d'hierarchiser le contexte local. La question qui se pose dès lors est de savoir comment les nouveaux organes de pouvoir décentralisés et les acteurs préexistants interagissent et quelles sont les transformations de pouvoir qui en résultent. C'est à cette question que répond la présente thèse à travers une analyse comparative d'actions publiques suivant une approche globale du pouvoir. Celle-ci articule décision et mise en œuvre et repose sur un séquençage de l'action publique suivant des épisodes.

Cette recherche a été conduite à partir de la perspective du pouvoir basée sur l'activation des ressources politiques de pouvoir, y compris les ressources dissuasives et les ressources spécifiques. Elle repose sur deux hypothèses à savoir :

- (i) L'action publique décentralisée augmente les dépendances et interdépendances horizontales entre acteurs et réduit certaines dépendances verticales.
- (ii) L'action publique décentralisée offre une opportunité de renforcement ou d'émergence de pouvoir.

Elle a porté sur quatre actions publiques locales choisies dans Bohicon et Sèmè-Podji, deux communes du Bénin présentant certaines similitudes et dissemblances. Menées pour la plupart à la faveur de la décentralisation, ces actions apparaissant comme celles ayant soulevé le plus de défis dans les contextes de recherche. Il s'agit de l'action de transfert du parc à bétail et celle de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon puis l'action de lotissement du village de Djèrègbé et celle d'Ekpè-Nord dans Sèmè-Podji. A la différence des actions de lotissement qui ont une assise a priori locale, celles retenues dans Bohicon ont une dimension internationale en raison des échelles qu'elle implique chacune.

Chacune de ces actions a été analysée suivant une grille élaborée sur la base des conclusions issues du croisement des analyses de politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir en Occident et en Afrique, des liens entre décentralisation, action publique et pouvoir et des premières tendances rapportées dans la littérature sur la décentralisation et sur l'action publique au Bénin.

Fruit d'une démarche qualitative, cette recherche révèle que l'action publique locale est multi-acteurs et multi-niveaux. Les parties impliquées varient légèrement d'un contexte à un autre et d'une action à un autre dans un même contexte et même au niveau de deux actions nominalement identiques dans une même commune. A cela s'ajoute la faible présence des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales, acteurs présentés comme prépondérants dans les politiques publiques en Afrique. Ces différences résultent des spécificités des contextes communaux et infracommunaux, des écarts de degré d'activisme entre participants relevant des échelles communales et infracommunales et des asymétries de dimensions entre actions publiques.

Quant aux relations entre action et pouvoir, elles sont de divers ordres. L'action publique s'accompagne de dépendances et d'interdépendances de types horizontales et verticales, relations essentiellement structurées par les défis d'action. Dépendances et interdépendances horizontales entraînent dépendances et interdépendances verticales et vice-versa. En outre, l'action publique conduit à de nouvelles stratifications sociales, fournit des ressources politiques de pouvoir, concourt à l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles règles puis à la démocratisation de l'espace communal et infracommunal. Certes, certains de ces changements sont par nature ad hoc en raison des incertitudes sur les futurs épisodes d'action publique et des dynamiques de dépendances et d'interdépendances entre participants. Mais ils bousculent à certains égards l'ordre établi par l'esprit de la décentralisation.

Quant aux liens entre décentralisation et action publique et entre pouvoir et action publique, ils demeurent ambigus. Mais la situation varie d'une commune à l'autre en raison de facteurs contextuels et d'une action publique à une autre à cause des spécificités liées à celle-ci.

L'approche globale d'analyse des politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir apparaît fructueuse. Certes, l'étape de la mise à l'agenda a résisté au séquençage de l'action publique suivant les épisodes. Mais des participants ayant intervenu après cette séquence figurent dans ceux considérés comme ayant le plus influencé l'action, un résultat difficile à envisager sans l'approche globale. De la même manière, des outcomes de la séquence de mise à l'agenda ont été remis en cause ou redessinés par ceux de certains épisodes post-agenda, des liens inter-épisodes qui ne peuvent être pris suffisamment en charge qu'à travers l'approche globale.

Cette complexité de l'action publique décentralisée invite à plus de flexibilité institutionnelle dans l'élaboration des politiques publiques en matière de décentralisation.

Mais ces résultats ne peuvent être généralisés, notamment en raison de l'entrée par le défi dans le choix des actions publiques analysées.

Mots clé : décentralisation, action publique, dépendance, interdépendance, pouvoir.

Abstract

Benin has embarked on a process of decentralization that was realized with the establishment of democratically elected Communal Councils in February 2003. Characterized by a single degree of decentralization (commune) and two sub-communal levels (*Arrondissement* and Village), this decentralization occurs in a previously polyarchical context and is based on two bodies of power namely the Municipal Council (the legislative body) and the Mayor, responsible for the municipal executive. With this reform, local development, housing management and planning, environment, health and safety, primary and nursery education, markets services, transport facilities fall under the power of these Councils. Some of these issues were previously in the hands of local non-state actors. Paradoxically, decentralization in Benin, unlike other countries such as Mali, grants little room for non-state actors. In this perspective, it appears that the Beninese decentralization aims to contribute to more local hierarchy.

The question that arises is how the decentralized bodies interact with the other actors and what changes can result from this interaction. The present thesis aims to answer this question through a comparative analysis of public actions in a global approach of power. This articulates decision and implementation and based on a sequencing of public policy following episodes.

This thesis was conducted from the perspective of power based on the activation of political power resources, including dissuasive and specific resources. It is based on two assumptions, namely:

- (i) Decentralized public action increases the horizontal dependencies and interdependencies between actors and reduces certain vertical dependencies.
- (ii) Decentralized public policy provides an opportunity for the emergence or strengthening of power in the participants.

This research is focused on four local public actions chosen in Bohicon and Sèmè-Podji, two communes of Benin with some similarities and differences. Appearing to have raised the most challenges of all the actions implemented in each research area since 2003, it is the action of transferring the cattle park from the city-centre to the periphery and the fight against uncontrolled parking of lorries in Bohicon then the action of Djèrègbé village subdivision and that of North Ekpè in Sèmè-Podji. Unlike subdivision actions that are locally based, those retained in Bohicon have an international dimension because of the scales each of them involves.

Each of these actions has been analyzed using an analytical framework drawn on the basis of the findings from the cross analysis of public policy from the perspective of power in the West and Africa, links between decentralization, public action and power and raw trends reported in the literature on decentralization and public policy in Benin.

Resulting from a qualitative approach, this research shows that local action is multi-actor and multi-level. The implicated parties vary slightly from one context to another and from one action to another in the same context and even at two nominally identical actions in the same town. Added to this, is the low presence of donors and non-governmental

organizations, actors presented as prominent in public policy in Africa. These differences result from the specificities of communal and sub-communal context, in the degree of activism gaps among participants within municipal and sub-communal scales and dimensions asymmetries between public actions.

About the relationship between action and power, they are of various kinds. Public action is accompanied by dependencies and interdependencies of horizontal and vertical types, relations essentially structured by the challenges of action. Horizontal dependencies and interdependencies led to vertical dependencies and interdependencies and vice versa. Besides, public action led to new social stratifications provides political power resources, contributes to the emergence of new actors and new rules and the democratization of municipal and sub-municipal space. Indeed, some of these changes are ad hoc in nature due to uncertainties about future episodes of public action and to the dynamic in dependencies and interdependencies relations between participants. But in some respects they upset the established order by the spirit of decentralization.

About the links between decentralization and public action and between power and public action, they remain ambiguous. But this situation varies from one municipality to another due to contextual factors and from a public action to another due to the specificities linked to it.

The global approach of public policy analysis from the perspective of power appears fruitful. Surely, the stage of agenda setting has withstood the sequencing of public policy following episodes. But participants who intervened after this sequence appear in those considered to have influence the most the action, a difficult result to consider without the global approach. Similarly, the outcomes of the sequence to set the agenda were challenged or redesigned by some of those post-agenda episodes, some inter-episodes links that can only be sufficiently supported through the global approach.

This complexity of decentralized public action calls for more institutional flexibility in the elaboration of public policy as far as decentralization is concerned.

But these results cannot be generalized due especially to the entry by the challenge in choosing analyzed public actions.

Keywords: decentralization, public action, dependence, interdependence, power.

Sommaire

<i>Dédicace</i>	ii
<i>Remerciements</i>	iii
<i>Résumé</i>	iv
<i>Mots clé</i> : décentralisation, action publique, dépendance, interdépendance, pouvoir.	v
<i>Abstract</i>	vi
Liste des tableaux.....	xii
Liste des figures	xiv
Liste des schémas	xv
Liste des encadrés.....	xvi
Liste des abréviations	xvii
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE.....	8
1.1. Concepts.....	8
1.1.1. De la politique publique à l'action publique	8
1.1.2. Action publique	9
1.1.3. Pouvoir	10
1.2. Approche d'analyse par le pouvoir et limites	21
1.2.1. Perspectives d'analyses des politiques publiques par le pouvoir	21
1.2.2. Analyse des politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir : décision et mise en œuvre en question	26
1.2.3. Analyses de politiques publiques en Afrique : point de la littérature.....	29
1.2.4. Vers une approche globale.....	42
1.3. Décentralisation et pouvoir	43
1.3.1. Décentralisation : processus et fondement idéologique.....	44
1.3.2. Décentralisation, organisation du pouvoir local et transfert du pouvoir central en Afrique	47
1.3.3. Décentralisation, espaces participatifs, inclusion	49
1.4. Décentralisation et action publique	54
1.5. Action publique et pouvoir	57
1.6. Politique publique et démocratie	60
1.7. Action publique décentralisée et pouvoir : grille d'analyse	62
CHAPITRE 2 : CONTEXTE NATIONAL, ELEMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET CARACTERISTIQUES DE LA DECENTRALISATION BENINOISE.....	66
2.1. Contexte national au Bénin	66
2.1.1. Etat béninois et politique publique : évolution	66
2.1.2. Le Bénin, une démocratie citée en exemple en Afrique francophone	68

2.1.2. Organes de contre-pouvoir et fonctionnement	72
2.1.3. Une administration publique politiquement fragmentée	75
2.1.4. Un paysage associatif riche	75
2.2. Réforme de décentralisation au Bénin : aperçu historique et caractéristiques 77	
2.2.1. La décentralisation au Bénin : aperçu historique	77
2.2.2. La décentralisation et l'organisation politico-administrative	82
2.2.3. De l'élection des Conseillers Communaux et des organes de pouvoir décentralisés	86
2.2.4. Le PDC, l'instrument de politique publique locale	91
2.3. Cadre institutionnel de la décentralisation	93
2.3.1. Organes de pouvoir décentralisé	93
2.3.2. La tutelle	93
2.3.3. Instruments d'accompagnement de la décentralisation	94
2.3.4. Ressources	96
2.4. Le modèle de décentralisation béninois à l'épreuve de l'empirisme : point de la littérature	97
2.4.1. Etat d'esprit à la veille de la décentralisation au Bénin	98
2.4.2. Un régime électoral et des pratiques électorales à l'origine peu favorables à l'émergence de pouvoir représentatif.....	100
2.4.3. Fonctionnement des organes de pouvoir décentralisé et assimilés.....	101
2.4.4. Décentralisation béninoise et inclusion	102
2.4.5. Décentralisation béninoise et relations central-local.....	104
2.5. Décentralisation à la béninoise et greffage	107
2.6. Conclusion partielle	111
CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE RECHERCHE	113
3.1. Revue des techniques classiques de recherche sur le pouvoir	113
3.2. Phases de recherche	115
3.3. Choix de terrains, d'actions publiques et d'acteurs	115
3.3.1. Choix des communes.....	115
3.3.2. Choix des actions locales analysées	117
3.3.3. Choix des acteurs	122
3.4. Données et méthodes.....	125
3.4.1. Données	125
3.4.2. Méthodes de collecte	125
3.5. Critiques de la méthodologie.....	131

CHAPITRE 4: ACTIONS PUBLIQUES DECENTRALISEES A L'EPREUVE DE L'EMPIRIE.....	134
4.1. Contextes d'étude.....	134
4.1.1. Contexte de Sèmè-Podji	134
4.1.2. Contexte communal de Bohicon	140
4.2. Cas du lotissement d'Ekpè-Nord.....	147
4.2.1. Introduction.....	147
4.2.2. Action de lotissement d'Ekpè-Nord : principales parties prenantes et enjeux	149
4.2.3. Episode1 : Mise à l'agenda	150
4.2.4. Episode2 : Elaborer et approuver le plan de lotissement	152
4.2.5. Episode3 : Approbation du plan de lotissement	155
4.2.6. Episode4 : Recasement des parcelles	160
4.2.7. Episode5 : Refonte de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord.....	165
4.2.8. Typologie des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord.....	171
4.2.9. Degré d'influence des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord	175
4.2.10. Conclusion : Lotissement d'Ekpè-Nord et pouvoir	176
4.3. Action de lotissement du village Djèrègbé	180
4.3.1. Contexte infra communal	180
4.3.2. Action de lotissement du village de Djèrègbé : parties prenantes initiales et enjeux	182
4.3.3. Episode1 : Mise à l'agenda	182
4.3.4. Episode2 : Réalisation de l'état des lieux.....	187
4.3.5. Episode3 : Relance de l'opération de lotissement du village de Djèrègbé	193
4.3.6. Typologie des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé	208
4.3.7. Degré d'influence des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé	211
4.3.8. Conclusion : Lotissement du village de Djèrègbé et pouvoir	212
4.4. Cas du transfert du parc à bétail	216
4.4.1. Introduction.....	216
4.4.2. Transfert du marché à bétail : principales parties prenantes et enjeux.	218
4.4.3. Episode1 : Mise à l'agenda	219
4.4.4. Episode2 : Rendre fonctionnel le nouveau parc à bétail	222
4.4.5. Episode3 : Rendre fonctionnel le marché à bétail, phase2	228

4.4.6.	Episode4 : Post-déguerpissement	234
4.4.7.	Typologie des participants de l'action de transfert du parc à bétail	238
4.4.8.	Degré d'influence des participants à l'action de transfert du parc à bétail 241	
4.4.9.	Conclusion : Transfert du parc à bétail et pouvoir	243
4.5.	Lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs	247
4.5.1.	Introduction.....	247
4.5.2.	Action de lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs dans Bohicon : principales parties prenantes et enjeux	248
4.5.3.	Episode1 : Mise à agenda	249
4.5.4.	Episode2 : Réalisation des infrastructures et élaboration d'une règlementation du stationnement des gros-porteurs dans Bohicon.....	252
4.5.5.	Episode3 : Nouvelles règles de stationnement des gros-porteurs à l'épreuve de la réalité	258
4.5.6.	Typologie des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique dans Bohicon	265
4.5.7.	Degré d'influence des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon.....	269
4.5.8.	Conclusion : Lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon et pouvoir	271
	CONCLUSION GENERALE ET PERSPECTIVES	275
	Bibliographie.....	288

Liste des tableaux

Tableau 1 : Typologie des acteurs de politiques publiques selon Kingdon (1995, repris et amélioré par Lemieux, 2009).....	40
Tableau 2 : Résultats des élections présidentielles en République du Bénin de 1996 à 2011.....	69
Tableau 3 : Résultats des élections législatives en République du Bénin de 1995 à 2011.	70
Tableau 4 : Point des Maires destitués au Bénin au cours de la première mandature des conseils communaux (2003-2008).....	90
Tableau 5 : Actions publiques importantes dans Bohicon et Sèmè-Podji	118
Tableau 6 : Nombre d'enquêtés par action publique	125
Tableau 7 : Matrices des acteurs.....	127
Tableau 8 : Matrice de coopération et de conflit.....	128
Tableau 9 : Répartition de la population de Bohicon par Arrondissement	141
Tableau 10 : Participants à l'épisode1 de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord	152
Tableau 11 : Evolution des participants du 1er au 2 ^{ème} épisode de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord	154
Tableau 12 : Evolution des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, du 1 ^{er} au 3 ^{ème} épisode	158
Tableau 13 : Evolution des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, de l'épisode1 à l'épisode4.....	164
Tableau 14 : Evolution des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, de l'épisode1 à l'épisode5.....	169
Tableau 15 : Degré de permanence des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord	171
Tableau 16 : Typologie des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord.....	172
Tableau 17 : Participants à l'épisode1 de l'action de lotissement du village de Djèrègbé	187
Tableau 18 : Evolution des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé, de l'épisode1 à l'épisode2	191
Tableau 19 : Evolution des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé, de l'épisode1 à l'épisode3	205
Tableau 20 : Degré de permanence des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé.....	208
Tableau 21 : Typologie des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé	209
Tableau 22 : Participants à l'épisode1 de l'action de transfert du parc à bétail	222
Tableau 23 : Evolution des participants à l'action de transfert du parc à bétail, de l'épisode1 à l'épisode2.....	226
Tableau 24 : Evolution des participants à l'action de transfert du parc à bétail, de l'épisode1 à l'épisode3.....	232
Tableau 25 : Evolution des participants à l'action de transfert du parc à bétail, de l'épisode1 à l'épisode4.....	236
Tableau 26 : Degré de permanence des participants à l'action de transfert du parc à bétail dans Bohicon	238
Tableau 27 : Typologie des participants à l'action de transfert du parc à bétail	239

Tableau 28 : Participants à l'épisode1 de l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon	251
Tableau 29 : Propositions de tarifs pour le stationnement sur le parking	253
Tableau 30 : Propositions d'amendes pour le stationnement autorisé (chargement-déchargement de courte durée en ville).....	254
Tableau 31 : Propositions de tarifs pour le stationnement hors parking non autorisé ..	254
Tableau 32 : Evolution des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon, de l'épisode1 à l'épisode2	256
Tableau 33 : Evolution des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon, de l'épisode1 à l'épisode3	263
Tableau 34 : Degré de permanence des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon	266
Tableau 35 : Typologie des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon	266

Liste des figures

Figure 1 : Evolution de la dotation FADeC de 2008 à 2011	106
Figure 2 : Evolution de la configuration du Conseil Communal de Sèmè-Podji de 2003 à ce jour	138
Figure 3 : Evolution de la configuration du Conseil Communal de Bohicon de 2003 à ce jour.....	145
Figure 4 : Degré d'influence des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord ...	175
Figure 5 : Degré d'influence des participants sur l'action de lotissement du village de Djèrègbé.....	211
Figure 6 : Degré d'influence des participants sur l'action de transfert du parc à bétail dans Bohicon.....	242
Figure 7 : Degré d'influence des acteurs dans l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon	269

Liste des schémas

Schéma 1 : Approche globale d'analyse du pouvoir	42
Schéma 2 : Décentralisation et cadre de l'action publique.....	56
Schéma 3 : Grille d'analyse du processus d'action publique à partir de la perspective du pouvoir et reposant sur une conception de l'action publique basée sur les épisodes	63
Schéma 4 : Décentralisation et greffage	109
Schéma 5 : Echelles des défis en matière d'action publiques locales dans les communes de Bohicon et de Sèmè-Podji (février 2003-février 2011)	119
Schéma 6 : Choix des enquêtés suivant la méthode de fil à aiguille	123
Schéma 7 : Matrice d'Influence des acteurs.....	129
Schéma 8 : Dynamiques des instruments de lotissement du village de Djèrègbé durant la mise en œuvre	199

Liste des encadrés

Encadré 1 : Modes d'attribution de siège de conseiller communal en République du Bénin	87
Encadré 2 : Mandat de la Direction Générale de l'Administration Territoriale	95
Encadré 3 : Mandat de la Mission de Décentralisation	95
Encadré 4 : Mission de la Maison des Collectivités Locales	96
Encadré 5 : Conflit entre un Roi et le Maire dans une des communes du Bénin	111

Liste des abréviations

ADD : Alliance pour une Dynamique Démocratique

ADECOI : Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales

ADESE : Association de Développement Economique et Social de Sèmè-Podji

ADP : Alliance pour la Démocratie et le Progrès

AFP : Alliance des Forces du Progrès

AFU : Alliance Force Unité

AIMF : Association Internationale des Maires Francophones

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

AR : Alliance du Renouveau

ASD : Alliance pour la Sociale Démocratie

AsseEF : Association des Services Financiers

ASNOB : Association des Sages et Notables de Bohicon

BRS : Banque Régionale de Solidarité

CA : Chef d'Arrondissement

CAR-DUNYA : Congrès Africain pour le Renouveau "DUNYA"

CASE : Communauté d'Agglomération Seine-Eure

CBE : Coalition pour un Bénin Emergent

CC : Conseil Communal

CENA : Commission Electorale Nationale Autonome

CLCAM : Caisse Locale de Crédit Agricole et Mutuel

CNCB : Conseil National des Chargeurs du Bénin

CNSR : Centre National de Sécurité routière

CONAFIL : Commission Nationale des Finances Locales

CPG : *Community Partnership Grant Programmes*

CPRP : Caisse Populaire de Réduction de Pauvreté

CREP : Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt

CVEC : Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit

DDTPT : Direction Départementale des Travaux Publics et des Transports

DEA : Diplôme d'Etudes Approfondies

DGA: Direction Générale de l'Administration

DNMP : Direction Nationale des Marchés Publics

ECOWAP: *Economic Community of West African States*

FADeC: Fonds d'Appui au Développement des Communes

FARD-ALAFIA : Front d'Action pour le Renouveau, la Démocratie et le Développement - ALAFIA

FCBE : Forces Cauris pour un Bénin Emergent

FCRE : Front Commun pour le Réveil et l'Emergence de la Commune de Sèmè-Podji

FE : Force Espoir

FIVIS : Fonds d'Investissement des Villes Secondaires

FMI : Fonds Monétaire International

FSI : Fonds de Solidarité Intercommunal

GSM : *Global System for Mobile Communication*

GVC : Groupements à Vocation Coopérative

G13 : Groupe des 13

HAAC: Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

IFPRI : *International Food Policy Research Institute*

IGN: Institut Géographique National

IPD : Impulsion pour le Progrès et la Démocratie

LNA : Nouvelle Alliance

MADEP : Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès

MAEP: Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

MDRAGL : Ministère de la Décentralisation, de la Réforme Administrative et de la Gouvernance Locale

MDS : Mouvement pour la Démocratie et la Solidarité

MISD : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation

MISPCL : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Territoriales

MNDD : Mouvement National pour la Démocratie et le Progrès

NCC : Notre Cause Commune

NEPAD : Nouveau Partenariat de Développement pour l'Afrique

OCBN : Organisation Commune Bénin-Niger

ONG : Organisation Non Gouvernementale

PAFILAV : Projet d'Appui à la Filière Lait et Viande

PADeCOM-Zou : Projet d'Appui au Développement Communal dans le Zou

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PCB : Parti Communiste du Bénin

PDB : Parti Démocratique du Bénin

PDC : Plan de Développement Communal

PDL : Programme de Développement Local

PIP : Programme d'Investissements Publics

PNE : Parti National Ensemble

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

PRD : Parti du Renouveau Démocratique

PRODECOM Projet d'Appui au Démarrage des Communes

PS : Parti Socialiste

PSD : Parti Social Démocrate

RAP : Rassemblement africain pour le progrès et la solidarité

RB : Parti de la Renaissance du Bénin

RDL-Vivoten : Rassemblement des Démocrates pour la Liberté et la Reconstruction Nationale

RDP : Rassemblement pour la Démocratie et le Panafricanisme

RE : Restaurer l'Espoir

RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat

RPR-UNSD : Rassemblement pour le Progrès et le Renouveau - Union Nationale pour la Solidarité et le Développement

RUND : Rassemblement pour l'Unité Nationale et la Démocratie

RSF : Reporters Sans Frontières

RTU : Radio Trait d'Union

SAC : Secrétariat Administratif et Central

SADE : Service des Affaires Domaniales et Environnementales

SADI : Service des Archives, de la Documentation et de l'Information

SAE : Service des Affaires Economiques

SAF : Service des Affaires Financières

SASSC : Service des Affaires Générales, de l'Etat Civil et de la Carte Nationale d'Identité, des Affaires Sociales, Sportives et Culturelles

SBEE : Société Béninoise d'Energie Electrique

SERHAU-Sa : Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain

SDCD : Service du Développement et de la Coopération Décentralisée

SNV : Service Néerlandais de Développement

SOGEMA : Société Générale de Gestion des Marchés Autonomes

STR : Service de Transmission Radio

TDS : Tourisme et Développement Solidaire

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

UB : Union pour le Bénin

UBF : Union pour le Bénin du Futur

UCP : Union Communale des Producteurs

UDFP : Union Démocratique des Forces du Progrès

UDS : Union pour la Démocratie et la Solidarité Nationale

UE : Union Européenne

UN : Union fait la Nation

UNSP : Union Nationale pour la Solidarité et le Progrès

UPD : Union Progressiste Dahoméenne

UPR : Union pour la Relève

USAID : *United States Agency for International Development*

INTRODUCTION GENERALE

Le Bénin est un pays côtier de l'Afrique de l'Ouest. Il compte 9 598 787 habitants en 2011 d'après Statistique Monde (www.statistiquemonde.com). Le pays s'est engagé dans un processus démocratique depuis 1990 avec l'organisation d'une Conférence dite des "Forces Vives de la Nation", événement qui a consacré la libéralisation économique et politique. Ce changement connu sous le nom de renouveau démocratique a été confirmé par l'adoption de la constitution du 11 décembre 1990. Le pays a connu régulièrement une alternance démocratique depuis 1991, date de tenue des premières élections présidentielles de l'ère du renouveau démocratique et les organes de contre-pouvoir y sont relativement fonctionnels. Il passe aujourd'hui pour un Modèle de démocratie en Afrique francophone pour les uns, démocratie incomplète pour d'autres. Le Bénin a amorcé un processus de décentralisation qui s'est concrétisé à travers les premières élections communales tenues en décembre 2002 et janvier 2003. C'est cette réforme qui se trouve au cœur de la présente thèse à travers l'action publique décentralisée.

i. La décentralisation béninoise et la question du pouvoir

Le Bénin a amorcé un processus de décentralisation depuis février 2003 avec la mise en place de Conseils Communaux démocratiquement élus. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (PONADEC) dont l'objectif général est de « créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. Il s'agit de faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure, le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional » (MDGLAAT, 2009 : 10). D'après la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les Conseils Communaux sont dotés de compétences relatives à plusieurs secteurs dont, le développement local, l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; l'enseignement primaire et maternel ; l'alphabétisation et l'éducation des adultes ; la santé, l'action sociale et culturelle ; les services marchands et les investissements économiques ; et les infrastructures d'équipements et de transports : notamment la réalisation, l'entretien et la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local. Cette décentralisation est caractérisée par : (i) un seul niveau de décentralisation ; la Commune ; (ii)

l'existence de deux échelles infra-communales (l'Arrondissement et le village), (iii) un décalage entre l'espace de compétence qu'est la Commune et l'Arrondissement, la circonscription électorale ou le territoire politique pour emprunter l'expression de Douillet (2003), (iv) l'existence d'une tutelle assurée par le Préfet nommé par l'Etat. Elle repose dans sa conception sur deux principaux pôles de pouvoirs décentralisés à savoir le Conseil Communal, organe délibérant et le Maire, organe exécutif en charge de la mise en œuvre des décisions dudit Conseil.

La littérature sur l'analyse de l'action publique en général et celle de l'espace publique au Bénin souligne que les contextes locaux sont polyarchiques (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998), marqués par une autonomisation de réseaux ou de champs politiques (Le Meur et *al*, 1998) ; ou l'« empilement » de strates de pouvoir (Banégas, 1999 : 188). Au titre des acteurs ou formes de pouvoir présents dans de tels contextes, il convient de citer notamment la chefferie traditionnelle, les associations de développement et à caractère sectoriel, les médias communautaires, les organes locaux de partis politiques, les chefs de village, les acteurs religieux, les *big-men*, etc. Leur émergence résulte à la fois de l'effet conjugué de la décentralisation, de l'aide au développement, de la crise économique des années 80 et de l'affaiblissement de l'Etat qui s'en est suivi (Bako-Arifari et *al*, 2004, Mongbo, 1996, Awoudo, 2005 : 53), l'ajustement structurel (Akindès et Tokpanou, 2005 : 6), et de nombreuses autres réformes politiques dont notamment le processus de démocratisation (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Le Meur et *al*, 1998).

Dans le contexte africain, plus spécifiquement, la littérature souligne qu'un tel éclatement de l'autorité politique locale est porteur de conflits et constitue un obstacle de premier ordre au pilotage de l'action publique locale (Crouzel, 2007 : 23) puis favorise l'insécurité, la défiance et la corruption (Laurent, 2002 : 114).

L'ambiguïté du modèle de décentralisation au Bénin réside dans le fait que certains de ces acteurs préexistants détiennent des pans de certaines compétences attribuées par la réforme de décentralisation aux nouvelles Communes. A titre d'illustration, l'article 89, la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule « La Commune a la charge de la réalisation, de l'entretien et de la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local ». La réalité est que cette compétence a été pour une bonne part assumée jusqu'en 2003 par les syndicats de conducteurs ou de transporteurs. On peut en dire de même des marchés à bétail jusque-là gérés par les associations de commerçants de bétail. Leclerc-Olive (1999 : 194) parle de risque de "dépossession". Paradoxalement, la

décentralisation au Bénin, contrairement à d'autres pays comme le Mali (Ouédraogo, 2006) accorde peu de place aux acteurs non étatiques¹.

Autrement, le modèle de décentralisation au Bénin s'apparente à un double mouvement : un mouvement descendant à travers le transfert de compétences à la Commune par l'Etat central et ses démembrements et un mouvement ascendant ou une centralisation escomptée au niveau local, du moins pour certains domaines de compétences. On pourrait donc parler d'un "greffage" au sens de «superposition des organes de pouvoirs communaux démocratiquement élus avec la décentralisation au Bénin et de formes de pouvoir communal et infra-communal préexistantes résultant d'un processus socioéconomique et politique de longue durée et détenant des pans de compétences désormais dévolues à ces organes avec la réforme de décentralisation ».

La question qui se pose dès lors est de savoir comment opère un tel "greffage". C'est à ce questionnement que tente de répondre la présente thèse à travers l'analyse de l'action publique locale. Et au-delà l'analyse de l'action publique locale dans sa complexité dans le contexte spécifique du transfert de pouvoir que constitue un processus de décentralisation.

Cette thèse s'inscrit dans le contexte d'une expérience professionnelle démarrée en 2002 au sein du Projet d'Appui au Développement Communal dans le Zou (PADeCOM-Zou), un projet qui ambitionnait d'accompagner les futurs acteurs communaux à mieux aborder la décentralisation dans ce département du Centre-Bénin. Ce fut une expérience à la fois enrichissante et bouleversante à certains égards. Elle constitue notre première source de motivation pour les dynamiques communales. Ensuite, nous avons eu l'opportunité de faire nos études de DEA entre 2006 et 2007 sur le thème « **Gestion de leurs compétences par les collectivités décentralisées en République du Bénin : cas du sous-secteur des gares routières dans la Commune de Sèmè-Podji** ». Les résultats de cette recherche laissaient transparaître des dynamiques d'interactions et de pouvoir.

Enfin, la décentralisation, dans son esprit, a privé les associations de développement à l'échelle communale d'une source de pouvoir : la légalité. En effet, avant décembre 2002, ces organisations siégeaient au Conseil Consultatif avec le responsable de l'administration communale d'alors, le Sous-Préfet pour discuter et décider des questions de développement de leur ressort territorial ; des organisations à différents niveaux ont ainsi accumulé des décennies d'expériences en matière de production de services publics. Les textes sur la décentralisation au Bénin n'ont pas inclus cette réalité, ce qui est à questionner.

Il va de soi que l'action publique locale n'est pas l'unique domaine d'interactions entre les nouveaux organes de pouvoir décentralisé et les acteurs préexistants,

¹ Il s'agit des associations communautaires, de la chefferie traditionnelle, des ONG, des acteurs religieux, etc.

encore moins le seul objet à travers lequel se manifestent les dynamiques de pouvoir au sein des communes du Bénin. En choisissant l'entrée par l'action publique, nous nous inscrivons dans la perspective de l'économie politique d'après laquelle « il ne s'agit plus de conquérir ou de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 19). Une telle perspective entre bien en cohérence avec l'objectif de la PONADEC sus-référencée.

Pour y parvenir, nous avons élaboré un cadre théorique lâche dans une démarche alliant théorie et empirie ; cadre basé sur l'analyse de l'action publique croisée aux spécificités du contexte du Bénin. Au total, quatre actions publiques dans deux communes à raisons de deux par commune ont été choisies. Le critère fondamental qui a guidé le choix des actions est l'ampleur des défis qu'elles ont soulevés dans leur élaboration et mise en œuvre. Seules les deux actions présentées comme ayant soulevé le plus de défis parmi les actions menées dans les communes durant la période allant de février 2003 à décembre février 2011 ont été retenues. Chaque action a été décomposée en épisodes, chaque épisode ayant un objectif spécifique, s'inscrivant dans un horizon temporel précis et marqué par des enjeux multiples et contradictoires, des défis y afférents et de stratégies visant à relever ces défis. Ce séquençage tranche avec celui généralement observé dans l'analyse des politiques publiques à savoir la mise à l'agenda, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation. L'ensemble du processus d'action publique a été analysé avec un accent particulier sur les stratégies d'acteurs et les évolutions du pouvoir, la base de l'analyse étant l'épisode. Mais cette analyse n'a pas pris en compte l'évaluation.

ii. Objectifs et hypothèses

Cette recherche poursuit deux objectifs :

- i. Analyser les interactions des acteurs autour de l'action publique décentralisée ;
- ii. Comprendre les transformations de l'action publique décentralisée sur le pouvoir des acteurs et les facteurs qui y concourent.

L'idée principale de cette thèse est que l'action publique locale, en tant que domaine d'interactions entre les élus locaux, entre élus-organes de pouvoir décentralisé et les acteurs préexistants, d'une part confère de nouvelles légitimités et partant du pouvoir aux acteurs, et d'autre part conduit à l'émergence de nouvelles règles et normes qui restructurent l'espace communal et même au-delà.

Cette hypothèse se décline en deux hypothèses spécifiques :

- (i) *L'action publique décentralisée augmente les dépendances et interdépendances horizontales entre acteurs et réduit certaines dépendances verticales.*
- (ii) *L'action publique décentralisée offre une opportunité de renforcement ou d'émergence de pouvoir.*

iii. Justification de la recherche

La question au cœur de la présente thèse présente des enjeux importants pour l'Afrique.

Il y a d'abord un enjeu scientifique. Certes, l'analyse de l'action publique est une tradition dans d'autres environnements. Mais l'Afrique de l'Ouest souffre d'un déficit en la matière. La complexité qui émerge de la décentralisation ne peut pas se résumer à un transfert vertical de compétences, car cette réforme n'intervient pas sur un terrain vierge comme le laisse transparaître les conclusions rapportés plus haut. Il y a des acteurs en place avant. Quelles réponses vont développer de tels acteurs face à cette réforme et que deviendront-ils ? En outre, bon nombre d'études consacrées au pouvoir considèrent les structures impliquées dans l'élaboration des politiques publiques comme homogènes. Ce qui conduit à ne pas s'intéresser aux dynamiques internes à ces structures. De plus, en Afrique, peu de travaux sur le pouvoir ont porté sur l'action publique au-delà de l'évaluation de politiques publiques. En s'intéressant aux bouleversements d'hierarchie potentiellement imputables au pouvoir conféré par l'action, cette recherche ambitionne de contribuer à combler un tel vide.

Ensuite, cette recherche présente un enjeu sociétal certain. Pour le Bénin (au plan opérationnel) et pour les pays africains engagés dans la décentralisation ou en voie de l'être, elle va produire des connaissances et enseignements potentiellement mobilisables pour améliorer l'action publique locale suite à la décentralisation. De façon spécifique, dans un contexte comme celui des communes du Bénin, l'action publique locale s'inscrit dans une logique de "conquête" d'espaces déjà occupés par des acteurs locaux ou des acteurs privés et publics situés aux différentes échelles supra-locales. L'ambiguïté de la décentralisation béninoise réside dans le fait que ce n'est pas uniquement celui qui décentralise qui transfère la réalité des compétences, mais des acteurs sociaux à la base qui ont occupé l'espace à la faveur d'un retrait de l'Etat qui a d'ailleurs encouragé cette tendance à un moment de son histoire. A ce propos, le contexte offre des conditions potentiellement propices à des dynamiques singulières qui méritent intérêt. Ceci paraît d'autant plus important que cela fait plus de dix ans que les Conseils Communaux sont mis en place au Bénin avec la

décentralisation, un délai qui nous paraît suffisant pour la manifestation de telles dynamiques.

Enfin, en termes d'approche, l'entrée dans l'action publique paraît potentiellement féconde pour identifier les changements en termes de pouvoir et les interactions entre décision et mise en œuvre ou plus précisément entre les épisodes de l'action publique pour rester en cohérence avec notre logique de séquençage annoncé précédemment. Elle permet ainsi notamment d'identifier de nouveaux acteurs dans la structure du pouvoir autour de l'action publique que l'orientation décisionnelle seule n'aurait pas permis de repérer.

La présente thèse s'articule autour de quatre chapitres principaux.

Après avoir rappelé les liens entre politique publique et action publique et défini les concepts de politique publique, d'action publique et de pouvoir, le chapitre 1 présente les perspectives d'analyses de politiques publiques à partir du pouvoir dans le Nord et leurs faiblesses dans un premier temps. Il fait ensuite un point des analyses de politiques publiques en Afrique, mesure la portée des faiblesses sus-référencées dans le contexte africain et précise les spécificités des analyses de politiques publiques en Afrique d'après la littérature. Il présente en outre les liens entre décentralisation et pouvoir, décentralisation et action publique, action publique et pouvoir puis entre action publique et démocratie. Il s'achève par une grille d'analyse inspirée de tout ce qui précède.

Le chapitre 2 renseigne sur le contexte béninois, son évolution, présente les grandes articulations de la réforme de décentralisation au Bénin et dégage les premières tendances quant aux liens entre décentralisation, action publique et pouvoir à la lumière de la littérature existante. Au titre des éléments de contexte, il s'agit notamment de la démocratisation dont l'origine remonte à 1990, de la décentralisation, processus consacré par la constitution du 11 décembre 1990 et qui s'est concrétisé avec la mise en place des Conseils Communaux démocratiquement élus en 2003.

Sur la base de ces deux premiers chapitres et d'une revue critique des démarches d'analyse de pouvoir, le chapitre 3 décline la méthodologie de recherche suivie dans le cadre de cette thèse et en présente les principales limites.

Quant au chapitre 4, il met en lumière les études de cas d'actions publiques choisies au précédent chapitre, cas analysés à partir de la grille d'analyse dégagée à l'issue du chapitre 1. Il s'agit de l'action de transfert du parc à bétail et de l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans la Commune de Bohicon. Dans Sèmè-Podji, l'analyse a porté sur l'action de lotissement d'Epkè-Nord puis celle du village de Djèrègbé. A la différence de l'action lotissement du village de Djèrègbé, celle d'Epkè-Nord implique six

villages. Quant aux deux actions de Bohicon, elles ont une assise internationale en raison des échelles que chacune d'elles implique.

Cette thèse prend fin avec une conclusion centrée sur les hypothèses de recherche et les liens entre décentralisation, action publique et pouvoir à la lumière des études de cas. Ce qui permet de revisiter la cadre théorique au chapitre 1.

CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE

Ce chapitre a pour finalité de préciser la perspective à partir de laquelle nous allons aborder la question de recherche soulevée en introduction et l'élaboration de la grille d'analyse qui va structurer nos recherches et analyses. Nous avons fait le choix de la perspective du pouvoir basée sur l'activation des ressources de pouvoir. Pour y parvenir, le présent chapitre passe d'abord en revue les concepts de politique publique, d'action publique et de pouvoir, les perspectives d'analyses de politiques publiques à partir du pouvoir et leurs limites au Nord de même que d'autres approches d'analyses de politiques. Il aborde ensuite les analyses de politiques publiques à partir du prisme du pouvoir en Afrique et appréhende les similitudes et dissemblances avec les réalités du Nord. Enfin, une grille d'analyse de l'action publique a été construite sur la base des conclusions issues des analyses sus-référencées et de celle des liens entre décentralisation, action publique et pouvoir d'après la littérature. Cette grille précise notamment nos conceptions de l'action publique et du pouvoir de même que les variables clés à documenter et leurs indicateurs dans le cadre d'une analyse à partir de la perspective du pouvoir.

1.1. Concepts

1.1.1. De la politique publique à l'action publique

Le concept de politique publique se réfère aux « interventions d'une autorité investie d'une puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Grawitz, Leca et Thoenig, 1985, cité par Thoenig, 2010 : 420). Prenant appui sur les flous entre le public et le privé, Hassenteufel (2011 : 8-9.), souligne que l'analyse des politiques publiques ne peut pas se limiter à l'action des autorités publiques, puisque, précise-t-il, celles-ci agissent en interaction avec les acteurs non étatiques pour coproduire l'action publique². Précisons néanmoins que J. Dewey (1915) repris par Lascoumes et Le Galès (2012 : 14) souligne qu'« une politique publique n'est qu'une hypothèse de travail. Il ne s'agit pas d'un programme strict et rationnel mais d'une expérimentation à observer lors de la mise en œuvre ». Dye (1976, cité par Lascoumes et Le Galès, 2012 : 13) avertit qu'une politique publique, c'est aussi ce que les gouvernants décident de ne pas faire. En précisant qu'une politique publique suppose une cohérence entre plusieurs actions gouvernementales, Kuber et Maillard (2009 : 9) permettent d'établir un premier lien entre politique publique et action publique, laquelle apparaît ainsi comme étant un élément du premier. On peut considérer qu'une politique

² Plus opérationnels, Lascoumes et Le Galès (2012 : 14-15) relèvent qu'une politique publique comprend cinq éléments dits "pentagone des politiques publiques" (acteurs, représentations, institutions, processus, résultats)² en interactions entre eux, interactions dont l'analyse est présentée par ces auteurs comme un passage obligé.

publique comporte un ensemble d'actions publiques. C'est l'action publique qui nous intéresse dans le cadre de cette thèse. Comme le montre la section suivante, l'action publique paraît plus complexe qu'un simple élément d'un programme.

1.1.2. Action publique

L'action publique peut se comprendre comme un processus articulant une sphère réelle de pratiques, et une sphère d'idées politiques (Braun et Bausch, 1999, cités par Farvaque, 2002 : 21). Complexe (Enguéléguélé, 2008 : 21 ; Oberson, 2007 : 1 ; Farvaque, op. cit.), l'action publique se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes, des changements d'échelles des territoires de référence (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 23). Pour Kübler et Maillard (2009), l'action publique se construit par les interactions. On peut déduire de tout ce qui précède que l'action publique s'apparente à une arène d'interactions, d'enjeux, de défis et de stratégies en liens avec ces défis et enjeux.

Il convient de s'intéresser aux dimensions de l'action publique, car cela va structurer à la fois nos investigations dans le cadre cette thèse mais aussi nos analyses des données empiriques. D'après Hassenteufel (2011 : 181), l'action publique comprend sept dimensions. Il s'agit de la dimension cognitive, normative, institutionnelle, instrumentale, processuelle, politique et celle relative aux effets. La première se réfère à la façon dont sont construits les problèmes, à la formulation, à la hiérarchisation et à la légitimation des objectifs, ainsi qu'aux raisonnements qui sous-tendent les orientations préconisées. La dimension normative fait référence aux normes véhiculées par la politique publique alors que la dimension institutionnelle porte sur les institutions permettant la formulation, l'adoption et la mise en œuvre d'une politique publique. La dimension instrumentale renvoie aux instruments d'action publique adoptés et à leur mode d'utilisation. Quant à la dimension processuelle, elle concerne les modalités de mise sur agenda, d'adoption et de mise en œuvre d'une politique publique, donc la structure des interactions entre acteurs d'une politique publique. La dimension politique prend en compte les acteurs dominants d'une politique publique pendant que la dimension des effets porte sur les résultats de la mise en œuvre d'une politique publique en termes d'*outcomes*. Lascoumes et Le Galès (2012 : 14-15) quant à eux distinguent cinq dimensions à savoir, les acteurs, les institutions, les représentations, les processus et les résultats. Mais en réalité, l'écart avec Hassenteufel (op. cit.) n'est qu'apparent. En effet, les représentations au sens de Lascoumes et Le Galès (2012 : 14-15) « cadre cognitif et de normes qui donnent sens à l'action, les conditionnent mais aussi les reflètent » intègrent à la fois les dimensions cognitive, normative et instrumentale précédemment relevées par Hassenteufel. De la même manière, les acteurs au

sens de Lascoumes et Le Galès correspondent à la dimension politique chez Hassenteufel. Par contre, Lascoumes et Le Galès (2012 : 16) rappellent que c'est la combinaison des acteurs, des représentations et des institutions qui détermine les processus. Dans le cadre de cette thèse, nous avons fait le choix de Hassenteufel dont la déclinaison de l'action publique en dimensions semble plus désagrégée. Plus particulièrement, nous nous intéressons aux dimensions normative, institutionnelle, instrumentale, processuelle, politique et celle des effets. Les effets permettent de saisir entre autres les transformations de pouvoir associées à l'action publique, l'un des aspects majeurs au cœur de cette thèse. Le pouvoir étant l'un des concepts centraux de cette thèse et l'instrument d'action publique, un espace d'exercice et de fabrique du pouvoir (Poteete et Ribot, 2011, Lascoumes et Le Galès, 2004 : 16), la dimension instrumentale mérite d'être analysée. Notre intérêt pour la dimension processuelle réside dans le fait qu'elle offre l'opportunité de cerner les interactions entre les nouveaux organes du pouvoir décentralisé et les formes de pouvoir préexistantes ou nées dans le processus d'action publique. Il convient de souligner que dans un processus d'interactions, les uns peuvent l'emporter sur les autres, soit seul soit en conjuguant leurs efforts avec ceux d'autres parties prenantes à un processus donné. D'où notre intérêt pour la dimension politique. Aucune action n'évolue dans un univers clos. Elle s'inscrit dans un environnement dont l'un des éléments constitutifs se réfère aux normes édictées à diverses échelles (infranationale, nationale, supranationale), qu'elles soient formelles ou pas. L'effet structurant de telles normes de même que les normes émergentes de l'action publique elle-même méritent intérêt. Quant à la dimension institutionnelle, son choix découle de la décentralisation, réforme consacrant a priori de nouvelles institutions qui sont censées mises à l'épreuve des faits, notamment à travers l'action publique. Soulignons que les normes participent aussi des institutions.

1.1.3. Pouvoir

1.1.3.1. Conceptions du pouvoir- contrôle et domination

La conception du mot pouvoir diffère suivant la perspective à partir de laquelle on l'aborde (Braud, 2004)³. L'auteur distingue la perspective institutionnaliste (centrée sur l'Etat, le gouvernement et sa majorité, les organes d'Etat), la perspective substantialiste « avoir du pouvoir » (centrée sur l'essence, la substance, le capital, etc.) et la perspective interactionniste, celle dans laquelle nous nous inscrivons dans le cadre de ce travail de thèse, notamment à travers le '*power to*' ou le pouvoir de faire..

Dans le cadre de cette recherche, nous avons emprunté notre conception du pouvoir à Hayward et Lukes (2008 : 8) « capacité à produire de la différence à

³ Nous nous intéressons essentiellement à une discussion liée à la notion du pouvoir en sciences politiques et en la limitant aux aspects principaux.

travers des processus de domination ou d'interaction dans un contexte donné, celle-ci pouvant être l'œuvre d'un individu ou d'un acteur collectif donné ». Cette conception permet à la fois d'intégrer la vision conflictuelle du pouvoir incarnée par la conception de Dahl (1957 : 202-203) « A exerce un pouvoir sur B dans la mesure où il obtient de B une action Y que ce dernier n'aurait pas effectuée autrement » et la vision intégratrice symbolisée par Stone (1989) pour qui le pouvoir se réfère à la capacité d'articulation des intérêts. Notre choix se justifie par le fait qu'un même processus peut alterner entre séquences conflictuelles et séquences d'articulation des intérêts. Notons que Villarreal (1994) nous enseigne que le pouvoir n'existe qu'à partir du moment où il est reconnu par ceux qui le subissent et que ce n'est qu'au prix de cette reconnaissance que celui qui le détient peut l'exercer réellement. Désigné sous le concept de *"wielding et le yielding" of power* par l'auteur, cette perspective trop centrée sur celui qui subit le pouvoir peut s'avérer peu opérationnelle dans certains contextes en raison de la subjectivité humaine et de l'absence d'humilité. Bien entendu, nous convenons avec Lukes (2008 : 6) pour qui l'inaction ou la non-décision constitue l'une des modalités de l'exercice du pouvoir. Braud (2004 : 32) quant à lui précise que « le pouvoir ne se situe pas seulement dans les transactions ponctuelles ou microsociales ; il est plus largement la capacité à structurer durablement des processus d'échanges qui soient déséquilibrés en sa faveur ». Il s'agira donc d'aborder des dynamiques de pouvoir qui s'inscrivent dans la durée et non de se contenter d'épisodes ponctuels.

Il convient également de distinguer le pouvoir du contrôle et de la domination. Par contrôle social, Braud (2004 : 45) entend l'ensemble des régulations qui pèsent sur les acteurs sociaux. Il peut prendre la forme de régulations externes, régulations internes, de rôles au sens de Linton et Parsons⁴ et d'habitus au sens de Bourdieu (1980 : 88)⁵ et se manifeste à travers des contraintes externes censées structurer les comportements individuels (Braud, 2004). Par régulation externe, Braud (2004 : 46) entend « l'ensemble de règles obligatoires, subjectivement perçues par les assujettis comme s'imposant du dehors à leur volonté ». Quant à la régulation interne, elle résulte d'un processus psychosocial actif, opéré par l'individu, qui consiste à intérioriser, c'est-à-dire faire sienne, les contraintes extérieures auxquelles il se heurte, une sorte d'auto-contrainte (Braud, 2004 : 47). De nature différente juridique, socioculturelle ou économique, présentée comme gouvernant l'entrée en relation avec autrui, les régulations définissent « ce qui se fait et ce qui ne se fait pas, ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas en fonction des situations affrontées » pour reprendre Boyer et Saillard (1995, cités par Braud, op. cit.). Mais l'effet structurant du contrôle social mérite d'être relativisé, compte tenu de l'existence de zones d'incertitude et de la « situation d'interdépendance réciproque entre les acteurs » engagés dans un

⁴ « Ensemble d'attitudes et de comportements attendus d'un agent à raison de son statut »

⁵ « Système de dispositions, durables et transposables, intégrant toutes les expériences passées ... (et qui fonctionne comme une matrice de perceptions, d'appréciations et d'actions) ».

« système d'action » d'après Crozier et Friedberg repris par Braud (2004 : 50). Braud (op. cit.) en parle en termes de "failles du contrôle social", lesquelles permettent aux acteurs d'élargir leurs marges de manœuvre et d'échapper à la contrainte. Pour exercer un pouvoir efficace dans le champ social, tout agent doit en avoir une parfaite connaissance des règles du jeu qui y prévalent effectivement, précise Braud. Quant à la domination, elle se réfère à « la chance pour des ordres spécifiques (ou pour tous les autres), de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé d'individus » (Weber, 1995 : 95, cité par Braud, 2004 : 64). De l'interaction entre ces trois concepts, résultent des situations socialement construites à l'intérieur desquelles s'exerce le pouvoir (Braud, 2004 : 45).

Quant aux dimensions du pouvoir retenues dans le cadre de cette thèse, il s'agit de la responsabilité, de l'action (Hayward et Lukes, 2008) et de l'imputation (Hassenteufel, 2011). Contrairement à Lukes (2008 : 6) et Murphy (2011 : 97), la manipulation n'est pas ici considérée comme une dimension du pouvoir⁶, celle-ci pouvant être utilisée tant dans l'exercice de la responsabilité, dans l'action et à travers l'imputation. D'après Larousse (2009), la responsabilité se réfère à la capacité de prendre une décision sans en référer à une autorité supérieure ou d'être à l'origine d'un dommage alors que l'action se réfère à la capacité d'agir. Quant à l'imputation, c'est le fait d'attribuer un résultat à quelqu'un, celle-ci pouvant être calomnieuse. L'idée est d'appréhender l'ensemble de ces dimensions à travers l'action publique. Braud (2004 : 31) attire l'attention sur les biais d'interprétation liés au conflit d'intérêt, lequel peut adopter deux modalités possibles d'après l'auteur : (i) « A s'abstient de présenter à B ses exigences qui contredisent les intérêts de celui-ci soit par crainte de B, soit parce qu'un tiers T le lui interdit » ou (ii) « A a si bien intériorisé le discours de B, ou celui de T, qu'il n'a pas conscience du fait que ses intérêts réels divergent de ceux de B ». Toute différence n'est donc pas synonyme de pouvoir. Cette thèse ambitionne d'articuler les trois dimensions du pouvoir sus-référencées avec celles de l'action publique retenues à la section 1.1.2. Nous nous intéressons précisément à l'analyse du "pouvoir de faire". Bien entendu, nous partageons l'opinion de Hassenteufel (2011 : 119) d'après laquelle la capacité de faire-faire et d'empêcher de faire participent également du pouvoir. Car à l'instar du faire soi-même, le faire-faire peut permettre d'atteindre un même résultat. De la même manière, si le faire permet à un acteur A d'atteindre un objectif donné et donc lui confère du pouvoir, celui qui l'empêche de faire non seulement lui retire la possibilité de pouvoir, mais s'attribue du pouvoir. En d'autre terme, empêcher de pouvoir, c'est pouvoir. Cela dit, d'autres formes de pouvoir rencontrées dans la littérature peuvent concourir à divers degrés au *power to* selon les circonstances.

⁶ Dimension contestée par Morriss (2006 : 126, cité par Béland, 2010 : 146).

1.1.3.2. Types de pouvoir

Au plan générique, on distingue deux types de pouvoir en fonction de leur mode opératoire. Il s'agit du pouvoir d'injonction et du pouvoir d'influence (Braud, 2004 : 37-38). On parle de pouvoir d'injonction lorsque l'assujetti ne peut échapper à la relation de pouvoir alors que le pouvoir d'influence laisse à ce dernier des alternatives, nous apprend l'auteur. Pendant que le pouvoir d'influence opère par la persuasion et par l'autorité légitime au sens de « capacité d'influence fondée sur les qualités personnelles ou sociales du sujet, et le plus souvent sur son statut dans la société », le pouvoir d'injonction opère par injonction de fait « quand un individu s'arroge sur autrui un pouvoir qui n'est justifié par aucune autorisation juridique » (Braud, 2004 :39). Braud (2004 : 39-40) distingue l'injonction morale⁷ et la norme juridique qu'il présente comme la plus institutionnalisée des injonctions. Par norme juridique, l'Ecole de Poznan de la théorie du droit entend un énoncé qui prescrit d'une façon univoque à un destinataire se trouvant dans une situation donnée, appelée hypothèse de la norme, un comportement obligatoire, appelé disposition de la norme (Wojtyczek, 2008).

De son côté, Etzioni (1968 : 396, cité par Braud, 2004 : 57) distingue trois types de pouvoir : le pouvoir fondé sur la coercition (*physical power*), le pouvoir fondé sur la capacité de distribuer ou de refuser des avantages matériels (*material power*) et le pouvoir fondé sur l'aptitude à mobiliser des convictions (*normative and symbolic power*). Cette typologie s'apparente à celle de Boulding (1989 : 72, repris par Braud, op. cit.) qui distingue le *threat power* « pouvoir reposant sur la menace de détruire ou d'infliger une menace », l'*economic power* « capacité de produire et d'échanger des marchandises, en relation avec le droit de propriété » et l'*integrated power* fondé sur « des relations sociales émotionnellement marquées par le respect, l'affection, la légitimité, mais aussi l'identité sociale et le sentiment d'appartenir aux groupes ».

Se basant sur la catégorie d'acteurs détenant le pouvoir dans l'analyse politique, Poteete et Ribot (2011 : 440) distinguent le pouvoir étatique et le pouvoir non étatique d'une part et le pouvoir formel et le pouvoir informel d'autre part.

On distingue par ailleurs le "*hard power*" et le "*soft power* ou "*meta-power*" avec Gallarotti (2011 : 28) et Rothman (2011). Le "*hard power*" repose principalement sur des sources de pouvoir tangibles, des méthodes plus directes et souvent coercitives (Gallarotti, 2011 ; Haugaard, 2003: 108–109, cité par Richardson et Cashmore, 2011: 119) alors que le "*soft power*" ou pouvoir d'attraction pour utiliser l'expression de Josep Nye (cités par Rothman, 2011 et Murphy, 2011)

⁷ L'injonction morale « mobilise à son profit une éthique : des valeurs universelles ou, simplement, la "loi du groupe" »

désigne la capacité d'avoir ce que l'on désire à travers l'attraction plutôt que la coercition ou des paiements (Nye, 2004 : 6 cité par Rothman, 2011 : 50).

A ce qui précède, il convient d'ajouter le pouvoir du client "*custom power*", le pouvoir collectif et le pouvoir social.

Le pouvoir du client "*custom power*" désigne ce que J.S. Mills (cité par Murphy, 2011 : 98) appelle la "tyrannie du client" alors que le pouvoir collectif ou pouvoir de groupe se réfère au pouvoir du genre, de classe, de race, le pouvoir disciplinaire, le pouvoir de la connaissance, etc. (Murphy, 2011 : 97). Morriss (1987 : 112, cité par Murphy, 2011 : 98) invite à la prudence vis-à-vis de la notion de pouvoir de groupe compte tenu des problèmes liés à l'action collective. Le pouvoir social se réfère à la "capacité d'un acteur à modifier délibérément la structure d'incitation d'un autre acteur ou d'aider ce dernier à réaliser ses résultats (Dowding et al, 1995), ou au type d'organisation sociale permettant de garantir un niveau de déviance minimale au sein d'une société (Beaulieu, 2007 : 136).

Enfin, il y a le *power over* ou le pouvoir sur dont la conception est donnée par Dahl (1957-202-203) supra et le *power to* avec Stone (1989) ou pouvoir de faire.

Faisons remarquer que les frontières entre certains types de pouvoir demeurent floues. A titre d'illustration, le "*power over*" tout comme le "*power to*" peuvent reposer aussi bien sur le *soft power* que sur le *hard power*. Potentiellement, tout type de pouvoir peut être non seulement rencontré et différemment représenté dans un contexte donné sur un horizon temporel déterminé, mais peut également concourir au "*power to*".

Tout dépend de la capacité de l'acteur à mobiliser et à combiner les différents types de pouvoir compte tenu de son objectif et de ses « ressources politiques de pouvoir ».

1.1.3.3. Ressources politiques de pouvoir

Concept et théorie de pouvoir basée sur les ressources

Par ressource politique de pouvoir, Lacam (1988 : 27) entend « tout moyen à la disposition d'un entrepreneur politique dont l'activation, en faisant reculer la frontière de ses contraintes, élargit son champ des possibles c'est-à-dire augmente son autonomie initiale et facilite le développement de ses stratégies »⁸.

Pour Lacam (1988), l'ensemble des ressources politiques de pouvoir dont dispose un acteur constitue ce que l'auteur appelle le stock de ressources politiques du dirigeant. Ce stock qui évolue avec le temps, s'entretient et est

⁸ Une conception proche de celle de Braud (2004 :57) «Moyens susceptibles dans une situation déterminée, de peser sur les comportements des partenaires de l'interaction ».

mobilisé par son détenteur pour atteindre ses objectifs. Braud (2004) énonce que "Exercer le pouvoir suppose la capacité au moins virtuelle, de mobiliser les ressources". Quant à Imbeau et Couture (2010 : 43, cité par Hassenteufel, 2011 : 119), ils relèvent que « si le pouvoir repose sur le contrôle des ressources, il n'y a pas de pouvoir sans la capacité d'utiliser les ressources qui en sont la source et sans incitation à le faire ». Tout en soulignant que les ressources conditionnent fortement les stratégies qu'un acteur envisage ou qu'il estime possibles, Hassenteufel (2011 : 119) rappelle que « la détention des ressources en elle-même n'est pas synonyme du pouvoir ». On retrouve un avis similaire avec Braud (2004 : 62) d'après qui l'efficacité d'une ressource de pouvoir « dépend du point de savoir dans quelle mesure elles sont mobilisables pour obtenir un avantage ». Quant à Mény (1985 : 431), il souligne qu'« il serait tout aussi erroné de sous-estimer les ressources légales à la disposition d'une autorité locale que de n'y voir, ... l'unique source de pouvoir », une façon pour l'auteur de mettre en garde contre d'éventuelles tentatives de prioriser certaines ressources au détriment d'autres.

Braud (2004 : 62) nous apprend que les ressources de pouvoir n'existent qu'en situation. Hagmann et Péclard (2010 : 547)⁹ précisent que l'importance d'une ressource varie dans le temps, l'espace et avec le contexte politique. Hassenteufel (2011 : 119) insiste sur le temps comme facteur structurant majeur de la valeur d'une ressource de pouvoir. Braud rappelle par ailleurs que les relations de pouvoir ne sont pas unidirectionnelles. « Si inégalement réparties que soient les ressources politiques entre les agents, celles-ci ne sont jamais inexistantes ; elles permettent un minimum de réponse à la pression subie. En d'autres termes, celui qui exerce un pouvoir, c'est-à-dire mobilise des ressources pour obtenir d'un tiers le comportement prescrit ou attendu, doit s'attendre à une forme ou à une autre forme de résistance », précise Braud (2004 : 63). On comprend dès lors l'avis de ce dernier pour qui l'étude des ressources politiques doit toujours être historicisée (Braud, 2004 : 62).

Certaines ressources permettent d'en obtenir d'autres (Poteete et Ribot, 2011 : 440 ; Hassenteufel, 2011 : 18 ; Hagman et Péclard, 2010 ; Braud, 2004 : 62) et cette relation n'est pas toujours réversible (Braud, op. cit.). En outre, certaines sources de pouvoir font l'objet de controverses. C'est notamment le cas des idées qui, d'après Majone (1994) sont impuissantes dans des contextes de jeux politiques à somme nulle. « Quand les gains d'un groupe correspondent aux pertes d'un autre groupe, seuls comptent le pouvoir et les intérêts », relève-t-il. Katzenstein (1996, cité par Smyrl, 2002 : 50) nous apprend par ailleurs que les idées sont aussi le produit direct de luttes de pouvoir et d'influence.

⁹ A tout ce qui précède, il convient d'ajouter la perspective du pouvoir basé sur la volonté de pouvoir "*will to power*" (Murphy, 2011 : 93). Cette perspective repose sur l'idée que tout pouvoir naît à partir de la volonté de l'acteur et se contente de comprendre ses intentions et objectifs de manière réductionniste et sa capacité à les réaliser.

La question qui se pose dès lors est de savoir quelles sont ces ressources et comment opèrent-elles ? Car elles seront au cœur de nos analyses de cas.

Ressources politiques du pouvoir en Afrique et portée de la théorie de pouvoir basée sur l'utilisation des ressources

Certains auteurs ont abordé les ressources politiques de pouvoir en Afrique.

Abordons tout d'abord les aspects symboliques ou immatériels. Jacob et al (2009 : 21) relèvent les ressources immatérielles et symboliques comme sources d'ascension ou de maintien au pouvoir au Burkina. Kah (2011: 82) met l'accent sur le symbole, le leadership de coordination, la force de caractère et le charisme. Pour Williams (2003), le pouvoir résulte des sociétés secrètes et mystiques, des cérémonies, des règles et doctrines puis des rituels ; rituels présentés par Jacob (2004 : 26) comme un moyen de maîtriser le danger. Buijtenhuijs (1995 : 134) relève que les hommes politiques puissants font appel à des sorciers ou des marabouts pour se hisser au pouvoir ou pour s'y maintenir. On retrouve un avis similaire avec Schatzberg (2000 : 45-46) qui nous enseigne que maints politiciens en Afrique tiennent compte du monde invisible des sorciers et des marabouts avant de prendre des décisions politiques. Laurent (2000 : 179) en parle en termes de "forces de l'invisible". Vaughn (1988 : 44 - 47) met l'accent sur la tradition, les coutumes, les relations avec les bureaucraties et la capacité à manipuler les sentiments. D'autres auteurs pointent la légitimité traditionnelle. A ce propos, S. Barnes (cité par Vaughn, 1988 : 50) prévient que les titres de chefferie ne sont pas des « coquilles vides marquant simplement le statut social, mais des ressources qui peuvent être utilisées avec profit pour l'avancement de qui les détient, ou la quête du pouvoir politique ». Toujours à ce propos, Van Rouveroy (1987 : 19) nous enseigne que la plupart des chefs d'Etat africains, réactionnaires ou révolutionnaires, se méfiaient de la chefferie traditionnelle présentée comme un obstacle au développement alors que d'autres par pragmatisme les jugeaient utiles dans la mise en place des nouvelles structures économiques et sociales. Hibou et Samuel (2011) mettent l'accent sur l'expertise comme source de légitimité et le discours comme source de pouvoir. Il faudrait ajouter le mythe au titre des sources de légitimité politique. C'est du moins ce qui ressort de l'avis de Médard (1990 : 25) qui renseignait en 1991 que les dirigeants africains manipulent le mythe du développement et de la construction nationale pour se légitimer. Combinée à la légitimité traditionnelle, la "mauvaise réputation" peut être également source de pouvoir. C'est du moins ce qu'enseignent Ayee et Crook (2003 : 21). D'après ces auteurs, c'est en raison de sa réputation de "voyou" et de membre de la famille royale *Ashante*¹⁰ que Nana Kwasi Agyeman a été nommé chef de l'exécutif de l'assemblée de la métropole de Kumasi par le Président Jerry Rawlings au Ghana. Dickovick et Riedl (2010 : 10) ainsi que

¹⁰ Attributs perçus comme susceptibles de contenir la rébellion de Kumasi contre le gouvernement central (Ayee et Crook, 2003 : 21).

Ayee et Crook (op. cit.) mettent l'accent sur le patronage comme source de pouvoir.

Un deuxième type de ressources porte sur les moyens de coercition. Ainsi, Mbembé (1990 : 18) relève la violence comme source de pouvoir et insiste sur la pluralité des régimes de violence en Afrique contemporaine. L'auteur cite notamment les purges, passages à tabac, arrestations, transferts de force, incarcérations, extraditions, peines de mort, châtiments divers, guerres proprement dites, tueries, massacres et autres formes d'affrontements. Lafargue (1996 : 28) quant à lui met l'accent sur la brutalité publique et la torture comme sources de peur et présente la police comme l'un des principaux instruments de violence. Mann (1994, cité par Lafargue, 1996 : 36) parle de cette dernière en termes d'organe maîtrisé d'infiltration ou de contrôle. Laurent (2000 : 175) met l'accent sur la capacité à menacer.

A la capacité ou menace de violence, Bratton (2011) ajoute l'appartenance politique et l'expérience personnelle comme sources de pouvoir. Kessler (2012 : 109) met l'accent sur la maîtrise des médias alternatifs (*tweeter* et *facebook*) de façon plus large, le media et l'information comme ressource en s'appuyant sur leur rôle dans les révolutions arabes en Afrique du Nord.

A ce qui précède, il faudrait ajouter la capacité à capter la rente au profit de sa communauté. A ce propos, Bako-Arifari et al (2004 : 26) précise que « réussir à attirer un projet de développement pour réaliser des infrastructures locales... constitue un véritable capital en termes de réputation et de prestige pour un acteur local qui peut, à l'occasion, le transformer en capital politique lors de compétition électorale pour prendre le pas sur des candidats concurrents ». L'auteur parle de capacité à drainer des interventions externes comme ressource politique dans l'arène locale. On retrouve un avis similaire avec Mongbo (1996), Le Meur (2004) et Laurent (2000). Ce dernier met l'accent sur la capacité à organiser une rente (Laurent, 2000 : 178).

Laurent (2000 : 170 et 174) pointe l'appartenance aux réseaux comme sources de pouvoir.

Vaughn (1988 : 44 - 47) met l'accent sur les ressources financières comme source de pouvoir. Hibou et Samuel (2011 : 22) nous enseignent également comment de par l'argent qu'ils détiennent, certains individus parviennent à tenir le marché du crédit dans des situations de « pénurie » d'argent.

Médard (1990 : 29) relève un enjeu particulier de pouvoir lié à la position au sein de l'appareil administratif en Afrique. Forts de cette position, les titulaires parasitent l'Etat, parviennent à le subvertir pour se créer un système de pouvoir personnel, précise l'auteur (op. cit.).

Autre source de pouvoir est la capacité redistributive. C'est du moins ce qui ressort de l'avis de Médard (1990 : 32) qui enseigne que « si le politicien accumule sans redistribuer suffisamment ou judicieusement, il mine les bases de son pouvoir et le fragilise ». On retrouve un avis similaire avec Laurent (2000 : 178) qui présente la redistribution comme source d'apaisement des rancœurs des plus menaçants. Mais contrairement à la redistribution matérielle présentée comme plus efficace par Médard (op. cit.), la redistribution symbolique au sens de "magnificence" peut s'avérer à double tranchant, insiste-il.

A ces ressources de pouvoir, il faudrait ajouter d'éventuelles ressources spécifiques au sens de Pecqueur (2005 : 259) « un avantage révélé résultant de la combinaison dynamique des stratégies d'acteurs. Cette ressource, jusque-là virtuelle, est le résultat d'une mise en relation créatrice d'acteurs confrontés à un problème inédit » que pourrait générer chaque local et dont il paraît difficile d'énumérer a priori une liste à ce stade. Certes, la perspective de Pecqueur s'inscrit dans le cadre des sciences régionales. Mais non seulement les politiques publiques sont le lieu d'interactions dynamiques entre stratégies des différentes parties prenantes, mais elles peuvent viser la résolution de problèmes inédits. La perspective de Pecqueur présente donc un intérêt potentiel pour les sciences politiques. Une attention particulière va être donc accordée à la mobilisation de telles ressources dans les dynamiques autour de l'action publique.

En dehors de la sorcellerie et de certaines conséquences du néo-patrimonialisme qui paraissent comme des sources de pouvoir plus centrées sur les situations d'Afrique de l'ouest, les ressources politiques de pouvoirs précédemment relevées sont globalement concordantes avec celles rapportées à propos du Nord (voir Dahl, 1973 : 63, cité par Lacam, 1988 : 27. ; Polsby, 1960 ; Hagmann et Péclard, 2010 : 550 ; Campbell, 2004, cité par Béland, 2010 : 149 ; Gatelier, 2005 : 1-3 ; Walton, 1968 ; Braud, 2004 ; Majone, 1994 : 581 ; Cox, 2001, cité par Béland, op. cit. ; Murphy, 2011 : 96 ; Mabileau, 1985 : 564 ; etc. A cet égard, certaines thèses relatives aux liens entre ressources politiques de pouvoir et pouvoir développées au Nord pourraient être également valables en Afrique.

Mais certaines ressources politiques de pouvoir ont un effet ambigu. Majone (1995) relève que les idées sont impuissantes dans des contextes de jeux politiques à somme nulle "tout gain par un parti donné est obtenu au détriment de l'autre parti". Quant à Arent ([1969], 2002: 143, cité par Avelino et Rotmans, 2009 : 547), il nous enseigne que la violence peut détruire le pouvoir. Certes, les analyses de Majone et de Arent repris par Avelino) ne reposent pas sur des réalités africaines. Mais elles pourraient y être valables.

Typologies des ressources politiques de pouvoir

On distingue plusieurs typologies de ressources politiques de pouvoir dans la littérature.

Lacam (1988 : 27-29) distingue 9 types de ressources en croisant la nature de la ressource politique avec sa fonction. Il s'agit notamment des :

- ressources personnelles coercitives, rétributives et persuasives ;
- ressources contextuelles coercitives, rétributives et persuasives ; et
- ressources institutionnelles coercitives, rétributives et persuasives.

L'auteur définit les ressources personnelles coercitives comme celles qui permettent de maintenir l'ordre dans les meetings et des actions de dissuasion en direction des militants des camps adverses. Les ressources personnelles-rétributives se réfèrent aux aides financières et les ressources symboliques. Les ressources personnelles-persuasives ont trait à l'art de la dialectique et à l'éloquence. Les ressources contextuelles-coercitives se réfèrent aux moyens de sanctionner l'adversaire. Les ressources contextuelles-rétributives sont celles qui permettent aux élus de dispenser leurs administrés d'un effort fiscal important. Lacam présente le soutien d'un parti à son candidat aux élections comme la ressource contextuelle-persuasive par excellence. Les ressources institutionnelles-coercitives désignent le droit de recours à la violence légitime. Les ressources institutionnelles-rétributives ont trait à la capacité des élus locaux à embaucher. Quant aux ressources institutionnelles-persuasives, il s'agit de la capacité à utiliser des journaux municipaux à des fins de propagande.

Certes, la typologie de Lacam présente l'intérêt d'intégrer le mode opératoire de la ressource de pouvoir. Mais cette typologie paraît plus généraliste et comprend une composante électorale relativement importante. Ce dernier aspect participe des facteurs structurants de l'action publique et doit faire par conséquent l'objet d'attention dans le cadre de la présente thèse. Mais rappelons qu'il n'en constitue pas l'orientation principale.

Par ailleurs, de notre point de vue, Lacam n'a pas accordé suffisamment de place à la fonction de dissuasion dans sa classification. La dissuasion a un mode opératoire différent et ne correspond pas à la persuasion. Il pourrait s'agir de ressources en état d'activation permanente sur un horizon temporel bien défini ou perçues comme telles. Il peut s'agir de la réputation, de la violence, de la sorcellerie, etc., toutes formes de ressources qui, suivant différentes modalités et selon le cas, peuvent inspirer la crainte, la peur, la terreur mais aussi le respect et l'admiration. Ce qui peut par conséquent se révéler dissuasif dans une relation de pouvoir.

Lemieux (2009 : 24-25) distingue six ressources politiques de pouvoir en partant de la nature de celles-ci. Il s'agit des ressources normatives, positionnelles, actionneuses, relationnelles, matérielles ou de support et les ressources informationnelles. Par ressources normatives, Lemieux désigne les valeurs et règles dont les acteurs se servent comme atouts ou qu'ils cherchent à contrôler comme enjeux. Les ressources positionnelles se réfèrent aux postes alors que les ressources actionneuses désignent les leviers d'action. Par ressources relationnelles, l'auteur désigne les relations positives établies avec autrui et par ressources matérielles les moyens matériels à la portée de l'acteur. Quant aux ressources informationnelles, il s'agit du contenu des différents messages utilisés comme atouts par les destinataires du contrôle.

A ces deux typologies centrées sur les ressources politiques de pouvoir, il faut ajouter celle de Hassenteufel (2011 : 117-118). Contrairement à Lacam et Lemieux, Hassenteufel parle de ressources d'action publique. Par ressource d'action publique, l'auteur désigne tout élément dont « la nature et l'importance déterminent la capacité d'intervention d'un acteur sur les processus d'action publique ainsi que la représentation qu'il a de sa capacité d'action et donc de son pouvoir » (Hassenteufel, 2011 : 117). Cette conception nous paraît proche de celle de ressource politique de pouvoir développée par Lacam. En partant du même critère que Lemieux, Hassenteufel distingue les ressources, positionnelles, matérielles, politiques, sociales, temporelles et de savoir. Les premières se réfèrent à la position occupée par un acteur, aspect clé d'accès au processus de production de l'action publique (production de normes juridiques, affectation de financement, participation à la mise en œuvre). Essentiellement collectives, les ressources matérielles se réfèrent aux moyens financiers, humains et opérationnels (locaux, moyens logistiques et informatiques, outils techniques). Les ressources politiques se réfèrent à la possibilité de parler au nom de l'intérêt général et d'une légitimité démocratique. Ce type de ressource est l'apanage des acteurs politiques au sens d'élus et de gouvernants d'après l'auteur (p.117). Mais il précise qu'elle peut être détenue par des groupes d'intérêts représentatifs ou utilisée par des acteurs individuels ou collectifs selon leur accès aux acteurs politiques. Les ressources sociales désignent la reconnaissance sociale dont fait l'objet un acteur et les réseaux relationnels sur lesquels il peut s'appuyer alors que les ressources temporelles désignent le temps qu'un acteur peut consacrer à une politique publique et sa durée dans un domaine d'action publique donné. Quant aux ressources de savoir, elles renvoient aux connaissances et informations dont dispose un acteur et sa capacité à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique.

Faisons observer que la frontière entre la typologie de Lemieux et celle de Hassenteufel n'est pas aussi nette. A titre d'illustration, les ressources sociales chez Hassenteufel s'assimilent aux ressources relationnelles chères à Lemieux (2009), la catégorie "ressources positionnelles" est commune aux deux auteurs.

Il en est de même des ressources matérielles. Mais les deux typologies ne sont pas pour autant interchangeables. Les ressources politiques et temporelles chères à Hassenteufel paraissent tout aussi importantes pour l'action publique que les ressources normatives relevées par Lemieux. Forts de ces similitudes entre les deux auteurs et de celles entre les concepts de ressources politiques de pouvoir et de ressources d'action publique, nous avons retenu dans le cadre de cette thèse la typologie de Hassenteufel. Les ressources normatives (Lemieux) ont été ajoutées à cette typologie.

Il convient aussi de prendre en compte Dowding et al (1995 : 269). Ils distinguent les ressources inconditionnelles au sens de « quand un acteur, de par des changements qu'il opère sur l'environnement affecte la structure de décision des autres » sans doute par opposition aux ressources conditionnelles. Certes, la typologie de Hassenteufel et celles des autres auteurs sont essentiellement inspirées par les réalités de l'Occident. Mais elles présentent un intérêt certain pour le Sud en raison du degré de convergence entre les sources de pouvoir relevées de part et d'autre précédemment.

1.2. Approche d'analyse par le pouvoir et limites

Comme l'illustrent les sections précédentes, nous avons choisi d'aborder l'analyse de l'action publique à partir de la perspective du pouvoir, en particulier celle reposant sur l'activation des ressources.

Mais les politiques publiques ont fait l'objet de nombreuses analyses suivant le prisme du pouvoir. Il convient dès lors d'en relever les limites afin d'en tirer les implications pour cette thèse. Cette section présente dans un premier temps l'analyse critique des perspectives d'analyse par le pouvoir, et des faiblesses dont font l'objet certains travaux sur les politiques publiques au Nord. Elle présente dans un second temps les analyses de politiques publiques en Afrique à partir de la perspective de pouvoir et mesure la portée des faiblesses relevées à propos des travaux menés au Nord dans le contexte africain. Sur la base des limites sus-référencées, elle insiste sur la nécessité d'une approche globale du pouvoir.

1.2.1. Perspectives d'analyses des politiques publiques par le pouvoir

Après un bref rappel des principales perspectives d'analyse des politiques publiques à partir du pouvoir, cette section précise celle sur laquelle repose la présente thèse, en particulier la théorie du pouvoir basée sur l'activation des ressources. Elle fait en outre le point d'autres perspectives d'analyses des politiques publiques et précise pourquoi ces dernières n'ont pas été retenues.

On distingue plusieurs perspectives en matière d'analyse du pouvoir à travers la littérature politologique. Nous relevons la perspective pluraliste dont Dahl

apparaît comme le pionnier, la perspective de Kingdon et la perspective du régime urbain incarnée par Stone. La perspective pluraliste et celle du régime urbain pouvant être perçues comme les extrêmes d'un continuum.

D'après Dahl (1961), les politiques publiques résultent de la concurrence entre de multiples réseaux qui, suivant la nature des enjeux en cause, s'activent pour influencer les processus décisionnels. Dahl précise que ce ne sont pas toujours les mêmes acteurs qui gagnent d'une décision à l'autre d'après Belley (2008). Cette perspective repose sur l'idée que les acteurs sont caractérisés par une asymétrie dynamique de ressources (Hagmann and Péclard, 2010 : 547) doublée de celle de leur capacité d'activation (Imbeau et Couture, 2010 : 43, cité par Hassenteufel, 2011 : 119 ; Braud, 2004 : 62) qui crée la différence.

Reprenant à son compte la perspective de Dahl, Yates (1997) argumente qu'aucun des réseaux ne parvient à l'emporter sur les autres et en déduit l'ingouvernabilité des sociétés. Deux critiques majeures sont adressées à l'encontre de cette perspective, critiques émises notamment par Hall et Sabatier dont les propos sont relayés par Surel (2010 : 92-93). Pour Hall (1993), les conflits d'intérêts chers aux pluralistes sont surdéterminés par des logiques normatives susceptibles de conduire à des changements brutaux de politiques publiques. De tels conflits apparaissent dès lors comme des facteurs intermédiaires structurants des politiques publiques. De son côté, Sabatier oppose à l'idée de Dahl la notion de « coalition de cause ». Pour cet auteur, les politiques publiques résultent le plus souvent non pas d'un conflit d'intérêts mais d'un conflit entre des groupes d'acteurs, qui se mobilisent non pas tant pour défendre leurs intérêts ou des stratégies conscientes mais pour garantir la satisfaction de causes qui découlent d'un système de croyances partagées. Cette coalition d'acteurs partage une même « vision du monde » fondée sur des principes normatifs et généraux (Surel, 2010 : 92-93).

Nous convenons avec Hall que les conflits peuvent être surdéterminés par des logiques normatives, mais considérer de telles logiques comme l'unique déterminant de ces conflits paraît réductionniste. Encore faudrait-il que les conditions d'émergence de telles logiques soient déterminées et créées. Il en est de même des croyances à l'origine des coalitions de cause chères à Sabatier. L'approche pluraliste paraît donc potentiellement pertinente pour aborder les interactions autour de l'action publique dans le contexte béninois.

Quant à la théorie des régimes urbains développée par Stone (1989), elle s'intéresse aux arrangements informels par lesquels les intérêts des organismes publics et des privés fonctionnent ensemble en vue de produire et de mettre en œuvre des politiques publiques (Stone, 1989 : 6). Elle postule la production sociale de la capacité de gouverner au sein des villes. Habituellement appliquée au contexte urbain, la théorie des régimes urbains fait l'objet de nombreuses critiques. Vision statique et fonctionnelle de l'espace (Lauria, 1997, cité par

McGuik, 2003: 201), non prise en compte des influences externes, notamment les processus sociaux, politiques et économiques s'opérant à d'autres échelles avec lesquelles l'échelle urbaine est en interaction (Jouve, 2003 : 59-70, cité par Belley, 2008 ; Feldman, 1997 et Jones, 1998 ; cités par McGuik (2003) apparaissent comme les principales réserves dont fait l'objet cette théorie. En outre, Belley (2008) s'est interrogé sur l'existence d'un tel régime en milieu rural.

Kingdon (1995) nous propose une autre perspective d'analyse des politiques publiques par le pouvoir. Pour l'auteur, les politiques publiques résultent de la rencontre entre trois courants : le courant des problèmes, le courant politique et celui des solutions. Le premier postule qu'une politique publique trouve sa source dans la perception des problèmes par certains acteurs, ce qui conduit à leur émergence. A la différence du courant des problèmes, le courant des solutions met l'accent sur la prééminence des solutions dans l'émergence des politiques publiques. Quant au courant de la politique, il met l'accent sur le déterminisme de la tendance nationale, le climat politique, les changements dans l'opinion publique, les mouvements sociaux mais aussi de l'action des acteurs politiques. Pour Kingdon (1995), c'est la rencontre de ces différents courants qui concourt à l'émergence des questions à l'agenda gouvernemental; rencontre consécutive à l'ouverture de fenêtre d'opportunité grâce à des entrepreneurs politiques pouvant relever de l'un ou l'autre des courants. Kingdon ajoute que l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité dans un domaine donné peut augmenter la probabilité d'ouverture de fenêtre dans d'autres domaines similaires, scénario que l'auteur désigne sous le concept de « *spillovers* ». L'idée de Kingdon a fait l'objet de nombreuses critiques relayées par Ridde (2009 : 940-941). Flou autour du concept de "courant de solution", (Exworthy and Powell, 2004), caractère trop circonstanciel (Howlett and Ramesh, 1995), trop centré sur la politique des Etats-Unis d'Amérique (Demers and Lemieux, 1998), faible capacité à prendre en compte le phénomène de falsification politique (Ravinet, 2004; Sabatier, 2007) participent des critiques à l'encontre de la perspective de Kingdon relayées par Ridde (op. cit.). Mucciaroni (1992, cité par Lemieux, 2009 : 41) met l'accent sur la faible capacité de l'approche de Kingdon à prendre en compte des institutions et des règles qui contraignent ou facilitent le déroulement des politiques publiques. Quant à Lemieux (2009 : 41), il nous enseigne que cette approche ne renseigne pas les relations de pouvoir ou d'influence entre les acteurs qu'il met en scène. A la lumière de ces faiblesses et compte tenu du fait que l'approche de Kingdon a été essentiellement appliquée aux milieux urbains, elle nous paraît peu adaptée au contexte béninois.

En plus de ces trois perspectives, examinons en outre celle du pouvoir basée sur les interdépendances développée par Walton (1968).

Walton permet d'analyser le pouvoir comme "capacité d'influence" à partir d'une théorie du pouvoir basée sur l'interdépendance au sens "d'introduction de nouveaux intérêts et de nouvelles relations institutionnelles dans un

environnement local marqué par un monopole ou une concentration de pouvoir où règne préalablement le consensus sur la capacité des détenteurs dudit pouvoir” (Walton (1968 : 12). D’après l’auteur, l’introduction d’institutions nationales ou urbaines dans la communauté locale engendre des interdépendances avec les centres de pouvoirs extracommunautaires. Ces interdépendances engendrent à leur tour des changements dans les attentes concernant les normes et arrangements de pouvoirs préexistants, aussi bien que dans les intérêts et ressources des groupes communautaires ; créant ainsi les circonstances propices à l’émergence des centres de pouvoirs concurrents. Il en résulte qu’à l’instar du cas urbain, l’émergence d’une institution au niveau local ou rural est potentiellement susceptible de créer de nouvelles relations d’interdépendance et donc la fragmentation au sein d’échelles supérieures. A cela il convient d’ajouter les possibilités d’interdépendances transversales entre acteurs d’une même échelle, aspects non pris en compte par Walton dans son analyse.

Certes, la théorie de Walton sur les interdépendances n’est pas spécifiquement centrée que sur les politiques publiques. Mais en offrant l’opportunité de comprendre les processus de fragmentation à l’œuvre au sein d’un contexte donné, elle permet d’en saisir la configuration, laquelle renseigne sur les réseaux chers à l’approche de Dahl ou constitue le substrat sur lequel vont se développer les stratégies d’articulation des intérêts, pilier fondamental sur lequel repose l’idée de Stone. La perspective de Walton présente dès lors un intérêt réel pour l’étude des politiques publiques tout en permettant de comprendre certains processus de fragmentation et d’hiérarchisation à l’œuvre au sein des contextes d’étude, l’un des principaux centres d’intérêt de cette recherche.

Il convient de faire remarquer qu’aussi bien la perspective de Dahl que celle de Stone repose sur les ressources politiques de pouvoir. De la même manière, l’interdépendance repose en partie sur les asymétries de ressources.

L’activation des ressources apparaît comme une caractéristique importante. Elle permet de couvrir aussi bien les conceptions conflictuelles qu’inclusives du pouvoir. La théorie du pouvoir basée sur l’activation des ressources sert dès lors de fil directeur à cette thèse. Bien entendu, nous partageons l’opinion de Dowding et al (1995 : 269) d’après laquelle “modéliser le pouvoir relationnel entre les acteurs sociaux comme un jeu de négociation signifie accepter que le produit qui en résulte dépend des ressources de négociation dont dispose chacun des acteurs et des stratégies qu’ils adoptent, compte tenu de la structure du jeu dans lequel ils sont engagés”.

Soulignons qu’en dehors du pouvoir, les politiques publiques sont analysées à partir d’autres perspectives. Il s’agit notamment de l’approche séquentielle, cognitive, par apprentissage et par les institutions, etc. C’est en articulant le message véhiculé par chacune de ces approches, les critiques dont elles font

l'objet à travers la littérature, nos propres analyses et critiques, les éléments contextuels militant en faveur ou en défaveur de chacune de ces approches et les indices de terrain que l'entrée par le pouvoir est apparue comme la plus pertinente dans le cadre de cette thèse.

Elaborée par Harold Laswell (1956) puis reprise par Jones (1970), Brewer (1974) et Anderson (1975) d'après Hassenteufel (2011), l'approche séquentielle conçoit la politique publique comme une succession linéaire d'étapes se suivant dans un ordre a priori prédéterminé à savoir la problématisation, la mise à l'agenda, la proposition et la décision, la mise en œuvre et l'évaluation. Faible capacité à prendre en compte le symbole (Edelman, 1977, cité Hassenteufel, 2011 : 37) et la non décision comme politique publique (Bachrach et Bratz, 1963, cités par Hassenteufel, 2011), difficulté d'identification des séquences, dimension aléatoire, bricolée et incontrôlée des politiques publiques (Hassenteufel, 2011 : 37) participent des principales réserves dont fait l'objet l'approche séquentielle. A cela, il faut ajouter la critique de Jacquot (2010) d'après qui la politique publique n'a pas de fin. Cependant, l'approche séquentielle demeure utile pour décomposer une action publique.

Synthétisée par Surel (2010) et représentée par plusieurs auteurs dont Sabatier et Jenkins-Smith (1993) puis Jobert et Muller (1997), l'approche cognitive repose sur l'idée que les politiques publiques sont structurées par la connaissance, les idées, les représentations et les croyances sociales. Diverses critiques émergent dont le fait qu'elle se heurte à la pluralité des régimes de croyances disponibles au sein d'un même territoire (Desage et Godard, 2005 : 635).

L'approche par apprentissage a été développée par Heclo (1974, repris par Maillard, 2010). Elle repose sur l'idée que les changements de politiques résultent d'une conjonction de la perception des actions passées, (réussies ou ratées), de nouvelles idées ou de changements dans l'environnement de la politique publique. Mais Hall (1993, cité par Maillard, 2010) souligne que l'apprentissage n'explique pas tous les changements, notamment les changements politiques qui, d'après lui, résultent des rapports de pouvoir entre des coalitions différentes. A la suite de Hall, nous aimerions faire observer qu'il existe un écart entre l'apprentissage et l'application des leçons tirées d'un tel processus. La seule certitude c'est que l'apprentissage élargit le stock de ressources de l'apprenant en lui fournissant de nouvelles ressources ou en lui donnant de meilleures compétences pour optimiser l'utilisation de ses ressources initiales.

L'approche par les institutions met l'accent sur l'effet structurant des institutions sur les politiques publiques. On distingue quatre types d'institutionnalisme : le néo-institutionnalisme discursif, le néo-institutionnalisme du choix rationnel, le néo-institutionnalisme historique et le néo-institutionnalisme sociologique. Le concept d'institution varie suivant chaque type d'institutionnalisme : valeurs

(Risse dans Caporaso, Green Cowles et Risse, 2001, cités par Schmidt et Crespy, 2010 : 352), normes et schémas de compréhension culturellement déterminés (Schmidt et Crespy, 2010 : 351) pour le néo-institutionnalisme discursif, droit, organisations et routines banalisées (Delori, 2010 : 363) pour le néo-institutionnalisme du choix rationnel, règles formelles ou informelles, normes de comportement (Steinmo, 2010 : 367) pour le néo-institutionnalisme historique et règles, procédures ou normes formelles, systèmes de symboles, schémas cognitifs et modèles moraux (Hall et Taylor, 1997 : 482, cités par Hervier, 2010 : 375) pour le néo-institutionnalisme sociologique. L'effet structurant des institutions varie d'un courant d'institutionnalisme à un autre. Mais de nombreux auteurs, notamment ceux relevant de la sociologie des organisations insistent sur l'effet structurant limité des organisations sur le comportement des individus membres (Smyrl, 2002). Rockman et Weaver (1993, cité par Smyrl, 2002 : 48) relèvent le caractère ambigu de l'influence du cadre institutionnel sur les politiques publiques. Prenant appui sur Strange (1997) et Peck (1995), Jouve et Lefèvre (1999) insistent sur l'opportunisme des acteurs et leur capacité à contourner les institutions.

1.2.2. Analyse des politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir : décision et mise en œuvre en question

La plupart des travaux sur le pouvoir, notamment américains ont porté sur le pouvoir décisionnel d'après la littérature. Abordant l'analyse des politiques publiques en général, Hassenteufel (2011 : 93) relève que les travaux américains, ont jusqu'au début des années 70 largement ignoré la mise en œuvre des politiques publiques. Cette situation trouve ses origines dans l'influence du modèle bureaucratique sur la science politique américaine jusqu'au début des années 70, d'après Hassenteufel (2011 : 94-95) qui rapporte que « la distinction entre décision et mise en œuvre renvoie à la séparation entre politique et administration, la décision relevant des acteurs politiques, la mise en œuvre des acteurs administratifs ». L'auteur souligne à ce propos que « tout se passe comme si l'application des décisions prises allait de soi ».

Lascoumes et Le Galès (2012 : 47-53) nous retracent l'évolution des critiques et de ce qu'il convient d'appeler la "déconstruction du mythe de la décision". Les analyses participant de ce processus sont globalement catégorisées en trois courants par ces auteurs, lesquels s'avèrent complémentaires à de nombreux égards. Le premier courant incarné par Laswell (1951) avec la "*Policy Analysis*" suivi de Jones (1970) avec la sociologie de l'action publique s'est attelé à montrer que la décision n'est qu'une séquence des politiques publiques. Partant du constat que les politiques publiques résultent de processus temporels et de logiques différentes, Laswell et ses disciples invitent à relativiser l'importance de la décision. Jones indique qu'un processus de politique publique est fait de plusieurs séquences marquées chacune par des dynamiques, logiques et

rationalités propres. La seconde perspective considère la décision comme le résultat de décisions individuelles (Boudon, 1992 ; Simon, 1957, Simon et *al*, 1979). Simon parle de "rationalité limitée". Ce courant établit qu'une décision est le résultat de l'interprétation de plusieurs courants au sein d'une organisation. Ceci lui confère par conséquent un caractère subjectif. Quant à la troisième perspective, elle considère que « les décisions de politiques publiques sont constituées de petites décisions prises de manière peu coordonnée, par des individus et des organisations qui font difficilement avancer leur dossier, fonctionnant sur le modèle essai/erreurs » dit incrémental. Marsh et Olsen (repris par Lascoumes et Le Galès, 2012 : 52) parle d'« anarchie organisée » ou de modèle poubelle, l'idée étant que dans certains cas, même, les solutions existent et ce indépendamment des problèmes qui sont le résultat d'une construction des acteurs. D'autres travaux s'inscrivant dans cette perspective (Urfalino, 2007 ; Barthe, Caillon et Lascoumes, 2001 ; Lolive, 1997) nous apprennent que contrairement à certaines idées reçues, les décisions de politiques publiques ne sont pas définitives mais itératives et révisables et résultent de processus de concertation, de controverses, ... Lascoumes et Le Galès (2012 : 51) parlent de « décision dissoute dans l'action » pour résumer les conclusions clés de ce courant de recherche.

Cette inflexion dans l'analyse de la place de la décision dans les politiques publiques a encouragé des recherches sur la mise en œuvre, notamment de la part de l'école du management public. Hassenteufel (2011) et Mégie (2010) nous en donnent des synthèses intéressantes.

Ces deux auteurs rapportent une première série de travaux conduits suivant une approche de type « *top-down* », notamment ceux menés par Pressman et Wildavsky (1984), Falkner et Treib (2008), etc. L'ensemble de leurs travaux ont mis l'accent sur les distorsions entre décisions et résultats de politiques publiques. Ridde (2009 : 940) rappelle que "crise de mise en œuvre" (Mazmanian et Sabatier, 1983), "déficit de mise en œuvre" (Blackmore, 2001), "gap de mise en œuvre" (Pressman et Wildavsky, 1984) sont autant d'expression symptomatiques de cet écart. Grindle et Thomas (1989 : 234) nous enseignent que parfois, le processus décisionnel peut être relativement facile comparativement au processus de mise en œuvre qui peut s'avérer beaucoup plus long et conflictuel. Plusieurs facteurs expliquent ce gap. Pressman et Wildavsky mettent l'accent sur la multiplicité des échelles entre décision et mise en œuvre et les conflits qui surviennent entre le terrain et les différents niveaux d'administration. Falkner et Treib (op. cit.) pointent les représentations et attitudes des acteurs. Des travaux menés en France et inspirés de la sociologie des organisations mettent en exergue l'effet structurant des flous, des ambiguïtés et contradictions internes aux décisions, facteurs qui, d'après les auteurs les rendent moins lisibles et donc difficiles dans l'application.

D'autres travaux menés suivant l'approche « *bottom-up* » se sont intéressés aux ressortissants des politiques et aux administrations de base. Sabatier (1986) apparaît comme l'un des pionniers de ce courant. Ces travaux mettent en exergue l'autonomie relative des acteurs et l'effet structurant de leurs actions en termes de réorientation de l'action publique. S'inspirant de ces différents travaux, Hassenteufel (2011 : 109) souligne que l'attitude du public cible peut fortement modifier les effets concrets d'une politique publique voire sa signification. Grindle et Thomas (1989 : 234) pointent les conflits, résistances, dérapages et rejets de diverses natures qui peuvent émerger et les contradictions dans les objectifs de développement plus fortes. Quant à Mégie (2010), elle nous enseigne que la mise en œuvre modifie l'ordre établi et insiste sur la prise en compte des effets rétroactifs. Le message clé émanant de ces différents travaux est que la mise en œuvre interagit avec la phase décisionnelle et impose une approche interactionniste.

A ce propos, l'opinion de Halpern et Le Galès (2011 : 64) « Les travaux sur les politiques publiques ont montré depuis plusieurs décennies qu'au-delà de la mise en scène de la décision, l'arme légendaire – et souvent illusoire – des gouvernants qu'analysait Lucien Sfez de manière critique, le politique s'analyse aussi à partir d'institutions et d'organisations, à partir des activités des gouvernements, et notamment des politiques publiques comme des modalités de leur mise en œuvre, à partir d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards » paraît assez conclusive des tendances relativisant la place de la décision dans les politiques publiques. On peut alors en déduire que l'analyse du pouvoir centrée sur la seule étape de décision est réductionniste.

Mais en dépit de cette œuvre de déconstruction du mythe décisionnel, de l'épaisseur de ces critiques, très peu de travaux ont intégré les interactions entre les différentes séquences des politiques publiques dans l'analyse du pouvoir. Certes, Lemieux (2009) a rapporté une série de travaux portant aussi bien sur les processus de mise en agenda que de mise en œuvre de certaines politiques publiques au Canada, aux Etats-Unis et en Europe suivant la perspective de Kingdon (1995). Mais ces analyses n'ont pas été menées dans le sens d'une intégration globale des interactions entre les séquences d'une même politique publique. De plus, la plupart des politiques objets de ces travaux ont porté sur l'échelle nationale.

Par ailleurs, de nombreuses analyses ont porté sur l'action publique, notamment de la part de l'école française des sciences politiques. Plusieurs analyses ont été menées sur les instruments d'action publique à partir de la perspective du pouvoir. Comme l'exposent Lascoumes et Le Galès (2004: 12), l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par les techniques, les instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur. L'analyse des instruments d'action publique à partir de la perspective du pouvoir s'avère dès lors réductionniste des dynamiques de pouvoir durant l'action.

Pour notre part, nous analysons l'action publique à partir de la perspective de pouvoir basée sur l'activation des ressources politiques de pouvoir, y compris les ressources dissuasives et spécifiques. Cette perspective va reposer sur un séquençage de l'action publique comme élément de méthode, séquençage suivant des épisodes (notion sur laquelle nous reviendrons).

Soulignons que ces critiques reposent essentiellement sur les réalités du Nord. La question qui se pose dès lors est de savoir si elles sont transposables au Sud, en particulier en Afrique ? La réponse à une telle question passe entre autres par une revue des analyses de politiques publiques menées en Afrique.

1.2.3. Analyses de politiques publiques en Afrique : point de la littérature

Nous avons fait le choix d'approcher l'action publique en lien avec la perspective du pouvoir. Mais l'analyse des politiques publiques à partir du prisme du pouvoir n'est pas une nouveauté en Afrique. Certes, Saetren (2005, 571) nous apprend que seul 4% des travaux portant sur la mise en œuvre des politiques publiques réalisées à travers le monde au cours des trente années antérieures concerne l'Afrique. Enguéléguélé (2008 : 2) note que l'analyse des politiques publiques en Afrique est relativement récente. Ridde (2009 :38) se présente comme étant le 2^{ème} à analyser une politique publique locale en Afrique à partir de la perspective de Kingdon (nous y reviendrons). Mais il convient de passer en revue ces travaux afin de mieux positionner la présente thèse.

La présente section présente quelques analyses de politiques publiques suivant différentes perspectives tant au plan national que local. Elle met notamment en lumière les forces et faiblesses de ces analyses aussi bien au plan méthodologique que conceptuel, les ressources politiques de pouvoir activées par les parties prenantes et donne notre positionnement par rapport à certaines de ces perspectives. Sur la base de ces analyses, elle tente de mesurer la portée de certaines critiques dont ont fait l'objet les analyses de la décision et de la mise en œuvre en Occident (cf. section 1.2.2.) dans le contexte africain puis précise notre apport en matière d'analyse de politique publique en Afrique. Sans doute, cette revue est loin d'être exhaustive. Mais elle n'en demeure pas moins représentative des analyses de politiques publiques en Afrique.

1.2.3.1. Pouvoir et politique publique au niveau national

Partant de la perspective des réseaux de politique publique, Koranteng et Larbi (2008) ont analysé le processus d'élaboration de la politique de décentralisation au Ghana au moyen d'interviews et d'analyse documentaire. A l'issue de leur analyse, ces auteurs font valoir que l'absence de progrès dans la politique de décentralisation au Ghana résultait d'interactions entre l'administration publique, l'élite gouvernementale, l'élite politique, l'élite militaire, l'élite locale, les donateurs et les organisations sociales. La position, les intérêts, les relations

sociales, la loi, l'information, la légitimité, la représentation politique, la capacité de lobbying, la capacité de négociation, la popularité, l'accès au processus d'élaboration de la politique de décentralisation apparaissent comme les ressources activées par les participants durant le processus. Mais cette analyse porte sur le niveau national et se limite à l'élaboration de la politique de décentralisation.

Grindle et Thomas (1989) ont analysé la mise en agenda, la formulation et la mise en œuvre de politique publique à l'échelle nationale dans 3 pays africains suivant le prisme de l'élite politique. L'idée est que l'élite politique initie des réformes qu'elle soumet à l'ordre du jour du gouvernement. Ce faisant, elle peut orienter le débat sur ces questions et utiliser l'expertise technique pour influencer les discussions au sein et en dehors du gouvernement. Par ailleurs, les élites politiques façonnent souvent les stratégies de réforme en influant sur le calendrier et le contenu des propositions, de façon à les rendre sur un plan politique et bureaucratique plus acceptables (Grindle et Thomas, 1989 : 221). Leur analyse a porté sur la politique de dévaluation au Ghana, la politique sanitaire au Mali et la politique de décentralisation au Kenya. A l'issue de leur analyse documentaire, Grindle et Thomas présentent l'élite bureaucratique comme l'acteur ayant eu le plus d'influence sur l'élaboration des politiques publiques sus-référencées. Certes, ces auteurs précisent que le gouvernement britannique et le Fonds Monétaire International (FMI) ont exercé une forte pression sur les décideurs politiques au Ghana. Mais ils soulignent que cette pression n'a pas nécessairement déterminé la façon dont les élites politiques réagissent, mais opère plus à travers l'influence du choix des options par ces dernières. La politique publique pourrait concourir à la résolution des problèmes de fragmentation. En revanche, c'est à une sorte d'évincement de l'élite qu'on a assisté dans la mise en œuvre de la politique de santé au Mali. Le choix des sites devant bénéficier du projet de santé ayant été beaucoup plus structuré par des facteurs politiques, fossé qui s'explique par le souci du gouvernement malien de marquer sa présence dans les localités frontalières avec le Burkina Faso, pays avec qui le Mali a mené une guerre un peu avant (Grindle et Thomas, 1989). En outre, dans sa phase opérationnelle, la politique sanitaire en question a été moins structurée par les intérêts du gouvernement malien que par ceux de l'Agence Internationale de Développement Américain (USAID) alors fort de son pouvoir de financement. Ajoutée à l'évincement de l'élite par le gouvernement malien dans le choix des sites, cette "falsification" de la politique sanitaire malienne pour reprendre une expression de Sabatier (2007) et Zahariadis (1997, cités par Ridde, 2009 : 951) témoigne de la capacité limitée de la perspective de l'élite à rendre compte de toutes les situations de mise en œuvre mais aussi de l'effet structurant des interdépendances verticales sur les politiques publiques. Enfin, les auteurs soulignent que la mise en œuvre est influencée par l'opposition du public et celle de la bureaucratie. L'opposition du public émerge en cas de faible dispersion des coûts et de concentration des bénéfices, de faible ampleur

du contenu administratif et technique de la politique publique, de courte durée (Grindle et Thomas, 1989 : 236-41). A l'inverse, une forte concentration des coûts, une grande dispersion des bénéfices, une grande exigence en termes de contenu administratif et technique et une longue durée sont susceptibles de susciter une entrave de la part de la bureaucratie (Grindle et Thomas, op. cit.). On peut en déduire que la politique publique concourt à la fragmentation.

La perspective élitiste adoptée par les auteurs nous paraît moins adaptée pour l'échelle locale, notamment en raison de la proximité géographique qui lie les acteurs locaux et en cas de faible qualification de l'administration locale.

Partant de la perspective des "récits sur l'intérêt public" au sens de "préférences du public cible", Elliott-Teague (2011) a examiné l'évolution de la politique environnementale tanzanienne sur plus d'une décennie. L'idée étant que l'intérêt public justifie les choix de politiques publiques. L'auteur a distingué deux types de publics dans son analyse, le public au sens large « ceux qui sont ou cherchent à représenter le public » puis l'ensemble des donateurs internationaux (Elliott-Teague, 2011 : 856). A l'issue de son analyse, Elliott-Teague vérifie que les récits varient suivant le public visé. Pendant que le discours sur le bien commun est utilisé en face du public au sens large, c'est le récit de démocratie et de participation qui est actionné en direction des donateurs internationaux par le gouvernement tanzanien pour justifier la politique publique environnementale. L'auteur relève que les responsables gouvernementaux ont ressenti le besoin d'adapter leurs récits de justification aux demandes et désirs des donateurs très attachés aux questions environnementales sur la période. Le mérite de l'analyse d'Elliott-Taegue est de mettre l'accent sur la place des donateurs internationaux dans la politique publique analysée et de mettre en lumière la capacité d'adaptation des responsables gouvernementaux nationaux face au public suivant les circonstances dans la justification des politiques publiques. Quoique relevant du niveau national, l'analyse d'Elliott-Taegue révèle une dépendance dictée par une asymétrie de ressource entre gouvernants et donateurs. Mais l'analyse s'arrête au niveau décisionnel. En outre, elle est de nouveau nationale et non locale et ne repose que sur la recherche documentaire.

Hibou et Samuel (2011) ont analysé les politiques macroéconomiques en Afrique en partant d'une « approche par le bas »¹¹ au sens de "pratiques, de processus de formation au quotidien de la part des acteurs, quelle que soit leur position au sein de la hiérarchie sociale" (Bayart, 1981, cité par Hibou et Samuel, 2011 : 5). A l'issue de leur analyse, Hibou et Samuel relèvent que contrairement à la vision dominante qui la présente comme le résultat d'une domination des bailleurs de fonds et des experts, les politiques macroéconomiques traduisent les rapports de force et de relations de pouvoir entre bailleurs de fonds, experts et Etat africain.

¹¹ Empruntée à J.-F. Bayart, « Le politique par le bas en Afrique noire », *Politique africaine*, n° 1, mars 1981, p. 53-82 ; J.-F. Bayart, A. Mbembe, C. Toulabor, *Le Politique par le bas en Afrique noire, édition revue et augmentée*, Paris, Karthala, 2008, cités par Hibou et Samuel (2011 : 5).

Le mérite de la réflexion de ces deux auteurs est de mettre en lumière les pratiques interactives qui génèrent les normes macroéconomiques dans les pays africains, interactions dont l'Etat est partie prenante et les interdépendances qui en résultent. Notons que cette analyse porte sur une politique qui n'intègre pas la pluralité de l'Etat africain (voir Médard, 1990 : 29), allusion à la capacité de subversion de l'Etat par les occupants de positions dans l'appareil administratif, aspect relevée à la section 1.1.3.3. Ce qui nous semble une dimension essentielle quand on s'inscrit dans une « approche par le bas ».

Partant de la perspective de Kingdon (1995) et au moyen d'entretiens, d'observations et de documentation, Ridde (2009) s'est intéressé à la mise en œuvre de l'Initiative de Bamako, une politique sanitaire d'urgence régionale et centrée sur l'accès des indigents aux soins de santé de base dans un district du Burkina Faso. Contrairement à la perspective d'analyse, la mise en œuvre de ladite politique n'a pas enregistré de fenêtre d'opportunité, encore moins de "*spillovers*" (retombées). Certes, des entrepreneurs politiques ont émergé au cours de ce processus. Mais contrairement à l'objectif du projet, les indigents n'ont pas été exemptés des frais de services sanitaires, en raison de la capture/falsification (Sabatier, 2007, Zahariadis, 1997, cités par Ridde, 2009 : 951) de la politique publique par différents acteurs (agents de santé, organisations non gouvernementale, membres de comités de gestion et staff des services sanitaires, etc.). Ces derniers ont entre autres profité de leurs positions et du peu d'intérêt accordé par des acteurs situés aux échelles supérieures à la question d'indigence (média, ONG, ministre, agences internationales de développement, société civile, chercheurs). C'est le signe que la faible dépendance verticale peut favoriser une plus forte dépendance horizontale à travers le renforcement d'une asymétrie de ressources entre participants situés aux niveaux inférieurs. Ce scénario a été favorisé par un système de valeur local défavorable à l'asymétrie de traitement vis-à-vis des membres de la communauté et le manque de voix publique de la part des indigents. L'analyse de Ridde présente l'intérêt d'avoir focalisé l'attention sur les interactions entre acteurs de la politique analysée et ses acteurs dominants et sur l'échelle locale. Mais elle ne porte que sur la mise en œuvre. Il convient également de souligner que l'analyse de Ridde s'inscrit dans un cadre de décentralisation de la collecte des revenus au moyen de contribution des usagers.

Bennafla et Emperador (2010) ont analysé la politique de gestion du stress territorial au sens de Naciri (cité par Bennafla et Emperador, 2010 : 82) « l'instabilité multiséculaire des marges du royaume, où les rebellions tribales sont récurrentes et l'allégeance au monarque fragile, que ce soit en montagne ou aux portes des villes » au sein de deux municipalités marocaines. Ils montrent que le pouvoir protestataire a engendré une exclusion des municipalités des négociations entre l'Etat et les protestataires, ces municipalités étant jugées peu crédibles face aux problèmes à l'origine des mouvements revendicatifs. En

revanche, le gouvernement a pu contrôler les mouvements revendicatifs grâce aux tournées royales (Bennafla et Emperador, 2010 : 83).

Suivant une conception du pouvoir au sens de Hayward et Lukes (2008) "capacité à produire de la différence", Aguèmon et al (2011) ont analysé le processus de relecture du plan stratégique de développement du secteur agricole au Bénin à partir d'entretiens et d'observations. Conformément aux analyses de Hassenteufel (2011), Lemieux (2009), Lacam (1998), ces auteurs nous enseignent que le pouvoir résulte de l'activation des ressources, processus à l'issue duquel les organisations de producteurs et les partenaires au développement ont "capturé" l'acteur gouvernemental. Ces dernières ont activé l'expertise et tissé des liens avec les experts et partenaires techniques et financiers. Mais ils soulignent également que d'une logique conflictuelle, les acteurs de la politique concernée sont passés à une logique d'articulation des intérêts dans le temps au cours dudit processus. Certes, cette analyse repose sur la même conception du pouvoir que celle que nous avons adoptée dans le cadre de la présente thèse et met en lumière les dynamiques dans les interdépendances entre participants à l'élaboration d'une politique publique. Mais non seulement elle porte sur l'échelle nationale, mais elle ne repose pas sur une approche globale comme ambitionne de le faire cette thèse.

1.2.3.2. Pouvoir et politique publique au niveau local

Adam et al (2002) ont analysé la mise en œuvre de programme de subvention de partenariat communautaire (CPG) dans 6 localités sud-africaines. Le CPG fournit un soutien organisationnel et financier pour la réalisation d'infrastructures en appui aux initiatives citoyennes de projet à l'échelle de quartier. Empruntée à Ingram et Schneider (1990, cité par Adam et al, 2002), l'approche *top-down* repose sur l'idée que la mise en œuvre est structurée par les lois, directives et mandats. A l'inverse, l'approche *bottom-up* met l'accent sur le déterminisme des préférences, ressources disponibles et capacités des bénéficiaires que celles des intervenants. La mise en œuvre est ici comprise au sens de « processus de création d'une structure administrative pour gérer le processus de création du CPG, constituer le fonds de subvention, et un démarrage de l'octroi de la première série de subventions ». A l'issue de leur analyse, Adam et al nous enseignent que le mode de mise en œuvre et le degré d'implication des acteurs varient d'une localité à une autre. Une large implication des acteurs par endroit (Nelson Mandela *municipality*, Gwali et Kolomana), une implication limitée des acteurs ailleurs (Vryburg et Mafikeng), il est *bottom up* avec une large implication des acteurs à *King William's Town*. Cette différence s'explique soit par la position du responsable en charge de la mise en œuvre dudit programme au sein des Conseils municipaux, soit par le caractère tribal ou non de la structure de gouvernance qui règne au sein de chacune de ses localités. Il n'existe pas de relations évidentes entre mode de mise en œuvre et résultat de mise en œuvre.

A la différence de Kalomana où le résultat est mitigé, la mise en œuvre s'est traduite par un succès à Nelson Mandela *Municipality* et Gwali en dépit du même mode de mise en œuvre. L'écart entre Kalomana et Gwali, qui, ont en commun une structure de gouvernance jugée tribale par les auteurs, tient à la différence de leadership des responsables de ces deux sites et des difficultés de réaliser le consensus au sein de Kalomana en raison de la grande hétérogénéité des intérêts¹² qui y règne. Quant à Nelson Mandela *Municipality*, son succès s'explique par la position du responsable en charge de ce programme au sein du Conseil Municipal, ce dernier ayant profité de sa position au sein du comité budgétaire pour instituer le CPG. Certes, cette dynamique a été interrompue en raison du renouvellement de l'Assemblée municipale en 2001 et de changement de priorité municipale en matière publique, inflexion induite par la politique nationale. Mais la tendance s'est normalisée avec la désignation du nouveau responsable du programme en raison de son appartenance à l'exécutif communal, position qui s'est avérée stratégique dans la conduite dudit programme. Mais à lui seul, le soutien du Maire ne suffit pas, raison pour laquelle le CPG a eu un résultat mitigé à Mafikeng par défaut de leadership de la part d'un élu municipal. Quant à la municipalité de King William's *city*, l'échec de son programme s'explique par la réticence du nouveau Maire qui y voyait un soutien à son prédécesseur rival battu lors du renouvellement du Conseil municipal. On peut déduire de l'analyse d'Adam et *al* (2006) que les dépendances et interdépendances consécutives à une même politique publique varient avec le contexte dans lequel celle-ci intervient, variabilité imputable aux positions de ceux en charge de leur mise en œuvre et aux différences de culture locale. Le leadership, le symbolisme et la position apparaissent comme les principales ressources de pouvoir activées par les uns et les autres durant la mise en œuvre du CPG.

L'analyse d'Adam et *al* paraît restrictive à deux égards. Elle ne porte que sur la mise en œuvre et ne prend en compte que la dimension résultat. Adam et *al* délivrent trois messages clé. D'abord, de part le renouvellement du personnel politique qu'elles peuvent engendrer, les élections apparaissent comme des points d'inflexion potentiels dans la mise en œuvre. Ensuite, ils mettent l'accent sur le déterminisme du leadership et le rôle majeur des conseillers auprès des responsables d'exécutifs municipaux dans la mise en œuvre. Enfin, ces auteurs mettent en lumière la concurrence entre domaines d'action publique et invitent à relativiser l'importance du mode de mise en œuvre de l'action.

Concevant l'action publique comme des "services publics délivrés par l'administration publique locale", Jacob et *al* (2009) se sont penchés sur les liens entre caractéristiques de l'espace politique local¹³ et l'action publique locale au

¹² Contrairement à Gwali qui ne compte que trois villages, Kalomana en compte huit, ce qui rend plus complexes et plus hétérogènes les intérêts en son sein et par conséquent plus difficile le consensus.

¹³ Au sens de Bourdieu (1981) c'est-à-dire cet espace autonome, organisé selon une logique propre déterminée par la spécificité des enjeux et des atouts que l'on peut y faire valoir et où les interactions se

sein de la Commune de Réo au Burkina-Faso. Cette analyse a été menée à partir de la perspective du pouvoir au sens de « capacité à obtenir l'implantation géographique d'infrastructures publiques, y compris un bureau de vote » (Jacob et al, 2009 : 9). A l'issue d'analyses documentaires et d'entretiens, Jacob et al (2009) expliquent que l'action publique est marquée par une surpolitisation¹⁴ des enjeux communaux, surpolitisation structurée par des luttes factionnelles au sein du parti au pouvoir et favorisée par "l'incompétence politique" de la population au sens de « incapacité à se forger une opinion » (Jacob et al, 2009 : 21). Cette compétition dans laquelle les idées n'ont pas de place, le « débat public visant à réguler les affaires d'intérêt général est affaibli car toute forme de controverse est interprétée à l'aune des stratégies d'accès au pouvoir des concurrents et aussitôt contrecarrée » (Jacob et al, 2009 : 21) est doublée d'une « sur-personnalisation du service public traduit par un contraste du point de vue des droits faits aux populations, des conditions de travail qui sont faites aux agents et des visions que l'on peut se faire en fin de compte du service public », notent les auteurs. L'analyse de Jacob et al présente l'intérêt d'articuler luttes politiques et action publique. Elle met par ailleurs en lumière deux facteurs majeurs structurant la dépendance et l'interdépendance entre responsables politiques et bénéficiaires potentiels de l'action publique : ce qu'ils qualifient d'incompétence politique de la population et le contexte démocratique dans lequel l'action intervient.

Rapoo (2003) examine le degré d'influence des acteurs (Chambre législative provinciale, partis politiques, commissions à divers niveaux, acteurs non étatiques au sens de médias, groupes d'intérêts, citoyens) sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique locale dans 9 provinces en Afrique du Sud à partir de la perception des hauts fonctionnaires provinciaux. Fruits de questionnaires adressés aux hauts fonctionnaires provinciaux, l'analyse de Rapoo révèle que le parlement provincial avec ses institutions associées apparaît comme l'acteur ayant le plus influencé les politiques publiques provinciales alors que les médias et les partis d'opposition viennent en dernière position à l'échelle de l'ensemble des provinces. Mais cette tendance cache des disparités interprovinciales, les médias apparaissant comme le second ou le troisième acteur le plus influent dans deux des provinces en raison notamment du fait que ces dernières jouissent d'un paysage médiatique relativement dense. Il en est de même des partis d'opposition présentés comme le 2^{ème} acteur d'importance en matière d'influence des politiques provinciales dans l'une des provinces objets d'analyse. L'analyse de Rapoo présente l'intérêt de saisir l'effet du contexte et nous renseigne sur le fait que le degré d'influence des acteurs sur les politiques

structurent en fonction du capital économique, culturel, social ou symbolique que chacun des agents mobilise » (Jacob et al, 2009 : 20)

¹⁴ Au sens de « extraversion des enjeux locaux, entièrement reconstruits par les querelles de pouvoir entre partis, voire même, actuellement, entre tendances au sein du parti dominant (le CDP) via quelques ressortissants » et " d'impossibilité pour les acteurs locaux - que ce soit le conseil municipal ou les populations - de développer un projet ou une opinion dans l'espace communal sans qu'ils soient immédiatement traduits en termes de rapports de force, de manœuvre politique ou de tentative de prise de pouvoir (au sens d'action sur les actions des autres)" (Jacob et al, 2009 : 9).

publiques n'est pas forcément corrélé avec le rôle institutionnel qui leur revient. Mais elle ne renseigne pas sur les ressources politiques de pouvoir activées par les participants. Ici les acteurs ciblés par l'auteur dans ces analyses sont ceux à qui le cadre institutionnel attribue un rôle officiel, cette entrée ne tient pas compte des "acteurs de l'ombre" pour prendre en compte l'une des mises en garde de Freeman *and al*, 1963 (cités par French, 1969: 818) et de Gabas (2003 : 33). Ensuite, les perceptions rapportées sont basées sur des entretiens non interactifs, les questionnaires ayant été envoyés aux enquêtés qui les ont probablement renseignés uniquement en fonction de leur unique compréhension respective. De plus, l'analyse a porté sur l'ensemble des politiques publiques provinciales et non sur un domaine spécifique de politique publique provinciale, ce qui exige un effort d'intégration plus important de la part des enquêtés. Enfin, comme la plupart des analyses de perception, celle de Rapoo renseigne peu sur les rôles effectivement joués par les acteurs des politiques publiques analysées.

En dépit des réserves soulevées à propos de chacune des analyses de notre part, elles paraissent illustratives des dépendances et interdépendances générées dans le cours des politiques publiques et des liens entre pouvoir et politique publique. En ce qui nous concerne, nous mettrons davantage l'accent sur les liens entre action publique et pouvoir. En revanche, peu d'accent ont été mis sur les dynamiques de fragmentation associées à celles-ci et leurs effets sur les formes de pouvoir préexistants, à l'exception de l'analyse de Rappo (2003). Même si dépendance et interdépendance participent d'une certaine manière des modalités de fragmentation de part la reconfiguration des espaces qu'elles engendrent. Cette thèse ambitionne de contribuer à combler ce vide.

Revenons à présent à la question soulevée à la fin de la section 1.2.2, à savoir à quel degré les faiblesses relevées au Nord à propos des analyses de politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir sont-elles transposables à l'Afrique ?

En mettant en lumière le gap entre contenu et document opérationnalisé de la politique de santé au Mali, Grindle et Thomas (1989) montrent que, comme au Nord, l'idée selon laquelle "la décision limite le monde des possibles" relayée par Hassenteufel (2011) mérite d'être nuancée. En revanche, cette situation conforte non seulement l'idée de Mégie (2010) pour qui c'est par l'action qu'une politique existe, mais elle met en exergue les gaps de mise en œuvre relevés par Pressman et Wildavsky (1984, cités par Ridde, 2009 : 940), la crise de mise en œuvre cher à Mazmanian et Sabatier (1983, cités par Ridde, op.cit.) ou le déficit de mise en œuvre (Blackmore, 2001, cité par Ridde, op. cit). En outre, les jeux rapportés par Hibou et Samuel (2011) à propos des processus décisionnels en matière de macroéconomie en Afrique n'en demeurent pas moins illustratifs du *Garbage Can Model* cher à Cohen et al (1972). On peut en dire de même des discours intéressés sur l'intérêt public dans les choix en matière de politique publique environnementale rapportés par Elliott-Taegue (2011) à propos de la

Tanzanie. A bien d'égards, les critiques contre l'analyse des politiques publiques centrées sur la décision n'en sont pas moins pertinentes en ce qui concerne l'Afrique.

Par ailleurs, Grindle (1980 : 15-19, cité par Stren, 1985 : 77) note qu'à la différence de l'Europe et de l'Amérique du Nord où l'action politique des groupes et des individus se concentre au niveau des intrants du processus de décision politique, elle se mobilise plutôt au niveau extrants, soit au stade du processus de mise en œuvre des politiques publiques en Afrique et dans d'autres régions du Tiers monde. Stren en conclut que la mise en œuvre constitue un enjeu privilégié des luttes d'influence (Stren, op. cit.). On peut en déduire que le défi de la mise en œuvre en Afrique s'en trouve a priori plus complexifié qu'ailleurs. Ce qui justifie davantage notre point de vue de ne pas nous limiter à l'étude l'amont. En partant d'une approche globale du pouvoir, la présente thèse devrait permettre d'apporter de nouveaux éclairages quant aux interactions entre décision et mise en œuvre dans la construction du pouvoir d'une part et les liens entre action publique et pouvoir et vice-versa d'autre part.

1.2.3.3. Acteurs des politiques publiques en Afrique

Historiquement, l'Etat central détenait une plus grande influence sur les politiques publiques dans de nombreux contextes africains. Mais plusieurs facteurs ont eu raison de cette emprise étatique. Il y a d'abord la crise économique des années 80 et l'affaiblissement de l'Etat qui s'en est suivi, facteur présenté par Bowles and Gintis (2000, cités par O'Toole et Burdess, 2004 : 434) comme étant à l'origine de la résurgence des discours et pratiques ayant trait à la place des communautés dans les politiques publiques (voir Bako-Arifari et al, 2004 ; Le Meur et al ; 1998, Le Meur, 2004 pour avis similaire). Il y a ensuite l'émergence des programmes d'ajustement structurel sous la houlette de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI) avec la crise sus-référencée, situation qui a affecté la capacité de l'Etat en matière de politique publique de par les aspects des normes, du référentiel et des ressources. A ce qui précède, il faudrait ajouter trois autres facteurs. Il s'agit de l'émergence d'espaces économiques régionaux et la mondialisation de certains enjeux avec pour conséquence, l'émergence de directives censées structurer les politiques publiques nationales. Nulle doute, de telles directives sont différemment contournées suivant les pays comme nous l'enseignent par exemple les revues des programmes de développement agricoles réalisées par *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) dans le cadre de la Politique de développement Agricole de la Communauté Economique de Développement de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP-PDDAA), écart imputable d'après Aguëmon et Mongbo (2011) aux objectifs nationaux de développement et aux luttes entre acteurs sectoriels au niveau national. Il y a ensuite l'émergence de la rhétorique participative. Mais il convient de relativiser le poids de ce facteur comme le développe Gabas

(2003 : 42) d'après qui de tels processus sont le plus souvent consultatifs et les programmes qui en découlent demeurent liés à une logique de projet et non à celle d'une construction de politiques. Il y a enfin les réformes de démocratisation politique entamées dans les années 90, processus qui a conduit à la diversification du paysage politique et médiatique notamment.

L'émergence de ces nouveaux acteurs s'est traduite par un affaiblissement du rôle de l'Etat africain déjà limité dans sa capacité de production de politique publique. Médard (1990 : 27) parle d'Etat « incapable de traduire les objectifs qu'il se donne en politique effective », une incapacité doublée d'une faiblesse à mettre en œuvre les politiques publiques (Gabas, 2003). La prégnance des partenaires au développement et dans une moindre mesure celle des experts dans les politiques publiques consacrent sans doute « l'effacement des frontières nationales » des politiques publiques pour emprunter une formule à Hassenteufel (2007 : 3) ou de l'érosion de la capacité d'action autonome de l'Etat (Hassenteufel, op. cit.).

Comme l'illustrent la plupart des analyses de politiques publiques précédemment présentées et celles portant sur les ressources politiques de pouvoir en Afrique (voir section 1.1.3.3.), les acteurs des politiques publiques varient largement suivant les politiques publiques et suivant les contextes dans lesquels celles-ci s'inscrivent. Mais il convient de relever que les acteurs ne revêtent pas le même contenu de part et d'autre. A titre d'illustration, à la différence de l'occident, l'Etat en Afrique est considéré comme prédateur à l'égard de la société civile, parasite, faiblement institutionnalisé et néo-patrimonial (Médard, 1990 : 28-29). Jane Guyer cité par Hibou et Samuel (2011 : 22) utilise la métaphore de gâteau national « *national cake* » nigérian pour traduire la représentation dominante autour du budget national au Nigéria.

De ces analyses, on peut retenir globalement au titre des acteurs de politiques publiques nationales en Afrique, l'Etat dans sa pluralité et ses démembrements à différents niveaux, les institutions judiciaires, les forces de l'ordre, les espaces économiques et politiques supranationaux, les bailleurs de fonds, les partis politiques, les agences de notation, le secteur privé, les *big men*, les organisations non gouvernementales (ONG), les médias, les groupes d'intérêts, les associations, les experts nationaux et internationaux. A ces acteurs il faudrait ajouter la chefferie traditionnelle, les acteurs religieux (Urfer, 1993), les sorciers (voir Buijtenhuijs, 1995 : 134 et Schatzberg, 2000 : 45-46), la rue au sens de Lafargue (1996 : 37) « territoire éminent de la contestation qui se veut médiatique ». Abordant la chefferie traditionnelle, Vaughn (1988 : 46) nous enseigne que les émirs constituent l'une des forces les plus puissantes de la politique nigériane contemporaine. Il va de soi que les liens entre politiques et détenteurs de pouvoir sorcier, liens relevés au point consacré aux ressources politiques de pouvoir préfigurent de l'influence de ceux-ci sur les politiques publiques.

En dehors des agences de notation et dans une moindre mesure les institutions de *Bretton Woods*, l'ensemble des acteurs précités sont présents dans les politiques publiques locales, compte tenu des conclusions des analyses précédentes et des résultats rapportés dans la rubrique consacrée au lien entre décentralisation et action publique. Aux acteurs relevés au niveau national, il faut ajouter les organes de pouvoir décentralisé (Conseil municipaux, exécutif municipal, commissions municipales, élus locaux, administration locale), l'autorité de tutelle des municipalités, les associations et groupes d'intérêts locaux, les démembrements des partis politiques, les *big men*, et ceux que Bako-Arifari et al (2004 : 42) désignent sous le vocable de cadres ressortissants de chaque localité représentés dans l'élite locale ou à l'échelle nationale¹⁵.

En dehors de certains acteurs spécifiques (sorciers, chefferie traditionnelle, *big men*), l'ensemble des acteurs des politiques publiques nationales relevés en Afrique sont également présents dans le Nord. Lemieux (2009) y relève les gouvernants, les conseillers, les agences gouvernementales, le pouvoir législatif, les forces de l'ordre, les partis politiques, l'église, les commissions ad hoc ou permanentes, le secteur privé, la bureaucratie, les ressortissants, les médias, les experts ou encore les "*think tanks*" au sens de Osborne¹⁶ (repris par Schlesinger et Junqua, 2012 : 82). A ces acteurs il faudrait ajouter les espaces politiques et économiques.

Globalement, on observe une asymétrie d'influence favorable aux bailleurs de fonds et aux experts en Afrique sur les politiques publiques nationales. Gabas (2003 : 41) en parle en termes de privatisation des politiques publiques et pointe le danger d'appauvrissement de celles-ci. Osmont (1985 : 72-73) relevait la perte de capacité d'initiative et donc de tout pouvoir effectif sur les politiques publiques de la part des organismes publics et parapublics en raison de l'encadrement des institutions de *Bretton Woods* en matière de politiques urbaines en Afrique. Aguèmon et al (2011) relèvent la capacité de capture de l'acteur public de la part des bailleurs de fonds dans le processus d'élaboration de la politique publique agricole au Bénin. Abordant les conséquences de la forte influence des donateurs internationaux sur la politique nationale environnementale en Tanzanie, Elliott-Teague (2011 : 856) nous enseigne que les questions au centre de cette politique n'ont pas toujours un intérêt pour le public national. Ce qui indique la force des normes des organisations internationales dans l'élaboration des politiques publiques. Goudiaby (2011) indexe l'omniprésence des bailleurs de fonds dans l'espace public au Sénégal. Quant à Allegretti (2011, cité par Goudiaby, 2011), il pointe la déresponsabilisation institutionnelle et la réduction du rôle de l'Etat social comme des conséquences de l'attachement à la

¹⁵ Acteurs présentés par l'auteur comme susceptibles d'influencer l'élaboration du plan de développement communal au Bénin.

¹⁶ Organisations engagées dans la production de « discours décisionnels » faisant partie d'un processus de « médiatisation » « susceptible d'attirer l'attention et de faire pencher la balance en termes de communication (Osborne, cité par Schlesinger Junqua, 2012 : 82).

participation locale des institutions internationales promotrices de la bonne gouvernance.

Abordant le rôle des experts¹⁷, Hibou et Samuel (2011: 11) présentent les grands cabinets comme des censeurs des politiques macroéconomiques en Afrique.

Soulignons que les limites entre les acteurs des politiques publiques ne paraissent pas aussi tranchées. Hibou et Samuel (2011 : 10) présentent les acteurs non-étatiques comme étant des acteurs publics et à ce titre détenteurs de l'autorité publique, prérogative au nom de laquelle ils mettent en avant leurs conceptions de l'intérêt général ». On retrouve un avis similaire avec Fiszbein (2000: 163, cité par Ayee et Crook, 2003 : 1) pour qui les frontières entre l'État et le marché ont été redessinées. Ce qui a eu pour conséquence le transfert d'importantes activités habituellement exercées par l'Etat (lucratives ou non), aux mains des acteurs non étatiques d'après l'auteur. Quant à Le Meur et al (1998 : 22), ils relèvent que les ONGs sont instrumentalisées dans le cadre des rivalités inter villageoises.

1.2.3.4. Typologie des acteurs des politiques publiques

Kingdon (1995) distingue quatre catégories d'acteurs politiques en croisant deux critères : la catégorie d'appartenance de l'acteur (gouvernementale ou non) et le capital en ressources positionnelles et informationnelles de ce dernier (cf. tableau n°1 ci-après).

Tableau 1 : Typologie des acteurs de politiques publiques selon Kingdon (1995, repris et amélioré par Lemieux, 2009)

	<i>Ressources positionnelles</i>	<i>Ressources informationnelles</i>
<i>Acteurs gouvernementaux</i>	Responsables	Agents :
<i>Acteurs non gouvernementaux</i>	Particuliers	Intéressés

Source : Lemieux (2009 : 31-34)

Il s'agit des responsables, des agents, des particuliers et des intéressés. Par responsables, l'auteur entend les élus et leurs partisans. Lemieux y intègre les partis politiques. Les agents se réfèrent à la bureaucratie d'après Kingdon. Lemieux y ajoute les policiers, les militaires et les tribunaux en raison d'importants rôles que ces acteurs jouent dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les particuliers désignent les électeurs et l'opinion publique, ils prennent part à la mise en œuvre des politiques publiques. Quant aux intéressés, ils se réfèrent aux groupes, patronaux, professionnels, d'intérêts général et ceux

¹⁷ Par expert, Michael Schudson entend « un individu qui possède un savoir spécialisé que la société accepte comme légitime », « celui qui – idéalement – dit la vérité au pouvoir, éclaire les bases du débat public et offre un service de diagnostic » (Schlesinger et Junqua, 2012 : 83). La littérature distingue globalement deux types d'experts : les experts internes au sens de fonctionnaires d'Etat (ou de l'administration locale pour tenir compte de la décentralisation) et les experts externes en tant provenant de l'extérieur et sollicités pour un besoin précis par l'administration.

formés d'autorités officielles de gouvernements inférieurs. Lemieux intègre aux intéressés, les groupes communautaires, les médias et les experts. Mais il ne fait pas mention des bailleurs de fonds, acteurs dont la prépondérance sur les politiques publiques en Afrique fait l'objet d'un consensus relativement large à travers la littérature. Kingdon (1995, repris par Lemieux, 2009 : 33) précise que les limites entre ces différents acteurs demeurent floues. Un tel flou pourrait être davantage important dans des contextes africains caractérisés par ce que Médard (1990 : 28) appelle l'interpénétration entre le politique, l'économie, la société et le domestique. L'auteur y pointe notamment la confusion entre public et privé.

Lemieux (2009 : 31-32) relève que la catégorie d'appartenance d'un même acteur peut varier selon le niveau de système politique considéré. A titre d'illustration, « Les responsables et les agents d'une municipalité, décentralisée par rapport à un système politique supérieur agissent surtout comme des intéressés dans ce système supérieur. Inversement, les acteurs qui sont des responsables et des agents dans un système politique supérieur ne jouent souvent que des rôles de particuliers dans la municipalité à laquelle ils appartiennent », précise Lemieux (op. cit.).

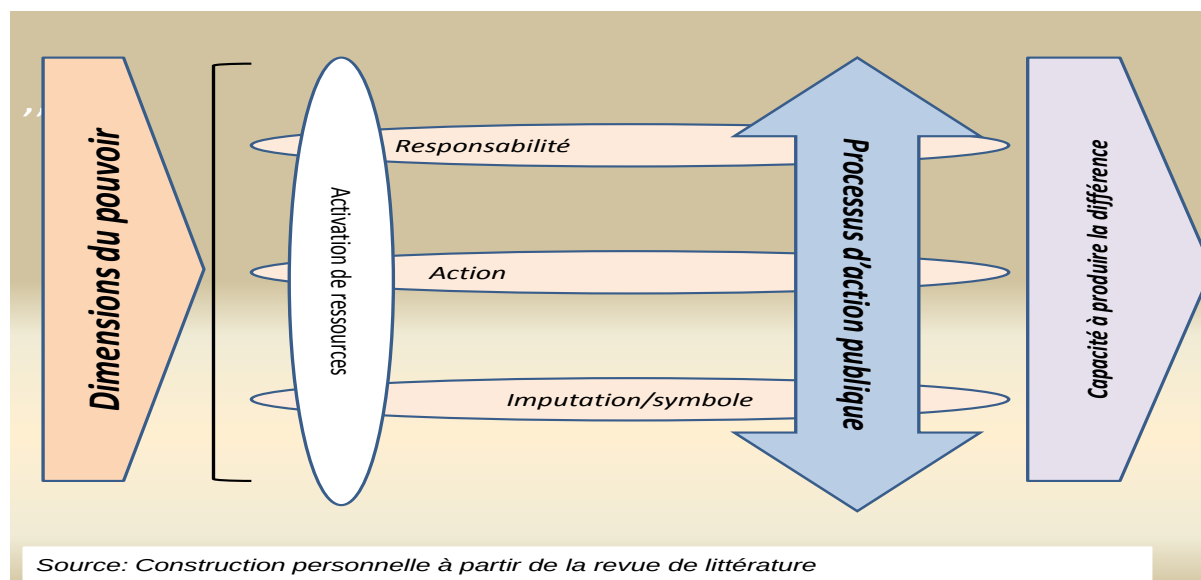
Bien que basée sur les réalités du Nord, la typologie de Kingdon (1995) améliorée par Lemieux (2009) présente un réel intérêt pour le Sud. Certes, l'auteur n'intègre pas les sorciers et la chefferie traditionnelle, acteurs précédemment identifiés comme prépondérants voire spécifiques des politiques publiques en Afrique. Mais la typologie de Kingdon nous paraît relativement lâche pour être adaptée à tout contexte.

Toutefois, cette typologie présente la faiblesse de reposer sur des catégories administratives. D'après nous, l'appartenance à une catégorie administrative n'est pas performative en soi. Elle ne présume pas forcément de l'éventail des rôles que les acteurs qui en relèvent jouent, compte tenu des convergences possibles d'objectifs entre acteurs par-dessus ces différentes catégories. Cette réserve paraît d'autant plus importante dans le contexte africain si l'on intègre l'interpénétration entre politique, économie, société et domestique précédemment relevée par Médard (op. cit.). C'est pourquoi nous avons opté dans le cadre de cette thèse pour une typologie basée sur les rôles effectifs joués par les différents participants au processus d'action publique décentralisée.

1.2.4. Vers une approche globale

Le schéma n°1 ci-après présente l'approche globale du pouvoir adoptée pour l'analyse de l'action publique dans le cadre de cette thèse, approche inspirée des faiblesses des analyses de pouvoir précédemment rapportées.

Schéma 1 : Approche globale d'analyse du pouvoir



Comme le laisse transparaître ce schéma, notre ambition est de mieux intégrer les interactions entre séquences de politiques publiques, en particulier l'élaboration de la décision et la mise en œuvre, dans un modèle global d'analyse du pouvoir. Notre vision est que le pouvoir est global et est conféré à la fois par la capacité d'influence de la décision et par celle de mise en œuvre et des autres séquences. L'idée n'est pas de privilégier le pouvoir conféré par l'une des séquences sur l'autre. Mais il s'agit de voir comment les dynamiques enregistrées aux cours des différentes séquences interagissent entre elles durant le processus d'action publique pour produire du pouvoir. Il s'agit aussi bien des liens entre pouvoir et action publique que de la relation inverse. L'idée est que aucun acquis durant une phase donnée ne peut être considéré comme définitif, du moins tant que les acteurs poursuivant des objectifs contraires ou différents ne vont pas y renoncer. Bien entendu, la résultante de cette interaction ne saurait être une somme arithmétique du pouvoir conféré par chacune des séquences prise séparément au niveau d'un acteur.

L'activation des ressources par les acteurs est transversale à tout le processus et se déroule dans un environnement fait de contraintes et d'opportunités dont la valorisation dépend de la capacité de chacun des acteurs en présence. Cette approche a potentiellement l'intérêt d'élargir la marge de manœuvre de certains acteurs, notamment ceux ayant une faible emprise sur l'étape décisionnelle et d'amplifier l'incertitude chez les décideurs. Plus qu'un simple empilement des incertitudes inhérentes à chaque séquence de l'action publique prise isolément,

cette approche globale complexifie les incertitudes à travers leurs recombinaisons. Ce qui, potentiellement, devrait concourir à un cadre plus favorable à l'innovation et à l'émergence de rôles atypiques.

Les acteurs présents à une étape donnée de l'action publique peuvent être absents au cours d'autres étapes. De plus, Lemieux (2009 : 51) nous enseigne que le pouvoir d'un acteur ou d'une coalition d'acteurs varie avec les séquences des politiques publiques. Ceci constitue une source potentielle d'asymétrie dans l'évaluation de leur influence sur les processus. Mais même absents physiquement de la mise en œuvre, beaucoup d'acteurs exercent indirectement de l'influence sur les processus comme nous le rappelle le concept d'acteur de l'ombre cher à Freeman et al (1963, cités par French, 1969: 818). Mais même en intégrant cette capacité d'influence indirecte, le degré de permanence ou d'activisme des participants à une action publique donnée devrait varier d'un acteur à un autre avec les étapes. Le défi réside alors dans les techniques d'agrégation des "pouvoirs d'étape" d'un même acteur à l'échelle de toute l'action publique. Cette difficulté se complexifie davantage étant donné que les différentes étapes ne présentent pas toutes le même enjeu pour un même acteur dans le temps. Leur résultante ne peut pas donc s'obtenir par simple somme arithmétique.

Toutes les formes de pouvoir ne s'expriment pas directement à travers l'action. Mais elles peuvent en subir les effets. A cet égard, la contribution de l'action publique locale au processus d'hiérarchisation à l'œuvre dans les contextes locaux avec la décentralisation mérite intérêt.

Conformément à cette vision globale, il s'agira de documenter la participation concrète des différents participants au processus d'action publique de même que les ressources activées par chacun d'eux en vue de relever les défis pour atteindre leurs objectifs et réaliser leurs enjeux respectifs. Les changements en termes de nouvelles règles et normes et de pratiques afférentes au processus d'action publique vont être analysés. La prise en compte des interactions susmentionnées dans l'analyse du pouvoir comporte l'intérêt potentiel d'élargir le champ d'interaction autour des processus de politiques publiques à une nouvelle échelle (en l'occurrence l'échelle locale, laquelle est profondément variable par la démocratisation), de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies.

1.3. Décentralisation et pouvoir

S'interroger sur les liens entre décentralisation et pouvoir garde toute sa pertinence. En tant que processus public ou une politique publique, la décentralisation est censée créer des dynamiques a priori favorables à l'action publique en ce qu'elle va engendrer un transfert de pouvoir et de ressources vers le bas. Mais cette perspective n'en demeure pas moins questionnable dans les situations réelles. Ces liens sont appréhendés à travers l'effet de la

décentralisation sur les relations centre-local d'une part et sa capacité à mettre en place des espaces participatifs d'autre part. La présente section ambitionne d'analyser les liens entre décentralisation et pouvoir à lumière de la littérature. Elle s'achève par une conclusion partielle qui relaie les grandes lignes des connaissances en matière de lien entre décentralisation et pouvoir.

1.3.1. Décentralisation : processus et fondement idéologique

Le concept de décentralisation a émergé au cours des dernières décennies comme l'un des thèmes majeurs (notamment sous l'impulsion des programmes des organisations internationales) dans la politique de développement des pays en développement. Il fait l'objet d'un flou conceptuel et théorique pour reprendre Le Bris et Paulais (2007 : 24) d'après qui « *Decentralization* et décentralisation n'étant pas exactement synonymes ; les Anglo-Saxons mettant en avant la « société civile » lorsque les Français insistent sur le renforcement communal. ». Il désigne des réalités variables selon les individus (Bardhan, 2002 : 186, cité par Rees et Hossain, 2010 : 583) et suivant les grandes catégories d'acteurs (Lemarchand, 1998 : 10). Lemarchand enseigne notamment que « la décentralisation évoque des réalités fort différentes selon le contenu que lui donnent les développeurs, les autorités gouvernementales ou les chercheurs en sciences sociales : déconcentration administrative, renforcement de la société civile, augmentation des capacités institutionnelles, mise en place des Conseils communaux et régionaux, le plus souvent sous l'œil vigilant des experts, reconnaissance accrue de la chefferie traditionnelle, émergence de courtiers du développement, autant de manières différentes de concevoir les enjeux de la décentralisation ». La décentralisation n'en demeure pas moins un concept populaire, (Furniss, 1974, cité par Rees et Hossain, 2010 : 582), popularité qui trouve ses fondements dans son potentiel à contribuer à réaliser des objectifs variables aussi bien d'ordre organisationnel, sociétal et politique chers à l'ensemble des courants politiques et idéologiques (Rees et Hossain, 2010 : 582 ; Bardhan, 2002, cité par Somville, 2006 : 85).

Rondinelli (1999) distingue quatre types de décentralisation : la décentralisation administrative, la décentralisation fiscale, la décentralisation politique et la décentralisation du marché. La décentralisation administrative se réfère au transfert de pouvoir et de responsabilité de planification, de financement et de gestion de certaines fonctions publiques du gouvernement central et de ses agences à des autorités de niveaux inférieurs au sens de démembrements d'agences gouvernementales, d'unités déconcentrées de gouvernements, de sociétés ou d'autorités publiques semi-autonomes. Elle revêt trois formes d'après l'auteur. Il s'agit de (i) la déconcentration « redistribution du pouvoir de décision et des responsabilités financières et de gestion entre les différents niveaux du gouvernement central »¹⁸, (ii) la délégation « transfert de la part des

¹⁸ La plus faible des décentralisations d'après Rondinelli

gouvernements centraux de la responsabilité de prise de décision et d'administration des fonctions publiques à des organisations semi-autonomes qui ne sont pas totalement sous son contrôle, mais responsables devant lui » et (iii) la dévolution au sens de « transfert de l'autorité de prise de décision, de financement et de gestion à une administration locale quasi-autonome et ayant le statut d'entreprise ». La décentralisation fiscale consiste au transfert du pouvoir de distribution des ressources financières aux gouvernements locaux. La décentralisation politique consiste en la dévolution de pouvoirs à des gouvernements locaux démocratiquement élus sur des domaines donnés. Dans ses formes moins prononcées, la décentralisation politique tente de rendre les administrations locales plus comptables envers les communautés à travers la mise en place de mécanismes/organes de contrôle ou l'introduction de nouvelles formes de participation des citoyens dans les projets de développement et l'élaboration des politiques. Quant à la décentralisation du marché dont la privatisation et la dérégulation apparaissent comme les deux modalités, elle se réfère au transfert du contrôle sur l'allocation des ressources aux acteurs non étatiques.

Il existe un flou autour des limites entre ces différents types de décentralisation (Rondinelli, 1999, cité par Im, 2010 : 510). Mais dans tous ces cas, la décentralisation traduit un mouvement du haut vers le bas, d'une échelle supra vers une/des échelles infra, prônant un transfert au profit du local.

Lauzon et Bossard (2005 : 6) précisent cependant que la « décentralisation n'est pas un fait ponctuel, mais le fruit d'une évolution complexe et multiforme portée par des tendances positives et négatives, convergentes ou contradictoires, prévisibles ou non ». Cheka (2007 : 192) et Zobel (2004) en parlent en termes de processus, un processus "fondamentalement politique" d'après Samoff (1990 : 519, cité par Rees et Hossain, 2010 : 582) et un terrain de luttes politiques Samoff (op. cit.).

La décentralisation fait l'objet de deux visions relativement contrastées : la vision enchantée et la vision désenchantée.

Principalement incarnée par les institutions de *Bretton Woods*, les agences internationales de développement et les bailleurs de fonds, la vision enchantée apparaît comme la plus dominante face à la vision désenchantée portée par des courants plus diffus.

Pour ses tenants, la décentralisation va engendrer la démocratie à la base (Vries, 2000 : 197-198, cité par Rees et Hossain, 2010 : 584 ; Smith, 1985 ; Rondinelli et al, 1983), le renforcement du pouvoir du citoyen et une meilleure gouvernance au sens de pratiques politico-administratives efficaces (Francis et James, 2003 : 326, cités par Rees et Hossain, 2010 : 584), l'inclusion des groupes défavorisés (Smith, 1985 ; Rondinelli et al, 1983 ; Bardhan, 2002, cité par Somville, 2006) et

la production de services de meilleure qualité et à moindre coût (Vries, 2000 : 197-198 et Francis et James, 2003 : 326, cités par Rees et Hossain, 2010 : 584).

La décentralisation est dès lors un processus améliorant le bien être du citoyen car elle engendre une meilleure adéquation entre les besoins des citoyens, leurs aspirations, les services et l'appui de l'administration (Williamson, 2007); l'efficience dans l'allocation des ressources et la transparence des décisions, l'accès des citoyens à l'information, le droit de vote et le développement des outils judiciaires (Bardhan, 2002, cité par Somville, 2006 : 85-86) ; le ciblage des bénéficiaires des actions et projets de développement dont les effets se trouveraient ainsi optimisés (Bardhan, 2002 : 197). L'idée est qu'en opérant les choix à travers des processus politiques locaux, la décentralisation conduise à un ciblage des préférences qui pourraient différer sensiblement des préférences nationales ou de celles d'un bailleur de fonds (Conning et Kevane, 2002 : 377).

Mais plusieurs auteurs mettent en garde contre une vision angélique du local ou de la communauté.

Concernant l'Afrique, Le Bris et Paulais (2007 : 27) relèvent que la décentralisation favorise la montée de pouvoirs locaux non légitimes, ce qui est présenté comme un obstacle au développement. Nous ignorons les liens de causalité qui sous-tendent une telle opinion, faute de détails suffisants de la part de ces deux auteurs. Tout en partageant l'opinion rapportée par Le Bris et Paulais (op. cit.), la faible légitimité (terme que nous préférons à l'absence de légitimité dont l'utilisation nous paraît quelque peu extrême) de la part des pouvoirs locaux n'est pas en soi une condition fatale à la démocratie. Sans négliger les risques potentiels de dérive ou de replis sur soi de pouvoirs faiblement légitimes, nous pensons que potentiellement, un tel scénario peut concourir à une asymétrie de ressources défavorable à de tels pouvoirs, situation que pourraient exploiter d'autres acteurs pour créer des dynamiques pro-démocratiques à terme. En outre, mal géré, l'excès de légitimité peut, dans certaines conditions, entraver la démocratie. Le Roy (1997 : 6-7) nous enseigne que les sociétés africaines répondent de tradition à une logique "fonctionnelle", où c'est le résultat à atteindre qui détermine la forme et le degré d'organisation. Ce qui selon lui constitue un obstacle pour les réformes de décentralisation qui répondent plutôt à une logique institutionnelle propre à la conception de l'organisation occidentale de l'État. Mais l'extrême diversification des contextes nationaux sur ce continent (Sawadogo, 2003 : 89) invite à prendre distance vis-à-vis de l'opinion de Le Roy. Cette position est tout aussi valable à propos des contextes infranationaux au sein de chaque pays. Quant à MacLean (2003, cité par Williamson, 2007 : 111), il nous enseigne que les relations entre les sexes sont souvent plus inégales au niveau local qu'au plan national, et les cultures politiques y font souvent moins de place à une participation effective des femmes.

Au plan général, Bardhan (2002 : 193) relève les risques de capture politique de la part de l'élite locale ou nationale, capture au sens de « tendance du gouvernement local à produire plus de service aux élites locales au détriment des non –élites ». Il met également en garde contre la faiblesse des capacités locales (Bardhan, 2002 : 9). Quant à Conning et Kevane (2001, cités par Somville, 2006 : 86), ils soulèvent la difficulté à identifier une communauté et émettent des doutes quant à la capacité des membres d'une communauté à avoir une perception claire de leurs problèmes, priorités, des bénéficiaires et des moyens de régler ces problèmes.

1.3.2. Décentralisation, organisation du pouvoir local et transfert du pouvoir central en Afrique

Les liens entre décentralisation et autonomie locale et les relations entre le local et le niveau central en Afrique ont fait l'objet de diverses analyses.

Poteete et Ribot (2011) se sont intéressés aux effets de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles sur l'autonomie des communautés au Sénégal et au Botswana suivant la perspective du "*Repertoires of domination*"¹⁹. Green (2011) a analysé les effets de la décentralisation sur l'opposition politique nationale dans un contexte de conflit à partir des cas de l'Ethiopie et du Soudan. Toujours à propos de l'Ethiopie, en partant d'une perspective historique, Planel (2007) analyse le processus de décentralisation dans ce pays, notamment son effet sur l'autonomie du local.

Egbenya (2010) partage avec nous les perceptions des parties prenantes (aussi bien du niveau national que du niveau local) au processus de décentralisation au Ghana sur l'effectivité et l'efficacité de la politique de décentralisation dans ce pays. Quant à Rees et Hossain (2010 : 586), ils nous font saisir les liens entre décentralisation et effectivité du transfert du pouvoir aux gouvernements locaux en Tanzanie.

Languille (2010) a analysé à partir des discours et des instruments d'intervention des bailleurs de fonds, la construction de la politique de décentralisation au Mali.

D'abord, la décentralisation apparaît comme une source d'ébranlement de l'homogénéité de l'Etat. C'est du moins ce que nous enseignent Poteete et Ribot (2011) d'après qui la décentralisation s'est traduite par une fragmentation interne à l'administration publique centrale au Botswana, conséquence de luttes d'influence pour le contrôle des compétences entre différents départements de cette administration en lien avec cette réforme.

¹⁹ Au sens d'« ensemble de jeux de routines et de mesures/actions prises par des acteurs cherchant à gagner, étendre ou défendre des positions de domination vis-à-vis d'autres types particuliers d'acteurs (Poteete et Ribot, 2011 : 440).

A l'issue de son analyse historique, Planel (2007) note que la décentralisation en Ethiopie s'est traduite par un renforcement du contrôle du pouvoir central sur les unités décentralisées en raison d'un mouvement de redéploiement de l'administration centrale et d'un contrôle sur les candidatures aux élections locales par le gouvernement central.

Poteete et Ribot (2011) relèvent une tendance à s'emparer des compétences décentralisées de la part du pouvoir central en raison de l'asymétrie de pouvoir favorable à l'administration centrale, du faible accès à l'information et de l'ignorance de leurs droits par les collectivités locales. Ils parlent d'autonomie partielle des communautés locales²⁰. Ces résultats confortent l'opinion de Lemarchand (1998) et de Dickovick et Riedl (2010 : 10). Pour Dickovick et Riedl (2010 : 10), la décentralisation offre au parti au pouvoir une opportunité de récompenser ses partisans locaux par la création de nouveaux postes politiques et administratifs, notamment quand cette réforme implique la création de nouvelles unités spatiales. Quant à Lemarchand (1998 : 12), il précise que « si les ressources allouées aux communautés locales sont la contrepartie du soutien politique exigé par l'Etat, c'est avec la plus grande sélectivité que celles-ci sont redistribuées à l'échelon du village ou de la région. Otayek (2005 : 9) relève que « La décentralisation, loin de favoriser l'émergence d'un pouvoir local autonome (ou, a fortiori, celle d'un véritable pluralisme politique), légitime et imputable, tend au contraire à déposséder les élus locaux du pouvoir de décision au bénéfice du parti, dont dépend leur élection, et des services déconcentrés de l'Etat dont le contrôle lui permet d'imposer son agenda aux conseils élus ». Le contexte de flou institutionnel et de pénurie de ressources qui caractérise la plupart des Etats en Afrique (Cités des gouvernements locaux unis, 2007 : 22, Chambas et al, 2007 ; Bahl et Smoke, 2003, cités par Chambas et al, 2007 : 7) pourrait rendre plus vulnérables les unités décentralisées à la volonté de contrôle de l'échelle nationale.

Cette tendance au renforcement du contrôle de l'Etat central sur les unités décentralisées contraste quelque peu avec celles rapportées par Languille (2010) concernant le Mali et Planel (2007) à propos de l'Ethiopie. Ce dernier rapporte des phénomènes d'usurpation de compétences de la part des unités décentralisées, ils sont également signalés en Ethiopie, issue essentiellement favorisée par le flou de la constitution sur les compétences des unités décentralisées (Planel, 2007). Quant à Languille (2010 : 148), il parle d'érosion du pouvoir des représentants de l'Etat central par les maires à la faveur de la décentralisation au Mali²¹. Il précise que la décentralisation a engendré un

²⁰ Cette tendance à la capture confortent les résultats de travaux réalisés sous d'autres aires géographiques, notamment au Nicaragua (Howard et Vasquez, 2010) ; aux Philippines (Yilmaz et Venugopal, 2013) ; au Costa Rica (Ryan, 2004 : 85, cité par Green, 2011 : 1089) ; au Venezuela (Sabatini, 2003 : 144, cité par Green, 2011 : 1089) ; au Kérala en Inde (Somville, 2006) et en Norvège (Aars et Fimreite, 2005)

²¹ Une telle tendance n'est pas sans rappeler le scénario rapporté à propos de la France par Schmidt (2007 : 390) d'après qui la décentralisation sous la 3^{ème} République s'est traduite par un renforcement du

mouvement d'autonomie vis-à-vis tant de l'administration que des factions politiques de niveau régional (Languille, op. cit).

Green (2011 : 1089), relève que la décentralisation a conduit à la libération de l'espace politique national par les opposants au gouvernement au profit des responsabilités locales²². Pour James Madison (cité par Green, 2011 : 1089), les gouvernements locaux issus de l'opposition pourraient être facilement capturés par les élites alliées au gouvernement central.

De ce qui précède, il ressort que la décentralisation a conduit à des résultats ambigus en matière d'autonomie du local par rapport au pouvoir central. Les scénarii vont d'un renforcement de la dépendance du local vis-à-vis de l'Etat central (Planel, 2007 et Poteete et Ribot, 2011) à la réduction du pouvoir de l'Etat central avec comme l'indiquent les dynamiques d'usurpation des compétences rapportées (voir Planel, 2007 ; Languille, 2010) ou la fragmentation interne à l'Etat (voir Poteete et Ribot, 2011). Certes, ce dernier aspect n'implique pas automatiquement un affaiblissement du Centre vis-à-vis du local avec la décentralisation. Mais la fragmentation d'un acteur peut marquer le début d'une inflexion dans l'équilibre de ses rapports avec d'autres acteurs. Toutefois, ces différentes formes de dépendances et d'interdépendances peu conformes aux attentes n'interviennent pas dans un contexte vierge. Elles interagissent avec d'autres situations locales comme l'explique l'importance des contextes pour l'analyse des ressources. L'un des apports de cette thèse sera de mettre en lumière les effets de telles interactions sur les relations de dépendance entre les acteurs.

1.3.3. Décentralisation, espaces participatifs, inclusion

La présente sous section examine la capacité de la décentralisation à créer des espaces participatifs et l'inclusion comme le laisse transparaître l'une des attentes qu'elle suscite. L'idée étant qu'à travers ce qui précède, la décentralisation peut restructurer le cadre de l'action publique.

Plusieurs travaux sur la décentralisation en Afrique ont porté sur l'analyse des espaces participatifs avec un focus sur la place des groupes habituellement considérés comme marginalisés dans ce processus.

Assimilant la participation au "degré d'influence des acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des décisions qui concernent leur bien-être socio-politico-économique et sur la reddition de comptes de la part de leurs dirigeants locaux", Kauzya (2007) a procédé à une analyse comparative de la

pouvoir du Maire. Ceci a contribué à balancer le pouvoir du Préfet. L'auteur signale d'autre part un changement de rôle de la part des préfets sous la 5^{ème} République. Ils sont devenus des médiateurs, ce qui a concouru à un nouveau pluralisme administratif, pluralisme alimenté par une complémentarité entre différents niveaux et unités de gouvernement local et central d'après Schmidt (2007 : 391).

²² A cet égard, la décentralisation peut paraître comme contre-productive pour la démocratie au niveau national.

capacité de la décentralisation à institutionnaliser la participation dans l'élaboration des plans de développement intégrés en Afrique du Sud, en Ouganda et au Rwanda et ses changements sur la place des femmes dans ce processus. Asare-Kokou et al (2007) ont procédé à une évaluation de l'influence du genre sur la planification communale au Bénin, au Mali et au Niger. A ces analyses comparatives entre pays, il faut ajouter celles portant sur la comparaison de processus de planification à l'échelle municipale au sein d'un même pays. C'est dans ce cadre qu'on peut situer l'analyse de Williamson (2007) sur les liens entre la planification décentralisée et la place des femmes dans la gouvernance locale et ses modifications sur les relations genre au sein de trois municipalités du KwaZulu-Natal en Afrique du Sud.

Abdoul et Dahou (2003) se sont intéressés aux interactions entre comités de développement local et collectivités décentralisées dans la reconstruction des espaces publics à partir de la perspective de gouvernance²³ au sein des banlieues dakaroises au Sénégal. Toujours au Sénégal et à partir de cette même perspective, Mercoiret (2003) a analysé les cadres de concertations élus-société civile au sein du département de M'Bour et des communes qui en relèvent²⁴. Les espaces participatifs ont également fait l'objet d'analyse de la part de Zobel (2004) au sein de trois communes maliennes à partir de l'approche de logique fonctionnelle²⁵ empruntée à Le Roy (1997 : 6-7). Dans ce même registre, Smith (2008) a analysé six comités de quartier²⁶ au sein de deux municipalités et d'une métropole en Afrique du Sud.

En partant d'une perspective historique, Ouédraogo (2006) s'est intéressé à la place de la chefferie traditionnelle dans le processus de décentralisation au Burkina Faso. Billaud (2009) a analysé les processus de négociation et de reconfiguration des pouvoirs locaux dans la ville de Yoff au Sénégal suivant une perspective interactionniste. Quant à Owusu et Afutu-Kotey (2010), ils ont analysé le partenariat comme mode de production de service public au sein de trois municipalités ghanéennes suivant la perspective d'efficacité.

Piermay et Sohn (1999) ont procédé à une analyse comparative de la performance des municipalités namibiennes afin de saisir les facteurs à l'origine des asymétries de performances entre municipalités.

A l'issue de leur analyse comparative, Piermay et Sohn (1999) mettent en lumière l'asymétrie d'expertise fiscale entre municipalités en raison des différences de structure sociale et économique de la population municipale et de

²³ Au sens de mode de décision, comme initiative de régulation sociale et comme modalité de spatialisation (organisation territoriale (Abdoul et Dahou, 2003 : 196).

²⁴ De composition variable suivant les échelles (communes ou département), le cadre de concertation est une « organisation avec un statut juridique et une personnalité morale (association) et un espace de rencontre, d'échanges, d'arbitrages et de décision (Mercoiret, 2003 : 205).

²⁵ Le résultat à atteindre détermine la forme et le degré d'organisation

²⁶ Les comités de quartier constituent des dispositifs chargés d'assurer un pont entre les communautés à la base et les structures politiques et administratives des municipalités dont ils constituent ainsi le relais.

compétence des administrations locales. Ce qui montre que la décentralisation ne suffit pas à uniformiser le destin des municipalités. Cette réforme interagit avec le contexte dans lequel elle intervient.

Ouédraogo (2006) relève une diversité de stratégies des chefs traditionnels face au contexte nouveau résultant de la décentralisation. Au Burkina, les chefs coutumiers sont passés de l'ancienne stratégie de neutralisation des institutions villageoises modernes à une stratégie plus agressive d'investissement direct de la scène politique en se faisant élire comme maires de leur commune (Ouédraogo, 2006 : 22). A l'inverse, c'est à une rivalité entre autorités coutumières et autorités décentralisées qu'on assiste au Niger, notamment en matière de gestion des ressources naturelles (Ouédraogo, 2006 : 23). D'après l'auteur, cette différence entre les deux pays tient au fait que la loi sur la décentralisation pose clairement un principe d'incompatibilité entre le statut de chef traditionnel et celui d' élu local au Niger. L'effet de la décentralisation sur la chefferie traditionnelle demeure donc ambigu et doit être relié aux dispositions spécifiques de cette réforme suivant les contextes.

A l'issue de leur analyse comparative portant sur 14 municipalités en Ouganda et au Kenya, Devas et Grant (2003) relèvent également une asymétrie dans la participation citoyenne au processus décisionnel entre ces deux pays, asymétrie favorable à l'Ouganda en raison du caractère dit radical de la décentralisation dans ce pays.

En partant du paradigme constructiviste²⁷, Williams (2006) nous enseigne que la décentralisation s'est accompagnée du renforcement de la culture de la peur et du manque de confiance entre les acteurs de la municipalité de Buffalo en Afrique du Sud.

A la différence de l'Afrique du Sud, au moins 1/3 des membres du Conseil municipal en Ouganda et au moins 50% au Rwanda sont des femmes d'après la loi (Kauzya, 2007). Mais cette différence ne s'est guère traduite par une différence d'influence des femmes sur le contenu des politiques publiques locales au sein des trois pays analysés par l'auteur. Certes, comme nous l'enseigne Kauzya, le processus de planification a conduit à une institutionnalisation de l'espace participatif en Afrique du Sud et au Rwanda. Mais l'existence de cet espace n'a pas suffi aux femmes pour inscrire à l'agenda les actions sensibles au genre. Kauzya ne fournit pas assez de détails sur les facteurs à l'origine de cette ambiguïté. Mais toujours est-il qu'en dépit de la différence de prisme d'analyse, ses conclusions concordent globalement avec celles de Williamson (2007 : 127) à propos des trois municipalités sud-africaines. L'auteur parle d'échec de la décentralisation à engendrer une véritable transformation des relations hommes-

²⁷ Au sens de Guba et Lincoln (1994 :106, cité par Williams, 2006 : 50) "l'idée est que la réalité résulte de constructions individuelles et de groupes et que les résultats du chercheur ne peuvent être compris qu'en les liant à sa subjectivité.

femmes. Asare-Kokou et al (2007 : 32) en arrivent à la même conclusion à propos du Bénin, du Niger et du Mali. "Timidité des femmes", pouvoir accru accordé aux élites locales, effet des systèmes patriarcaux en vigueur, ressources limitées dont disposent les collectivités décentralisées (Williamson, 2007) et manque d'information de la part des femmes (Asare-Kokou et al, 2007 : 32) participent des facteurs explicatifs de cette faible influence des femmes sur les processus décisionnels et le choix des priorités en matière d'actions publiques. La décentralisation a été donc transformée en une opportunité de renforcement des dépendances préexistantes dans le contexte dans lequel elle intervient.

Sur un plan plus général, Zobel (2004) parle en termes "d'échec de la décentralisation à produire un espace politique qui intègre tous les acteurs" à l'issue de ses analyses sur le Mali. Quant à Owusu et Afutu-Kotey (2010), ils nous enseignent que le partenariat public-privé comme mode de production de service public s'est traduit par une distanciation entre la population et le Conseil municipal au sein des municipalités ghanéennes. Pour rester dans ce cadre des relations entre structures municipales et population, Smith (2008) relève à propos de l'Afrique du Sud que non seulement les comités de quartiers ont été capturés par les partis politiques, mais ces espaces de médiation n'ont eu aucune influence sur les processus décisionnels au sein des Conseils municipaux, faute de mécanisme institutionnel permettant la prise en compte de leurs propositions par les délibérations du Conseil municipal. D'une part, ces différentes tendances ou ce "refus des leaders politico-administratifs de partager le monopole du pouvoir dans le cadre d'un jeu à somme nulle" pour reprendre Olowu (2003 ; voir Billaud, 2009 : 183 et Jacquemot, cité par Le Bris et Paulais, 2007 : 30 pour avis similaire) semblent conforter entre autres l'opinion de MacLean (2003, cité par Williamson, 2007 : 111) d'après laquelle les relations entre les sexes sont souvent plus inégales au niveau local qu'au plan national et celle de Goetz et Hassim²⁸ (2002, cités par Williamson, 2007 : 114) pour qui les cultures politiques y font souvent moins de place à une participation effective des femmes. Elles confortent également l'opinion de Deberge (2007 : 47) qui nous enseigne que la tradition communautaire en Afrique est assise sur la base de hiérarchie, hiérarchie présentée par l'auteur comme une entorse potentielle au système politique moderne ou encore celle de Le Bris et Paulais (2007 : 29) qui présentent la décentralisation comme une aubaine pour accroître le pouvoir des élites locales et conforter un système patriarcal.

De ce qui précède, il ressort que la décentralisation opère plus par des effets d'affichage en matière d'inclusion de groupes marginalisés.

Certes, comme nous l'apprennent Asare-Kokou et al (2007) à propos du Bénin et Williamson (2007) à propos de l'Afrique du Sud, les acteurs ainsi marginalisés, notamment les femmes s'efforcent, seules ou avec l'aide d'organisations non

²⁸ Les élites contrôlant l'administration locale ont souvent des attitudes plus ouvertement défensives et patriarcales qu'au niveau national, avec des conséquences néfastes sur la participation des femmes

gouvernementales de gagner leur place au sein de l'action publique ou du service public. Mais les résultats de ces dynamiques demeurent limités.

Ces conclusions concordent avec ceux de Abdoul et Dahou (2003) à propos des espaces participatifs dans les banlieues dakaroises. Au titre des facteurs explicatifs, ils relèvent le rôle central de la communication et l'accès à l'information dans l'émergence d'espaces publics représentatifs, facteurs défavorables aux comités de développement local dont la capacité à interagir avec les autorités locales se trouvent ainsi limitée. Elles contrastent en revanche avec les résultats de Mercoiret (2003 : 205-206) qui relève ce qu'il appelle la "vitalité" des comités de développement. L'auteur impute cette situation à deux facteurs majeurs. Il y a d'une part la découverte par les élus et la société civile de la possibilité d'un partage de pouvoir et d'une véritable cogestion des affaires publiques²⁹ en matière de programmation (et de planification), dans les domaines de la santé et de l'alphabétisation. Il y a d'autre part la confirmation de la capacité des cadres de concertation comme lieux effectifs de régulation. Mais contrairement aux cadres de concertation départementaux présentés par Mercoiret comme les plus fonctionnels et actifs, les cadres de concertation communaux pourtant plus proches des citoyens géographiquement ont peu attiré l'intérêt de ces derniers en raison de la gestion dite routinière des collectivités locales, gestion insuffisamment valorisée et vulgarisée (Mercoiret, 2003 : 206). On peut en déduire dès lors que la proximité, l'un des aspects de la décentralisation présenté comme vertueux, n'est pas un donné mais reste un construit. Elle n'est donc pas un gage inconditionnel de meilleur degré d'interactions entre acteurs locaux au sein des collectivités décentralisées.

Mais si la capacité d'inclusion de la décentralisation paraît ambiguë, la plupart des auteurs s'accordent en revanche sur sa capacité à fragmenter, à l'exception notable de Abdoul et Dahou (2003 : 21). Mobilisations ethniques sur fonds d'enjeux fonciers au Bénin, au Ghana et au Niger; drames, empilement de pouvoirs constituent autant d'expressions utilisées par Le Bris et Paulais (2007 : 30) pour qualifier l'effet de fragmentation associé à cette réforme. Jacquemot (cité par Le Bris et Paulais, 2007 : 30) parle de luttes ambiguës. Quant aux facteurs à l'origine d'une telle situation, Jacquemot (op. cit.) indique la question de la représentation, une représentation sur base ethnique ; rapporte Planel (2007 : 30) à propos de l'Ethiopie. Niang (2007) met en avant les conflits interpersonnels à l'origine de telles luttes à l'issue de ses travaux au Sénégal. Potentiellement, de tels clivages ou fragmentations peuvent complexifier les processus d'action publique.

La fragmentation politique n'est pas forcément négative comme le montre Green (2011 : 1010) : la fragmentation peut contribuer à maintenir l'unité nationale dans des contextes de guerre ou de conflit. Ainsi vue, la décentralisation opère comme

²⁹ Au sens de « qui ne remet pas en cause la légitimité des premiers et n'empiète pas sur la volonté des seconds de la société civile de ne pas être pris en otages par les élus (Mercoiret, 2003 : 205).

un jeu politique à somme nulle entre l'échelle nationale et l'échelle locale. Mais dans une perspective de long terme, Branch et Mampilly (2005, cités par Green, op. cit.) rappellent que les clivages ou conflits engendrés par la décentralisation peuvent être instrumentalisés dans d'autres situations et créer des effets négatifs.

Prise isolément, la décentralisation ne constitue pas en elle-même un mécanisme d'inclusion. Car elle ne concourt pas forcément à l'inclusion des groupes habituellement considérés comme marginalisés. Mais elle n'en demeure pas moins posée comme une opportunité à la portée des groupes habituellement présentés comme marginalisés. A ce propos, Fay et *al* (2006, cités par Le Bris et Paulais, 2007 : 31) rapportent dans le cas du Sénégal que les groupes exclus tentent de jouer sur l'extrême segmentation politique pour se rendre visibles et s'autonomiser à la faveur de cette réforme.

De cette section, il ressort que la décentralisation concourt à élargir d'abord puis à équilibrer les rapports de pouvoir entre acteurs au sein des contextes locaux (voir Devis et Grant, 2003 ; Abdul et Dahou, 2003, Mercoiret, 2003) ou à les déséquilibrer davantage (voir Kauzya, 2007, Williamson, 2007, Asare-Kokou et *al*, 2007, Smith, 2008, Owusu et Afutu-Kotey, 2010). Elle ravive également des clivages ou engendre de la fragmentation (voir Adoul et Dahou, 2003 ; Le Bris et Paulais, 2007 ; Niang, 2007 ; Jacquemot, cité par Le Bris et Paulais, 2007). Il en résulte que la décentralisation a un effet ambigu sur les relations de pouvoir au niveau local.

Bien entendu, de telles conclusions doivent être reliées à la portée de cette revue de littérature qui n'est pas exhaustive. Néanmoins, les résultats qui se dégagent de la présente revue nous paraissent assez cohérents des grandes tendances.

1.4. Décentralisation et action publique

La décentralisation entraîne-t-elle plus d'action publique ou mieux d'action publique ou pas ? Et qu'en est-il de la relation inverse ? L'une des hypothèses fortes de la décentralisation est qu'elle va permettre une meilleure adéquation entre les besoins des populations et les priorités publiques au niveau local. Bardhan (2002 : 9) et Conning et Kevane (2001, cités par Somville, 2006 : 86) ont soulevé des réserves à propos de la capacité du local à la section 1.3.1. Les dynamiques d'exclusion observées dans l'analyse des espaces participatifs constituent autant de biais à la réalisation des attentes placées dans la décentralisation en ce qui concerne l'action publique. Les liens entre décentralisation et action publique ne seraient donc pas aussi linéaires.

Strumpf (2002) relève que plus élevé est le nombre de collectivités décentralisées, plus celles-ci innoveront en matière de politique publique. Mais l'effet d'imitation finit par réduire l'innovation. Leloup et *al* (2012 : 9) enseignent à

propos de l'Europe que la décentralisation n'a pas entraîné un déclin de l'action publique mais l'a plutôt transformée en encourageant les politiques contractuelles et multiniveaux.

Conyers (2007) a analysé les liens entre décentralisation et délivrance de service publique à partir d'expériences empruntées à l'Afrique subsaharienne en s'appuyant sur une revue documentaire. Il révèle notamment que la décentralisation a eu des effets indirects sur la délivrance des services publics en ce qu'elle affecte des facteurs intermédiaires (accès aux informations locales, lieu du pouvoir décisionnel, la disponibilité des ressources et la performance du système administratif), lesquels structurent en retour la délivrance des services publics (Conyers, 2007 : 18).

Asthana (2008) a procédé à une analyse comparative des liens entre la décentralisation de la fourniture d'eau et la corruption dans la fourniture de ce service à l'échelle des Etats de Madhya Pradesh et de Chhattisgarh en Inde. A l'issue d'une démarche méthodologique faite d'analyses documentaire et d'interviews, Asthana note que le niveau de corruption au niveau des agences de fourniture d'eau est plus élevé au niveau des gouvernements locaux que dans les agences gérées par le gouvernement régional. Contrairement au niveau national, le niveau local est marqué par un système d'audit incompetent, est plus influencé par les politiciens et est moins soumis par la pression des médias d'après Asthana (2008 : 187-188).

En outre, la décentralisation fournit des ressources aux élus locaux. A ce propos, Hassenteufel (2011 : 166) signale que « L'élection représente une ressource à la fois spécifique et décisive pour l'élu [...] pour intervenir dans la construction de l'action publique ; elle est aussi un déterminant fort des stratégies poursuivies par ces acteurs dans le cadre des politiques publiques ». En tant que telle, la décentralisation dans sa dimension politique structure a priori l'action publique à travers les élus. Mais les élus locaux ne constituent guère une catégorie homogène en ce qui concerne leurs rôles dans l'arène locale. Un autre facteur invitant à la nuance est la diversité de rôles en tant que décideur public au sein des élus locaux. A titre d'illustration, Mény (1985) rapporte à propos de la France six modèles d'élu local. Il s'agit des élus :

- de l'inaction ou de la "non décision" encore qualifiés par Becquart-Leclercq (1976 : 125, cité par Mény, 1985 : 432) d'« ilot de routine crispé sur le passé ». Ensuite, viennent les élus locaux
- "écrans" au sens de 'intercesseurs qui tentent de protéger leur communauté des effets perçus comme négatifs des politiques des autorités supérieures',
- courtiers ou '*policy broker*' pour reprendre le concept de Tarrow (1997, cité par Mény, 1985 : 433) ;

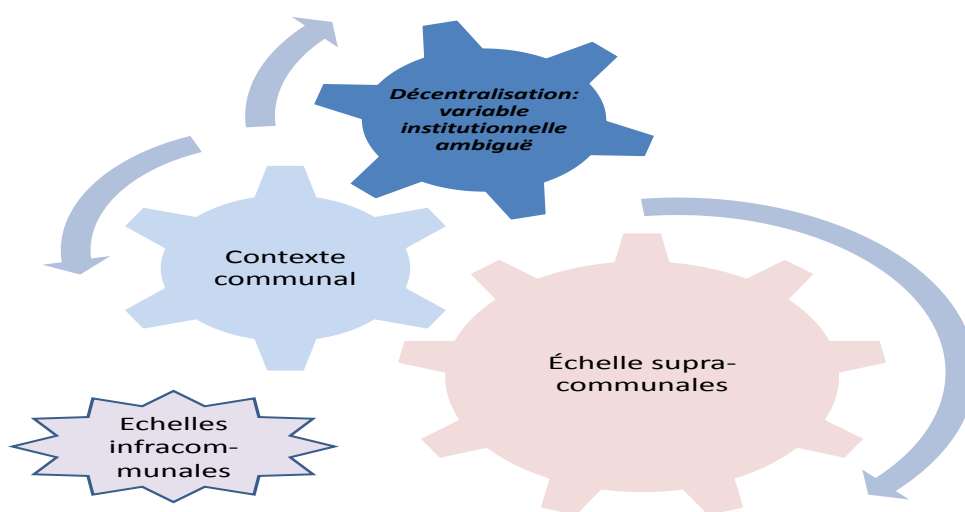
- caractérisés par leur capacité à apporter volontairement ou non des distorsions à la mise en œuvre des politiques ; et
- des élus metteurs en œuvre des formes de politiques suscitées par le gouvernement central à travers les subsides ;

Mény (1985 : 431) souligne notamment que la capacité et la volonté d'agir des autorités locales est fort variable. Donc le statut d'élu local ne suffit pas à niveler le rôle des élus dans l'action publique.

Au plan empirique, Osumanu et al (2010) rapportent à propos du Ghana que l'action publique décentralisée a été transformée en une opportunité d'affaires par les élus municipaux des villes de Kumasi et d'Accra à l'issue de leur analyse de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des Assemblées municipales en matière de gestion des latrines dans les villes de Kumasi et d'Accra au Ghana à partir de 1994.

La décentralisation apparaît dès lors comme une variable institutionnelle ambiguë à en juger la diversité et les effets contradictoires qu'elle engendre dans les contextes analysés à travers la littérature. Elle suscite beaucoup d'enjeux et fait l'objet d'une appropriation différenciée de la part des acteurs locaux comme de ceux situés aux échelles supra et infra communales. Il s'agit d'un processus conflictuel qui se confronte aux règles, positions et pratiques préexistantes dans chacun des contextes dans lesquels cette réforme intervient. La décentralisation conduit même par endroit à des scénarii contraires aux attentes placées en elle. En d'autres termes, la réforme de décentralisation interagit avec le contexte communal dans lequel elle intervient, et avec les niveaux infra et supra-communaux. Une sorte d'engrenage (voir schéma n° 2 ci-après) dont la vitesse et le sens de rotation dépendent à la fois de la dynamique interne de chacun des éléments du système et des interactions qui les lient.

Schéma 2 : Décentralisation et cadre de l'action publique



Source : Construction personnelle

1.5. Action publique et pouvoir

Plusieurs auteurs mettent l'accent sur les liens entre action et pouvoir. Walton (1968) souligne que l'action efficace concourt au pouvoir. Hassenteufel (2011 : 171) met notamment l'accent sur la capacité des politiques publiques à engendrer une « identité ou une idéologie de façon à créer une démarcation vis-à-vis de concurrents politiques ». L'auteur parle d'action publique comme ressource politique de pouvoir, une idée qui renvoie à l'opinion de Douillet (2003) d'après qui l'action publique territorialisée fournit de nouvelles opportunités de « leadership » aux élus locaux qui prennent la tête de la démarche de développement. Ceci donne une portée de long terme qui s'ajoute aux *"outputs"* directs de l'action publique.

Au-delà des élus locaux, ce mécanisme peut s'élargir aux autres parties prenantes à l'action publique suivant les contextes.

Mboumoua (2007) note que les normes se construisent dans et par l'action. Il s'agit là d'un aspect important d'autant plus que les normes apparaissent comme l'un des éléments structurants des politiques publiques. Pour Duran (2009, cité par Commaille, 2010 : 606), la légitimité du responsable politique dépend de sa capacité à agir et de l'efficacité de ce qui est produit par une action publique. Rolnik (2011 : 251) précise que plus une action produit des effets concrets sur le court terme, plus elle s'accompagne d'effets électoraux. Mais Tiberj (2010 : 510-511) nous apprend que tous « les problèmes sociaux que les politiques publiques sont amenées à traiter, toutes les controverses qui vont opposer les candidats ne peuvent prétendre au statut de vote enjeu ». A l'origine de ce gap, l'auteur évoque deux facteurs empruntés à Butler et Stokes (1963, cités par Tiberj, 2010 : 513). D'une part, il faut que l'électorat ait une opinion sur l'enjeu. Il faut que cet électorat soit saisi par les forces politiques en présence d'autre part. Tiberj (2010 : 510-511) soulève au titre des obstacles à l'appropriation des enjeux par l'électorat, l'incompétence politique de la population, incompétence au sens de leur capacité à évaluer les politiques publiques. Il précise par ailleurs que « l'essentiel de la relation entre politiques publiques et vote réside dans le fait que les responsables politiques supposent qu'ils sont scrutés au quotidien par le public dans leurs actions et décisions » (Tiberj, op. cit.). Toujours en matière de biais, Hassenteufel (2011) avertit qu'en termes de pouvoir légitimant, l'action publique opère beaucoup moins à travers son efficacité qu'à travers sa dimension symbolique. « Les mots comptent autant, si non plus, que les résultats concrets des politiques publiques » (Hassenteufel, 2011 : 171) dans la mesure où « il est parfois plus important pour les gouvernants de montrer qu'ils se préoccupent d'un problème que d'agir sur ce problème » (Edelman, 1977, cité par Hassenteufel, 2011 : 171). Hassenteufel présente la communication comme un levier important de mise en scène par l'élu (Hassenteufel, 2011 : 173) et prévient que « l'effet d'affichage symbolique prime

[...] sur l'action publique effective » (Hassenteufel, 2011 : 173). Dans le même ordre d'idées, Kessler (2012 : 108) nous apprend que le responsable politique ne « s'interroge plus sur la pertinence de sa décision mais sur l'efficacité de sa réception ». L'auteur précise que « tout se passe comme si la force d'une action, voire sa pertinence, se mesurait à son écho » (Kessler, op. cit.). L'imputation politique constitue donc une importante variable intermédiaire entre action publique et pouvoir.

Du côté de l'Afrique, Jacob et al (2009, 26) nous apprennent que l'action publique est un facteur de validation des identités sociales. Crouzel (2007 : 19) précise que la légitimation des décideurs locaux tend à être de plus en plus associée à l'efficacité des politiques mises en œuvre par les collectivités locales, particulièrement dans les secteurs des services publics de base. Il en déduit que la capacité à répondre aux aspirations d'une majorité d'électeurs en matière de service de base pourrait devenir un enjeu central de la compétition politique locale et donc conditionne l'accès au pouvoir (Crouzel, 2007 : 19). Mais il prévient que le clientélisme tend à limiter la responsabilité des concessionnaires à l'égard de leurs clients (et notamment des usagers les plus pauvres) et à renforcer leur responsabilité à l'égard de leurs patrons politiques.

Partant d'une perspective historique, Ayee et Crook (2003) nous enseignent à propos des villes d'Accra et de Kumasi au Ghana que l'action publique s'est traduite par un déclin du pouvoir des fonctionnaires municipaux au profit des politiciens et des entrepreneurs liés par des relations de patronage difficiles à ébranler par les premiers.

Une autre dimension des liens entre action publique et pouvoir porte sur les instruments et dispositifs d'action publique. Par instrument d'action publique, Lascoumes et Le Galès (2004 : 13) désignent « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. Quant au dispositif d'action publique, il se réfère aux techniques d'opérationnalisation de l'instrument (Lascoumes et Le Galès (2004: 14-15).

Poteete et Ribot (2011) nous enseignent que les instruments et techniques constituent des espaces de pouvoir alors que (Lorrain, 2004) les considère comme des pilotes invisibles de l'action publique. Lascoumes et Le Galès (2004: 16) soulignent que les instruments contraignent les acteurs en même temps qu'ils leur offrent des ressources. Quant à Ferguson (2008), il précise que l'instrument offre une rente de position, position présentée comme une des ressources politiques de pouvoir par de nombreux auteurs.

Abordant les dispositifs d'évaluation de l'action publique, Bureau (2010: 172-173) enseigne que les indicateurs chiffrés d'évaluation transforment nos manières de sentir, de raisonner et de réagir même lorsque les dispositifs eux-mêmes sont

peu opérants et peu légitimes. Quelles qu'en soient les critiques raisonnables adressées à tel ou tel de ses rouages, la machinerie a acquis une autonomie suffisante pour survivre, produire des subjectivations et influencer durablement nos conduites, précise Bureau (2010 : 173). On retrouve un avis similaire avec Cadiou (2001 : 88) d'après qui les dispositifs d'action constituent autant de ressources promotionnelles (à effet de pouvoir) que de possibles contraintes.

Précisons néanmoins que l'action publique ne se limite pas aux instruments. En effet, comme nous l'enseignent Lascoumes et Le Galès (2004 : 12), elle est autant construite par les techniques, les instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur. Il s'avère dès lors nécessaire d'aborder les liens entre action publique et pouvoir de façon plus systémique.

Quant aux liens entre pouvoir et action publique, ils paraissent également ambivalents. Duran (2009 : 305) relève que l'action publique est une des dimensions du pouvoir politique, de son exercice et de sa légitimité. Brunet-Jailly et Martin (2012 : 26) mettent l'accent sur l'activisme des organisations et des acteurs non étatiques comme un élément structurant des agendas de gouvernance communautaire au Canada. Le Naour (2004) pointe le pouvoir contestataire comme un mécanisme d'accès à l'action publique. Mais le lien entre l'accès à l'action publique et l'atteinte des objectifs initiaux ayant motivé la dynamique de contestation n'est pas aussi évident. « La participation à l'action publique transforme les individus et les groupes qui sont amenés à revoir les objectifs fixés initialement par chacun pour en adopter de nouveaux, communs à l'ensemble des partenaires », prévient Le Naour (2004 : 28), un avis qu'on retrouve avec Blondiaux (2001 : 88). Pour ce dernier, la délibération met les associations en position de participer à l'élaboration des choix publics, mais elle les détourne également de leur vocation contestataire initiale.

Arnold (1993, cité par Gerstlé : 2003 : 874) attribue aux groupes d'intérêt un rôle central dans l'imputabilité de l'action publique, parce qu'ils alertent les citoyens sur les errements éventuels des gouvernants. Gerstlé (2003 : 874) établit une corrélation positive entre la capacité des citoyens à imputer causalement certains résultats et la réactivité des dirigeants à développer des décisions qui tiennent compte des préférences publiques.

Bien entendu, certains des liens entre ressources politiques de pouvoir et pouvoir relevés dans la section qui y est consacrée renseignent a priori sur les relations entre pouvoir et action. De la même manière, la section 1.2.3. consacrée à l'analyse des politiques publiques en Afrique renseigne sur certains liens entre pouvoir et action.

Il ressort de cette section que le pouvoir nourrit l'action autant que l'action alimente le pouvoir. Mais cette relation n'est pas aussi mécanique en raison des biais d'imputation et d'affichage qui peuvent se traduire par un renforcement ou un affaiblissement des liens entre action publique et pouvoir.

1.6. Politique publique et démocratie

Cette section analyse le concept de démocratie puis traite des liens entre politique publique et démocratie. Certes, la démocratie n'est pas un concept central dans le cadre de cette thèse. Mais non seulement elle constitue l'un des principaux mécanismes d'imputation, mais elle est révélatrice des relations de pouvoir entre citoyens et gouvernants ou entre les participants au processus d'action publique.

Le concept de démocratie a été largement abordé dans le « Lexique de science politique : Vie et institutions politiques » sous la direction de Nay (2008 : 128-132). Au plan générique et dans sa conception étroite, la démocratie se réfère au « régime dans lequel la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens, qui l'exercent à l'occasion des élections libres et disputées intervenant à intervalles réguliers » (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 129). On distingue plusieurs types de démocraties. Nous mentionnons notamment la démocratie consociative, la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie locale pour se limiter à celles qui présentent un intérêt potentiel pour l'analyse des liens entre politique publique et démocratie. D'après Carcassonne et Duhamel (2008, dans Nay, 2008 : 129), la première se réfère aux régimes démocratiques qui « font une place particulière aux différentes communautés religieuses, linguistiques, en droit ou par convention ». Au-delà du linguistique et du religieux, les catégories couvertes par la démocratie consociative peuvent être élargie à d'autres types tels que l'ethnie, le professionnel, etc. La démocratie représentative caractérise le régime dans lequel le pouvoir est attribué par le peuple à des représentants qui l'exerce en son nom (Nay, 2008 : 132). La démocratie participative (Nay, 2008, dans Nay, 2008 : 131) se distingue par des dispositifs de délibération et/ou de consultation permettant une participation plus directe des citoyens à la décision. Quant à la démocratie locale, elle désigne l'ensemble des dynamiques de représentation et de participation qui s'exercent à un niveau infra-national (Nay, 2008, dans Nay, 2008 : 130). Ainsi conçue, la démocratie locale peut regrouper tous les autres types de démocratie, lesquels peuvent avoir lieu au niveau local. Elle paraît donc englobant. Au-delà du concept, la démocratie est un processus. Mentionnons également la démocratisation, concept désignant « un processus graduel aboutissant à l'émergence et à l'approfondissement d'un régime démocratique » (Carcassonne et Duhamel (2008, dans Nay, 2008 : 132).

La question qui se pose dès lors est de savoir quels sont les liens entre politique publique et démocratie et en quoi est ce que tout ceci concourt à une démocratisation de l'action publique, voire de l'espace public communal.

Les liens entre politique publique et démocratie ont été abordés dans la littérature.

Pour Leloup et al (2012 : 11), l'action publique oblige à la coordination d'acteurs publics de niveaux et de secteurs différents dans la mise en œuvre. Ils ajoutent que les acteurs organisés s'imposent à côté des Etats (Leloup et al, op. cit.). Mais les liens entre gouvernance et démocratie ne sont pas aussi linéaires. Pour Kooiman (1993), Leca (1996), Duran et Thoenig (1996) et Gaudin (1998) dont les avis sont rapportés par Kübler et Wälti (2001 : 21), les nouveaux modes de gouvernance constituent une menace pour la démocratie. Cet avis contraste quelque peu avec celui de Wälti et al (2004) qui précisent que gouvernance et participation d'une part et gouvernance et délibération d'autre part ne sont pas aussi antagonistes. C'est du moins ce qui ressort de leur analyse de l'élaboration de la politique de lutte contre la drogue en Suisse. D'après ces auteurs, la structure de gouvernance en charge de cette lutte s'est montrée redevable vis-à-vis des parlementaires et du pouvoir exécutif d'une part et était accessible aux acteurs d'autre part. Mais ils relèvent que les acteurs qui montraient de l'intérêt pour la structure de gouvernance n'étaient pas des proches de ceux touchés par le problème de drogue.

Dagnino et al (2006, cité par Rolnik, 2011 : 252) enseigne que la société civile constitue une source de démocratisation des politiques publiques, avis confirmé par Rolnik (2011 : 252) qui note à l'échelle de nombreuses villes brésiliennes que les mouvements et organisations de la société civile ont réussi avec ou contre le pouvoir exécutif ou législatif l'inscription d'instruments de démocratisation de la gouvernance des terres suite à des actions judiciaires. Dans le même ordre d'idée, Brunet-Jailly et Martin (2012 : 20) enseignent que « l'engagement des citoyens et la participation transforment les modes de gouvernance locale ». Rolnik (op. cit.) ajoute que la politique publique engendre une démocratisation interne de l'appareil étatique, notamment en offrant à l'élite technocratique l'opportunité de s'affirmer à l'issue de son analyse de la mise à l'agenda du programme de réforme urbaine.

Analysant la participation des citoyens aux questions et aux décisions politiques au Canada, Brunet-Jailly et Martin (2012 :28) notent qu'il y a davantage de participation dans les grandes villes que dans les communes rurales et banlieues. L'effet structurant des politiques publiques sur la démocratie doit donc être relié au contexte.

A l'issue d'une analyse des politiques de lutte contre la drogue en Suisse à partir de la perspective de gouvernance, Kübler et Wälti (2001) rapportent que le contrôle exercé par les citoyens lors de votes populaires sur les élus reste important.

Faisons remarquer que la plupart des liens entre politique publique et démocratie semblent trop centrées sur la décision. Nous tenons à faire remarquer qu'au-delà de la décision, la mise en œuvre des politiques publiques constitue aussi un

espace d'exercice du jeu démocratique. Ceci élargit a priori les perspectives quant aux liens entre politique publique et démocratie.

Décentralisation, action publique et pouvoir : Que retenir ?

La décentralisation a un effet ambigu sur les relations de pouvoir entre le centre et le local. La tendance dominante reste un renforcement du contrôle du centre sur le local, une sorte de renforcement de la dépendance du local vis-à-vis du centre. Certes, des dynamiques d'usurpation de pouvoir de la part des collectivités décentralisées ont été notées par endroit (voir section 1.3.2.). Mais elles demeurent marginales. Au plan horizontal, cette réforme a également un effet ambigu tel que nous l'enseigne sa capacité variable d'inclusion des groupes habituellement considérés comme marginalisés ou les dynamiques de fragmentation qu'elle génère. Mais comme nous l'enseigne la section 1.1.3., la décentralisation demeure néanmoins une opportunité à la portée des acteurs. On retrouve également cette ambiguïté en ce qui concerne les effets structurants de la décentralisation sur le cadre de l'action publique, cette réforme interagissant avec le contexte dans lequel elle intervient, les échelles infracommunales et les niveaux supranationaux. Par le mécanisme de transitivité, les effets de la décentralisation devraient rejaillir sur le cadre de l'action publique en ce qu'elle modifie en partie le paysage institutionnel dans lequel l'action intervient. Quant aux liens entre action publique et pouvoir, ils n'en demeurent pas moins ambigus comme nous l'enseigne la section 1.5. Les dynamiques d'action publique peuvent influencer les pouvoirs ou les recompositions de pouvoir issues de la réforme de décentralisation posée ici comme un processus et les autorités locales au sens général. Autrement dit, de quelle manière la décentralisation, de par les dépendances, les interdépendances et les fragmentations qu'elle instaure ou engendre, structure-elle au quotidien l'action publique et de quelle manière cette dernière la structure et concourt à modifier l'ordre établi par la première aussi bien dans son esprit que dans la manière dont elle prend corps dans chaque contexte ? L'un des apports de cette thèse est d'articuler les liens entre décentralisation, pouvoir et action publique.

1.7. Action publique décentralisée et pouvoir : grille d'analyse

Dans le cadre de cette recherche et conformément à la conception de Lauzon et Bossard (2005 : 6), la « décentralisation n'est pas un fait ponctuel, mais le fruit d'une évolution complexe et multiforme portée par des tendances positives et négatives, convergentes ou contradictoires, prévisibles ou non ». Il s'agit d'un processus comme nous l'enseignent Cheka (2007 : 192) et Zobel (2004), processus "fondamentalement politique" (Samoff, 1990: 519, cité par Rees et Hossain, 2010 : 582) et un terrain de luttes politiques (Samoff, op. cit.). A cet égard, il s'agit de voir comment cette réforme prend concrètement corps dans les contextes d'études et de quelle manière elle interagit avec l'action publique.

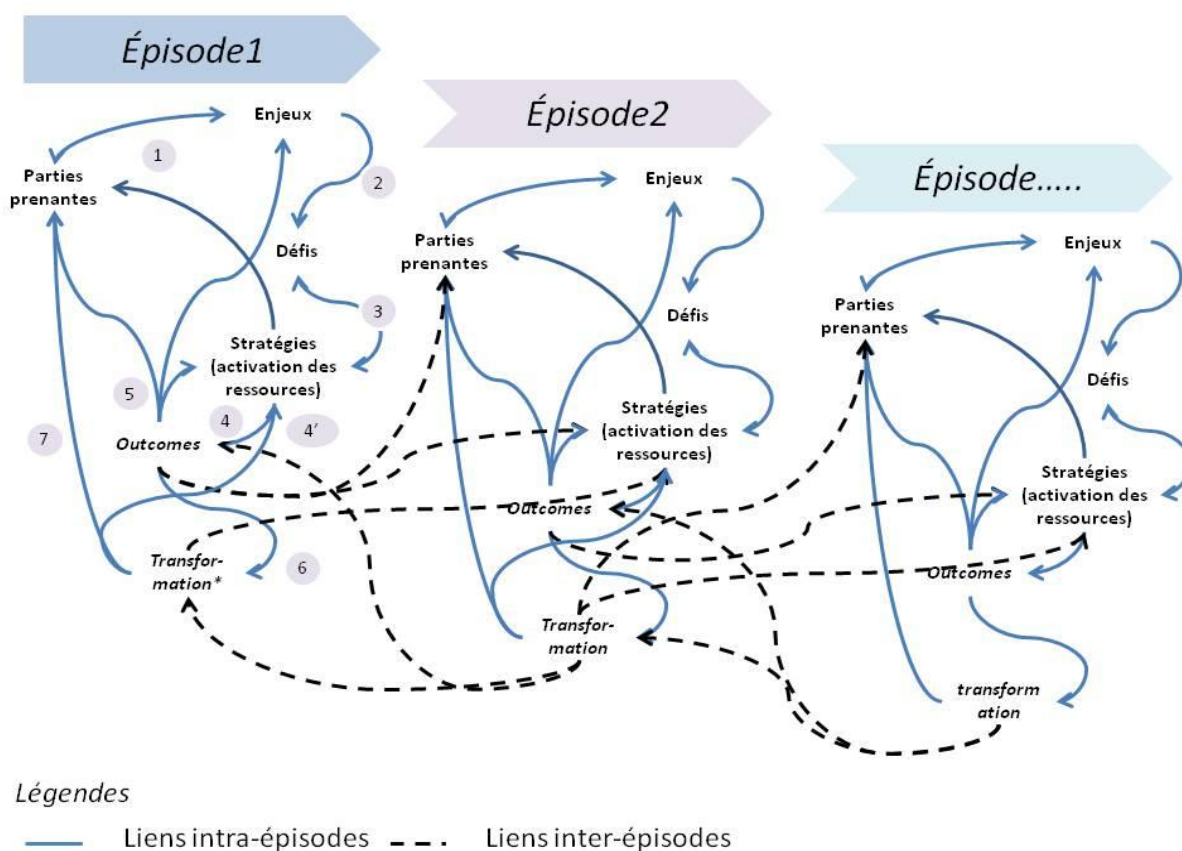
L'action publique est conçue comme une succession d'épisodes interdépendants, chaque épisode s'inscrivant dans un horizon temporel précis et marqué par des enjeux multiples et contradictoires, des défis y afférents et des stratégies visant à relever ces défis.

Chaque épisode représente un moment d'enchainements cohérents d'événements concourant à une dynamique durant l'action publique. Il va de soi que la délimitation d'un épisode comporte forcément un coté subjectif auquel nous n'avons pas la prétention d'échapper. De la même manière, les rétroactions entre différents épisodes peuvent être d'intensité variable.

L'issue d'un épisode pourrait modifier durablement les rapports de forces entre parties prenantes à une action publique donnée et conférer un avantage vis-à-vis d'autres participants.

Notre grille d'analyse (représentée par le schéma n°3 ci-après) est centrée sur les dynamiques de pouvoir durant l'action publique et ses effets sur le pouvoir des parties prenantes (y compris les organes formels de pouvoir décentralisé) de même que sur d'éventuelles recompositions informelles de pouvoir consécutives à la décentralisation.

Schéma 3 : Grille d'analyse du processus d'action publique à partir de la perspective du pouvoir et reposant sur une conception de l'action publique basée sur les épisodes



Source : Construction personnelle à partir de la revue critique de la littérature

Ce positionnement permet d'apprécier le degré d'articulation entre ces différentes échelles de stratification sociale.

Il s'agit de repérer et de circonscrire les épisodes de l'action publique en se conformant à la conception d'épisode précisée antérieurement, ce qui passe par une analyse du processus d'action publique. Chaque épisode d'action publique fait l'objet d'une lecture longitudinale (intra-épisode). Ces analyses longitudinales sont couplées d'une analyse transversale (lecture à travers les épisodes).

Centré sur un objectif plus ou moins spécifique, chaque épisode d'action publique suscite des enjeux de la part de certains acteurs (élus locaux, organes de pouvoir décentralisé, acteurs préexistants, y compris les acteurs situés aux échelles communale, infracommunales, supracommunales et supranationale et éventuellement des acteurs suscités ou créés par l'action publique elle-même à travers l'épisode). Différents ou contradictoires, les enjeux engendrent des défis, lesquels structurent à leur tour des stratégies conséquentes de la part des participants obligés de tenir compte de leurs stratégies respectives. Ce qui constitue une source potentielle de dépendances et d'interdépendances entre ces derniers.

Moments particuliers d'interactions variées, d'activation de ressources politiques de pouvoir et d'enrôlement d'acteurs absents à l'origine d'un épisode donné, les stratégies débouchent sur des *outcomes* au sens de règles, décisions, résultats techniques, moyens d'action (matériels, financiers, humains, symboliques, etc.). Evidemment, l'absence d'*outcome* pour un participant peut être un *outcome* pour un autre compte tenu d'éventuelles divergences d'objectifs et d'enjeux entre parties prenantes à l'épisode. En retour, ces *outcomes* alimentent les ressources politiques de pouvoir des acteurs en jeu (en termes de renforcement ou plutôt d'affaiblissement des stocks de ressources initiaux respectifs), structurent les stratégies, remodèlent les enjeux et partant la constellation d'acteurs impliqués dans l'épisode d'une part. Ces mêmes *outcomes* structurent les *transformations* d'autre part.

Il serait évidemment prétentieux d'énumérer de façon exhaustive l'ensemble des transformations de pouvoir associées à l'action publique a priori. De plus, celles-ci s'inscrivent dans la durée. Il n'est donc pas évident que chaque épisode s'accompagne automatiquement de transformations spécifiques. A l'instar des *outcomes*, les stratégies peuvent directement engendrer des transformations. Tout ce processus s'alimente d'un contexte local fait de clivages dynamiques, de trajectoires et d'histoires particulières, de dépendances et d'interdépendances complexes, de contraintes sociales face auxquelles les acteurs ont des marges de manœuvre différenciées

Quant aux liens entre épisodes, ils s'opèrent essentiellement à travers les *outcomes* et transformations de chacun d'eux. Les *outcomes* d'un épisode donné structurent l'objectif de ou des épisode (s) suivant(s) et constituent de

potentielles ressources politiques de pouvoir pour les participants à l'épisode qui suit. Partant, ils structurent les stratégies de l'épisode suivant dont ils concourent ainsi à déterminer la nature voire le nombre de participants. On peut en dire de même des transformations. La fin de l'action publique en devient dès lors difficilement prédictible. Mais les liens entre épisodes ne sont pas unidirectionnels. A travers ses transformations, un épisode donné peut avoir des effets rétroactifs sur un/des épisode(s) antérieur(s) dont il peut modifier ou influencer les *outcomes* et les transformations.

Ces différentes dynamiques autour de l'action publique mobilisent non seulement des ressources de pouvoir octroyées par la décentralisation ou non, les acteurs nés de cette réforme et d'autres, mais elles concourent également à redessiner les dépendances, interdépendances et fragmentations consécutives à cette réforme. Ce faisant, elles concourent à l'émergence d'une nouvelle échelle de stratification sociale au sein de l'espace communal et par conséquent à un rééquilibrage de pouvoirs à cette échelle et entre celle-ci et les niveaux supra. Un tel processus de recomposition du paysage du pouvoir aux différentes échelles communales et supracommunales est par essence "conflictuel et contesté" pour emprunter une expression à Hagmann et Péclard (2010 : 547). L'action apparaît dès lors comme une conséquence des rapports de force et donc du pouvoir en même temps qu'elle en est une variable explicative.

CHAPITRE 2 : CONTEXTE NATIONAL, ELEMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET CARACTERISTIQUES DE LA DECENTRALISATION BENINOISE

Le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation y compris politique depuis l'année 2003 avec la mise en place de conseils communaux démocratiquement élus. Mais cette réforme intervient dans un contexte local polyarchique au sens de Bierschenk et Olivier de Sardan (1998). C'est un contexte caractérisé par la préexistence d'acteurs opérant pour certains dans les nouveaux domaines de compétence des élus locaux, issus d'un processus politique de moyenne ou longue durée en lien avec l'histoire du pays. Il s'agit notamment des associations d'usagers, des ONG, de la chefferie traditionnelle ou encore les acteurs religieux entre autres.

Après un bref rappel de l'évolution politique du Bénin, le présent chapitre analyse dans un premier temps la place de ces acteurs dans le contexte local de l'action publique et les facteurs qui ont concouru à cette place. Elle aborde dans un second temps les caractéristiques de la décentralisation au Bénin et les défis qu'elle soulève quant à l'action publique locale. Elle débouche sur la question de recherche et les hypothèses émergeant d'un tel contexte.

2.1. Contexte national au Bénin

2.1.1. Etat béninois et politique publique : évolution

Il serait difficile de parler de l'évolution de l'Etat béninois dans les politiques publiques sans un détour par l'Afrique en raison des tendances communes que les Etats africains ont suivies à un moment ou à un autre de leur évolution.

Altinok et Lakhal (2004) ont retracé la trajectoire de l'Etat africain postcolonial en matière de politique publique. D'après ces auteurs, les nouvelles nations africaines, au sortir de la décolonisation, avaient d'importantes rentrées d'argent du fait de la vente des matières premières grâce auxquelles elles ont mis en place un système de service public de base jusqu'alors presque inexistant. Parallèlement, la Banque mondiale, à partir de 1960, a commencé par donner une place importante au "capital humain", à savoir la santé et l'éducation de base, une vision qui concordait avec celles de la plupart des pays africains. Ces derniers ont donc reçu d'importants fonds de la Banque mondiale. Mais cette tendance va s'infléchir à partir de 1980 avec la montée de la dette et du néolibéralisme. Plus tard, les programmes d'ajustement structurel (PAS) destinés à assainir l'économie et rétablir les équilibres macroéconomiques ont été mis en œuvre un peu partout en Afrique. Ils se sont traduits par des mesures d'austérité notamment sur un plan micro-économique (suppression des subventions,

blocage des salaires des fonctionnaires et/ou limitation de leur nombre, privatisation et vérités des coûts, etc.).

Parallèlement, on assiste à un renforcement généralisé des liens entre acteurs locaux et transnationaux au détriment de l'Etat (Zobel, 2004 : 4), un Etat qui a par ailleurs, perdu la place qui lui était dévolue dans la coopération décentralisée (Lauzon et Bossard, 2005 ; Charlier et Pierrard, 2001 : 34). Du statut d'acteurs relativement passifs avant les années 1990, les acteurs locaux sont devenus des metteurs en œuvre « actifs », en partie légitimés par les organisations de l'échelle internationale (cf. rôles des acteurs).

L'échec de l'Etat central africain au triple plan économique, fiscal et politique (Olowu, 2003 : 43) s'est traduit entre autres par sa défaillance dans l'accomplissement de ses fonctions essentielles (Gonçalves, 1996 : 142) et dans la production de services au profit des populations. Il a engendré une désaffection des populations pour l'Etat (Sawadogo, 2003 : 89 ; Narayan, 2000 cité par Devas et Grant, 2003 : 309). Zobel (2004 : 4) parle de crise de souveraineté de l'Etat tandis que Le Meur et al (1998 : 24) parle de démission de l'Etat « tendance à avaliser des rapports de force que ses représentants locaux ou régionaux ne contrôlent pas et donc, au-delà de la délégitimation accompagnant et entraînant cette attitude, par la perte au moins partielle du monopole de la violence qui lui est en principe consubstantiel ». On comprend dès lors Lauzon et Bossard (2005 : 7) d'après qui la décentralisation n'est pas simplement confrontée à un manque de ressources mais également à un manque de confiance vis-à-vis de l'Etat et des collectivités locales (voir Mercoiret, 2003 pour un avis similaire concernant les collectivités locales). Une crainte qu'on retrouve chez les Béninois qui craignent que la décentralisation soit l'occasion de leur abandon par l'Etat (Anthoine, 1998 : 95).

En l'espace donc de quelques décennies les Etats postcoloniaux, fortement centralisés et, pour la plupart, providentialistes au sens de Ndiaye (2003 : 46) « initiateur et acteur du développement » se sont progressivement affaiblis au lendemain des indépendances. En conséquence, l'Etat africain depuis les années 80 se recentre de plus en plus sur son rôle régalien, laissant de nombreux domaines à d'autres acteurs. L'Etat africain s'est désengagé des fonctions de production et de commercialisation. Même des secteurs sociaux sont touchés par ce mouvement de recentrage du rôle de l'Etat. A cela il faudrait ajouter les processus d'élaboration de documents de politiques et de stratégies qui deviennent de plus en plus participatifs avec l'ère des Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ou de Stratégies pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (SCRIP). Cela dit, la tendance est loin d'être uniforme sur tout le continent africain (Sawadogo, 2003).

Par ailleurs, certains Etats africains perdent même le contrôle sur une partie de leur territoire du fait des interactions transfrontalières et de la capacité de

contournement des normes officielles par certains acteurs. Au point où John Igue (cité par Weiss, 1989 : 9) n'hésite pas à les appeler «zones franches de facto», qui se détachent par leur fonctionnement de l'espace national.

A l'instar de l'ensemble des pays africains, l'Etat béninois a suivi une trajectoire presque identique à l'ensemble des pays de la sous région ouest-africaine nonobstant quelques spécificités qu'il convient de souligner. Il s'agit notamment de la période révolutionnaire dont l'origine remonte au 26 octobre 1972 suite à un coup d'Etat.

On s'accorde pour reconnaître les prouesses de la révolution et l'adhésion populaire qu'elle a suscitée dans tout le pays. Cette tendance a été renforcée par la victoire de l'armée béninoise et de son peuple face à la tentative de déstabilisation du régime du président Mathieu Kérékou en janvier 1977. Mais cette ferveur révolutionnaire fut mise à l'épreuve par la crise économique des années 80. L'Etat béninois tombe en cessation de paiement. Awoudo (2005 : 53) parle de banqueroute de l'Etat béninois. De l'option marxiste léniniste, l'Etat béninois fut contraint à adopter l'économie libérale sous la houlette des institutions de *Bretton Woods*. Le Bénin expérimente dès lors son premier programme d'ajustement structurel avec des sociaux douloureux qui d'après Akindès et Tokpanou (2005 : 6) ont amplifié la déliquescence de la situation politique. Ceci consacre l'échec de la révolution. La ferveur populaire ainsi née de la révolution s'est affaiblie (Akindès et Tokpanou, op. cit.) de même que la confiance en l'Etat. Mais cette tendance s'est infléchie avec la conférence des forces vives de la nation organisée en février 1990 en réponse à la crise économique. Cet événement qui a réuni l'ensemble des forces vives de la nation a débouché sur des réformes démocratiques et a amené l'élection d'un premier ministre Nicéphore Soglo. C'est avec ce dernier que le Bénin a connu son deuxième programme d'Ajustement (PAS). Il parvint à rétablir les grands équilibres budgétaires et relancer l'économie béninoise. La situation économique d'avant avait été si critique que les Béninois, en dépit des austérités budgétaires et des mesures drastiques inhérentes au PAS, eurent l'impression d'un retour à la vie de l'Etat. Il s'agit donc d'une tendance atypique. A tout ceci, il faudrait ajouter l'effet structurant des dynamiques politiques et sociales inhérentes au pays.

2.1.2. Le Bénin, une démocratie citée en exemple en Afrique francophone

Laboratoire de la démocratie sur le continent africain (Dan, 2011 : 187), cité comme modèle de démocratie moderne en Afrique (RSF, 2009)³⁰ ou modèle de transition politique ayant influencé le dynamisme politique des pays francophones du début des années 1990 (Guèye, 2009 : 5), le Bénin jouit d'un

³⁰ REPORTER SANS FRONTIERE (2009) *Rapport mondial, Bénin, fiche réactualisée en avril 2009*, [en ligne], <http://fr.rsf.org/report-benin,2.html>, consulté en juin 2013.

statut de “pays libre” depuis 2002 d’après différents rapports annuels de Freedom House, statut qu’il a conservé jusqu’en 2013 (Freedom House, <http://www.freedomhouse.org>).

Le début du processus démocratique au Bénin remonte donc au mois de février 1990 avec la tenue d’une Conférence dite des « Forces Vives de la Nation », événement destiné alors à apporter une réponse à la crise économique et politique à laquelle le pays était confronté après plus d’une décennie de régime militaro-marxiste. Ceci a conduit à l’adoption d’une nouvelle constitution en décembre 1990 avec un multipartisme intégral et des institutions de contre-pouvoir. Depuis lors, on assiste à une alternance régulière et sans violence à la tête du Bénin, ce qui contraste quelque peu avec certaines situations enregistrées ailleurs en Afrique. Le tableau n°2 ci-après présente les résultats des élections présidentielles de 1996 à 2011.

Tableau 2 : Résultats des élections présidentielles en République du Bénin de 1996 à 2011.

Candidats	Années							
	1996		2001		2006		2011	
	Suffrage	%	Suffrage	%	Suffrage	%	Suffrage	%
Mathieu KEREKOU*	999 453	52.49	1 282 855	83.64				
Nicéphore SOGLO ³¹	904 626	47.51						
Bruno Ange AMOUSSOU			250 940	16.36				
Thomas Boni YAYI*					1 969 308	74.51	1 579 550	53.14 ³²
Adrien HOUNGBEDJI					673 763	25.49	1 059 396	35.64
Autres candidats							333 499	11.22
Total suffrages exprimés	1 904 079	100	1 533 795	100.	2 643 071	100	2 972 445	100

* : Elu Président

Source : Cour Constitutionnelle du Bénin, www.cour-constitutionnelle-benin.org.

Quant aux résultats des élections législatives, ils sont présentés dans le tableau n°3 ci-après.

³¹ Monsieur Nicéphore SOGLO a été élu Président à l’issue du 2^{ème} tour des élections présidentielles de 1991 avant d’être battu par son prédécesseur, Mathieu KEREKOU en 1996.

³² Le Président sortant, Thomas Boni YAYI a été élu dès le premier tour, une première dans l’histoire démocratique du Bénin depuis 1991.

Tableau 3 : Résultats des élections législatives en République du Bénin de 1995 à 2011.

Partis ou alliances de partis	Années				
	1995	1999	2003	2007	2011
RAP	1				
RDL-Vivoten	2				
Nouvelle Génération PDDM-UNSP	2				
PSD	7	9			
UDS	5				
RB	16	27	15		
ASD	1				
FARD ALAFIA	7	10			
PCB	1				
ADP	1				
MNDD	1				
UNDP	1			2	
Alliance caméléon	1				
Alliance IPD	3				
NCC	3				
RDP	1	1	1		
PRD	17	11	11	10	
MERCI		2			
CAR DUNYA		3			
Alliance RPR-UNSD		1			
Alliance IPD		4			
PDB		1			
RUND		1			
Alliance Etoile		4	3		
PNE		1			
MADEP		6	9		
PS		1			
Alliance Sourou		1			
AFP			1	1	
IPD			2		
LNA			2		
Alliance MDC-PS-CPP			2		
MDS Allo do alômè			1		
FORCE CLE			5	4	
UBF			31		
PDPS				1	
UPR				3	2
RE				1	
AR				2	
ADD				20	

Partis ou alliances de partis	Années				
	1995	1999	2003	2007	2011
FCBE				35	41
CBE				2	
FE				2	
Alliance AMANA					2
Alliance G13					2
UB					2
AFU					2
Alliance Cauris2					2
UN					30
Total de sièges	70	83	83	83	83

Source : Cour Constitutionnelle du Bénin, www.cour-constitutionnelle-benin.org.

Le Parti du Renouveau démocratique (PRD) et le Parti Renaissance du Bénin (Rb) apparaissent comme les partis les plus représentés au parlement durant les mandatures 1995-1997 et 1997-2003. Cette tendance a été modifiée durant la mandature 2003-2007, année au cours de laquelle l'Union pour le Bénin du Futur (UBF), une alliance gouvernementale a gagné 31 sièges de députés sur un total de 83. La mandature 2007-2011 et celle en cours (2011-2016) ont été/sont dominées par les Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), une nouvelle alliance politique dont l'émergence est à relier avec l'arrivée de Thomas Boni YAYI à la tête du Bénin en avril 2006. Les implications à l'échelle locale de ces dynamiques nationales méritent intérêt.

Le système judiciaire y est considéré comme indépendant mais vulnérable à la corruption (Freedom House, 2006)³³. Le contrôle de constitutionnalité des lois y est considéré comme souvent largement accessible (Guèye, 2009 : 13) et le contrôle des élections ouvert (Meledje, 2009 : 147). A la différence de nombreux pays africains, l'opposition y jouit d'un statut particulier. Le pays est marqué par une pléthore de partis politiques³⁴ et le système de partis politiques y est considéré comme faiblement polarisé idéologiquement (Stroh, 2008 : 61). On comprend dès lors que le parti politique le plus fort au Bénin n'a jamais gagné plus d'un tiers des sièges parlementaires (Stroh, 2008 : 53) situation considérée par Stroh comme singulière en Afrique. Le système de partis politiques au Bénin reste caractérisé par une atmosphère fraternelle (Stroh, 2008 : 75). L'autochtonie et l'argent y apparaissent comme les principaux facteurs déterminant le choix des électeurs aussi bien pour les élections nationales (Olodo et Sossou, 2008) que locales (Mètodjo, 2007). Creevy et al (2005 : 489) parlent d'ethnicité comme ressource politique. Ce qui est loin d'être une spécificité béninoise à l'échelle africaine.

³³ La corruption au Bénin qualifiée d'endémique par *Transparency International* (2006). De 2004 à 2009, la corruption s'est globalement aggravée, le Bénin étant passé du 88^{ème} au 106^{ème} rang sur la période après un pic réalisé en 2006 où la situation s'est vraiment dégradée (121^{ème} rang sur un total de 163 pays classés).

³⁴ Le Bénin comptait 145 partis politiques officiellement enregistrés à la date de juin 2012.

En fait, la démocratie béninoise n'en demeure pas moins ambiguë. Il convient de préciser qu'historiquement, la démocratie n'est pas une nouveauté au Bénin. Le premier parti politique créé au Bénin, l'Union Progressiste Dahoméenne (UPD) remonte au mois d'avril 1947 dans le cadre des Assemblées Constituantes instituées par la métropole (Kougniazondé, 2008 : 34). Marquée par un tripartisme régionalisé (Stroh et Wantchékon, 2008 : 14), par une série de coups d'Etat militaires (2009 : 13), cette démocratie a globalement fonctionné comme un modèle chaotique (Le Meur, 2006 : 11) avant d'être interrompue durant la période 1972 – 1990 pendant le régime marxiste léniniste. C'est à l'issue de ce régime que le pays a organisé la Conférence des Forces Vives de la Nation sus référencée.

2.1.2. Organes de contre-pouvoir et fonctionnement

Les institutions de contre-pouvoir au Bénin sont le pouvoir législatif, la Cour constitutionnelle, le pouvoir judiciaire, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Conseil Économique et Social et le Médiateur de la République. A ces institutions, il faut ajouter d'une part la presse même si la loi fondamentale ne la mentionne pas explicitement comme un contre-pouvoir. Il y a d'autre part l'opposition politique.

Gardienne de la Constitution en ce sens qu'elle assure la suprématie de la Constitution sur tous les actes émanant des pouvoirs publics, garante des droits de l'homme (Dossou, 2009 : 12), la Cour Constitutionnelle béninoise est composée de 7 membres dont 4 sont désignés par le Parlement et 3 par le Président de la République. D'après Badet (2010 : 6), cette composition est de nature à favoriser le contrôle de l'organe constitutionnel par le pouvoir exécutif. En outre, le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est 4 ans renouvelable une seule fois, une disposition qui d'après Djogbénou (2010 : 6-7) produirait les mêmes effets que la composition de l'organe constitutionnelle. Pour l'auteur, la limitation de mandat est de nature à pousser ceux qui y siègent à faire allégeance au pouvoir exécutif dans l'espoir d'être récupéré par ce dernier à travers la nomination à d'autres fonctions à l'expiration de leurs mandats. Mais en dépit de ces facteurs limitant l'indépendance de l'organe constitutionnel, Djogbénou (2010 : 6l) relève que cette institution de contre-pouvoir s'est bâtie une solide réputation d'indépendance et de respectabilité. Badet (2010 : 5) souligne que la Cour Constitutionnelle a joué un rôle important comme organe protecteur des droits fondamentaux et comme organe de régulation. Ce qui n'empêche guère que certaines des décisions de la Cour Constitutionnelle dont les avis sont sans recours fassent l'objet de contestation tant de la part du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif que des partis politiques (Quinsou, 2005 : 83).

A l'instar de la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuelle souffre du même handicap en raison de sa composition, laquelle d'après Dossa (2005 :

37) favorise des tentatives de récupération par les acteurs de la vie politique. Toutefois, l'organe en charge de la régulation de la presse au Bénin s'est ouvertement opposé à la tentative du Ministre en charge de la communication de remettre en cause sa décision sur l'attribution des fréquences au titre de l'année 2008 (Zato, 2008)³⁵.

Quant au pouvoir judiciaire, il est marqué par des immixtions du pouvoir exécutif dans son fonctionnement (Djogbénou, 2010 : 6), situation en partie favorisée par une disposition de la constitution qui en fait du Président de la République le garant.

Le Parlement béninois a pour compétence majeure le contrôle de l'action gouvernementale. Mais il est limité dans l'exercice de ses prérogatives par le pouvoir exécutif. C'est du moins ce qui ressort de l'opinion de Badet (2010 : 145) d'après qui les compétences du Parlement sont minées par les pouvoirs spéciaux du Président de la République. Ceci dit, rarement la mouvance présidentielle a été majoritaire au sein de l'Assemblée Nationale (Badet, 2010 : 149). Ce qui constitue a priori un gage d'indépendance du pouvoir législatif.

Moins important, le Conseil Economique et Social émet des avis sur la politique sociale et économique du gouvernement. Mais ces avis sont consultatifs et n'ont aucune valeur contraignante pour le Gouvernement.

Quant au Médiateur de la République, il s'agit du dernier organe de contre-pouvoir institutionnel mis en place au Bénin (loi N° 2009-22 du 11 août 2009). Le Médiateur de la République reçoit les griefs des administrés relatifs au fonctionnement de l'administration publique à différents niveaux (centrale, déconcentrée, décentralisée). Il les étudie afin d'y apporter des solutions équitables. Il suggère au Chef de l'Etat des propositions visant un meilleur fonctionnement et à l'efficiencia des services publics. Il contribue de façon générale à l'amélioration de l'Etat de droit et de la gouvernance administrative (Article 8 de la loi sus-référencée).

Concernant l'opposition politique, elle est dotée d'un statut régi par la Loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition (Badet, 2010 : 134). Par opposition, il faut entendre « l'ensemble des partis, alliances de partis ou groupes de partis politiques qui, dans le cadre juridique existant, ont choisi de professer pour l'essentiel, des opinions différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique. » (Badet, op. cit.). Mais le leader de l'opposition

³⁵ Voir déclaration de la HAAC suite à l'intervention du ministre chargé de la communication, monsieur Désire ADADJA, consécutivement à la publication de la décision n°08-008/HAAC du 30 janvier 2008 portant attribution de fréquences aux promoteurs retenus sur concours pour l'installation et l'exploitation de radiodiffusions sonores et de télévisions privées, déclaration en date du 07 février 2008 (<http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-16477594.html> (consulté le 14 juin 2013)).

attend toujours d'être connu en dépit de la promulgation de la Loi consacrant le statut de l'opposition. L'existence réelle de cette institution est donc toujours attendue.

Quant à la presse, en 2006, le Bénin était considéré comme le premier pays africain en matière de liberté de presse (soit 23^{ème} au plan mondial) au côté du Mali d'après Reporters Sans Frontières. Sur la période 2002-2006, la presse y est considérée comme libre et l'environnement politique, légal et économique relativement favorable à la liberté de presse d'après les différents rapports de *Freedom House* sur la période. La liberté de presse y est garantie par la constitution et une loi portant libéralisation de l'espace audiovisuel y est en vigueur depuis 1997 (Loi 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin). Mais la situation en matière de liberté de presse s'est dégradée, notamment depuis 2008 où le Bénin est depuis lors considéré comme une zone de problèmes sensibles par Freedom House (voir Reporters sans frontière pour avis similaire).

Le paysage médiatique s'est relativement diversifié au cours de ces dernières années. D'une situation de monopole jusqu'en 1997 (monopole jusqu'à la veille de la loi 97) avec la seule radio publique et son antenne de Parakou, le Bénin est passée à 63 radios en 2003 puis à 71 (Chaboussi, 2010 : 9) ou 77 (Boukari Madougou, 2010 : 44) en 2010. Il s'agit d'autant de ressources à la portée des différents acteurs dans le cadre du processus de décentralisation amorcé en 2003. Cela dit, on observe une asymétrie spatiale en matière d'implantation radiophonique. Potentiellement, cette prolifération médiatique est propice à une démultiplication du droit de parole, une ressource de pouvoir présentée comme spécifique par Le Bart (2001).

Couplée avec le contexte démocratique et un taux de pénétration du GSM relativement élevé (ATRPT, 2010, cité par Chabossou, 2010 : 9)³⁶, cette prolifération médiatique a favorisé la grogne via les radios, phénomène présenté par Jérôme Carlos³⁷ comme une "réponse à la faillite des partis politiques et comme un moyen de sortir le débat social des périmètres réglementaires...". Quant au paysage télévisuel, en plus de la chaîne publique, le pays compte aujourd'hui cinq chaînes de télévision privées commerciales. Certaines d'entre elles disposent de relais à l'intérieur du pays.

La presse écrite quant à elle comprend 105 quotidiens dont une quarantaine observe une régularité de parution, 12 bihebdomadaires, 9 bimensuels, 1 trimestriel et 12 mensuels (HACC, 2012). On observe un effet de renforcement entre certaines radios et la presse écrite à travers les revues de presse. C'est notamment le cas avec la radio Capp FM basée à Cotonou et dont la revue en

³⁶ De 26,87% en 2007, le taux de pénétration est passé à 61,16% en 2009 d'après cette source.

³⁷ Dans sa chronique du 3 août 2011.

langue locale passe tous les jours ouvrables à 10h et en rediffusion à 18h (heure locale). Cette revue jouit d'une popularité sans égale et constitue le baromètre quotidien tant pour les gouvernants aux différentes échelles que pour les citoyens. Notons que son champ de couverture est limité à une partie du Sud du pays. Ceci dit, la presse n'est pas libre pour autant. D'après Agbota et *al* (2010 : 69)) elle est peu indépendante, le contenu médiatique étant influencé par le désir de propriétaires des médias d'offrir un vecteur qui touche le plus grand nombre possible d'annonceurs et de consommateurs d'une part et par ces derniers d'autre part.

En conclusion, la presse béninoise et plus largement les médias jouissent d'une relative liberté d'expression. Mais elle demeure vulnérable notamment en termes de régularité de parution. La haute Autorité de l'Audiovisuel garantit le respect de ses activités. Le rôle de la presse dans les dynamiques autour des politiques publiques locales mérite intérêt, comme nous le verrons infra.

En résumé, le Bénin est doté d'organe de contre-pouvoir. Mais les dispositions constitutionnelles créent une dépendance institutionnelle entre ces contre-pouvoirs et le pouvoir exécutif. Ce qui limite a priori l'indépendance de ces organes de pouvoir. En outre, on assiste à des ingérences de la part du pouvoir exécutif dans le fonctionnement des organes de contre pouvoir.

2.1.3. Une administration publique politiquement fragmentée

L'administration publique béninoise est politisée (Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs/MAEP, 2007 ; Awoudo, 2005). Par conséquent, potentiellement, la complicité politico-administrative de l' élu local et des acteurs communaux avec l'administration publique/ou les représentants de l'Etat central pourrait s'avérer déterminante dans l'issue des politiques publiques locales.

A l'instar de la plupart des Etats africains présentés comme souffrant d'un déficit de légitimité (Le Meur et *al*, 1998 : 19 ; Le Roy, 1997) ou d'une faiblesse (Leloup et *al*, 2004 : 99 ; Ndegwa, 2002 : 29 ; Bourdin, 2000 :80 ; Otayek, 2000), le Bénin reste touché par la faiblesse de l'acteur public national. Le Meur et *al* (1998) parlent « d'Etat local incapable d'imposer ses normes, renonçant même à tenter de les faire valoir » en parlant du Bénin pendant que Dan (2011 : 188) relève l'incapacité étatique en matière de politique publique efficace. En tant qu'acteur public local, les organes de pouvoir décentralisés pourraient être affectés par l'image globale d'acteur public affaibli.

2.1.4. Un paysage associatif riche

Sur un plan associatif, le contexte organisationnel béninois paraît particulièrement riche. A la date de juin 2012, le pays comptait au total 7 290 associations (Service des associations et des partis politiques du Ministère en charge de l'Intérieur). Ce chiffre ne tient pas compte des enregistrements faits au

niveau des six (6) préfectures fonctionnelles depuis 2003, année à partir de laquelle l'enregistrement de la plupart des associations (excepté les associations religieuses et les ONG internationales) a été décentralisé au niveau des départements. L'année 2002 a enregistré à elle seule 2 218 associations contre 1 à 703 par an au cours des années antérieures. Outre le souci d'occuper l'espace laissé par un Etat présenté comme faible (Mongbo, 1996, Awoudo, 2005 : 53), tendance aggravée par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel dès la fin des années 1980 (Akindès et Tokpanou, 2005 : 6), la prolifération des religions d'obédience pentecôtiste et des religions néo-traditionnelles (Barbier et Dorrier-Apprill, 2002), cette évolution exponentielle s'explique aussi par la décentralisation de l'aide au développement³⁸ (Bierschenk, 2006) et l'annonce des élections communales. Il nous est difficile de préciser leur poids dans l'ensemble des associations. Au titre de ces associations, on peut citer notamment les Organisations non gouvernementales (ONG), les associations confessionnelles et les associations de développement.

A ces acteurs, il convient d'ajouter notamment la chefferie traditionnelle et les *big-men*. Actives dans différents domaines et secteurs, les ONG passent au Bénin pour des intermédiaires « crédibles » des bailleurs de fonds étrangers pour organiser le développement participatif (Bierschenk, 2005 : 18). Egalement active dans les secteurs sociaux (Adjimon, 2003 : 2), dans la gestion du foncier (Le Meur, 2005), courtisée par les politiciens (Lalèyè, 2008 : 131 ; Le Meur, 2006 : 38 ; Mayrargue, 2002), la chefferie traditionnelle béninoise est présentée comme détenant une forte influence sur l'élite politique régionale, en particulier au Nord-Bénin (Badou, 2003 : 37) et sur l'élite nationale (Hounkpè, 2008 : 196). Quant aux associations de développement, elles y sont également actives dans différents secteurs et ont constitué d'après Bierschenk (2005 : 11) d'importants tremplins pour les carrières nationales des politiciens locaux tout au long des années 1990. Le courtage confère des formes de ressources spécifiques (sociales, linguistiques, cognitives, etc.) au courtier (Mongbo, 1996) et entraîne une transformation du champ du pouvoir local, du fait des compétences spécifiques qu'il apporte et qui dévalorise les ressources des tenants du pouvoir local (Le Meur, 2000 : 104). Le rôle potentiel de ces acteurs dans le contexte de décentralisation paraît donc a priori majeur et mérite intérêt. Mais celui-ci fait également l'objet de polémique. Gbégnonvi relève une politisation³⁹ de plus en plus grande de la chefferie traditionnelle et pointe les risques de banalisation et de dérision pendant que Le Meur (2006 : 32) invite à éviter toute idéalisation de celle-ci. Mètojo (2007 : 113) met l'accent sur les guerres autour des trônes au sein de la chefferie traditionnelle. De Crouzel (2007 : 18) note que de nombreuses associations et ONG sont créées par des acteurs politiques pour renforcer leur implantation au sein de la société civile et participer dans le même

³⁸ Ce qui n'est pas sans lien avec le précédent facteur.

³⁹ Ouédraogo (2006 : 22) rapporte une tendance similaire à propos du Burkina où des chefs traditionnels se font élire maires de commune.

temps à la captation des ressources des projets de développement. Bierschenk (2005 : 11) pointe la logique rentière des ONG.

Certes, toutes les associations ne sont pas actives et certaines n'existent que de nom. On peut en dire de même des ONG. De plus, toutes les associations n'ont pas une vocation publique. A tout ce qui précède, il convient d'ajouter qu'on observe une asymétrie de la répartition des ONG et des associations dans l'espace. La prudence reste donc de mise quant à toute tentative de généralisation.

2.2. Réforme de décentralisation au Bénin : aperçu historique et caractéristiques

Comme annoncé dans l'introduction de ce chapitre, le Bénin a amorcé la mise en œuvre de ses réformes de décentralisation avec la tenue des premières élections communales démocratiques en décembre 2002 et janvier 2003 suivies de l'installation des Conseils Communaux en février 2003. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) dont l'objectif général est de « créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. Il s'agit de faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure, le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional » (MDGLAAT (2010 : 11). De ce fait, la décentralisation au Bénin s'inscrit clairement dans l'objectif de développement.

Après un bref aperçu historique des réformes de décentralisation au Bénin, le présent chapitre en aborde les caractéristiques aussi bien dans sa conception que dans sa mise en œuvre. Il tente par la suite de la situer par rapport aux modèles rapportés dans la littérature tout en abordant ses implications potentielles pour l'action publique locale.

2.2.1. La décentralisation au Bénin : aperçu historique

Historiquement, le Bénin a traversé plusieurs phases de réformes territoriales, lesquelles peuvent être regroupées en quatre périodes : (i) la période précoloniale, (ii) la période coloniale, (iii) la période allant des indépendances (1960) à 1974 et (iv) celle allant de 1974 à 2002, année précédant la décentralisation proprement dite.

La période précoloniale fut marquée par l'existence de royaumes indépendants les uns des autres. L'espace précolonial de l'actuel Bénin était constitué de royaumes jouissant d'une autonomie politique différenciée et dont le système monarchique présenté comme fortement hiérarchisé et centralisé (Langley et al, 2005 : 13), reposait sur des ministres et des gouverneurs provinciaux. Les marchés et les cités-palais apparaissent comme étant les principaux instruments de contrôle de leurs sujets par les monarchies.

A la différence de l'espace précolonial, l'espace colonial est présenté comme étant marqué dans un premier temps par un pouvoir hiérarchisé et concentré reposant sur le pouvoir militaire. A ce propos, Langley et al (op. cit.) note que l'administration coloniale était organisée suivant le modèle ci-après : ministre de la France d'Outre-mer (basé à Paris) ; gouverneurs généraux d'Afrique occidentale (Dakar) et d'Afrique équatoriale (Brazzaville) ; gouverneurs de la colonie (Porto-Novo), commandants de cercle, chefs de subdivision et chefs de canton. Les cercles, subdivisions et cantons ont été maintenus avec les indépendances en 1960 et ce jusqu'en 1972. Ceux-ci étaient reliés à des services centraux basés à Cotonou et Porto-Novo et disposaient de relais à différents niveaux. Langley et al (2005 : 15) en parlent en termes de "déconcentration technique". C'est dans ce contexte qu'est intervenue la révolution marxiste léniniste en 1972.

Cette évolution était consécutive aux différentes crises sociopolitiques enregistrées depuis les indépendances. Symbolisée par le slogan « Gloire au peuple, tout le pouvoir au peuple », la période marxiste léniniste a été marquée par la mise en place de nouvelles institutions d'une part (Comité central, Bureau politique et Assemblée nationale révolutionnaire) et un glissement du découpage territorial en vigueur au cours de la période antérieure d'autre part. Le département devient province, entité désormais dirigée par un Préfet. La sous-préfecture devient district avec à sa tête un chef de district dont le ressort comprend deux niveaux administratifs inférieurs. Il s'agit de la commune (rurale ou urbaine⁴⁰ dirigée par un maire et du village/quartier administré par un délégué à la tête d'un Conseil villageois ou de quartier au sein duquel siègent paysans, jeunes, femmes et intellectuels respectivement désignés par leur couche sociale suivant un quota bien défini⁴¹. Comparativement aux périodes antérieures, l'innovation majeure de cette période fut l'élection du maire par l'ensemble des conseils villageois relevant de son ressort, notent Langley et al (2005 : 15). Mais ils précisent qu'on ne saurait parler de décentralisation au vrai sens du terme. Le pouvoir décisionnel était toujours concentré aux mains du Comité central et du Bureau politique pendant que maires et délégués avaient un rôle purement administratif (Langley et al, op. cit.). Le Meur et al (1998 : 19) parlent de situation de pré-décentralisation. Un autre changement relevé par les auteurs au cours de

⁴⁰ L'Arrondissement d'aujourd'hui.

⁴¹ Les dernières élections organisées suivant ce mode de représentation avant 2003 remontent à 1986.

cette période fut la restriction des libertés associatives et individuelles consécutive à un encadrement militaire et idéologique jugé fort (Langley et al, 2005 : 15). Le Meur (2004) souligne à propos de cette période qu'il qualifie de patrimoniale que les acteurs locaux se créaient des espaces à la marge et ne se contentaient guère d'obéir aux ordres du sommet. Langley et al (2005 : 15) rapportent que d'importants progrès en matière de santé, d'éducation primaire, d'encadrement et d'équipement agricole ont été accomplis au cours de cette période. En revanche, les progrès économiques furent mineurs, conduisant à une crise économique sans précédent dont la conséquence fut l'obligation d'adoption du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) dès 1987 suivie du gel du recrutement dans la fonction publique et des mesures douloureuses au plan social.

Le désenchantement consécutif à cette situation fut récupéré par l'opposition politique jusque-là condamnée à la clandestinité ou à l'exil et a amené la Conférence Nationale sus-référencée, événement à l'issue duquel le germe de la décentralisation fut semé.

La décentralisation comme la déconcentration n'est pas un phénomène nouveau au Bénin, le pays ayant été marqué par des expériences de gestion décentralisée à certains moments de son histoire. Mais comme le rappellent Bako-Arifari et al (2004 :17-22), la décentralisation, en tant que réforme du pouvoir local et de la gestion des ressources collectives locales, a été décidée par la Conférence des Forces Vives de la Nation en février 1990 dans le cadre du processus de démocratisation. Cet événement fait suite à la situation de crise aiguë qu'a connue le Bénin dans les années 80. Au titre des décisions majeures prises à la conférence sus-référencée, nous en mentionnons trois :

- l'abandon de l'idéologie marxiste léniniste, alors tenue pour responsable de la déliquescence économique et social dans lequel le Bénin était plongé,
- l'adoption d'un régime démocratique alors désigné sous le nom de « Renouveau Démocratique » ;
- l'option décentralisation, ceci permit d'inscrire cette réforme dans la nouvelle constitution en ses articles 98, 151-153 « les collectivités territoriales s'administrent librement par les conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales», constitution adoptée le 11 décembre 1990.

La Conférence Nationale s'est donc révélée comme une opportunité de problématisation de la gestion centralisée et comme une fenêtre d'opportunité pour la décentralisation. Jacob (1998 : 136) invite à nuancer le déterminisme de la Conférence Nationale dans l'avènement de la décentralisation au Bénin. C'est

du moins ce qui ressort de ces propos « On donne ainsi l'impression qu'une volonté venue d'en haut, celle de l'Etat central – largement poussé en l'occurrence par les institutions de *Bretton Woods* et les coopérations bilatérales, rencontre un souhait formulé 'd'en bas », celui des populations, dont on ne voit pas comment elles pourraient déceimment s'opposer à leur « libération », libération qu'elles ont par ailleurs éventuellement réclamée (ou « fait » demander) dans d'autres forums (conférences nationales....) ». Comme écrit supra, le débat sur la décentralisation au Bénin et de façon plus générale en Afrique de l'Ouest est antérieur au début des années 70 d'après Jacob (1998 : 135).

Forts de l'adoption de la constitution et donc de la force de loi qu'elle confère à l'ensemble des décisions de la Conférence Nationale, certains projets et ONG opérant dans le domaine du développement ont, par anticipation, introduit de nouvelles modalités d'action dans l'esprit de la réforme annoncée dès le début des années 90 (Dangnon, 2009 : 17). Pour les ONG, la décentralisation était perçue comme susceptible de renforcer les démarches participatives entreprises jusque-là (Langley et al, 2005 : 17).

De son côté, l'Etat béninois tire les conséquences des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation en organisant par le biais du Ministère de l'intérieur les Etats Généraux sur l'administration territoriale en 1993. A l'issue de ce processus, cinq avant-projets de loi relatifs à la décentralisation furent élaborés. Il s'agit de (i) la loi portant administration territoriale, (ii) la loi portant organisation des communes (ordinaires), (iii) la loi portant organisation des communes à statut particulier, (iv) la loi portant régime électoral et (v) la loi portant régime financier des communes. Introduites en première lecture à l'Assemblée Nationale entre août 1997 et février 1998 suivant le cas, ces lois n'ont fait l'objet de décision finale de la Cour Constitutionnelle qu'entre octobre 1998 et décembre 1999. C'est à ce moment qu'arrive une deuxième lecture entre juillet 1998 et février 2000. Leur promulgation par le Chef de l'Etat intervint au mois de janvier 1999, excepté celle de la loi relative au régime électoral qui ne sera promulguée qu'en mars 2000 (Adjaho, 2004 : 13). Contrairement aux autres, celle portant régime électoral a fait l'objet de nombreux rejets par la Cour Constitutionnelle, d'où le retard accusé (Le Meur, 2004) : cette situation est indissociable de la sensibilité de la question électorale dans un contexte démocratique multipartite et des enjeux politiques qui y sont associés.

Grâce à la Mission de Décentralisation, structure mise en place en 1997 et dont le mandat sera développé ultérieurement, l'ensemble de ces lois furent traduites en langues nationales (10 au total) et vulgarisées auprès des différentes catégories d'acteurs et de la population. Loin d'être l'apanage de l'institution étatique, la campagne de vulgarisation a été également assurée par les ONG

(Langley et al, 2005 : 23), une attitude en parfaite cohérence avec leurs intérêts pour cette réforme tel qu'esquissé précédemment.

En dépit de la pression des bailleurs de fonds (Bierschenk, 2005; Bako-Arifari et al, 2004; Langley et al, 2005) et de cet enthousiasme de la part des ONG et projets, il fallut attendre le mois de décembre 2002 et janvier 2003 pour voir l'organisation des premières élections communales avec un taux de participation estimée à 70-75%⁴². Cette lenteur s'explique par les intérêts multiples et contradictoires et les enjeux politiques associés à cette réforme (Langley et al, 2005 : 16 ; Le Meur, 2004). L'installation des Conseils communaux ne s'est réalisée qu'en 2003. Initialement, les élections communales devaient être organisées en 1998, puis au 4^{ème} trimestre 2000 puis durant les 6 premiers mois après les élections présidentielles de 2001. A défaut de tenir sa première annonce, le gouvernement d'alors avait inauguré une pratique dite de "fils du terroir" avec la promotion de natifs à la tête des administrations sous-préfectorales. Cette procédure a été présentée par de nombreux observateurs comme relevant d'une stratégie d'ancrage du pouvoir central dans la perspective des futures élections communales redoutées jusque-là. Crainte de perte d'une bonne partie de l'électorat et de contrôle des grandes villes par la majorité présidentielle (Quotidien La Gazette du Golfe du 04 mai 2000 ; Revue de Presse de Camille Dossou du dimanche 7 mai 2000 et Quotidien Fraternité du jeudi 12 octobre 2000, cités par Langley et al, 2005 : 24), peur d'un désengagement de l'Etat de la part des partis politiques (Langley et al, op. cit.) ont constitué entre autres les principaux facteurs à l'origine du scepticisme voire de l'anxiété des acteurs politiques de part et d'autre. Ceci témoigne de la crainte de récupération de la part de différents acteurs de la réforme de décentralisation depuis son émergence dans le débat public au Bénin. De telles logiques anticipatoires constituent des sources de biais potentiels pour le processus de décentralisation.

Une observation s'impose : contrairement aux attentes, les élections locales au niveau du village n'ont pas été organisées. Les chefs de village en place depuis la transition démocratique de 1990 sont donc restés à leur poste, acteurs avec qui les nouveaux élus communaux (conseillers communaux, Maires et Chefs d'Arrondissement) allaient devoir composer. Ceci fait dire à Bako-Arifari et al (2004) et Le Meur (2004) que le processus de décentralisation au Bénin restait inachevé.

⁴² (Lalanne, 2004, cité par Langley et al, 2005 : 16)

2.2.2. La décentralisation et l'organisation politico-administrative

2.2.2.1. Organisation politico-administrative

Le Bénin compte 77 communes relevant de 12 départements⁴³. Initialement, le pays comptait 6 départements. C'est par souci d'améliorer l'efficacité de l'administration que la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant administration territoriale en République du Bénin a porté ce nombre à 12.

Le débat sur le redécoupage administratif au Bénin est bien antérieur aux réflexions sur la décentralisation. Cette réforme a servi de catalyseur pour les réflexions en cours jusque-là.

Le modèle de décentralisation au Bénin comporte un seul niveau : la commune. Elle correspond à l'ancienne sous-préfecture ou circonscription urbaine de la période antérieure. On y dénombre par conséquent 77 communes (désignées sous le nom de collectivités territoriales) dont trois à statut particulier à savoir : Cotonou, Porto-Novo et Parakou (cf. Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier). A cet égard, le Bénin a fait l'option d'une décentralisation asymétrique, les communes à statut particulier jouissant de compétences additionnelles et de l'accès à certaines ressources spécifiques sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir. Les collectivités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art.21 de Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin).

La commune comprend deux niveaux inférieurs, l'Arrondissement et le village, entités qui ne jouissent pas d'autonomie financière ni d'autonomie juridique. Au total, on dénombre 546 Arrondissements et 3628 villages au Bénin (Langley et al, 2005 : 19).

Avec une population moyenne de 138 000 habitants pour une superficie moyenne de 1462 Km², les communes béninoises paraissent a priori relativement vastes. Cotonou apparaît comme la Commune la plus peuplée du Bénin avec plus de 665.100 habitants répartis sur 79 Km² d'après le 3^{ème} Recensement Général de la Population de l'Habitat (RGPH, 2002) pendant que la Commune des Aguégus, la Commune la plus petite en effectif compte 26.650 habitants d'après la même source.

Une observation s'impose. Contrairement à l'esprit de la loi sus-référencée, les chefs lieux des nouveaux départements n'ont pas été désignés depuis 1999 à 2013. Cette situation est imputée aux gouvernements et aux parlements

⁴³ Initialement, le projet de loi comportait 11 départements et l'Atlantique incluait Cotonou. C'est sous la pression d'un groupe de députés à l'Assemblée nationale craignant visiblement la domination de Cotonou que cette ville a été séparée du lot et érigée en département, celui du Littoral. Ce qui a porté le nombre de départements de 11 à 12 dans la version finale de la loi.

successifs tenaillés par la compétition⁴⁴ des communes relevant des nouveaux départements qui souhaitaient abriter les chefs lieux et les enjeux politico-électorales qui y sont associés. Dangnon (2009 : 20-22) parle d'hésitation du gouvernement pendant que Jean-Claude Kouagou parle de "casse tête chinois"⁴⁵. Le 6 octobre 2008, le Ministre en charge de l'administration territoriale a, dans une intervention médiatique, dévoilé des propositions de chefs lieux, propositions alors officiellement présentées comme relevant de son initiative personnelle. Cet acte a été suivi d'une vague de soulèvements populaires de la part d'autres communes prétendantes. Fort de cela, le chef de l'Etat a décidé la mise en place d'une Commission le 15 octobre 2008, commission présidée par un ancien ministre Richard Adjaho pour faire des propositions dans l'esprit de contenir cette vague de protestations. De 12, la Commission Adjaho porte à 21 départements, un chiffre alors présenté par le président de la commission comme la solution la plus sage et la plus responsable compte tenu des enjeux que suscite le redécoupage. Ce nombre sera porté à 29 finalement, suite à de nouvelles manifestations qui ont amené le chef de l'Etat à demander un réexamen de son travail par la Commission Adjaho. Cette nouvelle proposition fut l'objet d'un projet de loi introduit à l'Assemblée Nationale pour examen mais dont l'adoption est toujours attendue en 2013. Ceci contraint les Préfets à assurer la tutelle sur un nombre moyen de 13 communes contre 2,65 suivant le projet de loi sus-référencé.

2.2.2.2. Organes de pouvoir décentralisé et compétences

Le modèle de décentralisation au Bénin repose sur les organes municipaux ci-après : le Conseil Communal, le Maire, les Commissions techniques du Conseil Communal, le Chef d'Arrondissement et le Conseil d'Arrondissement.

Composé de l'ensemble des conseillers communaux ou municipaux élus au suffrage universel direct au sein des Arrondissements, circonscription électorale (Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin), le Conseil communal constitue l'organe délibérant. Il est présidé par le Maire assisté de deux (cas des communes ordinaires) ou de trois adjoints (cas des communes à statut particulier). Outre l'organe exécutif, le Conseil Communal est doté de trois commissions communales obligatoires, chargées chacune d'examiner et de faire des propositions sur les questions qui lui sont soumises par l'organe délibérant. Il s'agit de :

- la commission des affaires économiques et financières,
- la commission des affaires sociales et culturelles,
- la commission des affaires domaniales et environnementales.

⁴⁴ Une compétition justifiée par les avantages associés au statut de chef lieu d'après le Ministre de la décentralisation d'alors.

⁴⁵ Cf. Quotidien Matinal du 15 octobre 2008.

Chacune de ces commissions est présidée par un bureau élu par ses membres. Le Conseil Communal peut, au besoin, créer d'autres commissions permanentes ou ad hoc sur des sujets spécifiques.

Quant à l'Arrondissement, il est dirigé par un chef d'Arrondissement, lequel se trouve à la tête d'un Conseil d'Arrondissement regroupant l'ensemble des chefs de village de son ressort.

Les communes béninoises disposent de compétences partielles touchant aux sept domaines ci-après :

- Développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme,
- Environnement, hygiène et salubrité,
- Enseignement primaire et maternel,
- Alphabétisation et éducation des adultes,
- Santé, action sociale et culturelle,
- Services marchands et investissements économiques,
- Infrastructures d'équipements et de transports : notamment la réalisation, l'entretien et la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local.

On y observe une asymétrie de compétences, les communes à statut particulier disposant de compétences additionnelles en matière d'enseignement général et de formation professionnelle, de transport et de circulation (élaboration de plan de circulation urbaine, organisation de transports urbains collectifs, installation et entretien de plan de signalisation), de sécurité et de communication (article 19 de la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier au Bénin).

Dans sa conception, la décentralisation béninoise s'apparente à une décentralisation politique multisectorielle pour reprendre le terme de Lemieux (2001 : 47). En réalité, seul un premier bloc de compétences⁴⁶ a été hérité des Sous-Préfets par les conseils communaux dès leur installation en 2003. Il s'agit notamment du personnel, du budget, du patrimoine communal, du développement local, des marchés à l'exception des marchés gérés par la SOGEMA⁴⁷, des gares routières, de l'aménagement du territoire, ... En réalité, la plupart de ces compétences n'étaient pas vraiment aux mains de l'administration sous-préfectorale mais des acteurs sectoriels générés par plus de deux décennies de dynamiques professionnelles ou associatives antérieurement décrites. Pour le second volet qui touche à l'ensemble des compétences sectorielles exercées par les ministères, le gouvernement a opté pour un

⁴⁶ Au sens de Gnonlonfoun (2005) « capacité ou le pouvoir d'agir conféré à une autorité ou à une entité administrative ou territoriale ».

⁴⁷ Société générale de gestion des marchés autonomes ; il s'agit de certains grands marchés jugés stratégiques pour l'économie nationale et dont la localisation dans une commune ne permet pas à cette dernière d'en prendre le contrôle (marchés Dantokpa, Missèbo et Saint Michel à Cotonou ; marché Arzèkè à Parakou) d'après le gouvernement.

transfert différé aux communes, en raison disait-il des exigences techniques, liées à leur exercice et pour lesquelles, les communes ne sont pas encore bien outillées (Ministre de la Décentralisation, *Territoriale n°5 du 2^{ème} trimestre 2006*). Il s'agit essentiellement de la construction des écoles maternelles et primaires ; la construction des centres de santé ; l'installation de lignes de télécommunications locales ; la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public ; la fourniture et la distribution d'eau potable ; les réseaux d'adduction d'eau en zones urbaines, et la construction des pistes rurales et des ouvrages d'art. Il convient néanmoins de souligner que suite à une modification de la loi sur la maîtrise d'ouvrage, votée par l'Assemblée Nationale au début de 2005, les communes peuvent désormais assumer le rôle de maître d'ouvrage⁴⁸, et donc exécuter directement des projets pour le compte d'un bailleur de fonds, un projet national ou d'un ministère, même dans des domaines d'activités qui n'entrent pas dans le cadre de leurs compétences (Langley et al, 2005 : 61).

Le Conseil Communal constitue l'organe délibérant (art.11 de la Loi n° 97-029 *du 15 janvier 1999* portant organisation des communes en République du Bénin). En théorie, le Conseil Communal tient quatre sessions ordinaires par an sous la présidence du Maire, séances auxquelles pourraient s'ajouter des sessions extraordinaires à l'initiative du Maire ou à la demande de la majorité absolue des Conseillers Communaux (article.17, de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999). A la différence d'une session ordinaire, la session extraordinaire ne peut excéder deux jours d'après le même article. Le Maire réunit également l'ensemble de ses adjoints et des chefs d'Arrondissements une fois par mois (art.64, de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999) dans le cadre de la gestion courante⁴⁹.

Ordonnateur du budget (art.72 de la loi sus référencée), le Maire élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire et le Conseil délibère sur ledit compte au plus tard le 1^{er} juillet chaque année (art. 50 de la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin). Cette délibération doit être transmise au Préfet pour l'approbation au plus tard 15 jours après le 1^{er} juillet (art.53 de la Loi sus référencée). Il représente la Commune devant la justice, met en œuvre les décisions de l'organe délibérant à qui il rend compte de ses activités. Il est l'unique responsable de son bilan devant le Conseil Communal à qui revient le droit d'approuver ou non sa gestion. En plus de son pouvoir exécutif, le Maire constitue le chef de l'administration communale dont les membres sont nommés ou démis par ses soins. Ce qui confère à ce dernier un pouvoir de position a priori important sur les membres de cette administration locale.

Quant au Conseil d'Arrondissement, il se réunit deux fois l'an (article 129, la Loi n° 97-029 *du 15 janvier 1999* portant organisation des communes en République du Bénin) avec obligation d'informer le Maire du projet de l'ordre du jour trois jours plus

⁴⁸ Cf. Décret d'application de la loi n° 2002-07 portant maîtrise d'ouvrage public.

⁴⁹ Il peut associer d'autres, peut y inviter avec voix consultative, les personnes dont la présence paraît utile.

tôt et de lui transmettre le procès verbal sous huitaine au plus tard (article 30 de la Loi sus référencée). Il se prononce également sur toutes les affaires concernant l'Arrondissement et donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le Conseil Communal d'après l'article 131 de la loi précitée⁵⁰.

A la différence des Conseillers communaux qui perçoivent des indemnités de session, le Maire et ses adjoints bénéficient chacun d'une indemnité mensuelle variable selon le statut (art. 29 de la Loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin). La situation est donc complètement différente de celle du Sénégal ou de la Côte d'Ivoire où les Conseillers communaux sont des salariés à plein temps (Olowu, 2003 : 48). Ceci pourrait être une source de fragilité pour les élus locaux vis-à-vis d'autres acteurs à pouvoir économique important.

De par son esprit donc, la réforme de décentralisation instaure potentiellement des dépendances et interdépendances horizontales entre les différents organes de pouvoir décentralisé mais aussi une dépendance verticale de l'acteur public communal vis-à-vis de la tutelle incarnée par le Préfet.

2.2.3. De l'élection des Conseillers Communaux et des organes de pouvoir décentralisés

2.2.3.1. De l'élection

L'élection des élus communaux et locaux et des organes de pouvoir décentralisés est régie par la Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

Les conseillers communaux en République du Bénin sont élus au scrutin de liste par suffrage universel direct, égal et secret (art.3 de la Loi n° 98-006 du 9 mars 2000) au sein de leur Arrondissement respectif. L'Arrondissement constitue la circonscription électorale (art.10) dans le cadre des élections communales au Bénin. C'est en son sein que les partis politiques ou les candidats indépendants concourent au suffrage des électeurs pour le siège de Conseiller communal par l'intermédiaire de leurs listes respectives de candidatures (constituées de candidats titulaires et de leurs suppléants, art.20). Le nombre de sièges affectés à chaque Arrondissement est fonction de sa population. Comme l'illustre l'encadré ci-après, les modalités d'attribution de sièges aux listes en compétition au sein de cette circonscription électorale varient suivant le nombre de sièges en jeu.

⁵⁰ Globalement, le Conseil de village a les mêmes obligations vis-à-vis du CA à la seule différence que ses réunions sont plus rapprochées à savoir : une fois tous les deux mois. Il a les mêmes droits en ce qui concerne les affaires de son ressort.

Encadré 1 : Modes d'attribution de siège de conseiller communal en République du Bénin

Dans les Arrondissements disposant de plus d'un siège, la liste ayant recueilli au moins 40% des suffrages au premier tour remporte la moitié des sièges (en jeux) + 1, le reste des sièges est affecté suivant le quotient électoral et la "règle du plus fort reste". Si aucune liste n'atteint la barre des 40% des votes au premier tour, un second tour est organisé entre les listes ayant atteint le seuil de 10%. Concernant les Arrondissements à un seul siège, la liste qui obtient plus de 50% des suffrages au premier tour l'emporte. Dans le cas contraire, un second tour est organisé entre les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour. Le candidat ayant recueilli la majorité absolue des voix l'emporte au second tour dont le délai d'organisation est fixé par la loi électorale.

Source : Articles 96, 97, 98, 99 et 100 de la Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin

L'élection intervient après 15 jours de campagne précédant la date de la tenue du scrutin (art.30). Le Conseil Communal ainsi constitué est installé dans un délai maximum de deux semaines sous l'autorité du Préfet du département dont relève la Commune ou de son représentant dûment mandaté⁵¹ et en présence de la majorité des conseillers élus. C'est à cette occasion qu'il est procédé à l'élection du Maire, de ses adjoints, des responsables de Commissions et des chefs d'Arrondissement à la majorité relative des conseillers communaux présents ou représentés (procuration) par scrutin secret et uninominal à un tour. Un deuxième tour n'intervient qu'en cas d'égalité de voix au premier tour. Il convient de rappeler que le nombre de mandats demeure illimité tant pour le poste de Maire que celui du chef d'Arrondissement ou de responsable de commission technique. Contrairement à ce qui prévaut en France (à titre d'exemple), tout cumul de mandats national et local est interdit au Bénin (art.29 de la Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin) « Nul ne peut cumuler plus de deux mandats électifs au niveau local. Tout cumul de mandats national et local est interdit ». Au titre des fonctions incompatibles avec celle de Maire, figure celle de ministre, député et membres de toutes autres institutions de la République (Cour constitutionnelle, Cour suprême, Haute cour de justice, Conseil économique et social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, Préfet,...). Ceci prive les élus locaux béninois de la ressource stratégique qu'est la position dans les institutions nationales.

A la différence du Conseil Communal et de son organe exécutif, les commissions techniques peuvent accueillir des non élus sur accord du Maire. Généralement il s'agit de personnes reconnues pour leur expertise et couramment désignées

⁵¹ Mais contrairement à cette disposition du code électoral, certains Conseils Communaux issus des élections de 2008 ont été installés plus de 10 mois après pour présomption de fraude électorale. Ce n'est qu'après avis de la Cour Suprême, juge du contentieux électoral dans le cadre des élections communales que le gouvernement alors auteur des plaintes de fraude a procédé à l'installation desdits conseils communaux.

sous le nom de personnes ressources. Ceci invite à s'intéresser au rôle des commissions techniques dans les processus d'action publique locale.

Contrairement à la situation de 2003, les élections communales de 2008 ont été couplées avec les élections locales. Ceci a permis de renouveler les Conseils de villages et leurs chefs en place depuis 1990. Ces élections locales permettent potentiellement de mettre en cohérence les luttes et proximités politiques au sein des Conseils Communaux avec l'échelle villageoise. D'un effectif de 1199 dont 48 femmes (soit 4% des conseillers communaux) en 2003, (Langley et *al*, 2005 : 26-27), le nombre de conseillers communaux est passé à 1323 dont 59 femmes⁵² avec les élections de 2008 (Renaud et *al*, 2009), une évolution consécutive à l'augmentation de la population avec le maintien du quotient électoral.

25% des élus communaux durant la période 2003-2008 (Langley et *al*, 2005 : 27) était des indépendants. Il paraît difficile d'avancer un chiffre à propos de la 2^{ème} mandature, mais d'après de nombreux observateurs de la vie politique béninoise, cette catégorie d'acteurs politiques locaux a reculé entre la première et la deuxième mandature. Potentiellement, l'émergence de cette catégorie d'élus pourrait consacrer la fin du monopole des partis politiques dont se réclament seulement 25,78 % des Béninois (Olodo et Sossou, 2008) et qui constituerait une source potentielle de nouvelles dépendances et interdépendances au sein de l'espace communal. Frustrés par les modes de désignation aux élections jugés peu démocratiques (Bierschenk, 2005 : 10) et les luttes d'influence internes inhérentes à toute organisation, il se pourrait que certains acteurs des familles politiques traditionnelles se constituent en indépendants. Ceci peut potentiellement contribuer à davantage de fragmentation politique du local⁵³. Les élections communales de 2008 se sont traduites par un taux moyen national de renouvellement de 80% des conseillers (Renaud et *al*, 2009 : 5). A priori, un tel niveau de renouvellement pourrait infléchir les dynamiques antérieures autour des politiques publiques locales. Néanmoins, renouvellement n'implique pas forcément alternance. Car il n'implique pas forcément un changement de majorité au sein du Conseil Communal, encore moins celui du Maire. De même, les interactions entre les anciens et les nouveaux conseillers invitent à relativiser une telle hypothèse.

⁵² Présentes dans 40 communes sur les 77 que compte le Bénin.

⁵³ Dans le souci de limiter cette fragmentation mais aussi de réduire les risques de fraude électorale et le coût d'impression des bulletins de vote jugé de plus en plus élevé pour un pays comme le Bénin à travers la standardisation du bulletin de vote (unique pour le cas du Bénin) dans l'espace communal, le législateur a procédé à des changements dans le code électoral. En effet, aux dernières élections communales de l'ère de la décentralisation politique au Bénin en 2008, chaque liste a eu l'obligation de se présenter sur toute l'étendue de la Commune c'est-à-dire dans tous les Arrondissements ; ce qui n'était pas le cas en 2002 où une liste pouvait se contenter de se présenter dans un seul Arrondissement. Ce durcissement des règles électorales peut être interprété comme une tentative de reprise en main de la part des partis politiques après l'expérience de la première mandature.

En dépit de l'ouverture des élections communales aux candidatures indépendantes et malgré l'image peu reluisante attribuée aux partis politiques au Bénin, l'ensemble des 77 Maires que compte aujourd'hui le Bénin sont issus des partis politiques. Cette situation trouve en partie sa justification dans les propos de Bierschenk (2005 : 5) d'après qui les élus locaux n'ont de chance d'arriver au sommet (le poste de maire), que s'ils sont soutenus par les réseaux de l'élite politique nationale. Guèye (2009 : 9) nous apprend que de nombreuses municipalités à travers l'Afrique sont aujourd'hui dirigées par des citoyens n'appartenant à aucun parti politique. Le Bénin apparaît encore comme une singularité du continent.

Ajouté à leur rôle dans le choix des candidats aux élections communales, l'influence de l'élite nationale ou des partis politiques⁵⁴ dans l'élection des élus communaux et du Maire est potentiellement structurante d'une dépendance de l'autorité communale et des élus locaux vis-à-vis de cette élite ou des partis politiques. Seuls 17 maires ont été reconduits à leur poste avec les élections de 2008, soit un taux de reconduction de 18% seulement⁵⁵. Le bilan jugé globalement négatif des élus (cf. *Territoriale n°12 du mois d'août 2008*) peut expliquer la non reconduction de la candidature de certains Maires par leur parti politique. Ceci peut aussi être justifié par un souci d'équité entre les groupes ethniques au sein d'une commune (cas de la ville de Porto-Novo, cf. *Territoriale n°12 du mois d'août 2008*). Cependant, l'ampleur de ce renouvellement s'explique aussi par l'entrée en liste de la mouvance présidentielle FCBE, parti dont les candidats ont bénéficié d'un soutien relativement affiché de la part de certains hauts responsables du pouvoir central.

Il convient de relever le décalage entre espace de compétences (Commune) et territoire politique (Arrondissement). Un tel décalage peut avoir des effets structurants importants sur les dynamiques de politique publique dans l'espace communal.

2.2.3.2. De la destitution des élus

Au Bénin, le Maire peut faire l'objet de destitution de la part de ses pairs suivant des modalités prévues à cet effet.

La première mandature des Conseils Communaux (2003-2008) a enregistré 8 destitutions de Maires dont six approuvées par le préfet, l'autorité de tutelle. Ces

⁵⁴ Le rôle des partis politiques dans la sécurisation des voix est crucial. Cette sécurisation se fait en général par le biais de retraite tenue parfois d'après Bierschenk (2005 : 20) à l'extérieur du Bénin, pratique doublée quelque fois de kidnapping de conseillers du camp adverse à qui des procurations sont arrachées. Dans de nombreux cas, ces retraites sont sanctionnées par des pactes librement consentis ou imposés à travers l'administration d'une potion présentée comme magique et porteuse de malédiction en cas de violation (témoignage d'élus et de responsables politiques locaux, Commune de Zakpota, avril 2004).

⁵⁵ Il convient néanmoins de signaler que 7 mois avant ces élections, 7 maires ont été élus députés au terme des élections législatives de mars 2007. Ils ont donc quitté leur poste pour l'Assemblée Nationale, le cumul des mandats étant proscrit par la loi au Bénin.

destitutions ont eu lieu pour des motifs qui, d'après Langley et al (2005 : 25) ne sont pas toujours compris de l'opinion. Dangnon (2009) parle de « désordre des destitutions ». Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) repris par Badet (2010 : 14) parle de destitution fantaisiste. Comme l'illustre le tableau n°4 ci-après, les motifs de destitution des maires au Bénin varient largement et vont de raisons personnelles aux valeurs en passant par les luttes politiques et les clivages préexistants.

Tableau 4 : Point des Maires destitués au Bénin au cours de la première mandature des conseils communaux (2003-2008)

N°	Communes	Motifs de destitution ⁵⁶
01	Covè	* Règlement de compte consécutif aux frustrations électorales. * Conflits d'attributions dus à la non maîtrise juridique des textes de la décentralisation.
02	Bantè	* Gestion autocratique et partisane des affaires publiques communales * Le culte de la personnalité * Manque d'engagement pour le développement économique et social de la commune
03	Sinendé	* Lutte de leadership ou influence de clivage politique * La pauvreté et les non-dits des destitutions.
	Parakou	* La lutte pour le contrôle politique du territoire communal * La quasi inexistence de synergie d'actions entre conseil communal, conseil d'Arrondissement et conseil de village ou de quartier de ville et les autorités morales.
	Kalalé	* L'absence de contrat d'objectifs entre élus et populations. * La faible capacité technique et managériale des élus * L'absence du dépositaire de l'autorité de l'Etat dans les communes, etc.
04	Natitingou	

Source : Extrait de « La Territoriale » n°17-décembre 2009, p.20

Vécue comme hantise⁵⁷ par les Maires et jugée relativement facile à réaliser ; la destitution participe des aspects limitant en pratique les marges de manœuvre du Maire au Bénin d'après Langley et al (2005) et de nombreux observateurs de la vie politique nationale.

On ne semble donc pas être en présence d'un système de maire fort (*strong mayor system*) au sens de Olowu (2003 : 47-48) « élu au suffrage populaire et doté d'une capacité autonome d'action ». Mais ici le maire ne joue pas non plus

⁵⁶ Il paraît difficile d'imputer une raison spécifique à une commune particulière, faute de détails au niveau de la source.

⁵⁷ « Ce qui est négatif, c'est cette vague de destitutions des maires qui sentent cette épée de Damoclès planer constamment sur leur tête. Il suffit qu'un conseiller soit contre vous et puis les problèmes commencent et atteignent la communauté » (Propos du maire Houessou de la Commune de Lokossa, Territoriale n°11, 4^{ème} trimestre 2007 : 25).

un rôle cérémonial quoiqu'étant élu par les Conseillers communaux car il est doté d'un certain nombre de prérogatives précédemment déclinées. Le Maire dispose donc d'une certaine marge de manœuvre qui lui permet d'imprimer une certaine direction à l'action communale. De son leadership compris au sens de Hellriegel et *al* (1993 : 325) « processus qui consiste à donner une vision des choses à autrui et à pouvoir traduire cette vision dans la réalité et l'y maintenir », dépendent donc en partie la nature et l'issue des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques locales.

Certes, à cause de cette faiblesse ou du stress pour emprunter l'expression de da Silveira et Biaou (2009) qu'engendre ce phénomène à l'échelle communale, les dispositions de la loi relatives à la destitution des Maires ont été modifiées avec la prise du décret n° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant les modalités de leur destitution. Ce nouveau décret comporte deux innovations majeures : (i) l'introduction d'une étape dite de conciliation sous l'autorité du préfet « ... le Préfet met en place un comité de conciliation de trois membres » et (ii) le relèvement du seuil de destitution de deux tiers à trois quarts de l'effectif du conseil communal. Toutefois, l'actuelle mandature a déjà enregistré deux destitutions dont une a été validée par l'autorité de tutelle, celle du Maire de la Commune de Dogbo.

La destitution participe des motifs à l'origine de la réticence vis-à-vis de la délégation de pouvoir par les Maires. Mais la délégation peut être aussi un moyen pour prévenir ou éviter une destitution. Les effets structurants d'un tel système sur les dynamiques d'action publique locale méritent intérêts.

A l'instar du Maire, tout Conseiller Communal absent à trois séances successives du Conseil Communal peut être démis par ses pairs (art.26 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin). Ce dernier peut faire valoir son droit de recours devant la Cour Suprême (art.27 de la loi précitée). La loi reconnaît également le droit de démission au Conseiller Communal.

2.2.4. Le PDC, l'instrument de politique publique locale

La loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, prescrit en son article 84 que « la Commune élabore et adopte son Plan de Développement Communal (PDC) ». La plupart des 77 communes du Bénin se sont dotées de PDC (MDGLAAT, 2008) élaboré avec l'appui de nombreux partenaires à travers tout le territoire national. Citons l'ADECOI (Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales), Coopération Danoise, PDDC/GTZ, du Projet de Développement Local (PDL), du Projet d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM/UE), du Service Néerlandais de développement (SNV) etc. Le PDC constitue l'instrument de

cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le Conseil communal.

Plusieurs guides de planification communale ou d'élaboration de PDC avaient été mis au point par différentes structures pour guider les communes naissantes dans l'élaboration de cet instrument. Au titre des structures accompagnatrices, signalons la SNV-Bénin, la Maison des Collectivités Locales, le Ministère en charge du Plan avec l'appui du Projet Bénino-Allemand « Appui à la Planification Décentralisée » et la Mission de Décentralisation (MD) qui s'est inspirée des trois guides précédents⁵⁸. En dépit de quelques différences mineures entre ces démarches, les PDC ont été conduits dans leur ensemble suivant une démarche type en sept étapes.

Elle démarre par une décision du Conseil Communal à l'issue d'une session et prend fin avec l'approbation du Préfet, étape qui confère au PDC son caractère légal. Le processus d'élaboration est placé sous l'autorité d'un Comité de pilotage mis en place à cet effet par arrêté mayoral et généralement présidé par celui-ci. Quant à la réalisation technique du processus elle est assurée par une équipe d'experts recrutée à cet effet. Cependant, des variantes ont été observées dans la mise en œuvre de cette démarche suivant les communes.

Alors que la phase de diagnostic s'est centrée sur le niveau Arrondissement dans la plupart des communes, Codjo (2008 : 21) nous apprend qu'elle a été décentralisée jusqu'au niveau du village dans d'autres communes. Certes, l'auteur souligne que les résultats obtenus à l'échelle villageoise sont par la suite consolidés au niveau de l'Arrondissement. Mais en termes d'acteurs impliqués, la décentralisation de la démarche jusqu'au niveau village a probablement l'avantage d'engager plus d'acteurs et d'améliorer la pertinence du diagnostic. Toutefois, hormis l'acte de décision d'élaboration du PDC, c'est en général la fin du processus (validation et approbation du document) que les élus sont présents. Ceci pourrait poser des problèmes d'appropriation.

Les PDC ont, dans leur conception, trois sources de financement génériques quelle que soit la Commune. Il s'agit des fonds propres, des subventions de l'Etat, des apports des partenaires et des populations. L'importance de chacune des sources peut varier en fonction de divers paramètres : densité des interventions extérieures, importance des ressources propres et relations avec le gouvernement et l'administration centrale. Une fois élaboré, le PDC est annuellement décliné en plan d'investissements dont l'avant-projet est en général élaboré par l'administration communale assistée au besoin d'experts extérieurs puis soumis à la commission des affaires économiques et financières avant son inscription à l'ordre du jour du Conseil Communal. Ce document est ensuite

⁵⁸ Ainsi, après 5 ans d'expérience (soit en 2008), une harmonisation des approches méthodologiques s'est avérée nécessaire pour guider les nouveaux conseillers communaux élus en juin 2008 (MDGLAAT, 2008).

soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle une fois voté par le Conseil Communal et promulgué par le Maire.

Il convient de souligner que le PDC fait l'objet d'une appropriation différentielle à l'échelle communale et peine à s'imposer dans l'esprit des populations. En 2008, soit cinq ans après la mise en place des premiers conseils communaux, le village demeurerait encore un espace pertinent de prise en charge des problèmes et une bonne frange des populations ignorait encore l'existence de PDC. C'est du moins ce que nous apprend Codjo (2008 : 22) au terme d'une étude portant sur trois communes du Nord Bénin où près de 13 à 33,32% des enquêtés ignorent l'existence des PDC suivant les communes. Dans l'une des communes, jusqu'à 13,33% affirme que les actions de développement sont choisies de façon concertée par tout le village. 0 à 6,66% soutient que ces actions sont l'œuvre des ONG selon les communes⁵⁹. Une telle faiblesse de visibilité peut s'expliquer en partie par les difficultés dans le financement du PDC. En effet, le faible niveau de recettes propres est lié au faible niveau de recouvrement et à la lenteur dans le processus de transfert de ressources de l'Etat central aux communes.

2.3. Cadre institutionnel de la décentralisation

Outre les cinq lois relatives à la décentralisation que nous avons déjà esquissées, le cadre institutionnel de la décentralisation au Bénin comprend les organes de pouvoir décentralisé, le Préfet assurant la tutelle, l'administration communale placée sous l'autorité du Maire et d'autres institutions techniques en charge de l'accompagnement de la réforme. Il s'agit de la Direction Générale de l'Administration (DGA), de la Mission de Décentralisation et de la Maison des collectivités locales. Toutes ces structures sont encadrées par le Ministère de tutelle, celui en charge de la décentralisation et de la gouvernance locale.

2.3.1. Organes de pouvoir décentralisé

Comme signalé précédemment, les organes de pouvoir décentralisé sont principalement le Conseil Communal, le Maire et les Commissions permanentes du Conseil Communal. Leurs rôles respectifs tels que prévus par les lois ont été explicités plus haut. La question est de savoir comment ces organes fonctionnent dans la réalité et comment ils sont coordonnés.

2.3.2. La tutelle

Chargé d'assurer la tutelle au sens de contrôle de légalité des actes des Communes relevant de son département et l'appui-conseil à ces deux organes (article 14 de la loi voir article de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin), le Préfet est nommé par

⁵⁹ Il convient néanmoins de relativiser la portée des chiffres avancés par Codjo en raison des tailles faibles des échantillons par communes, celles-ci variant de 15 à 30 selon le cas.

décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du ministre en charge de l'administration territoriale (art.9 de la loi précitée). Ceci constitue une source probable de dépendance pour les Préfets ainsi nommés. Il bénéficie du soutien du Conseil du Délégué du contrôleur financier placé auprès de lui dans l'exercice de son contrôle de tutelle des communes en matière budgétaire (cf. art.14 précité). Il est le dépositaire de l'autorité de l'État dans le département. A ce titre, il coordonne, sous l'autorité des ministres, tous les services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans le département à l'exception des organes judiciaires, des receveurs départementaux des finances dans leur fonction de comptable public et du délégué du contrôleur financier en matière de contrôle des finances de l'État (art.11 de la loi sus-référencée). Le Préfet préside également le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination. Composé entre autres par les Maires de commune et leurs adjoints, d'un représentant de l'Union Départementale des Producteurs, d'un représentant de la Chambre Consulaire Départementale et d'un représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'élèves (art.17), le Conseil départemental de concertation et de coordination émet un avis obligatoire sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux. Les délibérations du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination ont valeur de recommandations au Préfet (art.20 de la loi sus référencée). C'est donc à une tutelle a priori forte qu'on assiste avec la décentralisation au Bénin.

2.3.3. Instruments d'accompagnement de la décentralisation

Trois organes dont les missions sont complémentaires ont été mis en place pour piloter la réforme administrative et territoriale. Il s'agit de (i) la Direction Générale de l'Administration Territoriale, (ii) la Mission de Décentralisation et (iii) la Maison des collectivités locales.

La première a été créée par décret n° 97176 du 21 avril 1997. Sa mission est présentée dans l'encadré n° 2 ci-après :

Encadré 2 : Mandat de la Direction Générale de l'Administration Territoriale

- de coordonner, de suivre et d'encadrer les activités des circonscriptions administratives ;
- de suivre la tutelle administrative des Collectivités Locales ;
- d'élaborer les textes relatifs au fonctionnement des circonscriptions administratives et des collectivités locales ;
- de coordonner les activités de préparation des consultations électorales ;
- d'assurer, en liaison avec la Direction de l'Administration, la formation technique initiale et continue des personnels des Circonscriptions Administratives.

Source : Décret n° 97176 du 21 avril 1997

Structure interministérielle, chargée de proposer au Gouvernement une stratégie globale de mise en œuvre efficiente de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT), la Mission de Décentralisation (MD) fut créée par le décret n° 97254 du 23 mai 1997 modifié par décret 2000-524 du 20 octobre 2000. Le mandat de la Mission de Décentralisation (MD) est présenté dans l'encadré n°3 ci-après.

Encadré 3 : Mandat de la Mission de Décentralisation

- élaborer le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation permettant d'aboutir à un code administratif des collectivités locales ;
- élaborer des outils de gestion communale ;
- proposer au Gouvernement les mesures d'accompagnement de la décentralisation administrative portant notamment sur :
 - ✓ l'organisation administrative des Départements et des Communes ;
 - ✓ l'organisation financière des Départements et des Communes ;
 - ✓ les politiques de solidarité intercommunale ;
 - ✓ les stratégies de développement des ressources humaines ;
 - ✓ la politique de communication ;
- réaliser toutes études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ;
- promouvoir la coopération décentralisée.
- assister et conseiller les collectivités décentralisées en ingénierie et en développement local.

Source : Décret 2000-524 du 20 octobre 2000

Pour accomplir son mandat, elle dispose d'une structure d'appui technique dont la composition pluridisciplinaire permet d'assurer la mise en œuvre de l'ensemble des mesures d'accompagnement de la réforme.

Quant à la Maison des Collectivités Locales, elle a été créée par décret n° 97272 du 09 juin 1997. C'est un Etablissement Public à caractère administratif. Ses attributions sont contenues dans l'encadré n°4 ci-après.

Encadré 4 : Mission de la Maison des Collectivités Locales

- Apporter un appui aux collectivités décentralisées ;
- Accroître les capacités techniques des élus et cadres locaux par des apports en ingénierie technique administrative et financière ;
- Développer les outils d'aide à la décision (observatoires et banques de données sur les finances locales, les ressources humaines et le patrimoine, registre foncier urbain, plan de développement communal, etc..) ;
- Animer un réseau de conseil et d'assistance aux Collectivités Locales.

Source : Décret n° 97272 du 09 juin 1997

Le bilan de l'ensemble de ces trois institutions se résume à l'élaboration (i) des projets des cinq lois sur la décentralisation au Bénin, (ii) de vingt cinq décrets d'application et de cinq arrêtés, (iii) de plusieurs documents (stratégie de vulgarisation des lois et de sensibilisation des populations, la politique nationale de décentralisation, différentes autres études) et (vi) la création d'une quinzaine d'outils d'aide à la décision tant pour les communes que pour l'autorité de tutelle.

A ces instruments, il faudrait ajouter un ensemble de projets intervenant au profit des communes suivant des axes différents (mise à disposition d'expertise, aide financière aux communes, ou formation). Mais on note une asymétrie d'intervention des projets en faveur des communes au Bénin, certaines étant moins ciblées que d'autres. A cet égard les départements de l'Ouémé et du Plateau et celui du Littoral apparaissent comme les moins privilégiés.

2.3.4. Ressources

D'après les dispositions de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, les élus communaux doivent faire face à deux grandes catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement ou dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement ou dépenses en capital.

Pour y parvenir, les Conseils Communaux disposent de deux types de ressources au sens de moyens (humains, financiers, techniques, matériels voire moraux) dont les entités décentralisées peuvent ou doivent disposer pour l'accomplissement de leurs missions. Il s'agit des ressources internes ou propres et des ressources externes.

Les ressources propres se réfèrent aux recettes fiscales, taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la Commune, recettes issues des prestations et des services rendus par la Commune, produits du patrimoine et des activités, et de l'aliénation des biens patrimoniaux. Quant aux ressources externes, il s'agit en particulier des dotations de l'Etat, de fonds de concours, de dons, de legs et d'emprunts. Deux instruments destinés à assurer un apport des ressources

financières étatiques aux communes se sont succédé dans le temps. Il s'agit du Fonds de Solidarité Intercommunal (FSI) dont la mise en place est prévue par n° N° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, et du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) créé en 2008 en remplacement du FSI. Créé par le décret 2008-275 du 19 mai 2008 et piloté par un Organe paritaire Etat/Communes appelé « Commission Nationale des Finances Locales » (CONAFIL)⁶⁰, le FADeC est un mécanisme budgétaire destiné à l'investissement communal, sous forme de dotations au budget d'investissement des communes. Quant aux postes de dépenses couverts par les transferts financiers de l'Etat aux communes, il s'agit de subvention aux charges salariales des collectivités locales déshéritées, de subvention d'équilibre au budget de fonctionnement des communes, de subvention de substitution à la taxe civique, de contribution de l'Etat au Fonds de Solidarité Intercommunale, de contribution de l'Etat à la réalisation de microprojets communaux et de reversements effectués par l'Etat en cours d'exercice au titre de la fiscalité partagée (taxe de voirie et Taxe sur la Valeur Ajoutée/TVA).

En ce qui concerne les ressources humaines, les Conseils Communaux ont hérité chacun en ce qui le concerne de l'administration sous-préfectorale, quitte à l'améliorer en fonction de ses ambitions et moyens. Il en est de même des ressources matérielles (locaux, mobiliers, matériel roulant, etc.).

2.4. Le modèle de décentralisation béninois à l'épreuve de l'empirisme : point de la littérature

Au titre de la littérature sur la décentralisation au Bénin, nous pouvons distinguer trois types d'écrits : les analyses anticipatoires (Le Meur et *al*, 1998 ; Anthoine, 1998 ; Bako-Arifari et *al*, 2004 ; Bierschenk et Olivier de Sardan (dir.), 1998, Banégas, 1999 ; Leclerc-Olive, 1999), les évaluations (Dangnon, 2009 ; Renaud et *al*, 2009 ; Vergne, 2009 ; Asare-Kokou et *al*, 2009 ; Chambas et *al*, 2007 ; Langley et *al*, 2005) et les travaux scientifiques portant sur la décentralisation à proprement parler (Codjo, 2008 ; Mètodjo, 2007, Mongbo, 2006 ; Bierschenk, 2005 ; Badou, 2003). En plus de ces travaux portant sur la décentralisation, d'autres analyses concernent des thèmes liés à la vie politique et à l'action publique. Bierschenk (2005) et Badou (2003) se sont intéressés aux élections communales au Bénin. Asare-Kokou et *al* ont analysé la place de la femme dans les processus participatifs. Quant à Codjo (2007), elle a analysé les expériences de deux femmes dans l'action politique avec la décentralisation au Bénin.

Les aspects liés aux ressources ont focalisé l'attention de Vergne (2009), Asare-Kokou et *al* (2009), Chambas et *al* (2007) et Renaud et *al* (2009). Ces derniers se

⁶⁰ Créée par décret n°2002-365 du 22 août 2002. Mais ses membres n'ont été installés que le jeudi 4 décembre 2008.

sont entre autres penchés sur le fonctionnement des Conseils Communaux et l'exercice de la tutelle. Bierschenk et Olivier de Sardan ont analysé l'évolution des pouvoirs au village avec les différentes réformes initiées par l'Etat béninois dans le temps, travaux qui ont fait l'objet de critiques de la part de Banégas (1999), Leclerc-Olive (1999) et Mayrargue (1999).

Le Meur et al (1998) nous offrent une clé de compréhension du mouvement de structuration de la société civile à travers leur analyse historique des relations Etat-société civile au Bénin. Anthoine (1998) analyse les perceptions que les Béninois ont de la décentralisation à la veille de cette réforme. Quant à Bako-Arifari et al (2004), ils sont intéressés aux pratiques en matière de collecte de taxes au niveau local dans le Bénin d'avant la décentralisation et en tire quelques conséquences pour la réforme de décentralisation dans ce pays. Mongbo (2006) nous permet de saisir les interactions entre certains acteurs du cadre de décentralisation au Bénin autour de la gestion d'un conflit frontalier entre deux communes du département du Zou après la décentralisation. Il nous offre ainsi l'opportunité de saisir quelque peu l'effet structurant des limites communales avec la décentralisation. Quant à Mètodjo (2007), il décrit la trajectoire menant au titre de Maire dans trois communes béninoises.

Les tendances rapportées ci-après résultent de cette littérature sur le Bénin.

2.4.1. Etat d'esprit à la veille de la décentralisation au Bénin

Découpage territorial, crainte d'un abandon de l'Etat, centralisation visant à une compression du personnel (le moins qualifié en particulier), guerre entre les communes pour abriter les chefs-lieux des nouveaux départements à créer dans le cadre de la décentralisation, apparaissent comme les perceptions de la décentralisation de la part des Béninois (Anthoine, 1998 : 84-86). A cela, l'auteur ajoute un « manque de confiance dans les capacités des responsables administratifs locaux à mener une gestion saine des fonds publics » de la part des populations (Anthoine, 1998 : 88). Mais en dépit de ces perceptions globalement défavorables, Anthoine (1998 : 85) nous apprend que la décentralisation est largement acceptée par les populations, soit par résignation, soit par confiance en l'Etat malgré tout dans la « bienveillance et la clairvoyance de l'Etat ».

Ces différents états d'esprit s'inscrivent dans un contexte local marqué par un empilement des pouvoirs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, Le Meur et al, 1998, Le Meur, 2004), une fragmentation (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2003 : 126) doublée d'un extrême enchevêtrement des formes de légitimités et des registres d'action sans l'émergence de principe unificateur ou hiérarchique (Le Meur et al, 1998 : 34). Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) préviennent dès 1998 qu'un tel contexte est porteur de conflits, mais aussi propice à l'« institution shopping » et aux arrangements dans la gestion des différends. Bako-Arifari et al

(2004 : 22) relèvent la démobilisation fiscale et la perte de légitimité des taxes directes en milieu rural béninois à la veille de la décentralisation, scénario consécutif à la suppression de la taxe civique⁶¹ en 1993. Cet état d'esprit devrait affecter la perception des taxes par les nouvelles municipalités avec la décentralisation.

Le village apparaît comme le référentiel de l'économie politique locale (Le Meur et al, 1998 : 34-35), une entité érigée au rang d'échelle infracommunale et sans autonomie juridique ni financière par la réforme de décentralisation au Bénin. On comprend dès lors que Le Meur et al (1998 : 37) s'interrogent à propos de la capacité des futures collectivités locales à polariser et hiérarchiser un champ politique autonomisé. Ils questionnent aussi l'éventualité d'un empilement des instances politiques et la capacité des élus de la décentralisation à gérer les relations avec une société civile rurale dite bourgeonnante. On retrouve une préoccupation similaire avec Leclerc-Olive (1999 : 196) qui, suite à l'analyse critique des conclusions de Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) s'interrogeait : « Les nouvelles instances politiques que la décentralisation va mettre en place (en les dotant de nouvelles compétences) pourront-elles imposer leurs modes de régulation et leurs registres de légitimité aux autres acteurs et institutions de la scène locale, et devenir à la longue les foyers démocratiques rêvés par les promoteurs de la décentralisation, ou bien ces nouvelles institutions vont-elles tout simplement s'empiler sur l'amas d'institutions déjà existantes et négocier, elles aussi, leur espace limité de manœuvre ? ». A travers l'analyse des interactions autour de l'action publique par le prisme du pouvoir, la présente thèse ambitionne d'actualiser et de contribuer à répondre à de telles interrogations. Les analyses du pouvoir au village coordonnées par Bierschenk et Olivier de Sardan (1998) ont été menées suivant ce prisme. Mais ces analyses étaient antérieures à la décentralisation au Bénin et basées sur une conception dualiste du pouvoir au sens de « s'imposer ou s'empiler » (Leclerc-Olive, 1998 : 196), prêtaient peu d'attention aux modalités de gestion du pouvoir (Leclerc-Olive, 1998 : 193), à l'ubiquité des acteurs (Mayrargue, 1999 : 191). Elles adoptaient l'entrée par le conflit (Mayrargue, 1999 : 191).

Dans son ouvrage, Le Meur (2004 : 357) relève une concurrence entre autorités villageoises pour le pouvoir légitime de contrôle et d'allocation des ressources par anticipation de la réforme de décentralisation, scénario doublé d'un durcissement des oppositions entre localités sous l'effet de discours territorial ou domaniale. Ceci laisse entrevoir un renforcement de l'effet frontière avec la décentralisation (au sens de renforcement de l'importance de la frontière), aspect qui mérite attention. Bien entendu, la pertinence de cet effet frontière peut varier avec le type d'action publique en question.

⁶¹ Il convient de faire observer que la taxe civique constituait jusque-là 60 à 90% des ressources des Sous-préfectures devenues communes dans le cadre de la décentralisation (Bako-Arifari, 2004 : 22).

Au-delà du modèle de décentralisation au Bénin et des analyses anticipatoires y afférant, il convient également de vérifier à travers la littérature comment opère la décentralisation au Bénin à la lumière de ses premières années de mise en œuvre.

2.4.2. Un régime électoral et des pratiques électorales à l'origine peu favorables à l'émergence de pouvoir représentatif

Selon Bierschenk (2005 : 6)⁶², le système électoral adopté au Bénin pour ces élections a engendré «des conseils municipaux, représentatifs, au mieux, de seulement 60% de la population locale, et dominés, dans la plupart des cas, par le parti politique hégémonique à l'échelle locale, qui ne représente souvent pas plus du quart de la population⁶³». Badou (2003 : 26) juge le mode de désignation des candidats aux élections au Bénin favorable à l'émergence d'une élite politique peu représentative de la population locale pendant que Bierschenk (2005 : 10) le présente comme peu démocratique. Ceci pourrait constituer un obstacle au développement pour s'inscrire dans la logique de Le Bris et Paulais (2007 : 27). L'ensemble des 77 Maires que compte le Bénin sont issus des partis politiques. Cette situation béninoise s'explique en partie par la forte influence de l'élite nationale d'après Bierschenk (2005 : 5) pour qui, comme nous l'avons déjà dit, les élus locaux béninois n'ont de chance d'arriver au sommet (le poste de Maire), que s'ils sont soutenus par les réseaux de l'élite politique nationale.

A tout ce qui précède, il faudrait ajouter le phénomène de destitution des Maires (tel que décrit plus haut). Certes, elle a été prévue par la loi, mais elle pourrait déboucher sur l'élection d'un Maire plus légitime par endroit. Elle est jugée fantaisiste (MAEP, repris par Badet, 2010 : 14), peu comprise par les populations (Langley et al, 2005 : 25) et qualifiée de désordre par certains (Dangnon, 2009). Comme exprimé plus haut, on ne semble donc pas être en présence d'un système de maire fort (*strong mayor system*) au sens de Olowu (2003 : 47-48).

⁶² Selon le même auteur, les élections locales ont créé et renforcé les clivages au niveau local. Mais elles ont également occasionné des rapprochements inattendus sur la base de liens locaux à en croire Langley et al (2006 : 25).

⁶³ Analysant les résultats des élections communales de 2002 dans la ville de Parakou et la composition du conseil communal issue de cette compétition électorale, Bierschenk (2002 : 30) constate que « la coalition gagnante (UBF) a remporté 16 des 25 sièges du conseil (soit 64%) alors qu'elle n'avait obtenu qu'un quart des votes. En nombre de suffrages, les trois autres partis représentés au conseil ont fini très près les uns des autres (entre 11,1% et 14,4%) mais leurs résultats sont bien plus divergents, une fois traduits en nombre de sièges (quatre, trois et un) ».

2.4.3. Fonctionnement des organes de pouvoir décentralisé et assimilés

2.4.3.1. Du Conseil communal et des Commissions

Renaud et al (2009 : 29) nous apprennent que contrairement à l'esprit de la loi, seul 44,7% des communes votent leur compte administratif dans le délai légal, un chiffre qui avoisine 75% pour ce qui est du budget. La tenue des sessions ordinaires apparaît comme l'activité dans laquelle les Conseils Communaux excellent le plus avec un taux de 90% toujours d'après Renaud et al (op. cit.). Quant aux Maires, ils n'informent par écrit le Conseil Communal de leurs activités que dans 55% des communes. Le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Territoriales (MISPCL, 2007 : 27) signale une irrégularité de sessions de la part des Commissions permanentes des Conseils Communaux dans presque toutes les communes. Quant aux Arrondissements, seuls 32% des Conseils d'Arrondissement ont produit un compte rendu annuel de leurs activités au Maire pour ce qui est de l'année 2007 (Renaud et al, 2009 : 27). De tels écarts ou retards sont susceptibles d'affecter les politiques publiques locales. Langley et al (2005), Adjaho (2007)⁶⁴ et da Silveira et Biauou (2009 :20)⁶⁵ signalent quant à eux des asymétries de traitement des Arrondissements de la part de certains Maires, exclusion essentiellement imputable aux clivages politiques d'après les auteurs.

Ceci dénote d'une certaine asymétrie dans les pratiques de la part des communes vis-à-vis des dispositions des lois de décentralisation au Bénin. Nous ne sommes pas en mesure de fournir une explication justifiant cette asymétrie de pratiques.

2.4.3.2. De l'administration locale

L'ensemble des communes a hérité des équipes administratives des sous-préfectures, une équipe par forcément en cohérence avec les nouvelles exigences de l'administration décentralisée. Certes, 53 communes sur les 77 ont aligné leur organigramme sur l'ensemble de leurs besoins alors que le quart d'entre elles seulement a pris en considération les moyens dont elles disposent d'après le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Seul le tiers des communes déclare avoir pourvu tous les postes de leur organigramme (MDRAGL, 2009 : 21). Outre les trois villes à statut particulier et quelques communes moyennes telles que Abomey-Calavi, Sèmè Podji, Ouidah, Lokossa, Bohicon, Abomey, Savalou, Dassa, Kandi, Djougou etc., les

⁶⁴ cf. Territoriale n°11, 4^{ème} trimestre 2007, 12-13.

⁶⁵ « Le maire ne réalise rien dans notre localité parce que le chef d'Arrondissement est de la mouvance minoritaire au sein du Conseil Communal », propos rapportés par les auteurs dans Territoriale n°17, décembre 2009 : 20.

administrations communales ne disposent pas de compétences propres à même de concevoir et de promouvoir le développement local (MISPCL, 2007 : 9-10). On retrouve un avis similaire chez Renaud et al (2009 : 32) d'après qui 86% des communes ne disposent pas de cadres de catégories A et B. Ceci témoigne d'une asymétrie intercommunale, asymétrie illustrée par les propos suivants :

- " Ici, le personnel est pléthorique (170) y compris beaucoup de cadres de catégorie A. " La masse salariale est trop élevée", explique le 2^{ème} Adjoint au Maire de la Commune de Parakou (*Territoriale n°00, janvier – mars 2005 : 28*) ;
- « La Commune de Grand-Popo n'a plus de Secrétaire Général. Celui qui était en poste a été affecté et depuis, plus rien. Les services de la Commune en fait de personnel, sont uniquement composés de leur chef. Il s'y pose le problème de ressources humaines » propos tenus par le Premier Adjoint au Maire de la Commune de Grand-Popo (*Territoriale n°00, janvier-mars 2005 : 26*).

La pénurie d'effectif⁶⁶ là où elle existe oblige à des cumuls de fonctions, source de dysfonctionnements des services communaux d'après Renaud et al (2009 : 32-33). Certes, les administrations communales ont bénéficié de plusieurs renforcements de capacités (formations des cadres notamment) de leur personnel à l'initiative de l'Etat central ou par le biais de projets financés par des bailleurs de fonds. Mais ces actions n'ont pas suffi à éradiquer les asymétries ci-dessus. Notons que les communes ont la liberté de recourir, chacune en fonction de ses moyens, à des expertises externes. Elles peuvent également recourir aux compétences des services déconcentrés de l'Etat en son sein et aux services et agences nationaux de l'Etat.

Le fonctionnement des services communaux est organisé et suivi de manière rigoureuse avec une bonne communication au Maire des activités, dans seulement environ un quart à un tiers des communes (Renaud et al, 2009 : 35).

2.4.4. Décentralisation béninoise et inclusion

Comme le laissent transparaître les propos de Bierschenk (2005 : 6) et Badou (2003 : 26) repris à la section 2.4.2., le modèle de décentralisation au Bénin apparaît dès lors moins inclusif que prévu car le régime électoral est peu représentatif de l'électorat.

Au-delà de la question de légitimité, cette situation est susceptible de générer des frustrations et de la fragmentation aux différentes échelles communales. A cela il faut ajouter les violences physiques (*Journal 24 Heures au Benin du 16/04/09, Matinal du 22 septembre 2009*), ou verbales (Bierschenk, 2005 : 13)

⁶⁶ A l'instar de l'administration centrale communale, les Arrondissements sont également touchés à différents degrés par cette asymétrie de ressources humaines. Il demeure néanmoins difficile d'en préciser l'ampleur.

consécutives aux élections locales. Bierschenk (op. cit.) relève des discours de campagne ethnicisant alimentés par différents registres (allochtones versus autochtones, sudistes versus nordistes, appartenance politique, etc.) et pointe une tendance au maintien et au renforcement de la tendance aux microrégionalismes avec ces élections. Comme écrit plus haut, Codjo (2008) relève une asymétrie défavorable aux femmes dans la candidature aux élections communales au sein des partis politiques.

Cela dit, en ouvrant les élections communales aux candidatures indépendantes, la loi portant régime électoral tend à briser le monopole des partis politiques sur la vie politique locale. Des 1199 conseillers communaux que compte la première mandature (2003-2008), 25% était des indépendants (Langley et al, 2005 : 27).

Asare-Kokou et al (2007) relèvent une asymétrie d'influence défavorable aux femmes sur les documents de politiques publiques au sein des communes béninoises. En cause, ils citent leur faiblesse numérique au sein des Conseils communaux et des facteurs socioculturels. Cet avis concorde avec celui de Codjo (2008) pour qui la décentralisation n'a pas créé un cadre favorable à l'émergence et au maintien des femmes dans l'action politique, ces dernières s'étant retirées de celle-ci. Aux pesanteurs socioculturelles relevées par Asare-Kokou et al (op. cit.), Codjo (2008 : 87) ajoute les « déboires politiques » au sens "d'impossibilité de s'inscrire sur la liste de candidature de leurs partis politiques" et les difficultés de s'impliquer dans la vie des partis politiques en raison des heures "inappropriées" de tenue des rencontres comme facteurs à l'origine de ce scénario.

Mais la dynamique d'exclusion ne touche pas que les femmes. A ce propos, Langley et al (2005), Adjaho (2007)⁶⁷ et da Silveira et Biaou (2009 : 20) rapportent des asymétries de traitement des Arrondissements de la part de certains Maires, exclusion essentiellement imputable aux clivages politiques d'après les auteurs. L'effet structurant de l'appartenance politique et les interférences entre celle-ci et les échelles infracommunales méritent donc intérêt. Dangnon (2009 : 2) relève de multiples conflits entre autorités traditionnelles et Maires au cours de la première mandature, en raison de désaccords liés à la gestion des problèmes domaniaux, des projets, et de divergences politiques et guerre de leadership. Une fragmentation semble à l'œuvre au sein des communes.

A ces dynamiques d'exclusion intra-communales ou conflictuelles, s'ajoutent des asymétries de traitement défavorables dont seraient victimes les communes rangées dans l'opposition au pouvoir en place de la part de l'autorité de tutelle. A ce propos, Dangnon (2009 : 49) parle de « graves partis pris » des préfets dans l'exercice de la tutelle par endroits. Certes, il serait imprudent de procéder à

⁶⁷ cf. Territoriale n°11, 4^{ème} trimestre 2007, 12-13.

toute généralisation en la matière. Mais notons déjà que les interactions entre la tutelle et les acteurs communaux autour des actions publiques feront l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la présente thèse.

2.4.5. Décentralisation béninoise et relations central-local

2.4.5.1. Enjeux politiques nationaux et effets sur le local

C'est en partie à cause des liens forts entre pouvoir central et local que les élections communales initialement prévues pour être organisées en 1998 ont connu quatre années de retard⁶⁸, scénario que Langley et al, (2005 : 16) et Le Meur (2004) attribuent aux intérêts multiples et contradictoires et aux enjeux politiques associés à cette réforme. Ainsi citons la crainte de perte d'une bonne partie de l'électorat et de contrôle des grandes villes par la majorité présidentielle (Quotidien Gazette du Golfe du 04 mai 2000 ; Revue de Presse de Camille Dossou du dimanche 7 mai 2000 et Quotidien Fraternité du jeudi 12 octobre 2000, cités par Langley et al, 2005 : 24) ou la peur d'un désengagement de l'Etat de la part des partis politiques (Langley et al, op. cit.). Ce lien national-local se manifeste à travers plusieurs modalités dont l'influence des élites politiques nationales dans le choix des candidatures aux élections communales et dans l'élection du Maire tel que précédemment cité.

En outre, on a constaté le télescopage entre les élections communales de 2008 et les présidentielles de 2011, les premières ayant été vues comme un moyen de contrôle de l'électorat local dans la perspective des présidentielles. Cette situation s'est manifestée à travers un blocage. En effet, à la différence des élections de 2003 qui présentaient moins d'enjeux pour le Président sortant alors empêché de se représenter à ses fonctions par la Constitution, celles de 2008 ont été marquées par une forte implication du gouvernement de Boni YAYI visiblement animé par l'objectif d'en faire un tremplin pour les élections présidentielles alors prévues pour mars 2011. Cette volonté d'instrumentalisation s'est traduite par le blocage de l'installation de 24 Conseils Communaux défavorable au camp présidentiel pour fraude présumée. Comme expliqué supra, c'est dans l'attente du verdict de la Cour Constitutionnelle⁶⁹ que l'installation desdits Conseils Communaux a été bloquée, issue en partie favorisée par l'emprise du gouvernement central sur les Préfets qui lui doivent leur position. Cette situation a été à l'origine de violents affrontements entre membres de partis adverses (Matinal du 22 septembre 2009 ; Journal 24 Heures au Bénin du 16/04/09). On peut présumer que les élections communales de 2008 ont globalement produit un effet de renforcement des clivages préexistants. Ceci non seulement témoigne de l'effet structurant des enjeux politiques nationaux sur les

⁶⁸ Initialement, les élections communales devaient être organisées en 1998, puis au 4^{ème} trimestre 2000 puis durant les 6 premiers mois après les élections présidentielles de 2001.

⁶⁹ Le blocage de l'installation des Conseils Communaux en question était contraire à la loi, le recours en annulation n'étant pas suspensif.

élections communales et locales mais tend à confirmer l'utilisation de la décentralisation comme outil de capture de la sphère publique locale comme relevé par Howard et Vasquez (2011) à propos du Nicaragua ou d'affaiblissement de l'opposition (Green, 2011).

Potentiellement, une telle situation est productrice de dépendance entre le niveau central et le niveau communal et préfigure de phénomène de capture du local par le central. Cela dit, des exceptions pourraient être observées par endroits compte tenu de facteurs contextuels. Assurément la transhumance politique au sens de Awoudo (2005 : 9-10) « infidélité politique » ou « retournement de veste des hommes politiques » ou encore le nomadisme politique pour reprendre l'expression de Kougniazondé (cité par Awoudo, 2005 : 10), phénomène courant dans la vie politique béninoise constitue a priori un facteur favorable à la prise de contrôle du local par le pouvoir central. La façon dont de telles dépendances se manifestent dans l'action publique mérite intérêt.

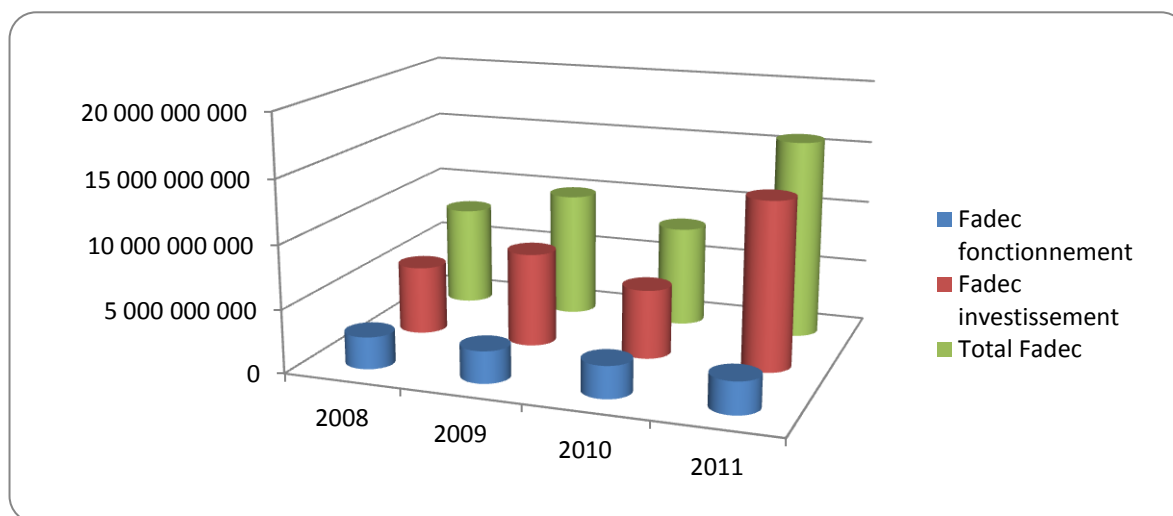
En outre, le préfet semble confronté à un manque de ressources dans l'exercice de sa mission. Dangnon (2009 : 60) parle de tutelle matériellement limitée et financièrement réduite. Kodjogbé et Sohinto (2010 : 18) parlent de volet assistance-conseil de la tutelle mal assurée pour cause de manque de moyens de la part de l'autorité de tutelle. Néanmoins des annulations d'actes de Conseils Communaux et de Maires de la part de préfets ont été enregistrées (Dangnon, 2009 : 59-62 ; Langley et al, 2005 : 60). Cela dit, la non désignation des chefs-lieux des nouveaux départements et donc des préfets devant les administrer ne peut que complexifier la tâche aux préfets en place. Toujours est-il que cet écart entre le schéma théorique prévu et la réalité de l'exercice de la tutelle constitue une source de distorsion potentielle pour le modèle de décentralisation au Bénin. Au demeurant, l'implication des Préfets dans chaque action publique ayant fait l'objet de la présente recherche constituera en effet un élément intéressant à analyser.

2.4.5.2. Dépendance fiscale et autres ressources

A ce qui précède, il faut ajouter la dépendance fiscale des collectivités locales vis-à-vis du pouvoir central, situation caractéristiques des processus de décentralisation notamment en Afrique. De plus, le transfert des ressources sectorielles de l'Etat aux communes au Bénin s'avère à la fois lent et faible. Certes, comme en témoigne la figure n°1 ci-après, les ressources transférées aux communes ont relativement progressé dans le temps.

Au total, 41 822 002 025 F CFA ont été transférés aux communes via le canal du FADeC.

Figure 1 : Evolution de la dotation FADeC de 2008 à 2011



Source : Ministère du Développement (juin 2012)

De près de 8 milliards (7970737000) F CFA en 2008, elles sont passées à 15,8 milliards (15865699425) F CFA en 2011, soit près du double dans un intervalle de 4 ans.

Mais elles ne représentent qu'entre 1,31 et 1,44% des dépenses ordonnancées de l'Etat sur la période, soit des niveaux largement éloignés du seuil de 15% en dessous duquel Adjaho (2007 : 12-13) avertit que l'on ne peut espérer un développement de la part des communes au regard des compétences qui leur sont transférées. De 2003 à 2007, cette part n'a jamais dépassé 3%.

« Nous sommes comme des cobayes, des boucliers que le gouvernement a installés entre la population et lui [...], chaque Maire et son conseil œuvrent avec les moyens de bord pour apporter des solutions au problème ». a notamment déclaré le Vice-Président de l'ANCB (propos rapportés par Dangnon, 2009 : 110). Certes, les unités décentralisées disposent d'un pouvoir de recouvrement de recettes propres en vertu de la loi portant régime financier des communes au Bénin. Mais comme le soulignent Bahl et Smoke (2003, cités par Chambas et al, 2007 : 7), l'effort de décentralisation fiscale au sens de « ratio recettes propres locales/recettes publiques nationales» demeure faible au Bénin. Cela dit, Vergne (2009 :2) note à propos du Bénin que les ressources locales propres des dix communes béninoises les plus pauvres ne représentent que 6% des ressources locales des cinq communes les plus riches du pays. Renaud et al (2009) relèvent que l'écart intercommunal en matière de recettes propres par habitant en moyenne annuelle varie de 85 à 3 750 F CFA. En même temps ils renseignent sur l'asymétrie de vulnérabilité à la capture des communes vis-à-vis du pouvoir central pour raison de ressources financières. Ceci entraîne de s'intéresser aux sources et aux modalités de financement des actions publiques à analyser dans le cadre de cette recherche.

A ces faiblesses, il faudrait ajouter le retard accusé dans le transfert de fonds aux communes (Sossou, 2009 : 22)⁷⁰. Cette situation ajoute à la faible pro-activité de certaines communes déjà handicapées par la qualité limitée de leurs ressources humaines à monter des dossiers d'appel d'offre, étape cruciale dans l'engagement des dépenses d'après le code du marché public au Bénin. Certaines communes bénéficient d'apports financiers de partenaires au développement dans le cadre de la coopération décentralisée. De 2000 à 2009, onze projets en appui à la décentralisation (dont 2 d'envergure nationale) d'un montant global de 115,9 milliards de F CFA ont été mis en œuvre dans ce cadre au profit de toutes les communes béninoises et des autorités en charge de cette réforme. A cela, il faut ajouter les coopérations bilatérales qu'entretiennent certaines communes. Mais comme le précise Dangnon (2009), cette coopération engendre par endroits des frustrations entre communes et partenaires.

En dépit de la saisine de la Cour constitutionnelle par l'ANCB alors obsédée par de longues négociations infructueuses avec le gouvernement, de la promesse médiatisée du Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale de transférer les ressources sectorielles aux communes avec le budget 2010, la situation en matière de transfert des ressources aux communes n'a pas évolué de façon significative. C'est donc à une décentralisation amoindrie du fait d'un transfert limité de ressources à laquelle on assiste au Bénin.

2.5. Décentralisation à la béninoise et greffage

De tout ce qui précède, trois observations majeures s'imposent.

Les acteurs non étatiques (associations, ONG, chefferie traditionnelle, etc.) ont joué des rôles majeurs dans le développement des communautés à la faveur de la décentralisation de l'aide au développement, de la faiblesse de l'Etat, etc. bien avant la décentralisation politique. Elles ont donc accumulé des expériences certaines potentiellement mobilisables dans le cadre de la décentralisation.

La réforme de décentralisation au Bénin intervient dans un contexte fragmenté. A ce propos, Bierschenk et Olivier de Sardan (2003 : 126) établissent que « la démocratisation a renforcé la fragmentation de l'arène politique locale et l'informalisation des pratiques politiques, ce qui a conduit à une dilution du pouvoir politique au niveau local avec différents droits de veto, source de blocage de l'action locale. »

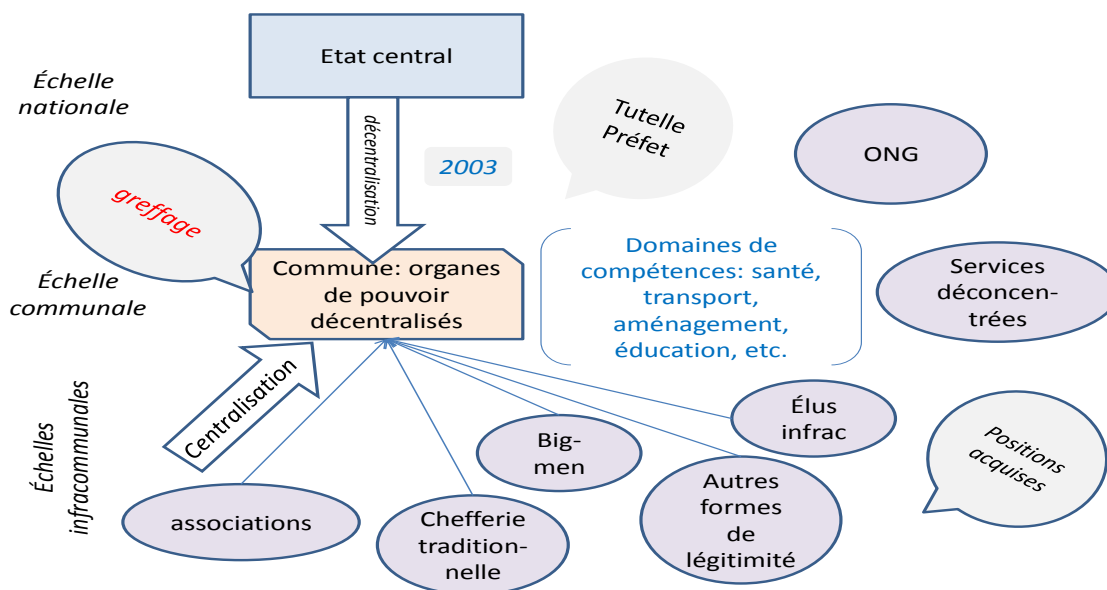
Des compétences désormais dévolues aux organes de pouvoir décentralisé se trouvent être aux mains des acteurs non étatiques qui ont profité des circonstances décrites précédemment pour occuper des positions dans l'espace local.

⁷⁰ Cf. cf. Territoriale n°16 de septembre 2009.

A titre d'illustration, à travers son article 89, la loi n° 97-029 *du 15 janvier 1999* portant organisation des communes en République du Bénin stipule « La Commune à la charge de la réalisation, de l'entretien et de la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local ». La réalité est que cette compétence a été pour une bonne part assumée jusque-là par les syndicats de conducteurs ou de transporteurs. La décentralisation au Bénin, contrairement à d'autres pays comme le Mali (Ouédraogo, 2006) n'inclut pas ces acteurs sociaux locaux. En dehors du Conseil départemental de concertation et de coordination au sein duquel siègent les producteurs agricoles, opérateurs économiques et parents d'élèves par le biais de leur représentation départementale respective, très peu d'importance semble être accordée aux acteurs non étatiques dans le cadre institutionnel de la décentralisation. Elle ne semble donc pas avoir été conçue dans une logique de valorisation de ces expertises. Donc la décentralisation s'apparente à une centralisation au profit d'un seul acteur, le Maire. Le Meur et al (1998 : 37) s'en inquiétaient ouvertement quant ils écrivent que « l'enjeu majeur de la décentralisation concerne la capacité des futures collectivités locales à polariser et hiérarchiser un champ politique autonomisé, et donc à s'inscrire en contradiction avec la tendance historique à "l'empilement" des instances politiques ».

Plutôt que d'une décentralisation à proprement parler, on semble en face d'un greffage. Ce terme est pris au sens de superposition des organes de pouvoirs communaux démocratiquement élus avec la décentralisation au Bénin depuis 2003. Dans cette évolution, les formes de pouvoir communal et infra-communal préexistantes résultent d'un processus socioéconomique et politique de longue durée et détiennent des pans de compétences désormais dévolus auxdits organes avec la réforme de décentralisation (développée dans Aguèmon, 2012). Cette situation est représentée à travers le schéma n°4 ci-après.

Schéma 4 : Décentralisation et greffage



Source : Construction personnelle à partir de la littérature et des données de terrain

Certes, la décentralisation précise en matière de maîtrise d'ouvrage que la Commune peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer des contrats en recourant aux ONG, comités de gestion, associations béninoises de droit habiletés. Mais ce champ d'application a été restreint par le décret d'application de la loi n° 2002-07 qui a exclu ces acteurs du champ d'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage. Mêmes déclarés auprès du Ministère de l'Intérieur, les structures communautaires, les associations, les groupements ou les comités de développement, ne peuvent plus exercer les fonctions de maître d'ouvrage délégué (Langley et al, 2005 : 61). La question qui se pose dès lors est de savoir quelle valorisation les élus locaux et les nouveaux organes de pouvoir décentralisé feront de ces acteurs⁷¹.

Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation du Bénin déclarait en avril 2005 que « les Maires doivent compter avec la chefferie traditionnelle et non sur elles... » (Propos rapportés par Dangnon, 2009 : 51). Venant de l'autorité en charge de la réforme de décentralisation au Bénin, un tel propos peut être considéré comme un aveu de faiblesse des lois sur la décentralisation. Toutefois, si une telle exhortation peut contribuer à structurer les relations des élus locaux et des organes de pouvoir décentralisé avec la chefferie traditionnelle, il n'en demeure pas moins qu'elle reste assez vague et sans portée juridique.

⁷¹ A ce propos, Mabileau (1985 : 555) nous a enseigné que les centres de pouvoir s'appuient en général sur les structures politiques, administratives, voire économiques ou professionnelles dont le contrôle constitue autant de ressources stratégiques pour la détention du pouvoir.

Quoique détenant une influence relativement importante dans le contexte national, la chefferie traditionnelle n'est pas le seul acteur concerné par la question de "l'exclusion". Potentiellement, un tel traitement peut être à l'origine de nouveaux clivages à l'échelle locale.

A priori, le greffage paraît propice à des dynamiques singulières dont l'intérêt théorique peut s'avérer important. Outre l'objet d'analyse de la présente recherche et la perspective à partir de laquelle il est abordé, il s'agit là d'un élément ouvrant des perspectives pertinentes pour la présente thèse.

Il convient néanmoins de nuancer cette mise à l'écart des acteurs préexistants. Au-delà des dispositions légales, les acteurs non-étatiques locaux et acteurs politiques ne peuvent pas être mécaniquement considérés comme appartenant à deux mondes séparés. A l'instar du rôle qu'elles ont joué à l'échelle nationale (cf. point 2.1.6), les associations de développement pourraient aussi bien servir de tremplin pour les carrières politiques à l'échelle locale. En outre, de par leurs expériences, les acteurs sociaux constituent a priori des personnes ressources mobilisables dans les commissions techniques. Dans le même ordre d'idée, la loi électorale relative aux élections communales et locales en accordant aux citoyens la possibilité de candidatures indépendantes aux élections communales et locales, offre aux acteurs demeurés jusque-là non-étatiques une réelle opportunité de repositionnement dans l'arène locale. A cela, il faudrait ajouter d'autres dispositions nationales mobilisables par tout Béninois pour s'intéresser à la gestion des affaires publiques. Il s'agit notamment de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, de la loi n° 2007 03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin qui confère un rôle crucial à la chefferie traditionnelle en matière de gestion du foncier (Mongbo, 2006 ; Le Meur, 2005). D'autres situations renvoient aussi à une présence active même si non formelle d'acteurs non publics.

Des guerres de leadership sont signalées entre chefferie traditionnelle et élu démocratique par endroits à en croire les témoignages de deux Maires de la première mandature, témoignages confortés par les propos ci-après rapportés par Dangnon (encadré n°5):

Encadré 5 : Conflit entre un Roi et le Maire dans une des communes du Bénin

Le 10 octobre 2005, l'autorité communale reçoit une correspondance de sa majesté Oba Adétutu Akinmou Onishabè : « Les villages Shabè ont une organisation coutumière centralisée, villageoise et supra villageoise, en ce sens qu'au niveau villageois, c'est le Balè qui est le garant des terres et le chef de terres, tandis qu'au niveau supra villageois, le Balè a un supérieur en la personne du Roi qui, à son tour, a le droit de regard sur toutes les terres de son royaume... » ... « Nous ne pensons pas que vous n'êtes pas sans savoir que le marché d'Obada et celui d'Idiroko appartiennent à Onishabè. Aussi nous vous informons que nous avons décidé de le réintégrer dans le patrimoine royal à compter du 1^{er} novembre 2005 ... »

Cette correspondance, l'une des nombreuses, a été mal accueillie, côté mairie.

Dans l'un des courriers retour à destination de la cour royale, sur le même objet, le maire expose le contenu de la loi sur la décentralisation avant de conclure : « Par conséquent, je suis désolé de vous dénier le droit de vous ingérer dans les affaires de la commune, d'intégrer les marchés Obada et Idiroko dans le patrimoine royal de « Onishabè », de faire entrave à la perception des taxes, impôts et redevances communaux et d'accepter de faire mener en votre nom des opérations illégales de racket de mes administrés »

Source : Extrait de Dangnon (2009 : 53-54)

Deux propos résument la situation :

- « Nous sommes en face d'un roi qui ne connaît pas les limites de ses attributions et nous sommes en conflit permanent avec lui », confie le Maire de Savalou (*Territoriale n°16 : 25 de septembre 2009*).
- « Il y a des Maires qui ne s'entendent pas avec l'administration traditionnelle. On pourrait éviter de telles difficultés s'il existait des textes qui définissent clairement les domaines de compétences de chacun... Nous évoluons dans du pur informel... » (Propos du roi d'Allada rapportés par Dangnon, 2009 : 51).

Dangnon (2009 : 2) pointe les problèmes domaniaux, la gestion des projets, des divergences politiques et le leadership comme sujets opposants chefferie traditionnelle et organes de pouvoir décentralisé. Ceci préfigure des luttes autour de domaines de compétences des organes de pouvoir décentralisés. Mais l'auteur signale également des formes de coopération entre organes de pouvoir décentralisé et chefferie traditionnelle. Ainsi, « c'est grâce aux têtes couronnées que la bombe de destitution du Maire de la Commune de Djougou a été désamorcée » (Dangnon, 2009 : 130).

2.6. Conclusion partielle

Ce chapitre laisse transparaître que l'Etat béninois s'est progressivement affaibli dans la durée, affaiblissement amplifié par l'adoption de programmes d'ajustement structurel à partir des années 90. Ceci a été une opportunité pour la démocratisation du pays et la réforme de décentralisation avec la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990. Il fallut attendre le mois de février 2003 pour voir l'installation des premiers Conseils Communaux démocratiquement élus dans le cadre de la décentralisation.

De par son fonctionnement tel que précédemment décrit, la décentralisation béninoise s'avère difficile à positionner sur le continuum de Rondinelli (1999). A la lumière des compétences limitées accordées aux communes béninoises, de l'unique niveau de décentralisation combiné à la taille relativement grande des communes béninoises, de l'existence de deux niveaux infra communaux, du système de maire précédemment décrit et de l'influence des acteurs politiques nationaux sur le choix des candidats aux élections communales, on ne peut parler de "décentralisation drastique du pouvoir politique" contre laquelle Im (2010 : 518) a mis en garde les pays en développement. On ne peut pas non plus parler de décentralisation fiscale au sens strict, compte tenu de la dépendance fiscale des collectivités décentralisées vis-à-vis de l'Etat, notamment la fiscalité partagée. Elle revêt par ailleurs un côté centralisateur et reste diminuée par la lenteur dans le transfert des ressources étatiques aux Communes. On peut parler d'un modèle hybride que le concept de greffage nous permet de mieux traduire. Il s'avère alors intéressant de voir comment un tel greffage opère.

CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Nous avons fait l'option d'une méthodologie basée sur des approches qualitatives. Cette recherche a été menée suivant une approche itérative, reposant sur un aller-retour entre le terrain et la théorie.

Après une description de la démarche suivie dans le choix des communes, des actions publiques et des acteurs ayant fait l'objet de l'analyse dans le cadre de cette recherche, le présent chapitre renseigne sur les données collectées, les techniques de collecte et le traitement des données. Il prend fin avec une analyse des limites de l'approche méthodologique utilisée.

3.1. Revue des techniques classiques de recherche sur le pouvoir

On distingue globalement trois méthodes classiques en matière d'analyse du pouvoir : l'analyse positionnelle, l'analyse décisionnelle et l'analyse réputationnelle.

L'analyse positionnelle repose sur le choix des acteurs en fonction de leurs positions dans la hiérarchie administrative ou sociale. L'idée est que le pouvoir s'identifie à la fonction et exerce divers rôles relatifs à cette fonction (Birnbaum, 1973 : 336). La critique courante adressée à l'encontre de l'analyse positionnelle est que le pouvoir existe en dehors des positions et que la position ne confère pas toujours le pouvoir. D'après les pluralistes, la position n'est qu'une ressource a priori. Elle peut ne pas être valorisée ou activée à des fins de pouvoir par celui qui l'occupe. Birnbaum (op. cit.) relève la faible capacité de l'analyse positionnelle à prendre en compte le pouvoir non institutionnalisé.

A la différence de l'analyse positionnelle, l'analyse réputationnelle (Hunter, 1963) porte ses choix sur les acteurs ayant de la réputation, ces derniers étant choisis avec l'aide d'experts reconnus (Birnbaum, 1973 : 337). Cette approche fait l'objet de deux critiques majeures. Pour Polsby et Wolfinger cités par French (1969 : 818), la réputation ne se limite pas seulement à l'influence actuelle d'un individu sur les processus décisionnels et les acteurs considérés comme influents aujourd'hui ne sont pas forcément ceux des périodes antérieures. Quant à Brown et al (1972 : 135), ils relèvent qu'il est peu utile de se concentrer sur des leaders communautaires sans s'assurer de ce que les décisions qu'ils prennent présentent un intérêt pour les communautés. Quant à Birnbaum (op. cit.), il relève les risques de subjectivité des experts et les risques de confusion entre pouvoir réel et pouvoir virtuel d'une part et entre pouvoir manifeste et pouvoir latent d'autre part.

Quant à l'approche décisionnelle développée par Dahl (1971, cité par Birnbaum, 1973 : 337) et privilégiée par les pluralistes, elle repose sur l'idée selon laquelle

le pouvoir est conféré par la capacité à mener des processus de décision politique de la part des réseaux. Le choix porte donc sur des décisions dites fondamentales pour reprendre Birnbaum (Birnbaum, 1973 : 337). Mais certains auteurs soulignent que la participation n'est pas toujours synonyme de pouvoir. Certains participants à un processus donné peuvent être sous l'influence d'acteurs situés dans l'ombre (Freeman et al, 1963, cités par French, 1969: 818). Gabas (2003 : 33) souligne que « les acteurs sur lesquels s'appuient les politiques de développement ne sont pas nécessairement ceux qui ont un rôle ou une fonction stratégique. Ils masquent les acteurs parfois réels, à savoir ceux qui influencent réellement les échanges, la répartition du produit, c'est-à-dire ceux qui ont du pouvoir ». Birnbaum (1973 : 338) en parle en termes d'interventions occultes au sens de celles qui ne laissent pas de traces.

En termes de méthodologie, l'approche décisionnelle présente l'intérêt de documenter les parts effectivement prises par chaque partie prenante à une politique publique donnée. Mais elle ne se préoccupe pas des transformations hiérarchiques associées à la participation des acteurs.

Procédant à une évaluation des trois approches d'analyses sur la base des structures de pouvoir qui en résultent, French (1969) révèle qu'à la différence de l'analyse décisionnelle, l'analyse réputationnelle et l'analyse positionnelle conduisaient presque aux mêmes résultats à l'issue d'une étude dans la région de Cornucopia aux Etats-Unis. Il serait néanmoins hâtif de procéder à la généralisation d'une telle conclusion.

De l'analyse des différentes méthodes d'analyse de pouvoir, il convient de faire remarquer que l'influence chère à l'analyse réputationnelle peut être le fruit de la participation sur laquelle repose l'analyse décisionnelle. Il apparaît que judicieusement exploitée, la position peut concourir à la réputation et vice-versa, ce qui montre que la frontière entre l'analyse réputationnelle et l'analyse positionnelle n'est pas étanche. De la même manière, la position peut concourir à la capacité à mener des processus de décision politique.

De notre point de vue, l'intérêt de ces critiques est d'éclairer le chercheur sur les risques associés au choix d'une méthode d'analyse ou d'une autre. Intéressé par les parts effectives prises par les participants au processus d'action publique, l'analyse décisionnelle apparaît a priori pertinente dans le cadre de cette thèse. Au-delà de l'étude de la décision, elle a été élargie aux autres séquences de l'action publique et à tous les épisodes de celle-ci pour rester en cohérence avec notre conception de l'action publique à savoir un processus large émanant à partir d'un problème d'ordre public, une décision et une mise en œuvre dans lesquels interviennent au moins un acteur public. Nous travaillons sur l'action publique, ce qui dépasse les seules limites de l'acteur public comme c'est généralement le cas dans l'analyse du pouvoir. En outre, nous sommes intéressé par la capacité de l'action publique à influencer le contexte local ou à

redessiner les hiérarchies préétablies. C'est pourquoi l'analyse "décisionnelle" a été complétée par les techniques permettant d'hiérarchiser les participants à un processus donné suivant leur degré d'influence respectif sur celui-ci.

3.2. Phases de recherche

La recherche s'est essentiellement déroulée en deux phases : une phase exploratoire et une phase de recherche approfondie. La phase exploratoire a consisté notamment en des recherches documentaires, une étape de pré-terrain à travers des entretiens avec les acteurs de la décentralisation et des personnes ressources ou perçues comme telles par rapport à la problématique de la décentralisation et des pouvoirs locaux et un séjour de 2 semaines sur chaque terrain de recherche pour des entretiens préliminaires et la documentation à cette échelle. Cette phase a notamment permis de construire un cadre théorique assez lâche afin de pouvoir l'adapter aux contextes particuliers étudiés et de faire de fréquents aller-retour entre cas et théorie.

Quant à la phase approfondie, elle a consisté en un séjour de 4 mois dans chacun des deux milieux de recherche pour la collecte des données de terrain et la mise à l'épreuve du cadre théorique et l'émergence des résultats.

3.3. Choix de terrains, d'actions publiques et d'acteurs

A partir de différents cas d'action publique, cette recherche entend proposer une comparaison en matière de liens entre "décentralisation, action publique et pouvoir".

3.3.1. Choix des communes

Nous avons opté pour une recherche approfondie sur des actions publiques particulières. Ceci nous imposait de choisir un nombre de communes limité. Deux communes ont été choisies dans le cadre de cette recherche. Il s'agit des communes de Bohicon et de Sèmè-Podji. Soulignons que notre mémoire de DEA avait porté sur la Commune de Sèmè-Podji⁷², ce qui constitue un élément préliminaire que nous avons voulu valoriser dans le cadre de la thèse.

Outre cette première étude, divers critères ont guidé ce choix :

Présentées comme les seules Communes ordinaires faisant partie des cinq communes béninoises les plus riches aux côtés des trois communes à statut

⁷² AGUEMON D. (2007) *Mise en œuvre de leurs compétences par les collectivités décentralisées au Bénin : études des cas du sous-secteur des gares routières dans la Commune de Sèmè-Podji*, Mémoire d'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies interuniversitaires, UCL, FUCaM, ULg et FUSAGx, Belgique.

particulier (Vergne, 2009 : 2), de population presque identique⁷³, Bohicon et Sèmè-Podji nourrissent, chacune en ce qui la concerne, l'ambition de rentrer dans le cercle restreint des communes à statut particulier. Il s'agit également de deux communes relevant de fiefs de l'opposition nationale, leur Conseil Communal respectif étant contrôlé depuis 2003 par des partis se réclamant de l'opposition nationale. Il s'agit du PRD pour ce qui est de Sèmè-Podji et de la Renaissance du Bénin (RB) pour ce qui est de Bohicon. Ces deux communes offrent donc des conditions relativement propices pour apprécier notamment l'effet de leur appartenance à l'opposition sur les dynamiques d'action publique locale. Certes, Sèmè-Podji est sous le contrôle de la mouvance présidentielle depuis 2009 aux lendemains des 2^{èmes} élections communales tenue en avril 2008. De la même manière, la Commune de Bohicon est considérée comme relevant de cette même mouvance depuis 2011, date marquant l'entrée de la RB dans la mouvance présidentielle. Mais Bohicon et Sèmè-Podji ont joui de ce statut respectivement pendant 9 et 7 ans, délai relativement suffisant pour apprécier l'effet sus-référencé compte tenu des temporalités des actions publiques analysée dans la présente thèse.

Mais ces deux communes divergent également sur beaucoup de points.

Le contexte politique a considérablement évolué du premier au second mandat des conseils communaux dans les deux Communes. A Bohicon, Sanni MAMA, opposant UBF et conseiller communal au cours du premier mandat a rejoint les rangs de la majorité communale RB dès 2006 suite à la dissolution de fait de l'UBF après le départ de son président, le Général Mathieu KEREKOU de la tête du Bénin. Cette situation s'est maintenue au cours du second mandat.

En revanche, on a assisté à un changement de majorité à Sèmè-Podji entre ces deux mandats. Mais le maire sortant a été reconduit à son poste suite à la transhumance de ce dernier réélu à l'issue des élections communales de 2008. On est donc en présence d'un système de « deux mandats, un même maire, deux majorité communales différentes ». Ceci contraste avec le cas de Bohicon où on a assisté à un changement de maire suite à l'élection du premier maire élu à la fonction de député au terme des élections législatives de 2007. Mais tous deux proviennent d'un même parti politique au pouvoir au Bohicon depuis 2003. Bohicon offre donc les conditions expérimentales propices pour apprécier l'effet structurant – ou non - du maire alors que Sèmè-Podji permet d'apprécier l'effet structurant – ou non - de changement de majorité politique communale dans une structure de pouvoir autour de l'action publique.

Au plan social, la communauté de Bohicon est relativement stratifiée. Les chefs de collectivités appelé "*Hinnugan*" et détenteurs d'un certain pouvoir social y

⁷³ La Commune de Sèmè-Podji a une population de 115 238 habitants, soit une densité de 560 hts/km² d'après le 3^{ème} recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH3, 2002). Quant à Bohicon, elle compte 113 091 habitants avec une densité de 814 hts / km² d'après la même source.

conservent une influence relative sur les membres de leur collectivité respective. A l'inverse, ce type d'autorité est moins présente à Sèmè-Podji.

Contrairement à la Commune de Sèmè-Podji, Bohicon passe pour l'une des Communes béninoises les plus actives en matière de dynamiques organisationnelles : on estime à plus de 100 le nombre de commissions/comités ad hoc mis en place dans Bohicon entre 2007 et 2011. En outre, des 10 Arrondissements que compte Bohicon, les deux Arrondissements centraux dont l'un abrite le siège du Conseil Communal concentrent près de 58% de la population et constituent le cœur de l'activité économique au sein de la ville. Ceci n'est pas le cas à Sèmè-Podji. De plus, Bohicon est une ville carrefour et le troisième centre commercial du Bénin derrière Cotonou et Parakou. Elle est de ce fait un centre de transit important non seulement entre les différentes localités du pays, mais vers les pays de l'Hinterland qui font transiter leurs marchandises par le port du Bénin. Le tissu économique est pour une bonne part concentré aux mains d'opérateurs économiques natifs de Bohicon alors que celui de Sèmè-Podji se trouve essentiellement aux mains de ressortissants libanais (propriétaires et gestionnaires de parc de véhicules d'occasion) ou de ressortissants de communes voisines.

Les deux Communes sont proches car ayant à peu près une même population, des niveaux de recettes presque identiques, contrôlées par des majorités communales issues de partis politiques relevant de l'opposition et marquées par une évolution du contexte politique. Mais elles diffèrent en matière de dynamique associative, de l'organisation du tissu économique et de l'identité administrative du Maire à partir de 2008.

3.3.2. Choix des actions locales analysées

Nous avons fait l'option d'une analyse approfondie, en terme chronologique et en termes d'acteurs. Ceci nous impose un nombre limité de cas. Deux actions publiques ont été choisies par commune.

Le choix a été fait grâce à l'échelle des défis, un outil réalisé à l'aide de certains des acteurs communaux ayant une vue plus ou moins globale des dynamiques en matière d'actions publiques communales et des défis liés à celles-ci.

Deux étapes ont été observées dans la construction de cette échelle.

Nous avons élaboré le recensement des actions publiques menées dans chacune des deux communes depuis l'avènement des Conseils Communaux en février 2003, que celles-ci soient héritées de administration déconcentrée ou initiées par l'autorité communale elle-même. A l'issue de cet exercice, huit actions majeures ont été recensées dans Bohicon et six dans Sèmè-Podji (voir tableau n°5 ci-après).

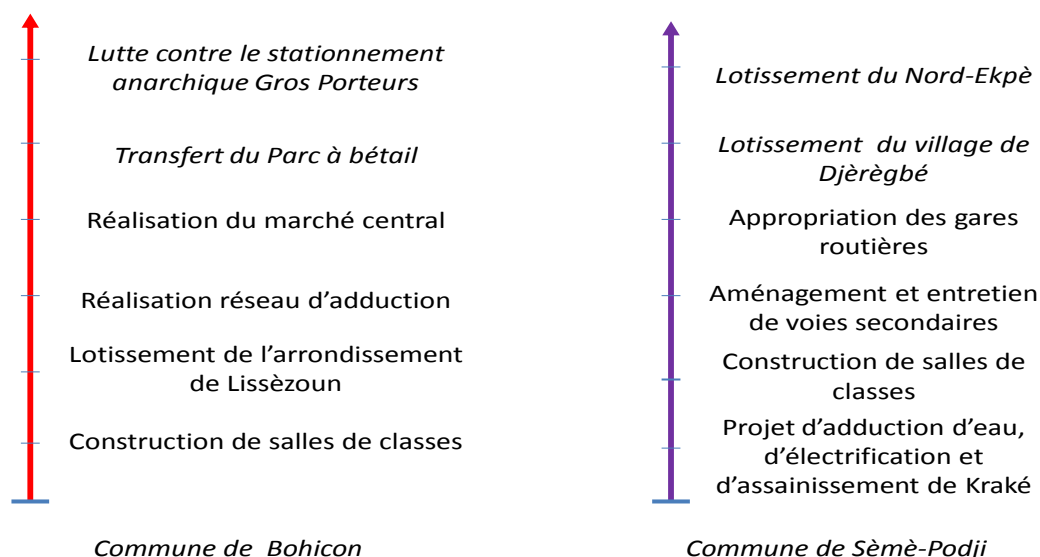
Tableau 5 : Actions publiques importantes dans Bohicon et Sèmè-Podji

<i>Communes</i>	<i>Actions importantes</i>
Bohicon	▪ Réhabilitation du marché central de Bohicon (construction de 36 boutiques et de 16 hangars) ▪ Adduction d'eau au profit des Arrondissements périphériques de Bohicon ▪ Lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs, ▪ Transfert du parc/marché à bétail du centre-ville vers la périphérie ▪ Lotissement de l'Arrondissement de Lissèzoun ▪ Extension du réseau d'adduction d'eau sur 1,5 km au profit du quartier d'Agonvèzou ▪ Tracé d'une piste de 12 km dans l'Arrondissement de Sodohomè ▪ Réalisation d'infrastructures scolaires
Sèmè-Podji	▪ Prise de contrôle des gares routières par le conseil communal ▪ Réalisation d'infrastructures scolaires ▪ Aménagement et l'entretien de voies secondaires ▪ Lotissement de l'Arrondissement d'Ekpè ▪ Lotissement du village de Djèrègbé ▪ Projet d'adduction d'eau, d'électrification et d'assainissement du village Kraké

Source : Enquête février 2011

Nous avons alors élaboré la hiérarchisation des actions selon l'importance des défis que chacune d'elles a soulevés. Pour y parvenir, quatre personnes ressources identifiées comme telles pour leur connaissance respective des dynamiques ayant cours dans chacune des deux communes ont été contactées. Elles ont été invitées, chacune en ce qui la concerne, à classer les actions recensées suivant la méthode de classement simple. Cet exercice a été réalisé au mois de février 2011 dans chacune des deux communes. L'ensemble des quatre regards ainsi obtenus dans chaque Commune ont été croisés de façon à dégager une tendance majoritaire. Ceci a permis de retenir les deux actions publiques présentées comme ayant soulevé le plus de défis dans chacune des communes (cf. schéma n°5 ci-après).

Schéma 5 : Echelles des défis en matière d'action publiques locales dans les communes de Bohicon et de Sèmè-Podji (février 2003-février 2011)



Source: Construction personnelle à partir de résultats d'enquête réalisée en février 2011

Comme l'illustre ce schéma, le transfert du parc à bétail du centre-ville vers la périphérie de la ville et la lutte contre le stationnement dit anarchique des gros-porteurs sont apparus comme les deux actions publiques ayant soulevé le plus de défis dans la Commune de Bohicon. Du côté de la Commune de Sèmè-Podji, il s'agit du lotissement du Nord de l'Arrondissement d'Ekpè-Nord et de celui du village de Djèrègbé.

Deux précisions s'imposent à propos de cette échelle des défis. Il n'y a pas de correspondance d'une commune à l'autre en raison de l'impossibilité de dégager une échelle commune, faute d'étalon commun. L'échelle des défis demeure a priori dynamique. Elle devrait varier en fonction de l'évolution du nombre d'actions publiques menées, des nouveaux développements enregistrés au niveau de chacune des actions et de l'appréciation que les acteurs locaux en font. Rien ne prouve donc que si l'exercice était repris aujourd'hui, il conduirait aux mêmes résultats. Ceci implique la nécessité de situer cet outil dans le temps.

Les principales caractéristiques de l'action de lotissement, l'action de transfert du parc à bétail et celle de lutte contre le stationnement anarchique sont présentées dans les sous-sections ci-après.

3.3.2.1. Actions de lotissement

Au plan technique, le lotissement est une opération de cadastrage comprenant 5 étapes majeures à savoir : (i) la polygonation pour appréhender la superficie traitable, (ii) la réalisation de l'état des lieux, (iii) l'enquête commodo-incommodo

dont la finalité est de corriger l'opération précédente, (vi) l'élaboration du plan de voirie/lotissement pour l'affectation de l'utilisation des terres et (v) la mise en œuvre dudit plan dont notamment le recasement des propriétaires terriens et l'ouverture des voies d'accès. Liée à des financements privés (par les présumés propriétaires terriens) et placée sous la responsabilité juridique et politique de la puissance publique communale, cette opération participe de l'aménagement de l'espace, un domaine de compétence dévolu aux Conseils Communaux au Bénin au titre de l'article 84 de *Loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin*. L'une porte sur le village de Djèrègbé, une échelle infracommunale alors que la seconde, celle d'Ekpè, implique un ensemble de 5 villages. Soulignons que ces deux actions concernent surtout des non résidents propriétaires terriens dans les localités touchées.

L'analyse d'action de lotissement en Afrique n'est pas une nouveauté. En partant de la perspective des représentations sociales, Hilgers (2008) a analysé la faible réactivité des victimes des opérations de lotissement dans la ville de Koudougou au Burkina Faso. Choplin (2006) a analysé les stratégies d'acteurs, les réseaux et autres liens qu'entretiennent le politique et l'urbain dans l'accès au foncier. Il ne s'agit pas pour nous de procéder à une nouvelle analyse du lotissement ou des dynamiques foncières, mais de voir comment l'action publique portant sur le lotissement se construit dans le cadre du transfert des compétences que représente la décentralisation.

3.3.2.2. Transfert du parc à bétail

Comme son nom l'indique, le parc à bétail est un espace physique doté d'infrastructures de type variable (selon le degré de modernisation) servant au parcage d'animaux. Pour ce qui est de Bohicon, le parc à bétail est combiné avec l'abattoir. C'est au déplacement de cette unité de production qu'on assiste dans cette commune en raison des nuisances qu'elle a engendrées jusque-là. Financé par la Commune essentiellement sur fonds propres, le transfert du parc à bétail cible principalement les acteurs au cœur de l'achat-vente de bovins sur le marché de bétail à Bohicon, les commerçants peulhs. Ils sont concentrés à Zongo, un quartier de la Commune situé dans le 2^{ème} Arrondissement (Bohicon2).

3.3.2.3. Lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs

La lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs paraît moins ordinaire. Elle est donc difficile à décrire en quelques mots (nous y reviendrons). Mais elle a deux composantes principales : une infrastructure pour le stationnement des gros porteurs appelée parking gros porteurs et des règles de stationnement censées être appliquées à l'ensemble des acteurs concernés par le trafic de cette catégorie de véhicules. Essentiellement financée dans sa composante infrastructure par le Fonds d'Investissement des Villes Secondaires

(FIVIS), un projet de la coopération allemande, cette action cible principalement les transporteurs et conducteurs de gros-camions transitant par Bohicon, qu'ils soient nationaux ou provenant des pays limitrophes ou non du Bénin.

Aussi bien le transfert du parc à bétail que la réglementation de la circulation en matière de transport relèvent des compétences des Conseils Communaux respectivement d'après l'article 140⁷⁴ et l'article 98⁷⁵ de la Loi sus-référencée. Il ne s'agit donc pas de compétences usurpées telles que rapportées par Planel (2007) à propos de l'Ethiopie. Comme on le verra plus loin dans ce document, de par la nationalité des acteurs et la dispersion géographique des acteurs qu'elles impliquent, les deux actions publiques ayant émergé dans la Commune de Bohicon revêtent une dimension nationale et internationale. Ce qui est moins le cas en ce qui concerne les actions de lotissement dans la Commune de Sèmè-Podji. A priori, cette dimension nationale et internationale pourrait être une source de défis spécifiques.

La possession de véhicules gros-porteurs apparaît comme une affaire d'acteurs considérés comme ayant une réussite sociale et connectés à des sphères politiques au niveau national. En revanche, contrairement aux actions ayant émergé dans Bohicon, celles retenues dans la Commune de Sèmè-Podji ont été héritées par le premier Conseil Communal de l'histoire de cette commune. En effet, si leur mise à l'ordre du jour public date de la période d'avant la décentralisation, il n'en est pas de même de leur mise à l'ordre du jour gouvernemental, les actions de lotissement dans Sèmè-Podji ayant fait l'objet de mise à l'agenda par l'administration communale bien avant les élections communales de 2002-2003.

Notre démarche revient à comparer les dynamiques de pouvoir au sein des deux actions considérées comme ayant soulevé le plus de défis dans chacune des deux communes. Cette approche contraste avec les pratiques classiques en matière d'analyse comparative, approche consistant à choisir un même phénomène dans deux contextes différents en vue d'appréhender les effets structurants éventuels des facteurs contextuels discriminatoires ou deux phénomènes différents dans un même contexte en vue d'appréhender les effets structurants intrinsèques à chacun de ces phénomènes et la robustesse des facteurs contextuels.

Mais deux observations s'imposent. D'une part, nous sommes non dans une logique de comparaison terme à terme, mais dans une logique de processus. D'autre part l'impératif de représentativité des actions publiques à analyser compte tenu de la perspective de pouvoir rend peu opérationnelle l'approche classique de comparaison sus-évoquée. Dans son analyse critique des

⁷⁴ La Commune a la charge de la construction, de l'équipement, des réparations, de l'entretien et de la gestion des marchés et des abattoirs (Article 140).

⁷⁵ La Commune réglemente les transports des biens et des personnes dans son ressort territorial (article 92 de la Loi n° 97-029 portant organisation des Communes en République du Bénin..

approches de comparaison en sciences politiques et sociales, Hassenteufel (2010 : 154) invite à éviter le « piège du nominalisme », pratique consistant à « comparer deux objets simplement parce qu'ils sont désignés sous le même terme, le plus souvent juridique dans des pays différents tant pour l'analyse des acteurs que pour une politique publique en tant que telle ». Le nom ne suffit en effet pas à niveler les processus de politique publique par-dessus les contextes. Nous aimerions ajouter que même à l'échelle nationale, deux objets désignant juridiquement la même chose peuvent revêtir des défis et réalités sociopolitiques différents suivant des contextes infranationaux.

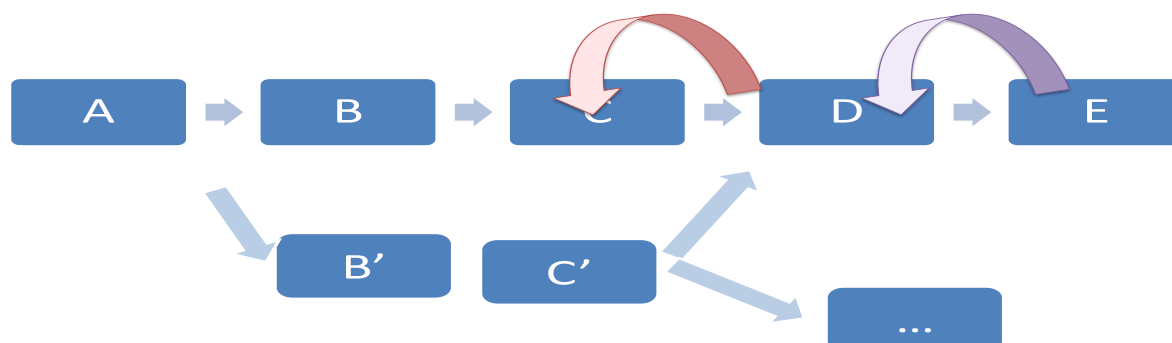
L'utilisation de l'échelle des défis dans les deux Communes cibles nous a amené à ne pas retenir des actions publiques de même dénomination. Le point commun des actions est l'importance du défi dans les divers cas. Pendant que les processus de lotissement apparaissent comme les actions ayant soulevé le plus de défis dans Sèmè-Podji, ils viennent en 5^{ème} position dans Bohicon. Hassenteufel (2010 : 154) nous enseigne que « la comparabilité est rarement un donné, elle est au contraire à construire ». Pour notre part, la construction de cette comparabilité doit intégrer autant que possible la perspective d'analyse, sans toutefois tomber dans le travers de la « comparaison ventriloque » pour reprendre une expression de Hassenteufel (2010 : 153), termes par lequel l'auteur désigne les comparaisons qui n'ont que pour objet de valider une hypothèse sans que d'autres hypothèses soient prises en compte. Certes, nous avons précédemment souligné qu'il n'y a pas d'équivalence entre l'ampleur des défis soulevés par chacune des actions d'une commune à l'autre. On pourrait donc faire l'hypothèse que le lotissement de l'Arrondissement de Lissèzoun dans Bohicon, quoique 5^{ème} action sur l'échelle des défis d'action publique au sein de cette commune aurait soulevé autant de défis que celui d'Ekpè-Nord venu en tête dans Sèmè-Podji. Procéder à une analyse comparative des dynamiques de pouvoir autour des deux actions publiques ayant soulevé le plus de défis dans chacune des deux communes suivant une même grille d'analyse offre une base de comparabilité suffisamment cohérente, même si moins classique, l'ensemble dans la perspective du pouvoir. Ceci justifie la pertinence de l'entrée par l'échelle des défis.

3.3.3. Choix des acteurs

Il s'agit d'une étape plus avancée dans le travail et importante une fois les actions publiques à analyser choisies. Chaque action a été étudiée selon une grille qui comporte plusieurs éléments dont une étude documentaire à partir des textes officiels, une enquête auprès des acteurs pour étudier la trajectoire de l'action publique et les dynamiques de pouvoir y afférentes.

Le choix des acteurs directs (pour faire la différence avec les personnes ressources) a été fait action publique par action publique et suivant la technique de fil à aiguille (cf. schéma n°6 ci-après).

Schéma 6 : Choix des enquêtés suivant la méthode de fil à aiguille



Source: Construction personnelle à partir de la démarche d'identification des acteurs

L'acteur B a donc été repéré à partir de l'entretien avec l'acteur A et ainsi de suite, l'acteur A ayant été lui-même repéré soit à partir de la documentation, ou des entretiens préliminaires, soit grâce à la matrice des acteurs sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. Des effets retro sont possibles, une démarche à reculons pouvant être observée. Cela signifie qu'à partir d'un entretien avec un acteur B précédemment identifié à partir d'une discussion avec l'acteur A, un retour à l'acteur A soit effectué. Des bifurcations sont possibles à partir de n'importe quel acteur comme l'illustre le schéma. Le modèle n'est donc pas linéaire⁷⁶. C'est cette façon de choisir les interviewés que nous appelons "méthode de fil à aiguille".

Cette démarche nous a conduit à rencontrer des acteurs de différentes catégories en fonction des actions publiques choisies : outre les élus communaux et locaux, les membres de l'administration communale dans chacune des communes, les Maires et certains membres de leurs équipes, les acteurs non étatiques, les responsables administratifs tant à l'échelle communale, départementale que nationale (Ministère de l'intérieur et celui de la décentralisation notamment), les responsables de partis ou mouvements politiques, lesquels ont été présents à divers degrés selon les actions publiques.

Nous avons aussi rencontré des transporteurs, des conducteurs de gros-porteurs, des responsables de syndicats, des mécaniciens, des commerçants, des responsables de stations services, des forces de l'ordre et des membres d'organes mis en place à cet effet pour ce qui concerne l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs dans Bohicon. Nous avons aussi

⁷⁶ Cette technique s'apparente à celle dite de « boule de neige » rapportée par Lemieux (2009 : 169) permettant d'obtenir d'une personne interviewée des suggestions sur le choix d'autres personnes à interviewer. Mais aux suggestions des interviewés se sont ajoutées les déductions de nos propres analyses des informations fournies par ledit interviewé et celles issues des résultats de l'utilisation des matrices sus-référencées.

interviewé des marchands de bovins peulhs, des responsables de la communauté peulh, des responsables de la Mairie de Djidja, des responsables de services agricoles en poste au sein des communes de Bohicon et de Djidja, des équipes de gestion des parcs à bétails, des forces de sécurité, de propriétaires de domaine hébergeant les parc à bétail et des responsables d'un projet national d'élevage au Bénin (Projet d'Appui à la Filière Lait, Animal, et Viande/PAFILAV) dans le cadre du transfert du parc à bétail du centre ville de Bohicon vers la périphérie. Enfin, nous avons rencontré les membres de comités de lotissement, des propriétaires terriens, des responsables de collectivités, des allochtones, des associations, des mouvements constitués de façon ad hoc en lien avec l'action concernée ainsi que les équipes de géomètres et d'urbanistes pour ce qui est des actions de lotissement dans Sèmè-Podji.

Il n'y a donc pas eu de liste préconçue d'acteurs à enquêter. Les acteurs ont été choisis en fonction de leur implication effective dans le processus d'action publique locale sur la base d'informations reçues des diverses sources sus-référencées. Ceci a permis d'identifier plus facilement les acteurs qui se situent derrière la scène pour reprendre une expression de Polsby (1960). Toutefois, les acteurs géographiquement éloignés n'ont pas pu être atteints du fait de cet éloignement. Il s'agit notamment des responsables de transporteurs nigériens, maliens et burkinabè en ce qui concerne l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs dans la Commune de Bohicon et des responsables peulhs de ces trois pays et du Nigéria en ce qui concerne le transfert du parc à bétail. Nos tentatives de les joindre par téléphone afin d'échanger avec eux se sont révélées infructueuses.

Parallèlement à cette approche de choix des acteurs, nous avons veillé à la triangulation des informations afin de les valider.

Le tableau n°6 ci-après présente le nombre d'acteurs touchés par les entretiens au terme de cet exercice. Il s'agit des acteurs directs impliqués dans les actions ou associés d'une manière ou d'une autre à celles-ci. Le terme d'informateur clef se réfère aux personnes ressources, qualité essentiellement déterminée par le potentiel d'information qu'ils détiennent a priori sur les dynamiques analysées, soit pour avoir suivi les processus de près, soit parce qu'ils sont aux centres de plusieurs réseaux. Ceci leur assure un niveau d'information relativement élevé sur les dynamiques en cours dans l'espace communal. C'est à travers un sondage rapide que ces informateurs clés ont été identifiés.

Tableau 6 : Nombre d'enquêtes par action publique

N°	Actions publiques	Nombres d'informateurs	Informateurs clés
1	Lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs dans Bohicon	49	11 personnes ressources
2	Transfert du parc/marché à bétail du centre-ville de Bohicon	45	11 personnes ressources
3	Lotissement de l'Arrondissement d'Ekpè	47	11 personnes ressources
4	Lotissement du Village de Djèrègbé	52	11 personnes ressources

Source : Recherche de terrain 2010-2012

3.4. Données et méthodes

3.4.1. Données

Les données collectées dans le cadre de cette recherche sont de plusieurs ordres. Il s'agit des données relatives aux contextes d'études. Il y a aussi les données relatives à l'action publique elle-même, en particulier ses participants, leurs enjeux respectifs et les défis qui y sont associés, leurs stratégies respectives, les règles et pratiques autour de l'action publique et leur évolution de même que leurs conditions d'émergence, les transformations engendrées par l'action. Il y a enfin le degré d'influence des participants sur l'action publique.

3.4.2. Méthodes de collecte

Les données ont été collectées à l'aide de la recherche documentaire, d'entretiens (de face-à-face et entretiens téléphoniques) et d'observations.

3.4.2.1. Analyses documentaires

L'analyse documentaire a porté sur la littérature scientifique (livres, revues, actes de colloques, articles) et non scientifiques (rapport d'atelier, rapports de recherche-développement) et les éléments sonores comme des émissions radiophoniques et des extraits de journal. Plusieurs sources documentaires ont été utilisées. Il s'agit du web, des bibliothèques universitaires, de bibliothèques nationales (béninoises), des centres de documentation communaux (bibliothèques, services des archives, Secrétariat administratif), de la presse écrite et audio (éléments de journal, émissions, journaux), de comptes rendus et procès verbaux de réunions ou d'ateliers.

L'analyse documentaire s'est étalée sur toute la période qu'a duré cette thèse. Elle nous a permis de faire le point des connaissances sur l'objet de recherche en vue de donner une certaine pertinence à cette recherche et de lui conférer une orientation théorique relativement claire.

Certes, comme nous l'apprend Lemieux (2009 : 172-173), la documentation permet de reconstituer l'histoire des politiques publiques. Mais l'auteur met en garde contre les distorsions d'information liées à cette source et sur sa capacité limitée à rendre compte des relations de pouvoir entre les acteurs. Il s'avère dès lors nécessaire de la compléter par des enquêtes de terrain. Il convient de préciser que pour la plupart du temps, les enquêtes de terrain et la documentation administrative notamment ont été mobilisées parallèlement ou de façon alternative : la documentation orientant l'enquête de terrain et vice-versa.

3.4.2.2. Collecte de données de terrain

Les données de terrain ont été collectées essentiellement à travers trois techniques de collecte. Il s'agit d'entretiens individuels sur la base de guides spécifiquement élaborés selon l'intérêt que représente un acteur donné pour cette recherche, de discussions informelles de groupes et d'observations. L'entretien se conclut lorsque les deux personnes ont le sentiment partagé d'avoir été au fond des choses (Leclerc-Olive M. et A. Keita: 13). Avec l'accord de l'interviewé, nous nous sommes donné chaque fois la possibilité de reprendre l'échange ultérieurement si l'analyse de l'entretien retranscrite fait apparaître de nouvelles interrogations (Leclerc-Olive M. et A. Keita: 13). Outre les entretiens de face-à-face, nous avons recouru à quelques entretiens téléphoniques, faute de pouvoir rencontrer certains acteurs en personne en raison de leur d'agenda. Dans certains cas, les interviews ont tourné aux conversations au sens de Lemieux (2009 : 169) « Où l'informateur cherche à obtenir des informations sans suivre un plan précis ». Dans bien des cas, ceci a contribué à identifier d'autres pistes de recherche non moins importantes dans le cadre de cette recherche.

Plusieurs outils ont été mobilisés dans ce cadre. Il s'agit du profil historique, de la matrice des acteurs, de la matrice de coopération et de conflit et de la matrice d'influence des acteurs.

Le profil historique est encore désigné sous le nom de *time lines* (Ramirez, 1997). Il met l'accent sur les événements marquants (heureux ou malheureux) survenus dans le temps au cours d'un processus donné, les facteurs y ayant concouru et les transformations et changements provoqués par ces événements. Son intérêt est de donner rapidement une vue synoptique des processus, ce qui permet de mieux orienter les investigations.

La *matrice des acteurs* est représentée par le tableau n°7 ci-après ; la matrice des acteurs permet d'identifier les principaux acteurs dans un processus et donne par conséquent un panorama global des acteurs clés et une vue grossière des rôles joués par les uns et les autres dans ledit processus.

Tableau 7 : Matrices des acteurs

Acteurs	Important?		Pourquoi?
	Oui	Non	
A	X		
B		X	
C	Etc.		
D			
E			

Source : Adaptation de ICCRA, 1998a

A ce titre, cet outil permet une efficience dans le ciblage des acteurs auprès de qui les investigations approfondies doivent être menées. Mais il ne permet pas forcément d'identifier les acteurs de l'ombre. L'action publique locale ne se limite pas aux acteurs occupant visiblement la première ligne pour paraphraser Belley (2008 : 241). Nous ne nous sommes donc pas uniquement limité aux acteurs ayant émergé comme étant les plus importants. Cet exercice avait été réalisé avec trois personnes pour chacune des actions publiques analysées. C'est au cours des entretiens avec certains acteurs clés identifiés à l'aide de cet outil que d'autres acteurs ont été identifiés, dont ceux de l'ombre.

La Matrice de coopération et de conflits est représentée par le tableau n°8 ci-après.

Tableau 8 : Matrice de coopération et de conflit

	A	B	C	D
A	x	x	x	x
B	☺ ⁷⁷	x	x	x
C	● ⁷⁸	☺	x	x
D	●	●	☺	x

Source : Adaptation de Grimble et al (1995 : 8).

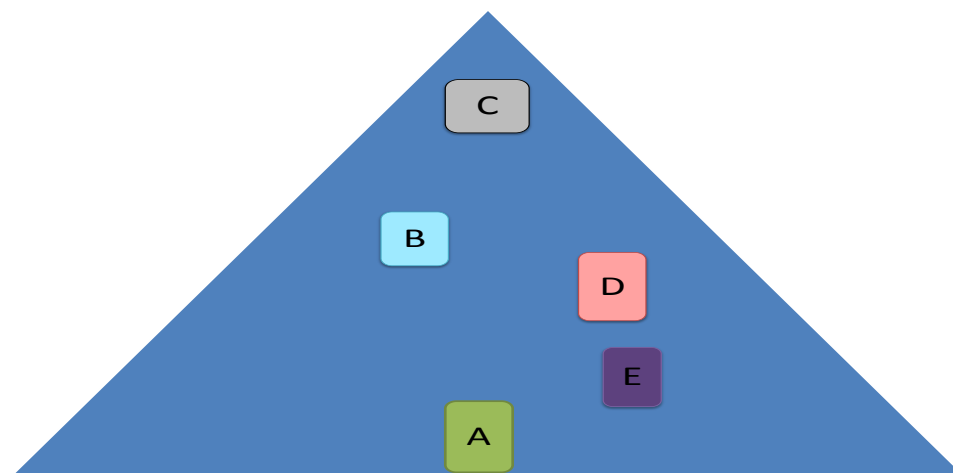
Cet outil donne une photographie des interactions entre deux acteurs durant une période donnée, celles-ci pouvant adopter deux modalités : le conflit symbolisé par un point noir et la coopération représentée par un visage "radieux". Mais il ne s'agit que d'un cliché instantané. Ceci ne permet guère de mesurer l'évolution des interactions entre les deux acteurs dans le temps. De la coopération à un instant t_0 , les interactions entre deux acteurs peuvent tourner au conflit à un autre instant t_1 . C'est pourquoi cet exercice a été répété sur des périodes dont les limites ont été imposées par l'évolution des interactions entre les acteurs prenant part aux processus d'action publique dans le temps. Ces périodes ont été déterminées par l'informateur clé lui-même en fonction de ces perceptions du processus. Cette matrice permet d'avoir une vue globale des conflits et des coopérations ayant marqué les relations entre les acteurs. Il convient néanmoins de souligner que les interactions entre acteurs ne se limitent pas uniquement à ces deux modalités. Dans sa conception, la matrice de coopération et de conflits considère chaque catégorie d'acteurs comme une boîte noire. Ceci n'est pas forcément le cas en qui concerne un acteur collectif. Ce dernier peut donc être traversé par des conflits internes et des coopérations entre les sous-groupes en son sein. Il s'agit là d'une dimension essentielle que nous avons intégrée dans nos entretiens avec les acteurs collectifs ou ceux qui en sont membres afin de combler cette faiblesse. De plus, la matrice de coopération et de conflit peut laisser en marge les acteurs de l'ombre suivant le degré de connaissance de l'informateur clé. Nous avons tenu compte de cette faiblesse potentielle en profitant notamment de nos entretiens avec les acteurs ayant émergé au cours de cet exercice. Bien entendu, les relations de coopération et de conflit identifiées avec cet outil n'est qu'un point de départ ou des hypothèses que nous avons vérifiées par la suite à travers des entretiens.

⁷⁷ Symbolise la coopération

⁷⁸ Symbolise le conflit

La *matrice d'influence des acteurs* est un outil qui se présente sous la forme d'une pyramide et qui permet de mesurer le degré d'influence d'un acteur sur un processus donné. Plus un acteur est proche du sommet de cette pyramide, plus forte est son influence sur ledit processus (voir schéma n°7 ci-après).

Schéma 7 : Matrice d'Influence des acteurs



Source : Adaptation de ICCRA, 1998b

C'est grâce à cet outil que le degré d'influence des acteurs sur chaque processus d'action publique a été mesuré aux dires d'acteurs. A l'instar de la démarche adoptée dans le choix des actions publiques, quatre personnes identifiées comme des observateurs avertis des dynamiques en matière de politiques publiques au sein de chaque contexte ont été sollicitées pour aider à réaliser cet exercice. Deux étapes sont observées dans leur repérage. Il s'agit d'abord d'une identification ex-ante sur la base d'indications fournies par les "enquêtés ordinaires", une première sélection étant faite sur la base de ces indications. Ensuite, arrive l'étape de confirmation ; elle a permis de confirmer les présomptions des informateurs ordinaires et s'est réalisée à travers un test des connaissances sur les dynamiques en question sur la base d'un entretien préalable. Plus les connaissances de la présumée personne ressource sont proches des informations précédemment recueillies, plus elle est confirmée comme informateur clé.

Certes, la subjectivité de ces informateurs clé est une source potentielle de biais. Mais le nombre de regards permet a priori de diminuer ce risque. Il convient néanmoins de préciser que les informateurs clés, même s'ils sont informés de l'existence des acteurs de l'ombre, n'ont pas forcément un même degré de connaissance du rôle joué par ces derniers. Par ailleurs, on aurait pu aussi, sur la base de ces participations et usant de notre propre jugement, positionner nous-même les participants sur une échelle d'influence. Mais le risque de subjectivité en deviendrait encore plus grand. Nous avons préféré la résultante de l'opinion de 4 personnes ressources au jugement d'un seul chercheur.

Les données ainsi collectées ont été traitées à l'aide de la statistique descriptive, de schémas et d'analyse textuelle.

3.4.2.3. Organisation opérationnelle de la collecte des données et défis

Au plan opérationnel, nous nous sommes dans un premier temps introduit auprès du Maire dans chacune des deux communes muni de la lettre de recommandation délivrée par les Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM). A cette occasion, nous avons présenté l'objet de notre recherche à l'autorité communale et sollicité son appui pour faciliter notre recherche. Sur instruction de l'autorité communale, le Secrétariat Général de la Mairie a délivré une lettre faisant une brève mention de l'objet de recherche et invitant élus locaux, administration communale, partis politique, associations communautaires et religieuses, personnes ressources, etc. à collaborer avec nous.

Cette précaution a été utile car certains interviewés en ont fait un préalable à toute discussion avec nous. Cependant, aucun cas de refus de collaboration n'a été enregistré. Certes, certains interviewés ont avorté plusieurs rendez-vous, le plus souvent par téléphone. Ce qui remettait en cause notre agenda. Mais à force d'insister, nous avons fini par réaliser l'entretien. A la persévérance, il faut ajouter la chance. Alors que nous ne parvenions pas à rencontrer le Conseiller politique du Maire de Sèmè-Podji, c'est à la suite d'un entretien avec le Président de l'Association de Développement Economique et Social de Sèmè-Podji (ADESE) que cette situation a été débloquée. A l'une de nos questions, ce dernier a dit que celui qui était le mieux placé pour y répondre était le Conseiller en question, son vice-président au sein de l'ADESE. Sur place, il appelle son Vice-Président et négocia avec ce dernier un rendez-vous pour nous dans la même journée. Nous avons également utilisé consciemment certains Conseillers Communaux non directement impliqués dans l'action à titre individuel comme porte d'entrée pour en atteindre d'autres, notamment dans la Commune de Sèmè-Podji.

Signalons aussi les tentatives de la part de certains interviewés de nous contrôler au vu du caractère conflictuel et sensible de l'objet de recherche. A titre d'illustration, un des principaux protagonistes de l'action de transfert du parc à bétail nous a demandé à l'entame d'un entretien « avez-vous déjà rencontré XXX (son rival) et qu'a-t-il dit ? ». Spontanément, nous avons répondu « pas encore », ce qui a permis d'échapper à ce piège. Toutefois, la provocation a été aussi utilisée pour obtenir certaines informations auprès de certains interviewés. Ainsi, lorsque la version qu'un enquêté B nous fournissait des faits entrain en contradiction flagrante avec celle préalablement fournie par un enquêté A préalablement interviewé, nous n'hésitions pas à lui dire « sur cet aspect, certains ont plutôt dit Qu'en dites-vous ? ». Cette tactique poussait ce dernier à se défendre ou à introduire des nuances par rapport à sa version antérieure des faits.

Enfin, certains interviewés ont demandé leur intérêt dans la recherche « qu'est ce que moi je gagne, puisque cela fait partir de ton travail à toi », a notamment martelé un des interviewés dont nous taisons la provenance pour ne pas éveiller d'autres attitudes par rapport à d'éventuelles futures interventions de notre part dans les terrains de recherche. Face à une telle attitude, l'argumentaire généralement mobilisé porte sur l'intérêt potentiel de la recherche pour les politiques publiques locales et par conséquent pour leurs cibles. Même si en général, la collaboration est obtenue après argumentaire, il serait naïf de croire que tous ceux qui ont soulevé cette préoccupation en sont convaincus. Précisons également que quelque fois, c'est autour d'un pot (à nos frais) que nous avons réalisé l'entretien. Mais certains interviewés nous en ont offert aussi.

Ces détails méritent d'être restitués car ils conditionnent en partie la qualité des données collectées.

3.5. Critiques de la méthodologie

Cinq critiques majeures méritent d'être soulevées sur la démarche méthodologique utilisée.

Murphy (2011 : 94) relève que le pouvoir est un concept dispositionnel (*dispositionnal concept*), ce qui signifie que le pouvoir est en principe inobservable et ne peut être étudié qu'indirectement. En ce sens, le pouvoir n'est pas une chose, ni un événement (Murphy, op. cit.). Parler donc d'observation de processus mettant en scène des jeux de pouvoir peut apparaître problématique et difficile à défendre. Mais il n'en demeure pas moins que l'observation mais aussi la documentation et l'interview permettent d'en saisir certaines dynamiques relationnelles.

Ensuite, le répertoire des acteurs ayant pris part à chaque processus d'action publique locale étudiée varie d'un informateur clé à un autre. Ceci s'explique par la différence de lecture et de degré d'information entre ces derniers. L'idéal aurait été de réunir les informateurs clé à la fin des entretiens afin de valider les tendances globales issues des classements des acteurs sur la base de leur degré d'influence sur chaque processus dans une discussion de groupes. Une telle démarche interactive pourrait conduire à des différences de tendances issues du traitement des données suivant une logique arithmétique. Cela dit, non seulement une telle option comporterait des risques d'entorse à la liberté d'expression et de jugement, mais elle soulève des problèmes d'ordre éthique et constitue en soi un challenge au plan organisationnel. Raison pour laquelle nous nous sommes gardé de la mener à bien.

Contrairement aux entretiens de face-à-face, les entretiens téléphoniques ne permettent pas suffisamment d'interactions ; ceci peut affecter potentiellement la qualité de certaines informations. Nous ne prétendons pas avoir échappé à cette

faiblesse relevée par Lemieux (2009 : 172) à propos des entretiens téléphoniques. Certes, sur la base des faiblesses constatées après un tel entretien, nous avons dans certains cas réussi à obtenir d'autres séquences d'entretiens téléphoniques destinées à corriger de telles insuffisances, ce qui a permis d'opérer des ajustements. Mais ces mesures correctives ne suffisent sans doute pas pour ériger un entretien téléphonique au rang d'entretien de face-à-face.

Plante (1994) repris par Lemieux (2009 : 170) signale à propos des interviews (i) des difficultés à mesurer les éléments d'information obtenus et les biais potentiels associés à l'influence de l'interviewer sur l'interviewé ainsi qu'une verbalisation non conforme aux faits déclarés par ce dernier. Nous faisons nôtre cette critique. En dépit de la mise en confiance de l'interviewé, tactique destinée à limiter un tel biais et des recoupements entre interviews et d'autres sources de données, nous n'avons pas la prétention d'avoir échappé à cette faiblesse en face de tous les acteurs compte tenu des incertitudes inhérentes à toute situation d'interaction. Nous n'avons pas non plus la prétention d'avoir toujours réussi à « démêler ce qui est sincère de ce qui est calculé » pour emprunter une expression de Lemieux (2009 : 172). Encore qu'on pourrait dire que tout est en fait calculé, étant donné que les informations livrées par un enquêté sont en partie structurées par la relation qui le lie avec l'interviewer.

Il convient de faire observer que l'une des critiques adressées à l'encontre des techniques décisionnelles d'analyse du pouvoir, critique selon laquelle la participation n'est pas forcément synonyme de pouvoir demeure davantage pertinente avec l'approche globale d'analyse du pouvoir que nous avons adoptée dans le cadre de cette recherche. En effet, comparativement aux études du pouvoir centrées sur les processus décisionnels, l'action publique implique potentiellement plus d'acteurs. Les risques de manifestation du phénomène des acteurs de l'ombre paraissent par conséquent plus élevés avec l'approche globale.

De la même manière, en tant qu'ensemble des séquences dans lequel s'insère la décision, l'action publique s'inscrit dans un horizon temporel plus long. Les risques d'omission des acteurs de première heure pour cause de pertes de mémoire paraissent dès lors plus élevés, conséquence logique de l'effet du temps mais aussi de la pluralité des acteurs soulevée précédemment. On peut en dire de même de la critique à l'encontre des techniques réputationnelles du fait de ce même effet temporel : le risque est que les informateurs clés se concentrent sur les développements les plus récents pour déterminer le degré d'influence des participants à l'action. La conjonction de ces deux facteurs constitue potentiellement une source de biais. C'est pourquoi la maîtrise des processus d'action publique est apparue comme un critère majeur de choix des informateurs clé. Seuls ceux dont les versions des faits paraissent les plus

proches des processus d'action publique tels que révélés par la participation des acteurs audit processus ont été pris en compte.

Les résultats rapportés dans le chapitre 4 qui suit doivent donc être approchés en fonction de cette démarche de recherche et des principales faiblesses que nous venons d'énumérer.

CHAPITRE 4: ACTIONS PUBLIQUES DECENTRALISEES A L'EPREUVE DE L'EMPIRIE

4.1. Contextes d'étude

4.1.1. Contexte de Sèmè-Podji

Située entre les parallèles 6°22' et 6°28' de latitude Nord et les méridiens 2°28' et 2°43' de longitude Est et d'une superficie de 250 Km², la Commune de Sèmè-Podji est limitée au nord par les communes de Porto-Novo et des Aguégus, au Sud par l'océan Atlantique, à l'est par la République Fédérale du Nigeria et à l'ouest par la Commune de Cotonou. Administrativement, Sèmè-Podji relève du département de l'Ouémé situé à l'extrême Sud-est de la République du Bénin. A ce titre, cette commune est placée sous l'administration du préfet de ce département, maillon intermédiaire entre l'État central - dont il est le représentant régional - et les communes. Ce dernier conserve toujours sa place dans le nouveau dispositif administratif de la décentralisation, mais en tant qu'autorité de tutelle. Selon le 3^{ème} recensement général de la population et de l'habitat réalisé en 2002, la Commune de Sèmè-Podji compte 115 238 habitants (dont 59310 femmes, soit 51,47%) répartis dans trente-huit (38) villages relevant de six Arrondissements⁷⁹. En 1979, cette population n'était que de 37 220 habitants (RGPH1) et de 65 016 en 1992 (RGPH2). Le taux de croissance démographique y est donc passé de 4,3% entre 1979 et 1992 à 5,06% entre 1992 et 2002. Outre l'accroissement naturel, cette augmentation rapide de la population est due à la forte attraction qu'exerce la Commune sur les migrants de Cotonou et Porto-Novo (Kora, 2006 : 13). Pour ces derniers, la Commune de Sèmè-Podji constitue une zone de recours face à la rareté et à la cherté du logement dans ces grandes agglomérations. Conséquence du développement immobilier associé à cette tendance, les taxes sur le foncier connaissent une croissance régulière d'année en année⁸⁰.

Relativement jeune (63% de la population a moins de 25 ans alors que celle âgée de plus de 55 ans ne représente que 5,16 % d'après le 3^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitat), la population de Sèmè-Podji est multiethnique au sens administratif du terme. On y distingue notamment les "xwla"; l'ethnie majoritaire concentrés à l'ouest au contact de Cotonou, suivis des "défi" essentiellement présents dans deux Arrondissements situés à l'est (Tohouè) et au nord (Djèrègbé), puis les "Tori" situés au nord-est (Aholouyèmè). Yoruba, Fons, Adja, Mina et Ibo (en provenance du Nigeria) constituent les

⁷⁹ C'est la circonscription électorale dans le cadre des élections communales.

⁸⁰ De 2000 à la veille de la décentralisation en 2002, les taxes sur le foncier bâti et non bâti ont connu une augmentation de 27% en passant de 23 294 631 à 29 644 184 F CFA. Cette tendance s'est même amplifiée après la décentralisation où le montant desdites taxes en 2005 a atteint le double de son niveau en 2002, laissant croire que le foncier est une source de recettes viable et sûr (Service des Affaires financières de la Mairie de Sèmè-Podji, Aguèmon, 2007).

autres groupes ethniques rencontrés dans cette commune (RGPH3). Cette population est inégalement répartie selon les Arrondissements. Le catholicisme y apparaît comme la religion majoritaire (38,1%), suivi du protestantisme (21%), de l'islam (8,4%), de la religion traditionnelle (7,1%) et d'un ensemble d'autres religions dont la part est estimée à 25,4% (RGPH3).

La Commune de Sèmè-Podji est traversée par une voie bitumée inter- État longue d'une trentaine de kilomètres et reliant Cotonou (la capitale économique du Bénin) à Porto-Novo (capitale politique et fief politique du Parti de Renouveau Démocratique/PRD).

Jusque-là dirigée par un Sous-Préfet ou chef de district selon les périodes, la Commune de Sèmè-Podji est gérée depuis février 2003 par un Conseil Communal élu au terme des élections communales consacrant les réformes de décentralisation au Bénin. Comme tous les Conseils Communaux du Bénin, celui de Sèmè-Podji a à charge la gestion des compétences transférées par la loi sur la décentralisation.

4.1.1.1. Organisation sociale et paysage médiatique

La tradition royale y reste relativement marginale avec l'existence d'une reine dont le ressort se limite au chef lieu de l'Arrondissement d'Ekpè.

Au plan organisationnel, la Commune compte trois associations de développement communales. Il s'agit de l'Association de Développement Economique et Social de Sèmè-Podji (ADESE) créée en 1987, laquelle s'est scindée en deux ailes à partir de 2002. Le Chef de file de cette dissidence devient Maire de la Commune aux lendemains des premières élections communales. Ensuite vient le Front Commun pour le Réveil et l'Emergence de la Commune de Sèmè-Podji (FCRE), un regroupement des allochtones créé au mois de février 2011. A ces associations, il faudrait ajouter d'une part des associations de développement d'Arrondissements essentiellement constituées des démembrements des associations communales, quelques associations villageoises de développement, puis des associations à vocation économique ou de fourniture de services au profit de leurs membres. La commune comptait 91 Groupements à Vocation Coopérative (GVC) et 28 Groupements regroupés en Union communale des producteurs (UCP) (Commune de Sèmè-Podji, 2005 : 32). On y rencontre également quelques structures de financement telles que : la Caisse Locale de Crédit Agricole et Mutuel (CLCAM), la Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt (CREP), la Caisse villageoise d'Epargne et de Crédit (CVEC), l'Association des Services Financiers (AsseEF), la Caisse Populaire de Réduction de Pauvreté (CPRP).

En matière de communication, Sèmè-Podji reste couvert par tous les réseaux GSM présents au Bénin, soit 5 au total (Commune de Sèmè-Podji, 2005 : 27). Elle abrite deux radios communautaires, en particulier FM Wêkê et "Espérance

FM Ekpè” (Commune de Sèmè-Podji, op. cit.), une radio pirate basée à Ekpè dont le début des émissions remonte à 1996. En dépit d’un ordre de fermeture en date du 11 février 1998, cette dernière a émis jusqu’en mars 2008, année à partir de laquelle elle a été mise sous scellé suite à la décision DCC 08-045 du 02 avril 2008 de la Cour Constitutionnelle saisie par le gouvernement béninois. Mais “Espérance FM Ekpè” s’est depuis lors repositionnée sur le web à travers un blog (<http://audioblog.arteradio.com/fmekpe>). En outre, la Commune est couverte par l’ensemble des radios émettant en modulation de fréquence (FM) et télévisions basées à Cotonou dont notamment les radios CAPP FM, Golf FM; FM Atakê, Radio Planète, Maranatha, Radio nationale, Alléluia FM les chaînes de télévisions (Golf TV, ORTB, CANAL3 et LC2) (Commune de Sèmè-Podji, 2005 : 27). A l’instar de l’ensemble du pays, les chaînes satellitaires sont accessibles à ceux qui en ont les moyens.

4.1.1.2. Organisation administrative

La Commune de Sèmè-Podji comprend six Arrondissements regroupant cinquante-six villages ou quartiers de ville. A l’instar de l’ensemble des Communes du Bénin, celle de Sèmè-Podji est dotée depuis 2003 d’un Conseil Communal dirigé par un exécutif communal ayant à sa tête un Maire. Conformément à la loi, le Conseil Communal s’est doté des trois commissions techniques permanentes de l’organe délibérant (voir section 2.2.3) et d’une commission communale de passation des marchés.

Quant aux Arrondissements et villages, ils sont respectivement dirigés chacun par un chef d’Arrondissement et un chef de village/quartier élu par ses pairs conformément au code électoral relatif aux élections communales et locales en vigueur au Bénin.

Dans sa gestion de la Commune, le Maire est assisté d’un cabinet et de l’administration communale ayant à sa tête un Secrétariat Général. Cette dernière repose sur neuf services à savoir le service des : Affaires Financières (SAF), Affaires Domaniales et Environnementales (SADE), Affaires Economiques (SAE), Archives, de la Documentation et de l’Information (SADI), du Développement et de la Coopération Décentralisée (SDCD), Affaires Générales, de l’Etat Civil et de la Carte Nationale d’Identité, Affaires Sociales, Sportives et Culturelles (SASSC), Transmission Radio (STR), du (SAGEC/CNI) et du secrétariat Administratif Central (SAC) (Secrétariat Général de la Mairie de Sèmè-Podji). A cela, il faut ajouter la commission de passation des marchés.

4.1.1.3. Economie Communale et finances communales

Le secteur industriel dans Sèmè-Podji est très peu développé. Il est limité à une vingtaine de petites et moyennes entreprises opérant entre autres dans la fabrication de ciment, de boissons, dans la métallurgie, la savonnerie, la fabrication de barres de glace, la boulangerie et la provenderie (Kora, 2006 : 24).

Sèmè-Podji abrite également la zone franche industrielle du Bénin en cours de construction. En revanche, le commerce et l'agriculture y sont relativement bien développés.

A ce qui précède, il faut ajouter l'émergence d'une nouvelle filière, celle des véhicules d'occasion avec le transfert des parkings de véhicules d'occasion du Port Autonome de Cotonou vers Sèmè-Podji, dynamique dont le début remonte à 2002.

Quant aux finances communales, elles ont connu une nette progression depuis l'avènement de la décentralisation. De 376.676.823 FCFA en 2003, les recettes globales de la Commune ont atteint 1 371 000 644 F CFA en 2012 (Service Affaires financières de la Mairie de Sèmè-Podji), soit une moyenne annuelle de 29% sur la période d'analyse par rapport au niveau constant de 2003.

4.1.1.4. Coopération décentralisée et partenaires au développement

La coopération décentralisée est encore embryonnaire dans la Commune. Essentiellement limitée à la collaboration avec des communes de la France telles que Nice, Serigny Comptoise, Mante la Jolie, Saint Jean d'Ardière, Grand Lyon, Hendebouville, la coopération décentralisée porte sur des dons de médicaments et de matériaux scolaires, la formation professionnelle, la réalisation de modules de classes et de latrines, l'électrification et l'adduction d'eau potable (Service du Développement et de la Coopération Décentralisée de la Mairie de Sèmè-Podji).

En outre, dans le cadre de l'intercommunalité, au niveau national, Sèmè-Podji est en partenariat avec les communes de Cotonou, Porto-Novo, Abomey-Calavi et Ouidah, notamment à travers le Projet Grand-Cotonou. La Commune est par ailleurs membre de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), une association régie par la loi 1901 dont la création remonte au mois de novembre 2003 et dont le Secrétariat est assuré par le Maire de Sèmè-Podji depuis lors.

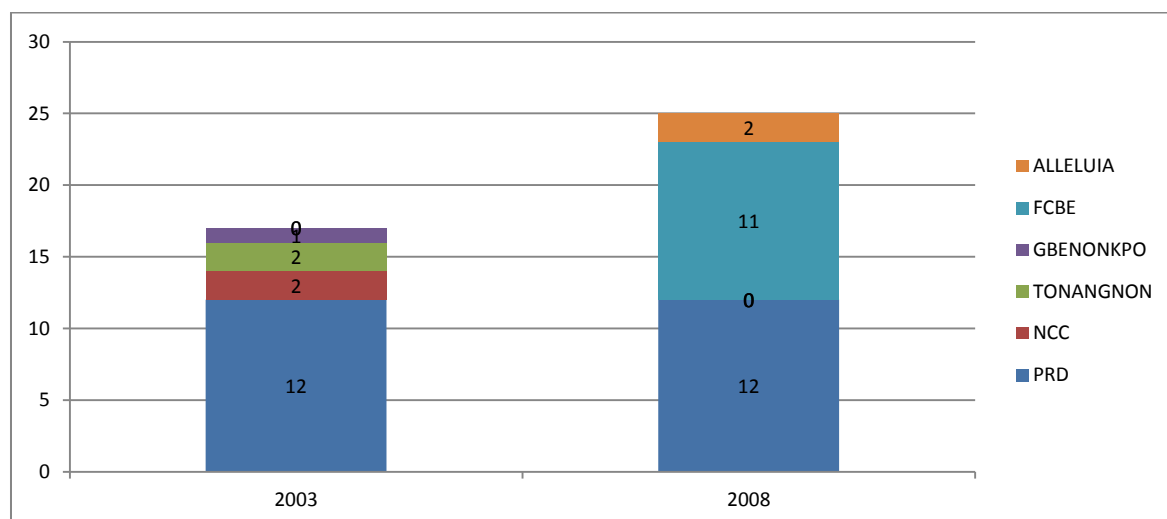
4.1.1.5. Paysage politique

Le processus de Renouveau démocratique enclenché par le Bénin depuis 1990 avec la Conférence des Forces Vives de la Nation a engendré une floraison de partis politiques à envergure souvent régionale qui, prennent part aux différentes compétitions électorales depuis 1991. Il s'agit des élections présidentielles, législatives et depuis 2002 des élections communales dans le cadre de la décentralisation. Sans être une circonscription électorale (exception faite des élections communales et locales), la Commune apparaît comme l'espace de compétition de référence des formations politiques en matière électorale et abrite leurs démembrements.

Le paysage politique y reste dominé par trois courants politiques dont deux grands blocs politiques et un mouvement des indépendants dont l'origine

remonte aux premières élections communales de décembre 2002-janvier 2003. Les 2^{èmes} élections communales intervenues en 2008 se sont traduites par une alternance de majorité communale à la tête de la Commune au profit des Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), le parti de la mouvance présidentielle contrairement aux résultats issus des urnes (cf. figure n°2 ci-après).

Figure 2 : Evolution de la configuration du Conseil Communal de Sèmè-Podji de 2003 à ce jour



Source : Commission électorale nationale

Mais il s'agit d'une majorité à stabilité peu certaine de 13 voix sur un total de 25 conseillers communaux obtenue après le débauchage de deux conseillers du camp adverse, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD). Ceci contraste avec la situation enregistrée au cours du précédent mandat où le PRD bénéficiait d'une majorité confortable de 12 voix sur un total de 17 conseillers communaux. Mais le Maire a pu conserver son poste grâce à la transhumance et au soutien de l'élite politique communale FCBE localement désignée sous le nom de groupe politique depuis cette période. Il convient de faire observer que si c'est en raison du refus de le positionner que le Maire sortant n'a pas été réélu en tant que Maire PRD, il n'en demeure pas moins que c'est toujours grâce à une autre élite politique nationale qu'il a pu conserver son poste contre la volonté de son ancienne famille politique. Ceci confirme le rôle de l'élite politique dans l'élection des Maires au Bénin relevé par Bierschenk (2005 : 5). Mais ce scénario dénote également de l'asymétrie de ressources entre élites politiques nationales dans cette compétition à produire des Maires, asymétrie défavorable à l'opposition politique pour ce qui est de Sèmè-Podji.

Portail d'accès au pouvoir mayoral privilégié par les militants de la majorité communale ou les proches de ses membres, le groupe politique intervient dans : (i) l'articulation spatiale des interventions communales une fois le budget voté, (ii) la nomination au poste politique d'importance/le relèvement de poste d'agent ou de conseillers jugés indécis ou (iii) les interventions aussi multiples que

variées principalement à la demande de militants de la majorité communale ou de proches (enquêtes 2011-2012).

Le Maire reste néanmoins affaibli dans son territoire politique (l'Arrondissement d'Ekpè)⁸¹ dont les associations de développement des villages qu'il regroupe constituent pour l'autorité communale une entrave dans l'opération de lotissement. Seul un des six Arrondissements (celui de Djèrègbé) que compte la Commune est dirigé par un élu issu de l'opposition, en l'occurrence à partir de février 2009. Mais il doit sa position au soutien des conseillers de la majorité communale, lesquels espéraient ainsi conforter leur position au sein du Conseil Communal. L'appartenance politique apparaît comme un facteur structurant des dynamiques en cours au sein de cette commune.

L'électorat communal a progressivement glissé du Parti "Notre Cause Commune" (NCC) au Parti du Renouveau Démocratique" (PRD) entre 1991, années des premières élections de l'ère démocratique au Bénin et 2002. De 34% et 57% respectivement aux élections législatives et présidentielles de 1991, le NCC (devenu "Parti National Ensemble" en 1998 suite à une crise interne qui a conduit à la scission du NCC en deux formations politiques) n'obtient que 15% des suffrages aux élections communales⁸² de 2002. La décentralisation et la loi électorale pour les élections communales et locales ont contribué à la diversification du paysage politique jusque-là bipolarisé dans Sèmè-Podji avec l'émergence d'une troisième force politique constituée des indépendants et constamment présente au sein du Conseil Communal depuis 2003.

Dirigé par un militant du PRD de 1996 à octobre 1998 au début de la période de la "logique du fils du terroir", l'administration sous- préfectorale passe sous le contrôle du PNE à partir de cette période avant d'être reprise par le PRD en février 2003 avec la décentralisation. Elle est actuellement dirigée par la majorité communale FCBE avec un Maire élu sur la liste PRD. Considéré comme l'homme le plus influent en matière de prise de décision au sein de Sèmè-Podji durant la première mandature⁸³, le Maire s'est retrouvé considérablement affaibli au cours de la mandature actuelle, conséquence de la suppression de l'exploitation du sable jaune et de son évincement par le groupe politique à qui il doit sa reconduction à son poste⁸⁴ (Aguémon et Leloup, 2012). En dépit de sa majorité

⁸¹ En outre, il était le seul des quatre élus de son Arrondissement de base, circonscription électorale dans le cadre des élections communales en 2003. La légitimité politique dont il est investi n'est donc pas forcément transférable à l'échelle populaire (en termes de soutien politique direct de l'électorat).

⁸² Certes, on ne saurait dire que le comportement de l'électorat aux élections législative et communale est le même, celles-ci suscitant des enjeux différents. Mais la dernière élection législative tenue le 07 avril 2007 a confirmé la suprématie du PRD avec 44% des suffrages contre 14% pour son rival PNE (en alliance avec d'autres formations politiques) dans la Commune de Sèmè-Podji d'après les résultats de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).

⁸³ Notamment grâce à un système de contrôle reposant sur capacité de distribution de la rente issue de l'exploitation du sable marin (Aguémon et Leloup, 2012).

⁸⁴ Cet ancien parlementaire PRD demeure néanmoins l'actuel Secrétaire Générale de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), la structure qui a représenté les Maires dans les négociations avec le gouvernement sur le transfert des compétences et des ressources.

communale, le groupe FCBE ne contrôle que 13 des 38 villages que compte la Commune avec les élections locales de 2008. Les élections locales n'ont donc pas forcément contribué à un alignement entre les différentes échelles communales dans cette commune.

Toutes les commissions permanentes du Conseil Communal sont présidées par des Conseillers de la majorité communale durant chaque mandature. Il en est de même des six Arrondissements à l'exception notable de l'actuel responsable de l'Arrondissement de Djèrègbé dans des circonstances déjà évoquées.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les deux actions de lotissement qui ont émergé du processus d'échantillonnage décrit dans le chapitre consacré à la méthodologie (voir chapitre 3).

4.1.2. Contexte communal de Bohicon

4.1.2.1. Milieu physique et humain

Située à environ 130 km de Cotonou, la Commune de Bohicon relève du Zou, un département du Centre-Bénin. Elle se trouve entre 6°55 et 7°08 de latitude Nord et 1°58 et 2°24 de longitude Est (Houngnihin, 2006 : 6). D'une superficie de 139 km², la Commune est limitée au Nord par la Commune de Djidja, au Sud par Zogbodomey, à l'Est par Zakpota et à l'Ouest par les Communes d'Abomey et d'Agbangnizoun. Sa population est de 113.091 habitants⁸⁵ d'après le 3^{ème} recensement Général de la Population et de l'Habitat réalisé en 2002 (RGPH 3), soit environ 20% de la population du département dont elle relève. Bohicon regroupe dix Arrondissements dont deux urbains centraux, lesquels concentrent 58% (d'après un recensement réalisé par la SERHAU sa en 2007, cf. tableau n°9 ci-après) de sa population et constituent le siège de l'activité économique de la ville.

⁸⁵ Soit une densité de 814 hts/km²

Tableau 9 : Répartition de la population de Bohicon par Arrondissement

Arrondissements	Nombre de quartier	Taille de la population	Proportion (%)
1 ^{er} Arrondissement	9	33 406	25%
2 ^{ème} Arrondissement	8	44 121	33%
Agongointo	4	47 29	4%
Avogbanna	5	6 078	5%
Gnidjazoun	2	2 793	2%
Lissèzoun	3	4 490	3%
Ouassaho	5	9 812	7%
Passagon	5	9 302	7%
Saclo	2	4 733	4%
Sodohomè	7	13 430	10%
Total	50	132894	100%

Source : SERHAU sa (2007)

La ville est traversée en son centre par la voie inter-état Cotonou-Niamey et d'Est en Ouest par la voie menant du plateau *adja* pour le Nigéria. Elle est également exposée aux inondations du fait de sa situation en dépression et est extrêmement vulnérable à l'érosion pluviale, notamment d'avril à juin et de septembre à novembre, périodes correspondant aux deux saisons pluvieuses que connaît l'ensemble de la région (Commune de Bohicon, 2004b). Ville cosmopolite, elle renferme plusieurs ethnies, notamment les Fon largement majoritaires (91,5 %), les Yoruba (3,2 %), les Adja (2,3 %), les Dendi (0,3 %), les Peulhs très minoritaires avec seulement 0,2 % de la population, etc. (RGPH3).

L'animisme constitue la religion dominante avec 40% de la population suivie du catholicisme (3,7%), de l'Islam (3,6%), du protestantisme (0,9). A cela, s'ajoutent d'autres religions dont les parts regroupées avoisinent 18,3% (RGPH 3).

4.1.2.2. Organisation sociale et paysage médiatique

A la différence de la Commune de Sèmè-Podji, celle de Bohicon est relativement stratifiée au plan social, les chefs de collectivités localement désignés sous le nom de "*Hinnugan*" et considérés comme détenteurs d'un certain pouvoir social y conservant une influence relative sur les membres de ces collectivités. A l'initiative du premier Maire de la Commune, ces autorités traditionnelles ont été regroupées en une organisation dénommée "Association des Sages et Notables de la Commune de Bohicon" (ASNOB) en 2004. Autre organisation créée à l'initiative de l'autorité communale en 2008 est l'Association des Opérateurs Economiques de la Commune de Bohicon. A ces deux organisations suscitées, il faut ajouter d'autres d'envergure communale. Citons notamment l'Association de Développement de la Commune, l'Union communale des artisans, l'Union communale des producteurs, des syndicats des conducteurs de véhicules

utilitaires, deux syndicats de transporteurs (gros-porteurs), de deux associations des bouchers, de l'Association des éleveurs et commerçants Peulhs et les organisations non gouvernementales (ONGs) locales essentiellement concentrées dans le domaine de l'assainissement.

Quant au paysage médiatique communal, il apparaît comme l'un des plus riche avec la présence de la Radio Carrefour et de la Radio Trait d'Union (RTU), médias communautaires dont l'implantation remonte respectivement à 1999 2003. A ces deux médias communautaires, il faut ajouter l'antenne régionale de la chaîne de télévision CANAL3 depuis 2010 et d'autres radios communautaires basées dans les communes environnantes (Royal FM à Abomey depuis 2003, Tonansé à Covè depuis 2003, Tonignon à Zogbodomey) captées en onde courte dans Bohicon. Elles sont donc potentiellement mobilisables par les différents acteurs ou structurantes des dynamiques autour des politiques publiques au sein de cette commune. Soulignons que la Commune de Bohicon a signé un contrat avec les médias implantés dans son ressort, mécanisme grâce auquel les activités menées par l'acteur public local bénéficient d'une couverture médiatique systématique. On y rencontre l'Association des Grogneurs de la Radio Carrefour, grogne présentée par Carlos (2011) comme « une réponse à la faillite des partis politiques et comme un moyen de sortir le débat social des périmètres réglementaires ».

Ajouté à la diversification du paysage politique et du contexte organisationnel, la richesse du paysage médiatique peut contribuer potentiellement à la démocratisation du droit de parole dans cette commune et créer des conditions favorables à l'expression de la pression populaire. Mais elle peut aussi contribuer à des dérives à issues incertaines.

4.1.2.3. Organisation administrative

La Commune de Bohicon est subdivisée en 10 Arrondissements regroupant au total 50 villages ou quartiers de ville. A l'instar de l'ensemble des Communes du Bénin, celle de Bohicon est dirigée depuis 2003 par un exécutif communal ayant à sa tête un Maire. A la différence de la première, la 2^{ème} mandature a été marquée par une inauguration de la pratique de délégation de pouvoir de la part du Maire. C'est ainsi que le premier adjoint au Maire s'est vu confier la gestion des infrastructures marchandes de la Commune en vertu de l'arrêté communal n°4D/033/MCB/SG/SA en date du 28 août 2008. Ce qui préfigure d'une prise de responsabilité plus accrue de la part des adjoints au Maire dans la gestion des affaires publiques locales. Cette situation contraste avec celle de Sèmè-Podji où aucune pratique de délégation de pouvoir de la part du Maire n'est encore observée depuis la mise en place des Conseils Communaux.

Quant aux Arrondissements et villages, ils sont respectivement dirigés chacun par un chef d'Arrondissement et un chef de village/quartier élu par ses pairs

conformément au code électoral relatif aux élections communales et locales en vigueur au Bénin.

Dans sa gestion de la Commune, le Maire est assisté d'un cabinet et de l'administration communale ayant à sa tête un Secrétariat Général. Cette dernière repose sur huit services à savoir le service de: l'Administration générale, des Affaires domaniales, des Affaires économiques, des Affaires financières, de la Planification et du développement local, de l'Etat civil et de la population, des Affaires sociales, culturelles et culturelles et du Services technique (Secrétariat Général de la Mairie de Bohicon). A ces services communaux, il faut ajouter entre autres la Circonscription scolaire, le Service Communal de Santé, le Centre de promotion sociale, la Gendarmerie, la Recette-perception, autant de services étatiques déconcentrés de l'Etat censés assurer un appui technique à l'autorité communale. La Commune abrite en outre des structures étatiques départementales telles que la Direction départementale des impôts et domaines, la Direction Départementale des Travaux publics et des transports et le Commissariat central. Ce qui lui confère a priori une meilleure proximité physique avec ces structures étatiques en comparaison avec les communes périphériques du Zou.

4.1.2.4. Economie et finances communales

Considérée comme la capitale économique du département du Zou, Bohicon apparaît comme le 3^{ème} centre commercial du Bénin derrière Cotonou et Parakou, situation en partie alimentée par sa position stratégique de ville carrefour. Le commerce et le transport à eux seuls occupent plus de 46 % de la population active (Houngnihin, 2006 : 12). On y dénombre notamment un marché central et la plus grande gare routière de ce département. La ville est traversée par une voie inter-Etats, unique passage pour les véhicules en direction du Nord ou du Sud du pays jusqu'en 2004, période à partir de laquelle une voie de contournement destinée à réduire le flux de véhicules à travers le centre-ville fut inaugurée. Mais celle-ci est restée sous utilisée jusqu'à un passé récent par crainte d'insécurité de la part des transporteurs et par manque de commodités (non disponibilité de station service notamment). A ces deux secteurs, il faut ajouter notamment l'agriculture, la transformation et l'artisanat. La ville abrite les deux plus grandes huileries et l'unique maïserie que compte le Bénin (Commune de Bohicon, 2004b, enquêtes de terrain). La plupart des banques installées au Bénin y sont représentées à travers leurs agences (Bank Of Africa, Continental Bank, Diamond Bank, Bank Atlantique, Banque Régionale de Solidarité/BRS, Ecobank). Ce qui stimule l'activité économique et témoigne de la dynamique économique de la ville.

Quant aux finances communales, elles ont connu une nette progression depuis l'avènement de la décentralisation. De 352 012 517 F CFA en 2003, le budget de la Commune de Bohicon est passé à 893 604 045 F CFA en 2010 après un pic

de 1 089 054 100 en 2006 (Service Affaires financières de la Mairie de Bohicon). Le pic budgétaire de 2006 est dû à un apport extérieur du KFW, apport destiné à financer la reconstruction du marché central de la ville et la réalisation du parking gros-porteurs dans le cadre de l'appui du Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS), un programme de la coopération allemande financé par la banque allemande de développement (*Entwicklungsbank*).

4.1.2.5. Coopération décentralisée et partenaires au développement

La coopération décentralisée est relativement plus développée dans Bohicon en comparaison avec la Commune de Sèmè-Podji. Le début de la plus ancienne des relations de coopération est celle avec la Communauté d'Agglomération Seine-Eure (CASE) alors que la plus récente est celle avec la Commune de Zoersel (2011). Entre ces deux extrêmes, on retrouve des collaborations entre Bohicon et la Roche-en-Ardenne, Aiglemont et Alliance Française. La coopération couvre des domaines variés suivant le cas. Il s'agit entre autres de la formation, de l'hydraulique et de l'assainissement, la valorisation des ressources naturelles, de la santé, de la culture et de l'appui en équipements divers.

A ces relations de coopération, il faut ajouter l'intervention du Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS), un projet sur financement allemande avec la participation du gouvernement du Bénin. Le FIVIS a aidé la Commune à réhabiliter son marché central et à construire un parking gros-porteurs. Ces infrastructures ont été inaugurées en novembre 2008.

A l'instar de Sèmè-Podji, la Commune de Bohicon est membre de l'Association Nationale des communes du Bénin (ANCB). Elle est également membre de l'Union des Communes du Zou, structure présidée par le Maire de Bohicon depuis le second semestre 2011 suite à l'entrée au gouvernement du Maire d'Abomey qui dirigeait jusque-là cette organisation. Au plan international, la Commune de Bohicon est membre de : (i) l'Association Internationales des Maires Francophones (AIMF), (ii) des Cités Unies France et (iii) des Cités et gouvernements locaux unis. A tout ce qui précède, il faudrait ajouter la coopération avec (i) Tourisme et Développement Solidaire (TDS), la Famille DRUMAUX (France) et l'Association ...de Marie PESCHARD. La Commune est donc relativement en interaction avec d'autres échelles.

L'effet structurant des ces différentes coopérations sur l'action publique locale mérite intérêt.

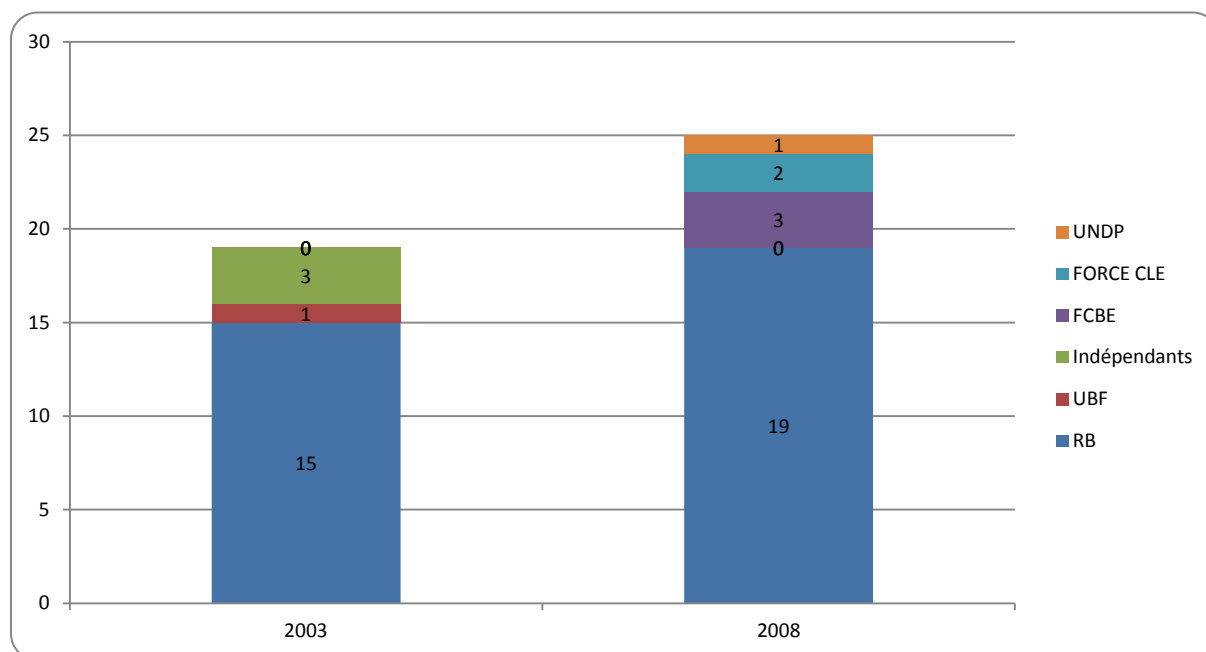
4.1.2.6. Evolution du paysage politique

A l'instar de l'ensemble des communes du Bénin, la vie politique dans Bohicon est essentiellement animée par des partis politiques nationaux, le plus souvent à travers leurs démembrements locaux. Mais Bohicon est une commune toujours restée sous le contrôle de la Renaissance du Bénin (RB), parti dont le leader a assumé la présidence du Bénin de 1991 à 1996 avant de perdre les élections

face au général Mathieu Kérékou qu'il avait remplacé 5 ans plus tôt à la tête du pays. Cette situation a duré de 1996 à mai 2011, période à partir de laquelle la RB a rejoint de nouveau la mouvance présidentielle avec le président Boni YAYI aux lendemains du premier tour des élections présidentielles de mars 2011.

Comme en témoigne la figure n°3 ci-après, le conseil communal est resté sous le contrôle de la RB au cours des deux mandatures de la décentralisation, ce parti ayant conservé 79% et 76% des sièges au sein du Conseil Communal respectivement de 2003-2008 et de 2008 -2013 (mandat en cours).

Figure 3 : Evolution de la configuration du Conseil Communal de Bohicon de 2003 à ce jour



Source : Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et Mairie de Bohicon

Le contexte politique a considérablement évolué de la première à la seconde mandature au sein de la Commune. De l'analyse comparative de la composition du Conseil Communal sur les mandatures 2003-2008 et 2008-2013, 72% des Conseillers de la 2^{ème} mandature sont de nouveaux élus. Quoiqu'inférieur à la moyenne nationale, ce taux de renouvellement n'en demeure pas moins élevé. Cette situation s'explique par le renouvellement des candidatures au sein de la majorité communale RB. Deux Conseillers Communaux sur trois ont été renouvelés au sein de la RB, une issue essentiellement imputée à la volonté de l'actuel Maire en raison de son influence grandissante au sein du parti (enquête 2011-2012). En outre, Sanni MAMA, opposant UBF et conseiller communal au cours du premier mandat a rejoint les rangs de la majorité communale RB suite à la dissolution de fait de l'UBF après le départ de son président, le Général Mathieu KERÉKOU de la tête du Bénin. A cela, il faut ajouter l'entrée de nouvelles forces politiques au Conseil communal, notamment les "Forces Cauris pour un Bénin Emergent" (FCBE), le parti de la majorité présidentielle) et Force

Clé avec respectivement 3 et 2 sièges d'une part. Il y a la sortie des 3 Conseillers indépendants de la première mandature à l'issue des élections de renouvellement de 2008 d'autre part.

La ville figure au titre des rares communes à avoir changé de Maire au milieu de la première mandature ; son premier Maire ayant été élu député à l'Assemblée Nationale à l'issue des élections législatives de 2007. Ce qui permet à Luc ATROPO jusque-là 1^{er} adjoint de prendre la direction du Conseil Communal aux lendemains des élections communales de 2008. Il a su réhabiliter l'image de la Renaissance du Bénin, image légèrement entamée par la gestion de son prédécesseur. Ce qui lui vaut une ascension rapide au sein du parti dont il devient le Secrétaire exécutif national en septembre 2010 et acteur de premier plan dans la 23^{ème} circonscription électorale⁸⁶. A la différence du premier Maire qui ne s'appuyait que sur un des membres influents de l'ASNOB dont il initié lui-même la création, le nouveau titulaire de ce poste s'est entouré d'une équipe multipolaire composée (i) de certains anciens conseillers RB de la première mandature dont il a contribué à la non réélection, (ii) d'un collège de conseillers constitué de personnes ayant joué un rôle clé dans son élection et de quelques cadres locaux et extérieurs à la Commune (iii) des experts externes dont la fonction est de le conseiller ou d'accomplir des missions sur demande de l'autorité communale, (iv) des responsables de cultes traditionnelles et (v) de l'Association des Sages et Notables de Bohicon. Chaque composante de ce système est sollicitée par l'autorité communale selon le besoin. La part que prennent de tels acteurs au processus d'action publique et l'effet de celle-ci sur ces formes de dépendances et interdépendances émergentes méritent attention.

Nous sommes donc en présence d'un système de *''deux mandats, un même parti politique, une même majorité communale et deux Maires différents''*. Ce qui contraste avec la situation de Sèmè-Podji où c'était *''deux mandats, deux partis politiques, deux majorités communales différentes, et un même Maire''*. Bohicon offre donc les conditions expérimentales propices pour apprécier l'effet structurant ou non du maire.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'action de transfert du parc à bétail du centre-ville vers la périphérie et celle de la lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs.

⁸⁶ Outre la Commune de Bohicon, cette circonscription électorale comprend les communes d'Abomey, de Djidja, et d'Agbangnizoun avec quatre (4) sièges de députés sur un total de 83 pour tout le Bénin.

4.2. Cas du lotissement d'Ekpè-Nord

4.2.1. Introduction

Avec une population de 34 917 habitants d'après le 3^{ème} Recensement Général de la Population et de l'Habitat réalisé en 2002 (RGPH3), l'Arrondissement d'Ekpè apparaît comme le plus peuplé de la Commune de Sèmè-Podji avec 30% des habitants, juste devant celui d'Agblangandan (27%) avec 30 716 habitants. L'Arrondissement d'Ekpè compte six (6) villages dont trois (3) situés en son centre et faisant office de chef lieu (Ekpè1, Ekpè2 et Ekpè3) et 3 périphériques (Djeffa-Houédomè, Djeffa-Glébonou et Tchonvi). Sa superficie habitable est de 1200 ha (d'après les résultats de polygona­tion réalisés par l'Institut Géographique National/IGN). Il est limité au Sud par l'océan atlantique, à l'Est par l'Arrondissement de Sèmè-Podji, à l'Ouest par celui d'Agblangandan et au Nord par l'Arrondissement d'Aholouyèmè et le lac Nokoué. Le sol y est essentiellement sableux et argileux, amplifiant les difficultés de mobilité en l'absence d'aménagement conséquent des voies d'accès tant à l'intérieur de cet Arrondissement que celles qui en relient le chef- lieu à la Voie Cotonou-Porto-Novo. Ce n'est qu'en 2008 que cette dernière a été pavée.

A l'instar de la plupart des localités de Sèmè-Podji traversées par la voie Cotonou Porto-Novo, Ekpè constitue une zone dortoir. A ce titre, il fait l'objet d'une dynamique foncière particulière et la population allochtone y est estimée à 40%. Ekpè présente un paysage physique contrasté. La zone Sud côtière d'une superficie de 61 ha et déjà lotie est très urbanisée (avec des bâtiments imposants) alors que le Nord Ekpè, zone des premières installations humaines et qui attend d'être lotie paraît moins attrayant.

On dénombre quatre associations villageoises dans l'Arrondissement d'Ekpè. Il s'agit de l'Association de Développement d'Ekpè-Centre (MIWA), association regroupant l'ensemble des trois villages formant le chef lieu ; l'association de développement des villages Djeffa ; et l'Association de développement du village de Tchonvi.

A ces associations, il faudrait ajouter l'association des acquéreurs de parcelles de l'Arrondissement.

A l'instar de l'ensemble des localités de la Commune de Sèmè-Podji, Ekpè bénéficie d'une bonne réception des radios et télévisions basées à Cotonou, Porto-Novo et dans les communes environnantes. Mais le paysage médiatique y reste marqué par la présence de FM Ekpè, une radio privée dont les premières émissions remontent au mois de mars 1997⁸⁷.

⁸⁷ Historiquement, Il s'agissait d'une radio clandestine (non autorisée officiellement). Elle fut suspendue le 11 février 1998 par la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC) avant d'être autorisée à nouveau.

Le paysage politique dans l'Arrondissement d'Ekpè a considérablement évolué de 2003 à ce jour. Il y est actuellement dominé par le Parti du Renouveau Démocratique (PRD), les Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE) et le groupe ALLELUIA. Cette configuration diffère quelque peu de celle de 2003 où les forces politiques présentes se limitaient au PRD, au Parti Notre Cause Commune (NCC) et à Tonangnon et Gbénonkpo, deux mouvements politiques indépendants nés à la veille des élections communales de 2002-2003. Mais le groupe Tonangnon a disparu de la scène politique avec les élections communales de 2008, son leader ayant rejoint la mouvance présidentielle FCBE pendant qu'une aile dissidente s'est transformée en ALLELUIA. D'où la configuration actuelle du paysage politique. De quatre Conseillers Communaux en 2003, le nombre est passé à sept, développement consécutif à l'augmentation de la population de l'Arrondissement. Trois des 4 Conseillers Communaux élus en 2003 étaient des indépendants⁸⁸ contre un seul issu d'un parti traditionnel, le PRD. On a assisté à un glissement du paysage politique vers les partis traditionnels avec la deuxième mandature où seuls deux Conseillers indépendants (issus du groupe Alléluia) ont été élus contre 5 pour les partis politiques traditionnels (dont 3 issus du PRD et 2 des FCBE). La 2^{ème} mandature a été marquée par une convergence entre les élus FCBE et une partie des élus PRD suite à la transhumance du Maire sortant (Voir point 4.1.1.). On observe à Ekpè une asymétrie d'implantation des forces politiques présentes sur une base villageoise. Le groupe ALLELUIA conserve un contrôle relativement fort sur les villages Djéffa et Tchonvi alors que le chef-lieu est partagé entre le PRD et les FCBE. Néanmoins, un des élus PRD de la mandature entamée en 2008 est un natif de Djéffa Houédomè.

A tout ce qui précède, il convient d'ajouter que c'est de Ekpè qu'est issu le dernier Sous-Préfet qu'a connu la Commune de Sèmè-Podji avant la décentralisation. C'est également à cette localité que la Commune doit l'unique et l'actuelle Maire en fonction (ancien député, ancien vice-président de l'ADESE) qui préside à sa destinée depuis la décentralisation en 2003. De plus, M. Wiwé, l'un des deux députés actuels de Sèmè-Podji présents à la 6^{ème} législature de l'Assemblée Nationale est issu de cet Arrondissement, plus précisément du village de Djéffa. L'Arrondissement d'Ekpè apparaît dès lors comme un territoire politique particulier au sein des six Arrondissements de Sèmè-Podji.

C'est ce contexte dynamique qu'a traversé le processus de lotissement du Nord Ekpè, objet du présent chapitre.

⁸⁸ C'est à un des ses 3 élus, en l'occurrence le Conseiller issu du groupe Gbénonkpo qu'est revenu le poste de chef d'Arrondissement durant la mandature 2003-2008.

4.2.2. Action de lotissement d'Ekpè-Nord : principales parties prenantes et enjeux

Opération consistant en la réalisation de l'état des lieux des propriétés foncières, des droits de propriété, d'affectation des terres et de recasement des propriétaires terriens, le lotissement est perçu au Bénin comme une opportunité de rente (obtention de parcelles cadastrées, recrutement de géomètres, etc.) pour ceux qui le pilotent. Mais au-delà de cette représentation largement partagée, cette opération revêt une importance spécifique dans le contexte de l'Arrondissement d'Ekpè.

Initialement, trois principales parties prenantes étaient concernées par le processus de lotissement dans chacun des villages d'Ekpè. Il s'agit des populations elles-mêmes qui peuvent être globalement catégorisées en trois groupes : les autochtones désirant le lotissement, les autochtones sceptiques⁸⁹ et les allochtones généralement situés dans les zones de faible concentration et globalement estimés à 40% des habitants à l'échelle de tout l'Arrondissement. Pour ces derniers et la frange des autochtones favorables à l'opération, le lotissement était présenté comme une condition sine qua non à la réalisation d'infrastructures définitives sur leurs domaines et à un meilleur accès aux services sociaux, gage d'une meilleure santé, d'une meilleure mobilité et d'une meilleure sécurité. A l'inverse, les autochtones sceptiques majoritairement installés dans les anciens peuplements craignaient les démolitions de bâtiments inhérentes au processus de lotissement et donc l'insécurité foncière qui pourrait en résulter pour eux. Certes, les autochtones constituent les premiers occupants de l'espace et partant les premiers propriétaires terriens. Mais la plupart d'entre eux ont perdu ce statut suite au développement de la vente des terres aux allochtones, phénomène en partie favorisé par la saturation foncière dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo, respectivement capitale économique et capitale politique du Bénin.

Par ailleurs, il faudrait ajouter les deux grands blocs politiques représentés dans cet Arrondissement au moment des faits à savoir, le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) et le Parti « Notre Cause Commune » (NCC). Ces deux partis ont eu l'occasion de diriger à tour de rôle la sous-préfecture de Sèmè-Podji, notamment de juillet 1996 à octobre 1998 pour le PRD et à partir de cette période jusqu'en février 2003 pour le NCC, année de mise en place des organes de pouvoir décentralisés. Pour M. Alex SAGBOHAN, membre du NCC et Sous-Préfet d'alors, le lotissement de l'Arrondissement d'Ekpè dont il est lui-même natif constituait un atout important pour sa famille politique dans la perspective des élections communales jadis maintes fois annoncées et reportées. Ce risque

⁸⁹ Incarnés dans le village d'Ekpè1 par une figure emblématique, le Zangan chef d'une société secrète « Zangbétô » et présenté comme détenteur de pouvoirs maléfiques puis craint en tant que tel.

a été bien perçu par le PRD pour qui il fallait entraver le processus de lotissement.

4.2.3. Episode1 : Mise à l'agenda

L'idée de lotissement d'Ekpè-Nord remonte à 1996. Les difficultés d'accès à l'eau potable, à l'électricité, de mobilité et les problèmes d'insécurité étaient à l'origine de cette aspiration. A titre d'illustration, en 2004, soit 4 ans après le démarrage effectif du lotissement d'Ekpè-Nord, seuls deux villages sur 6 étaient partiellement touchés par le réseau d'adduction d'eau potable et d'électricité (Alpha et Oméga, 2005 : 28). Cette proportion est largement en dessous de la moyenne communale qui est de 44% pour l'eau potable et de 51% pour l'électricité d'après la même source. Cette situation contraste nettement avec celui d'Agblangandan, l'Arrondissement voisin et considéré localement comme son équivalent et qui vient en tête en ce qui concerne ces deux indicateurs dans Sèmè-Podji avec un taux de couverture de 67% en ce qui concerne l'eau potable et de 89% pour l'électricité (Alpha et Oméga, op. cit.). Nous tenons à prendre nos distances vis-à-vis de cette méthode de calcul, des écarts pouvant être observés aussi bien en termes de nombre d'habitants touchés par l'électrification ou l'eau qu'en termes d'espaces couverts au sein de chaque village touché. Il n'en demeure pas moins que ces indicateurs renseignent sur les tendances globales en matière d'accès à l'eau et à l'électricité au sein de la Commune de Sèmè-Podji. Assurément, la situation en 1996 où l'idée de lotissement a germé, soit 8 ans plus tôt, était sans doute plus défavorable.

Certes, face aux difficultés d'accès au réseau d'eau potable, les populations font recours aux puits artisanaux pour la satisfaction de leurs besoins de consommation en eau. Mais contrairement à Djèrègbé par exemple, la nappe phréatique est plus superficielle à Ekpè (moins de 3 m au cœur de la saison sèche contre plus de 10 m à Djèrègbé). Par crainte des risques sanitaires associés à la consommation d'une telle eau, une frange de la population parcourait près de 2 km à pied ou à moto à la recherche d'eau potable pour un coût de voyage de 200 F CFA à moto pour un bidon d'eau de 25 à 30 litres à 75 F CFA. La consommation d'eau potable s'en trouve donc renchérie. De la même manière, contrairement à Djèrègbé, l'Arrondissement d'Ekpè est situé sur un sol nettement plus sableux. Ce qui amplifie les difficultés de circulation, notamment pour les engins à deux roues et rend plus impérieux le besoin d'ouverture des voies. En effet, face aux difficultés de circulation, certains riverains s'accordent pour concéder, chacun une partie de son domaine afin de dégager des voies de passage dont tous les passants profitent. Mais rares sont les tronçons qui sont rechargés en terre stabilisée pour permettre une utilisation aisée des allées en raison du caractère sablonneux du sol d'Ekpè comme précédemment rapporté. A tort ou à raison, l'assassinat à bout portant d'un cambiste jouissant d'une bonne réputation à l'entrée du village d'Ekpè¹ au petit matin en 1991 a été imputé au

faible éclairage public et a profondément marqué les esprits⁹⁰. Le contraste physique entre Ekpè-Sud et Ekpè-Nord évoqué précédemment s'est accompagné d'une asymétrie d'accès aux services sociaux entre le Sud et le Nord de chacun des villages de l'Arrondissement d'Ekpè, à l'exception notable de celui de Tchonvi non concerné par le lotissement de la zone Sud. Certes, le lotissement de la partie Sud n'était pas exempt de reproches. Mais ce contraste a eu pour effet de déclencher l'envie dans Ekpè-Nord, tendance qui a été nourrie et renforcée par les progrès réalisés en matière d'urbanisation dans l'Arrondissement voisin d'Agblangandan.

Source de frustrations pour certains, stimulation pour d'autres, ces contrastes spatiaux et les difficultés d'accès aux services sociaux qui en résultent ont poussé une frange de la population à opter pour le lotissement. Ce fut à l'occasion du *tozô*, séance de salubrité publique⁹¹ en 1996 en présence du chef de village d'Ekpè1, village dont est partie la dynamique de lotissement. Sous l'effet de la proximité géographique, des liens entre habitants, du bouche-à-oreille et de la présence de la radio Espérance FM Ekpè qui a joué un rôle dans la diffusion de cette dynamique naissante, cette émergence à l'agenda public villageois s'est rapidement propagée aux autres villages alors pris dans un mouvement d'émulation (à l'exception du village de Djeffa-Glégonou). Saisi, le Maire d'alors (équivalent au chef d'Arrondissement depuis 2003 avec la décentralisation) en charge de l'administration de l'ensemble de ces villages porte par voie administrative ce désir à la connaissance du Sous-Préfet. Heureuse coïncidence ou "fenêtre d'opportunité" pour reprendre une expression de Kingdon (1995), cette dynamique intervient à un moment où c'est un natif de l'Arrondissement d'Ekpè qui était à la commande de la Sous-préfecture de Sèmè-Podji⁹², situation dont le Maire d'alors a voulu profiter d'après ses propres termes. Ce qui facilite l'émergence à l'agenda sous-préfectorale du lotissement d'Ekpè-Nord, mise en agenda consacrée par l'arrêté sous-préfectorale n°1P/005/SG-BAD en date du 14 février 2002. Cet arrêté a également entériné les comités de lotissement mis en place dans le cadre du processus entamé. Ils avaient pour mandat de suivre les travaux de lotissement et de recasement dans les villages aux côtés des équipes de géomètres dans un premier temps et des cabinets d'urbanistes dans un second temps une fois l'état des lieux réalisé et approuvé. Cette action sera à nouveau légitimée en 2004 avec son inscription au Plan de Développement Communal avec la décentralisation.

C'est donc la conjonction de la volonté d'une partie de la population d'Ekpè-Nord, de l'effet du développement urbain d'Ekpè-Sud et celui de l'Arrondissement

⁹⁰ Comme on le verra plus loin, les conséquences du non lotissement revêtent donc une certaine spécificité dans Ekpè-Nord comparativement à Djèrègbé.

⁹¹ Innovation du régime révolutionnaire depuis 1974, le "*tozo*" fait obligation à chaque citoyen de participer à cette opération sous peine d'amende à verser dans la caisse publique du village.

⁹² Scénario consécutif à l'inauguration de la pratique de la logique du fils du terroir aux administrations sous-préfectorales et à l'entrée du NCC (parti politique dont est issu le Sous-Préfet) dans la mouvance présidentielle.

voisin d'Agblangandan puis de la nomination d'un fils du terroir à la tête de la Sous-préfecture qui a concouru à l'émergence du lotissement d'Ekpè-Nord à l'agenda publique local.

Episode1 : Que retenir ?

Cet épisode a mis en interaction 10 participants étatiques et non étatiques relevant de l'échelle communale et infracommunale (cf. tableau n°10 ci-après).

Tableau 10 : Participants à l'épisode1 de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Episode1
Etatique	Sous-préfectorale/ communale	Sous préfet	x
	infracommunale	“Maire”	x
		Chef de villages	x (6)
Non étatique	Infracommunale	Participants au tozô	x
		Espérance FM Ekpè	x
Total			10

Source : Analyse de résultats de recherche 2010-2013

Conformément à l'objectif des participants au *tozô*, le lotissement d'Ekpè-Nord a été mis à l'agenda, issue en partie favorisée par une appropriation du projet par les chefs de village, le "Maire", la radio Espérance FM Ekpè et la présence d'un fils d'Ekpè à la tête de la Sous-préfecture. A cela, il faut ajouter l'effet de télescopage des zones déjà loties, en l'occurrence la situation de l'Arrondissement d'Agblangandan, modèle d'urbanisation et rival de l'Arrondissement d'Ekpè. Autres *outcomes* de cet épisode est la mise en place des comités de lotissement. La mise à l'agenda s'est révélée relativement facile en raison de la convergence des intérêts entre les acteurs impliqués dans ce processus du degré d'alignement entre les responsables aux différents niveaux du processus décisionnel.

4.2.4. Episode2 : Elaborer et approuver le plan de lotissement

L'objectif de cet épisode pour le Sous-Préfet était de réaliser l'état des lieux et de procéder à l'approbation du plan de lotissement avant l'avènement des premières élections communales qui se faisaient imminentes. Comme nous l'avions annoncé dans la section 4.2.2., l'idée était d'en tirer un profit électoral. Certes, en raison d'une interdiction de candidature faite aux administrateurs en place au sein des Sous-préfectures et circonscriptions urbaines à la veille de la réforme de décentralisation, l'autorité sous-préfectorale d'alors ne pouvait pas se présenter à ces élections. Mais la stratégie du Sous-Préfet d'alors s'inscrivait dans une logique visant à maximiser les chances de succès électoral du Parti National Ensemble (PNE) dont il est militant. Le Parti du Renouveau Démocratique (PRD), concurrent du PNE avait choisi d'entraver l'action, l'électorat obéissant à un jeu à

somme nulle. Une opposition de circonstance à laquelle il faudrait ajouter celle des zones de collectivités familiales motivées par les craintes de démolition de bâtiments en raison de leurs densités de population et d'habitat relativement plus élevées. Le défi pour l'acteur public était alors de conduire l'action de lotissement d'Ekpè-Nord avec l'opposition de ces deux derniers acteurs.

Par crainte de récupération des angoisses des résidents des zones de collectivités familiales par l'opposition politique et sous l'effet des menaces de violences physiques et occultes⁹³ de la part de certains membres de ces collectivités, l'acteur public fut contraint d'exempter ces dernières de l'action de lotissement. En dépit d'une campagne discrète de sensibilisation d'une partie de la population à la non collaboration à l'opération de relevé de parcelles par le PRD qui a mis en avant le caractère peu représentatif des comités de lotissement mis en place par l'acteur public, le processus d'état des lieux a relativement progressé dans Ekpè-Nord. A la veille des élections communales de décembre 2002 et janvier 2003, le taux moyen de réalisation de l'état des lieux était de 50%⁹⁴. Une performance essentiellement imputable au contrôle du Sous-Préfet sur les comités de lotissement, à l'adhésion d'une bonne frange de la population à l'action et à la concession faite à la zone de collectivités sus-référencée.

Toutefois, à la faveur de leur contact avec les équipes de géomètres et mettant à profit leur position, certains membres de ces comités ont développé des complicités dans le but d'aider des présumés propriétaires terriens désireux de faire des arrangements en vue de s'assurer un domaine plus ou moins large à l'issue du recasement. De plus, des voies "publiques" ont été indument appropriées du fait de cet opportunisme de certains membres des comités de lotissement et certains membres des équipes de géomètres. Ce qui a eu pour effet de jeter du discrédit sur ces prestataires et membres de l'instrument d'action publique.

En revanche, l'approbation du plan de lotissement n'a été programmée qu'à la veille des élections communales, moment peu propice à la sérénité nécessaire à un tel exercice. Les acteurs locaux en parlent en termes d'ambiance électorale surchauffée à la veille des élections communales de décembre 2002-janvier 2003. Ce qui n'a pas permis à l'autorité sous-préfectorale d'atteindre l'objectif de validation du Projet de plan de lotissement élaboré par un cabinet d'urbanistes basé à Porto-Novo et recruté par elle à cet effet. C'est dans ce contexte que le parti du Renouveau Démocratique (PRD) a pris le contrôle de la Commune suite à l'installation du Conseil Communal en février 2003.

⁹³ Menaces alimentées notamment par un chef de culte Zangbétô relativement craint pour ses pouvoirs mystiques

⁹⁴ Mais la situation reste largement variable d'un lot à un autre. Il va de 22% dans les villages Djeffa contre 80% dans les villages Tchonvi pour se limiter aux deux situations extrêmes (Service des Affaires Domaniales et Environnementales de la Mairie de Sèmè-Podji).

👉 Episode2 : que retenir ?

De cet épisode, il ressort que l'effectif des participants est resté inchangé en comparaison avec le précédent (cf. tableau n°11 ci-après). Mais il a enregistré neuf nouveaux participants et presque autant de sorties.

Tableau 11 : Evolution des participants du 1er au 2^{ème} épisode de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2
Etatique	Sous-préfecturale/ communale	Sous- préfet	x	x
	infracommunale	"Maire"	x	x
		Chef de villages	x (6)	
Mixtes (public-privé)	Infracommunale	Comités lotissement		x(6)
Non étatique	Communales	PRD		x
	Infracommunale	Participants au <i>tozô</i>	x	
		Espérance FM Ekpè	x	x
		Collectivités familiales		x
	Autre	Cabinet de géomètres		x
<i>Total</i>			10	12
<i>Nouvelles entrées</i>				9
<i>Anciens participants</i>				3
<i>Sorties</i>				7*

* il s'agit beaucoup plus d'une mutation, les chefs de villages étant devenus tous présidents des 6 comités de lotissement.

Source : Analyse de résultats de recherche 2011-2012

Pionniers du processus de mise à l'agenda, les participants au *tozô* se sont retirés du présent épisode en raison de l'atteinte de cet objectif à l'issue de l'épisode1. Couplée avec l'imminence des élections communales et locales, ce même *outcome* a motivé l'entrée dans l'action du Parti du Renouveau Démocratique (PRD). Cette intégration des enjeux électoraux associés aux élections communales annoncées montre que les effets de la décentralisation sur l'action publique sont bien antérieurs à la mise en œuvre de cette réforme. Ce qui a créé des liens de fait entre l'autorité sous-préfecturale et le PRD contraints de tenir compte l'un de l'autre dans leurs stratégies respectives dans l'action publique engagée.

En dépit de la volonté d'entrave du PRD et des menaces des collectivités familiales sur fonds de pouvoir occulte, le Sous-Préfet a pu faire progresser l'opération d'état des lieux moyennant l'exemption des zones de collectivités de démolition de bâtiments. Il s'est par ailleurs appuyé sur les comités de lotissement mis en place au cours de l'épisode antérieur et mis à contribution le consensus qui au sein des pionniers de la mise à l'agenda (*outcomes* de l'épisode1). Certes, comme signalé précédemment, huit des 10

participants au précédent épisode sont sortis de l'action. Mais l'ensemble des six chefs village sont présents au sein des comités de lotissement, instruments dont ils assurent, chacun dans sa localité, la présidence de surcroît. En revanche, l'objectif d'approbation du plan de lotissement n'a pas été atteint, l'ambiance électorale et les rivalités politiques s'étant révélées contre productives pour l'action. Ces différentes dynamiques et stratégies témoignent des interdépendances horizontales entre participants, les uns étant contraints par les stratégies des autres et les autres devant tenir compte des stratégies des uns pour élaborer les leurs.

4.2.5. Episode3 : Approbation du plan de lotissement

Le précédent épisode a consacré une relative progression de l'état des lieux. En effet, d'après le Service des Affaires Domaniales de la Mairie de Sèmè-Podji, les parcelles ont été relevées pour le compte de leurs présumés propriétaires avec un niveau de réalisation estimé à 60% de la superficie totale à couvrir aux lendemains des élections communales de décembre 2002 et janvier 2003. Mais il n'a pas débouché sur l'approbation du plan de lotissement, objectif que se sont réappropriés le nouveau Maire élu et le PRD antérieurement opposant de circonstance au processus. L'objectif de cet épisode pour l'autorité communale était donc de faire approuver le plan de lotissement élaboré sous son prédécesseur par l'autorité de tutelle, préalable à l'opération de cadastrage à proprement parler.

A l'issue d'une séance tenue le 07 décembre 2004 avec la participation du cabinet qui a élaboré le plan de lotissement, rencontre destinée à réaliser un consensus entre les élus de l'Arrondissement d'Ekpè avant l'introduction dudit plan en Conseil Communal pour approbation, il a été partiellement modifié à la demande des élus issus des villages périphériques. De 38% initialement, le coefficient de réduction a été ramené à 37%. En outre, l'unique complexe touristique, infrastructure à caractère économique initialement positionnée au chef-lieu a été déplacée sur le "sol de Djéffa", concession destinée à calmer le mécontentement des ressortissants des villages périphériques qui accusaient le Chef-lieu de volonté de dominance.

Mais en dépit de la qualité des participants à cette séance, ses *outcomes* ont fait l'objet de contestations. Un gap que certains imputent à l'absence de concertation préalable à la base de la part des élus ou à une tentative de manipulation de la part des élus peu satisfaits de la séance sus-référencée. Fortes de leur droit de parole, les deux associations de développement des villages périphériques (celle des villages Djéffa et celle de Tchonvi) ont engagé une nouvelle contestation de la version modifiée du plan de lotissement d'Ekpè-Nord. Elles font du réexamen de la répartition desdites infrastructures, de la

correction de l'état des lieux jugé peu conforme à la réalité⁹⁵ et de la détermination des limites inter villageoises⁹⁶, des préalables à l'approbation du plan de lotissement. L'enjeu des limites inter-villageoises est important. Elles déterminent d'une part les réserves foncières publiques à l'échelle villageoise, affectent la taille de la population et par conséquent le poids du village dans l'électorat de l'Arrondissement et au-delà la façon dont les acteurs villageois représentent leur espace par rapport à d'autres villages, notamment le chef-lieu. Contrairement à ses homologues de la périphérie, MIWA, l'association de développement du Chef-lieu est restée attentiste dans ce qu'il convient d'appeler guerre entre la périphérie et le centre. En dépit de leur participation à la séance dont les résultats sont contestés ; les élus communaux des villages périphériques furent contraints de se rallier à cette nouvelle contestation, revirement qui leur a permis d'éviter une concurrence de légitimité avec les associations de développement des villages dont ils sont issus. Ceci montre que l'hierarchie entre les acteurs issus de la démocratie représentative directe et les associations de développement n'est pas un donné, mais elle se construit.

Face à l'indifférence de l'autorité communale à ce nouveau lobbying, les populations des villages Djéffa, ont, sous l'impulsion de leur association de développement et des élus communaux issus des villages périphériques, adressé une pétition au Conseil Communal. Initiative destinée à influencer la décision de l'organe délibérant lors de la séance d'adoption dudit plan alors prévue pour le 18 janvier 2005. Dans leur correspondance au Conseil Communal et aux Conseillers Communaux, les pétitionnaires ont soulevé la délimitation des frontières inter-villageoises comme un préalable à l'adoption du plan de lotissement. Ceci contraint le Maire à solliciter l'examen préalable de la pétition par la Commission Communale des Affaires Domaniales et Environnementales, organe du Conseil Communal qui a rejeté l'ensemble des souhaits des pétitionnaires. Pour justifier sa position, l'organe consultatif s'est appuyé sur un arrêté préfectoral en date du 18 octobre 2004⁹⁷. Fort de cet avis consultatif, le Conseil Communal finit par adopter le plan de lotissement par 13 voix pour et 3 contre⁹⁸ au cours de sa session extraordinaire en date du 25 février 2005. Donc contrairement au schéma prévu lors de l'épisode antérieur, c'est aux élus communaux qu'est revenue la charge d'adopter le plan de lotissement en lieu et place de la commission locale d'urbanisme ainsi évincée. Les nouveaux élus ayant jugé que c'est à eux que revient désormais cette fonction d'approbation en

⁹⁵ Situation imputée aux comités de lotissement dont certains membres sont accusés d'expropriation foncière pour leur propre compte et/ou au profit de leurs proches en complicité avec des membres du cabinet de géomètres.

⁹⁶ Favorisée par un flou historique autour des limites inter villageoises, ce problème commun aux villages périphériques a temporairement concouru à une unité d'action de leur part, condition jugée essentielle pour l'emporter sur Ekpè-Centre d'après leur vision.

⁹⁷ Dans cet arrêté adressé à l'ensemble des communes des départements de l'Ouémé et du Plateau, l'autorité de tutelle avait notamment souligné que la délimitation des limites inter-villageoises était du seul ressort de la loi.

⁹⁸ Opposition incarnée par les élus communaux issus des villages périphériques sous l'effet de la pression populaire et de leur ralliement aux associations de développement de ces villages.

vertu de la légitimité politique et juridique que leur confère la décentralisation dans sa dimension politique.

Nul doute, la volonté des pétitionnaires n'a pas été suivie. Mais leur action a conduit à un mois de retard sur l'agenda initial. Un glissement temporel certes modeste, mais qui traduit l'émergence d'une forme d'influence de l'organe de pouvoir décentralisé de la pression populaire à travers l'action publique.

Prenant appui sur la précédente décision du Conseil Communal, le Maire sollicita l'approbation de la tutelle conformément aux dispositions des lois sur la décentralisation au Bénin. Ceci eut pour effet de déclencher l'envoi d'une lettre anonyme au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MISD), lettre mettant en avant la gestion dite solitaire du processus de lotissement par le Maire. Argument pressenti par ses auteurs comme suffisant pour faire décider l'autorité ministérielle à intervenir auprès du Préfet pour bloquer la demande d'approbation introduite par le Maire.

En réponse à cette initiative, le Maire a envoyé au MISD, par le biais d'un collectif d'acteurs⁹⁹ qu'il a lui-même suscité, une contre-pétition mettant en lumière le caractère participatif du processus incriminé, pétition en date du 15 avril 2005. Composé de 13 membres, ce collectif comprend l'ensemble des 6 chefs de villages que compte l'Arrondissement d'Ekpè et de représentants de sages et de jeunes issus des villages du chef-lieu que de la périphérie. Face au défi d'entrave qui lui a été ainsi lancé, il a préféré une défense basée sur un tiers à une auto-défense, choix jugé plus efficace par son auteur pour faire face à la contestation. Ceci constitue un indicateur d'un début de dépendance de l'autorité communale vis-à-vis de formes de pouvoir préexistant grâce à l'action publique. Dans sa tentative de convaincre l'autorité ministérielle devenue momentanément le centre de l'action publique locale, le collectif a mis en avant les *outcomes* des différentes séances consacrées au processus avec à l'appui les procès verbaux. Sous l'effet de cette tentative de recours au pouvoir normatif et symbolique destiné à persuader l'autorité étatique, les initiateurs de la précédente lettre ont dû sortir de l'anonymat à travers une pétition signée de 145 personnes et adressée au MISD (pétition en date du 28 avril 2005) dont l'arbitrage est ainsi sollicité, option jugée nécessaire pour atteindre leur objectif.

Mais en dépit de changement de stratégie dicté par la réponse du camp adverse, l'action des contestataires n'a pas produit l'effet escompté. La Commission Départementale de l'Urbanisme a, sous la présidence effective de l'autorité de tutelle, approuvé le plan de lotissement d'Ekpè au cours de sa session du 27 avril 2005. Néanmoins, de par la spirale de réactions qu'elle a engendrée, l'action contestataire a contribué à complexifier le processus d'approbation par la tutelle d'une part et a valu aux collectifs d'acteurs spontanés ou suscités d'être invités à

⁹⁹ Composé de l'ensemble des chefs de village, des sages et les jeunes puis du collectif des acquéreurs de parcelles de l'ensemble de l'Arrondissement

une séance de facilitation à l'initiative du MISD d'autre part. Séance tenue le 08 juin 2005 et consacrée aux divergences liées au processus de lotissement d'Ekpè-Nord. Cette reconnaissance de la part de la puissance publique peut être interprétée comme une sorte de récompense de leur lobbying politiquement organisé. C'est à une sorte de substitut à la légalité, ressource dont ces groupes informels et spontanés sont dépourvus, qu'on a assisté. Leur caractère informel ne les a pas dépourvus de ressources. Ceci montre qu'en dehors des acteurs organisés (Leloup et al, 2012 : 11), les acteurs non ou peu organisés s'imposent à côté de l'acteur public local. Mais cette facilitation du MISD devenu momentanément le centre du processus de lotissement sous l'emprise des défis d'entrave est restée sans effet, aucun consensus ou évolution de position n'ayant été enregistré à l'issue de cette médiation.

☞ Episode3 : Que retenir ?

Raté durant le précédent épisode pour cause d'entraves diverses et d'agenda électoral, l'objectif d'approbation du plan de lotissement a été reconduit durant cet épisode. Mais l'épisode3 s'est également traduit par l'émergence de 14 nouveaux participants (voir tableau n°12 ci-après).

Tableau 12 : Evolution des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, du 1^{er} au 3^{ème} épisode

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Parties prenantes</i>	<i>Epi1</i>	<i>Epi2</i>	<i>Epi3</i>
Etatique	Nationale	MISD			x
	Sous-préfecturale/communale	Sous- préfet	x	x	
		Conseil communal			x
		Maire			x
		Commission locale d'urbanisme			x
		Majorité PRD			x
		CADE ¹⁰⁰			x
	infracommunale	"Maire"	x	x	
		Chef d'Arrondissement d'Ekpè			x
		Tonangnon/élus villages périphériques			x
		Chef de villages	x (6)		
Mixte (public-privé)	Infracommunale	Comités lotissement		x(6)	x(6)
		Collectif d'acteurs1			x
Non étatique	Communale	PRD		x	
	Infracommunale	Participants au tozô	x		
		Espérance FM Ekpè	x	x	x
		Collectivités familiales		x	
		Collectif d'acteurs2			x
		Associations de développement			x(2)

¹⁰⁰ Commission des Affaires domaniales et Environnementales.

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2	Epi3
		des villages périphériques			
		MIWA			x
		Groupe de pression Djeffa			x
	Autres	Cabinet de géomètres		x	x
		Cabinet d'urbanistes			x
Total			10	12	23
Nouvelles entrées				9	14
Anciens participants				3	8
Sorties				7*	3

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2013

Au titre des modalités d'entrée dans l'action publique, citons principalement les défis soulevés par celle-ci et les besoins en stratégies pour y faire face, l'émergence des élus locaux et des nouveaux organes de pouvoir décentralisé avec l'organisation des élections communales de décembre 2002 et janvier 2003, les failles de l'action publique elle-même, la légitimité sociale de certains acteurs préexistants (associations de développement) et la peur des coûts sociaux associés à l'action en raison de son niveau d'avancement. En conséquence, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord a enjambé une nouvelle échelle, en l'occurrence l'échelle nationale avec l'intervention sollicitée du Ministère de l'Intérieur. Elle a en outre engendré une densification des participants relevant des échelles communale et infracommunale. Il s'agit aussi bien des élus, des formes de pouvoir préexistants que des acteurs suscités ou créés pour la circonstance, les uns pour s'opposer à l'action telle qu'elle se déroulait, les autres pour la soutenir aux côtés du Maire, autant de preuves des interdépendances associées à l'action publique. En revanche, le Sous-Préfet, le "Maire" et les collectivités familiales sont sortis de l'action avec cet épisode. Au centre de l'action de lotissement au cours de l'épisode antérieur, le Sous-Préfet en est sorti, contraint par la disposition d'interdiction de candidature faite aux administrateurs en place à la veille de la décentralisation. Il convient néanmoins de préciser que même en l'absence de cette interdiction, rien ne garantit que ce dernier aurait pu se faire élire s'il se portait candidat, son parti politique n'ayant obtenu aucun siège lors du scrutin de décembre 2002 et janvier 2003 dans l'Arrondissement d'Ekpè. Quant aux collectivités familiales, leur sortie s'explique par l'exemption de recasement dont ils ont bénéficié au cours de l'épisode².

En dépit de l'opposition des associations de développement des villages périphériques, des élus communaux relevant de ces villages, du glissement des divergences autour de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord vers l'échelle nationale, le Maire a réussi à faire approuver le plan de lotissement par le Préfet. Pour faire la différence, il a opposé à chaque stratégie développée par les opposants, une contre-stratégie en actionnant la ruse, l'argent, sa position et les ressources légales que la loi sur la décentralisation lui confère. Il y a été aidé par

l'unanimité relative autour de l'action de lotissement au sein du chef-lieu d'une part et sa confortable majorité communale, majorité grâce à laquelle il a pu contrôler le processus délibératif au sein du Conseil Communal. Certes, l'agenda délibératif a observé un glissement sous l'effet de l'action contestataire, preuve de ce que l'action de lotissement s'est avérée comme une opportunité pour la démocratie locale. Mais cet agenda s'est poursuivi malgré tout.

Ceci dit, quoique perdants, certains opposants ont acquis une légitimité en actionnant les failles de l'action publique et en les popularisant. En outre, l'émergence des Conseillers Communaux ne s'est pas traduite par un évincement des associations de développement des villages dont ils sont issus. L'action publique participe donc à une reconfiguration de l'espace communal à travers l'émergence de nouvelles formes de légitimité et des relations entre l'échelle communale et l'échelle nationale. Enfin, on a assisté à un évincement de la commission locale d'urbanisme, structure antérieurement en charge de l'approbation du plan de lotissement avant la décentralisation.

4.2.6. Episode4 : Recasement des parcelles

Nanti de l'approbation du plan de lotissement avec l'épisode antérieur, le Maire s'est fixé comme objectif de lancer les opérations de recasement. Pour y parvenir, il propose le renouvellement des comités de lotissement. Condition jugée suffisante par l'autorité communale pour priver la contestation d'un argument central de sa stratégie et espérer faire basculer l'opinion publique face à la persistance des griefs formulés contre l'action de lotissement durant le précédent épisode. Mais il s'est trouvé confronté à une nouvelle opposition incarnée par le tandem Akowé - Adjina au sein du Chef-lieu, acteur dont l'émergence a été favorisée par trois concours de circonstances. Il y a d'abord l'alternance survenue à la tête de l'association de développement du chef-lieu (MIWA) en février 2005. Ce qui a porté à la tête de cette association Monsieur Adjina. Il y a ensuite l'arrivée dans le paysage politique local des Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), le parti de la mouvance présidentielle dont Akowé symbolise l'une des figures les plus influentes au sein de la Commune de Sèmè-Podji et de l'Arrondissement d'Ekpè dont il est natif. A ce qui précède, il faudrait ajouter les liens d'amitié entre Adjina et Akowé désormais soucieux de se faire une assise politique au sein du Chef-lieu. Dans cette perspective, le Maire avec qui ce dernier partage un même territoire politique apparaît comme l'obstacle principal dans la réalisation de ses ambitions. Il trouve dans le processus de lotissement le moyen pour se faire une légitimité. Certes, Akowé demeurerait le président fondateur de Tonangnon, mouvement indépendant qui disposait de 2 conseillers communaux au Conseil Communal. Mais le sentiment anti chef-lieu dont ont fait preuve ces derniers dans l'action de lotissement au cours de l'épisode antérieur l'avait mis dans une situation embarrassante. Ce qui

a contribué à détériorer les relations entre ces élus communaux issus des villages périphériques et leur leader.

A la différence des dynamiques d'entrave antérieurement enregistrées, la nouvelle opposition s'est distinguée à travers deux nouvelles exigences. Il s'agit d'une part de l'annulation et la reprise de l'état des lieux. Pour justifier cette refonte de l'action, ses auteurs ont développé et mis en avant la caducité de l'état des lieux alors vieux de 10 ans. Un délai présenté comme suffisamment long pour ne plus rendre compte des dynamiques d'occupation du sol et donc susceptible de conduire à un taux élevé de démolitions, coût incontournable dans tout processus de lotissement de zone déjà partiellement habitée. Elle a d'autre part exigé le transfert du droit de désignation des nouveaux comités de lotissement du Maire aux associations de développement des villages en mettant en avant la responsabilité personnelle du Maire dans les faiblesses reprochées au processus de lotissement. Une sorte de tentative de glissement vers la "para-souveraineté" (pour reprendre Le Bris et Paulais, 2007 : 29) essentiellement motivée par l'asymétrie de maîtrise du pouvoir populaire défavorable au Maire dans son territoire politique. La nouvelle opposition s'est également distinguée par son style de lobbying et son recours aux médias en organisant une conférence de presse mettant en cause la responsabilité individuelle du Maire dans les faiblesses du processus de lotissement, événement suivi de publication au journal le Matinal et relayé dans la revue de presse de la radio Capp FM. Les deux principaux protagonistes ont par ailleurs fait recours aux grogues pour renforcer leurs stratégies respectives. Avec cette nouvelle opposition, la fragmentation centre-périphérie enregistrée au cours de l'épisode antérieur sous l'effet de l'instrumentalisation de l'action publique dont était taxé le chef-lieu s'est estompée avec le présent épisode. Ce qui a été utilisé par les acteurs des villages périphériques contre le Maire qu'ils ont invité à balayer sa propre cour avant de s'intéresser à eux.

Ces exigences sont assorties d'une menace à peine voilée en direction de l'autorité communale « Toute tentative de lancement desdits travaux rencontrera une farouche opposition de la population » ou encore « Dans le souci d'éviter tout scandale, l'Association de Développement d'Ekpè vous suggère de sursoir d'abord au lancement desdits travaux et d'œuvrer dans le sens de la recherche d'un consensus en tenant compte des aspirations de la population » (Lettre du 07 avril 2006, p.4). Comme nous l'enseigne Crouzel (2007 : 23), ce scénario est suffisamment indicateur des liens entre éclatement de l'autorité politique locale et pilotage de l'action publique locale.

Certes, aucune de ces nouvelles exigences n'a été satisfaite par l'autorité communale attachée à ses prérogatives et tenue par l'agenda électoral, les élections communales étant prévues moins de 2 ans après. Mais le Maire n'a pas non plus réussi à rallier les associations de développement à sa stratégie en dépit du soutien du Chef d'Arrondissement et de l'ensemble des chefs de village

et de l'organisation de deux séances de concertation à cet effet au mois d'octobre et de novembre 2006. Ces deux séances ont eu respectivement lieu le 13 octobre et le 17 novembre 2006 dans l'enceinte de la Mairie de Sèmè-Podji et ont regroupé chacune, le Maire assisté de son adjoint et de quelques membres de son administration, le Chef d'Arrondissement d'Ekpè, les chefs de village relevant dudit Arrondissement, les représentants de sages, de jeunes et des acquéreurs de parcelles puis les associations de développement. A ces deux occasions, l'ensemble des associations de développement ont opposé au Maire la non prise en compte des griefs formulés jusque-là contre le processus de lotissement.

Certes, face à cette nouvelle entrave et à la demande du Maire, le Chef d'Arrondissement a, à travers une note circulaire en date du 17 octobre 2006, initié un renouvellement des comités de lotissement sur la base d'une clé de répartition réservant deux sièges sur un total de onze aux associations de développement et 3 aux acquéreurs de parcelles au sens d'allochtones. Un appât destiné à "hameçonner" les opposants au processus pour reprendre l'expression de l'auteur de cette nouvelle proposition (entretien avec l'ex-Chef d'Arrondissement d'Ekpè, janvier 2012) d'une part et à rallier les allochtones au processus. Mais cette sorte de redistribution à la fois matérielle et symbolique (Médard, 1990 : 32) ou de tentative au recours au *material power* pour reprendre (Etzioni, 1968 : 396, cité par Braud, 2004 : 57) n'a pas produit les effets escomptés. Le Chef d'Arrondissement a dû renoncer à cette initiative sous la pression de MIWA. Pour y parvenir, l'association de développement du Chef-lieu s'est appuyée sur une pétition en date de 29 octobre 2006 et signée de 176 personnes provenant de tous des 3 villages du Chef-lieu, pétition résultant d'une assemblée publique. Certes, rapporté à la taille de la population, ce chiffre paraît a priori faible. Mais il a été jugé suffisamment important pour faire reculer le premier élu de l'Arrondissement d'Ekpè durant la première mandature. Précisons que les prises de position de MIWA dans le lotissement d'Ekpè-Nord n'est pas synonyme d'unanimité au sein de l'organisation. En réalité, c'est l'aile majoritaire Adjina qui en a pris le contrôle et utilise l'organisation à des fins partisans. Ainsi, les membres de l'organisation reconnus comme favorables au Maire sont soit non informés des assises de l'organisation, soit informés tardivement de celles-ci dans le dessein de réduire leur possibilité de réaction. Certes, en dépit de ces précautions, il arrive que certains débats débouchent sur des blocages. Dans ce cas, le président de l'organisation optait en général pour un report de séance, un subterfuge destiné à tromper ses opposants. En effet, ce dernier rappelle après par GSM ses alliés au sein de l'organisation communautaire pour prolonger la séance interrompue dans un lieu alors tenu secret et à l'insu de ses opposants. Ceci ne l'empêche guère de présenter les décisions prises à l'issue de telles réunions comme celle de toute l'organisation. Certes, cette appropriation de l'organisation a été dénoncée à travers les grogues par voie médiatique. Mais cela n'a pas conduit à la modification de sa stratégie par Monsieur Adjina.

Devant l'impasse, le Maire a sollicité une couverture sécuritaire du recasement d'Ekpè-Nord (cf. Correspondance n°1P/603/SG-SADE en date de novembre 2006). Dans sa tentative de convaincre l'autorité de tutelle, il a rappelé les antécédents en la matière au sein de la Commune¹⁰¹ et mis en avant l'intérêt sécuritaire de l'opération de recasement dans le contexte d'Ekpè « Malheureusement, certains individus mal intentionnés et des anciens propriétaires qui ont vendu tout ce qu'ils ont comme domaine procèdent à des campagnes d'intoxication et de désinformation avec l'aide de quelques squatters identifiés comme de véritables fauteurs de troubles » (cf. Correspondance du Maire N°1P/603/SG-SADE de novembre 2006 demandant couverture sécuritaire du lotissement d'Ekpè-Nord adressée au Préfet des départements de l'Ouémé et du Plateau). Une manœuvre destinée à toucher la sensibilité de l'autorité de tutelle à la tête d'un des départements du Bénin considérés comme les plus touchés par l'insécurité. Plus qu'une persuasion, il s'agissait pour le Maire de mobiliser la conviction au niveau de l'autorité de tutelle. Une sorte d'utilisation du pouvoir symbolique et normatif destiné à ouvrir la voie à un recours au *hard power*. Mais les arguments de l'autorité communale n'ont guère eu raison de la proximité entre Akowé et le Préfet qui partagent la même appartenance politique et l'objectif d'enracinement de la mouvance présidentielle dans un département considéré comme l'un des plus importants fiefs de l'opposition politique nationale. Confronté à l'impartialité des autorités administratives au niveau des échelles supérieures alors "capturées" par Akowé, le Maire se résigne en attendant de nouvelles élections. Ceci suit l'opinion de Melmoth (2007 : 84) d'après qui les manœuvres politiques ont souvent neutralisé les pouvoirs octroyés aux instances locales en Afrique.

☞ *Episode4 : que retenir ?*

Cet épisode a été marqué par un "assainissement" de l'environnement de l'action avec la sortie de 13 participants, ce qui s'est traduit par une réduction du nombre de parties prenantes (voir tableau n°13 ci-après). Les *outcomes* de l'épisode antérieur et la disparition de certains enjeux ou la résignation qui va avec explique essentiellement l'ampleur de cette sortie. Quant aux facteurs d'entrée, il s'agit des défis d'action publique et des besoins en stratégies y afférentes, les failles de l'action publique, les ambitions politiques et l'alternance à la tête de l'association MIWA (facteurs extérieurs à l'action de lotissement) sont les facteurs à la base de l'émergence de nouveaux participants.

¹⁰¹ Historiquement, deux opérations de recasement militarisé ont été menées dans Sèmè-Podji. Il s'agit de celui de Houinta, le dernier cas en date et celui d'Agblangandan.

Tableau 13 : Evolution des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, de l'épisode1 à l'épisode4

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4
Etatique	Nationale	MISD			x	x
	Régionale (infra)	Préfet				x
	Sous-préfecturale/communale	Sous- préfet	x	x		
		Conseil communal			x	
		Maire			x	x
		Commission locale d'urbanisme			x	
		Majorité PRD			x	x
		CADE			x	
		infracommunale	“Maire”	x	x	
	Chef d'Arrondissement d'Ekpè				x	x
	Tonangnon/élus villages périphériques				x	x
	Chef de villages		x (6)			
	Collectif de 6 chefs de village					x
Mixte (public-privé)	Infracommunale	Comités lotissement		x(6)	x(6)	
		Collectif d'acteurs1			x	
Non étatique	Nationale	Radio CAPP FM				x
		Quotidien Matinal				x
	Communale	PRD		x		
	Infracommunale	Participants au tozô	x			
		Espérance FM Ekpè	x	x	x	x
		Grogneurs				x
		Collectivités familiales		x		
		Collectif d'acteurs2			x	
		Associations de développement des villages périphériques			x(2)	x(2)
		MIWA			x	x
		Tandem Akowé-Adjina				x
		Groupe pression Djeffa			x	
	Autres	Cabinet de géomètres		x	x	
Cabinet d'urbanistes				x		
Total			10	12	23	15
Nouvelles entrées				9	14	6
Anciens participants				3	8	9
Sorties				7*	3	13

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2013

En dépit de sa volonté, du recours à la concertation, de l'activation de ses ressources sociales, symboliques, légales y compris l'approbation du plan de lotissement (*outcome* de l'épisode précédent), le Maire n'a pas atteint l'objectif

de démarrage du recasement des parcelles. Il s'est notamment heurté aux contre-stratégies du tandem Akowé - Adjina qui, en imputant à l'autorité communale les failles de l'action, en activant leur maîtrise du réseau administratif, la communication, la menace de violence et en mobilisant les pétitions ont su faire la différence. A cela, il faudrait ajouter l'instrumentalisation de MIWA.

Tout aussi conflictuel que le précédent, cet épisode a été marqué par de nouvelles formes de dépendances et interdépendances horizontales. C'est notamment le cas du trio Akowé - Adjina - Miwa. Ce qui a entraîné à son tour une interdépendance entre ce tandem et l'acteur public local. A cette dépendance horizontale, il faut ajouter une dépendance verticale, notamment celle entre Akowé et l'autorité de tutelle, ce qui à son tour a renforcé l'interdépendance horizontale sus-référencée. Le Maire étant désormais considérablement limité dans ses marges de manœuvres comme nous l'enseigne entre autres son recours infructueux aux forces de l'ordre pour lever l'entrave à l'action de lotissement. Contrairement donc au scénario enregistré jusqu'ici, l'interdépendance verticale entre un acteur communal non étatique et le Préfet a renforcé l'interdépendance horizontale. En outre, cet épisode s'est accompagné de la capture de l'association MIWA par le clan de son président au service de Akowé. En outre, l'opposition centre-périphérie née avec les précédents épisodes s'est estompée en raison de l'émergence d'une opposition forte et plus structurée à l'action de lotissement au sein du Chef-lieu. De façon générale, on pourrait parler d'une concurrence de légitimités en partie défavorable à l'autorité communale. Ce qui s'est traduit par un glissement du pouvoir du Maire au tandem Akowé - Adjina.

4.2.7. Episode5 : Refonte de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

4.2.7.1. *Vote de la refonte du lotissement d'Ekpè-Nord*

L'épisode4 a été marqué d'une part par l'élection de l'un des Conseillers Communaux issus des villages périphériques à l'Assemblée Nationale suite aux élections législatives de 2007, en l'occurrence Monsieur Wiwé. Elle a été marquée d'autre part par un rapprochement entre les deux principaux protagonistes de l'épisode3, en l'occurrence le tandem Akowé - Adjina et le Maire. Réélu conseiller communal sur la liste du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) lors des élections communales d'avril 2008, le Maire sortant s'est vu confronté au refus de sa famille politique de le reconduire à son poste. Mais il parvint à atteindre son objectif grâce au soutien du groupe Force Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE) sorti des urnes avec 11 sièges sur les 25 que compte le nouveau Conseil Communal et en emportant dans sa transhumance politique un des élus PRD. D'où sa nouvelle proximité avec Akowé à qui il doit en

partie sa reconduction¹⁰². Par ailleurs, Monsieur Adjina fait son entrée au Conseil Communal où il assume désormais la présidence de la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales.

Mais en dépit de cette nouvelle proximité et de leur position dominante au sein des organes du nouveau Conseil Communal renouvelé à 64%, la nouvelle majorité communale n'a pas réussi à faire voter la reprise du processus de lotissement d'Ekpè-Nord suspendu par arrêté dès sa réélection conformément aux vœux de Akowé. En cause : le souci de revanche du groupe PRD désormais privé du contrôle de l'exécutif communal, l'opposition du groupe Alléluia – opposition entretenue par l'insolubilité de la question de délimitation des frontières inter-villageoises et l'instabilité de la majorité communale FCBE. Certes, celle-ci est forte de 13 voix. Mais l'incertitude sur la fidélité de l'un de ses membres n'a pas encouragé le Maire à inscrire la question de relance à l'ordre du jour de l'organe délibérant, faute d'assurance quant à l'issue du vote.

Contre toute attente, c'est de l'opposition communale qu'est venu le dénouement de la situation. Le 18 octobre 2011, soit plus de 30 mois après l'installation du Conseil communal de la 2^{ème} mandature dans Sèmè-Podji, l'organe délibérant vote à l'unanimité la reprise du processus de lotissement d'Ekpè-Nord. C'est un retour à la case départ 14 ans après le démarrage du processus. Mis sous pression par les progrès enregistrés dans les lotissements au sein des autres Arrondissements¹⁰³ de la Commune et redoutant une sanction électorale à l'approche des 3^{èmes} élections communales prévues pour se tenir en mars-avril 2013¹⁰⁴, les deux Conseillers PRD d'Ekpè de même que leurs deux collègues FCBE de ce territoire politique ont décidé de joindre leurs efforts pour relancer le processus de lotissement en panne. Cette communion entre deux Conseillers précédemment animés de vengeance et leurs homologues FCBE (cibles présumées de cette vengeance) dans l'Arrondissement d'Ekpè a facilité les efforts de persuasion du groupe des quatre ainsi formé en direction de la famille PRD au sein du Conseil Communal. Face à l'unanimité affichée par les groupes FCBE et PRD alors forts de 23 voix, les conseillers du groupe Alléluia furent contraints d'apporter leur soutien à la décision de reprise. Une sorte de "consensus de façade". D'où l'unanimité du 18 octobre sus-référencée. Il est

¹⁰² Face à cette nouvelle majorité peu stable de 13 voix, on retrouve une nouvelle opposition communale constituée des élus PRD et de deux élus du Groupe Alléluia, émanation de la fragmentation du mouvement Tonangnon né avec les élections communales de 2002.

¹⁰³ Des quatre (4) villages de l'Arrondissement de Djèrègbé non touchés par le lotissement en 2004, deux sont en cours de recasement et les deux autres attendent le lancement de l'appel d'offre pour l'élaboration du projet de plan de lotissement. Dans l'Arrondissement de Tohouè considéré comme l'avant dernier des Arrondissements en matière de lotissement en 2004, un village supplémentaire a été recasé pendant que l'Arrondissement d'Ekpè reste inerte. L'Arrondissement d'Aholouyèmè conserve toujours la dernière place dans ce classement. Mais deux villages sur les 5 que compte cette entité administrative s'apprêtent à entamer leur lotissement. Globalement, sans être forcément dépassé dans l'ensemble, l'Arrondissement d'Ekpè était en train d'être tout au moins rattrapé en matière de lotissement dans Sèmè-Podji à cause de son immobilisme.

¹⁰⁴ Ces élections attendent toujours d'être organisées, elles ont été reportées au mois d'octobre 2013 par le gouvernement, officiellement pour faute de liste électorale fiable.

difficile de dire si le fort taux de renouvellement des élus communaux à la deuxième mandature a contribué à l'assouplissement de la position du PRD. Mais toujours est-il que la nouvelle impulsion qui vient d'être ainsi apportée au processus de lotissement d'Ekpè-Nord a été l'œuvre de nouveaux élus PRD.

4.2.7.2. Mise en œuvre de la décision de relance

Forts de la décision de relance du processus de lotissement sus-référencée, de leur légitimité renouvelée ou acquise avec les élections locales de 2008, soucieux de préserver leur place traditionnelle dans le processus de lotissement et nantis de leurs expériences acquises avec les épisodes antérieurs, les chefs de village ont proposé une nouvelle clé de composition des nouveaux comités de lotissement. L'innovation majeure de cette nouvelle clé est d'avoir intégré les partis et mouvements politiques désormais représentés par 3 sièges chacun, une disposition destinée à prévenir de nouveaux risques d'entrave.

Mettant à profit le consensus autour de cette initiative, celui du 18 octobre 2011 et persuadé de son pouvoir de metteur en œuvre, le Maire lance l'opération de renouvellement et d'installation des nouveaux comités de lotissement. Mais à la différence du reste de l'Arrondissement, cette initiative se solde par un échec dans les deux villages Djéffa en raison du fort degré de contrôle politique dont jouit le groupe ALLELUIA dans cette partie de l'Arrondissement. Certes, à la différence de la première mandature, un conseiller communal PRD a été élu dans le village de Djéffa-Houédomè, ce qui pourrait préfigurer d'un affaiblissement du groupe ALLELUIA dans cette localité. Mais contrairement à la première mandature où le Maire jouissait du soutien de l'ensemble des chefs de village, le groupe ALLELUIA a pris le contrôle des deux conseils villageois des villages Djéffa suite aux élections locales de 2008. Le nouvel équilibre politique ne lui était donc pas aussi défavorable malgré l'émergence du PRD dans ce milieu jugé difficilement pénétrable par l'un des membres de l'administration communale.

Forts de leur droit de parole, les deux chefs de village ont fait une intervention sur la radio Espérance FM EKPE, intervention en date du 29 janvier 2012. A cette occasion, ils ont attiré l'attention sur le danger que représente l'intégration des partis politiques dans les comités de lotissement, acteurs qu'ils tiennent responsables des entraves au processus de lotissement. Ils ont, en outre, dénoncé la reconduction de certains membres des anciens comités de lotissement dans les nouveaux organes, critique alimentée par la composition des nouveaux comités mis en place dans les villages Ekpè et par la désignation de certains membres dans les villages périphériques, comités qui attendaient d'être installés. En fait, le taux de reconduction d'anciens responsables de comités varie de 4% (soit 1/25 dans Ekpè1) à 13% (soit 3/24 dans Ekpè3) selon les villages Ekpè, des proportions jugées faibles par de nombreux acteurs. Certes, à l'échelle des trois comités au sein du centre-Ekpè, deux sont présidés par d'anciens membres de comités. Mais ce fait s'explique par la réélection du

chef de village d'Ekpè¹ et l'élection de l'ancien trésorier du comité d'Ekpè² au poste de chef de village à l'issue du scrutin local sus référencé. C'est donc en vertu de leur nouveau statut que la responsabilité de président de comité de lotissement leur revient de droit.

En dépit de ces circonstances, de multiples rencontres¹⁰⁵ avec les Conseillers Communaux du groupe Alléluia et le député Wiwé, rencontres à l'initiative du "groupe des 4", de celles avec les deux chefs des villages Djéffa de la part de leurs homologues acquis au nouveau processus et de l'enrôlement des allochtones et de certains cadres des villages Djéffa par le Chef d'Arrondissement à travers plusieurs rencontres organisées à Cotonou¹⁰⁶, la position du groupe Alléluia n'a guère évolué. Ce qui a conduit de fait au blocage de la mise en place et de l'installation officielle de ces organes au sein des villages Tchonvi, Djéffa-Houédomè et Djéffa Glégbonou où il conserve toujours une forte influence en dépit de la présence d'un Conseiller Communal PRD dans Djéffa-Houédomè.

Conformément à l'exigence du groupe Alléluia, une commission de délimitation des frontières inter-villageoises composée de l'ensemble des élus de l'Arrondissement et des "sages" a été mise en place à l'initiative du Maire. Mais celle-ci a été confrontée à l'intransigeance des acteurs de Djéffa qui ont repoussé leur limite avec le Chef-lieu jusqu'au-delà du Collège d'Enseignement Général d'Ekpè¹⁰⁷, exigence jugée inacceptable par les villages du chef-lieu.

Face au nouveau défi d'entrave érigé par le groupe ALLELUIA, le Maire, de concert avec le Chef d'Arrondissement d'Ekpè a fait l'option de coopter des résidents des villages périphériques présentés comme militants de ce groupe. En réponse à cette manipulation ou à ce passage en force et fort de son assise dans les villages Djéffa, le groupe ALLELUIA a initié une marche de protestation contre le nouveau processus de lotissement le 15 mai 2012. Contre toute attente, les manifestants ont été dispersés par les forces de l'ordre sollicitées pour la circonstance par l'autorité communale¹⁰⁸. On se trouve dans un cycle de violence privée - violence légitime - violence privée. Toujours est-il que la tension quasi ambiante dans les villages Djéffa a contraint le Maire à démarrer l'installation des nouveaux Comités par les autres villages de l'Arrondissement. L'idée étant que cela concourt à infléchir la position des acteurs de Djéffa, une sorte de recours au pouvoir d'influence ou de tentative de limiter le choix des opposants résiduels au processus afin d'obtenir leur adhésion à celui-ci.

Finalement, la première cérémonie d'installation des nouveaux Comités dans les villages Djéffa a eu lieu à Djéffa-Houédomè le 17 juillet 2012, entrée jugée moins

¹⁰⁵ Au total, sept (7) rencontres ont été organisées par le groupe des 4 avec les Conseillers du groupe Alléluia.

¹⁰⁶ Et rehaussées chaque fois par la présence de certains des trois autres membres du groupe des 4.

¹⁰⁷ soit près de 150 m d'écart par rapport à la limite habituellement admise.

¹⁰⁸ Cf. Quotidien Adjinakou du 16 mai 2012, <http://www.journal-adjinakou-benin.info>, consulté en juin 2012 ;

risquée en raison de la présence du conseiller PRD. Toutefois, l'événement a été mené sous le contrôle d'un détachement des forces de l'ordre jugé massif pour tenir compte du contexte. Mais en dépit de toutes ces précautions, l'autorité communale fut accueillie par des « jets de pierre par endroits et des barrages de routes par ailleurs » pour reprendre les propos d'un journaliste témoin de la scène¹⁰⁹. En attendant leur jugement, 5 personnes ont été appréhendées à l'issue de cet affrontement et emprisonnées. Ce qui a envenimé davantage les tensions entre le groupe Alléluia et la majorité communale. Lemieux (2009) a mis l'accent sur le rôle des forces de l'ordre dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le présent scénario illustre cette assertion. La rue n'a donc pas obligé les camps adverses à coopérer vraiment. Mais elle a obligé l'acteur public local à prendre des mesures préventives afin de faire efficacement face à l'action d'entrave.

☞ Episode5 : Que retenir ?

Alternant entre conflit et coopération, cet épisode a été marqué par 17 entrées et 7 sorties (cf. tableau n° 14 ci-après). Les défis de l'action publique ont conduit à l'intervention des forces de l'ordre, à celle des sages et notables. Ces défis ont également conduit à l'enrôlement des allochtones, une sorte de démocratie consociative (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 131) sous contrainte. La refonte de l'action publique s'est accompagnée d'un renouvellement des comités de lotissement. Enfin, de par l'alternance politique qu'elle a engendrée, les élections communales de 2008 (conséquence de la décentralisation politique) ont conduit à un renouvellement de certains élus qui prenaient part à l'action au cours du précédent épisode.

Tableau 14 : Evolution des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, de l'épisode1 à l'épisode5

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4	Epi5
Etatique	Nationale	MISD			x	x	
		Forces de l'ordre					x
		Député Wiwé					x
	Régionale (infra)	Préfet				x	x
	Sous-préfecturale/communale	Sous- préfet	x	x			
		Conseil communal			x		x
		Maire			x	x	x
		Commission locale d'urbanisme			x		
		Majorité PRD			x	x	
		Minorité PRD					x

¹⁰⁹ Tokpodounsi R. K. (2012), Recasement à Djéffa : Mathias Gbèdan choisit la manière forte, dans Adjinakou, parution du 18 juillet 2012, [en ligne], <http://www.journal-adjinakou-benin.info>.

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4	Epi5	
		CADE ¹¹⁰			x			
		Tandem Akowé-Adjina					x	
		Alleluia /élus Alléluia					x	
	infracommunale	“Maire”	x	x				
		Chef1 d’Arrondissement d’Ekpè			x	x		
		Chef2 d’Arrondissement d’Ekpè					x	
		Tonangnon/élus villages périphériques			x	x		
		Chef de villages	x (6)					
		Collectif de 6 chefs de village				x	x	
		G4					x	
		Collectif Chefs villages Djeffa					x	
		Mixte (public-privé)	Infracommunale	Comités lotissement		x(6)	x(6)	
Collectif d’acteurs1					x			
Non étatique	Nationale	Radio CAPP FM				x		
		Quotidien Matinal				x		
		Communale	PRD		x			
	Infracommunale	Participants au tozô	x					
		Espérance FM Ekpè	x	x	x	x	x	
		Grogneurs				x	x	
		Collectivités familiales		x				
		Collectif d’acteurs2			x			
		Associations de développement des villages périphériques			x(2)	x(2)	x(2)	
		MIWA			x	x		
		Tandem Akowé-Adjina				x		
		Groupe pression Djeffa			x			
		Allochtones					x	
		Sages et notables					x	
	Autres	Cabinet de géomètres		x	x		x	
Cabinet d’urbanistes				x				
Total			10	12	23	15	25	
Nouvelles entrées				9	14	6	17	
Anciens participants				3	8	9	8	
Sorties				7	3	13	7	

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2013

¹¹⁰ Commission des Affaires domaniales et Environnementales.

Quant aux autres acteurs, leur sortie s'explique entre autres par la disparition de certains défis suite au rapprochement entre certains protagonistes/adversaires durant le précédent épisode avec le renouvellement du Conseil Communal. De la même manière, le trio Akowé - Adjina - MIWA a été amputé de MIWA, développement consécutif à la prise de contrôle du Conseil Communal par la famille FCBE.

Conformément à l'objectif de Akowé, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord a fait l'objet d'une refonte, situation essentiellement favorisée par son contrôle sur l'exécutif communal et la dynamique d'articulation des intérêts amorcée sous l'impulsion du groupe des quatre. Faisons observer que cet objectif a été déterminé en dehors des organes de pouvoir décentralisé, une sorte d'entorse à la démocratie délibérative. Certes, les opposants à l'action ont mis à concourt la rue et la violence. Même si ces stratégies ont structuré celles de l'acteur public, preuve d'une interdépendance entre les deux parties, elles n'ont pas conduit à une modification significative de l'agenda d'installation des nouveaux comités de lotissement.

4.2.8. Typologie des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

Au total, 50 participants ont pris part à divers degré à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord. Seul un participant est resté présent durant l'ensemble des épisodes, en l'occurrence la radio FM-Ekpè (voir tableau n°15 ci-après). Cette tendance reste provisoire, l'action ayant connu un nouveau départ.

Tableau 15 : Degré de permanence des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

	Présence à					Total
	1 épisode	2 épisodes	3 épisodes	4 épisodes	5 épisodes	
Nbre de participants	28	10	10	0	1	50

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

A l'inverse, 28 participants, soit presque un participant sur deux n'ont pris part qu'à un seul épisode, une proportion "d'acteurs éphémères" qui témoigne de l'ampleur du renouvellement des participants durant le lotissement d'Ekpè-Nord. Sous réserve de cette asymétrie de présence aux épisodes, les participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord peuvent être répartis en 8 types suivant leurs rôles respectifs (cf. tableau n°16 ci-après). Il s'agit des partisans de l'action, des facilitateurs, des prestataires, des opposants, des lobbyistes, des opportunistes, des régulateurs et des attentistes.

Tableau 16 : Typologie des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4	Epi5
Etatique	Nationale	MISD			F*	F	
	Forces de l'ordre						R*
	Député Wiwé						O*
	Régionale (infra)	Préfet				O	R
	Sous-préfecturale/communale	Sous- préfet	P*/O*t	P/Ot			
		Conseil communal			P		P
		Maire			P	P	P
		Commission locale d'urbanisme			R		
		Majorité PRD			P	P	
		Minorité PRD					O/P
		CADE			Autre		
		Tandem Akowé-Adjina					P
		Alleluia /élus Alléluia					O
		"Maire"	P				
	infracommunale	Chef1 d'Arrondissement d'Ekpè			P	P	
		Chef2 d'Arrondissement d'Ekpè					P
		Tonangnon/élus villages périphériques			O	O	
		Chef de villages	P (6)				
		Collectif de 6 chefs de village				P	P
		G4					F
		Collectif Chefs villages Djeffa					O
Mixtes (public-privé)	Infracommunale	Comités lotissement		P/Ot (6)	P/Ot (6)		P (6)
		Collectif d'acteurs1			o		
Non étatique	Nationale	Radio CAPP FM				Pt	
		Quotidien Matinal				Pt	
	Communale	PRD		Ot			
	Infracommunale	Participants au tozô	P/Lb*				
		Espérance FM	P/Lb	P/Lb	P/Lb	O ¹¹¹	O

¹¹¹ Par revanche sur le Maire qui a appuyé l'opération ayant conduit à la scellé des locaux de la radio

Catégories administratives	Echelles	Parties prenantes	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4	Epi5
		Ekpè					
		Grogneurs				Lb	Lb
		Collectivités familiales		O			
		Collectif d'acteurs2			Lb		
		Associations de développement des villages périphériques			O (2)	O (2)	O (2)
		MIWA			A*	O	
		Tandem Akowé-Adjina				O	
		Groupe pression Djeffa			Lb		
		Allochtones					Ot
		Sages et notables					R ¹¹²
	Autres	Cabinet de géomètres		Pt/ Ot	Pt/ Ot		Pt
		Cabinet d'urbanistes			Pt*		
Total			10	11	23	15	25
Partisans			10	8	11	4	12
Facilitateurs			-	-	1	1	1
Prestataires			-	1	2	2	1
Opposants			-	1	4	7	7
Lobbyistes			2	1	3	1	1
Opportunistes			-	9	9	-	1
Régulateurs			-	-	1	-	2
Attentistes			-	-	1	-	

*P = partisans, R = régulateur, F = facilitateur, Ot = opportunistes, Lb = lobbyiste, O = opposant, Pt = prestataire, A = attentistes

Source : Analyse des résultats d'enquête de terrain

Par attentiste, nous entendons tout participant qui, faute d'éléments suffisants sur les coûts et bénéfices de l'action ou pour tout autre motif qu'on ne saurait forcément préciser à l'avance, se réserve le droit de voir clair dans l'orientation de l'action pour mieux se positionner par rapport à celle-ci. Les prestataires désignent les cabinets d'experts, les comités de lotissement et ceux qui mettent leurs compétences au service d'autres acteurs moyennant une rémunération. Les opportunistes utilisent leur droit d'accès à l'action publique pour atteindre leurs propres objectifs ou en saisissent les faiblesses pour y accéder. Les lobbyistes s'illustrent par la pression sur les chefs de file durant le processus d'action publique alors que les facilitateurs mettent leur talent de négociateur à

¹¹² L'Etat n'a pas l'apanage de la régulation

contribution pour faire accorder opposants et partisans de l'action. Bien entendu, un même participant peut s'illustrer dans deux rôles à la fois.

Limitées aux partisans et lobbyistes à l'épisode1, les catégories de participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord se sont diversifiées à partir de l'épisode2 avec notamment l'émergence des opportunistes. Tous les 8 types sont présents à l'épisode3 alors l'épisode4 a été marqué par la disparition des opportunistes, régulateurs et attentistes. Quant à l'épisode5, il a été marqué par la présence de tous les types à l'exception des attentistes. Ceci montre que les nature et intensités des interactions varient avec les épisodes.

Il existe un lien plus ou moins étroit entre les types au cours d'un même épisode. La facilitation du G4 s'est manifestée en raison de l'impasse du dialogue entre les familles politiques représentées au Conseil Communal durant l'épisode5. L'apparition des prestataires crée des conditions favorables à l'émergence des opportunistes, etc. A ces liens intra-épisode, il faut ajouter les relations entre épisodes. L'intervention des prestataires est subordonnée à la mise à l'agenda. Les stratégies des participants interagissent entre elles et contribuent à complexifier ou à simplifier les défis des uns et des autres selon le cas. Ce qui témoigne d'une interdépendance de rôles entre participants à l'action.

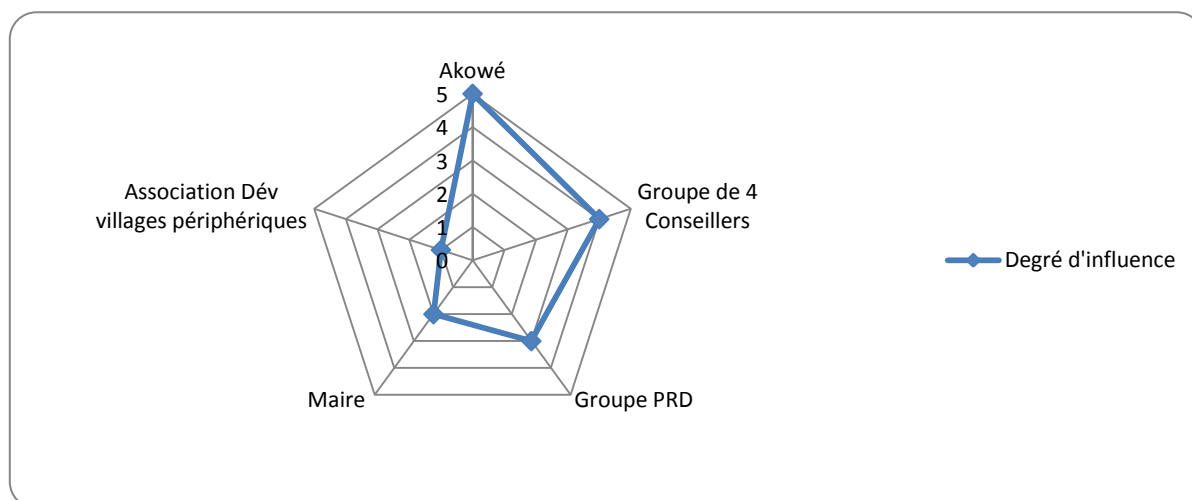
Soulignons qu'aucun type n'est pas homogène, ni en terme d'objectif, ni en terme de catégories administratives qu'il regroupe, preuve que la frontière entre acteurs étatiques et acteurs non-étatiques demeurent floues. Les partisans au niveau de l'épisode1 sont constitués autant d'acteurs public que non étatiques relevant de différents niveaux. Les lobbyistes de l'épisode1 visaient à accélérer le processus de mise à l'agenda de l'action de lotissement alors que certains lobbyistes de l'épisode3 visaient soit à suspendre le processus de lotissement ou à la rendre plus transparente et équitable.

Dans le même ordre d'idée, la posture d'un même participant peut varier d'un épisode à un autre. Attentiste à l'épisode3, MIWA a adopté une posture d'opposant à l'épisode4, évolution dictée par celle des enjeux du responsable de cette organisation pendant que l'autorité de tutelle est passée d'un statut d'opposant par alliance à l'épisode4 à celui de régulateur à l'épisode5 suite aux changements intervenus dans le paysage politique communal avec les élections communales de 2008. Opposant au processus de lotissement durant l'épisode2, le PRD en est devenu le principal porteur à partir de l'épisode3 avant d'en devenir à nouveau un opposant au début du 5^{ème} épisode par souci de revanche. Les rôles d'un participant sont structurés par ses enjeux (directement associé à l'action ou non) dans l'action et les défis qui y sont liés, les ressources politiques de pouvoir, les stratégies des autres participants, les opportunités pour s'exprimer (conditions cadres, proximité organisationnelle, les *outcomes* d'un épisode antérieur/niveau d'avancement de l'action), etc.

4.2.9. Degré d'influence des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord

La figure n°4 ci-après présente le degré d'influence des acteurs sur le processus de lotissement d'Ekpè-Nord.

Figure 4 : Degré d'influence des participants à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord



Source : Enquête 2010-2012

Monsieur Akowé et son groupe, le groupe des 4, le groupe PRD, le Maire Mathias GBEDAN et les associations de développement des villages périphériques apparaissent dans cet ordre comme étant les participants ayant le plus influencé le processus de lotissement d'Ekpè-Nord. Outre sa capacité à capitaliser les griefs populaires contre le processus, Akowé y est parvenu en actionnant sa proximité politique avec l'administration publique et le régime en place d'une part et en instrumentalisant l'Association MIWA d'autre part. L'absence de Akowé du processus décisionnel à l'origine ne l'a pas empêché de gagner cette position. Cela tient entre autres au fait que le processus de mise en œuvre a été parsemé d'une multiplicité de décisions ou d'absence de décisions dans lesquelles cet acteur a eu beaucoup d'influence. Certainement, si GBEDAN était député à l'Assemblée Nationale, même membre de l'opposition, il aurait pu faire face autrement à la stratégie d'étranglement dont il a fait l'objet de la part de Akowé ou même qu'une telle position aurait pu produire un effet dissuasif sur ce dernier. C'est sans doute ici l'une des implications du non cumul de mandat dans le modèle de décentralisation adopté au Bénin. Le groupe des 4 constitué de deux conseillers communaux PRD et deux de leurs homologues FCBE a été distingué pour la capacité de ses membres à surmonter les divergences et leurs rôles dans le rapprochement entre les différentes familles politiques au sein du Conseil Communal. Quant au groupe PRD, son ouverture d'esprit et son engagement au cours de la première mandature ont été perçus comme déterminants dans l'issue du processus de lotissement. Le Maire Mathias GBEDAN a été jugé peu efficient, ses efforts ayant produit des résultats jugés très limités. Mais l'ensemble des acteurs lui reconnaît une endurance sans égale.

Il convient néanmoins de relier ce résultat à la subjectivité des informateurs clés. En outre, il s'agit là d'un équilibre à la fois temporaire et précaire. A titre d'illustration, M. Akowé aurait pu perdre le soutien de l'administration publique suite à un remaniement ministériel ou à un changement du Préfet. De la même manière, dans une vision prospective, avec une alternance à la tête du pays en 2016, le député Wiwé de l'Union fait la Nation (UN) pourrait à son tour actionner sa proximité avec l'administration publique pour entraver l'action de lotissement d'Ekpè-Nord au cas où la majorité communale actuelle se maintiendrait à l'issue des prochaines élections communales. Dans ce cas, il est à espérer que le processus de lotissement d'Ekpè-Nord se termine avant.

Il est important de relever le rôle des acteurs sociaux présenté à la fois comme marginal et ambigu. MIWA s'est illustré beaucoup plus comme un instrument au service de Akowé et de son groupe. Mais les associations de développement des villages périphériques se sont surtout positionnées en porte-paroles des populations qu'elles sont censées représenter et comme une source de pression pour les élus communaux provenant de ces villages.

Mais le pouvoir ainsi conféré aux acteurs n'est pas aussi individuel qu'il paraît comme nous l'enseignent certaines dépendances et interdépendances entre les participants à l'action.

Par ailleurs, en dépit de son intervention tardive dans le processus de lotissement d'Ekpè-Nord, le groupe des 4 figure dans le top5 pour sa capacité stratégique à articuler les intérêts des camps opposés autour de l'action. Ceci montre que le degré d'asymétrie de présence aux épisodes d'action publique n'est pas toujours positivement corrélé avec le degré d'influence du participant sur celui-ci.

4.2.10. Conclusion : Lotissement d'Ekpè-Nord et pouvoir

Source d'enjeux et de défis contradictoires, de stratégies antagonistes, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord a mis en interaction les nouvelles formes de pouvoirs nées de la décentralisation (Conseil Communal, Maire, Chef d'Arrondissement, mouvements politiques, élus locaux), certaines formes de pouvoirs préexistants (Associations de développement, partis politiques, représentants de l'Etat central) et les acteurs créés ou légitimés par l'action elle-même (groupes suscités ou spontanés nés en réaction aux failles de l'action ou enrôlés pour faire face aux défis). Signalons l'absence des organisations non gouvernementales (ONG) de niveau supérieur, des bailleurs de fonds et de la chefferie traditionnelle, acteurs présentés comme prépondérants dans les politiques publiques en Afrique. L'absence des ONG s'explique essentiellement par le fait que le lotissement ne figure sans doute pas au titre de leurs domaines de prédilection. On peut en dire de même des bailleurs de fonds, le lotissement étant une opération de financement privé par tradition, même s'il convient de préciser que

les bailleurs de fonds n'interviennent pas qu'à travers le financement. Quant à la chefferie traditionnelle, son absence s'explique par son inexistence dans le contexte de l'action. Cela dit, cette condition n'est pas toujours suffisante pour justifier l'absence. Ceci invite à se garder de toute généralisation. Il n'y a pas de limites tranchées entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques en raison des convergences d'intérêts entre ces deux catégories comme l'illustrent certains scénarii à travers les épisodes.

Défis d'action publique et besoins en stratégies y afférant, possession de ressources pertinentes par rapport à ces défis, calculs électoraux en lien avec la décentralisation ou le souci d'enracinement politique, alternance à la tête d'une association communautaire et liens avec les principaux protagonistes de l'action publique apparaissent comme étant les principaux mécanismes d'accès à l'action.

Alternant entre conflit et articulation des intérêts suivant les épisodes, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, opportunistes, prestataires, facilitateurs, lobbyistes, régulateurs et attentistes. La maîtrise du réseau administratif, la légitimité associative, la menace, le pouvoir occulte, la communication, les limites inter-villageoises, la maîtrise du pouvoir populaire, la loi, la capacité de lobbying, la rue, l'appartenance politique, les *outcomes* des épisodes successifs et la capacité à tourner en dérision ces *outcomes* sont les principales ressources de pouvoir activées par les participants durant l'action. L'appartenance politique a un effet ambigu. Certes, cette ressource a structuré la position des principales parties prenantes pendant longtemps. Mais ce clivage a été surmonté momentanément pour relancer le processus de lotissement d'Ekpè-Nord. On peut en dire de même pour les *outcomes*, un même *outcome* étant différemment approprié, interprété et activé par certains participants en fonction de leurs enjeux et objectifs.

Les transformations de pouvoir associées à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord sont de plusieurs ordres.

Elle s'est accompagnée de dépendances et interdépendances horizontales, lesquelles s'alimentent de la fragmentation préexistante ou nées de la décentralisation et des liens entre acteurs communaux et ceux situés aux niveaux supra. Dépendances et interdépendances horizontales ont engendré des dépendances et interdépendances verticales en raison de ce que les premières sont pour la plupart centrées sur les conflits. Ce qui engendre des besoins de recours à la régulation, occasion de relégitimation de l'Etat central. Mais les liens verticaux structurent également des dépendances et interdépendances horizontales. Qu'elles soient horizontales ou verticales, les dépendances et interdépendances évoluent d'un épisode à un autre en raison de l'évolution des défis d'action publique, principal facteur d'interdépendance ou de dépendance dans l'action publique. A ceci, il faut ajouter la dépendance de rôle entre

participants, les uns étant plus ou moins contraints de tenir compte des stratégies développées par les autres pour élaborer les leurs et réciproquement. En configurant ou en reconfigurant ainsi les relations entre les participants à l'action, en légitimant de nouveaux acteurs, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord redessine en partie les dépendances et interdépendances associées à l'esprit de la réforme de décentralisation et les recompositions de pouvoir en cours du fait de l'émergence des nouveaux organes de pouvoir décentralisé. Les prérogatives des organes de pouvoir décentralisé en matière d'action publique sont en partie neutralisées par certaines dépendances horizontales et verticales. Autres indicateurs de cet effet structurant de l'action publique sur le processus de décentralisation sont le glissement de la centralité de l'action de lotissement du Maire à d'autres acteurs, notamment les acteurs non étatiques d'une part et l'Etat central d'autre part.

En outre, comme l'illustre le top5, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord concourt à une nouvelle stratification sociale au sein de l'espace communal. Certes, dans son esprit, la décentralisation fournit de ressources politiques de pouvoir spécifiques aux élus locaux et aux organes de pouvoir décentralisé. Mais ces ressources interagissent avec celles des autres participants et celles produites par l'action publique locale elle-même, lesquelles sont différemment réappropriées par les participants. Ce qui globalement atténue les effets attendus des ressources politiques de pouvoir nées de la décentralisation politique.

Enfin, l'action de lotissement d'Ekpè-Nord s'est révélée comme une opportunité de démocratisation de l'espace communal. Certes, on a assisté à des recours à la violence privée (menace) et à la violence légitime par certains protagonistes du processus. De plus, l'effet dissuasif associé au pouvoir occulte a interféré avec cette action. Mais l'action de lotissement d'Ekpè-Nord s'est également révélée comme une tribune pour l'action contestataire (pétitions, manifestations de rue), les contre-pétitions et l'expression des divergences à travers des échanges de face-à-face ou via les médias. Au-delà de ces exemples, le lotissement d'Ekpè-Nord s'est progressivement démocratisé au fur et à mesure de son évolution comme l'illustrent la diversification des mécanismes d'accès à celle-ci et l'émergence progressive des catégories de participants. L'effectif des opposants a progressivement augmenté alors que celle des lobbyistes a évolué en dent de scie. En outre, le suffrage populaire (démocratie directe, voir Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 130) a structuré le comportement des principaux protagonistes durant tout le processus d'action publique. L'électeur est donc resté comme une "ressource inconditionnelle" au sens de Dowding et al (1995 : 269) pour les participants soucieux de briguer un mandat électif. De la même manière, face aux défis de l'action de lotissement, les allochtones ont été intégrés au processus. Dans le même esprit, les partis politiques ont été formellement intégrés au comité de lotissement. Tout ceci rappelle la démocratie consociative (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay,

2008 : 129). Ces dynamiques démocratiques ont eu en retour des répercussions sur le processus d'action publique et sur la reconnaissance de certains participants comme acteurs du processus. Ceci dénote d'un lien direct entre action publique et démocratie, laquelle structure à son tour le pouvoir comme l'illustrent certains *outcomes* des différents épisodes. Certes, on peut à certains égards parler d'une démocratie d'élite puisque derrière certaines pétitions, on retrouve le Maire ou l'association MIWA, laquelle se trouve à son tour sous l'influence de Akowé. Mais il n'en demeure pas moins que ce faisant, ces acteurs de l'ombre donnent une réelle opportunité aux participants visibles de s'exercer au jeu démocratique.

Quant à la décentralisation, elle structure indirectement l'action publique en tant que pourvoyeuse de ressources politiques de pouvoir, de droit d'accès et/ou de sortie de l'action en raison du renouvellement du personnel politique qu'elle occasionne avec l'alternance. Ceci dit, les effets de la décentralisation sur l'action de lotissement d'Ekpè-Nord remonte bien avant la mise en œuvre de cette réforme comme en témoigne l'opposition du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) au processus durant l'épisode² et l'objectif du Sous-Préfet d'en tirer un profit électoral pour le compte de son parti. Mais comme l'illustrent les dynamiques enregistrées avec certains épisodes de cette même action, certaines dispositions de la décentralisation sont contestées voire contournées par certains participants. Ce qui remet en question certaines dépendances et interdépendances associées à l'esprit de cette réforme. Il en résulte que la décentralisation a un effet ambigu sur le cadre de l'action publique.

4.3. Action de lotissement du village Djèrègbé

4.3.1. Contexte infra communal

L'Arrondissement de Djèrègbé est localisé dans la Commune de Sèmè-Podji. Il est limité au Nord par la lagune de Porto-Novo, au Sud par l'Arrondissement de Sèmè-Podji, à l'Est par l'Arrondissement de Tohouè, et à l'Ouest par l'Arrondissement d'Aholouyèmè. Il se répartit en cinq villages : Awanou, Gbokpa, Gbéhonmè, Houinta et Djèrègbé. Sa population est estimée à 10 527 habitants en 2002 (RGPH3). Chef-lieu de l'Arrondissement, le village de Djèrègbé comprend une presque île dénommée Gbéflomè. De tous les villages de l'Arrondissement, seul Awanou ne partage pas de limites avec le chef-lieu. A l'instar de la plupart des villages de l'Arrondissement auquel il appartient, le village de Djèrègbé est situé sur un sol ferrugineux caractérisé par une forte capacité d'absorption des eaux de pluies. Ce qui réduit l'ampleur de l'inondation.

Situé de part et d'autre de l'axe routier Cotonou/Porto-Novo, situation géographique considérée comme stratégique dans le contexte béninois¹¹³, réputé calme et jouissant d'un environnement jugé sain (Comité de suivi, 2005), le village de Djèrègbé a bénéficié d'un flux migratoire entrant exponentiel sur la période 1983-2005 et apparaît comme une cité dortoir (Comité de Suivi, op. cit.), signe d'une dynamique foncière particulière.

Le lotissement de Djèrègbé fut le 3^{ème} de l'Arrondissement de Djèrègbé à être officiellement lancé le 31 mai 2005, après celui de Houinta et Wèkè dont le démarrage remonte respectivement au 24 avril 2002 et au 8 février 2005. Wèkè constitue un quartier du village de Houinta dont il est séparé par une limite naturelle faite de bas-fonds. En revanche, il partage une limite terrestre avec le village de Djèrègbé.

Au plan associatif, le village de Djèrègbé compte historiquement deux associations d'envergure villageoise. Il s'agit de l'Association des Jeunes pour le Développement de Djèrègbé, structure dont la création remonte à 1994¹¹⁴ et du Comité de Suivi des actes de la Journée de Réflexion dudit village dont l'origine date de juin 2005. Mais ces associations sont devenues peu fonctionnelles avec le temps. A cela, il faudrait ajouter l'antenne locale de l'Association de Développement Economique et Social de Sèmè-Podji (ADESE), une structure relevant du niveau Arrondissement mais dont la plupart des responsables sont du village de Djèrègbé. Historiquement, l'actuel chef de village en poste depuis 1986 et l'élite intellectuelle de Djèrègbé présente au sein de cette antenne se sont toujours opposés depuis 1997 dans des circonstances sur lesquelles nous reviendrons.

¹¹³ En raison des opportunités commerciales et de la facilité d'accès qui y sont associées.

¹¹⁴ Créée sous l'impulsion du Chef de village.

A l'instar de l'ensemble de l'Arrondissement dont il relève, le village de Djèrègbé reste marqué par un paysage politique bipolarisé, pôles incarnés par le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) rangé dans l'opposition nationale depuis 1998 et les Forces Cauris pour un Bénin Emergent (FCBE), majorité présidentielle d'implantation plus récente. Historiquement, le paysage politique était dominé par le PRD et le parti Notre Cause Commune (NCC) devenu plus tard Parti National Ensemble (PNE), parti qui s'est par la suite inféodé à la mouvance présidentielle. D'où la configuration actuelle. Le chef-lieu concentre à lui-seul près de 40% de la population de l'Arrondissement, ce qui lui confère un poids électoral important dans les élections communales à l'échelle de cette circonscription électorale représentée par deux Conseillers communaux sur les 25 que compte actuellement l'organe délibérant. La représentation de l'Arrondissement de Djèrègbé au sein du Conseil Communal a été toujours assurée par le PRD à l'échelle des deux mandatures de l'organe délibérant (2003-2008 et 2008-2013). Historiquement, la direction de l'Arrondissement a toujours fait l'objet de compétition entre ressortissants des villages périphériques et ceux du chef-lieu accusé d'excès d'hégémonie par les premiers en raison de son poids électoral.

En matière de ressources communautaires, le village de Djèrègbé disposait d'une palmeraie communautaire dont la vente lui assurait un revenu qui servait en partie à financer les réalisations communautaires (infrastructures notamment). A ces ressources, a succédé l'exploitation du sable continental communément appelé terre jaune, matériau utilisé dans les travaux de construction dont Djèrègbé est demeuré le principal fournisseur au Bénin jusqu'en 2008¹¹⁵ et sur lequel le village percevait des droits de passage sur les camions qui en assurait le transport. Initialement assumées par l'antenne locale de l'ADESE, la perception et la gestion de ces ristournes ont été réappropriées dans un premier temps par l'Association des jeunes dès 1994 puis dans un second temps par le Comité de Suivi dès 2006.

A l'instar de l'ensemble des autres villages de l'Arrondissement, celui de Djèrègbé bénéficie d'une proximité avec FM Wèkè, une radio privée commerciale dont les premières émissions remontent à 1998. Mais il est également couvert par l'ensemble des médias émettant en modulation de fréquence à partir de Cotonou et Porto-Novo, lesquels sont potentiellement mobilisables dans le cadre de l'action publique locale.

Contrairement à la première mandature du Conseil Communal, le nouveau chef d'Arrondissement est issu du Chef-lieu. En poste depuis 1986 et seul survivant de l'ancienne génération d'élus villageois aux élections locales de 2008, l'actuel Chef de village de Djèrègbé est de la majorité présidentielle FCBE.

¹¹⁵ Année à partir de laquelle cette activité a connu un arrêt en raison de ses dégâts environnementaux jugés importants.

C'est ce contexte relativement polarisé qu'a traversé le processus de lotissement du village de Djèrègbé, objet du présent chapitre.

C'est à travers ce contexte dynamique que l'action de lotissement du village de Djèrègbé a progressivement pris corps.

4.3.2. Action de lotissement du village de Djèrègbé : parties prenantes initiales et enjeux

Pour la majorité des allochtones, une partie de la population autochtone, l'antenne locale de l'ADESE et le Chef de village, il s'agissait à la fois d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux, lever les obstacles aux investissements dans l'immobilier tout en évitant de paraître comme les ressortissants du seul village non loti de Sèmè-Podji en bordure de la voie Cotonou-Porto-Novo. A l'inverse, pour la majorité des membres des collectivités familiales, cette action était synonyme de démolition de bâtiments. Certes, les collectivités familiales ne sont pas les seules exposées à cette menace. Mais en tant que premiers acteurs à s'installer dans le village, elles sont plus concernées en raison du caractère particulièrement contigu des habitats dans les zones qu'elles occupent.

Au-delà de ses enjeux catégoriels, le lotissement était une opportunité d'affaire pour le Chef de village. Courtier et commissionnaire dans les transactions foncières, ce dernier perçoit des commissions auprès des acheteurs et vendeurs de terre, commission désignée localement sous le vocable de frais de signature. En contribuant à une amélioration de la valeur immobilière, le lotissement devrait profiter à ce dernier, la valeur de la commission sus-référencée étant globalement proportionnelle¹¹⁶ à la valeur de la transaction foncière. A cela il faudrait ajouter la dimension politique liée à la modernisation des constructions, aspect localement présenté comme un indicateur de développement. Ce dernier aspect devrait également profiter au "Maire" d'alors (chef d'Arrondissement d'aujourd'hui). Quant aux cabinets de géomètres, ils vont bénéficier de contrats de prestation de services.

On comprend dès lors que le contrôle de l'opération de lotissement du village de Djèrègbé devient un aspect important des stratégies des uns et des autres.

4.3.3. Episode 1 : Mise à l'agenda

Le premier épisode dont l'objectif était d'inscrire l'action de lotissement à l'agenda a opposé deux groupes d'acteurs. Il s'agit d'une part du "2+1" participants au *tozô* (les premiers à soulever l'idée de lotissement) – Chef de village et section locale de l'Association de Développement Economique et Social

¹¹⁶ Certes, il n'y pas un taux fixe en la matière, cette pratique étant globalement informelle. Mais la valeur de la commission peut atteindre 10% dans certains cas d'après des témoignages concordants.

de Sèmè-Podji (ADESE)'' et les collectivités familiales résolument opposés au processus d'autre part.

L'idée du lotissement du village de Djèrègbé remonte à 1985. A l'instar d'Ekpè-Nord, elle est née à l'issue d'une séance de salubrité (dit *tozô*) dans l'un des quartiers de ce village (*Aganmandin*). Forts des difficultés d'accès aux résidences pour cause d'insuffisance ou de mauvaise qualité de voies d'accès, des difficultés d'accès à l'eau potable et à l'électricité et de la recrudescence de l'insécurité, les participants à cet événement ont trouvé dans le lotissement une solution à ces difficultés. Certes, le phénomène de toile d'araignée au sens de « branchement anarchique sur le réseau d'électricité » était plus ou moins développé et permettait à une partie de la population de se connecter au réseau public à l'insu de la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE)¹¹⁷. Mais non seulement cette opportunité n'est pas offerte à tous ceux qui souhaiteraient s'abonner, mais elle est à l'origine de diverses nuisances (baisse de tension à bords des appareils électroménagers) et des effets sociaux néfastes (conflits dans la gestion des factures). De la même manière, il existait des puits artisanaux presque dans chaque quartier au cours de cette période. Mais non seulement les eaux issues de ces puits n'étaient pas potables, mais ces points d'eau tarissaient au cœur de la grande saison sèche, contraignant à des curages répétés dont les effets étaient jugés limités.

Portée à sa connaissance par un noyau du groupe des participants au *tozô*, l'idée de lotissement a été réappropriée par le Chef de village. Réappropriation favorisée par la pression favorable au lotissement de la part des acquéreurs de parcelles auxquels l'autorité villageoise est quotidiennement confrontée en raison de ses prérogatives de certificateur de convention d'achat-vente.

Sous l'impulsion de l'autorité villageoise avec l'appui de la section locale de l'ADESE, cette dynamique naissante a débouché sur l'organisation d'une Assemblée Générale du village tenue en avril 1986. Cette tribune a vu l'émergence d'une opposition de la part des collectivités familiales en raison des craintes de démolition des bâtiments particulièrement élevées dans ces zones de forte concentration humaine. Soumis à la pression de ces collectivités familiales (numériquement les plus nombreux et jouissant d'un poids politique historiquement important¹¹⁸), les partisans du projet de lotissement furent contraints de mettre momentanément en veilleuse le projet naissant. En lieu et

¹¹⁷ Ce phénomène est différent du piratage au sens de "branchement illégal sur le réseau publique électrique". Car le branchement dont il est ici question est fait sur des installations électriques d'un abonné régulier à l'électricité. Ce dernier devient à son tour un distributeur d'électricité de second rang à certains de ses voisins moyennant le versement d'une contribution mensuelle déterminée suivant une clé préalablement convenue entre les deux parties.

¹¹⁸ Tous les chefs de village de Djèrègbé d'avant 1988 sont issus de ces collectivités familiales. Certes, le Bénin n'était pas encore considérée comme une démocratie à proprement parlé. Mais les chefs de village et les conseillers devant siéger au sein du Conseil de village étaient élus de manière concurrentielle (pluralité de candidatures et élection par alignement derrière les prétendants), un scrutin non secret mais qui n'en était pas moins dissuasif pour les prétendants dont les occupants de ses postes de responsabilités.

place, il fut proposé l'idée d'urbanisation au sens « d'ouverture de voies d'accès pour faciliter la circulation des personnes et des biens et améliorer quelques peu l'accès à l'eau et à l'électricité » (entretien avec le Chef de village et les représentants de la section locale de l'ADESE, janvier 2011). Défi qui fut relevé grâce aux recettes communautaires issues de la vente de palmier à huile et à la contribution d'un membre de la section locale de l'ADESE. Fort de sa position au sein de l'administration publique, ce dernier a pu rendre disponible une niveleuse pour l'aménagement des voies existantes et l'ouverture de nouvelles voies. Ceci permit d'amoindrir partiellement et provisoirement les nuisances à l'origine de l'idée de lotissement.

Autre *outcome* de l'assemblée générale sus-référencée, il fut décidé de la mise en place d'un comité de sensibilisation afin de venir à bout de la réticence des collectivités familiales, comité placé sous la présidence du Chef de village. Pour accomplir sa mission, le comité de sensibilisation a mis à contribution certains membres des collectivités acquis au projet de lotissement, des cadres notamment dont il se faisait accompagner lors des séances visant à persuader les réticents. En outre, l'expertise de l'Institut Géographique National (IGN) et celle de l'antenne locale de l'ADESE ont été mises à contribution lors des différentes concertations villageoises destinées à élargir l'adhésion au Projet. Ce qui permet d'élargir progressivement le consensus autour de l'action de lotissement. .

Cette dynamique a été renforcée par un changement extérieur au village de Djèrègbé. Le village de Houinta avec qui Djèrègbé partageait jusque-là la "triste" réputation de "villages de Sèmè-Podji situés au bord de l'axe routier Cotonou-Porto-Novo mais non lotis" a réussi à démarrer son lotissement. Ce qui a eu pour effet un glissement de l'opinion en faveur de la dynamique amorcée depuis 1985, développement que les acteurs du village favorables au lotissement ont mobilisé à leur profit.

Porté par ce courant, le président du comité de sensibilisation a saisi à travers une lettre en date de février 2000 le Sous-Préfet pour l'inscription à l'agenda gouvernemental de l'action de lotissement du village de Djèrègbé. Certes, la requête adressée à l'autorité sous-préfectorale est restée sans suite. La situation est donc quelque peu différente de celle enregistrée à avec le lotissement d'Ekpè-Nord dont la demande officielle de lotissement a été aussitôt considérée par l'autorité préfectorale. Mais confortés par le consensus émergent, les acteurs à l'origine de la dynamique naissante, à l'exception notable de la section locale l'ADESE, ont procédé à la mise en place du comité de supervision du processus de lotissement. Deux incidents majeurs ont eu raison de la proximité entre cette structure et le chef de village. Le premier résulte d'un conflit d'agenda survenu le 2 février 1997, la section locale de l'ADESE et l'autorité villageoise ayant prévu, chacun de son côté, une réunion à la même place et à la même heure. Absence de coordination ou pas, toujours est-il que cette situation fut interprétée par

l'association comme une volonté d'entrave de la part du Chef de village. Le second malentendu concerne l'évincement en 1994 de la section locale de l'ADESE de la gestion de l'exploitation de la terre jaune par un groupe de jeunes avec l'impulsion du chef de village. Groupe qui s'est transformé quelques jours plus tard en l'Association des jeunes pour le développement du village de Djèrègbé. D'où la mise en retrait de l'ADESE. Ce scénario montre que le fait d'avoir un enjeu dans une action donnée n'est pas une condition suffisante pour y avoir accès. Encore, faudrait-il que certaines conditions soient réunies pour assurer une cohérence entre enjeux et accès à l'action.

Présidé par le Chef de village, cet instrument de 31 membres réunit les représentants mandatés par leur quartier respectif suivant une clé de répartition convenue, les membres du Conseil villageois et les personnes ressources cooptées par le Chef de village en vertu de sa position.

Mais à peine mis en place, le comité de supervision du lotissement de Djèrègbé a fait l'objet de controverses. Contrairement aux attentes, certains membres de l'organe de supervision n'ont pas assisté à la séance de mise en place du bureau, faute d'en avoir été informés. Volonté délibérée de marginalisation ou dysfonctionnement dans la transmission des invitations, toujours est-il que les contestataires présentent cette situation comme étant une stratégie délibérée de les écarter de l'instrument d'action publique de la part du chef de village ainsi accusé d'abus de position. En outre, la fonction de signataire de conventions d'achat-vente de terrain et celle de président de Comité de supervision ont été jugées incompatibles par certains. D'après ces derniers, en sa qualité de signataires des conventions d'achat-vente de terre, le chef de village aurait signé au profit d'un vendeur de parcelle au moins deux conventions de vente pour le compte d'au moins deux acheteurs différents, occasionnant ainsi des litiges domaniaux. Il pourrait donc profiter de sa position de président du comité de supervision pour régler de tels litiges dont il est en partie à l'origine. Cela d'après eux, n'est guère rassurant quant à la transparence du processus. Pour cela, ils contestent la présidence du comité par le chef de village.

Contrairement à leurs attentes, le chef de village est resté insensible à ces différentes pressions en raison de sa popularité.

Généreux dans l'administration des soins en sa qualité de tradithérapeute et dans l'assistance matérielle à ceux qui le sollicitent ¹¹⁹, craint à tort ou à raison par certains pour ses pouvoirs occultes, profitant du vide laissé par la section locale de l'ADESE, fort de son contrôle des recettes de terre jaune depuis 1994, celui qui présente tout recul de sa part comme un signe de faiblesse et de honte face à des allégations infondées a su asseoir un pouvoir local relativement fort qui lui assure un contrôle de la situation face à ces adversaires. Ce scénario est caractéristique d'un contexte de jeu à somme nulle, situation dans laquelle les

¹¹⁹ Ce qui lui assure une loyauté de la part d'une bonne frange de la population.

idées deviennent peu opérantes pour reprendre Majone (1995). Toute ouverture de la part du chef de village sur ce sujet devant se traduire par une perte partielle de son contrôle sur l'instrument de lotissement au profit de ses adversaires. Ajouté à ses propres convictions « Quand le lion attrape sa proie, il ne lâche plus¹²⁰ », cette pluralité voire cet excès de légitimité, synonyme d'asymétrie prononcée de ressources favorable au chef de village l'a conduit à ne pas "accorder de valeur aux autres ou à leurs idées" (pour reprendre une expression d'un acteur du village). Ce qui montre bien que l'excès de légitimité et l'asymétrie prononcée de ressources peut rendre les idées inopérantes. Wantchékon (1999, cité par Jensen et Wantchékon, 2004 : 817) souligne que l'abondance des ressources est susceptible d'accroître les inégalités de revenus et la consolidation des régimes dictatoriaux au niveau national. Le scénario enregistré autour du contrôle de l'instrument de lotissement durant cet épisode semble concourir à l'émergence d'un pouvoir centralisé mais à l'échelle villageoise.

En dépit de cette controverse interne aux acteurs à l'échelle villageoise, le Maire finit par homologuer l'organe controversé à travers l'arrêté n° 1P/016/SG-SADE du 31 mai 2005.

☞ *Mise à l'agenda du lotissement du village de Djèrègbé : que retenir ?*

Ayant impliqué 11 participants relevant de trois échelles (nationale, sous-préfectorale/communale et infra-sous-préfectorale, cf tableau n°17 ci-après), la dynamique de mise à l'agenda du lotissement du village de Djèrègbé a joui d'une relative autonomie à une période antérieure à la décentralisation, y compris la mise en place du comité de supervision de l'action. Toutefois, la mise en place de cet instrument d'action publique a été relativement centralisée par le chef de village. En outre, le consensus initial autour de cette action s'est relativement effrité avec l'émergence de conflits entre les deux des pionniers à l'origine de cette action, en l'occurrence le Chef de village et la section locale de l'Association de Développement Economique et Social de Sèmè-Podji. Précisons néanmoins que cette distanciation est beaucoup plus imputable à des développements extérieurs à l'action publique. A ce conflit, il faut ajouter les divergences internes au Comité de supervision sus-référencé.

¹²⁰ Renchérit le Chef de village assuré de sa suprématie sur ses détracteurs.

Tableau 17 : Participants à l'épisode1 de l'action de lotissement du village de Djèrègbé

Catégories administratives	Echelles	Participants	Episode1
Etatique	Nationale	Institut Géographique National	x
	Sous-préfecturale/ communale	Sous préfet	x
		Maire	x
	Infracommunale	Chef de Village de Djèrègbé	x
Public-privé	Infracommunale	Comité sensibilisation	x
		Comité de supervision du lotissement de Djèrègbé	x
Non étatique	Infracommunale	Acquéreurs de parcelles1	x
		Participants au tozô	x
		Opinion publique	x
		Collectivités familiales	x
		Section locale de l'ADESE	x
Total			11

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

Position, intérêts, estime de soi, capacité de lobbying, information, expertise, effet de télescopage des dynamiques environnantes, capacité de distribution/générosité, idée, habileté, capacité de manipulation, légitimité et pouvoir occulte apparaissent comme étant les ressources de pouvoir activées par les uns et les autres au cours de cet épisode. Certes, le pouvoir occulte ne semble pas directement activé par son détenteur, le chef village dans le cadre de cette action. Mais il s'est révélé dissuasif pour certains de ses adversaires. Les idées ont eu des effets ambigus, celles-ci étant mobilisées avec des résultats différents en fonction des circonstances et des enjeux.

La mise à l'agenda s'est accompagnée d'une dépendance des partisans de l'action avec les collectivités familiales dont la réticence, voire l'opposition a structuré la stratégie des premiers. Ce qui, à son tour, a engendré une dépendance verticale du local avec un acteur un intermédiaire étatique, en l'occurrence l'Institut Géographique National dont l'expertise s'est avérée nécessaire pour réduire le risque d'entrave représenté par ses collectivités. Il en est de même entre les partisans de l'action et certains membres de collectivités familiales acquis au projet. Certes, il s'agit là de dépendances conjoncturelles. Mais elles se sont avérées déterminantes pour l'issue de l'épisode.

4.3.4. Episode2 : Réalisation de l'état des lieux

Centré sur la réalisation de l'état des lieux, conséquence logique de la mise à l'agenda enregistrée au cours du précédant épisode, l'épisode2 a été notamment marqué par une opposition entre le Chef de village de Djèrègbé et un groupe d'acteurs dont l'émergence repose sur des motifs variés. Il s'agit des acteurs issus de la décentralisation politique avec les élections communales de décembre 2002 et janvier 2003 (Chef d'Arrondissement de Djèrègbé et Maire de

la Commune de Sèmè-Podji), d'un cabinet de géomètres, du comité de lotissement du village de Wèkè et de certains acquéreurs de parcelles dans la zone frontalière Djèrègbé-Wèkè.

Précédemment chef du village d'Awanou et candidat au poste de chef d'Arrondissement de Djèrègbé suite au décès de l'ancien titulaire en 2001, le premier Chef d'Arrondissement de l'ère de la décentralisation en avait été empêché par un groupe d'acteurs issus du Chef-lieu dont le Chef de village de Djèrègbé. Fort du droit de regard dans l'ensemble des processus de lotissement en cours dans les localités relevant de son ressort en vertu de son nouveau statut, le nouveau chef d'Arrondissement trouve dans l'action de lotissement du village de Djèrègbé une opportunité de revanche sur son ancien homologue. A l'inverse, ce dernier est soucieux d'éviter toute récupération politique de l'action de lotissement par son nouveau supérieur hiérarchique dont il espère l'évincement lors des prochaines échéances électorales alors prévues pour le mois de mars 2008.

Acquis donc au lotissement durant l'épisode antérieur, le Chef de village en devient opposant au cours du présent épisode. Le défi pour ce dernier était donc d'entraver l'opération d'état des lieux sans le laisser transparaître compte tenu de sa responsabilité première dans l'action de lotissement. Il y a été aidé par un prétexte fourni par le Maire : la signature d'un contrat portant sur 300 km² au profit du géomètre en charge de lotir Wèkè, localité dont la superficie est d'environ 85 km², soit 3,5 fois plus petite que celle inscrite au contrat.

Pour respecter son engagement, le Maire n'avait d'autre choix que d'imposer le bénéficiaire du contrat controversé dans une partie du village de Djèrègbé, seule localité de l'Arrondissement de Djèrègbé avec qui Wèkè partage une frontière terrestre. Le défi pour le Maire était donc de s'imposer à un chef de village de Djèrègbé résolument opposé au fait accompli et ayant des motivations inavouées pour s'opposer au processus de lotissement de son propre village. Pour y faire face, l'autorité communale bénéficie d'un concours de circonstance relativement favorable. Voyant dans la confusion créée par le contrat en question une opportunité de contester et de reculer ses frontières au détriment de Djèrègbé, Wèkè, à travers son comité de lotissement, a fait l'option d'accompagner le géomètre dans le relevé des parcelles sur le ressort du village de Djèrègbé. Cette stratégie d'expansion a été en partie facilitée par la collaboration d'une frange des habitants ou acquéreurs de Djèrègbé disposant de domaine dans la zone d'extension de l'opération de relevé de parcelles. Quatre raisons majeures expliquent cette collaboration. Il y a d'abord le désir de sécurisation de leur patrimoine foncier par les présumés propriétaires terriens sus-référencés. Certes, le lancement du lotissement du village de Djèrègbé n'a connu qu'un décalage de 3 mois sur celui de Wèkè comme nous l'enseigne la section 4.3.1. Mais l'ampleur des divergences internes au chef-lieu et à son Comité de supervision n'était guère rassurante pour des présumés propriétaires

de la zone majoritairement aux mains d'acquéreurs allochtones. Cette situation contraste avec celle de Wèkè dont le processus de lotissement tranche par l'enthousiasme général des acteurs clés de cette localité. Principalement guidés par l'objectif de voir leur domaine loti, les présumés propriétaires de la zone ont alors choisi de collaborer. *"Que mon domaine soit loti par A ou par B, cela ne change rien au fait que j'en suis le propriétaire"*, a souligné un des propriétaires terriens de la zone. D'où leur préférence pour Wèkè où semblaient régner de meilleures conditions pour un lotissement plus rapide. Il y a ensuite l'effet boule-de-neige : encerclé du fait de la collaboration de ceux détenant les domaines contigus aux leurs, certains "résistants" à la progression du géomètre controversé ont fini par collaborer à leur tour. A ces deux facteurs s'ajoute la faible réactivité du Comité de supervision du lotissement de Djèrègbé alors diminué par la contestation interne dont il fait l'objet et limité par l'objectif inavoué d'entrave de son président. Certes, ce comité a fini par organiser deux réunions villageoises consacrées principalement à la situation avec Wèkè. Mais les conflits et clivages internes à ce village déjà considéré par les localités limitrophes comme trop vaste n'ont pas permis d'apporter une réponse adéquate à cette situation. Il y a enfin l'encouragement des collaborateurs par l'un des membres de la section locale de l'ADESE animé par un souci de revanche en raison des malentendus survenus entre cette organisation et le chef de village au cours du précédent épisode.

En dépit de la pression d'une partie de la population, la collaboration des acquéreurs de parcelles sus-référencée s'est poursuivie sans encombre¹²¹. Certes, à l'initiative des responsables des deux localités désormais opposées sur leur limite géographique, une commission conjointe composée des élus locaux et des sages des deux localités a été mise en place. Mais les résultats de cette initiative n'ont guère résisté aux velléités des acteurs de Wèkè. A défaut donc de créer de nouveaux pôles de pouvoir, l'émergence de l'autorité communale dans le contexte local à travers l'action publique a contribué à renforcer la fragmentation à cette échelle, notamment en affaiblissant le contrôle d'un comité de lotissement sur sa propre population. Ceci illustre l'opinion de Planel (2007) sur la facilité de capture des unités hétérogènes.

En réaction à cette situation et sous la pression de l'opinion publique et des grogneurs, le président du comité de supervision du lotissement du village de Djèrègbé a exigé d'une part l'annulation du contrat controversé. Il a d'autre part conditionné le démarrage des opérations d'états des lieux dans les autres lots de son ressort à la satisfaction de cette exigence, une sorte de pression sur l'autorité communale. En outre, il a, contrairement à l'esprit de la loi de la décentralisation, remis en cause le droit de maîtrise d'ouvrage du Maire, notamment son pouvoir de désignation des géomètres, en développant et en

¹²¹ Ce qui deviendra après une contrainte dans le choix des géomètres par le Maire alors contraint de conserver le géomètre controversé dans la zone durant la phase postérieure (cf. section 4.3.5.).

popularisant le concept de "payeur-recruteur". Pour le chef de village, c'est à celui qui paie les prestataires que revient la responsabilité de maître d'ouvrage. Le financement du lotissement étant assuré par les propriétaires terriens dont il assure la représentation en vertu de son statut d'élu, c'est à lui que doit revenir cette responsabilité et non au Maire.

En dépit de toutes ses stratégies affichées, le Chef de village de Djèrègbé n'a pas réussi à arrêter la progression de l'opération de relevé des parcelles au sein des limites de son ressort. Mais il a, d'une part, réussi à se positionner en défenseur de l'intégrité territoriale de son village et à insinuer que le tandem Maire-Chef d'Arrondissement était un instigateur de complot visant à grignoter la superficie de Djèrègbé et à le déstabiliser politiquement. Ce qui a eu pour effet d'engendrer de poches de résistances au fait accompli du géomètre attaché à son objectif contractuel de 300 km². Il parvint ainsi à utiliser l'instrument d'action publique, en l'occurrence le comité de supervision comme "un mode de résistance" pour reprendre une expression de Lascoumes et Simard (2011 : 20). Cette situation a été largement favorisée par son niveau de contrôle sur le comité et la libération de l'espace public villageois suite à la mise en retrait de la section locale de l'ADESE vers la fin du précédent épisode.

Certes, des rumeurs faisant état de duperie de la part du chef de village ont été discrètement distillées par certains de ses opposants au sein du comité qu'il préside. Mais elles n'ont pas suffi à mettre à nu la stratégie du chef de village dont l'image de chef de guerre l'a emporté et a relégué au second plan la fronde à laquelle il est confronté au sein du comité de supervision.

Donc contrairement à l'objectif du présent épisode cher au Maire, l'état des lieux n'a pas été réalisé en raison de la récupération des dynamiques générées par le contrat controversé par le président du Comité de supervision du lotissement de Djèrègbé. Une sorte de chance¹²² au sens de Berry cité par Dowding et al (1995 : 267) qui lui a permis d'atteindre un objectif personnel, celui d'entraver l'action publique. Ceci a plongé le processus de lotissement dans une léthargie qui a duré jusqu'aux lendemains du renouvellement du Conseil Communal et des Conseils villageois avec les élections communales et locales d'avril 2008.

Episode2 : que retenir ?

Comme nous l'enseigne le tableau n°18 ci-après, cet épisode a été notamment marqué par l'entrée de neuf nouveaux participants relevant d'échelles ou niveaux différents et la sortie de six acteurs ayant pris part au précédent épisode.

¹²² Il s'agit de ceux qui bénéficient des retombées des actions des autres ou voient leurs intérêts servis de façon non intentionnelle par les actions d'autres (Berry cité par Dowding et al, 1995 : 267).

Tableau 18 : Evolution des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé, de l'épisode1 à l'épisode2

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Epi</i>	<i>Epi2</i>
Etatique	Nationale	Institut Géographique National	x	
	Sous-préfecturale/ communale	Sous préfet	x	
		Maire	x	x
		Administration communale		x
	Infracommunale	Bernard Hougbo, Chef d'Arrondissement		x
		Chef de Village de Djèrègbé	x	x
Public-privé	Infracommunale	Comité sensibilisation	x	
		Comité de supervision du lotissement de Djèrègbé	x	x
		Comité de délimitation des limites entre Wèkè et Djèrègbé		x
		Comité de lotissement de Wèkè		x
Non étatique	Infracommunale	Acquéreurs de parcelles1	x	x
		Participants au <i>tozô</i>	x	
		Opinion publique	x	x
		Collectivités familiales	x	
		Section locale de l'ADESE	x	
		Grogneurs		x
		Membre section locale ADESE		x
		Acquéreurs collaborateurs avec Wèkè		x
		Groupe de lobby sur les acquéreurs collaborateurs		x
	Privée	Cabinet de géomètres Houndji		x
Total			11	14
Nouvelles entrées				9
Anciens participants				5
Sorties				6

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

La décentralisation, le défi d'action publique et les besoins en stratégies y afférentes, la capacité à saisir des situations de rente, opportunisme alimenté par les failles de l'action publique et le souci de revanche apparaissent comme les facteurs à l'origine de l'émergence de nouveaux participants. En revanche, la sortie du Sous-Préfet résulte de l'effet conjugué de la décentralisation et de l'interdiction de candidature faite aux administrateurs en place à la tête des Sous-préfectures et circonscriptions urbaines à la veille de cette réforme. A cela, il faut ajouter les *outcomes* de l'épisode antérieur, facteurs qui ont conduit les collectivités familiales, le comité de sensibilisation, les participants au *tozô* et l'IGN ; acteurs présents durant le précédent épisode à la sortie en raison de la disparition de leur enjeu respectif ou de leur utilité une fois l'étape de la mise à l'agenda franchie.

Cet épisode a été détourné de son objectif initial par le chef village qui a su exploité la controverse autour du contrat dont le Maire et son administration se sont rendus responsables. Certes, il y a eu une grande convergence d'objectif entre le Maire, le chef d'Arrondissement, le comité de lotissement de Wèkè, le cabinet de géomètres bénéficiaires du contrat et le membre de la section locale de l'ADESE pour la mise en œuvre dudit contrat, convergence doublée d'une volonté de collaboration des acquéreurs de parcelles situés dans la zone touchée par ledit contrat¹²³. Mais en dépit de cette convergence, il y a eu échec dans la mise en œuvre du contrat controversé en raison de l'activisme du Chef de village qui a usé de la diversion en contestant le droit de maîtrise d'ouvrage du Maire en s'appuyant sur le principe de "payeur recruteur" et en agitant la théorie du complot, une stratégie en cohérence avec ses objectifs cachés. Il y a été aidé d'une part par l'action politique du groupe de lobbying sur les acquéreurs collaborateurs. Il y a d'autre part sa position de chef de village et son niveau de contrôle sur le comité de supervision qu'il préside (*outcomes* de l'épisode précédent), cumul de ressources politiques de pouvoir dont l'activation a concouru à faire la différence. Toutefois, l'effet structurant des *outcomes* de l'épisode antérieur paraît ambigu. En effet, quoiqu'ayant justifié l'épisode2, la mise à l'agenda, principal *outcomes* de l'épisode1, s'est avérée peu structurante des dynamiques dont a été finalement l'objet le présent épisode comme l'illustre son détournement de son objectif initial. Le degré d'alignement politique entre échelles communale et infra-communale induit par les élections communales de 2002-2003 puis des contraintes spatiales se sont avérés comme de véritables variables d'ajustement de l'action et des marges de manœuvres des uns et des autres pour faire face aux défis de l'action.

Contrairement aux attentes, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'un glissement de la centralité de l'action, le chef de village ayant toujours conservé la centralité dans l'action de lotissement durant le présent épisode. En outre, l'action de lotissement de Djèrègbé a engendré des dépendances et interdépendances entre acteurs d'une même échelle d'une part et entre acteurs situés aux niveaux villageois et communal d'autre part, lesquels sont mutuellement contraints de développer des stratégies antagonistes pour faire la différence.

¹²³ Cette dynamique a été favorisée par des motifs variés : règlement de compte pour les uns, aubaine de gain d'espace pour d'autres ou encore souci d'éviter d'éventuelles poursuites judiciaires pour le l'autorité communale. Même si cette convergence n'a pas débouché sur une coopération formelle entre ces participants, il a eu un effet de renforcement entre les actions de ces participants au cours de l'épisode.

4.3.5. Episode3 : Relance de l'opération de lotissement du village de Djèrègbé

4.3.5.1. Relance de l'opération de lotissement du village de Djèrègbé

Nouveaux enjeux

L'objectif de cet épisode dont l'origine remonte aux lendemains de la levée du moratoire portant suspension des opérations de lotissement dans Sèmè-Podji (cf. lotissement d'Ekpè-Nord) était de sortir le processus de lotissement de la léthargie dans laquelle il a été plongé. Outre le chef de village de Djèrègbé, cet épisode a mis en jeu le Maire et le nouveau chef d'Arrondissement, conséquence de l'alternance survenue à ce poste de responsabilité avec les élections communales d'avril 2008. Certes, le Parti du Renouveau Démocratique a toujours conservé le contrôle de l'Arrondissement à l'issue de ce scrutin. Mais l'ancien chef d'Arrondissement a été évincé par son colistier lors de l'installation des organes du nouveau Conseil Communal.

Pour le Maire reconduit à son poste, la relance du lotissement de Djèrègbé représente une opportunité de réussir ailleurs ce qu'on l'empêche de réaliser dans son propre territoire politique. Par la même occasion, ceci devrait lui permettre d'éviter des ennuis judiciaires avec le géomètre dont le contrat est contesté par la majorité des acteurs du village de Djèrègbé (cf. épisode antérieur). Il s'agit d'une évolution d'enjeu dictée à la fois par l'issue du précédent épisode et les incertitudes quant à l'issue de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord. Contrairement au Maire, le Chef de village de Djèrègbé nanti de plus de 10 ans de présidence du comité de supervision du lotissement sans résultats concrets, voulait avant tout se débarrasser du géomètre porteur du contrat controversé et régler par la même occasion ses comptes au Maire et à l'ancien chef d'Arrondissement. Quant au seul Chef d'Arrondissement relevant de l'opposition dans la Commune de Sèmè-Podji, un lotissement réussi après plus d'une décennie de piétinement est une alternative rêvée de légitimité face aux minces espoirs d'obtenir des investissements communaux dans un contexte où l'appartenance politique demeure un élément structurant de l'accès aux ressources. Ceci constitue par une arme politique contre le chef de village, son rival politique FCBE.

Divergences d'approches

Contrairement au chef de village partisan d'un renforcement du Comité de supervision, stratégie de continuité susceptible de lui en assurer le contrôle, le nouveau Chef d'Arrondissement opte pour un renouvellement de cet organe, seul moyen susceptible de lui assurer le contrôle de l'instrument. Pour y parvenir, le Chef d'Arrondissement profite de la levée du moratoire sus-référencé pour organiser une séance de concertation avec les acteurs clés du processus de lotissement dudit village, séance tenue le 29 août 2009. Une initiative perçue par son rival comme une tentative de reprise en main de l'action de lotissement qu'il

a inscrit deux mois plus tôt à l'ordre du jour de la première session ordinaire du nouveau Conseil villageois qu'il préside.

Contrairement aux dispositions de l'article 137 de la loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin, le Chef de village n'a pas transmis le relevé de décision de cette session à son supérieur hiérarchique immédiat. Mais ce dernier avait été informé des conclusions grâce à la présence des deux Conseillers opposés au Chef village dans le Conseil villageois et qui lui servant de regard au sein de cet organe¹²⁴. Issue rendue possible par la fragmentation survenue au sein du Conseil villageois avec les élections locales d'avril 2008, un organe précédemment monocolore.

Face à cette offensive, fort de sa légitimité renouvelée et soucieux d'imposer sa vision du processus, le chef de village prend trois initiatives majeures. D'abord, il parvint à détourner à son profit en investissant de ses partisans la séance de concertation sus-référencée, tactique grâce à laquelle le Chef d'Arrondissement a vu sa légitimité à prendre une telle initiative contestée¹²⁵. Il procède ensuite à un rétoffement unilatéral du Comité de supervision avec l'aide de son Conseil, initiative officiellement justifiée par les vacances de postes au sein de l'organe en raison du renouvellement de l'ensemble des Conseillers villageois avec les élections sus-référencées¹²⁶, de la défection d'autres membres ou encore du décès d'autres. A l'issue de ce processus, seuls 14 des anciens responsables ont été reconduits par le Conseil villageois dans le nouveau comité qui compte 31 membres, soit un taux de renouvellement de 45%. Enfin, par souci de légitimer sa nouvelle approche, le Président du Comité ainsi rétoffé a convoqué une assemblée générale du village, événement alors prévu pour le 12 décembre 2009 et dont le Maire affirme avoir pris connaissance par le biais des communiqués sur la radio FM Wèkè¹²⁷. Mais à l'injonction de l'autorité communale de surseoir à cette réunion publique, s'est opposée la volonté du Chef de village, position motivée par une appropriation personnelle de la décentralisation. "Vous dirigez la Commune. Moi je dirige mon village", a-t-il rétorqué au Maire.

En réaction à ce nouveau défi qui lui a été imposé et fort de la disposition de l'article 76 la Loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin relative au maintien de l'ordre, le Maire s'est permis d'empêcher la tenue

¹²⁴ Ajouté à leur attitude jugée trop critique vis-à-vis du Chef de village lors des sessions du Conseil, le rôle que jouent ces deux "taupes" leur a valu d'être mis à l'écart par le chef de Conseil. Ce qui a justifié de leur part une plainte contre le chef de village auprès du Maire et du Chef d'Arrondissement. Mais ce lobbying n'a rien changé à la situation pour l'instant.

¹²⁵ A travers des propos comme "Que les promesses électorales ne nous handicapent pas. L'homme qu'il faut à la place qu'il faut. Ce n'est pas au CA de convoquer cette réunion" ou encore "Le CA doit consulter le CV au préalable avant de prendre une telle initiative. Certains l'induisent en erreur", allusion à peine voilée à l'élite intellectuelle du village à présent rangée aux cotés du nouveau chef d'Arrondissement présenté comme capturé par cette dernière.

¹²⁶ A l'exception notable de lui-même

¹²⁷ Parallèlement à ces stratégies, il a développé et populariser l'idée que le souci du Maire est d'imposer le géomètre détenteur du contrat controversé durant le précédent épisode, un choix qui d'après l'intéressé visait à couvrir d'éventuelles malversations dans la réalisation de l'état des lieux par le géomètre durant ledit épisode.

de l'Assemblée Générale grâce aux forces de l'ordre sollicitées à cet effet, un recours au *hard power* qui s'est avérée persuasive. Vécue comme une humiliation, ce recours à la violence légitime a contribué à affaiblir le chef de village qui se rend ainsi compte de ses limites à mettre en œuvre sa stratégie¹²⁸. Outre le soutien du Chef d'Arrondissement, l'autorité communale fut encouragée dans sa décision par trois pétitions adressées à lui en l'espace de 10 jours¹²⁹, pétitions destinées à renforcer sa conviction de ne pas reconduire le Chef de village à la tête du Comité de lotissement. Dans leur correspondance respective, les pétitionnaires ont indexé la responsabilité du Chef de village dans le peu de progrès depuis l'entame du processus de lotissement. Ils ont ensuite relayé la thèse d'incompatibilité de fonctions mobilisée sans succès contre ce dernier au cours de l'épisode¹. Ils ont enfin exprimé leur soutien politique au Maire : « Nous vous rassurons du support indéfectible que nous vous apportons dans votre noble et difficile mission de développement de notre commune » ou encore « Nous voulons vous voir lotir ce village avant la fin de votre mandat ». Ces prises de positions résultent à la fois d'une stratégie d'enrôlement de la part du Chef d'Arrondissement et d'un devoir de réciprocité de la part d'une structure de base du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) envers le premier responsable de l'Arrondissement de Djèrègbé. Cette dynamique s'est avérée encourageante pour le Maire dans le passage à l'action. Cet épisode a envenimé davantage les relations entre le chef de village d'une part et le duo Maire-Chef d'Arrondissement d'autre part et compromis les efforts de rapprochement antérieurement entamés par l'autorité communale.

En effet, juste après sa réélection et profitant de sa nouvelle proximité politique avec le Chef de village de Djèrègbé de près de deux ans, son aîné politique au sein de sa nouvelle famille politique FCBE, le Maire a initié une médiation avec ce dernier. Celle-ci a été placée sous l'hospice de Tonoukun, ancien ministre, membre influent de la majorité présidentielle et jouissant d'une relation de proximité avec le Chef de village de Djèrègbé. En actionnant cette proximité entre le ministre Tonoukun et le Chef de village, le Maire espérait ainsi améliorer ses relations avec son adversaire en vue de faire progresser le processus de lotissement dans le village de Djèrègbé. Il a également initié une rencontre destinée à faire taire les divergences entre le Chef de village et l'élite intellectuelle locale regroupée au sein de la section locale de l'ADESE, rencontre élargie au Chef d'Arrondissement. Mais l'œuvre de réconciliation ainsi entreprise par le Maire s'est révélée d'une portée limitée face aux enjeux contradictoires suscités par l'action publique et à la "force du passé".

¹²⁸ Une lutte sans merci s'engage dès lors entre lui et ses supérieurs hiérarchiques pour le contrôle des comités de lotissement.

¹²⁹ Les pétitions sont parvenues au Maire entre la dernière semaine de novembre et la première semaine de décembre 2009.

4.3.5.2. Instruments de mise en œuvre du lotissement : de l'élaboration des règles à l'installation des comités

Entre la période antérieure et celle-ci, il n'y a pas eu de changement majeur en ce qui concerne les types d'instruments mis en œuvre pour l'action de lotissement en dehors de légères modifications dans la désignation desdits instruments. Le comité de supervision a pris le nom de comité de coordination et les comités de zone sont devenus sous-comités. La seule différence fondamentale tient au nombre de sous-comités. Ils sont désormais au nombre de 4 contre 3 au cours de la période antérieure, conséquence de la division du village de Djèrègbé en 4 lots alors que ce chiffre était de 3 durant la phase 2000-2008. Conformément à cette modification, le nombre de cabinet de géomètres à recruter est passé de 3 à 4, le principe partagé étant qu'un cabinet s'occupe d'un et un seul lot.

Conforté par le précédent épisode, fort de sa position stratégique au sein du Conseil Communal et exploitant les relations difficiles entre le chef de village et le Maire, le chef d'Arrondissement de Djèrègbé a pu, dans un premier temps, convaincre l'autorité communale de la nécessité de renouveler le comité de supervision du lotissement et d'utiliser la cooptation comme mode de désignation des membres des nouveaux instruments. Loin d'être neutre, le choix du chef d'Arrondissement s'explique par sa faiblesse dans la mobilisation politique de base, terrain de prédilection de son rival, le chef de village. Mais sous la pression du groupe politique sollicité par le chef de village de Djèrègbé, le Maire est revenu sur sa décision. Conformément aux souhaits du Chef de village, les membres des sous-comités de lotissement ont été désignés de façon démocratique au scrutin secret. "Cette décision me dépasse, je dois ma place à des gens comme tu le sais" ; s'est défendu le maire en réponse à l'interpellation du chef d'Arrondissement de Djèrègbé. Cela rend compte de l'importance de la dépendance dans les processus de pouvoir, conséquence de la transhumance intervenue aux lendemains des élections communales de 2008 et de la suppression de l'exploitation de terre jaune, deux développements qui ont affaibli le Maire durant la seconde mandature.

Pour marquer sa différence, le chef de village a, fait valoir auprès du groupe politique sa séniorité sur le Maire au sein de la mouvance FCBE, semé le doute sur la fidélité de ce dernier à la famille FCBE et agité la menace de perte de l'électorat au profit du PRD. L'électorat n'est pas une ressource que le groupe politique peut se permettre de perdre à l'approche des élections présidentielles et législatives alors prévues pour se tenir en mars 2011.

Tout ceci montre l'importance des asymétries des ressources dans la construction du pouvoir. Cet épisode traduit que le groupe politique ne s'intéresse aux détails de mise en œuvre des décisions que sur demande et en cas de nécessité mais que c'est le Maire qui les pilote.

A l'inverse, c'est au chef d'Arrondissement qu'est revenu le contrôle numérique et politique du comité de coordination. Seuls trois (des 22 membres encore en vie que comptait l'ancien comité de supervision au moment des faits se sont retrouvés dans le nouveau comité comprenant 17 membres¹³⁰ cette fois-ci. En plus des ressources par lui mobilisées dans la désignation des sous-comités évoqués précédemment, le succès du chef d'Arrondissement s'explique par deux autres facteurs. D'une part, le conflit d'objectifs entre le Maire et le chef de village est doublé d'une convergence d'objectifs entre ce dernier et le chef d'Arrondissement ; d'autre part, intervient la chance au sens de Berry cité par Dowding et al/ (1995 : 267). En dépit de sa position et des ressources qui lui sont conférées, le Maire a dû user de beaucoup de tacts et d'humour pour faire passer les membres cooptés pour siéger au sein du Comité de Coordination. Avant de dévoiler chaque nom de membres cooptés à l'assistance, l'autorité communale prenait le soin de dire "Ces gens là, on ne peut faire le lotissement dans Djèrègbé sans eux, ce n'est pas possible", une manœuvre destinée à étouffer d'avance toute contestation de la part du Chef de village. Mais en dépit de cette théâtralisation, le chef de village a contesté les propositions du Maire au cours de la séance, arguant du fait que les personnalités cooptées n'ont pas été soumises au verdict démocratique, caractéristique qui, d'après lui leur enlève toute légitimité pour siéger au sein de l'organe. Mais de façon non intentionnelle, un des *big-men* présents à cette séance de mise en place du bureau du comité de coordination et membre de cet organe¹³¹ a donné l'avantage au chef d'Arrondissement dont il a appuyé certaines propositions¹³² à certains postes de responsabilité au détriment de celles du chef de village. Outre l'adéquation profil-emploi, le *big-man* a recouru au symbole pour convaincre ce dernier d'accepter la configuration du Comité de Coordination proposée par le Maire. « Le lépreux ne peut pas préparer la pâte, parce que incapable de tenir le spatule. Mais il peut renverser la pâte une fois préparée », a-t-il insisté pour convaincre le chef de village de composer avec ses adversaires. (Témoignages des participants à la séance en question, *Big-man*). Loin de changer la conviction du Chef village contestataire, cette intervention du *big-man* (qui est aussi son beau-frère) a contribué à l'isoler dans sa position. Ce qui a créé une sorte de pouvoir social et qui l'a contraint à lâcher prise.

¹³⁰ Des 17 membres, 9 ont été choisis par cooptation par le maire en complicité avec le chef d'Arrondissement. Huit (8) ont été choisis au sein des sous-comités de lotissement à raison de 2 par sous-comité sur la base du volontariat au cours d'une séance présidée par le maire. Présents à cette séance, deux membres de sous-comités proches du Chef d'Arrondissement ont pu s'insérer dans le groupe des 8 en devançant les fidèles du chef de village.

¹³¹ Sur proposition du Chef d'Arrondissement.

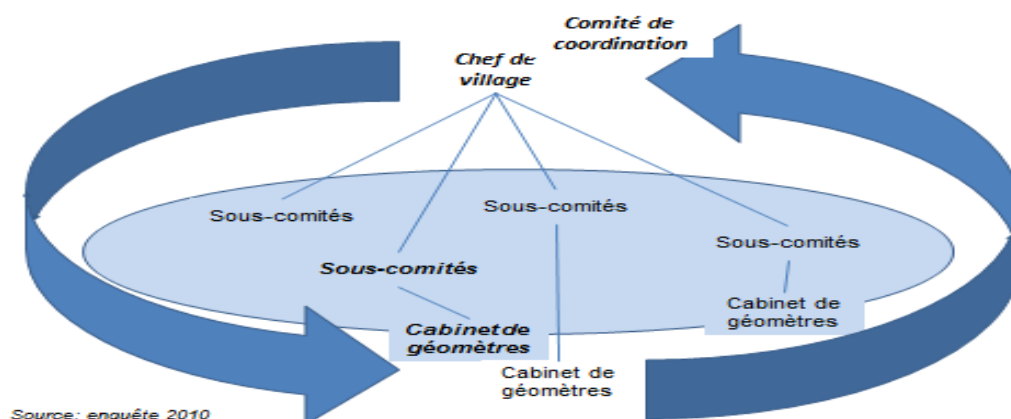
¹³² Il s'agit essentiellement d'une partie de l'élite villageoise ciblée par la précédente séance de réconciliation initiée par le Maire et cooptée pour la circonstance grâce à la coopération entre le Chef d'Arrondissement et l'autorité communale. Le chef de village a fait valoir qu'ils n'ont aucune représentativité, parce que n'ayant pas été soumis au verdict démocratique comme les autres membres du Comité de Coordination. Ce qui montre bien que cette séance n'a pas suffi à évacuer les rancœurs du Chef de village vis-à-vis de cette catégorie d'acteurs. Evidemment, le soutien de cette élite au Chef d'Arrondissement est de nature à favoriser la radicalisation du Chef de village.

Il convient de relever deux changements majeurs dans la désignation des comités de lotissement en comparaison avec les pratiques au cours de l'épisode1. De l'autonomie totale durant l'épisode1, la désignation des comités de lotissement a été, à certains égards, gérée depuis la Mairie et par le Maire en personne sous la décentralisation ; une centralisation au niveau local. Ce qui n'est pas forcément incompatible avec de la décentralisation. Il y a eu en outre le renforcement de la tutelle des élus dans l'entrée dans les comités de lotissement, celle-ci étant dans l'ensemble structurée par la proximité politique avec ces derniers. Les élus locaux se positionnent comme des points de passage obligés pour l'entrée dans les comités de lotissement dans le village de Djèrègbé, instrument devenu objet de confrontation entre groupes politiques rivaux. Il convient de préciser que ce changement a été en partie favorisé par le renforcement de la lutte pour le contrôle politique du village de Djèrègbé, développement consécutif au fait que le nouveau Chef d'Arrondissement en est un natif. Ce qui n'était pas le cas au cours de la précédente mandature. A la lumière de ce scénario, l'appartenance géographique commune de deux élus adversaires politiques apparaît comme un facteur de renforcement de la fragmentation politique au niveau du village en raison de la domestication des luttes politiques.

Si le premier changement peut être présenté comme une conséquence de la décentralisation, le second semble être le résultat des luttes menées par certains au cours de la période au niveau villageois. En revanche, le Maire a conservé le choix en dernier lieu des géomètres en dépit de la pression du Chef de village toujours fidèle à sa position durant le précédent épisode. "Si vous m'enlevez le pouvoir de désigner les géomètres, quel est alors mon rôle en tant que maître d'ouvrage dans ce processus ?, s'est-il interrogé lors d'une séance à la Mairie avec les acteurs du village de Djèrègbé. De la même manière, les géomètres ont été recrutés par procédure de gré à gré comme au cours de la période antérieure.

En outre, le comité de coordination, contrairement au cadre institutionnel du lotissement de Djèrègbé présenté précédemment a été presque évincé dans la mise en œuvre du lotissement (cf. schéma n°8 ci-après).

Schéma 8 : Dynamiques des instruments de lotissement du village de Djèrègbé durant la mise en œuvre



C'est le chef de village qui, dans la réalité, contrôle la mise en œuvre du processus grâce à son contrôle des sous-comités de lotissement. C'est à lui que ces derniers rendent quotidiennement compte de l'évolution des opérations de lotissement et non au comité de coordination. Il a donc pu contourner le contrôle du comité de coordination. On a en outre assisté à des métissages d'instruments au cours du processus. Contrairement à leur mandat, et à l'insu de ceux à qui ils doivent leur place au sein des sous-comités de lotissement, certains membres de cet instrument, sont devenus des intermédiaires de certains acteurs locaux confrontés à des problèmes fonciers ou soucieux d'opérer des arrangements en vue de limiter les futures pertes d'espaces en possession, pertes inhérentes à l'application du coefficient de réduction. Pour y parvenir, ils ont mis à profit leur position dans le sous-comité et leur proximité avec certains représentants de cabinets de géomètres. De sorte qu'on a assisté à une sorte de métissage partiel entre une aile de chacun des sous-comités de lotissement avec une partie des équipes de terrain dépêchées par chacun des cabinets de géomètres. Ceci dénote non seulement d'une certaine capacité d'instrumentalisation de l'instrument d'action publique par certains mais également de la capacité d'autonomisation de certains instruments vis-à-vis de ceux qui les ont mis en place. En fait, la présence au sein d'un instrument apparaît comme une nouvelle ressource qui contribue à réduire le gap entre celui qui y figure et celui ou ceux à qui il doit sa nouvelle position. Ce qui augmente son degré d'indépendance et lui confère une marge de manœuvre plus grande selon sa capacité à exploiter cette position de rente (pour reprendre une expression de Ferguson, 2008) associée à sa nouvelle situation. Mais ce mécanisme n'opère pas de façon automatique. Tout dépend de l'environnement dans lequel l'acteur s'insère, sa vulnérabilité par rapport à cet environnement, son éthique et ses objectifs. Ce qui explique que tous les membres de comités n'aient pas été touchés par ce phénomène.

De la même manière, ni les divergences entre le chef d'Arrondissement et le chef de village, ni la convergence globale d'objectif entre le Maire et le chef

d'Arrondissement n'ont réussi à empêcher ce dernier et son chef de village de s'accorder sur une position commune de refus face à la décision du Conseil Communal de domicilier les fonds de lotissement dans le compte public. Cette position commune est moins le résultat d'une convergence d'idées que d'une crainte de l'opinion publique villageoise : « Les populations de Djèrègbé ne peuvent pas accepter une telle décision et ne nous pardonneront pas une telle collaboration », ont-ils mis en garde spontanément. Ceci dénote de l'importance du pouvoir populaire dans l'espace communal. Cette décision du Conseil Communal est donc restée inopérante.

Outre le pouvoir populaire, faiblesses de l'adversaire, désactivation des ressources de l'adversaire, popularité, ruse et subterfuge, symbole, position, connaissances, capacité d'enrôlement, bilan, etc. ; constituent entre autres les principales ressources mobilisées et activées par les acteurs au niveau infra-communal, chacun en fonction de ses objectifs et intérêts pour faire la différence dans la mise en œuvre des décisions publiques. En plus du facteur « chance », les clivages préexistants structurent les dynamiques d'action à ce niveau.

En outre, contrairement à la phase antérieure, le chef de village n'a plus contesté au Maire son droit de maître d'ouvrage, non seulement parce qu'il a mieux intégré les changements introduits par la décentralisation, mais aussi parce qu'il a perdu sa position de premier responsable du comité de lotissement. Il a néanmoins contesté la reconduction du géomètre précédemment bénéficiaire du contrat controversé. Mais cette fois-ci, ce fut devant le Comité de Coordination, organe qui a réussi à dissuader le chef de village au moyen d'argumentaires développés par certains des membres à l'issue d'une séance tenue le 20 avril 2010 à la Maison des jeunes et de la culture du village de Djèrègbé.

A l'instar du processus en cours dans le Nord Ekpè, des connivences entre certains membres des sous-comités et certains membres des équipes de géomètres ont été relevées, connivences orientées vers l'appropriation de parcelles. De la même manière, des parcelles situées dans des bas-fonds et donc non habitables ont été intégrées à l'état des lieux grâce à la connivence sus référencée. Cela a provoqué de la part du Comité de Coordination le renforcement du contrôle pour ne pas en arriver à la situation prévalant à Ekpè, modèle couramment cité par les acteurs de Djèrègbé comme exemple à ne pas reproduire.

4.3.5.3. Société civile locale et grogneurs, invités de l'action publique locale et transformation du pouvoir

Alors que tout le monde semblait s'habituer à la bipolarisation de la lutte autour du processus de lotissement du village de Djèrègbé, un groupe jusque-là inconnu se réclamant de la société civile villageoise et majoritairement constitué d'acquéreurs de parcelle fit son irruption sur la scène du lotissement. Dénonçant l'exclusion des acquéreurs de parcelle des organes en charge du processus de

lotissement, usant de la désinformation voire de l'intoxication (en agitant les menaces inhérentes à un quotient de réduction de 40 à 50% qu'il juge élevé alors que ce chiffre n'avait jamais été fixé auparavant)¹³³, relevant l'irrégularité de la procédure de choix des géomètres qu'il juge non conforme au code du marché public au Bénin, ce groupe s'est construit une légitimité sociale.

Derrière ce groupe, se trouve un ex-membre¹³⁴ du groupe de soutien au chef d'Arrondissement, membre de l'antenne locale de l'ADESE. Contrairement à la promesse qui lui était faite par ce groupe, la présidence du comité de coordination du processus de lotissement a été confiée au chef d'Arrondissement. En dépit de la grande écoute dont il jouit auprès du Maire, toutes ses tentatives de se voir confier un poste de responsabilité taillé sur mesure au sein du comité de coordination ont échoué. Ce faisant, l'autorité communale a su éviter d'offrir une brèche que le chef de village, déjà peu satisfait de son niveau de contrôle du comité de coordination, aurait pu saisir. Confronté à l'obstruction concrétisée par la perturbation de réunions par des jeunes proches du chef d'Arrondissement et du chef de village, présenté comme un club d'aigris et de revanchards, sous-estimé, ce groupe a saisi par écrit le Maire, les organisations non gouvernementales opérant dans le domaine de la bonne gouvernance au Bénin et la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

Dans une correspondance parvenue au Maire le 1^{er} juin 2010 et signée de 21 personnes¹³⁵ et prenant essentiellement appui sur le non respect du code de marchés public en vigueur au Bénin, les membres de ce groupe ont d'une part usé d'images pour montrer la légèreté de l'administration communale dans l'attribution des lots aux géomètres. Ils ont d'autre part mis en exergue l'obligation de bonne gestion en raison du caractère privé du financement de cette action, rappelé l'obligation de respect du code du marché public de la part de la Mairie, pointé le manque à gagner que le non respect de la procédure d'attribution des marchés publics entraîne pour la Commune puis indexé les dangers liés au non respect du code des marchés pour l'action publique « La mise en œuvre transparente de cette procédure évitera l'infiltration des brebis galeuses dans le rang des géomètres de bonne foi, à l'instar de celui désigné illégalement et dans les mêmes conditions pour le lotissement du village Gbéhonmè, situé dans l'Arrondissement de Djèrègbé et qui se trouve aujourd'hui

¹³³ Ce qui signifie qu'un présumé propriétaire terrien se retrouverait avec environ la moitié de la superficie de son domaine après l'opération de recasement.

¹³⁴ Candidat malheureux aux élections communales de 2003, ancien fonctionnaire de la Mission Résidente du PNUD au Bénin, présenté comme très attaché au respect des procédures, le meneur du groupe a une bonne connaissance du milieu administratif et des organisations nationales opérant pour la promotion de la bonne gouvernance au Bénin. Ce qui explique la rapidité et l'efficacité du groupe dans le ciblage des institutions les plus pertinentes au regard de la situation de gré à gré dans l'attribution des marchés de lotissement dans le village de Djèrègbé. Ceci renvoie à l'opinion de Giddens (1990 : 57) pour qui l'habileté individuelle à générer socialement l'action dépend du stock de connaissances sociales de l'acteur.

¹³⁵ C'est cette même correspondance qui a été adaptée et adressée à la Direction Nationale du Marché Public (DNMP) et aux ONG opérant dans le domaine de la bonne gouvernance au Bénin.

en prison pour avoir posé les actes indélicats dans l'exercice de ses fonctions¹³⁶ ».

Comme cela se constate à travers ce qui précède, le groupe a fait recours et activé les ressources normatives et symboliques dans sa tentative d'influencer l'acteur public local à une action publique plus transparente, transparence censée assurer une meilleure efficacité d'après ses membres.

Les signataires ont enfin exprimé leur disponibilité à participer à la rédaction de cahiers de charge qui répondent aux normes prescrites par le code du marché public béninois dans une démarche d'élargissement du pouvoir politique à la société civile, à une démocratie de type plus participatif. Cette situation semble a priori paradoxale, Sèmè-Podji figurant au titre des Communes béninoises considérées comme dotées de personnel suffisant pour faire face aux défis du développement local (MISPCL, 2007 : 9-10). En fait l'attribution des marchés gré à gré en matière de lotissement s'est ancrée dans les pratiques du fait justement de son financement privé, n'attirant l'intérêt d'aucune structure de régulation publique ou sociale jusque-là.

Interpellé suite à ce recours, le Maire, contrairement à la réalité, déclara aux ONG que les opérations de lotissement de Djèrègbé n'étaient qu'à leur phase de polygonation en préparation de l'appel d'offre pour se défendre du contrat problématique. Face à la DNMP qui parle d'irrégularités graves dans sa réponse à la lettre du groupe sus référencée (Lettre N°1289/PRCNRMP/SA du 25 octobre 2010), il a affirmé que le taux de réalisation de l'état des lieux était déjà trop avancé pour suspendre l'opération en cours compte tenu des conséquences juridiques y afférentes, une sorte de manipulation sur fonds d'asymétrie d'information. A chacune de ces occasions, l'autorité communale était chaque fois appuyée par une délégation de haut niveau du comité de coordination du processus de lotissement de Djèrègbé dont elle se faisait accompagner afin de mieux crédibiliser ses idées et positions.

Contrairement aux objectifs du groupe se réclamant de la société civile, la configuration des organes de lotissement mis en place précédemment n'a pas été modifiée et encore moins la reprise de la procédure d'attribution des marchés de lotissement dans Djèrègbé. Mais il a eu droit à une réponse favorable de la DNMP sur ces préoccupations, (une sorte de légitimité acquise). En effet, deux décisions furent prises par le DNMP à l'issue de l'examen de la pétition du groupe (réf. N°1289/PRCNRMP/SA du 25 octobre 2010). La DNMP a ordonné la poursuite de l'opération de polygonation et de l'état des lieux à titre exceptionnel en raison du niveau d'évolution déjà atteint par lesdits travaux. En revanche, s'agissant de la phase de lotissement à proprement parler, elle a exigé le recrutement de cabinets d'architecte-urbanistes et de géomètres régulièrement agréés en République du Bénin par appel d'offre ouvert conformément aux

¹³⁶ Actes commis dans un lotissement dans la Commune de Calavi d'après les témoignages.

dispositions en vigueur en la matière. En outre, la dynamique du groupe a entraîné d'importantes transformations. Citons le ralentissement de l'agenda de l'opération de lotissement car sous l'effet des déclarations défensives faites aux ONG, le maire fut contraint de surseoir temporairement la mise en œuvre de la stratégie de communication déjà élaborée et destinée à assurer une meilleure mobilisation des propriétaires terriens et a renoncé à la diffusion des communiqués radiophoniques. On a aussi assisté au fait qu'à défaut d'annuler les marchés indument attribués de gré à gré, la mairie fut contrainte par la DNMP de mettre en place les organes supra-villageois de lotissement (comités d'Arrondissement, comité communal de lotissement) censés coordonner les comités villageois de lotissement¹³⁷ et l'obligation d'appel d'offre à la phase d'élaboration du plan de lotissement¹³⁸ (cf. réponse de la DNMP sus référencée). Ensuite, la DNMP qui, par le passé, s'est peu intéressée aux marchés de lotissement s'est engagée à veiller à la régularité des procédures en matière de lotissement au sein de toutes les communes béninoises. Un autre changement apparu est un regain de vigilance de la part des villages en attente de lotissement vis-à-vis de la Mairie au sein de la Commune de Sèmè-Podji. Il convient de faire relever la volonté de la Mairie à se conformer à cette injonction. En effet, le 31 octobre 2012, la commission communale des marchés publics devrait se réunir pour sélectionner les cabinets d'urbanistes pour proposer les plans de lotissement. Mais la réunion a été avortée. A la place d'un appel d'offre élargie, l'administration communale a opté pour une consultation restreinte, option prévue uniquement dans le cadre des dossiers de prestation de services dont le montant est inférieur à 7,5 millions de F CFA conformément au code du marché public en vigueur au Bénin. Cela n'était pas le cas des dossiers concernant le lotissement de Djèrègbé, raison pour laquelle la sélection a été annulée. L'administration communale à l'origine de ce contretemps a été priée de se conformer à la procédure. Ceci montre bien à quel degré l'injonction de la DNMP est prise au sérieux. Même si cela ne préjuge guère d'une meilleure efficacité de l'action publique, ce souci de conformisme témoigne néanmoins d'un sens du respect de la procédure suite notamment à l'action de la société civile villageoise.

Exclus du pouvoir institutionnel local par les dispositions des lois sur la décentralisation, marginalisés par les recompositions de "pouvoir institutionnel décentralisé", les acteurs non-étatiques essaient de se repositionner sur les failles des acteurs du pouvoir institutionnel. Les discours sur l'équité et la bonne gouvernance sont réappropriés et utilisés par la société civile villageoise pour

¹³⁷ « L'action du groupe, en dehors de son caractère maladroit, nous a ouvert les yeux car nous faisons beaucoup de choses dans l'irrégularité. Il va falloir opérer à présent les régularisations qui s'imposent »; a notamment confessé le maire aux lendemains de la série d'interpellations dont-il a été l'objet.

¹³⁸ A ce propos, un des géomètres en charge de l'un des lots dans Djèrègbé disait au Chef du Service des Affaires Domaniales et Environnementales dans les couloirs de la mairie au mois d'avril 2012 : « On a dit que désormais, tout sera fait par appel d'offre » (conversation que nous avons surprise). Ce qui témoigne de l'effet structurant de l'injonction de la DNMP. Cela dit, rien ne préjuge de ce qu'une telle procédure ne va pas conduire aux mêmes résultats que dans une procédure de gré-a-gré.

justifier son intrusion dans l'opération de lotissement jugée juridiquement mal engagée. Ce qui n'est pas sans rappeler la place des discours sur le bien commun relevée par Elliott-Taegue (2011) dans la justification des politiques publiques environnementales en Tanzanie. Mais à la différence du scénario rapporté par cet auteur, les discours de la société civile villageoise sont avancés pour impulser une meilleure gestion de la mise en œuvre de l'action publique locale. Certes, des intérêts personnels semblent être à l'origine des dynamiques de la société civile. Mais il n'en demeure pas moins que la problématisation est appuyée sur des normes de bonnes pratiques. Ceci dit, rien en prouve qu'une intégration ex-ante de la société civile villageoise aurait permis d'éviter les failles de l'action publique à partir desquelles elle se légitime à travers le présent épisode.

4.3.5.4. Quand la grogne s'invite dans l'action de lotissement du village de Djèrègbé

Parallèlement à la pression de la société civile autoproclamée, le nouveau président du comité de coordination a été confronté à des grogues par voie médiatique de la part de certains habitants visiblement peu satisfaits de l'évolution des travaux après la relance du lotissement. Comme en témoigne la substance de la grogne ci-après pris en exemple. Il était notamment reproché au premier responsable de l'Arrondissement de Djèrègbé de ne pas prioriser l'action de lotissement "M. le journaliste, le lotissement du village de Djèrègbé a été relancé depuis un peu plus d'un an. Mais rien n'avance. Plutôt que de s'occuper du lotissement dont il a pris la direction, le Chef d'Arrondissement n'a trouvé mieux à faire que de cultiver le manioc dans l'enceinte de l'Arrondissement" (intervention faite sur la radio Capp FM installée à Cotonou, avril 2011). En réalité, le champ de manioc a été installé par le gardien en charge de la sécurité des lieux. Mais au-delà de son caractère partiellement inexact, cette grogne tout comme d'autres ont eu pour effet d'augmenter la pression sur le président de l'organe de coordination du lotissement du village de Djèrègbé. Celle-ci a pris la forme d'interpellations de la part de certains habitants dans la rue, au bureau du Chef d'Arrondissement ou par voie téléphonique. A cela, il faudrait ajouter les interpellations de la part de ses homologues Conseillers Communaux, des non résidents propriétaires de domaines dans le village de Djèrègbé et de ses proches (parents, amis et collègues de service), pression limitée aux mois d'avril et mai de la même année. Face à ces différentes formes de pression ou devant ce harcèlement téléphonique pour reprendre l'expression de l'intéressé, le président du comité s'est vu obligé de faire une intervention radiophonique sur la radio FM Wêkê en novembre 2011 afin de rassurer sur sa gestion du lotissement.

Toutefois, la grogne peut devenir inopérante dans certaines conditions. C'est du moins ce que suggère le scénario ci-après dont nous avons été témoin dans l'une des matinées du mois de février 2012. Sollicité par les adversaires du Chef d'Arrondissement pour grogner contre sa gestion du lotissement du village de

Djèrègbé, un grogneur "professionnel" s'est rendu chez l'autorité dans l'espoir de renoncer à ce travail contre une rémunération de 5000 F CFA. Soit l'équivalent de la rémunération de la prestation pour laquelle il a été sollicité. Il est difficile de prouver les faits rapportés par l'intéressé. Mais toujours est-il que le Chef d'Arrondissement n'a pas cédé à ce chantage. Il a menacé le grogneur de poursuite judiciaire et l'a expulsé de son domicile. « Tu peux faire comme bon te semble. Mais sois certain que tu vas en subir les conséquences », a-t-il lancé au grogneur. Ceci invite à relativiser l'importance des grogues.

Outre les changements de règles intervenus au cours du présent épisode, notamment dans les modes de désignation, l'obligation d'attribution de marché par appel d'offre, les changements intervenus dans la direction du Comité de Coordination, l'émergence de la société civile villageoise dans l'arène de l'action apparaissent comme les changements majeurs enregistrés.

👉 Episode3 : Que retenir ?

Comme nous l'enseigne le tableau n°19 ci-après, le nombre de participants à l'action a plus que doublé entre l'épisode2 et celui-ci. Une évolution essentiellement imputable à celle des acteurs non étatiques dont l'effectif est passé de 7 à 18 entre ces deux épisodes et à celui des acteurs publics nationaux.

Tableau 19 : Evolution des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé, de l'épisode1 à l'épisode3

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi	Epi2	Epi3
Etatique	Nationale	Institut Géographique National	x		
		DNMP			x
		Gendarmerie			x
	Régionale	Préfet			x
	Sous-préfectorale/ communale	Sous préfet	x		
		Maire	x	x	x
		Administration communale		x	x
		Groupe politique			x
		Conseil Communal			x
	Infracommunale	Bernard Houngbo, Chef d'Arrondissement		x	
		Omer Avalla, Chef d'Arrondissement			x
		Chef de Village de Djèrègbé	x	x	x
Public-privé	Infracommunale	Comité sensibilisation	x		
		Comité de supervision du lotissement de Djèrègbé	x	x	
		Comité de délimitation des limites entre Wékê et Djèrègbé		x	
		Comité de coordination du			x

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi	Epi2	Epi3
Non étatique		lotissement de Djèrègbé			
		Sous comités de lotissement			x (4)
		Comité Wèkè		x	
	Nationale	ALCRER			x
		FONAC			x
	Infracommunale	Acquéreurs de parcelles	x	x	x
		Participants au tozô	x		
		Opinion publique	x	x	x
		Collectivités familiales	x		
		Section locale de l'ADESE	x		x
		Grogneurs		x	x
		Membre section locale ADESE		x	
		Acquéreurs collaborateurs avec Wèkê		x	
		Groupe de lobby sur les acquéreurs collaborateurs		x	
		Société civile			x
		Big-man/Nicolas			x
		Cellules base PRD			x
		Cellules de base FCBE			x
		Privée	Cabinet de géomètres Houndji		x
	Autre cabinet de géomètres				x (3)
	Ministre Tonoukun				x
Total			11	14	29
Nouvelles entrées				9	21
Anciens participants				5	7
Sorties				6	6

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

A travers cet épisode, l'action de lotissement du village de Djèrègbé a été marquée par le retour de l'échelle nationale avec la DNMP et les ONG nationales d'une part. Elle a connu d'autre part l'émergence de la "société civile villageoise", de nouveaux acteurs politiques tant à l'échelle communale que de l'Arrondissement (développement consécutif aux élections d'avril 2008), des *big-men* et le retour de la section locale de l'ADESE. Défis d'action publique et besoins en stratégies pour y faire face, implantation des FCBE dans la Commune de Sèmè-Podji et alternance politique suite aux élections de renouvellement des Conseils Communaux apparaissent comme les principaux facteurs d'accès de ces acteurs à l'action de lotissement du village de Djèrègbé avec cet épisode.

En revanche, 4 participants à l'épisode2 sont sortis. Il s'agit notamment des acquéreurs de la zone Wèkè désormais contraints de revenir dans les rangs après la régularisation de la situation du géomètre initialement contesté par Djèrègbé. Ceci a privé la partie de la population de Djèrègbé de son principal

motif d'action. En outre, le consensus relatif dont a fait l'objet le lotissement au cours de cet épisode a rendu moins nécessaire l'action de lobbying des acquéreurs de parcelles sur les élus locaux et la volonté de revanche de l'un des membres de la section locale de l'ADESE a disparu avec la nouvelle proximité de cette organisation avec le nouveau président du Comité de coordination. Ce qui a mis fin à certaines formes de conflits enregistrées au cours de l'épisode2.

Contrairement à son objectif initial dans cet épisode, le chef de village de Djèrègbé n'a pas réussi à conserver la présidence du comité de coordination du lotissement de son village comme ce fut le cas lors des précédents épisodes. Certes, il a mis en avant sa légitimité électorale retrouvée suite aux élections de 2008. Il a par ailleurs agité la menace associée à la volonté du Maire d'imposer le géomètre détenteur du contrat controversé avec le relance du lotissement puis agité la menace de perte de l'électorat contre la FCBE pour faire la différence. Mais il a été limité d'une part limité dans sa stratégie par le recours à la violence légitime de la part du Maire qui a ainsi puisé dans la loi sur la décentralisation. Il s'est d'autre part heurté aux contre-stratégies du nouveau chef d'Arrondissement. Ce dernier a mobilisé contre son rival les pétitions, lui a imputé le bilan jugé négatif du processus de lotissement au cours précédents épisodes (liens inter-épisodes) et exploité les relations conflictuelles entre le Chef de village et le Maire. Certes, contrairement au chef de village, le chef d'Arrondissement ne partage pas la même appartenance politique avec l'autorité communale. Mais cette ressource politique de pouvoir a été parasitée par la convergence d'objectif entre ces deux derniers. Preuve que l'importance d'une ressource politique de pouvoir demeure liée au contexte politique dans lequel elle intervient (Hagmann et Péclard (2010 : 547). Tout ceci a permis finalement au Maire d'exercer pleinement ses prérogatives de maître d'ouvrage, prérogatives contestées au cours du précédent épisode. Mais l'ensemble de ses dynamiques a été parasité par l'émergence de la "société civile villageoise autoproclamée". Certes, des actes visant à entraver sa liberté d'expression ont été enregistrés de la part des partisans du chef d'Arrondissement et du chef de village. Mais cela n'a pas empêché la société civile villageoise de s'exprimer et de porter ce qu'elle présente comme failles de l'action de lotissement du village de Djèrègbé (faible représentativité des comités de lotissement, irrégularité des procédures de passation de marchés) à la connaissance de certaines structures nationales de régulation et de gouvernance. Toutes ces dynamiques ont engendré des interdépendances et dépendances horizontales et verticales entre participants à l'action. Centrées sur les conflits, les interdépendances horizontales s'accompagnent des interdépendances verticales. Ce qui offre une occasion de relégitimation aux représentants de l'Etat central, aux *big-men* et aux organisations non gouvernementales nationales. Réhabilitation des normes de l'action publique, perte de l'autonomie décisionnelle par le Maire au profit de tiers, changement d'orientation dans l'action publique constituent entre autres les conséquences de l'interdépendance verticale.

En outre, d'une quasi autonomie avant la décentralisation, la désignation des membres de l'instrument de coordination du lotissement du village de Djèrègbé a été relativement centralisée au niveau local avec le présent épisode. Autre changement enregistré avec cet épisode : la centralité de l'action. Du Chef de village, la centralité a observé un glissement vers le Maire dans un premier temps puis a été élargie vers la société civile autoproclamée dans un second temps. La décentralisation n'est donc pas une condition suffisante pour assurer la centralité de l'action publique à l'acteur public local.

Au total 1030 ha ont été relevés à l'issue de l'opération de l'état des lieux. Les dossiers d'appel d'offre ont été élaborés. Les cabinets d'urbanistes auraient pu être recrutés déjà si des erreurs n'avaient pas été commises dans le lancement d'appel d'offre.

Nous nous étonnons que la parcellisation, étape majeure dans tout processus de lotissement n'ait pas été abordée. Cela s'explique par le fait que l'action de lotissement du village de Djèrègbé n'a pas atteint ce stade plus de dix ans après son démarrage.

4.3.6. Typologie des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé

Au total, 40 participants ont pris part à divers degrés à l'action de lotissement du village de Djèrègbé. Seuls 4 de ces participants (Maire, Chef de village, les acquéreurs de parcelles et l'opinion publique) sont restés présents durant l'ensemble des épisodes (voir tableau n°20 ci-après).

Tableau 20 : Degré de permanence des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé

	Degré de présence des participants			Total
	1 épisode	2 épisodes	3 épisodes	
Nombre de participants	31	5	4	40

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

31 participants n'ont participé qu'à un seul épisode. Cette forte proportion "d'acteurs éphémères" résulte de l'ampleur du renouvellement des participants avec les différents épisodes. Sous réserves des limites dont fait l'objet cet indicateur, les participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé peuvent être répartis en 8 types suivant leurs rôles respectifs. Il s'agit des partisans de l'action, des facilitateurs, des prestataires, des opposants, des lobbyistes, des opportunistes, des régulateurs et des attentistes (cf. tableau n°21 ci-après).

Tableau 21 : Typologie des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Epi</i>	<i>Epi2</i>	<i>Epi3</i>
Etatique	Nationale	Institut Géographique National	F*		
		DNMP			R*
		Gendarmerie			R
	Régionale	Préfet			R
	Sous-préfecturale/ communale	Sous-Préfet	A*		
		Maire	P*	P	P/Ot
		Administration communale		P	Ot
		Groupe politique			Lb
		Conseil Communal			P
	Infracommunale	Bernard Houngbo, Chef d'Arrondissement		Ot	
		Omer Avalla, Chef d'Arrondissement			P/Ot
		Chef de Village de Djèrègbé	P	Ot	P/Ot
Public-privé	Infracommunale	Comité sensibilisation	P		
		Comité de supervision du lotissement de Djèrègbé	P	P	
		Comité de coordination du lotissement de Djèrègbé			P/Ot
		Sous comités de lotissement			Ot (4)
		Comité Wèkè		Ot	
Non étatique	Nationale	ALCRER			Lb*
		FONAC			Lb
	Infracommunale	Acquéreurs de parcelles1	P/Lb	P/Lb	P/Lb
		Participants au <i>tozô</i>	P/Lb		
		Opinion publique	P/Lb	P/Lb	P/Lb
		Collectivités familiales	O*		
		Section locale de l'ADESE	P		P
		Grogneurs		Lb	Lb/Ot
		Membre section locale ADESE		O/Ot	
		Acquéreurs collaborateurs avec Wèkè		Ot	
		Groupe de lobby sur les acquéreurs collaborateurs		Lb	
		Société civile			O/Lb
		<i>Big-man</i> /Nicolas			Lb
		Cellules base PRD			Lb
		Cellules de base FCBE			Lb
	Privée	Cabinet de géomètres Houndji		Pt*/Ot	Pt*/Ot
		Autre cabinet de géomètres			Pt*/Ot (3)
		Ministre Tonoukun			F

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Epi</i>	<i>Epi2</i>	<i>Epi3</i>
Total			11	13	29
<i>Partisans</i>			8	5	8
<i>Facilitateurs</i>			1	-	1
<i>Prestataires</i>			-	1	4
<i>Opposants</i>			1	1	1
<i>Lobbyistes</i>			3	4	10
<i>Opportunistes</i>			-	6	14
<i>Régulateurs</i>			-	-	3
<i>Attentistes</i>			1	-	-

*P = partisan, R = régulateur, F = facilitateur, Ot = opportuniste, Lb = lobbyiste, O = opposant, Pt = prestataire, A = attentiste

Source : *Analyse de résultats d'enquête 2010-2012*

Ceci dit, il convient de relever une asymétrie de présence de chaque catégorie de rôle suivant les épisodes de l'action. L'épisode3 apparaît comme celui ayant enregistré le plus de catégories avec 7 types. Absents au premier épisode, les prestataires et les opportunistes ont émergé avec l'épisode2 suite à la mise à l'agenda de l'action. Quant aux régulateurs, ils ne sont intervenus qu'au 3^{ème} épisode suite aux sollicitations des principaux protagonistes pour régler leurs divergences par rapport à l'action. A la différence d'Ekpè-Nord, l'opposition s'est manifestée dès le premier épisode dans l'action de lotissement du village de Djèrègbé en raison non seulement du caractère "plus participatif" du processus de mise à l'agenda mais aussi par sa durée relativement plus longue. On peut en dire de même de l'émergence des facilitateurs à l'épisode1 (mise à l'agenda) alors que ce type de participant n'est intervenu qu'à partir de l'épisode3 bien après la mise à l'agenda dans le lotissement d'Ekpè-Nord¹³⁹. Ceci montre que deux actions nominalement identiques ne suivent pas forcément la même trajectoire en raison entre autres des spécificités du contexte dans lequel chacune d'elles intervient.

Il existe un lien plus ou moins étroit entre les types au cours d'un même épisode. Le recours à la facilitation de l'IGN s'est imposé aux partisans en raison notamment de l'opposition des collectivités durant l'épisode1. Le mode de recrutement des prestataires à l'épisode3 a engendré l'apparition d'un type nouveau de lobbyistes au cours de cette même séquence. Au-delà de ces exemples, les stratégies des participants interagissent entre elles et contribuent à complexifier ou à simplifier les défis des uns et des autres selon le cas. A ces liens intra-épisode, il faut ajouter les relations entre épisodes. L'intervention des prestataires est subordonnée à la mise à l'agenda. Les *outcomes* des épisodes antérieurs structurent le positionnement des uns et des autres durant les épisodes postérieurs. Tout ceci témoigne d'une certaine interdépendance de rôles entre participants à l'action.

¹³⁹ Ces différences montrent que deux actions identiques (nominalement parlant) ne suivent pas forcément la même trajectoire.

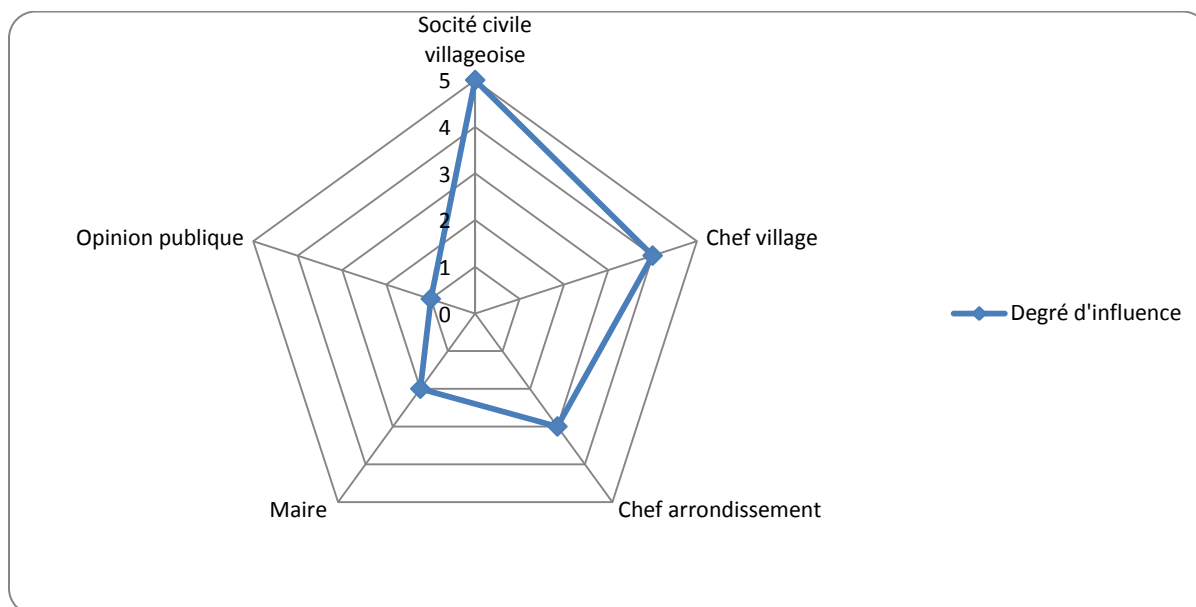
Soulignons que chaque type n'est pas homogène en terme d'objectif, ni en terme de catégories administratives qu'il regroupe. Les partisans au niveau de l'épisode1 sont constitués autant d'acteurs publics que non étatiques relevant de différents niveaux. Les lobbyistes de l'épisode1 visaient à accélérer le processus de mise à l'agenda de l'action de lotissement alors que certains lobbyistes de l'épisode3 visaient soit à suspendre le processus de lotissement ou à la rendre plus transparente et équitable.

Par ailleurs, le rôle d'un même participant varie avec le temps compte tenu de l'évolution de ses enjeux dans l'action publique, rôle qui peut être largement contrasté. Partisan de l'action de lotissement à l'épisode1, le chef de village de Djèrègbé en est devenu un "opposant" par opportunisme à l'épisode2 avant d'en être à nouveau partisan avec le 3^{ème} épisode. Notons que l'ubiquité de rôle avec les épisodes n'est pas intrinsèquement le résultat de l'action publique elle-même. Elle peut avoir des origines extérieures à l'action comme l'illustre le cas du membre de l'ADESE qui est passé du statut de partisan à l'épisode1 à celui d'opposant avec l'épisode2.

4.3.7. Degré d'influence des participants à l'action de lotissement du village de Djèrègbé

Le degré d'influence des acteurs sur le processus de lotissement du village de Djèrègbé est donné par la figure n°5 ci-après.

Figure 5 : Degré d'influence des participants sur l'action de lotissement du village de Djèrègbé



Source : Enquête 2010-2012

En dépit de son intervention tardive dans le processus, la société civile autoproclamée est apparue comme étant l'acteur ayant le plus influencé le

processus de lotissement dans Djèrègbé. Elle est suivie du chef de village puis du chef d'Arrondissement. Ensuite viennent le Maire et l'opinion publique. L'influence de la société civile autoproclamée a conduit à des changements aux échelles supra, y compris l'échelle nationale à en croire la promesse de la DNMP. C'est également dans la suite de cette intervention que la Maire s'est vue contrainte de passer par un appel d'offre dans le recrutement des urbanistes. Le chef d'Arrondissement a été distingué pour avoir bousculé le chef de village dans sa position, malgré les ressources financières importantes et le pouvoir occulte attribué à ce dernier. Certes, à l'instar du chef d'Arrondissement, le Maire a fait acte du même courage en face du chef de village. Mais il dispose autant voire plus de ressources financières que le chef de village d'après les informations clé. Quant à l'opinion publique, elle a été distinguée pour son lobbying constant durant tout le processus, une sorte de ressource inconditionnelle au sens de Dowding et *al* (1995 : 269). Comme nous l'avons souligné à propos du lotissement d'Ekpè-Nord, ces résultats ne peuvent être séparés de la subjectivité des personnes clef grâce à qui le top5 a été dégagé. De la même manière, cet équilibre demeure précaire en raison des incertitudes quant aux futurs épisodes.

De plus, le pouvoir ainsi conféré à ces acteurs n'est pas aussi individuel qu'il paraît. De façon non intentionnelle, le Maire a offert au chef de village de Djèrègbé les ressources nécessaires pour entraver l'action de lotissement contre son propre objectif durant l'épisode2. De la même manière, en adoptant une position plus ou moins radicale au début de l'épisode3, le chef de village de Djèrègbé a facilité le rapprochement entre le Maire et le Chef d'Arrondissement. Situation dont ce dernier a profité pour faire la différence dans le contrôle numérique du Comité de coordination. Au-delà de ces exemples, les interdépendances nouées dans le cadre de l'action publique constituent des indicateurs de ce que le pouvoir est une production sociale, même si celle-ci n'est forcément préméditée et planifiée. Néanmoins, de par les représentations qui émergent de l'exercice de ranking suivant le niveau d'influence, l'action publique apparaît comme une nouvelle source de légitimité et concourt à stratification sociale au sein des contextes locaux.

Faisons observer que seuls trois des cinq membres du top5 sont participants permanents figurent dans le top5, en l'occurrence le Maire et le Chef de village et l'opinion publique. De plus l'acteur en tête du top5 n'est intervenu que durant l'épisode3. Comme déjà soulignée à propos de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, cette situation invite à relativiser la portée du temps consacré à l'action publique par un acteur donné dans son influence sur celle-ci.

4.3.8. Conclusion : Lotissement du village de Djèrègbé et pouvoir

A l'instar de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, celle du village de Djèrègbé a mis en interaction des participants de différents niveaux (privé, infracommunal, communal, régional et national). Il s'agit entre autres des formes de pouvoirs

nées de la décentralisation (Maire, Chef d'Arrondissement), les acteurs créés ou légitimés par l'action elle-même (société civile villageoise, pétitionnaires, comités de coordination et sous-comités de lotissement) et les formes de pouvoir préexistantes (association de développement, *big-men*, chef de village, grogneurs, médias, comité de supervision, DNMP, organisations non gouvernementales, sages, forces de l'ordre) et des acteurs dont l'émergence est postérieure à l'installation du Conseil Communal en 2003 (groupe politique, FCBE). Signalons l'absence de la chefferie traditionnelle et des bailleurs de fonds, absence pour les mêmes motifs que ceux avancés avec le lotissement d'Ekpè-Nord. En revanche, contrairement au scénario survenu à Ekpè-Nord, le lotissement de Djèrègbé a enregistré la participation des organisations non gouvernementales nationales, issue consécutive à la sollicitation de ces dernières par la "société civile villageoise autoproclamée". Les limites entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques paraissent floues en raison des convergences d'objectifs entre acteurs de différentes catégories administratives ou des divergences d'objectif entre ceux appartenant à une même catégorie.

Les défis soulevés par l'action et les besoins en stratégies pour y faire face, la possession de ressources pertinentes par rapport à ces défis, la décentralisation à travers le renouvellement du personnel politique et les ressources politiques de pouvoir qu'elle confère et la proximité avec l'élu constituent les principaux mécanismes d'accès à l'action.

Alternant entre conflits et coopérations suivant les épisodes et à l'intérieur d'un même épisode, le lotissement du village de Djèrègbé résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, opportunistes, prestataires, facilitateurs, lobbyistes, régulateurs et attentistes. Les *outcomes* intermédiaires et les failles de l'action elle-même, la séniorité en matière de militantisme politique, le contrôle de l'électorat, la ruse, la position, le pouvoir redistributif, le pouvoir occulte et l'appartenance politique apparaissent comme les principales ressources de politiques de pouvoir activées par les participants. L'appartenance politique a un effet ambigu, cette ressource étant contrebalancée par des convergences d'objectifs entre membres de partis politiques adverses ou des divergences d'objectifs entre membres d'une même famille politique. En revanche, l'action de lotissement du village de Djèrègbé s'apparente à un espace de reproduction de conflits interpersonnels (Aguémon, 2007 : 84 ; Niang, 2007) qui lui sont extérieurs, ce qui détermine le positionnement des uns et des autres et structure leurs stratégies en conséquence. A ce facteur structurant s'ajoutent la loi sur la décentralisation, les enjeux des participants, les convergences d'objectifs, les interdépendances et dépendances institutionnelles et politiques puis les effets de télescopage entre actions publiques, toutes choses qui interagissent avec les ressources politiques de pouvoir des uns et des autres et structurent leurs stratégies de pouvoir respectives.

Les transformations de pouvoir associées à l'action de lotissement du village de Djèrègbé sont de divers ordres.

Elle s'est accompagnée de dépendances et interdépendances horizontales, lesquelles s'alimentent de la fragmentation préexistante ou nées de la décentralisation. Dépendances et interdépendances horizontales ont engendré des dépendances et interdépendances verticales en raison de ce que les premières sont pour la plupart centrées sur les conflits. Ce qui engendre des besoins de recours à la régulation ou à la médiation, occasion de relégitimation de l'Etat central et de *big-men*. Horizontales ou verticales, les dépendances et interdépendances évoluent d'un épisode à un autre en raison de l'évolution des défis d'action publique, principal facteur d'interdépendance ou de dépendance dans l'action publique.

En outre, l'action de lotissement du village de Djèrègbé a créé ses propres ressources de pouvoir, notamment à travers ses *outcomes* intermédiaires et failles au point de susciter la création d'un participant. Elle concourt en outre à une stratification sociale de l'espace communal comme l'illustre le top5, un équilibre certes précaire mais dans laquelle les acteurs non étatiques occupent une place de choix. Cette situation s'explique en partie par le fait que les ressources politiques de pouvoir nées de la décentralisation sont en partie neutralisées ou contrebalancées dans leurs effets par d'autres formes de ressources détenues ou réappropriées (y compris les failles de l'action elle-même) par d'autres participants Ceci pourrait conduire à terme à un rééquilibrage des pouvoirs dans l'espace communal.

A l'instar de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord, celle du village de Djèrègbé s'est révélée comme une opportunité pour la démocratie dans l'espace villageois et communal. Certes, la réunion publique des acquéreurs de parcelles destinée à exprimer publiquement les désaccords du point de vue de ces derniers sur le processus a été entravée par les partisans du Chef d'Arrondissement et ceux du Chef de village durant l'épisode3. De la même manière, le pouvoir occulte attribué au Chef de village de Djèrègbé a inspiré de la crainte à certains, notamment durant l'épisode1. A cela, on pourrait ajouter le recours à la violence légitime par le Maire, même si celle-ci n'est pas en soi antinomique avec la démocratie. Mais non seulement la peur associée au pouvoir occulte a reculé comme en témoignent certaines critiques ouvertes et authentifiées (pétitions) contre le Chef de village durant l'épisode3, mais le lotissement du village de Djèrègbé s'est révélé comme un espace de débats contradictoires, d'expression ouverte des divergences et de recours au vote pour la désignation des membres des sous-comités de lotissement durant l'épisode3. Comme le montre entre autres l'effet de l'action de la "société civile villageoise autoproclamée" durant l'épisode3, ces effets démocratiques ont eu non seulement des répercussions sur l'action elle-même, mais au-delà. L'action de lotissement de Djèrègbé révèle à nouveau un lien positif indirect entre action publique et démocratie, laquelle structure à son tour le pouvoir. Certes, on peut

parler d'une démocratie d'élite, puisque le vote tout comme certaines pétitions ont été instigués respectivement par Akowé et le Chef d'Arrondissement alors en position d'acteurs de l'ombre pour reprendre Freeman et al (1963, cités par French, 1969: 818). De plus, le processus électoral a été récupéré par les partis politiques dominants. Mais il n'en demeure pas moins que ce faisant, ces acteurs de l'ombre donnent une opportunité aux participants visibles de s'exercer au jeu démocratique. Même si les effets futurs d'une telle dynamique ne peuvent être prédits avec certitude au stade actuel. En revanche, c'est aussi en vertu de sa position que le Maire a su imposer la cooptation comme mode partiel de désignation des membres du Comité de coordination du même processus à l'épisode3. Ce qui confirme à nouveau le caractère élitiste de la démocratie à travers l'action publique, une démocratie essentiellement fonctionnelle parce que structurée par les intérêts des principaux protagonistes. Mais il n'en demeure pas moins que l'action publique constitue une réelle opportunité et un terrain idéal d'expérimentation du jeu démocratique. A l'instar du scénario rapporté à propos d'Ekpè, l'électeur est apparu comme une ressource inconditionnelle pour les participants pour qui le lotissement du village de Djèrègbé avait un enjeu électoral.

Dans l'ensemble, la décentralisation s'est avérée structurante pour l'action de lotissement du village de Djèrègbé. Certes, contrairement à la période d'avant, la décentralisation a été suivie d'une centralisation de la désignation des membres du comité de coordination du lotissement du village de Djèrègbé. Même s'il convient de relever que cette centralisation a été en partie favorisée par les divergences internes aux acteurs du village de Djèrègbé. De la même manière, certaines prérogatives du Maire ont été contestées et les modalités de mise en place des comités de lotissement lui ont été en partie dictées par un acteur en dehors des organes de pouvoir décentralisé. Mais la décentralisation fournit des ressources politiques de pouvoir aux élus communaux. Elle est également apparue à la fois comme l'un des mécanismes directs et indirects d'accès et de sortie de l'action.

4.4. Cas du transfert du parc à bétail

4.4.1. Introduction

4.4.1.1. *Bohicon dans la filière bovine au Bénin et dans la sous-région ouest-africaine*

Le marché à bétail de Bohicon apparaît comme une plaque tournante stratégique dans le commerce de bovins au Bénin et dans la sous-région. Point de convergence des marchands de bovins, des courtiers et des éleveurs peulhs de différents pays de la sous-région, en particulier, le Niger, le Burkina-Faso et le Mali (Floquet et Nansi, 2005 : 15), il est la source d'approvisionnement des populations de Cotonou et de Porto-Novo en viande et en bétail (MISD, 2006 : 100). Il en est de même pour le Nigéria, pays qui en est devenu le principal débouché avec une part de marché estimée à 40% d'après les commerçants peulhs (enquête 2011-2012). Déjà en 2004, le nombre de bovins transitant par la Commune voisine de Djidja pour le marché à bétail de Bohicon était estimé à 500 têtes puis de 100 à 250 le nombre de bovins vendus journalièrement sur ce même marché (Floquet et Nansi, 2005 : 14). Quant aux abattages contrôlés, ils y étaient évalués à 3000 têtes en valeur annuelle en 1998 contre seulement 1000 têtes pour la ville limitrophe d'Abomey (Floquet et Nansi, 2005 : 15). Le Togo et le Burkina Faso (Floquet et Nansi, 2005 : 14) puis le Nord Bénin apparaissent comme les principales sources d'approvisionnement du marché de Bohicon en bovins. Certes, le Bénin dispose d'un cheptel bovin évalué à 1 905 000 têtes en 2008 (MAEP, 2010), lequel est en augmentation constante dans le temps d'après la même source. Mais à l'instar de l'ensemble des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest, le pays apparaît comme un importateur net de bovin (Zoundi et al, 2008). En 2000, le commerce intra-régional en animaux vivants (bovins, moutons et chèvres) s'élevait déjà à 211 millions de \$US et les bovins comptaient pour environ 70% de ce commerce (Okike et al, 2004 : 1). Ce qui préfigure de l'enjeu régional (région infranational et supranational) des décisions pouvant toucher au marché de bétail de Bohicon et donc des jeux d'échelles.

Historiquement, le marché à bétail fut installé pour la première fois au début des années 1940 à *Kpocon*, un quartier du 2^{ème} Arrondissement de Bohicon. Mais à la fin des années 50, il fut déplacé vers *Zongo* (quartier de concentration des commerçants peulhs) en raison de la volonté du propriétaire du site qui l'abritait de mettre en valeur sa propriété. Après près de trois décennies à *Zongo*, le parc à bétail a subi une nouvelle translation pour Kpètèmè toujours dans le 2^{ème} Arrondissement. En cause cette fois-ci, un projet de lotissement de *Zongo*. Mais à la différence des périodes antérieures où le site était mis à la disposition des commerçants peulhs à titre gracieux, celui de Kpètèmè fut loué par ses propriétaires, des membres d'une famille de la collectivité royale Béhanzin d'Abomey. C'est donc de Kpètèmè que ledit parc va être déplacé pour la périphérie développement consécutif aux nuisances de plus en plus importantes

dont sa localisation était tenue responsable. Après une brève description du fonctionnement du marché à bétail de *Kpètèmè* au cours des dernières années ayant précédé la décentralisation, la présente étude de cas décrypte l'action de transfert du parc à bétail de *Kpètèmè* pour la périphérie de la Commune dans le contexte de la décentralisation, une action locale à assise internationale. Mais avant, il convient d'en décrire le fonctionnement à la veille de cette réforme.

4.4.1.2. *Fonctionnement du marché à bétail de Bohicon*

Le marché à bétail de Bohicon peut être considéré comme un marché terminal de consommation, ces acteurs réceptionnant les camions provenant des centres de regroupement ou de relais et assurant la revente des animaux aux bouchers.

Le parc à bétail est subdivisé en périmètres, espaces regroupant les commerçants peulhs d'une même nationalité et placés chacun sous la responsabilité d'un responsable en charge de sa gestion. Chefs de périmètre, commerçants peulhs, propriétaires du site de *Kpètèmè*, chef de la communauté peulh et bureau de l'association des commerçants peulhs constituent les principaux acteurs privés du parc à bétail. Elu pour un mandat de 4 ans, l'actuel bureau de l'association des commerçants peulhs est présidé par M. Boubé depuis 1998, un peulh de nationalité nigérienne.

Exclusivement constitués de Béninois, les chefs de périmètres, chacun en ce qui le concerne, assure la garde et l'entretien des bovins qui leur sont confiés par les commerçants peulhs, le temps de les vendre moyennant une rémunération de 1500 F CFA par tête de bovin. Pour assurer sa mission, le chef de périmètre s'appuie sur des bouviers chargés de conduire quotidiennement son troupeau au pâturage. Quant au bureau, il se charge d'assurer le règlement des redevances de location du domaine abritant le parc à bétail. En retour, l'organe de coordination se charge d'appuyer ses membres dans le règlement de leurs problèmes (conflits avec agriculteurs, conflits entre communautés ou commerçants peulhs, conflits entre chefs de périmètres et commerçants peulhs et toutes autres situations auxquelles ses membres pourraient être confrontés). Le chef de la communauté peulhs constitue le recours ultime des commerçants peulhs. Mais ce poste est resté vacant depuis 2003, période à laquelle le dernier occupant de ce siège est décédé. Les désaccords entre les communautés nationales peulhs présentes sur le parc n'ont pas permis de désigner son successeur.

Signalons que le bureau de l'association des peulhs a été confronté entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 à des divergences internes qui ont conduit à la démission de son Secrétaire Général élu en 2002. Divergences essentiellement alimentées par la gestion du Président jugé peu transparente par le démissionnaire qui accusait son premier responsable d'abuser des fonds de l'association.

A ces principaux acteurs, il convient d'ajouter les courtiers, les conducteurs de moto dit zémidjan, les conducteurs de camions en charge du transport des bovins, les chargeurs de bœufs dans les camions, les gargotières en charge de la vente de nourritures et les clients des commerçants peulhs constitués de bouchers locaux et d'acheteurs en provenance principalement de Cotonou, Porto-Novo et du Nigéria¹⁴⁰.

Comme l'illustre bien ce développement, aucun lien formel n'existe entre les acteurs du marché à bétail et l'acteur public local avant la décentralisation, situation à laquelle l'action de transfert du parc à bétail était censée mettre fin.

4.4.2. Transfert du marché à bétail : principales parties prenantes et enjeux

Associations des commerçants peulhs, responsables de périmètres, propriétaires du site de Kpètèmè, Conseil Communal, Maire et populations riveraines apparaissent comme les principales parties prenantes de l'action de transfert du parc à bétail.

Pour les responsables des périmètres peu rassurés par les conséquences de l'action sur leur position, le déplacement du marché à bétail sur un site réalisé par la Mairie est source d'incertitude quant à leur statut au sein du système et quant à leurs revenus. On retrouve également cette incertitude de revenus avec les commerçants peulhs en raison du paiement des taxes municipales auxquelles ils ont échappé jusque là et de l'augmentation des frais inhérents à la distance entre leur domicile et le nouveau site. Certes, ledit site n'était pas connu à l'avance, mais deux localités périphériques étaient pressenties pour l'abriter en raison de leurs disponibilités foncières jugées encore importantes. Il s'agit de l'Arrondissement de Sodohomè et celui de Saclo. A cela, il faudrait ajouter les craintes de vols de bétail, craintes alimentées par l'éloignement sus-référencé.

A l'instar des commerçants peulhs et assimilés, le déplacement du marché à bétail est pour les propriétaires du site de Kpètèmè, synonyme de perte de revenus sûrs encaissés depuis plusieurs décennies. Pour ces trois catégories d'acteurs, il fallait empêcher l'action de transfert du marché à bétail, ou à défaut, la retarder le plus longtemps possible. Les bouchers vont être également affectés par le coût de transport. Mais à la différence des commerçants peulhs, ils ne sont pas directement concernés par les risques de vols.

Pour les populations riveraines directement exposées aux nuisances engendrées par les activités du marché à bétail et les usagers de la route constamment hantés par les risques d'accidents, le déplacement de cette unité commerciale du

¹⁴⁰ D'après les enquêtes de terrain, le Nigéria représente 40% de la part du marché contre 35 % environ pour Cotonou et 10% pour Porto-Novo. Quant au 15% restant, il est constitué des bouchers locaux et d'autres clients en provenance du Couffo, un département frontalier avec celui du Zou. Historiquement Cotonou constituait la première destination des bœufs en provenance du parc à bétail de Bohicon, place que la capitale économique du Bénin a perdue au profit du Nigéria.

centre-ville signifiait la fin d'un « cauchemar de plusieurs décennies » pour reprendre l'expression d'un riverain. Elles se trouvent renforcées dans leur conviction par une opinion publique largement acquise à cette cause, situation favorisée par les tendances à l'amplification des accidents impliquant des bovins au fil des années. Ceci, grâce à une médiatisation de plus en plus importante des dégâts y afférents en raison de l'émergence d'un tissu médiatique local, dynamique dont l'origine remonte au début des années 2000. Il y avait donc globalement une convergence d'objectifs entre la population dans son ensemble, à l'exception notable des commerçants peulhs et des propriétaires du site abritant le parc à bétail.

Quant aux autorités municipales, le déplacement du marché à bétail était perçu comme une opportunité pour prendre le contrôle de cette unité afin d'améliorer les recettes fiscales, aspect essentiel dans un contexte marqué par une lenteur du transfert des ressources étatiques aux communes. Certes, la communauté peulh et tous ceux qui s'assimilent à elle, pourraient, de par leur vote, sanctionner la majorité communale suite à la présente action. Mais non seulement elle ne représente que 5% de la population communale, mais cet électorat était majoritairement acquis à une partie de l'opposition communale, en l'occurrence l'Union pour le Bénin du Futur (UBF) alors dirigée par l'élue communal Peulh Sanni MAMA au moment du déclenchement de l'action.

On comprend dès lors la bataille qui s'engage entre ces différents acteurs autour de l'action de transfert du parc à bétail. Plus qu'un simple conflit, cette action publique se décline en 4 épisodes, marqué chacun par des dynamiques à bien d'égards particulières et des transformations de pouvoir des parties prenantes.

4.4.3. Episode1 : Mise à l'agenda

L'objectif de cet épisode dont l'origine remonte au début des années 80 était de mettre à l'agenda gouvernemental le transfert du parc à bétail. Comme le montre l'historique du marché à bétail précédemment présenté, de la simple compétition spatiale, la problématique de la cohabitation entre bétail et hommes s'est déplacée pour se cristalliser autour de nuisances diverses d'après les témoignages à partir de cette période : odeurs, bruits, insalubrité, proliférations de moucheron, développement de maladies cutanées, etc. A cela se sont ajoutés des accidents de circulation impliquant les bovins, nuisances devenues de plus en plus fréquentes et relayant au second plan celles citées précédemment. La recrudescence des accidents impliquant les bovins est en partie liée à la densification du flux routier sur l'axe Bohicon-Abomey, développement consécutif au bitumage de cet axe grâce à l'aide de la coopération danoise en 2004. La faible disponibilité des archives au niveau du Service Départemental des Sapeurs-Pompiers (SDSP-Zou/Collines) n'a pas permis de chiffrer l'ampleur des accidents impliquant des bovins au cours de cette période. Citons un exemple survenu en novembre 2002 « ... Il s'agit d'un

bœuf qui avait causé un accident de circulation il y a quelques minutes devant le CARDER¹⁴¹. Il était aussi gravement blessé et menaçait les occupants de STEIMEZ, mais il fut abattu par le commandant de compagnie et remis aux autorités compétentes. La première victime inconsciente et la seconde ayant des écorchures à la jambe droite. Nous les avons conduites aux urgences du Centre Hospitalier Départemental de Goho », accident enregistré le 03 novembre 2002 par le SDSP (Extrait des archives du SDSP, juin 2011).

De tels accidents ont donné des allures dramatiques à la problématique de la situation du parc à bétail de Kpètèmè et motivé des chroniques et des reportages de la part de la Radio Carrefour. Ils ont alimenté par ailleurs des grogues de la part de certains habitants par le biais de ce média. Il paraît difficile de donner le nombre exact de chroniques dans ce cadre. Mais l'ensemble des acteurs s'accorde pour en reconnaître l'importance dans l'émergence publique des nuisances du parc à bétail. On est donc en présence d'une action liée à une profession qui, au vu d'autres changements comme le bitumage de la route, implique des coûts collectifs non prévus. Que des animaux soient à l'origine de dégâts corporels plus ou moins graves et de plus en plus fréquents devenait de plus en plus difficile à admettre par les populations. Certes, profitant de leur proximité avec certains membres de l'Association de Développement de Bohicon, certains riverains du parc à bétail ont mis la pression sur cette organisation depuis le début des années 1990. Mais en dépit des efforts entrepris par cette organisation en direction du chef de la circonscription urbaine de Bohicon d'alors et des grogues, cette préoccupation n'a jamais été sérieusement prise en charge.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la décentralisation en février 2003 avec la mise en place du Conseil Communal de Bohicon, changement qui s'est révélé comme une opportunité pour ceux qui tenaient au transfert du marché à bétail du centre-ville vers la périphérie. A l'occasion de l'élaboration du premier Plan d'Investissements Annuel¹⁴² de la Commune à l'ère de la décentralisation, la réalisation d'un parc à bétail dit moderne fut inscrite à l'agenda à l'unanimité des nouveaux élus. Outre la résurgence des grogues relatives aux nuisances sur les radios locales, le consensus des élus autour de cette action s'explique par des concours de circonstances relativement favorables. Sur les dix-sept Conseillers Communaux que comptait le Conseil Communal de Bohicon au cours de la première mandature, quatre (4) étaient issus du 2^{ème} Arrondissement, tous acquis au projet sans considération politique ni ethnique (le seul élu peulh ayant voté en faveur du projet) en raison de l'intérêt qu'il représente pour les populations riveraines. Cette unanimité des élus du 2^{ème} Arrondissement et

¹⁴¹ Au sens de « Centre d'Agricole Régional pour le Développement Rural », le service déconcentré au niveau départemental du Ministère en charge de l'Agriculture au Bénin.

¹⁴² Document élaboré sur la base d'un recueil des ambitions des Conseillers Communaux dans le cadre d'un atelier en 2003 avec la facilitation du Projet d'Appui au Développement Communal dans le Zou (PADeCom-ZOU)

l'opportunité que donne la présente action aux Arrondissements périphériques d'accueillir de nouvelles infrastructures ont favorisé l'inscription à l'agenda du déplacement du parc à bétail. D'où le consensus. Cette mise à l'agenda sera confirmée par le processus d'élaboration du Plan de Développement Communal de Bohicon élaboré entre mars et juin 2004, document qui fut approuvé par le Préfet. C'est à l'issue de ce processus que le transfert du parc à bétail du centre-ville pour Saclo a été érigé au rang de préoccupation communale à travers l'option « Le Conseil Communal avec l'appui financier de l'Etat et des partenaires construit l'abattoir et le marché de bétail à Saclo et les viabilise » (Commune de Bohicon, 2004a : 53-54). Loin d'être une action isolée, cette action bétail fait partie d'une stratégie de long terme visant à améliorer l'accès de la Commune de Bohicon au marché et s'inscrit dans une perspective visant à faire de ce parc le plus grand marché à bétail du Bénin (Commune de Bohicon, 2004a : 53), record jusque-là détenu par Cotonou.

En revanche, le site devant abriter le nouveau parc à bétail a été âprement disputé entre le chef d'Arrondissement de Sodohomè soutenu par la majorité communale RB (Renaissance du Bénin) dont il est membre et son homologue de Saclo. Ce dernier était considéré comme l'opposant n°1 de cette majorité durant la première mandature. Chacun des deux concurrents trouvait dans cette action une opportunité de renforcement de leur légitimité avec de potentielles retombées électorales. Le défi pour le Conseil communal était alors de départager la concurrence entre les deux protagonistes tout en maximisant les chances d'utilisation effective du futur parc par les commerçants peulhs. A l'issue de l'arbitrage de ces derniers sollicités à cet effet par le Conseil Communal, les commerçants peulhs ont tranché en faveur du Chef d'Arrondissement de Saclo. Pour départager les deux concurrents, les commerçants peulhs ont opposé le danger d'insécurité au Chef d'Arrondissement de Sodohomè, localité ainsi rattrapée par les braquages récurrents dont les voyageurs sont frappés à sa traversée. Par peur du pouvoir du client (commerçants peulhs de bétail), la majorité communale RB s'est conformée au choix des Peulhs. Sa capacité de contrôle des décisions a été momentanément ébranlée de même que sa cohésion suite à la déception du Chef d'Arrondissement de Sodohomè.

☞ *Episode1 : que retenir*

Comme l'illustrent les dynamiques enregistrées durant l'épisode1, le transfert du parc, action dont la problématisation remonte au début des années 90 n'a été mis à l'agenda gouvernemental qu'en 2004. Tel que l'illustre le tableau n°22 ci-après, cette mise à l'agenda est le résultat d'une interaction entre participants relevant de différentes échelles (infracommunale, communale et régionale).

Tableau 22 : Participants à l'épisode1 de l'action de transfert du parc à bétail

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Episode1</i>
Etatique/public	Régionale	Préfet (tutelle)	x
	Communale	Conseil Communal	x
		Majorité RB	x
		Maire Paulin TOMANAGA	x
		Chef de circonscription urbaine de Bohicon (Hedji Antoine)	x
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement de Sodohomè	x
		Chef d'Arrondissement de Saclo	x
Non étatique	Communale et régionale	Radio Carrefour	x
		Grogneurs	x
		Associations de développement de Bohicon	x
		Association des commerçants peulhs	x
	Infracommunale	Population riveraine du parc	x
Total			12

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

Certes, contrairement aux autres participants, le Chef de circonscription s'est montré indécis face à l'action de lobbying de l'association de développement et aux grogneurs notamment. Mais ce faisant, il a sans doute empêché de faire.

La peur du pouvoir du client a contraint le Conseil communal à recourir à l'arbitrage des commerçants peulhs dans la prise de décision. Certes, le choix du site devant abriter le nouveau parc à bétail ne relève pas du pouvoir délibérant du Conseil Communal à proprement parler. Mais cette question paraissait si cruciale dans le contexte de la mise à l'agenda de l'action de transfert du parc à bétail que l'organe délibérant ne pouvait la contourner. Outre le pouvoir du client, les intérêts, les idées, la position, l'information, la capacité de lobbying et l'appartenance politique apparaissent comme les ressources politiques de pouvoir activées par les uns et les autres au cours de cet épisode. Les retombées électoraux et le souci de renforcement de leur légitimité par les élus se sont avérés structurants pour l'action.

4.4.4. Episode2 : Rendre fonctionnel le nouveau parc à bétail

Fort de la mise en agenda au cours du précédent épisode, de la disponibilité du financement de l'action en raison de cette décision, et de son pouvoir de metteur en œuvre, stimulé par la pression entretenue par les médias, grogneurs et population riveraine du parc de Kpètèmè, le Maire se fixe pour objectif de rendre fonctionnel le nouveau parc à bétail. Ce qui passe par la disposition d'un domaine adéquat, son aménagement et le transfert effectif des activités du marché à bétail sur Saclo.

Grâce à ses relations personnelles avec l'un des propriétaires terriens dans le village d'implantation du nouveau parc à bétail, le Maire a pu résoudre la question du domaine. Certes, le droit de propriété du "donateur" a fait l'objet de contestation, ce qui a conduit à un procès. Mais le tribunal de première instance d'Abomey a tranché en faveur du donateur, ce qui a permis à l'autorité communale d'engager les travaux d'aménagement¹⁴³ après le recrutement d'un entrepreneur suite à une procédure d'appel d'offre¹⁴⁴. Officiellement, cette procédure a été gérée par la commission communale de passation de marché. Mais en réalité, c'est à la direction nationale du parti au pouvoir à Bohicon, en l'occurrence la Renaissance du Bénin qu'est revenu le choix de l'adjudicataire, contrôle en partie favorisé par le caractère monocolore de la commission sus-référencée au moment des faits. Une fois cette étape franchie, un comité de suivi des travaux d'aménagement du nouveau site fut mis en place par arrêté du Maire.

Chargé de veiller au respect du cahier de charges par l'entrepreneur (qualité et délai de livraison) et présidé par le 2^{ème} adjoint au Maire¹⁴⁵, ce comité comprenait notamment le Chef d'Arrondissement de Saclo, le Directeur des Services Techniques de la Mairie de Bohicon, les représentants des commerçants peulhs et les propriétaires du site devant abriter les nouvelles infrastructures. En dépit des relations tendues entre le Maire et le Chef d'Arrondissement de Saclo d'alors, l'autorité communale fut contrainte d'intégrer son adversaire dans le comité de suivi des travaux en vertu d'une règle non écrite de "droit de chef de terre" attribué à tout Chef d'Arrondissement. La décentralisation se trouve dès lors confrontée à des normes locales informelles structurées en partie par le découpage administratif.

Mais à peine mis en place, ce comité a enregistré des dysfonctionnements. Non informé des réunions dudit comité et par peur d'être taxé de complicité contre les intérêts de son propre territoire politique, le Chef d'Arrondissement de Saclo¹⁴⁶ a fait usage de son droit de parole. Il dénonce la marginalisation dont il fait l'objet et les failles relevées au niveau du château d'eau déjà réalisé à travers trois moyens. Il a fait une intervention radiophonique sur financement propre. Il a ensuite adressé une requête à l'Association des Sages et Notables de Bohicon (ASNOB) alors perçue comme l'unique recours par le plaignant en raison de ses

¹⁴³ Le défi d'obtenir un domaine à la taille des aménagements attendus sur le nouveau site a contribué à l'émergence d'une interdépendance entre autorité communale et propriétaire terrien. Certes, il s'agit d'une transaction ponctuelle. Mais la rétrocession du domaine au propriétaire du site n'interviendra qu'après le lotissement du village en question, processus qui prendra du temps sans autre avantage particulier. En revanche, le propriétaire terrien a été intégré au comité de suivi des travaux de réalisation du parc à bétail.

¹⁴⁴ Rédigé par le service technique de la Mairie.

¹⁴⁵ Ainsi choisi pour son intérêt présumé à l'aboutissement de l'action du fait de son statut de boucher et de ses responsabilités au sein de l'APROVIB.

¹⁴⁶ Qui voyait dans cette marginalisation une manœuvre de l'autorité communale destinée à le priver d'éventuels avantages politiques et à camoufler d'éventuelles failles au niveau des ouvrages en cours de réalisation.

relations tendues avec la majorité communale ; puis au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MISD).

Ceci lui a valu d'être invité par l'ASNOB pour s'expliquer sur le bien fondé de ses allégations d'une part et le dépêchement d'une commission d'enquête par le MISD pour vérifier les faits reprochés d'autre part, enquête diligentée sur le terrain le mercredi 22 novembre 2006¹⁴⁷.

Certes, par redevance au Maire à qui elle doit sa création, et par peur d'attiser la tension déjà palpable au niveau de l'opinion publique, l'ASNOB s'est mise à démentir par voie radiophonique les allégations à l'origine de la démarche du Chef d'Arrondissement après une descente sur le site. En outre, l'enquête du Ministère de l'Intérieur est restée sans suite pour des raisons non élucidées, nos efforts de rencontrer des membres de la commission d'enquête s'étant révélés vains. L'entrepreneur en charge de la réalisation du château d'eau incriminé n'a pas été inquiété non plus en raison de la protection de la Renaissance du Bénin à qui il doit son positionnement.

Mais l'action de lobbying engagé par le Chef d'Arrondissement lui a valu d'être reconsidéré comme membre à part entière du Comité de suivi, et elle a contribué à jeter un discrédit sur la gestion du processus par le Maire et amplifié les rumeurs de mauvaise gestion devenues de plus en plus insistantes.

De ce qui précède, il ressort que le Comité de Suivi apparaît comme un dispositif stratégique de contrôle des dynamiques autour de la réalisation des infrastructures à Saclo aussi bien pour le 2^{ème} adjoint au Maire que pour le Chef d'Arrondissement de Saclo. D'où la volonté de contrôle de part et d'autre. Ceci renvoie à l'opinion de Cadiou (2001 : 88) d'après qui les dispositifs d'action constituent autant de ressources promotionnelles (à effet de pouvoir).

Le second défi de cet épisode était de convaincre ou de contraindre les commerçants de bovins peulhs à rejoindre le site de Saclo. Pour y parvenir, le maire opte pour deux stratégies complémentaires. Il engage des négociations directes avec les commerçants peulhs en mobilisant les progrès enregistrés dans l'aménagement du nouveau site. Il tente parallèlement de contourner les peulhs en cherchant à utiliser contre eux les propriétaires du site de Kpètèmè. Afin de mettre toutes les chances de son côté dans cette dernière stratégie, l'autorité communale intègre au titre des acteurs de la négociation, le Roi Béhanzin d'Abomey en raison des liens de parenté entre ce dernier et les propriétaires du site et du pouvoir social que cette autorité traditionnelle est censée détenir sur ces derniers. Il s'est également appuyé sur Dah Mèdjômè, membre de l'ASNOB¹⁴⁸, ressortissant de la lignée des ancêtres historiques des habitants d'Abomey et présenté comme jouissant d'un grand respect au plan local. Jusque-

¹⁴⁷ Voir également http://www.sonangnon.net/actualites/2006/novembre/intlematinal2311_1.php

¹⁴⁸ Et jouissant d'une notoriété exceptionnelle tant au sein des populations d'Abomey que de Bohicon.

là absents de l'action de transfert du parc à bétail, ces deux autorités traditionnelles y sont invitées en raison des défis de l'action et de leur proximité avec l'autorité communale ; elle-même ressortissante de la lignée royale. Mais contrairement aux attentes du Maire, les promesses successives du Roi n'ont pas été tenues en raison entre autres de l'effet inhibiteur de la proximité des propriétaires du site de Kpètèmè avec le Roi Béhanzin qui a préféré privilégier ses sujets directs au Maire et à Dah Mèdjômè. Certes, le Maire aurait pu opter pour un passage en force. Mais il était handicapé par ses liens familiaux avec le Roi Béhanzin en raison de son origine aboméenne et de son appartenance à la lignée des princes d'Abomey. En résumé, les interdépendances filiales se sont avérées inhibitrices pour le Maire dans l'action de transfert du parc à bétail. Elles apparaissent dans ce cas comme un biais pour la décentralisation.

Rassurés par la fidélité des propriétaires du site de Kpètèmè et forts de leur pouvoir de client à un stade présenté comme un point de non retour (compte tenu du niveau d'avancement des travaux), les commerçants Peulhs ont plutôt transformé les négociations en une occasion de surenchère. Ils exigent d'une part la réalisation d'une mosquée, exigence légitimée par la religion qu'ils ont en partage, en l'occurrence l'islam et l'éloignement du site de Saclo, leur nouvel espace de travail de leur lieu d'habitation. A cette invitation de la religion dans l'action publique, s'est ajoutée une seconde exigence, la réalisation d'abris pour repos. Le nouveau défi pour le Maire et son équipe était alors de trouver le financement complémentaire pour ces infrastructures non prévues au projet initial, une sorte d'élasticité de l'action publique. Ce défi a été relevé avec la complicité du Préfet grâce à qui un financement PIP (Projet d'Investissement Public) de 17 millions de F CFA initialement destiné à la réalisation d'un module de classe d'école primaire a été réaffecté au profit du nouveau parc à bétail en construction. Ceci témoigne à la fois des interdépendances verticales (Maire et Préfet) et horizontales (concurrence intersectorielle, les ressources destinées au secteur de l'enseignement primaire ayant été déroutées vers la réalisation des infrastructures du parc à bétail) liées à l'action publique. Brunet-Jailly et Martin (2012 : 27) enseignent que le contrôle des relations fiscales et financières permet à l'Etat fédéral australien d'imposer ses vues dans les relations intergouvernementales. Ce scénario montre que ce même contrôle permet à la tutelle de se rendre utile face au défi de financement dans l'action publique dans certaines conditions.

👉 *Episode2 : Que retenir*

Contrairement à l'esprit de la décentralisation, l'échelle d'Arrondissement s'avère structurante comme l'illustre la pratique d'une règle non écrite de "chef de terre" dont bénéficie les chefs d'Arrondissement, ressource qui assure à l'élu de Saclo sa place dans le Comité de suivi des travaux. Il s'agit d'une sorte d'appropriation locale de la décentralisation.

De 11, le nombre de participants à l'action est passé à 17 avec cet épisode (voir tableau n°23 ci-après), une augmentation qui s'est accompagnée d'un élargissement du nombre d'échelles impliquées dans l'action avec notamment l'intervention du MISD, un participant relevant de l'échelle nationale. A cet élargissement s'est ajoutée une densification des participants de l'échelle communale dont l'effectif est passé de 2 à 9. Les défis de l'action et les besoins en stratégies pour y faire face et la résurgence des enjeux en raison de l'étape atteinte dans l'action apparaissent comme étant les principaux facteurs d'accès à l'action publique.

Tableau 23 : Evolution des participants à l'action de transfert du parc à bétail, de l'épisode1 à l'épisode2

Catégories administratives	Echelles	Participants	Episode1	Episode2
Etatique/public	Nationale	Commission d'enquête du MISD		x
	Régionale (infranationale)	Préfet (tutelle)	x	x
	Communale	Conseil Communal	x	
		Majorité communale RB	x	
		Maire Tomanaga	x	x
		Chef de circonscription urbaine de Bohicon (Hedji Antoine)	x	
	Infracommunale	Chefs d'Arrondissement de Sodohomè	x	
		Chefs d'Arrondissement de Saclo	x	x
Mixte (public-privé)	Communale	Comité de suivi des travaux de réalisation du parc à bétail		x
Non étatique	Nationale	Parti de la Renaissance du Bénin		x
	Régionale (infranationale)	Roi d'Abomey		x
	Communale	Radio Carrefour	x	x
		Radio Trait d'Union		x
		Grogneurs	x	x
		Associations de développement de Bohicon	x	
		Association des commerçants peulhs	x	x
		Responsables de périmètres		x
		Association des sages et notables de Bohicon (ASNOB)		x

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Episode1</i>	<i>Episode2</i>
		Propriétaires du site de Kpètèmè		x
		Dah Mèdjômè		x
	Infracommunale	Population riveraine du parc	x	x
	Autre	Entrepreneur		x
Total			12	17
Nouvelles entrées				10
Anciens participants				7
Nouvelles sorties				5

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

Cinq participants à l'épisode1 sont sortis avec cet épisode. Vaincu par son rival dans le choix du site devant abriter le nouveau parc à bétail au cours de l'épisode antérieur, le chef d'Arrondissement de Sodohomè n'avait plus un enjeu spécifique dans l'action de transfert du parc à bétail : d'où son retrait. L'association de développement de Bohicon s'est éclipsée après la mise à l'agenda gouvernemental. Quant au Chef de circonscription urbaine, son départ s'explique essentiellement par les effets mécaniques de la réforme de décentralisation, en l'occurrence l'interdiction de candidature faite aux administrateurs à la tête des sous-préfectures et circonscriptions urbaines aux premières élections communales de 2003. C'est donc à la fois en raison des *outcomes* de l'épisode antérieur, de la disparition des enjeux en raison de ces mêmes *outcomes* et des dispositions institutionnelles dues à la décentralisation et accompagnant les premières élections communales au Bénin que ces acteurs présents durant l'épisode1 se sont éclipsés. Quant aux nouveaux participants majoritairement constitués des acteurs non-étatiques (cf. figure n° 21 ci-dessus à droite), ils sont au nombre de dix.

A la dépendance entre acteur public local et commerçants peulhs enregistrée au cours de l'épisode précédent lors de la mise à l'agenda, s'est ajoutée une interdépendance structurée par les divergences d'objectifs et donc de défis entre les deux participants. Les relations horizontales alimentées par le chantage des commerçants peulhs ont engendré une dépendance de l'acteur public local avec l'autorité de tutelle grâce à qui il a pu mobiliser le financement pour la réalisation d'infrastructures complémentaires. A ces nouveaux liens, dépendances ou interdépendances, il faudrait en ajouter d'autres. Il s'agit d'une part des "liens obligatoires" entre la majorité communale et son opposant n°1 en vertu du "droit de chef de terre", ressource de pouvoir en partie créée par une appropriation locale du modèle de décentralisation béninois. A son tour, le chef d'Arrondissement de Saclo, de par le défi lancé au Maire, a contribué à l'émergence d'une interdépendance entre ce dernier et la chefferie traditionnelle, participant absent du premier épisode. Il a par la même occasion contribué à l'émergence d'une interdépendance entre l'autorité communale et le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MISD).

Outre les *outcomes* de l'épisode antérieur, la filiation familiale, le droit de chef de terre, le droit de parole, la religion, la capacité de chantage, la complicité avec la tutelle, les failles de l'action publique et le degré de contrôle d'un organe de pouvoir décentralisé apparaissent comme les nouvelles ressources politiques de pouvoir activées par les uns et les autres pour atteindre leurs objectifs respectifs.

Signalons que la filiation s'est invitée dans l'action publique, une source de dépendance extérieure à l'action qui a limité les marges de manœuvres du Maire dans l'exercice de son pouvoir de mise en œuvre tel que le lui reconnaît la décentralisation au Bénin. Preuves de l'effet structurant de la dimension personnelle du détenteur du pouvoir de mettre en œuvre et de ce que la décentralisation interagit avec le contexte dans lequel il intervient. Au-delà de ce facteur encadrant, il s'agit de façon générale des relations sociales entre participants.

4.4.5. Episode3 : Rendre fonctionnel le marché à bétail, phase2

A l'instar du précédent épisode, celui-ci a aussi pour objectif de rendre fonctionnel le nouveau parc à bétail. Ce qui s'écarte a priori de notre conception d'épisode déclinée à la section 1.6. Mais il s'en distingue par deux changements majeurs. Il y a d'une part la promotion du premier adjoint durant l'épisode antérieur au poste de Maire, développement consécutif au départ de son prédécesseur pour l'Assemblée Nationale où il siège désormais en tant que député RB suite aux élections législatives de 2007. Il y d'autre part l'arrivée d'une nouvelle figure au poste de premier Adjoint, en l'occurrence un représentant de l'opposition modéré et membre de la communauté peulh. Ce rapprochement fait suite à la dissolution de l'Union pour le Bénin du Futur (UBF) suite au départ du Président Kérékou qui ne pouvait plus se représenter en raison de la limitation de mandat imposée par la constitution béninoise. Certes, à l'instar de son prédécesseur, le nouveau titulaire du poste de Maire a poursuivi les négociations avec les commerçants peulhs. Mais en rupture avec le passé, il place ces négociations sous la direction d'un comité en charge de rendre fonctionnel le nouveau parc à bétail, comité présidé par le nouveau premier Adjoint. Justifiée entre autres par la délégation de pouvoir dont il jouit de la part du Maire, la promotion d'un peulh à la tête de cet instrument était présentée comme devant faciliter les discussions avec les commerçants peulhs avec qui le premier adjoint au Maire partage une certaine proximité en raison de leur appartenance ethnique (au sens administratif du terme) commune. Il écarte par ailleurs des négociations le Roi d'Abomey, peu encouragé par sa contribution jugée décevante aux objectifs de l'épisode antérieur. Le choix du nouveau Maire a été facilité par l'absence de filiation familiale et d'autres formes de liens entre lui et ce dernier, ce qui n'était pas le cas de son prédécesseur. Conséquence logique de ce choix du nouveau titulaire du poste de Maire, Dah Mèdjômè a été également sorti du jeu tout comme les propriétaires du site de Kpètèmè. Ceci illustre à la fois de

l'effet Maire sur le droit d'accès à l'action publique et de la dimension individuelle des interdépendances qui se nouent au niveau communal à travers l'action publique. Autrement dit, on se trouve dans un scénario de mêmes règles mais de mise en œuvre différente selon les contextes.

En dépit de ces changements, de nombreuses séances de discussions entre le Comité sus-référencé et les commerçants peulhs d'une part et entre ces derniers et le Maire d'autre part, le nouveau Maire n'a pas obtenu de résultats concrets avec les commerçants. Ces derniers ont été encouragés par les présumés propriétaires du site de Kpètèmè désormais animés par un désir de vengeance en raison de leur mise à l'écart des négociations par le nouveau Maire. Certes, à la différence de l'épisode antérieur, les commerçants peulhs ont fait de nombreuses promesses de rejoindre le parc à bétail de Saclo, promesses publiquement relayées par le Maire à plusieurs occasions sur les radios locales et la télévision carrefour. Sollicité par le Maire discrédité aux yeux de l'opinion publique et affaibli pour avoir publiquement et à de multiples occasions relayé les promesses des peulhs non honorées par ces derniers, le Préfet ne parvint guère à faire évoluer la position des commerçants peulhs restés indifférents à ses deux ultimatums de déguerpissement. En effet, un ultimatum de déguerpissement de 72 heures a été donné aux commerçants peulhs par l'autorité de tutelle, délai prolongé de quinze jours à leur propre demande. Mais les commerçants peulhs n'ont pas rejoint le nouveau site. Ceci a contribué à donner un avantage psychologique aux commerçants peulhs sur le Maire comme en témoignent ces propos de l'un de leurs responsables *"Le Préfet est le chef du Maire. Nous avons réussi à lui résister. Ce n'est pas du Maire que nous allons avoir peur"*¹⁴⁹. La faiblesse de l'administration déconcentrée, elle-même révélatrice de la faiblesse de l'Etat a donc affecté l'autorité communale, développement consécutif à cette sollicitation infructueuse de l'intervention de l'autorité de tutelle.

Face à cette impasse et après une série de négociations supplémentaires sans résultats, l'autorité communale opte pour un déguerpissement militarisé des commerçants peulhs. Cette opération a été menée le 25 juillet 2007 sous la direction du premier Adjoint au Maire. A priori ambigu en raison de l'appartenance ethnique commune que partage ce dernier avec les commerçants peulhs, le choix du Maire repose sur deux raisons majeures : se protéger des effets néfastes éventuels d'une opération risquée et à issue incertaine puis mettre à profit la motivation du premier adjoint. En effet, interpellé par le Maire à l'une des séances de négociation avec les Peulhs suite à un accident impliquant un bœuf et ayant causé des dégâts corporels, un des commerçants peulhs présents aurait répondu spontanément *'Ne l'avons-nous pas soigné, Monsieur le Maire'*. Se déclarant bouleversé par cette absence de compassion et cette arrogance pour reprendre les propres termes du premier adjoint au Maire, ce dernier se résout alors à s'investir de toutes ses forces pour faire aboutir l'action

¹⁴⁹ Cela veut dire qu'il n'y a de reconnaissance du pouvoir du maire, donc de légitimité de sa décision.

de transfert du parc à bétail vers la périphérie. Ce qui témoigne d'un conflit entre ethnie au sens administratif et l'identité personnelle et contraste avec les thèses clientélistes sur base ethnique couramment véhiculées. Le premier adjoint s'est ainsi laissé découvrir par le Maire qui a voulu mettre à concours cette motivation. De façon non intentionnelle, les commerçants de bétail peulhs ont donc concouru à l'émergence d'une conviction au niveau du premier adjoint, une sorte de pouvoir symbolique.

Précisons que l'acceptation de cette responsabilité par l'adjoint au Maire s'explique en partie par le soutien dont il bénéficie de la part d'un groupe de sages de sa communauté ethnique. A cela il faudrait ajouter désormais sa faible dépendance de l'électorat peulhs en raison de son adhésion à la Renaissance du Bénin depuis le rapprochement politique survenu en 2007. Ce qui devrait lui assurer sa réélection en tant que conseiller communal, une sorte de glissement dans les liens politiques qui se répercutent sur l'action publique comme en témoigne son engagement contre les intérêts de sa communauté ethnique dans le présent cas.

Afin de mettre toutes les chances de son côté, ce n'est que la veille de cette opération que le Maire en a prévenu les commerçants peulhs. En agissant ainsi, l'autorité communale espérait pousser les Peulhs dans leurs derniers retranchements afin de limiter leur choix à sa seule préférence. Le défi pour les commerçants de bétail peulhs était de trouver une option alternative dans un délai court face à l'injonction de l'autorité communale. Le recours à la répression a été soutenu et facilité par le Préfet en raison de sa propre expérience avec les peulhs dans la présente action publique, expérience précédemment relatée.

Mais contrairement à l'objectif du Maire, les peulhs ont, en moins de 24 heures, trouvé une autre alternative que de se plier à la volonté de l'acteur public communal. Actionnant ses relations avec le Maire de Djidja, le responsable de l'association des commerçants peulhs obtint l'accord de ce dernier pour installer les siens dans Avokanzoun, un village de Djidja limitrophe de l'Arrondissement d'Avogbana. Outre les relations personnelles entre les deux hommes, la rapidité de cet accord tient essentiellement aux retombées fiscales attendues par Djidja qui passe pour l'une des communes ayant le plus faible niveau de recettes propres à l'échelle du département du Zou. Il convient de faire remarquer que cet effet du repli des peulhs dans la Commune voisine de Djidja témoigne de la force structurante des limites administratives, élément savamment exploité par ces derniers pour se soustraire à la puissance publique locale de Bohicon. C'est à un "durcissement de la frontière (Wardell et Lund, 2004) intercommunale qu'on a assisté durcissement en raison des enjeux de l'action de déplacement du parc à bétail pour les différentes parties prenantes et pour le Maire de Djidja.

C'est ainsi que l'ensemble des commerçants peulhs parvint à évacuer leur cheptel sur la localité d'Avokanzoun avant le lever du jour. Certes, mise sous

pression par cette issue non anticipée, l'autorité communale a sollicité le chef d'Arrondissement d'Avogbana pour bloquer la progression des Peulhs, (localité devenue point de passage obligé des peulhs en colère vers leur nouvelle destination). Mais ce dernier s'est opposé à la volonté du Maire. Pour justifier son refus, l'élus local¹⁵⁰ s'est appuyé sur la disposition de libre circulation des personnes et des biens et les craintes d'affrontement avec les peulhs réputés particulièrement courageux et violents. Les qualités ou défauts attribués à tort ou à raison aux peulhs se sont avérés comme des ressources symboliques dissuasives grâce auxquelles l'idée d'entraver leur progression a été abandonnée à l'avance. Il est remarquable de faire observer que c'est dans l'Arrondissement d'Avogbana qui ne représente que 5% de la population de Bohicon que l'autorité communale a voulu trouver le rempart contre le déplacement des commerçants peulhs, une position géostratégique temporairement acquise par ce territoire politique du fait de son positionnement sur la trajectoire des peulhs en colère. Cette ressource est temporaire puisqu'elle n'existe que le temps qu'a duré le transit des peulhs à travers cette localité.

Que retenir de l'épisode3 ?

L'action de transfert du parc à bétail a enregistré 8 nouveaux et la sortie de 6 participants avec cet épisode (cf. tableau n°24 ci-après). Elle a été marquée notamment par le renouvellement du personnel politique communal, l'émergence du Chef d'Arrondissement d'Avogbana, d'un nouvel acteur étatique relevant de l'échelle nationale (les forces de l'ordre) et celle d'un acteur "régional" en la personne du Maire de la Commune de Djidja. Certes, à l'instar de son homologue de Bohicon, le Maire de Djidja est aussi un acteur communal au plan administratif. Mais le cadre dans lequel il est intervenu dans l'action de même que la nature de son intervention fait de lui un acteur régional de fait pour la Commune de Bohicon. Confronté à la résistance des commerçants peulhs, le Maire de Bohicon a dû faire recours aux forces de l'ordre. Quant au Maire de Djidja, il a profité d'une fenêtre d'opportunité née de la profondeur des désaccords entre l'autorité communale de Bohicon et les commerçants peulhs. Quant au premier adjoint au Maire, son intervention dans l'action résulte d'une conjonction de facteurs : le défi de l'action publique, la capacité perçue en ce dernier à contribuer à relever le défi en raison de sa proximité avec les commerçants peulhs, un changement politique au niveau national et le départ du premier Maire de Bohicon pour l'Assemblée Nationale. Ce qui a entraîné à son tour l'émergence du groupe des sages et notables peulh dans l'action, acteur avec qui l'élus partage des liens. Mais cela a été également suivi d'une réduction

¹⁵⁰ En fait, comme on le verra dans l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon, le Chef d'Arrondissement d'Avogbana, Conseiller indépendant au sein du Conseil Communal de Bohicon durant la mandature 2003-2008 voulait abriter le siège du parking gros-porteurs. Mais il en a été empêché par la majorité communale "Renaissance du Bénin" qui a préféré à Avogbana Saclo, un Arrondissement dirigé par un élu RB. L'action de transfert du parc à bétail a offert à l'élus d'Avogbana ainsi frustré une opportunité de revanche. Une sorte de malchance qui témoigne d'un effet de télescopage entre actions publiques.

de la dépendance du premier adjoint au Maire de l'électorat peulh. L'alternance à la tête du Conseil Communal consécutive à ce départ a également entraîné la sortie de certains participants à l'épisode précédent, en l'occurrence le Roi d'Abomey et Dah Mèdjômè, acteurs avec qui le nouveau Maire paraît peu lié socialement. Cela dit, la seule volonté d'exclusion du Maire ne suffit à elle seule à sortir un participant de l'action comme l'enseigne l'activisme des propriétaires du site de Kpètèmè à partir de l'ombre. Autant le défi constitue un facteur d'entrée, autant sa fin entraîne la sortie de l'action publique. C'est ce qui explique la sortie de l'ASNOB et du MISD, acteurs précédemment sollicités dans le litige ayant opposé le Chef d'Arrondissement de Saclo au Comité de suivi des travaux et au Maire durant le précédent épisode.

Tableau 24 : Evolution des participants à l'action de transfert du parc à bétail, de l'épisode1 à l'épisode3

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3
Etatique/public	Nationale	Commission d'enquête du MISD		x	
		Forces para-commandos (agents)			x
	Régionale	Préfet (tutelle)	x	x	x
		Maire Djidja*			x
	Communale	Conseil Communal	x		
		Majorité communale RB	x		
		Maire Paulin Tomanaga	x	x	
		Maire Luc Atropo			x
		Chef de circonscription urbaine de Bohicon (Hedji Antoine)	x		
		Sani MAMA, premier Adjoint au Maire			x
		Groupe de sages de la communauté peulh			x
	Infracommunale	Chefs d'Arrondissement de Sodohomè	x		
		Chefs d'Arrondissement de Saclo	x	x	x
		Chefs d'Arrondissement d'Avogbana			x
Mixte (public-privé)	Communale	Comité de suivi des travaux de réalisation du parc à bétail		x	x
		Comité chargé de rendre fonctionnel le parc à bétail			x
Non étatique	Nationale	Parti de la Renaissance du Bénin		x	
	Régionale (infranationale)	Roi d'Abomey		x	
	Communale	Radio Carrefour	x	x	x
		Radio Trait d'Union		x	x
		Télévision Carrefour			x
		Grogneurs	x	x	x
		Associations de développement de Bohicon	x		

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3
		Association des commerçants peulhs	x	x	x
		Responsables de périmètres		x	x
		Association des sages et notables de Bohicon (ASNOB)		x	
		Propriétaires du site de Kpètèmè		x	x
		Dah Mèdjômè		x	
	Infracommunale	Population riveraine du parc	x	x	x
	Autre	Entrepreneur		x	x
Total			12	17	19
Nouvelles entrées				10	8
Anciens participants				7	11
Nouvelles sorties				5	6

* : Au sens d'acteur non communal de Bohicon

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

En dépit des multiples stratégies qu'il a développées¹⁵¹, stratégies alimentées par sa position, ses prérogatives, l'expérience de son prédécesseur et l'absence de liens filiaux avec certains participants ayant des enjeux divergents des siens dans l'action, le Maire n'a pas réussi à atteindre l'objectif assigné à cet épisode. Usant de la ruse, actionnant leur capacité de chantage, leurs relations sociales, profitant d'une fenêtre d'opportunité, aidés par leurs ressources dissuasives (réputation violence), le durcissement des limites intercommunales et les antécédents entre le Chef d'Arrondissement de Saclo et l'autorité communale, les commerçants peulhs ont échappé à l'emprise de cette dernière. La libre circulation des personnes et des biens, la force des limites administratives, les effets collatéraux de l'action de transfert du parking gros-porteurs sont apparus comme les facteurs structurels de l'exercice du pouvoir au cours de cet épisode. A cela, il faut ajouter la défragmentation du paysage politique communal suite à la disparition de l'Union pour le Bénin du Futur (UBF) au plan national, changement sans lequel le rapprochement entre la majorité communale RB et Sanni MAMA aurait été difficile à envisager. Ceci témoigne de l'effet structurant des dynamiques nationales sur le local.

Enfin, contrairement à l'esprit des dispositions de la loi sur la décentralisation, le Préfet s'est impliqué dans la mise en œuvre de l'action à la demande du Maire. Certes, cette intervention n'a pas produit l'effet escompté. Elle s'est au contraire traduite par l'affaiblissement de l'autorité de tutelle et par effet d'entraînement

¹⁵¹ Prise en compte de la dimension ethnique de la problématique du parc à bétail, mise à l'écart de certains participants au précédent épisode, renforcement de la négociation avec les commerçants peulhs à travers un comité, recours à l'autorité de tutelle, recours à la violence légitime, "stratégie d'étranglement", le faire-faire, etc.

celui du Maire aux dires des peulhs¹⁵². Mais il paraît difficile de dire si cela s'est traduit par un renforcement des commerçants peulhs.

4.4.6. Episode4 : Post-déguerpissement

Handicapé par l'installation des peulhs dans la Commune de Djidja avec le soutien intéressé du Maire de cette commune comme *outcome* inattendu de l'épisode précédent, l'autorité communale de Bohicon a revu ses objectifs à la baisse. Il a en effet opté de convaincre à présent une partie des peulhs à revenir sur le parc à bétail de Saclo. Pour y parvenir, le Maire a combiné deux stratégies complémentaires et ambiguës. Il a, d'une part, mis à contribution les responsables peulhs régionaux à travers l'organisation d'une réunion régionale réunissant les commerçants peulhs de Bohicon, les responsables peulhs des autres départements du Bénin concernés par la filière bovine et les responsables peulhs des pays de l'Hinterland (Niger, Burkina Faso, Mali) et ceux du Nigéria. L'idée était de tirer profit du pouvoir social que ces derniers sont censés détenir sur les commerçants peulhs de Bohicon en raison de la nationalité qu'ils ont en partage avec la majorité des peulhs de Bohicon et des présumés liens sociaux qui réuniraient les peulhs ressortissants d'un même pays. Il s'est d'autre part appuyé sur les vieilles divisions internes aux commerçants peulhs. Une nouvelle organisation a été mise en place à cet effet par arrêté du Maire¹⁵³, le comité de défense des éleveurs peulhs, tactique grâce à laquelle il a enrôlé certaines figures clé de cette communauté, en particulier l'ex-secrétaire du bureau de l'association des commerçants peulhs qui en a été promu Secrétaire..

Au mois d'août 2009¹⁵⁴, un groupe de 50 commerçants peulhs [(dont 40 non béninois), soit environ 8% de l'effectif global des peulhs avec une part de l'offre de bétail estimée à 5%] dirigé par l'ex-secrétaire rejoint le parc de Saclo. Il fallut donc attendre 24 mois après le déguerpissement militarisé pour voir cette infrastructure accueillir ses premiers utilisateurs. Conséquence logique de cet *outcomes*, les liens entre peulhs "rebelles" et ceux restés à Avokanzoun ont été réduits alors que ceux entre l'autorité communale et les rebelles se sont consolidés. Il est difficile d'isoler l'effet de chacune de ces stratégies séparément.

Quoique modeste, cette victoire de l'autorité communale de Bohicon a déclenché des représailles de la part du camp d'Avokanzoun. Dans le but d'asphyxier Saclo, les commerçants peulhs restés à Avokanzoun ont amplifié la vente à crédit de bovins et entrepris une campagne de désinformation systématique destinée à

¹⁵² De la même manière, la réduction de la dépendance électorale du premier adjoint des commerçants peulhs s'est maintenue en raison de ses nouveaux liens politiques avec le parti la Renaissance du Bénin.

¹⁵³ Cf. arrêté communal n°4D/034/MCB/SG/SA en date du 09 avril 2009.

¹⁵⁴ Le retour d'une partie des peulhs commerçants à Saclo s'est accompagné d'un renforcement des clivages entre les deux associations de bouviers de la ville. L'association mère des bouchers de Bohicon dont le président occupe aujourd'hui la responsabilité de gestionnaire du parc à bétail de Saclo s'est replié sur ledit parc pour ses approvisionnements en bétail alors que l'association rivale s'est maintenue à Avokanzoun, motivée à la fois par le niveau de l'offre plus élevé sur ce parc et par la persistance des rancœurs toujours vives entre les deux organisations.

priver les dissidents de leurs anciens clients non informés de leur nouvelle position. Ils ont été aidés dans cette stratégie par plus de 2 ans d'accommodation de la totalité des clients au parc d'Avokanzoun et la faiblesse de l'offre de Bovins à Saclo.

En réaction à cette concurrence commerciale, l'autorité communale dans Bohicon fut contrainte d'exonérer du droit de parage les commerçants peulhs opérant sur le parc à bétail de Saclo. Elle a en outre envisagé l'octroi de crédit aux commerçants peulhs ayant rejoint Saclo. Mais l'initiative n'a pas connu d'aboutissement, le Maire ayant été dissuadé par les risques d'impayés et par sa faible marge de manœuvre en matière de recouvrement en raison des nationalités étrangères de la plupart des commerçants peulhs. Cette guerre commerciale a entraîné un alignement des deux associations rivales de bouchers restées jusqu'ici en marge de la lutte entre les principaux protagonistes de l'action de transfert du parc à bétail. L'association mère des bouchers s'est ralliée au parc de Saclo en raison de la proximité de son responsable avec le Conseil Communal de Bohicon et de son niveau d'implication dans cette action (2^{ème} adjoint au Maire au moment du déclenchement effectif de l'action de transfert et président du Comité de Suivi des travaux d'aménagement). Quant à l'aile dissidente de l'APROVIB, elle a continué de s'approvisionner sur le parc d'Avokanzoun. Mais en dépit de cette contre-offensive et de braquages dont le parc d'Avokanzoun a fait l'objet¹⁵⁵, le parc de Saclo est sorti affaibli de cette concurrence. Des 50 commerçants peulhs ayant rejoint ce parc, 40 sont retournés à Avokanzoun. Ils y ont été contraints par la mévente résultant de l'isolement de plus en plus fort imposé par le parc rival et la pression de leurs compatriotes restés à Avokanzoun, situation en face de laquelle l'acteur public dans Bohicon est resté impuissant.

Certes, dans cette bataille commerciale, le parc de Saclo a eu de la chance. En effet, handicapé par sa faible visibilité commerciale en raison de difficultés d'accès à son site de vente, le Projet d'Appui aux Filières Lait et Viandes (PAFILAV), un projet gouvernemental de promotion de l'élevage bovin a choisi de positionner son stock de bovins sur le parc de Saclo. Choix en partie justifié par la collaboration historique entre cette structure et les bouchers de Bohicon. Mais cet apport n'a pas contribué à faire la différence en raison de son caractère très modeste : 184 têtes de bovins en deux vagues.

¹⁵⁵ Le parc d'Avokanzoun a fait l'objet de quatre braquages en 5 ans d'existence. Un de ces braquages s'est déroulé sur le parc même, obligeant depuis lors les responsables à recourir aux forces de l'ordre pour assurer la sécurité dudit parc. Quant aux trois autres, ils ont visé des commerçants peulhs ou leurs clients sur le tronçon menant sur le parc. Cela n'a pas eu d'impact sur les rapports de force entre les deux parcs rivaux.

☞ *Que retenir de l'épisode4*

De 19, l'effectif des participants s'est est retombé à 12 entre l'épisode 3 et l'épisode4 (cf. tableau n°25 ci-après). Cette baisse s'explique d'une part par la sortie des médias et des grogneurs pour qui la fermeture du parc de Kpètèmè enregistrée à l'issue du précédent épisode est un résultat en soi. Elle s'explique d'autre part par la fin de certains défis et la disparition de certains enjeux enregistrés durant l'épisode précédent, ce qui a rendu peu pertinent le maintien de certains participants comme les forces de l'ordre et les propriétaires du site de Kpètèmè. Pour ces derniers, l'émergence du site d'Avokanzoun marque la fin de tout espoir quant au site de Kpètèmè. Quant au Chef d'Arrondissement de Saclo, sa sortie est en partie liée à son échec aux élections communales d'avril 2008, scrutin à l'issue duquel il fut battu dans son territoire politique par un candidat de la Renaissance du Bénin¹⁵⁶.

Tableau 25 : Evolution des participants à l'action de transfert du parc à bétail, de l'épisode1 à l'épisode4

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4
Etatique/public	Nationale	Commission d'enquête du MISD		x		
		Forces para-commandos (agents)			x	
		PAFILAV				x
	Régionale	Préfet (tutelle)	x	x	x	
		Maire Djidja*			x	x
	Communale	Conseil Communal	x			
		Majorité communale RB	x			
		Maire Paulin Tomanaga	x	x		
		Maire Luc Atropo			x	x
		Chef de circonscription urbaine de Bohicon (Hedji Antoine)	x			
		Sani MAMA, premier Adjoint au Maire			x	x
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement de Sodohomè	x			
		Chef d'Arrondissement de Saclo	x	x	x	
		Chefs d'Arrondissement d'Avogbana			x	
Mixtes (public-privé)	Communale	Comité de suivi des travaux de réalisation du parc à bétail		x	x	
		Comité chargé de rendre fonctionnel le parc à bétail			x	x
Non étatique	Régionale/supranationale	Responsables peulhs des pays de l'Hinterland				x

¹⁵⁶ Son homologue de Sodohomè avec qui il discuté le siège du parc à bétail a subi le même sort lors de ces élections. Mais à la différence du Chef d'Arrondissement de Saclo, c'est celui qui l'a hissé au rang d'élu local en 2003 qui l'a évincé.

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4
	Nationale	Parti de la Renaissance du Bénin		x		
	Régionale (infranationale)	Roi d'Abomey		x		
	Communale	Radio Carrefour	x	x	x	
		Radio Trait d'Union		x	x	
		Télévision Carrefour			x	
		Grogneurs	x	x	x	
		Associations de développement de Bohicon	x			
		Association des commerçants peulhs	x	x	x	x
		Responsables de périmètres		x	x	
		Association des sages et notables de Bohicon (ASNOB)		x		
		Propriétaires du site de Kpètèmè		x	x	
		Dah Mèdjômè		x		
		Groupe de sages de la communauté peulh			x	x
		Comité de défense des peulhs				x
		Aile dissidente de l'association des commerçants peulhs				x
		APROVIB				x
		Association des bouviers ²				x
	Infracommunale	Population riveraine du parc	x	x	x	
	Autres	Entrepreneur		x	x	
Total			12	17	19	12
Nouvelles entrées				10	7	6
Anciens participants				7	11	6
Nouvelles sorties				5	6	12

Source : Analyse longitudinale des résultats d'épisodes de l'action de transfert du parc à bétail

Les nouveaux défis ont également justifié de la part du Maire l'enrôlement des responsables régionaux peulhs et la création d'une nouvelle structure des commerçants peulhs, création qui a consacré la fragmentation au sein de cette communauté. Au défi de l'action et les stratégies y afférentes, il faut ajouter l'opportunisme comme facteur d'entrée, moyen grâce auquel le PAFILAV et les associations de bouchers jusque-là en marge de l'action sont intervenues. Précisons que tout ceci a été favorisé par la fragmentation survenue au sein des commerçants.

A l'instar du précédent épisode, le Maire n'a pas réussi à atteindre l'objectif de viabilisation du parc à bétail de Saclo assigné à cet épisode en dépit stratégies qu'il a développées. Certes, il a réussi fragmenté les commerçants peulhs en actionnant sa position et les prérogatives qui y sont associées. Mais ses stratégies se sont heurtées à l'activisme des peulhs du parc d'Avokanzoun qui ont l'avantage de la connaissance du fonctionnement de la filière bovine, de

l'offre de bovins et du contact avec les clients, ressources dont l'activation leur a permis de faire la différence avec le parc de Saclo. Ceci a contraint en conséquence les peulhs enrôlés par le Maire à regagner le parc d'Avogbana. Tout ceci a concouru au déplacement de l'interdépendance entre l'acteur public communal et les commerçants peulhs sur le terrain commercial, les deux parties étant obligées, chacune en ce qui la concerne, de structurer ses propres stratégies en fonction de celles de l'autre. Ce qui concourt à une complexification des défis des uns et des autres. Autre type d'interdépendance survenu avec cet épisode est celle entre l'autorité communale de Bohicon et le Maire de Djidja. Cette issue a été en partie dictée par un nouveau défi de l'action publique et favorisée par la force structurante des limites administratives. Ceci a, à son tour, structuré l'action publique.

4.4.7. Typologie des participants de l'action de transfert du parc à bétail

Au total, 35 participants ont pris part à divers degrés à l'action de transfert du parc à bétail dans Bohicon. Seul un participant sur ces 36 est resté présent durant l'ensemble des épisodes, en l'occurrence, l'association des commerçants peulhs de bovins (cf. tableau n°26 ci-après).

Tableau 26 : Degré de permanence des participants à l'action de transfert du parc à bétail dans Bohicon

	Présence à				Total
	1 épisode	2 épisodes	3 épisodes	4 épisodes	
Nombre de participants	19	11	5	1	36

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

A l'inverse, 19 participants n'ont participé qu'à un seul épisode. Cette forte proportion "d'acteurs éphémères" témoigne de l'ampleur du renouvellement des participants durant l'action de transfert du parc à bétail. Les participants à l'action de transfert du parc à bétail peuvent être répartis en huit types suivant leurs rôles respectifs à travers les épisodes. Il s'agit des partisans de l'action, des facilitateurs, des prestataires, des opposants, des lobbyistes, des opportunistes, des régulateurs et des attentistes (cf. tableau n°27 ci-après).

Tableau 27 : Typologie des participants à l'action de transfert du parc à bétail

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3	Epi4
Etatiques/public	Nationale	Commission d'enquête du MISD		R*		
		Forces para-commandos (agents)			R	
		PAFILAV				Ot*
	Régionale	Préfet (tutelle)	R	R	P	
		Maire Djidja*			Ot	Ot
	Communale	Conseil Communal	P*			
		Majorité communale RB	Ot			
		Maire Paulin Tomanaga	P	P		
		Maire Luc Atropo			P	P
		Chef de circonscription urbaine de Bohicon (Hedji Antoine)	A			
		Sani MAMA, premier Adjoint au Maire			P	P
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement de Sodohomè	Ot			
		Chef d'Arrondissement de Saclo	Ot	Lb*	Lb	
		Chef d'Arrondissement d'Avogbana			Ot	
Mixtes (public-privé)	Communale	Comité de suivi des travaux de réalisation du parc à bétail		P	P	
		Comité chargé de rendre fonctionnel le parc à bétail			P	P
Non étatique	Régionale/supranationale	Responsables régionaux peulhs				F*
	Nationale	Parti de la Renaissance du Bénin		Ot		
	Régionale (infranationale)	Roi d'Abomey		O*		
	Communale	Radio Carrefour	P/Lb	P/Lb*	P/Lb	
		Radio Trait d'Union		P/Lb	P/Lb	
		Télévision Carrefour			P/Lb	
		Grogneurs	Lb	Lb	Lb	
		Associations de développement de Bohicon	P/Lb			
		Association des commerçants peulhs	A	O	O	O
		Responsables de périmètres		O	O	
		Association des sages et notables de Bohicon (ASNOB)		P		
		Propriétaires du site de Kpètèmè		O	O	

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Epi1</i>	<i>Epi2</i>	<i>Epi3</i>	<i>Epi4</i>
		Dah Mèdjômè		P		
		Groupe de sages de la communauté peulh			P	P
		Comité de défense des peulhs				Ot
		Aile dissidente de l'association des commerçants peulhs				Ot
		APROVIB				Ot
		Association des bouviers2				Ot
	Infracommunale	Population riveraine du parc	Lb	Lb	Lb	
	Autre	Entrepreneur		Pt*	Pt	
Total			12	17	18	12
<i>Partisans</i>			4	6	9	4
<i>Facilitateurs</i>			-	-	-	1
<i>Prestataires</i>			-	1	1	
<i>Opposants</i>			-	4	3	1
<i>Lobbyistes</i>			4	5	6	-
<i>Opportunistes</i>			3	1	2	6
<i>Régulateurs</i>			1	2	1	-
<i>Attentistes</i>			2	-	-	-

*P = partisans, R = régulateur, F = facilitateur, Ot = opportunistes, Lb = lobbyiste, O = opposant, Pt = prestataire, A = attentistes

Source : Analyse de résultats de recherche

Le premier épisode a enregistré six types de participants à savoir, les partisans de l'action (numériquement dominants), suivi des lobbyistes, des attentistes, des opportunistes et d'un régulateur. Au nombre de quatre, les partisans sont tous constitués d'acteurs communaux dont deux publics (Conseil Communal et Maire) et deux participants non étatiques (Radio Carrefour et Association de développement de Bohicon). Car à l'instar des populations riveraines du parc à bétail, ces deux derniers ont exercé du lobbying sur l'acteur public communal pour la mise à l'agenda. Le Chef de circonscription urbaine s'est montré attentiste face au lobbying, posture dans laquelle s'est également illustrée l'Association des commerçants durant la mise à l'agenda. Quant à l'autorité de tutelle, elle s'est illustrée dans son rôle de régulateur en conférant un caractère légal à la mise à l'agenda à travers l'approbation du Plan Communal de Développement comme le prévoit la décentralisation.

L'épisode2 a vu apparaître notamment un prestataire, quatre opposants et la disparition des attentistes, disparition consécutive au repositionnement de l'Association des commerçants peulhs de bovins comme opposante. Cette dernière a été suivie dans cette nouvelle posture par les responsables de périmètres et les propriétaires du site de Kpètèmè en raison de l'enjeu commun qui les réunit puis le Roi Béhanzin par le jeu d'alliance.

L'épisode3 a été marqué par le renforcement du camp des partisans et lobbyistes, issue consécutive notamment à l'émergence de la Télévision Carrefour et au soutien du nouveau premier adjoint au Maire, Sanni MAMA à l'action. Il a enregistré également l'émergence de deux nouveaux opportunistes, en l'occurrence le Maire de Djidja et le chef d'Arrondissement d'Avogbana qui a trouvé dans l'action de transfert du parc à bétail une occasion de vengeance contre le Maire.

Quant à l'épisode4, il a vu la prolifération des opportunistes et la disparition des lobbyistes. Le déplacement du parc à bétail du centre-ville pour Avokanzoun a privé les lobbyistes de leur argument central. En revanche, la guerre commerciale entre le parc de Saclo et celui d'Avogbana a offert une occasion aux associations de bouviers de se livrer une concurrence par parc à bétail interposé. Dans le même ordre d'idée, le Projet d'Appui aux Filières Lait et Viandes (PAFILAV) a profité de la faiblesse de l'offre de bétail sur le parc de Saclo pour y écouler son cheptel.

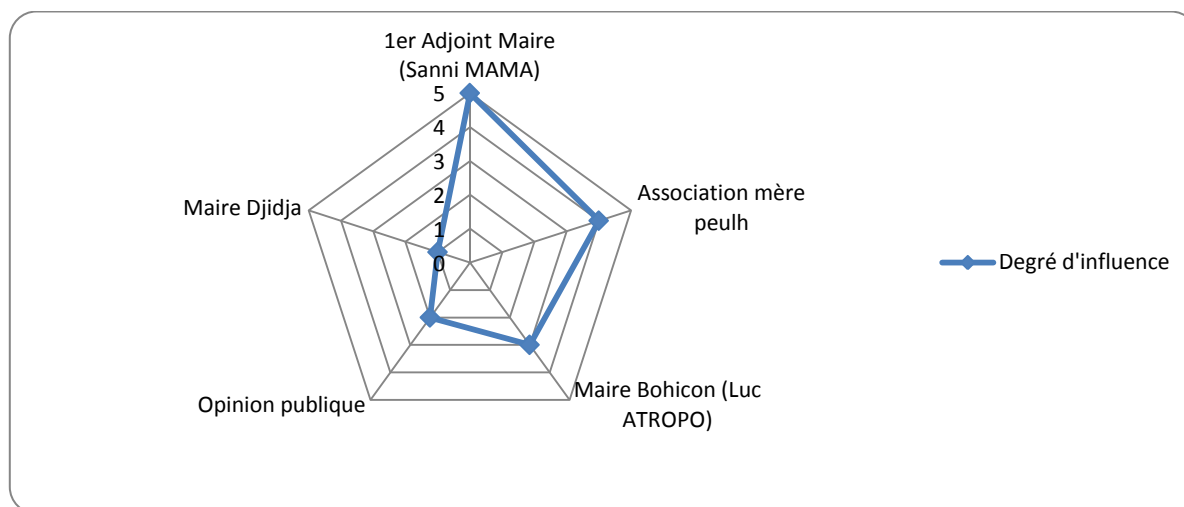
Notons que la totalité des opposants à l'action sont des associations professionnelles. Ceci n'est pas le cas pour les autres types, composés chacun d'acteurs de différentes catégories administratives et relevant de différents niveaux.

Il ressort de ce qui précède que les rôles des uns structurent ceux des autres. Ceci témoigne d'une interdépendance de rôles entre participants à l'action publique.

4.4.8. Degré d'influence des participants à l'action de transfert du parc à bétail

Comme en témoignent les résultats du ranking portant sur l'action de transfert du parc à bétail (cf. figure n°6 ci-après), le premier adjoint au Maire, l'association mère des commerçants peulhs, le Maire actuel, l'opinion publique et le Maire de Djidja apparaissent dans cet ordre comme étant les participants ayant le plus influencé l'action le processus.

Figure 6 : Degré d'influence des participants sur l'action de transfert du parc à bétail dans Bohicon



Source : Enquête 2010-2012

La position du premier adjoint au Maire tient essentiellement au fait qu'il a pris partie pour une cause publique contre sa propre communauté ethnique en conduisant en personne l'opération de déguerpissement des commerçants peulhs du centre-ville, attitude qualifiée de courageuse par certains. Ensuite, viennent sa ténacité face aux pressions de tout genre et son courage. *"Il a réussi là où le préfet a échoué et dans une certaine mesure le maire lui-même"*, illustrent spontanément certains informateurs clés.

A défaut d'atteindre leur objectif initial (maintenir le marché à bétail au centre-ville), les éleveurs peulhs ont partiellement vidé la portée de l'opération de transfert du parc à bétail et partant les enjeux de la Mairie associés à cette action. Ceci illustre le degré d'influence associé aux commerçants peulhs visiblement attachés à leur liberté de choix. Non seulement Ils ont profité de la pluralité de l'offre institutionnelle pour obtenir le règlement de leurs problèmes, mais ils ont imposé une autre décision au Maire de Bohicon. En dépit du fait que c'est lui qui a pris l'essentiel des actes administratifs dans le cadre de cette action, le Maire a été évincé par son premier adjoint plus actif que lui. La stratégie du faire-faire du Maire, choix en partie justifié par ses craintes des coûts politiques potentiels de l'action lui a été défavorable quant à l'imputation. L'opinion publique a été distinguée pour la pression psychologique qu'elle a exercée sur les élus notamment. Sans elle, rien ne prouve que le parc de Kpètèmè ne serait pas encore fonctionnel actuellement, a affirmé un des informateurs clés.

En dépit du caractère ponctuel de son intervention dans l'action de transfert du parc à bétail, le Maire de Djidja a été distingué pour son rôle stratégique sans lequel les commerçants peulhs auraient eu plus de mal à trouver une issue de sortie face à l'ultimatum de déguerpissement de la Mairie de Bohicon. Il a profité

d'une fenêtre d'opportunité pour s'imposer. Cette intrusion d'un acteur d'une autre commune constitue une première dans l'ensemble des actions analysées.

Mais le degré d'influence ainsi attribué à certains participants n'est pas aussi individuel qu'il paraît. La délégation de pouvoir dont il a bénéficié de la part du Maire a renforcé les ressources politiques du premier Adjoint, ressources politiques dont l'activation a influencé ses ressources sociales. Evidemment, pris isolément, la délégation de pouvoir et l'accès aux médias ne suffisent pas à expliquer l'influence de ce dernier sur la présente action. A cela il faudrait ajouter son charisme personnel. Mais comme en témoigne son absence de cette action au cours de la période 2003-2007, un tel charisme ne peut s'exprimer que sous certaines conditions. De par leur "arrogance" pour reprendre un jugement du premier Adjoint au Maire, certains commerçants peulhs ont, accidentellement et contre leurs propres intérêts, renforcé le stock de "ressources de savoir" de Sanni MAMA. En effet, ce dernier ne maîtrisait pas suffisamment jusque-là, l'absence de compassion de la part des commerçants peulhs d'après son propre témoignage. Ce qui, à son tour, a renforcé sa conviction dans l'action de transfert du parc à bétail. En renforçant accidentellement le stock de ressources de certains, de telles interactions involontaires entre ressources de pouvoir de la part de différents participants à l'action témoignent d'une forme d'interdépendance non intentionnelle entre ces derniers. Autre indicateur montrant que le pouvoir attribué à ces participants est en partie le résultat d'une production sociale est le degré d'interdépendance qui les lie aux autres. Ceci dénote du caractère précaire et dynamique de l'équilibre de pouvoir ayant émergé de cette action. Ces résultats doivent donc être situés dans le temps et reliés à la subjectivité des informateurs clef grâce à qui ils ont été obtenus.

4.4.9. Conclusion : Transfert du parc à bétail et pouvoir

Multi-échelles, l'action de transfert du parc à bétail a mis en interaction les détenteurs du pouvoir décentralisé (Conseil Communal, majorité communale, Maires, Chefs d'Arrondissement, commission communale de passation de marchés, administration communale), les représentants ou structures de l'Etat central (Préfet, forces de l'ordre, PAFILAV), les formes de pouvoir préexistant (partis politiques, associations professionnelles, chefferie traditionnelle) et des acteurs qu'on pourrait considérer comme produits par l'action elle-même ou spécifiquement créés pour la circonstance (aile dissidente de l'association des marchands de bovins peulhs, comité de défense des Peulhs, comité chargé de rendre fonctionnel le parc à bétail de Saclo).

Liens familiaux, liens ethniques, défis d'action publique, position, proximité avec les principaux protagonistes, opportunisme ou capacité à saisir des situations de rente sont les facteurs majeurs d'accès à l'action de transfert du parc à bétail.

Constamment conflictuel en dépit des efforts de concertation et de négociation dont elle a fait l'objet, l'action de transfert du parc à bétail résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, opportunistes, prestataires, facilitateurs, lobbyistes, régulateurs et attentistes. Ressources de pouvoir conférées par la décentralisation, frontière administrative intercommunale, réputation de violent, *outcomes* intermédiaires de l'action, religion, capacité de chantage, temps, droit de chef de terre, pouvoir du client, position géostratégique, violence légitime, ethnie et capacité de lobbying apparaissent comme les principales ressources politiques de pouvoir activées par les uns et les autres à travers les épisodes. L'ethnie s'est révélée comme une ressource de pouvoir ambigu, son effet étant étroitement associé à la dépendance électorale dans la présente action. Quant aux facteurs structurant le cadre de l'action, il s'agit de la configuration ethnique communale, de la dimension internationale de l'action, des clivages préexistants, du degré de connexion des participants avec les échelles supra, du télescopage entre actions publiques et du pouvoir du client. Ce dernier apparaît ainsi à la fois comme une ressource politique de pouvoir qu'un élément structurant le cadre d'exercice du pouvoir.

Quant aux transformations de pouvoir engendrées par l'action de transfert du parc à bétail, elles sont de divers ordres.

Elle s'est accompagnée de dépendances et d'interdépendances horizontales. Celles-ci sont structurées par la conjonction des dispositions de la décentralisation, des défis soulevés par l'action, du degré de proximité avec l'acteur public local, des failles de l'action publique elle-même, des clivages préexistants et des fragmentations et rapprochements politiques nés de la réforme de décentralisation elle-même ou de changements politiques à l'échelle nationale tels que la disparition de l'Union pour le Bénin du Futur (UBF). A cela il faut ajouter l'interdépendance de rôles. A leur tour, dépendances et interdépendances horizontales s'entretiennent d'une part et engendrent des dépendances et interdépendances verticales d'autre part en raison de ce que les premières sont pour la plupart centrées sur les conflits. Ceci crée des besoins de médiation ou de régulation, occasion de relégitimation de l'Etat central ou opportunité d'accès à l'action publique pour les acteurs non étatiques situés aux échelles supracommunales ou communales. Bien entendu, certaines de ses dépendances et interdépendances sont pour la plupart ad hoc ou peuvent être considérées comme telles en raison du renouvellement relativement élevé des participants d'un épisode à un autre.

Outre les ressources politiques de pouvoir qu'elle fournit et les dépendances et interdépendances qu'elle engendre, l'action de transfert du parc à bétail concourt à une nouvelle stratification sociale au sein de l'espace communal (cf. top5), dynamique dans laquelle les acteurs non étatiques occupent une place importante. Certes, comme nous l'avons souligné antérieurement, dans son esprit, la décentralisation fournit de ressources politiques de pouvoir spécifiques

aux élus locaux et aux organes de pouvoir décentralisé. Mais ces ressources interagissent avec celles des autres participants et celles produites par l'action publique locale elle-même, lesquelles sont différemment réappropriées par les participants. Ce qui globalement atténue les effets attendus des ressources politiques de pouvoir nées de la décentralisation politique. De plus, une autre commune peut devenir plus puissante dans une action qui ne relève pas a priori de sa juridiction. De par ces dépendances, interdépendances, glissements de centralité et la stratification sociale qu'elle engendre, l'action de transfert du parc à bétail concourt au rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'exécutif communal d'une part et entre les acteurs publics locaux et les acteurs non-étatiques.

Par ailleurs, l'action de transfert du parc à bétail s'est avérée comme un champ d'exercice du jeu démocratique dans l'espace communal à Bohicon. Certes, on a assisté à l'évincement de la commission communale de passation de marché par le Parti de la Renaissance du Bénin (RB), une sorte d'entorse à la "démocratie représentative" (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 132). De la même manière, le Maire a d'une part "verrouillé" partiellement le débat sur les failles observées dans la réalisation des infrastructures du parc à bétail en s'appuyant sur l'Association des Sages et Notables de Bohicon (ASNOB). Il a d'autre part fait recours à la violence légitime pour venir à bout de l'action d'entrave des commerçants peulhs. Encore que cet acte et la démocratie ne sont pas forcément antinomiques. Mais en dépit de son contrôle élevé sur le Conseil Communal, la majorité RB a dû faire recours à l'arbitrage des marchands de bovins peulhs pour la mise à l'agenda de l'action. Ce partage du pouvoir délibératif ou ce recours à la démocratie participative dans la mise à l'agenda de l'action (Nay, 2008 : 131) par le Conseil Communal a été en partie motivé par la peur du pouvoir du client. En outre, le Maire a responsabilisé son premier adjoint pour conduire le dialogue avec les commerçants peulhs en raison de l'appartenance ethnique commune que ce dernier partage avec les commerçants de bovins, ce qui n'est pas sans rappeler la démocratie consociative chère à Carcassonne et Duhamel (2008, dans Nay, 2008 : 129). Par ailleurs, les divergences autour de l'action ont été librement exprimées, y compris sur les médias locaux, en particulier de la part des grogneurs et du Chef d'Arrondissement de Saclo. Certes, cette modalité d'expression doit être reliée aux ressources financières de ce dernier, moyen grâce auquel il s'est offert une tribune sur l'une des radios de la place. Ceci indique l'importance des facteurs personnels dans les dynamiques démocratiques autour de l'action publique. Dans le même ordre d'idée, un élu d'entité infracommunale, en l'occurrence le Chef d'Arrondissement d'Avogbana s'est opposé à la volonté de l'autorité communale d'entraver la progression des commerçants Peulhs. Mais ici également, cette attitude n'est pas à séparer de la peur qu'inspire la réputation de violence attribuée aux marchands de bovins peulhs. De par leurs actes, ces deux élus à la tête d'entités infracommunales montrent que la hiérarchie institutionnelle n'est pas une contrainte à la liberté d'opinion. Globalement,

l'action de transfert du parc à bétail s'est progressivement démocratisée au fur et à mesure de son évolution comme l'illustrent la diversification des mécanismes d'accès à celle-ci et l'émergence progressive des catégories de participants. Certes, comme l'illustre la section consacrée à la typologie, l'effectif des opposants a progressivement décliné avec les épisodes. Mais cela n'a pas pour autant affaibli l'opposition à l'action. En outre, le lobbying s'est progressivement renforcé jusqu'au 3^{ème} épisode. Ces dynamiques démocratiques ont en partie structuré l'issue de l'action. La démocratie apparaît ainsi à la fois comme un *input* et un *outcome* de l'action publique.

Enfin, d'une situation de règles sous l'autorité des responsables Peulhs avant la décentralisation, on est passé à une situation d'exemption provisoire de règles sous le contrôle de l'acteur public au niveau du parc à bétail dans Bohicon suite à son "transfert".

Bien entendu, l'action de transfert du parc à bétail doit être reliée au contexte de décentralisation. Celle-ci s'est avérée structurante pour l'action de transfert du parc à bétail. Certes, contrairement à l'esprit de la décentralisation, le Préfet a été sollicité pour des aspects de mise en œuvre. De la même manière, la décision d'attribution du marché de construction des infrastructures du parc à bétail a été plus contrôlée par le parti de la Renaissance du Bénin, renvoyant ainsi à Otayek (2005 : 9) pour qui la décentralisation tend à déposséder les élus locaux du pouvoir de décision au bénéfice de parti dont dépend leur élection. De plus, le pouvoir du Maire a été contesté par les marchands de bovins peulhs. Mais la décentralisation offre de nouvelles ressources politiques de pouvoir et apparaît comme l'un des mécanismes directs ou indirects d'accès à l'action publique. Par ailleurs, les élus sont à de nombreux égards au centre de l'action publique et d'autres acteurs y accèdent selon leur degré de proximité avec ces derniers. La décentralisation structure donc indirectement et directement l'action publique locale.

4.5. Lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs

4.5.1. Introduction

4.5.1.1. Bohicon dans le transport des personnes et des biens au Bénin et dans la sous-région

Pays côtier de l'Afrique de l'Ouest, le Bénin constitue le premier port de transit pour le Niger. Déjà en 2004, le port de Cotonou a enregistré 440.000 tonnes métriques de trafics en transit pour les pays enclavés dont près de 90 % de marchandises en direction du Niger (Vissienon et Alix, 2003). Certes, en vertu d'un protocole d'accord signé entre le Niger et le Bénin en juillet 1959, les deux pays ont créé l'Organisation Commune Bénin-Niger (OCBN)¹⁵⁷. Une société de chemin de fer en charge du transport des marchandises du Port Autonome de Cotonou jusqu'à Parakou (ville du Nord du Bénin à près de 450 Km de Cotonou) d'où celles-ci étaient acheminées par voie terrestre par les gros-porteurs pour le Niger. Mais cette société a connu des difficultés. Ce qui a entraîné un ralentissement de ses activités. Le trafic terrestre et plus particulièrement celui des gros-porteurs en a subi une translation de Parakou pour le Port de Cotonou. Ce qui fait depuis lors de Bohicon, un passage incontournable¹⁵⁸ pour les camions en transit pour le Niger. A ce flux, il faudrait ajouter d'une part le transit de marchandises en direction ou en provenance du Burkina Faso et du Mali et d'autre part le trafic intérieur vertical (produits vivriers et produits manufacturés) et les échanges commerciaux régionaux.

Fort de cette place centrale de Bohicon dans les échanges nationaux et régionaux de transport de marchandises, le Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB), structure faîtière des transporteurs du Bénin y a construit un parking gros porteurs, spécifiquement dans l'Arrondissement d'Avogbana depuis 1995. Mais cette infrastructure est restée inexploitée principalement en raison d'un litige autour du site sur lequel elle a été implantée, situation qui perdure jusqu'à ce jour. Dans le même ordre d'idée, une voie de contournement destinée à réduire le flux de véhicules à travers le centre-ville fut construite et inaugurée en 2004 par la coopération danoise. Mais celle-ci est restée sous utilisée par crainte d'insécurité de la part des transporteurs et par manque de commodités (non disponibilité de station service notamment).

¹⁵⁷ Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

¹⁵⁸ Cette tendance s'est renforcée avec la guerre en Côte d'Ivoire, situation qui a profité momentanément au Bénin qui a amélioré sa part de marché sur le marché burkinabè et malien. Rappelons que la Côte d'Ivoire constitue le premier port de la sous-région avec un trafic évalué à 15 000 000 de tonnes déjà en 2003 et principalement à destination du Mali et du Burkina Faso (Vissienon et Alix, 2003).

4.5.1.2. Position de Bohicon et nuisances liées au flux de gros-porteurs

Bohicon s'impose comme un lieu de pause pour la plupart des véhicules en transit pour le Nord-Bénin, notamment les gros-porteurs. D'après les témoignages, la ville enregistrerait jusqu'à 4 km linéaire de file de gros-porteurs aux abords du tronçon de la voie inter-état à la hauteur du centre-ville en période de pointe ; phénomène localement désigné sous le nom de « stationnement anarchique ». Cette tendance s'est globalement amplifiée et au rythme des activités du Port Autonome de Cotonou. Ceci engendre des perturbations dans la circulation des personnes et des biens et une recrudescence des accidents impliquant les gros-porteurs au centre-ville avec des pertes en vies humaines. A ces nuisances, s'ajoute la dégradation des voies intérieures, phénomène essentiellement imputable au stationnement des gros-porteurs sur les axes intérieurs. A ce facteur, il faut ajouter les opérations de chargement-déchargement des marchandises pour le compte de commerçants situés au sein du marché central ou disposant de magasins dans la ville et des entreprises qui s'y sont installées.

Ces dynamiques remontent à la fin des années 1990. Les différents responsables administratifs qui se sont succédés à la tête de la Commune de Bohicon, circonscription urbaine d'alors n'ont pas apporté de réponses concrètes à ce problème. Cette indifférence a contribué à amplifier le mécontentement des habitants, développement en partie favorisé par l'émergence des médias de proximité et les émissions de grogne qui y sont animées. La situation devenait donc de moins en moins tenable pour les élus locaux, l'administration publique locale et dans une moindre mesure les transporteurs.

4.5.2. Action de lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs dans Bohicon : principales parties prenantes et enjeux

Les parties prenantes initialement concernées de près ou de loin par la lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs sont le Conseil Communal, l'administration communale, le Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS/KFW), les conducteurs de gros-porteurs, les transporteurs ou propriétaires de gros-porteurs regroupés au sein de deux (2) syndicats, les mécaniciens de gros-porteurs, les commerçants de la ville (les grands commerçants notamment) et la population.

Outre l'amélioration de la fluidité de la circulation, la réduction des risques d'accidents y afférents, la réduction du coût d'entretien des voies et l'amélioration de leur durée de vie¹⁵⁹, pour la mairie de Bohicon, l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs permettait d'améliorer les recettes communales. Mais cette action revêt également un enjeu politique pour la

¹⁵⁹ Ce qui va rendre plus visibles les efforts de la mairie en la matière.

majorité communale qui risquait ainsi de mécontenter une partie de son électorat en partie constitué de transporteurs locaux.

A l'inverse, la lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs est synonyme d'assujettissement aux taxes de stationnement¹⁶⁰ pour les transporteurs et conducteurs de gros-porteurs, crainte doublée d'un risque de privation d'une marque de réussite sociale chez les transporteurs locaux. La possession de camion étant localement révélatrice de richesse. Jusque-là concentrés au centre-ville, les garages d'entretien et de réparation des gros-porteurs devront se délocaliser pour la périphérie pour être proches de leurs clientèles respectives. Ce qui engendre non seulement des coûts financiers supplémentaires et des dépenses en temps et en énergie mais aussi une reprise de rituels censés faire prospérer les affaires. «Tout garage repose sur des rituels de sanctification et de protection destinés à assurer du succès dans les affaires. Le déplacement de tout garage implique la reprise de tels rituels »¹⁶¹, a martelé un garagiste. Il en est plus ou moins de même des commerçants pour qui la restriction de stationnement ou d'entrée au centre-ville faite aux camions est perçue comme une source de perturbation des approvisionnements en marchandises (marché central et grands magasins situés au centre-ville) et donc de coûts supplémentaires. Quant aux syndicats des transporteurs, l'action publique en question était perçue comme une mise sous tutelle et donc comme source d'affaiblissement politique. Faisons remarquer qu'il existe des acteurs assurant plusieurs fonctions dans la chaîne. C'est le cas des transporteurs-commerçants, garagiste-transporteurs, etc. L'enjeu est donc multiple au niveau de telles catégories d'acteurs. Pour ces quatre dernières catégories d'acteurs, il fallait nécessairement entraver l'opération de lutte contre le stationnement anarchique gros-porteurs.

On comprend dès lors que l'action de lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs se complexifie au cours de sa mise en œuvre.

4.5.3. Episode1 : Mise à agenda

Deux niveaux de mise en agenda méritent d'être distingués avec l'action de lutte contre le stationnement des gros-porteurs. Le premier, essentiellement imputable à un collectif d'acteurs (issus d'associations locales, de partis politiques représentés à l'échelle de la Commune, de l'administration communale, des Conseils d'Arrondissement, qui a pris part au processus d'élaboration du Plan de Développement Communal) de Bohicon remonte à 2004¹⁶². A l'issue de ce

¹⁶⁰ Mesure à laquelle ils n'ont jamais été soumis auparavant.

¹⁶¹ Ceci témoigne de l'effet structurant des pratiques occultes et des croyances sur la réponse qu'apportent les acteurs aux politiques publiques.

¹⁶² Il serait difficile d'évoquer des noms précis ici, le processus d'élaboration de PDC ayant été fait de 10 ateliers d'Arrondissement qui ont mobilisé chacun une cinquantaine de participants et de deux ateliers communaux de validation ayant regroupé chacun 70 participants environ.

processus participatif¹⁶³ animé par des experts et placé sous la supervision d'un comité de pilotage composé d'acteurs communaux, la création de deux gares gros-porteurs avait été retenue au titre des résultats à atteindre pour la période 2004-2009, l'une à Sodohomè et l'autre à Avogbana (Commune de Bohicon, 2004a : 61). D'après le document de PDC, la construction des gares de gros-porteurs constituait la 3^{ème} priorité du secteur de transport derrière « Le recyclage des chauffeurs sur la sécurité routière et l'entretien des véhicules, la courtoisie, la prévention de la toxicomanie et l'alcoolisme » et « la construction d'un siège pour les taxi-moto zémidjan » (Commune de Bohicon, 2004a : 13), une position essentiellement imputable à son coût prévisionnel alors jugé exorbitant.

Quant au 2^{ème} niveau de mise à l'agenda, il remonte à une session extraordinaire du Conseil Communal tenue à la fin de l'année 2005, session à l'issue de laquelle la construction du parking gros-porteurs fut inscrite au programme d'investissement annuel 2006 de la Commune. Outre la pression de l'opinion publique, pression relayée par la grogne radiophonique et les chroniques radiophoniques portant sur les dégâts de gros-porteurs, cette décision a été impulsée par l'aubaine de financement du parking gros-porteurs offerte par le Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS). Outre la capacité de capture de l'administration communale grâce à qui un dossier technique convainquant portant sur l'infrastructure a été monté et soumis à ce bailleur de fonds, l'accord de financement du FIVIS a été en partie motivé par l'ancrage juridique de la construction du parking au PDC et à la décentralisation. La lutte contre le stationnement des gros porteurs s'inscrit en effet dans l'article 92 « La Commune régleme les transports des biens et des personnes dans son ressort territorial » et l'article 76 « Le maire est chargé de la police administrative dans la Commune. Il sollicite, pour ce faire, le concours des services compétents de l'État. Les actes de police du maire ont pour objet d'assurer l'ordre, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publics. » de la Loi n° 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin.

Contrairement au consensus des élus locaux autour de l'action de réalisation d'un parking gros-porteurs, le choix du site devant abriter cette infrastructure a été âprement disputé. Alors que le chef d'Arrondissement d'Avogbana avait par anticipation, aux lendemains de l'installation du Conseil Communal en février 2003, adressé au Maire une demande motivée¹⁶⁴ de son territoire politique pour accueillir l'infrastructure¹⁶⁵, c'est à Sodohomè, un Arrondissement dirigé par un élu de la majorité communale qu'est revenu le privilège d'abriter le parking gros-porteurs au terme du vote du Conseil Communal sus-référencé. Pour y parvenir,

¹⁶³ Dicté par les dispositions de la loi sur la décentralisation au Bénin.

¹⁶⁴ Dans sa lettre, l'élu local mobilise le choix porté sur son territoire politique par le Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB) en 1995 et des avantages en terme de réduction de coût de transfert.

¹⁶⁵ Conscient de l'handicap que constitue sa non appartenance à la majorité communale en tant qu'élu indépendant et redoutant la concurrence du son homologue de Sodohomè.

le Maire a envoyé le Chef de l'Arrondissement (CA) d'Avogbana en mission à Cotonou pour le représenter à un atelier. C'est en son absence qu'une session extraordinaire a été organisée, sans que ce dernier en soit averti ni par l'autorité communale, ni par l'un de ses pairs. Une précipitation justifiée par la crainte de perdre le financement du bailleur d'après l'autorité communale et présentée par le CA d'Avogbana comme une volonté manifeste de manipulation et de marginalisation de la part de la majorité communale¹⁶⁶. A l'association de développement d'Avogbana qui a rencontré le Maire à la demande du Chef d'Arrondissement de cette localité, l'autorité communale a opposé « Nous envisageons de construire un 2^{ème} parking gros-porteurs dans Bohicon, les besoins de stationnement étant largement supérieurs à la capacité d'accueil du parking qui va être construit à Sodohomè. C'est à Avogbana que reviendra ce second parking ».

☞ *Mise à l'agenda de l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon : Que retenir ?*

La mise à l'agenda de l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs a enregistré 12 participants (cf. tableau n°28 ci-après).

Tableau 28 : Participants à l'épisode1 de l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Epi1</i>
Etatique/public	Régionale	Préfet	x
	Communale	Maire	x
		Administration communale	x
		Conseil Communal	x
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement d' Avogbana	x
		Chef d'Arrondissement de Sodohomè	x
Mixte (public-privé)	Communale	Collectif d'acteurs ayant pris part au processus d'élaboration de PDC	x
Non étatique	Communale	Population	x
		Grogneurs	x
		Médias	x (2)
	Infracommunale	Association de développement d'Avogbana	x
Total			12

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

De par leur rôle dans l'élaboration du Plan de Développement Communal (PDC), les participants à ce processus ont structuré le choix du Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS). C'est ici un indicateur de l'effet structurant de la décentralisation sur l'action publique et d'une dépendance virtuelle du Conseil

¹⁶⁶ Opinion énoncée indirectement par l'un des élus RB « Nous n'avons aucun intérêt à offrir à un adversaire politique une arme contre notre parti politique aux prochaines élections communales » (entretien réalisé en juillet 2011).

Communal de ces participants. Mais il convient de préciser que les membres de l'organe délibérant ont également pris part à ce processus. En rendant possible le soutien financier du FIVIS à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs, cette dépendance a concouru à l'émergence d'une interdépendance entre ce bailleur de fonds et le Conseil communal. Une autre preuve de l'effet structurant de la décentralisation sur l'action publique est la centralité du Conseil Communal dans la mise à l'agenda d'une part et le rôle des clivages politiques dans le choix du site devant abriter les infrastructures du parking gros-porteurs d'autre part. D'où l'importance du « politique » dans la décision.

Outre la décentralisation, le défi d'action publique a contribué à l'émergence de nouvelles dépendances et interdépendances. C'est dans ce cadre que se situe l'intervention de l'association de développement de l'Arrondissement d'Avogbana devenue momentanément l'unique recours du Chef d'Arrondissement contrarié par le choix de la majorité communale RB (Renaissance du Bénin). Cet accès à l'action publique, condition sine qua non à toute possibilité d'influence de celle-ci, a engendré à son tour une interdépendance horizontale entre les représentants d'Avogbana et le Maire désormais lié aux premiers par sa promesse, promesse qui attend toujours d'être honorée.

Il paraît difficile d'isoler le degré d'influence des participants à la mise à l'agenda gouvernemental en raison du consensus relativement élevé qui a marqué la fin de cet épisode. Mais cet épisode a offert une occasion de relégitimation à l'association de développement d'Avogbana. La légalité, la légitimité associative, la conjonction entre l'appartenance politique et le territoire politique, les enjeux électoraux, la position, la ruse, le pouvoir populaire au sens de « pression de l'opinion publique » apparaissent comme les ressources politiques de pouvoir activées par les uns et les autres durant cet épisode.

4.5.4. Episode2 : Réalisation des infrastructures et élaboration d'une réglementation du stationnement des gros-porteurs dans Bohicon

Fort de la décision de mise à l'agenda et de la disponibilité du financement du FIVIS, le Maire s'est fixé deux objectifs inter-reliés avec le présent épisode. Le premier porte sur l'aménagement du site, objectif essentiellement atteint grâce au financement du FIVIS et au recrutement d'un entrepreneur avec l'accompagnement d'un comité de suivi mis en place à cet effet par arrêté du Maire. Entamé en 2006, le parking gros-porteurs fut inauguré le 6 novembre 2008 en présence du Ministre en charge de la décentralisation, du FIVIS et du chargé des affaires de l'ambassade d'Allemagne près le Bénin au moment des faits. La présence de ce dernier s'explique par le fait que le FIVIS fait partie des projets financés par l'Allemagne au Bénin. D'un coût global de 367,21 millions de FCFA et d'une capacité d'accueil de 400 camions, l'ouvrage financé à hauteur de

90% par le FIVIS fut implanté sur la voie de contournement sus-référencée (cf. section 5.4.1.1.).

Il comprend notamment deux guérites de 16 m² chacune, un bloc administratif de 255 m², un bloc de logement de 250 m², un hall de stockage de 420 m², un magasin et une aire de vidange.

Le second objectif était d'élaborer et d'assurer l'adhésion des transporteurs à une réglementation du stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon. Pour y parvenir, le Maire a organisé un atelier destiné à réaliser un consensus autour d'une réglementation du stationnement des gros porteurs dans Bohicon. Tenu le 15 juillet 2008 à Bohicon, cet événement a réuni syndicats de transporteurs, propriétaires et conducteurs de gros-porteurs résidants à Bohicon et leurs représentants syndicaux régionaux, syndicats des transporteurs et conducteurs de gros-porteurs des pays de l'hinterland (Niger, Burkina, Mali), forces de sécurité, Centre National de Sécurité routière, Conseil National des Chargeurs du Bénin, Services préfectoraux, Conseil communal et administration communale de Bohicon. Dans cette perspective, le premier défi pour l'autorité communale était de rédiger un projet de réglementation à soumettre à l'attention des participants. Pour cela, elle bénéficie de l'appui du FIVIS à la fois encouragé et tenu par les progrès enregistrés dans l'aménagement du parking gros-porteurs. Fait de propositions de nouvelles règles en matière de stationnement et de mesures répressives, l'esprit du projet de réglementation élaboré par le FIVIS était de décourager le stationnement en ville et aux abords de la voie inter-Etats afin d'optimiser l'utilisation du parking en construction par les gros-porteurs (cf. tableau n° 29 ci-après).

Tableau 29 : Propositions de tarifs pour le stationnement sur le parking

Catégories	Propositions de tarifs		
	Hypothèse basse	Hypothèse moyenne	Hypothèse haute
<i>Montant journalier (F CFA)</i>			
Camions simples/jour	500	1000	1500
Véhicules articulés (plus de 10 tonnes)/jour	1000	1500	2000
Camions citernes/jour	1000	1500	2000
<i>Forfait mensuel pour les résidents</i>			
Camions simples	5000	7500	10000
Véhicules articulés (plus de 10 tonnes)	10000	15000	25000
Camions citernes	10000	15000	25000
<i>Forfait mensuel pour les résidents (groupe de véhicules)</i>			
3 à 5 véhicules gros-porteurs	20000	30000	40000
5 à 15 véhicules gros-porteurs	30000	40000	55000
15 à 20 véhicules gros-porteurs	40000	50000	75000
Plus de 20 véhicules gros-porteurs	50000	60000	100000

Source : Atelier du 15 juillet 2008, document du participant

A ce qui précède, il faudrait ajouter la réglementation des chargements et déchargements au centre-ville (cf. tableau n°30) et les propositions pour le stationnement hors parking non autorisé (cf. tableau n°31 ci-après).

Tableau 30 : Propositions d'amendes pour le stationnement autorisé (chargement-déchargement de courte durée en ville)

Catégories	Hypothèse basse	Hypothèse moyenne	Hypothèse haute
<i>Montant journalier</i>			
Camions simples/jour	500	1000	1500
Véhicules articulés (plus de 10 tonnes)/jour	1000	1500	2000
Camions citernes/jour	1000	1500	2000

Source : Atelier du 15 juillet 2008, document du participant

Tableau 31 : Propositions de tarifs pour le stationnement hors parking non autorisé¹⁶⁷

Catégories	Hypothèse basse	Hypothèse moyenne	Hypothèse haute
<i>Montant journalier</i>			
Camions simples/jour	1000	2000	3000
Véhicules articulés (plus de 10 tonnes)/jr	2000	3500	5000
Camions citernes/jr	2000	4000	6000

Source : Atelier du 15 juillet 2008 : documents du participant

La problématique des gros-porteurs a été également élargie aux épaves de véhicules, idée initialement absente. En revanche, le projet de réglementation prévoit une dérogation en faveur des transporteurs disposant de domaine privé et à qui il est accordé le droit d'y stationner un maximum de deux camions.

A l'atelier sus-référencé, tribune présentée comme unique en raison de la présence des acteurs relevant des principales échelles et niveaux pertinents imbriqués par l'action, le Maire et son entourage voulurent mettre toutes les chances de réussite de leur côté en s'assurant préalablement du soutien des responsables syndicaux nationaux des transporteurs, un soutien financièrement rétribué. Ce qui a mis les responsables syndicaux nationaux dans une position de dépendance vis-à-vis de l'autorité communale, ne serait-ce que circonstanciellement. En revanche, les représentants de syndicats de transporteurs des pays de l'hinterland n'auraient pas activement pris part aux débats durant l'atelier d'après les témoignages de certains participants¹⁶⁸. Une posture attentiste justifiée par le fait que le problème concernait également les transporteurs béninois dont les transporteurs étrangers espéraient profiter des

¹⁶⁷ A cela, il faut ajouter le montant de la contravention qui varie de 10 000 F CFA à 20 000 F CFA suivant la catégorie de véhicule gros-porteur.

¹⁶⁸ Responsable de la réalisation du parking gros-porteurs réalisé à Avogbana en 1995, infrastructure restée inutilisée jusque-là, le Conseil National des Chargeurs du Bénin s'est également mis dans une posture d'attentiste.

efforts. Cette attitude n'est pas sans rappeler le phénomène de *free-riders* cher à Dowding et al (1995 : 267-268).

Certes, les transporteurs, jusque-là animés d'un esprit de rejet du projet communal ont infléchi leur position sous cette pression de l'acteur public local. Mais ils ont également réussi à modifier significativement le projet initial en agitant les menaces de boycott et grâce au soutien des commerçants et garagistes présents avec qui ils partagent le même enjeu dans cette action (voir section 4.5.2.). En effet, certaines mesures initialement préconisées ont été abandonnées comme le cas du stationnement des épaves de véhicules. Ensuite en matière de frais de stationnement, non seulement les hypothèses basses ont été privilégiées, mais le tarif journalier initialement prévu couvre trois jours. En revanche, non seulement les hypothèses hausses ont été gardées pour ce qui est du chargement-déchargement, mais la pénalité du stationnement hors parking non autorisé a été revue à la hausse. De 10 000 à 20 000 F CFA, la contravention pour stationnement hors parc a été fixée à un taux unique de 25 000 F CFA.

Toutefois, l'inflexion dans la position des transporteurs sus référencée n'est que de façade, et le Maire a dû initier un processus de dialogue destiné à conforter le consensus précaire obtenu à l'issue de l'atelier.

Ainsi contrairement à ses attentes, il s'est heurté au refus de collaboration du président de l'un des deux syndicats de transporteurs de la ville, un acteur localement redouté pour ses pouvoirs présentés comme maléfiques. Jugeant qu'il était en position de force, ce dernier estima qu'il revenait au Maire de se déplacer vers lui et non l'inverse. Pour l'autorité communale à ambitions politiques multiples et tenaillée par un agenda électoral relativement chargé¹⁶⁹, il s'agissait d'un défi qui, sans réponse, serait interprété comme une humiliation de la part des populations. Grâce à une campagne de persuasion en direction des transporteurs, opération portée par les sages et notables réunis au sein de l'Association des Sages et Notables de Bohicon (ASNOB) et dont la réputation fut ainsi mise à concours, le Maire parvint à réunir les transporteurs contre la volonté de leur premier responsable ainsi "isolé" et démystifié pour la circonstance. L'autorité communale a été également aidée par son adjoint au Maire. Méprisant les risques supposés associés à une visite au responsable syndical, fort de ses prérogatives sur les infrastructures marchandes de Bohicon en vertu de la délégation de pouvoir dont il jouit d'une part, de sa foi musulmane et de ses protections d'autre part, le premier adjoint au Maire se rendit au domicile du responsable syndical. Un acte jugé localement très courageux et démystificateur de l'homme tant craint pour les raisons précédemment évoquées. Soulignons

¹⁶⁹ Outre le congrès de la Renaissance du Bénin qui devait voir le renouvellement des organes du parti alors prévu pour fin 2010, il s'agissait des élections législatives et présidentielles prévues pour le premier trimestre 2011. Le Maire ambitionnait d'entrée dans le bureau politique de la RB à l'occasion de ce congrès, objectif qu'il finit par atteindre en septembre 2010 où il fut élu Secrétaire Exécutif National. Ces échéances se sont révélées embrigadant pour lui.

qu'en dépit des ressources légales dont il dispose et de son influence politique au sein de sa commune, le Maire s'est senti obligé de recourir au service de l'ASNOB qui était apparue comme l'acteur le mieux placé pour réduire l'influence du responsable syndical dans la circonstance. La promptitude avec laquelle les sages et notables sont allés au secours du nouveau Maire tient à deux raisons majeures. Il y a la proximité de l'autorité communale avec cette organisation : contrairement à son prédécesseur, le nouveau Maire consulte régulièrement l'ASNOB sur les questions touchant à la vie communale et l'associe aux manifestations publiques, occasion au cours de laquelle les responsables de cette organisation sont positionnés aux premiers rangs. Chacun de ses contacts est sanctionné par un don financier aux sages et notables. A cela, s'ajoute la normalité sélective du Maire vis-à-vis de certains membres de l'association de chefferie traditionnelle : en dépit de son statut de première autorité communale, le Maire rend des visites aux principaux responsables de l'ASNOB par ses temps libres. A cette occasion, il s'adonne à la gémulation devant le notable. Jugée touchante et fascinante par la plupart des acteurs, présentée comme une manipulation par d'autres, toujours est-il que cette "normalité sélective" du Maire lui a conféré une sorte de *soft power* [« Il a un profond respect pour les aînés et la tradition. On n'a d'autres choix que de le soutenir. Il restera à son poste tant qu'il le voudra », propos d'un Sage (entretien du 12 août 2011)] qui lui vaut des bénédictions de la part de cette catégorie d'acteurs¹⁷⁰.

☞ Episode2 : Que retenir ?

De 12, le nombre de participants est passé à 24 du précédent au présent épisode (voir tableau n° 32 ci-après).

Tableau 32 : Evolution des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon, de l'épisode1 à l'épisode2

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2
Etatique/public	Régionale	Préfet	x	x
		Centre National de Sécurité routière		x
		Forces de sécurité		x
	Communale	Maire	x	x
		Administration communale	x	x
		Conseil Communal	x	
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement d'Avogbana	x	
		Chef d'Arrondissement de Sodohomè	x	x

¹⁷⁰ Cette intervention des sages et notables n'est pas sans rappeler leur rôle dans l'action de transfert du parc à bétail. Certes, la cible de l'ASNOB diffère dans les deux cas. Mais la finalité reste la même : réduire ou limiter les risques d'entrave à l'action publique. On semble donc s'acheminer vers une interdépendance structurelle entre cette organisation et l'autorité communale, analyse circonscrite aux deux actions publiques étudiées dans Bohicon.

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2
Mixte (public-privé)	Nationale	Conseil National des Chargeurs du Bénin		x
	Communale	Collectif d'acteurs ayant pris part au processus d'élaboration de PDC	x	
		Comité de suivi des travaux		x
Non étatique	Hinterland	Mali, du Burkina et du Niger		x (3)
	Nationale	Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS)		x
		Responsables nationaux de transporteurs		x
	Communale	Opinion publique	x	x
		Grogneurs	x	x
		Médias	x (2)	x (2)
		Syndicats de transporteurs		x(2)
		Un président des transporteurs de Bohicon		x
		Association des Sages et Notables de Bohicon (ASNOB)		x
		Garagistes		x
		Commerçants		x
	Infracommunale	Association de développement d'Avogbana	x	
	Autre	Entrepreneur		x
		Président de l'un des syndicats de transporteurs de Bohicon		x
Total			12	24
Nouvelles entrées				16
Anciens participants				8
Sorties				4

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

Le nombre de participants a doublé entre le précédent épisode et celui-ci en passant de 12 à 24. Résultat de cette inflation de participants, l'action s'est élargie à trois niveaux supplémentaires avec l'implication des acteurs non nationaux (responsables d'éleveurs des pays de l'Hinterland), l'émergence du Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS) et suite à l'individualisation du premier responsable syndical de l'un des deux syndicats de transporteurs dans Bohicon. A cet élargissement, s'ajoute la diversification des participants de l'échelle communale, participants dont l'effectif est passé de quatre à 14 entre l'épisode1 et 2 suite à l'intervention de nouveaux acteurs étatiques et non étatiques. Passage à l'opérationnalisation de la mise à l'agenda à l'issue du précédent épisode et l'apparition de nouveaux enjeux et défis suite à cet *outcome* apparaissent comme les principaux facteurs à l'origine de cette diversification et élargissement d'échelle. Cela dit, les limites entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques paraissent floues comme nous l'enseigne la

complicité entre responsables nationaux de transporteurs et acteur public local contre les intérêts des transporteurs locaux.

En revanche, quatre participants au premier épisode sont sortis avec celui-ci. Vaincus par Sodohomè dans le choix du site devant abriter le parking gros-porteurs à l'issue du précédent épisode, le chef d'Arrondissement d'Avogbana et l'association de développement de cette localité n'avaient plus un enjeu dans l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs, d'où leur retrait de l'action. Conformément aux dispositions de la décentralisation, l'organe délibérant n'est plus intervenu dans l'action après la mise à l'agenda. Il en est de même de l'autorité de tutelle après l'approbation du Plan de Développement Communal. La décentralisation et les *outcomes* intermédiaires de l'action publique apparaissent dès lors des facteurs structurant la sortie de certains participants de l'action publique.

D'une situation de non-règles, le stationnement des gros-porteurs dans Bohicon est à présent doté d'une réglementation à l'issue de cet épisode. Il aurait été évidemment difficile de réaliser un tel *outcome* sans l'expertise du FIVIS, l'enrôlement des responsables syndicaux nationaux de transporteurs par l'autorité communale grâce à l'argent, l'activation du pouvoir social de l'ASNOB et le courage du premier Adjoint au Maire. Soulignons que l'intervention de ce dernier n'est pas à séparer de la délégation de pouvoir dont il bénéficie de la part du Maire et des changements institutionnels nationaux ayant été à l'origine du rapprochement entre l'Union pour le Bénin du Futur (UBF) et la Renaissance du Bénin (RB) en 2006. Tout ceci témoigne des dépendances et interdépendances horizontales et verticales entre participants de l'action publique. Bien entendu, sans la mise à l'agenda durant l'épisode1, il serait difficilement envisageable d'élaborer une réglementation du stationnement des gros-porteurs dans Bohicon, d'où l'effet structurant de l'épisode1 sur le présent. Autres *outcomes* de cet épisode est l'individualisation du responsable syndical et son affaiblissement.

Quant aux facteurs principaux conditionnant les stratégies des uns et des autres, il s'agit de la mise à l'agenda de l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs durant le précédent épisode, de la répartition du pouvoir au sein de l'exécutif communal et du pouvoir social et des relations sociales antérieures entre certains participants.

4.5.5. Episode3 : Nouvelles règles de stationnement des gros-porteurs à l'épreuve de la réalité

4.5.5.1. Mise en place des instruments

Fort du "consensus" précaire de l'épisode2, l'acteur public communal a décidé de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation publiquement présentée par l'autorité communale comme ayant reçu l'adhésion des transporteurs. Pour y

parvenir, deux instruments organisationnels ont été mis en place. Il s'agit du Comité de gestion (arrêté n°4D/049/MCB/SG-SAF en date du 03 novembre 2008) et du Comité d'appui à la gestion du parking (cf. arrêté n°4D/029/MCB/SG/SAG du maire en date du 23 mars 2009¹⁷¹).

Premier responsable du parking, le gestionnaire du comité de gestion est secondé par un adjoint¹⁷² et d'un assistant¹⁷³, d'un contrôleur général¹⁷⁴ et d'un attaché de presse¹⁷⁵, tous nommés par arrêtés du Maire. Chacun des membres de l'équipe bénéficie d'une indemnité mensuelle dans le cadre de ses responsabilités sur le parking gros-porteurs et dont le montant est également fixé par l'arrêté l'ayant nommé. Contrairement au Comité de gestion dont la composition et la structuration sont laissées à la discrétion du Maire, le Comité d'appui est placé sous la responsabilité d'un transporteur désigné par ses pairs (le poste étant réservé aux transporteurs), une exigence du Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS). Composé entre autres de représentants de la police (symbole de répression et de dissuasion), de transporteurs et de commerçants, le Comité d'appui est notamment chargé d'appuyer le Comité de gestion dans la répression des entorses à la nouvelle réglementation).

C'est à ces deux organes que revient désormais la charge de rendre fonctionnel le parking gros-porteur à travers le respect de la réglementation issue de l'atelier de juillet 2008. Le mode opératoire en matière de répression est le suivant : retrait de la batterie de tout camion en stationnement anarchique. Le retrait de cette pièce indispensable au démarrage du camion ainsi immobilisé entraîne aussi le versement d'une amende de 25 000 F CFA, un montant encore inférieur au coût d'acquisition d'une nouvelle batterie qui varie de 60 000 à 75 000 F CFA selon le cas.

Par arrêté n°4D/040/MCB/SG/SAF, le Maire a accordé 15% des recettes issues du placement des tickets du parking gros-porteurs au titre de ristournes au profit des membres du Comité d'appui. En actionnant ce levier, le Maire espérait conforter la position des membres de ce comité et maximiser par la même occasion les chances de succès de l'action engagée. Mais en dépit de ces précautions, on a assisté à un laxisme dans les opérations de contrôle. Ce laxisme est en partie imputable à la complaisance de certains membres des équipes de contrôle, à l'absentéisme des représentants de transporteurs¹⁷⁶ (ce qui a contribué à réduire les opérations de contrôle) et au retrait de la police de l'équipe de contrôle. Pour justifier son retrait, la police a mis en avant la

¹⁷¹ C'est le 2^{ème} arrêté, la première date du 03 novembre 2008, soit au même moment que l'arrêté nommant le gestionnaire du parking.

¹⁷² Nommé par arrêté n°4D/009/MCB/SG/SA du 13 janvier 2009.

¹⁷³ Cf. arrêté n°4D/O83/MCB/SG/SAG du 15 décembre 2010.

¹⁷⁴ Nommé par arrêté n°4D/067/MCB/SG/SAF du 2 septembre 2009.

¹⁷⁵ Cf. arrêté n°4D/060/MCB/SG/SAG du 31 décembre 2008.

¹⁷⁶ Dans son rapport 2009, le gestionnaire du parking parle d'eux en termes de « ont tout simplement brillé par leur absence sur le terrain » (page1).

concurrence que livre son engagement dans la répression du stationnement anarchique des gros-porteurs à sa mission première de sécurité. Ce vide a été quelque peu comblé par la Mairie grâce au concours des agents du Service de la Recette-Perception sollicités avec succès pour la circonstance. Mais ces derniers n'ont pas pu refléter le symbole de répression associé aux forces de l'ordre qu'ils ont remplacés en raison de leur pouvoir de dissuasion limité. Ceci a alimenté et renforcé la grogne populaire et les critiques de la part des médias, l'intermédiaire normal des grogneurs.

4.5.5.2. L'acteur public face au contournement de la réglementation en matière de stationnement des gros-porteurs dans Bohicon

Prise temporaire de la direction des opérations par le premier adjoint : un détournement des instruments

Impulsé par les grogues répétées et les interviews radiophoniques en réaction aux dysfonctionnements sus évoqués et fort de son pouvoir délégué, le 1^{er} adjoint au Maire a pris la direction des opérations de répression du stationnement anarchique des gros-porteurs. Une sorte de détournement des instruments en charge de l'application de la nouvelle réglementation, issue en partie favorisée par la réputation acquise par le premier adjoint au Maire avec l'action de transfert du parc à bétail (voir section 4.4.8). Stimulé par l'activisme de son adjoint, le Maire de Bohicon s'était aussi joint à l'opération de répression du stationnement anarchique. Mais il s'en est aussitôt retiré sous la pression de ses conseillers personnels. Pour le convaincre, ces derniers ont mis en avant les retombées négatives éventuelles inhérentes à toute action, en particulier le coût électoral éventuel en raison du poids politique des transporteurs dans la Commune. Ceci explique le rôle dont bénéficie le premier Adjoint au Maire.

En réaction à la tournure de la répression désormais incarnée par l'élus, les transporteurs ont dans un premier temps développé des stratégies de contournement.

D'une part, on a assisté à de nouvelles formes de coopération entre garagistes et transporteurs. Prétextant des pannes, les camions sont stationnés dans les garages avec la complicité des mécaniciens de gros-porteurs. On est ainsi face à de la ruse. Les transporteurs contournent ainsi les nouvelles règles en simulant les conditions de dérogation contenues dans la nouvelle réglementation. Il en a été de même entre certaines stations services et des conducteurs de gros-porteurs. En dépit des rafles périodiques désormais dirigées par le premier adjoint au Maire et des opérations de sensibilisation en direction des stations services, ces pratiques de contournement ont perduré, du moins jusqu'au mois de juillet 2013.

D'autre part, on a assisté à une tendance à la réduction de la fonction de Bohicon dans le transport national et régional au profit d'autres localités. En effet, mécontents de la rigueur répressive, certains conducteurs de gros-porteurs en

transit préfèrent garer dans la localité voisine de “Dan” située à près de 8 km de Bohicon. Ils préfèrent revenir à Bohicon moyennant environ 1000 F CFA de frais de taxi moto (aller-retour), soit le montant qu’ils auraient payé en trois jours de stationnement sur le parking. Ce comportement caractéristique s’explique par ce qui est présenté comme un abus dans la lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs comme en témoignent ces propos d’un conducteur : *‘En bon musulman, je me suis arrêté à la hauteur de Bohicon pour prier parce qu’il sonnait 14h. L’équipe du comité m’a aussitôt arraisonné et m’a amendé. Où se trouve la liberté de circulation des personnes et des biens ? Doit-on payer 1000 F CFA juste le temps de prier ou de faire pipi !* S’exclamait un conducteur, visiblement agacé par ce qui est perçu comme un excès de zèle de la part de l’équipe de répression¹⁷⁷.

Dans un second temps, les transporteurs ont usé de leurs relations avec certains membres de l’administration étatique et hommes politiques. Prétextant de ce que le premier adjoint détournait les frais de pénalité du stationnement anarchique, ils parvinrent à obtenir l’organisation d’une séance de confrontation avec l’ élu qu’ils espéraient ainsi confondre devant le Directeur Départemental des Travaux Publics et des Transports (DDTPT), l’autorité en charge de la régulation du secteur transport dans le département du Zou. Cette séance a eu lieu le 10 mars 2009 dans la salle de réunion de la DTPT. Mais contrairement à leurs attentes, les transporteurs sortent de cette confrontation affaiblis. Sur la base des quittances de versement des recettes de pénalité au trésor public, le premier adjoint qui s’était fait accompagner du receveur-percepteur pour la circonstance a mis en doute les insinuations de détournement portées contre sa personne et a fait ainsi échec à l’entreprise de manipulation et de déstabilisation orchestrée par les transporteurs. Le DDTPT déclara publiquement son admiration pour le premier adjoint. Néanmoins, les transporteurs obtinrent trois concessions majeures : (i) la substitution de leurs pairs au sein du comité d’appui à la gestion du parking gros-porteurs, représentants considérés comme servant plus leurs intérêts ; (ii) la suspension des rafles au sein des garages ; et (iii) des réaménagements des frais de stationnement et de chargement-déchargement appliqués jusque-là au détriment de la Mairie. Des 1500 F CFA jusque-là versés par les transporteurs au titre des frais de déchargement, 500 F CFA sont désormais affectés aux syndicats des transporteurs. Il en est de même des frais de déchargement dont 1500 F CFA vont désormais à la Mairie contre 2000 F CFA auparavant. A ces avantages collectifs, s’ajoutent des bénéfices directs au profit des transporteurs : les frais de stationnement qui étaient de 1500 F CFA à raison de trois (3) jours de stationnement ont été ramenés à 1000 FCFA. A

¹⁷⁷ Parallèlement à ces actions de lobbying et de résistance, le premier adjoint au Maire a été soumis à la pression du Préfet qui l’a invité par voie téléphonique à conduire l’action de répression avec souplesse et humanité. Il affirme par ailleurs avoir reçu des menaces de mort via des coups de fil anonymes, menaces face auxquelles l’ élu n’a pas fléchi. Nous ne sommes pas en mesure de prouver de tels propos, faute de pouvoir connaître les auteurs de ces éventuels coups de fil.

compter du 4^{ème} jour de stationnement, il est ramené à 200 F CFA par jour pour les transporteurs locaux en ce qui concerne les camions vides.

Quoique prises dans un cercle où le premier adjoint au Maire était le seul représentant du Conseil Communal, ces décisions furent homologuées par le Maire. Ceci rappelle l'opinion de Mboumoua (2007 : 483) d'après qui les normes se construisent dans et par l'action et leur traduction dépend fortement des contextes de mise en œuvre, mais également de la dimension temporelle.

Toutefois, ces concessions n'ont pas empêché les transporteurs locaux de désertir le parking gros-porteurs quelques mois plus tard pour retourner à leur ancienne habitude. Révélateur de la fragilité du consensus du 15 juillet 2008, ce retournement de situation reste en partie motivé par la découverte¹⁷⁸ de la collusion dont ils ont été victimes de la part de la mairie et de leurs propres responsables syndicaux nationaux. La découverte d'un élément de stratégie de l'épisode antérieur a donc alimenté les stratégies de certains participants à l'action publique. Forts de leur poids politique et agitant des cas de vols de marchandises survenus sur le parking gros-porteurs, les transporteurs profitèrent de l'approche des échéances électorales pour se retirer du parking et se soustraire aux nouvelles règles de stationnement. Ils parvinrent ainsi à réduire à l'impuissance l'autorité communale qui redoutait alors les conséquences politiques d'un coup de force à la veille de périodes aussi sensibles. Outre le congrès de la Renaissance du Bénin qui devait voir le renouvellement des organes du parti alors prévu pour fin 2010, il s'agissait des élections législatives et présidentielles prévues pour le premier trimestre 2011. Certes, la liste des candidatures aux législatives du Parti de la Renaissance du Bénin (RB) n'était pas encore connue au moment des faits. Mais la rumeur sur la présence du Maire sur cette liste au sein de la 23^{ème} circonscription électorale se faisait déjà insistante. De plus, il ambitionnait d'entrer dans le bureau politique de la RB¹⁷⁹. Ces échéances se sont révélées embrigadantes pour le Maire, une sorte de rôle au sens de Linton et Parsons (cité par Braud, 2004)¹⁸⁰. En dehors de son statut, le comportement du Maire est donc en partie structuré par ses ambitions politiques et l'agenda électoral. S'il paraît évident que cet épisode n'a pas affecté fondamentalement la fonction du parking gros-porteurs chèrement réalisé, il n'en demeure pas moins qu'il en a réduit l'importance.

Par effet d'entraînement, les transporteurs non résidents ont commencé à nouveau à violer l'interdiction de traversée du centre ville. Pour y faire face, l'autorité communale a négocié l'accord du Centre National de Sécurité Routière (CNSR) pour l'implantation de barrières métalliques d'une hauteur de 2,5 m à trois des quatre entrées principales que compte la ville. Pour convaincre

¹⁷⁸ Collusion découverte suite à l'indiscrétion de la part de certains responsables communaux impliqués dans les arrangements qui ont précédé l'atelier du 15 juillet

¹⁷⁹ Objectif atteint en septembre 2010 avec sa promotion au poste de Secrétaire Exécutif National de ce parti.

¹⁸⁰ Voir section 1.1.3.1.

l'institution de régulation de la circulation automobile, l'acteur public local a mis en avant les risques d'insécurité associés à cette pratique.

Mais ces barrières ont été, à plusieurs reprises, endommagées par de gros porteurs non identifiés, acte présenté par l'autorité communale comme relevant du sabotage. Des cas de destruction de la part de conducteurs non habitués à l'axe routier ou du fait des chargements hors gabarit de la part de véhicules légers ont été également enregistrés. Ceci a conduit l'autorité communale à remettre une autre barrière en place et à renforcer l'ensemble des barrières par la présence de deux policiers de 6h du matin à minuit et par des agents recrutés par la mairie qui prennent le relais jusqu'au retour des forces de l'ordre.

☞ *Mise en œuvre de la réglementation de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs : Que retenir ?*

Comme l'illustre le développement précédent, cet épisode a été marqué par l'entrée en scène de six nouveaux participants dans l'action de lutte contre le stationnement des gros-porteurs et autant de sorties (cf. tableau 33 ci-dessous). A cela il faut ajouter le retour du Préfet dans l'action. L'ampleur que prenait l'opération de lutte contre le stationnement des gros-porteurs après que le premier adjoint ait pris la direction de celle-ci a poussé l'autorité de tutelle à intervenir à nouveau dans cette action. A ce facteur d'accès à l'action, il faut ajouter le souci de combler le vide laissé par la défection d'un ancien participant, les besoins en stratégies pour relever le défi de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation élaborée durant le précédent épisode ou celui de la contourner, les failles de l'action et la position.

Tableau 33 : Evolution des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon, de l'épisode1 à l'épisode3

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3
Etatique/public	Régionale	Préfet	x		x
		Centre National de Sécurité routière		x	x
		Forces de sécurité		x	
		Directeur de la Direction départementale des travaux publics et des transports			x
	Communale	Maire TOMANAGA	x		
		Maire ATROPO		x	x
		Administration communale	x	x	x
		Conseil Communal	x		
		Comité de gestion du parking gros-porteurs			x
		Antenne communal du Trésor public			x
		Premier Adjoint au Maire		x	x
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement d'Avogbana	x		

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3
		Chef d'Arrondissement de Sodohomè	x	x	
Mixte (public-privé)	Nationale	Conseil National des Chargeurs du Bénin		x	
	Communale	Collectif d'acteurs ayant pris part au processus d'élaboration de PDC	x		
		Comité de suivi des travaux		x	
		Comité d'appui à la gestion du parking gros-porteurs			x
Non étatique	Hinterland	Mali, du Burkina et du Niger		x (3)	
	Nationale	Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS)		x	x
		Responsables nationaux de transporteurs		x	
	Communale	Opinion publique	x	x	x
		Grogneurs	x	x	x
		Médias	x (2)	x (2)	x (3)
		Syndicats de transporteurs		x(2)	x(2)
		Association des Sages et Notables de Bohicon (ASNOB)		x	
		Garagistes		x	x
		Commerçants		x	x
		Stations services			x
		Groupe de sages peulhs			x
	Infracommunale	Association de développement d'Avogbana	x		
	Autre	Entrepreneur		x	
		Président de l'un des syndicats de transporteurs de Bohicon		x	x
Total			12	24	22
Nouvelles entrées				17	6
Anciens participants				8	14
Sorties				5	6

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

Après avoir contribué à “neutraliser” le responsable de transporteur qui a défié le Maire durant l'épisode précédent, l'ASNOB s'est retirée. L'intervention des responsables nationaux de conducteurs était devenue moins pertinente après la réduction de la résistance des transporteurs locaux à l'issue de l'épisode2, issue à laquelle ils ont contribué. Les *outcomes* de l'épisode antérieur apparaissent dès lors comme le facteur ayant le plus structuré la sortie d'anciens participants. En revanche, ces mêmes *outcomes* ont été remis en cause et modifiés par les dynamiques enregistrées au cours de cet épisode.

Conséquence de ces sorties, l'interdépendance née entre l'autorité communale et les responsables de transporteurs nationaux avec le précédent épisode s'est interrompue. Il en est de même de sa dépendance avec les forces de l'ordre,

dépendance née avec le présent épisode suite à l'implication de la gendarmerie et de la police dans les opérations de contrôle, implication qui a été relativement de courte durée. En outre, l'interdépendance entre l'acteur public local et les transporteurs consacrée par le consensus autour de la nouvelle réglementation de stationnement avec l'épisode2 s'est affaiblie dans un premier temps face aux coûts ressentis par ces derniers dans sa mise en œuvre. Ce qui a engendré à son tour une dépendance de ces deux participants avec l'acteur étatique, en l'occurrence le responsable de la Direction départementale des travaux publics et des transports (DDTPT). Mais cette relation s'est interrompue dans un second temps. Les transporteurs ont en effet déserté le parking gros-porteurs en profitant de l'approche des échéances électorales et en mettant à contribution leur poids politique. Ceci témoigne d'un effet de concurrence entre certaines formes de dépendances associées à la décentralisation politique (suffrage populaire) et celles engendrées par l'action publique.

Comparativement à l'épisode2, de nouvelles ressources politiques de pouvoir ont émergé avec l'épisode3. Face au recours à la force de la part de l'acteur public local, les transporteurs ont dû mettre à contribution la ruse, les failles de l'action, leur maîtrise du réseau administratif et politique, l'intoxication et enfin leur pouvoir électoral pour se soustraire de l'emprise de l'acteur public local.

On a par ailleurs assisté à un glissement de la centralité du Maire au profit de son 1^{er} adjoint entre l'épisode2 et le présent. De la même manière, le responsable de syndicat de transporteurs démystifié au cours du précédent épisode a vu sa légitimité restaurée avec l'épisode3.

Enfin, des organes de gestion du parking gros-porteurs ont été mis en place. A l'instar de la nouvelle réglementation au cours du précédent épisode, ils concourent à la diversification du paysage institutionnel communal. Certes, ces organes ont enregistré des dysfonctionnements. Mais même diminués, ces comités survivent pour l'instant aux différentes épreuves auxquelles ils font face ou auxquelles ils contribuent à certains égards.

Quant aux facteurs principaux conditionnant les stratégies des uns et des autres, il s'agit des ambitions politiques et des agendas électoraux et des limites intercommunales.

4.5.6. Typologie des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique dans Bohicon

Au total, 37 participants publics et privés relevant de plusieurs échelles dont des acteurs non nationaux ont pris part à divers degrés à l'action de lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs dans Bohicon. Ce qui témoigne du caractère multi-acteurs et multi-niveaux de cette action. Comme l'illustre le tableau n°34 ci-après, seuls cinq participants sur ces 37 sont restés présents

durant l'ensemble des épisodes, en l'occurrence, l'administration communale, les médias (deux radios locales), les grogneurs et l'opinion publique.

Tableau 34 : Degré de permanence des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon

	Présence à			Total
	1 épisode	2 épisodes	3 épisodes	
Nombre de participants	15	11	5	37

Source : Analyse des résultats de recherche 2011-2012

Près de la moitié des participants n'ont pris part qu'à un seul épisode. Sous réserve des limites dont fait l'objet cet indicateur, les participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs peuvent être répartis en 8 types en fonction des rôles effectivement joués durant le processus (voir tableau n°35 ci-après). Il s'agit des partisans de l'action, des facilitateurs, des prestataires, des opposants, des lobbyistes, des opportunistes, des régulateurs et des attentistes.

Tableau 35 : Typologie des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon

Catégories administratives	Echelles	Participants	Epi1	Epi2	Epi3
Etatique/public	Régionale	Préfet	R*		Lb
		Centre National de Sécurité routière		P	R
		Forces de sécurité		P	
		Directeur de la Direction départementale des travaux publics et des transports			F*/ Lb
	Communale	Maire TOMANAGA	P		
		Maire ATROPO		P	P
		Administration communale	P	P	P
		Conseil Communal	P		
		Comité de gestion du parking gros-porteurs			P/Ot*
		Antenne communal du Trésor public			P
		Premier Adjoint au Maire		P	P
	Infracommunale	Chef d'Arrondissement d'Avogbana	Ot		
		Chef d'Arrondissement de Sodohomè	Ot	P	
Mixte (public-privé)	Nationale	Conseil National des Chargeurs du Bénin		A*	
	Communale	Collectif d'acteurs ayant pris part au processus d'élaboration de PDC	P		
		Comité de suivi des		P	

<i>Catégories administratives</i>	<i>Echelles</i>	<i>Participants</i>	<i>Epi1</i>	<i>Epi2</i>	<i>Epi3</i>
		travaux			
		Comité d'appui à la gestion du parking gros-porteurs			P/Ot
Non étatique	Hinterland	Mali, du Burkina et du Niger		A (3)	
	Nationale	Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS)		P	P
		Responsables nationaux de transporteurs		Ot	
	Communale	Opinion publique	P/Lb*	P/Lb	P/Lb
		Grogneurs	P/Lb	P/Lb	P/Lb
		Médias	P/Lb (2)	P/Lb (2)	P/Lb (3)
		Syndicats de transporteurs		O*(2)	O/ Ot(2)
		Président transporteurs de Bohicon		O	O
		Association des Sages et Notables de Bohicon (ASNOB)			P
		Garagistes		O	O/Ot
		Commerçants		O	O
		Entrepreneur		Pt*	
		Stations services			Ot
		Groupe de sages peulhs			P
	Infracommunale	Association de développement d'Avogbana	Lb		
<i>Total</i>			12	24	22
<i>Partisans</i>			8	12	14
<i>Facilitateurs</i>			-	-	1
<i>Prestataires</i>			-	1	-
<i>Opposants</i>			-	5	5
<i>Lobbyistes</i>			5	4	7
<i>Opportunistes</i>			2	1	6
<i>Régulateurs</i>			1	-	1
<i>Attentistes</i>			-	4	-

*P = partisans, R = régulateur, F = facilitateur, Ot = opportunistes, Lb = lobbyiste, O = opposant, Pt = prestataire, A = attentistes

Source : Analyse de résultats de recherche

Le premier épisode a enregistré quatre types de participants à savoir, les partisans de l'action (numériquement dominants), suivi des lobbyistes, des opportunistes et d'un régulateur. Au nombre de huit, les partisans sont constitués à la fois d'acteurs communaux publics (Conseil Communal, Maire et administration communale), non étatiques (médias, opinion publique, grogneurs)

et mixtes (Collectif d'acteurs ayant pris part au processus d'élaboration de PDC). Médias, opinion publique et grogneurs sont dans un double rôle, car ils exercent du lobbying sur l'acteur public communal pour la mise à l'agenda. L'Association de développement d'Avogbana s'est retrouvée dans ce même rôle. Mais son lobbying est orienté vers l'implantation du parking dans la localité dont elle relève. Quant aux opportunistes, il s'agit des deux Chefs d'Arrondissement animés par un désir de tirer profit de l'implantation du parking gros-porteurs dans leur territoire respectif.

L'épisode2 a vu apparaître un prestataire et cinq opposants à l'action (syndicats de transporteurs, garagistes, commerçants et responsable de transporteurs suite à l'individualisation), conséquence de la mise à l'agenda. C'est ici une preuve supplémentaire de l'effet structurant des *outcomes* de l'épisode1 sur l'épisode2.

Quant à l'épisode3, il a été marqué par l'entrée des facilitateurs et régulateurs, issue dictée par les défis de l'action et les besoins en stratégies qui en découlent.

En dehors des opposants, posture dans laquelle se sont illustrés exclusivement les acteurs non étatiques durant toute l'action, des régulateurs (exclusivement constitués d'acteurs étatiques) et des prestataires (acteur privé), aucun type de participants n'est homogène parce que constitué d'au moins deux catégories administratives. Certes, tous les lobbyistes durant les épisodes1 et 2 sont constitués des acteurs non étatiques. Mais l'épisode3 a mis fin à cette homogénéité avec l'entrée de 2 représentants de l'Etat central dans ce rôle, en l'occurrence le Préfet et le Directeur de la Direction Départementale des Travaux Publics et des Transports. Cela dit, pendant que le lobbying des acteurs étatiques est orienté vers une modération dans l'application de la nouvelle réglementation en matière de stationnement des gros-porteurs dans Bohicon, celui des acteurs non étatiques est centré sur une application plus stricte de cette même réglementation. Les objectifs du lobbying sont donc différents voire contradictoires, preuve de l'hétérogénéité des lobbyistes. A ce qui précède, il faudrait ajouter l'ubiquité de rôle au niveau d'un même participant avec les épisodes. Du statut de régulateur de l'action au cours de l'épisode1, l'autorité de tutelle est passée à celui de lobbyiste avec l'épisode3. Quant aux garagistes, ils nous donnent l'illustration d'une ubiquité de rôle au cours de l'épisode3, séquence au cours de laquelle ils ont adopté les postures d'opposants et d'opportunistes à la fois.

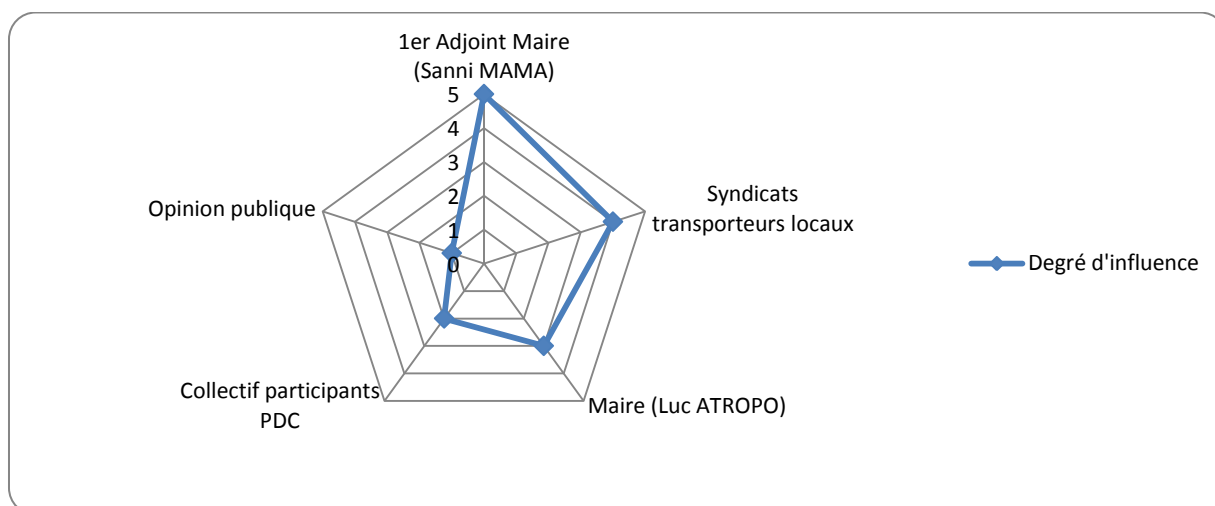
Ajoutons à tout ce qui précède une interdépendance de rôles. Le besoin de s'opposer à l'action de la part des transporteurs a favorisé l'émergence des opportunistes comme les stations services. La profondeur des désaccords entre l'acteur public communal et les transporteurs a poussé ces derniers à recourir à la facilitation de la Direction Départementale des Travaux Publics et des Transports. On se trouve dans un système dynamique de rôles où l'existence des uns est liée à celle des autres et vice-versa.

Il convient de relever l'absence des ONG, une situation qui contraste avec la perception largement répandue du rôle de cette catégorie d'acteurs à l'échelle locale. Cette situation date d'avant la décentralisation car les transports ne constituent pas un domaine traditionnelle des ONG, situation qui n'a guère changé après le début de la mise en œuvre de cette réforme.

4.5.7. Degré d'influence des participants à l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon

La figure n°7 ci-après présente les cinq participants considérés comme ayant le plus influencé l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans la Commune de Bohicon à l'issue du ranking réalisé au moyen de la matrice d'influence.

Figure 7 : Degré d'influence des acteurs dans l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon



Source : Enquête 2010-2012

En dépit de ce que les transporteurs locaux ont déserté le parking depuis près de deux ans, et que les espoirs suscités par cette dynamique s'estompent progressivement, le premier adjoint au Maire est considéré comme l'acteur ayant influencé le plus l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs. Sa rencontre avec le responsable des transporteurs craint a été perçue comme un acte de courage et de bravoure et sa gestion sans complaisance comme une qualité rare de la part des hommes politiques. Le bénéficiaire du pouvoir délégué a profité à la fois de l'efficacité dans l'action, de l'écho de celle-ci aussi bien dans Bohicon que dans les communes environnantes à la faveur d'une communication médiatique et du bouche-à-oreille à travers la rue. En dépit de sa position au terme de la loi et de ses prérogatives, le Maire vient en troisième position, devancé par les transporteurs et son premier adjoint. En fait, le degré d'implication du 1^{er} Adjoint au Maire dans cette action, a visiblement créé une démarcation entre lui et le Maire dont il tient pourtant son mandat.

Le Collectif des acteurs ayant pris part au processus d'élaboration du Plan Communal de Développement (PDC) vient en 4^{ème} position en raison de son choix stratégique d'inscrire l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans les priorités communales.

Quant à l'opinion publique, il vient en 5^{ème} position. A l'instar donc de la décentralisation, l'action publique apparaît comme une échelle de stratification sociale, processus dans lequel les ressources institutionnelles conférées par cette réforme ne constituent qu'une source de pouvoir parmi tant d'autres. L'action publique apparaît dès lors comme une source de légitimation pour les participants. Toutefois, le pouvoir ainsi accordé à ces participants n'en est pas moins social comme nous l'enseignent les différentes formes de dépendances et d'interdépendances antérieurement relevées à travers les épisodes. A cela, il faut ajouter l'effet de télescopage entre les deux actions en raison de la réputation acquise par le premier Adjoint au Maire dans l'action de transfert du parc à bétail sur celle de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs.

Fort de son succès dans les deux actions publiques étudiées, le 1^{er} Adjoint au Maire, Sanni MAMA commençait par faire de l'ombre au président de l'exécutif communal comme le révèlent ces quelques témoignages rapportés par le journal '*Le Pays Emergent*' dans sa parution du 22 juin 2009 :

- ☞ « Moi, je suis un peu satisfaite des 12 mois de gestion de la ville de Bohicon. Pour ma part, l'Adjoint au Maire Sanni est de plus en plus sur le terrain et c'est ce que nous voulons. Si la Mairie peut continuer de la sorte, ce serait une très bonne chose, *Adeline ADIMI, revendeuse* »
- ☞ « Le premier adjoint au Maire Sanni m'a particulièrement ému. Le fait d'avoir œuvré pour que l'ordre revienne dans le marché Sèhi, le parking gros-porteurs et le parc est un pari gagné pour la mairie. Sincèrement, s'il faut féliciter quelqu'un c'est d'abord Sanni » ; *Yolande GLELE, usager du marché Sèhi*
- ☞ KPAKO Richard, coordonnateur du Syndicat des taxis de la gare de Covè: « Un seul fait m'a marqué positivement. C'est notre transfert pour Sodohomè. Au départ c'était très difficile pour nous. Mais avec le temps et tout ceci appuyée par la détermination du premier adjoint Sanni MAMA nous avons compris que l'action est salubre. Sanni MAMA nous a toujours émerveillés et c'est pour cela que pour les 12 mois de gestion pour nous dans notre secteur, je décerne les meilleures félicitations pour le premier adjoint ».
- ☞ Ferdinand GBATCHO, Chef d'Arrondissement de Mougnon (Commune de Djidja) :
« J'entends souvent parler de Sanni MAMA à Bohicon. Jamais je n'ai eu l'occasion de le rencontrer pour savoir comment il arrive à réussir ses actions. Bohicon est une grande ville. Si toutes les communes du Zou

pouvaient emboîter le pas à la Mairie de Bohicon, ce serait une bonne chose ».

☞ *Barthélémy ETCHISSE, Chef d'Arrondissement de Koussoukpa (Zogbodomey):*

L'exemple du premier adjoint de Bohicon Sanni est la bienvenue. La ville de Bohicon, selon ce que j'entends est devenue une commune où tout le monde est tenu de respecter les décisions de l'autorité communale. Le Maire ATROKPO a su faire en sorte que tout soit positif. Son Premier adjoint a largement fait échos des efforts fournis. Par cette occasion que vous m'offrez, permettez-moi de tirer un coup de chapeau au conseil communal de la ville de Bohicon et demander au 1^{er} adjoint Sanni de ne pas baisser les bras.

Bohicon centre n'est plus le lieu des accidents mortels impliquant les camions comme par le passé.

On serait donc en présence d'un processus de déconstruction du *''power over''* par le *''power to''*. Conscient de la menace potentielle que représentait pour lui son adjoint, le Maire l'éjecta de son cercle restreint et l'isola de l'espace public. Cet isolement s'est traduit d'une part par la privation d'accès aux médias et du *''droit de parole''*. Ensuite, les prérogatives de l'adjoint au Maire sur l'administration du parking gros-porteurs et du parc à bétail et sur le domaine de lotissement dont il avait la charge (Comité de contrôle des lotissements) au sein de la Commune ont été réduites dans les faits. Cette tournure des événements montre bien que tout en entraînant un gain d'un type de pouvoir donné, l'action publique peut paradoxalement engendrer la perte d'un autre type de pouvoir.

Cela a des implications a priori très importantes dans un contexte de décentralisation. Le Maire a retourné sa capacité d'action contre celui grâce à qui il a pu atteindre en grande partie ses objectifs au niveau des deux actions étudiées en raison du fait que la logique d'imputation (pour reprendre Hassenteufel, 2011) ne lui est pas favorable comme il s'y attendait.

Toujours est-il que les propos à l'endroit de Sanni MAMA témoignent d'une conscience des acteurs communaux d'un espace de vie. Cela singularise Bohicon dans le contexte régional à la lumière des témoignages d'élus locaux d'autres communes, l'activisme du premier Adjoint apparaissant comme une exception à l'échelle régionale et considéré comme une chance pour sa commune.

4.5.8. Conclusion : Lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon et pouvoir

L'action de lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs dans Bohicon est multi-échelles et multi-acteurs. Elle a mis en interaction les nouvelles formes de pouvoirs nées de la décentralisation, les formes de pouvoirs

préexistants (y compris l'Etat à différents niveaux et les acteurs provenant de pays de l'hinterland) et des acteurs créés par l'autorité communale elle-même dans le cadre de cette action.

D'orientation conflictuelle, l'action de lutte contre le stationnement anarchique de gros-porteurs résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, opportunistes, prestataires, facilitateurs, lobbyistes, régulateurs et attentistes. Elle a donné lieu à l'activation de nombreuses ressources politiques de pouvoir. Mais les *outcomes* de l'action (ressources spécifiques), les ressources dissuasives (pouvoir occulte et réputation de violence), le courage, le temps, l'argent, le pouvoir de vote et les ressources de pouvoir décentralisé apparaissent comme les principales ressources politiques de pouvoir activées durant l'action. Quant aux facteurs structurant les stratégies des uns et des autres, il s'agit de la configuration du conseil Communal, du Plan Communal de Développement, des ambitions politiques, de l'agenda électoral et du poids des autorités traditionnelles.

Les défis soulevés par l'action et les besoins en stratégies pour y faire face, la possession de ressources pertinentes par rapport à ces défis, les changements politiques à l'échelle communale, la proximité (y compris ethnique) avec les principaux protagonistes de l'action et la décentralisation (à travers les ressources politiques de pouvoir qu'elle confère) constituent les mécanismes d'accès à l'action.

Quant aux transformations de pouvoir engendrées par l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs, elles sont de divers ordres.

Elle s'est accompagnée de dépendances et interdépendances horizontales. A leur tour, dépendances et interdépendances horizontales ont engendré des dépendances et interdépendances verticales en raison de ce que les premières sont pour la plupart centrées sur les conflits. Le besoin d'arbitrage ou de régulation offre une occasion de relégitimation à l'Etat central. A ce qui précède, il faut ajouter l'interdépendance de rôles entre catégories de participants.

En outre, l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs a créé ses propres ressources de pouvoir, notamment à travers ses *outcomes* intermédiaires et failles. De plus, elle concourt à une nouvelle stratification sociale au sein de l'espace communal comme l'illustre le top5, dynamique dans laquelle les acteurs non étatiques occupent une place importante. Certes, comme nous l'avons souligné antérieurement, la décentralisation fournit de ressources politiques de pouvoir spécifiques aux élus locaux et aux organes de pouvoir décentralisé. Mais ces ressources interagissent avec celles des autres participants et celles produites par l'action publique elle-même, lesquelles sont différemment réappropriées par les participants. Ce qui globalement atténue les effets attendus des ressources politiques de pouvoir nées de la décentralisation politique.

Par ailleurs, à l'instar de l'action de transfert du parc à bétail; la lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon s'est révélée comme un champ d'exercice du jeu démocratique dans l'espace communal à Bohicon. Certes, grâce à l'argent, l'autorité communale a pu influencer en sa faveur l'opinion des responsables nationaux de transporteurs lors de l'atelier de juillet 2008. La chefferie traditionnelle a été, en vertu de son pouvoir dissuasif ou de contrôle social qui lui est attribué, mobilisée pour influencer la position des transporteurs locaux en vue de consolider leur adhésion à la nouvelle réglementation. On a également assisté à l'utilisation de la violence légitime par l'acteur public communal même si cet acte n'est pas forcément incompatible avec la démocratie. Mais les transporteurs ont été associés à l'ensemble du processus et se sont vu confiés la responsabilité de direction du comité de lutte contre le stationnement anarchique. Indicatrice d'un souci de gouvernance dans la conduite de l'action publique, cette prise en compte de la dimension professionnelle n'est pas sans rappeler la démocratie consociative (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 129). Certes, cette dernière dynamique est essentiellement du fait du Fonds d'Investissement des Villes Secondaires (FIVIS). Mais il n'en demeure pas moins que c'est l'action publique qui a offert un cadre à ce bailleur de fonds. Toutefois, cet instrument de gouvernance a voulu échapper au contrôle de l'acteur public, confortant ainsi l'une des critiques des partisans de la démocratie délibérative contre la gouvernance. Ceci a justifié le détournement de ce comité par le premier Adjoint au Maire. Mais au-delà de ces exemples, globalement, l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs s'est avérée structurante pour la « démocratie locale » (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 130), tendance qui s'est renforcée au fur et à mesure de l'évolution du processus. En témoignent la diversification des mécanismes d'accès à celle-ci et l'émergence progressive des catégories de participants, en l'occurrence les opposants et les lobbyistes. Certes, comme l'illustre la section consacrée à la typologie, l'effectif des opposants a progressivement décliné avec les épisodes. Mais cela n'a pas pour autant affaibli l'opposition à l'action. Ces dynamiques démocratiques ont en partie structuré l'issue de l'action. La démocratie apparaît ainsi à la fois comme un *outcome* et un *input* de l'action publique.

Enfin, d'une situation de non règle ou "d'anarchie", le stationnement des gros-porteurs dans Bohicon est à présent régi par une réglementation suite à l'action publique décentralisée. Même si cette réglementation est contournée à divers degrés, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un changement majeur qui renvoie à l'opinion de Mboumoua (2007 : 483) d'après laquelle les normes se construisent par l'action.

Les liens entre décentralisation et pouvoir puis entre décentralisation et action publique paraissent ambigus. Certes, l'acteur public communal a été contestée. De la même manière, il n'a pas pu se passer de la chefferie traditionnelle

devenue momentanément son unique recours face au défi qui lui a été lancé par l'un des responsables de transporteurs. Encore que l'ASNOB est une création de l'autorité communale. En tant que telle, cette association peut être considérée comme un produit indirect de la décentralisation. Mais la décentralisation fournit des ressources de pouvoirs aux élus, légitime l'action publique à travers le Plan communal de Développement et le rôle des organes de pouvoir décentralisé dans sa mise à l'agenda et sa mise en œuvre.

CONCLUSION GENERALE ET PERSPECTIVES

Cette thèse a analysé l'action publique décentralisée à partir de la perspective du pouvoir basée sur l'activation des ressources dans un contexte de "greffage" en se basant sur une approche globale qui articule décision et "mise en œuvre" et en y associant un examen attentif des interactions entre participants. Elle s'est articulée autour de quatre chapitres principaux.

Consacré au cadre théorique, le chapitre 1 retrace les analyses de politique publique essentiellement en Europe et en Afrique, analyse les liens entre décentralisation, action publique et pouvoir puis en arrive à l'élaboration d'une grille d'analyse.

Le chapitre 2 a présenté les caractéristiques de la décentralisation au Bénin et la manière dont cette réforme prend corps ; il est construit à la lumière d'une décennie d'expériences après la mise en place des Conseils Communaux élus de même que certaines analyses anticipatoires y afférentes.

Le chapitre 3 décrit la méthodologie suivie dans la conduite de cette thèse. Quant au chapitre 4, il teste la grille d'analyse sur la base d'actions publiques choisies conformément à la méthodologie suivie. Ceci a permis de confronter les résultats empiriques à la théorie.

De l'analyse des politiques publiques suivant la perspective du pouvoir, il ressort d'une part que l'activation des ressources politiques de pouvoir apparaît comme un trait commun à la plupart des perspectives d'analyse à partir du pouvoir. D'autre part, la plupart des analyses réalisées en Occident (Europe et Amérique du Nord) ont été pendant longtemps centrées sur les processus décisionnels avant d'être élargies à la mise en œuvre. Mais l'articulation entre la décision et la mise en œuvre est encore peu abordée. En outre, il s'avère intéressant de prendre davantage en compte les ressources spécifiques au sens de Pecqueur (2005) et les ressources dissuasives dans l'analyse à partir des perspectives du pouvoir basée sur l'activation des ressources.

Du croisement de ces conclusions avec les résultats issus de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique, il est ressorti trois messages clés. Il existe d'abord une forte similitude entre les notions de ressources politiques de pouvoir relevées en Afrique et celles décrites en Occident, à l'exception notable de la sorcellerie et dans une moindre mesure certains aspects du néopatrimonialisme. Cette même observation est valable pour les acteurs de politique publique à deux nuances près : la chefferie traditionnelle semble plus présente dans les politiques publiques en Afrique d'une part et on y note une forte asymétrie d'influence plus favorable aux bailleurs de fonds d'autre part. Enfin, les faiblesses relevées en Europe et en Amérique du Nord à propos de l'analyse des politiques publiques à partir de la perspective de pouvoir en

occident sont aussi pertinentes pour l'Afrique d'après la littérature. En raison de ces degrés élevés de similitude, nous avons fait le choix d'articuler la séquence décisionnelle et celle de la mise en œuvre dans l'analyse des politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir basée sur l'activation des ressources et son élargissement aux ressources dissuasives et spécifiques.

Mais en rupture avec une pratique largement répandue dans la littérature et qui décline la politique publique en quatre étapes conventionnelles à savoir, la mise à l'agenda, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation, notre analyse repose sur un séquençage de la politique publique suivant les épisodes même de l'action. L'action publique est apparue dès lors comme un objet pertinent pour expérimenter une telle perspective.

En outre, nous avons fait le choix d'une typologie des acteurs des politiques publiques suivant les rôles effectivement joués par les participants et au détriment de celle reposant sur les catégories administratives telle que l'enseigne Kingdon (1995).

Les liens entre décentralisation et pouvoir, décentralisation et action publique et entre action publique et pouvoir ne sont pas aussi nouveaux. D'après la littérature, la décentralisation a conduit à des résultats ambigus aussi bien en matière d'autonomie du local par rapport au pouvoir central qu'en matière d'inclusion des groupes habituellement considérés comme marginalisés ou en ce qui concerne les dynamiques de fragmentation qu'elle génère. En tant que telle, la décentralisation apparaît a priori comme une variable institutionnelle faible sur le cadre de l'action publique. Elle interagit avec le contexte communal dans lequel elle intervient, et avec les niveaux infra et supra-communaux. De la même manière, les relations entre décentralisation et pouvoir, décentralisation et action publique puis entre action publique et pouvoir s'avèrent également ambiguës. Mais l'articulation entre ces trois concepts demeure relativement peu abordée, vide que la présente thèse ambitionne de contribuer à combler.

Quant au modèle de décentralisation béninoise tel qu'il prend corps depuis une dizaine d'années, il est difficile de l'aligner sur les prototypes rapportés dans la littérature.

Sur la base de ces différentes conclusions et de nos positionnements, une grille d'analyse de l'action publique articulant enjeux, parties prenantes, défis, stratégies (activation des ressources), *outcomes* et transformations du pouvoir au cours d'un même épisode d'action publique et intégrant les liens entre épisodes a été élaborée.

Cette grille a été mise à l'épreuve à travers l'analyse comparative de quatre actions publiques locales choisies dans les communes de Bohicon et de Sèmè-Podji. Il s'agit de l'action de transfert du parc à bétail et celle de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon puis l'action de

lotissement du village de Djèrègbé puis celle d'Ekpè-Nord dans Sèmè-Podji. A la différence des actions de lotissement qui ont une assise a priori locale, celles retenues dans Bohicon ont une dimension internationale en raison des échelles que chacune d'elles implique a priori. Elles ont été choisies à l'aide de l'échelle des défis, un outil élaboré dans le cadre de ce travail de thèse. Certes, ces actions sont nominalement de nature différente. Mais elles sont apparues comme celles menées au sein de chacune des deux communes entre février 2003 et février 2011 et ayant soulevé le plus de défis, aspect qui nous est paru important dans une analyse à partir de la perspective du pouvoir. La recherche a été conduite suivant une méthode qualitative.

Deux hypothèses ont guidé cette recherche :

- (i) *L'action publique décentralisée augmente les dépendances et interdépendances horizontales entre acteurs et réduit certaines dépendances verticales.*
- (ii) *L'action publique décentralisée offre une opportunité de renforcement ou d'émergence de pouvoir.*

Pour vérifier la première, nous avons analysé les interactions entre participants aux différents épisodes d'action publique et les flux de ressources qui les soutiennent. Quant à la 2^{ème} hypothèse, sa vérification s'est reposée sur les transformations de pouvoir consécutives à ces interactions.

De cette recherche, il ressort plusieurs résultats.

Chacune des actions publiques qui ont fait l'objet d'analyse a mis en jeu les détenteurs du pouvoir décentralisé, les formes de pouvoirs préexistants (y compris les représentants ou structures de l'Etat central), les acteurs créés par les élus locaux ou les nouveaux organes de pouvoir décentralisé et des acteurs qu'on pourrait considérer comme produits par l'action elle-même. L'ensemble des actions sont multi-acteurs (étatiques, non étatiques ou mixtes) d'une part et multiniveaux (Leloup et al, 2012 : 9) d'autre part. Mais à la différence des actions de lotissement dans Sèmè-Podji, lesquelles sont limitées aux niveaux individuel, infracommunal, communal, régional et national, celles étudiées dans Bohicon impliquent des acteurs non nationaux en raison de leur assise internationale et de la nature de certains défis soulevés par ces actions et les besoins en stratégies pour y faire face. Certes, l'échelle communale concentre dans chaque cas la grande majorité des participants, même si ceci ne préjuge guère du poids des acteurs communaux dans l'action, le nombre n'étant pas forcément un indicateur pertinent de cette variable. Mais l'échelle communale n'est qu'une parmi tant d'autres.

On note une asymétrie de présence de certains participants avec le contexte ou avec les actions dans un même contexte. Contrairement à Djèrègbé et à Ekpè, la chefferie traditionnelle est intervenue dans les deux actions publiques à Bohicon.

Outre sa présence dans le contexte de Bohicon (ce qui n'est pas une condition suffisante), l'intervention de la chefferie traditionnelle est justifiée par la faible capacité de dialogue direct des principaux protagonistes de l'action publique locale, les attentes placées en elle en raison du pouvoir social qui lui est attribué et sa proximité avec le Maire. Il en est de même des adjoints au Maire. Ils sont presque absents des actions analysées dans Sèmè-Podji alors que le premier adjoint est fortement impliqué dans Bohicon après l'alternance survenue à la tête du Conseil Communal en 2007. Outre la délégation du pouvoir dont ce dernier bénéficie, son rôle s'explique entre autres par ses qualités personnelles (leadership, rigueur) et les attentes placées en lui en raison de ses liens présumés avec les commerçants peulhs. Seule l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs a enregistré la présence d'un bailleur de fonds. Soulignons que tous les participants n'observent pas le même degré de permanence dans l'action publique. Seule une faible proportion d'entre eux est restée présente durant l'ensemble des épisodes d'action publique. En revanche la majorité des participants n'a été présente que le temps d'un épisode, des sortes "d'acteurs éphémères" ou "d'acteurs occasionnels" pour emprunter une expression à (Cohen et al, 1972), concept par lequel l'auteur désigne les participants qui font une intervention ponctuelle durant une séquence de politique publique. Mais l'acteur éphémère s'inscrit dans une perspective plus large en ce sens que c'est l'épisode qui constitue la base de référence en matière de présence dans l'action publique. A cet égard, un acteur non occasionnel au sens de Cohen et al (op. cit.) peut être un acteur éphémère suivant l'approche globale. Cette asymétrie de présence n'est pas le résultat d'une "séparation de fonction" (pour emprunter une expression de Hassenteufel, 2011) suivant les épisodes et ce d'autant plus que l'ensemble des catégories administratives de participants sont présentes à chaque épisode. Mais elle s'explique davantage par une logique fonctionnelle de la part des principaux protagonistes de l'action. Enfin, la limite entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques demeure floue en raison des convergences d'intérêt, de la capacité d'enrôlement des uns par les autres et des relations de dépendances et d'interdépendances extérieures à l'action qui lient les deux catégories.

Quant aux mécanismes d'accès à l'action publique, ils observent une grande convergence au travers des actions publiques. Certes, la filiation familiale et la délégation de pouvoir se sont avérées comme des mécanismes spécifiques au contexte de Bohicon. De la même manière, l'alternance survenue à la tête de MIWA s'est avérée déterminante dans l'accès à l'action de lotissement d'Ekpè-Nord pour Akowé. Mais les défis de l'action et les besoins en stratégies pour y faire face, l'auto-invitation, l'exclusivité de détention de certaines ressources politiques de pouvoir pertinentes, la décentralisation et la proximité avec les principaux protagonistes de l'action, en l'occurrence la proximité avec les élus locaux apparaissent comme des mécanismes d'accès récurrents enregistrés par-dessus l'ensemble des actions et des terrains de recherche. Hassenteufel (2011 :

166) signale que « L'élection représente une ressource à la fois spécifique et décisive pour l'élu [...] pour intervenir dans la construction de l'action publique. Au vue de l'importance de la proximité avec l'élu local dans l'accès à l'action publique, nous pouvons à la suite de Hassenteufel (op. cit.) dire que l'élection représente une ressource spécifique et décisive pour faire intervenir ou non d'autres acteurs dans l'action publique. Il convient néanmoins de distinguer les mécanismes principaux et secondaires. Les défis d'action publique apparaissent comme le principal facteur à l'origine de l'enrôlement par les principaux protagonistes de l'action. Mais n'est pas sollicité dans l'action publique qui veut. Les ressources politiques de pouvoir que détient le participant pressenti ou perçues en ce dernier paraissent déterminantes. Il s'en suit que l'intervenant fait partie intégrante du mécanisme. Le degré élevé de convergence précédemment relevé à propos des mécanismes d'accès mérite donc d'être relativisé.

L'entrée par les rôles effectivement joués par les participants à l'action publique laisse transparaître que chaque action résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, prestataires, opportunistes, lobbyistes, facilitateurs, régulateurs et attentistes. Le moment d'émergence d'une catégorie peut varier d'une action à l'autre de même que son importance numérique dans l'ensemble des participants. Mais aucun type n'est homogène, ni en termes de catégories administratives (acteur étatique et non-étatique) qu'il regroupe ni en termes d'objectif propres à chacun de ses membres compte tenu de l'hétérogénéité de leurs intérêts. Il n'y a pas de lien étroit entre catégorie administrative d'appartenance d'un participant et son rôle. A cela, il faut ajouter l'ubiquité de rôles au niveau d'un même participant dans le temps en raison de l'évolution des intérêts, exception faite de la chefferie traditionnelle (rempart pour le Maire) dans Bohicon et des agents au sens de Kingdon (1995) pour leur rôle dans le recours à la violence légitime dans les deux Communes. On note une tendance à la spécialisation de rôle de la part de la chefferie traditionnelle, rempart pour l'acteur public communal dans Bohicon. Ceci contraste quelque peu avec les scénarii rapportés par Ouédraogo (2006) à propos du Niger ou Dangnon (2009) à propos du Bénin, lesquels mettent l'accent sur le caractère conflictuel des relations entre chefferie traditionnelle et représentants du pouvoir décentralisé. Mais il convient de relever dans le cas de Bohicon que cette chefferie est une création de l'acteur public local, même si ceci n'est pas une condition suffisante pour qu'elle en devienne un levier dans l'action publique. A la différence de Sèmè-Podji, les médias et les grogneurs sont plus actifs à Bohicon, situation qui s'explique par l'asymétrie de densité du paysage médiatique favorable à Bohicon et le degré d'organisation des grogneurs dans Bohicon. Enfin, que ce soit à Sèmè-Podji ou à Bohicon, le rôle du Préfet se trouve en partie en décalage avec celui prévu par le cadre institutionnel. Relevons l'asymétrie de traitement ou d'engagement de la part du Préfet dans les deux contextes en lien avec l'action publique. En dépit du fait que Bohicon était sous le contrôle de l'opposition, on a assisté dans l'ensemble à une complicité entre la tutelle et l'acteur public locale,

notamment dans l'action de transfert du parc à bétail. A l'inverse, le Préfet s'est momentanément illustré dans une posture d'opposant dans l'action de lotissement d'Ekpè-Nord. Toutefois, c'est beaucoup plus en raison des liens entre le Préfet et un opposant au Maire au niveau local que la tutelle s'est mise dans cette posture.

Quant aux ressources politiques de pouvoir activées par les participants au cours de chacune des actions publiques, elles laissent transparaître une certaine convergence. Le recours à la violence légitime s'est imposé à un stade ou à un autre de chacune des actions compte tenu des défis et des marges de manœuvre de l'autorité communale. Mais contrairement aux scénarii enregistrés dans les lotissements à Sèmè-Podji et dans l'action de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon, le recours à la violence a compromis l'objectif de l'acteur public communal dans l'action de transfert du parc à bétail. Ceci renvoie à l'idée de Arent ([1969], 2002: 143, cité par Avelino et Rotmans, 2009 : 547) d'après laquelle la violence peut détruire le pouvoir. Les failles de l'action publique ont justifié l'émergence et l'intervention de certains participants. Elles ont été également activées à des degrés divers par certains participants durant l'épisode au cours duquel ils ont été générés ou après en fonction de leurs objectifs et enjeux respectifs. A ce qui précède, il faut ajouter les ressources politiques de pouvoir liées à la décentralisation. Certes, il s'agit de ressources spécifiques aux élus (Hassenteufel, 2007 : 166). Mais d'autres participants en profitent comme l'enseigne l'importance de la proximité avec l' élu local dans les mécanismes d'accès à l'action. D'autres ressources politiques de pouvoir apparaissant comme spécifiques à certaines actions. C'est notamment le cas de la réputation de violence, de la religion et du pouvoir social (ressources dissuasives), de l'appartenance ethnique et des limites intercommunales avec l'action de transfert du parc à bétail ; du pouvoir occulte, de l'argent, du pouvoir social et du droit de vote avec la lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs, de séniorité en matière d'appartenance politique et du pouvoir occulte avec le lotissement de Djèrègbé, puis du pouvoir occulte, de la rue et de la maîtrise du réseau administratif avec le lotissement d'Ekpè-Nord. A cela, il faut ajouter les ressources spécifiques à chacune des actions (*outcomes* intermédiaires). Certes, ces *outcomes* résultent d'un même processus, les interactions entre participants à un même épisode. Mais ils ne sont pas forcément de nature identique même pour des actions nominale ment similaires. Tout ceci témoigne de l'étroitesse des liens entre épisodes d'action publique et conforte le choix d'une approche globale dans l'analyse des politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir.

Conformément à l'une des hypothèses de cette thèse, chacune des actions publiques ayant fait l'objet d'analyse s'est accompagnée de dépendances et d'interdépendances horizontales. Circonscrites dans les limites des échelles qu'elles impliquent, ces dépendances et interdépendances sont structurées par

la conjonction des dispositions de la décentralisation, des défis soulevés par l'action et les besoins en stratégies y afférentes, du degré de proximité avec l'acteur public local, des failles de l'action publique elle-même, les calculs électoraux, les clivages préexistants. A ce qui précède, s'ajoute l'interdépendance de rôles, les stratégies des uns étant structurées en partie par celles des autres et vice-versa dans l'action. Enfin, on a assisté à l'émergence d'une individualisation dans certains processus. A leur tour, dépendances et interdépendances horizontales s'entretiennent d'une part et engendrent des dépendances et interdépendances verticales d'autre part en raison de ce que les premières sont pour la plupart centrées sur les conflits. Ce qui crée des besoins de médiation ou de régulation, occasion de relégitimation de l'Etat central ou opportunité d'accès à l'action publique pour les acteurs non étatiques situés aux échelles supracommunales ou communales. Dowding et *al* (1995) relèvent qu'on ne peut agir sans affecter les conditions dans lesquelles d'autres agissent. Les interdépendances de rôles commandent qu'au-delà des changements de conditions d'action, l'action, de par ses *outcomes* ou simplement du fait d'avoir lieu, engendre de nouveaux enjeux et suscite des réactions, lesquelles engendrent à nouveau l'action.

Comme l'enseigne la composition des top5 au sens des « cinq participants ayant le plus influencé chaque processus », l'action publique apparaît comme étant une source de stratification sociale grâce à laquelle certains participants connaissent une mobilité sociale, en particulier les acteurs non-étatiques. L'efficacité dans l'action (Walton, 1968) et la communication/théâtralisation (Kessler, 2012, Hassenteufel, 2011) apparaissent comme les principaux facteurs à l'origine de cette mobilité. La réputation acquise grâce à l'action alimente à son tour le stock de ressources du participant, réputation qui peut être activée ultérieurement dans le cadre de la même action ou d'une autre. Mais l'action efficace peut conduire à la perte d'autres formes de pouvoir comme l'illustre le cas du premier adjoint au Maire de Bohicon. Cette situation trouve son origine dans la dépendance institutionnelle de ce dernier avec l'autorité communale dont il tient son pouvoir délégué et les craintes d'évincement de la part du Maire à qui son adjoint commençait par faire de l'ombre. Ceci invite à nuancer l'opinion de Walton (1968) sur les liens entre action efficace et pouvoir. Bien entendu, les acteurs du top5 varient suivant les actions, variations essentiellement imputables à des facteurs personnels (leadership), contextuels (présence d'acteur dans le contexte communal – même si ceci n'est pas une condition indispensable comme l'illustre la présence d'acteurs non communaux dans le top5) ou à la fois personnel et contextuel (délégation de pouvoir dans Bohicon). Ce dernier aspect renvoie à l'opinion de Lemieux (2009 : 135) d'après laquelle la répartition des pouvoirs entre les autorités officielles du système politique fait une différence. La légitimité sociale conférée par l'action publique décentralisée peut aller au-delà des limites communales comme l'illustre le cas du Premier Adjoint au Maire de Bohicon. Signalons toutefois que cet équilibre est précaire en raison des incertitudes à

propos des futurs épisodes. En outre, l'action publique crée ses propres ressources politiques de pouvoir (ressources spécifiques), ses propres acteurs aux côtés des élus, des organes de pouvoir décentralisé et des formes de pouvoir préexistantes. A ce qui précède, s'ajoutent les dépendances et interdépendances horizontales et verticales dont elle est à l'origine.

A l'inverse les attentes électorales placées en l'action publique ne sont pas comblées. En dépit du fait que leur Arrondissement respectif ait hébergé les infrastructures du parking gros-porteurs et celles du parc à bétail, le Chef d'Arrondissement de Sodohomè et son homologue de Saclo ont été battus lors des élections communales de 2008. Certes, le temps peut paraître court pour mesurer les liens entre actions publiques ayant fait l'objet d'analyse dans le cadre de cette thèse et les résultats électoraux obtenus par les participants. Mais sur la base des constats faits dans le cadre de cette thèse, nous pouvons néanmoins affirmer à la suite de Tiberj (2010) que les liens entre "efficacité" dans l'action publique et succès électoral paraissent ambigus. Il convient toutefois de ne pas généraliser ces résultats non seulement à cause de l'entrée par le défi, l'un des principaux mécanismes d'accès à l'action publique mais aussi en raison de la place des facteurs contextuels et individuels qui concourent au pouvoir du participant.

Bien entendu, l'action publique doit être reliée au contexte de décentralisation. A la lumière des actions publiques ayant fait l'objet d'analyse, la décentralisation s'avère structurante pour l'action publique. Certes, des décisions ont été prises en dehors des organes de pouvoir décentralisés aussi bien à Bohicon (parc à bétail) qu'à Sèmè-Podji ; conséquence du parasitage de la décentralisation par les liens politiques informels. De la même manière, l'autorité du Maire a été contestée dans les deux Communes dans le cadre des actions publiques qui ont fait l'objet d'analyse, contestation reposant parfois sur une appropriation personnelle de la décentralisation. En outre, contrairement à l'esprit de la réforme, la décentralisation semble se traduire par un durcissement des frontières infra communales (Sèmè-Podji, Bohicon) et communales (Bohicon). Mais la décentralisation offre de nouvelles ressources politiques de pouvoir, structure l'action publique à travers les Plans de Développement Communaux et les règles en matière d'action publique au Bénin. Précisons que ces règles ne sont pas toujours respectées, y compris par l'acteur public local comme l'atteste le scénario enregistré avec le lotissement du village de Djèrègbé avec l'épisode³ notamment. Par ailleurs, les élus sont à de nombreux égards au centre de l'action publique, certains en sont même devenus des passages obligés dans l'accès aux instruments d'action publique (lotissement de Djèrègbé). La décentralisation structure donc indirectement l'action publique à travers d'autres modalités autres que celles annoncées par Conyers (2007: 18) : accès aux informations, délocalisation du lieu du pouvoir décisionnel, disponibilité ressources et performance du système administratif.

En retour, l'action publique offre une occasion de marchandage ou de contestation de certaines dispositions de la décentralisation et de délégation de pouvoir. Certes, il s'agit davantage d'arrangements ad hoc. Mais ils pourraient s'inscrire dans la durée avec le temps. En outre, l'action publique constitue une opportunité de recentralisation (recours à l'Etat central) en raison de la forte propension des parties prenantes à recourir à l'Etat central devant certains défis d'action publique.

En somme, la décentralisation introduit du pouvoir, lequel entre en interaction avec d'autres formes de pouvoir autour de l'action publique décentralisée. L'action publique confère du pouvoir à son tour, lequel peut être réinvesti dans l'action elle-même ou dans d'autres actions. Mais le pouvoir ainsi capitalisé peut également conduire à la perte d'autres formes de pouvoir. A ce lien indirect, s'ajoutent aussi les effets directs de perte de pouvoir associée à l'action publique pour certains participants. On peut donc s'interroger sur l'état d'esprit des participants qui sont affectés par de telles pertes. Potentiellement, ceci peut être source de dilemme et d'indétermination à participer à l'action publique sur le long terme.

Globalement, chacune des actions publiques s'est accompagnée de dynamiques démocratiques. Certes, des entorses à la démocratie représentative ont été enregistrées à travers des actes de substitution aux organes de pouvoir décentralisé dans la prise de certaines décisions, actes provenant de parti politique ou de *big-men*. Encore que certaines de ces décisions sont pro-démocratiques comme c'est le cas du vote comme moyen de désignation des membres des comités de lotissement du village de Djèrègbé. Même si ce choix n'est pas aussi désintéressé ou neutre. A cela, il faut ajouter le recours à la violence privée à Sèmè-Podji, recours guidé par la volonté d'entraver la libre expression et d'imposer sa vision. En outre, on a enregistré une tentative de verrouillage du débat sur les failles de l'action de transfert du parc à bétail à Bohicon de la part du Maire. Mais le recours à la démocratie consociative (Carcassonne et Duhamel, 2008, dans Nay, 2008 : 131) a été récurrent à l'échelle de l'ensemble des actions, celui-ci étant orienté vers une meilleure prise en compte de la dimension ethnique, allochtone, professionnelle et spatiale des actions selon le cas. Bien entendu, le recours à ce type de démocratie ne relève pas d'un acte spontané, mais reste consécutif à l'émergence de défis. Il repose donc sur une logique fonctionnelle. A cela, il faut ajouter que l'action publique a été une opportunité d'expression ouverte sur les divergences entre participants, une occasion d'émergence et de légitimation d'acteurs a priori non attendus par les principaux protagonistes et un canal de déconstruction de l'acteur public local. La pluralité des catégories de rôles constitue un indicateur de cette liberté d'expression ou de positionnement vis-à-vis de l'action. Certes, cette pluralité est plus marquée avec les épisodes post-agenda, séquences de résurgence des enjeux et qui offrent plus de facilité d'accès à l'action. On semble loin de la

démocratie de contrainte chère à Le Bris et Paulais (2007 : 28-29). Même si on semble loin d'une "véritable cogestion des affaires" locales pour emprunter une formule de Mercoiret (2003 : 205), on n'est pas non plus dans les scénarii d'exclusion rapportés par Zobel (2004), Smith (2008) ou encore Owusu et Afutu-Kotey (2010). Par ailleurs, l'acteur public local est pris dans un engrenage d'interdépendances. En même temps que de telles relations peuvent concourir à la démocratie (en ce sens qu'elles peuvent réduire l'asymétrie de ressources avec l'acteur publique), elles peuvent être tout aussi instrumentalisées par les uns pour prendre l'avantage sur l'élu. Certes, il paraît difficile de prédire l'issue d'une telle dynamique. Mais toujours est-il qu'elle peut déboucher dans certaines conditions à la capture de l'acteur public. Ceci paraît a priori un gage pour la démocratie en ce sens qu'elle peut réduire les asymétries de ressources induites par la décentralisation, lesquelles paraissent a priori favorables à l'acteur public local.

Cette thèse apporte des éclairages théoriques et sur les enjeux sociétaux en matière de décentralisation et d'action publique.

Au plan théorique, il s'agit de la dichotomie entre les conceptions du pouvoir ; de la place des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales et de l'Etat dans les politiques publiques en Afrique ; des interactions entre séquences de politiques publiques et des liens entre politique publique et pouvoir. La plupart des actions publiques ayant fait l'objet d'analyse oscillent entre conflits et dynamiques d'articulation des intérêts. Ceci conforte notre choix de la conception du pouvoir de Hayward et Lukes (2008 : 8). Par ailleurs, les ressources spécifiques et les ressources dissuasives apparaissent comme des variables importantes dans les liens entre action publique et pouvoir. En outre, l'entrée par l'approche globale s'est avérée relativement productive. Des 20 acteurs des top5 à l'échelle de l'ensemble des quatre actions publiques, 11 n'étaient pas présents à l'étape de mise à l'agenda. Certes, ce chiffre varie d'une action publique à une autre. Pendant qu'aucun acteur du top5 de l'action de lotissement d'Ekpè-Nord (situation en partie imputable au fait que cette mise à l'agenda est intervenue avant l'installation des Conseils Communaux) n'était présent à la mise à l'agenda, l'action de lotissement du village de Djèrègbé apparaît comme celle qui a enregistré la plus grande présence de participants présents à la mise à l'agenda dans son top5 avec trois acteurs. Sous réserve de la subjectivité des personnes ressources grâce à qui les top5 ont été déterminés, la présence de participants aux épisodes post-agenda dans le top5 montre que ceux qui font la différence durant l'étape de mise à l'agenda ne sont pas forcément ceux qui font la différence durant les étapes post-agenda, moments particulièrement favorables aux opposants, aux opportunistes et dans une moindre mesure aux attentistes. Cela illustre en outre que les dynamiques de pouvoirs enregistrées au cours des séquences post-agenda peuvent l'emporter sur celles ayant eu lieu durant l'étape décisionnelle. Un tel résultat ne peut être envisagé sans une

approche globale. Mégie (2010) enseigne que la mise en œuvre modifie l'ordre établi et Lascoumes et Le Galès (2012 : 51) relèvent que la décision est dissoute dans l'action. Nous pouvons dire à la suite de Mégie que les épisodes post-agenda modifient l'ordre établi ou à la suite de Lascoumes et Le Galès que la décision est dissoute dans les épisodes post-agenda. Quant aux modalités de la dissolution, elles peuvent aller jusqu'à la refonte de l'action tel que l'illustre le lotissement d'Ekpè-Nord. Tout ceci concourt à effacer la frontière entre pouvoir décisionnel et pouvoir de mise en œuvre, les deux représentant deux faces d'une même réalité, notamment en raison de la non séparation des deux sphères. Cela dit, la mise à l'agenda a résisté au séquençage de l'action publique suivant les épisodes. C'est la seule étape conventionnelle de l'approche séquentielle telle que développée par ses pionniers qui soit récurrente à l'échelle des quatre actions publiques ayant fait l'objet d'analyse. On pourrait y voir une certaine force de la mise à l'agenda. Mais cette opinion mérite d'être nuancée à la lumière des top5. Enfin, relevons la faible présence des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales au niveau des actions publiques analysées. Cette situation contraste quelque peu avec la tendance dominante dans la littérature (Aguémon et al, 2011; Elliott-Teague, 2011; Gabas, 2003; Osmont, 1985) et qui attribue un poids prépondérant à ce type d'acteur sur les politiques publiques en Afrique. On peut en dire de même des organisations non gouvernementales, acteur uniquement présent dans l'action de lotissement de Djèrègbé. Encore que c'est à la suite de l'action politique de la "société civile villageoise autoproclamée" que cette intervention a été enregistrée. L'absence ou la présence limitée des bailleurs de fonds et des ONG au niveau d'actions publiques présentées comme ayant soulevé le plus de défis risque à terme de réduire la place jusque-là accordée à ces types d'acteur dans les politiques publiques en Afrique. En revanche, quoique jugé faible (Médard (1990 : 27, Gabas, 2003), l'Etat est présent partout malgré tout. De plus c'est à la demande de l'acteur public local ou des acteurs non-étatiques qu'il l'est. Perçu comme un "pouvoir neutre" pour reprendre une expression de Baume (2012 : 17), l'Etat apparaît comme le principal recours des principaux protagonistes de l'action publique en cas de divergence ou de conflit. A ce facteur, il faut ajouter ses attributs institutionnels et le faible effort de décentralisation fiscale, ce qui le rend davantage utile face aux défis de financement de l'action publique comme le montre le scénario enregistré avec l'action de transfert du parc à bétail. De nombreux auteurs (Poteete et Ribot, 2011, Dickovick et Riedl, 2010; Planel, 2007; Lemarchand, 1998; Otayek, 2005) ont mis l'accent sur la capture du local par l'Etat central avec la décentralisation en Afrique. L'entrée par l'action publique décentralisée révèle que l'Etat central est même désiré par certains acteurs locaux.

Quant aux enjeux sociétaux, il s'agit des attentes de la décentralisation. Les élus locaux et les organes de pouvoir décentralisé et au-delà les autres participants à l'action publique décentralisée font preuve d'une capacité entrepreneuriale face

aux défis de l'action publique. Même si ceci n'évacue pas le débat sur la capacité du local à gérer les compétences qui lui sont dévolues dans le cadre des réformes de décentralisation, cette situation invite à relativiser davantage les positions des uns et des autres quant aux doutes sur la compétence de l'échelle locale. Certes, l'Etat a été sollicité à plusieurs occasions à travers les actions publiques qui ont été analysées dans le cadre de cette thèse. Mais ceci participe aussi de la capacité politique du local à mener l'action publique. En revanche, l'action publique décentralisée semble s'accompagner du renforcement de l'effet frontière, que ce soit la frontière intercommunale ou infracommunale. Potentiellement, cette situation n'est pas de nature à concourir à l'unité nationale, l'une des dimensions de l'objectif de la réforme de décentralisation au Bénin. Toujours en rapport avec l'objectif de cette réforme, notamment dans sa dimension « développement », on ne peut s'empêcher de se demander à quel degré l'action publique est-elle publique ? Certes, les quatre actions analysées dans le cadre de cette thèse remplissent le critère de mise à l'agenda public. De plus, les objectifs qui sont publiquement associés à chacune d'elles par leurs partisans dépassent la sphère privée et individuelle. Enfin, chacune des actions a enrôlé davantage de participants au fur et à mesure de sa progression et s'est démocratisée progressivement. Il s'agit là autant d'indicateurs qui tendent à conforter le caractère public de l'action. Ceci dit, plusieurs facteurs invitent à nuancer une telle opinion. Il y a d'abord l'asymétrie inhérente à certains mécanismes d'accès à l'action publique telle que la proximité avec l'élus local. Il y a ensuite le détournement de l'action publique à des fins personnelles, aspect dans lequel s'illustrent en particulier les opportunistes. Enfin, il y a l'évincement des organes de pouvoir décentralisé dans la prise de certaines décisions tant à Bohicon qu'à Sèmè-Podji. Certes, au plan théorique, l'évincement des organes de pouvoir décentralisé dans la prise de décision peut conduire à une action publique plus équitable (en termes de répartition des coûts et bénéfices pour les bénéficiaires). C'est du moins ce qui transparaît à travers la tentative avortée du tandem Akowé - Adjina de dessaisir le Maire du pouvoir de désignation des membres de comités de lotissement au profit des associations villageoises. Mais apparemment, aucun des cas d'évincement enregistrés n'était justifié par ce souci.

Nous achevons cette présentation des conclusions en énonçant sans les détailler quelques perspectives que cette recherche pourrait susciter.

Ainsi, trois perspectives majeures se dégagent de cette thèse. Concernant, les pistes de recherche, deux idées émergent. Il s'agit d'une part de procéder à une économie politique de l'action publique décentralisée. L'idée est que l'action publique est le lieu et l'objet de transactions diverses et multiples dont les limites dépasseraient largement le cadre de l'action elle-même pour s'inscrire dans des objectifs plus larges et les interactions passées entre les participants et d'autres acteurs. La question des externalités en matière d'action publique (télescopage)

mérite également intérêt d'autre part. Enfin, s'il nous était permis de reprendre ce travail, nous apporterions une amélioration à la méthodologie. Il s'agirait notamment d'élargir l'échantillon d'actions publiques suivant trois niveaux de l'échelle des défis: élevé – moyen et faible. Ceci permettrait d'avoir une vue verticale des dynamiques de pouvoir dans un même contexte suivant les défis soulevés par l'action.

Bibliographie

AARS J. and A. L. FIMREITE (2005) Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics, *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, n°3, p.239-256.

ABDOUL M. et K. DAHOU (2003) Décentralisation et construction d'un espace public local en milieu urbain. Les comités de développement local (CDL) au Sénégal, In M. TOTTE, T. DAHOU et R. BILLAZ (éds.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Karthala, Paris, p.183-199.

ADAMS F. C., BELL E.M. and T. BROWN (2002) Building Civic Infrastructure: Implementing Community Partnership Grant Programmes in South Africa, *Public Admin. Dev.*, n° 22, p.293–302, [en ligne], <http://glennschool.osu.edu>, consulté en novembre 2012.

ADJAHOU R. (2004) *Décentralisation : La question de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales*.

ADJIMON T. (2003) *La contribution de la chefferie traditionnelle à la réduction de la pauvreté au Bénin : une expression de l'éducation au service du développement*, en ligne, <http://www.francophonie-durable.org>, consulté en octobre 2010.

AGBOTA S., AÏDASSO E. et A. S. ALINSATO (2010) *Le marché de la presse au Bénin, une étude du Conseil d'Analyse économique*, [en ligne], <http://caebenin.org>, consulté en juin 2013.

AGUEMON D. (2012) Décentralisation, action publique et pouvoirs : étude de cas de la lutte contre le stationnement anarchique des gros porteurs dans la commune de Bohicon, République du Bénin, Communication au XLIX^e colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française (ASRDLF), *Industries, villes et régions dans une économie mondialisée*, Belfort, les 9, 10 et 11 juillet 2012.

AGUEMON D. et F. LELOUP (2012) Décentralisation, acteurs, ressources et pouvoirs : étude de cas de la commune de Sèmè-Podji, République du Bénin, *Les Cahiers de L'Association Tiers-Monde*, n° 27, p.77-84.

AGUEMON D., MONGBO R. et F. LELOUP (2011) Action publique, acteurs, ressources et pouvoir : cas de la relecture du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole au Bénin, Communication au III^{ème} Colloque des Sciences, Cultures et Technologies de l'UAC-Bénin, Atelier IV : Sciences Juridiques, Administratives et Politiques, 6 - 10 Juin 2011, Centre CIEVRA, Bénin.

AGUEMON D. (2007) *Mise en œuvre de leurs compétences par les collectivités décentralisées au Bénin : études des cas du sous-secteur des gares routières dans la commune de Sèmè-Podji*, Mémoire d'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies interuniversitaires, UCL, FUCaM, ULg et FUSAGx, Belgique.

AÏVO F. J. (2008) La perception des partis politiques au sein de l'opinion publique, In J. N. ENGELS, A. STROH et L. WANTCHEKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.143-153.

AKINDES F. et V. TOKPANOU (2005) *Le contrôle citoyen de l'action gouvernementale en République du Bénin : une lecture sociologique*, Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD).

ALTINOK, N. et T. LAKHAL (2004) La Banque Mondiale et la réforme de l'Etat en Afrique : pourquoi va-t-on droit dans le mur ?, Communication présentée au colloque « *Les transformations du capitalisme contemporain, faits et théories : Etat des lieux et perspectives* », tenu les 31 mars, 1^{er} et 2 avril 2004, 3^{ème} journées d'études du LAME, Universités de Reims, Champagne-Ardenne.

ANTHEAUME B. et L. ARREGHINI (1995) *Bénin et Togo « Espaces-couloirs » africains*, [en ligne], <http://www.mgm.fr>, consulté en octobre 2010.

ANTHOINE C. (1998) Pratiques et Perceptions d'un Appareil Étatique en Voie de Décentralisation : le Cas du Bénin, *Bulletin de l'APAD*, n° 16, [en ligne], <http://apad.revues.org>, consulté le 26 novembre 2012.

ANTWI-BOASIAKO K. B. (2010) Public administration: Local government and decentralization in Ghana, *Journal of African Studies and Development*, vol. 2, n° 7, October 2010, p.166-175.

ASARE-KOKOU S., COULIBALY B., KIWALLO B., OUÉDRAOGO Z. et M. ALIDOU (2007) *Genre et planification communale : Expériences du Bénin, du Mali et du Niger*, Sous la direction de Gérard BALTISSSEN et Thea HILHORST, SNV-KIT.

ASTHANA N. A. (2008) Decentralization and Corruption: Evidence from Drinking Water Sector, *Public Admin. Dev.*, n° 28, p.181–189.

AVELINO F. AND J. ROTMANS (2009) Power in Transition: An Interdisciplinary Framework to Study Power in Relation to Structural Change, *European Journal of Social Theory*, vol 12, n° 4, p.543–569.

AWORTWI N. (2011) Une trajectoire inébranlable ? Étude comparative des trajectoires suivies en matière de décentralisation et de développement du gouvernement local au Ghana et en Ouganda, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77, 2011/2, p.353-384.

AWOUDO K. F. (2005) *Le mal transhumant : les infidélités politiques dans le Bénin démocratique*, Fondation Konrad Adenauer au Bénin; Ed. Tundé, Cotonou.

AYEE J. R. CROOK (2003) "Toilet wars": urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana, IDS Working Paper 213, Institute of Development Studies, 2003, [en ligne], www.pseau.org, consulté en juillet 2012.

BADET G. (2010) *Bénin, Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans de « Renouveau démocratique »*, en ligne, [www.afrimap.org], consulté en avril 2012.

BADOU O. A. (2003) *Partis politiques et stratégies électorales a Parakou*, Arbeitspapiere / Working Papers, Nr. 22, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität, Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

BAKO-ARIFARI N., DOEVEN SPECK M. et U. SINGER (2004) Politique locale et stratégies de mobilisation de ressources financières à l'échelle communale au Bénin, In T. HILHORST et G. BALTISSSEN (éds.), *Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Série : Décentralisation et gouvernance locale*, Amsterdam, KIT Publishers, Amsterdam, Institut Royal des Tropiques (KIT), p.16-44.

BAKO-ARIFARI N. (1998) Décentralisation et rapport global-local : formes du politique, intermédiation et mode de représentation locale, *Bulletin de l'APAD*, n° 16, Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux, p.141-146.

BANEGAS R. (1999) Autour d'un livre : BIERSCHEK (Thomas), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre) (dir.) LES POUVOIRS AU VILLAGE. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Paris, Karthala, 1998, 296 pages, Le point de vue de Richard Banégas, *Politique Africaine*, n° 74, juin 1999, p.185-189.

BANEGAS R. (1998) Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin, *Politique Africaine*, n° 69, mars 1998, p.75-87.

BARBIER J.C. et E. DORIER-APPRILL (2002) Cohabitations et concurrences religieuses dans le golfe de Guinée. Le sud-Bénin, entre vodun, islam et christianismes, *Bulletin de l'association des géographes français*, juin 2002, p.223-236.

BARDACH E. (1977) *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.

BARDHAN P. (2002) Decentralization of Governance and Development, *Journal of Economic Perspectives*, vol 16, n° 4, Fall 2002, p.185-205.

BAUME S. (2012) De l'usage des pouvoirs neutres, *Pouvoirs*, 2012/4, n° 143, p.17-27.

BAYART, J-F. 1996 (2005) *L'illusion identitaire*, Paris, Librairie Arthème Fayard, «L'espace du politique ».

BENNAFLA K. et E. MONTSEERAT (2010) Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa, *Politique africaine*, 2010/4, n° 120, p.67-86.

BÉLAND D. (2010) The Idea of Power and the Role of Ideas, *Political Studies Review*, vol 8, p.145-154.

BELLEY S. (2008) La construction politique des territoires, In G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.233-256.

BIERSCHENK T. (2005) *L'appropriation locale de la démocratie : analyse des élections municipales à Parakou*, République du Bénin, 2002/03, the working papers of Institut für Ethnologie und Afrikastudien, n°39b, Department of Anthropology and African Studies, Universität Mainz, Johannes Gutenberg-Universität.

BIERSCHENK T. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (1999) « Autour d'un livre : BIERSCHEK (Thomas), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre) (dir.) LES POUVOIRS AU VILLAGE. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Paris, Karthala, 1998, 296 pages, La réponse aux critiques de Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique Africaine*, n° 74, juin 1999, p.193-196.

BIERSCHENK T. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.) (1998) *Les Pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.

BILLAUD A. (2009) Négociation et reconfiguration des pouvoirs locaux. Le cas de la ville de Yof au Sénégal, *Afrique contemporaine*, 2009/2, n°230, p.167-185.

BIRNBAUM P. (1973) Le pouvoir local : de la décision au système, *Revue française de Sociologie*, vol 14, p.336-351.

BLONDIAUX L. (2001) La délibération, norme de l'action publique contemporaine ?, *Projet*, 2001/4, n° 268, p.81-90.

BLUNDO G. (2006) Logiques de Gestion Publique dans la Décentralisation Sénégalaise: Participation factionnelle et ubiquité réticulaire, *Bulletin de l'APAD*, n°15, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara, [en ligne], mis en ligne le : 20 décembre 2006. URL : <http://apad.revues.org/document555.html>, consulté en mai 2007.

BOUKARI MADOUGOU M. B. (2010) *La motivation des ressources humaines des radios communautaires au Bénin : cas de la radio su tii dera de Nikki*, Mémoire présenté pour l'obtention du diplôme de Master International en Management des Médias, Centre Africain de Formation et de Perfectionnement des Journalistes (CAFPJ), Cotonou, République du Bénin, [en ligne], <http://www.memoireonline.com>, consulté en novembre 2011.

BOURDIN, A. (2000) *La question locale*, Paris, Presses Universitaires de France, « La politique éclatée ».

BRATTON M. (2011) Violence, partisanship and transitional justice in Zimbabwe, *The Journal of Modern African Studies*, n° 49, p.353-380.

BRAUD P. (2004) *Sociologie politique*, Paris, LGDJ.

BROWN T., M. J. C. VILE and M. F. WHITEMORE (1972) Community Studies and Decision-Taking, *British Journal of Political Science*, vol. 2, n°. 2, April 1972, p.133-153.

BUIJTENHUIJS R. (1995) De la sorcellerie comme mode populaire d'action politique, *Politique Africaine*, n°59, octobre 1995, p.133-139.

BUREAU M-C. (2010) Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir, *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010/1, n° 128-129, p.161-175.

BRUNET-JAILLY E. et J. MARTIN (2012) Gouvernement local en pays fédéral : étude comparée des réformes d'Australie et du Canada, In F.LELOUP, J. BROT et H GERARDIN (dir.), *L'Etat, acteur du développement*, p.17-33.

CERNY P. G. (2011) The future of power, *Journal of Political Power*, vol 4, n° 1, p.145-150.

CHAMBAS G., BRUN J.-F. et G. R. GRAZIOSI (2007) *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*, communication présentée au Forum « Décentralisation et gouvernance locale » Nations Unies, (Vienne, 26-29 juin 2007), [en ligne], www.diplomatie.gouv.fr, consulté en mars 2012.

CHARLIER J-E. et J.-F. PIERRARD (2001) Systèmes d'enseignement décentralisés : analyse des discours et des enjeux dans l'Éducation sénégalaise, burkinabé et malienne, *Autrepart*, n° 17, Des écoles pour le Sud, p.29-48.

CHEKA C. (2007) The State of the Process of Decentralisation in Cameroon, *Africa Development*, vol. 32, n° 2, p.181-196.

CITES et GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (2007) La décentralisation et la démocratie dans le monde, résumé exécutif, premier rapport mondial 2007.

CHOPLIN A. (2006) Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Noutchott (Mauritanie), *Annale de Géographie*, n° 647, p.69-92.

CODJO C (2008) *Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois communes de Nikki, Boukoumbe et Coby*,

Institut Africain de Professionnalisation en Management (IAPM), Mémoire de fin de formation de master.

COMMAILLE J. (2010) Sociologie de l'action publique, In L. BOUSSAGUET, JACQUOT S. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.599-607.

COMMUNE DE BOHICON (2004a) Plan de Développement Communal 2004 – 2008 : Rapport Principal, Vision Stratégique et Programme Pluriannuel d' Investissements, Document de planification réalisé avec la facilitation du FIDESPRA.

COMMUNE DE BOHICON (2004b) *Schéma de Développement du secteur de l'Hygiène et de l'assainissement dans la commune de Bohicon*, Document de planification réalisé avec la facilitation du FIDESPRA.

CONNING J. and M. KEVANE (2002) Community-Based Targeting Mechanisms for Social, Safety Nets: A Critical Review, *World Development*, Vol 30, n° 3, p.375-394.

CONYERS D. (2007) Decentralization and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa, *IDS Bulletin*, vol 38, n° 1, January 2007.

CREEVEY L., NGOMO P. and R. VENGROFF (2005) Party Politics And Different Paths To Democratic Transitions: A Comparison of Benin and Senegal, *Party Politics*, vol 11, n° 4, p.47-493, [on line], www.sagepublications.com, consulté en octobre 2010.

CROUZEL I. (2007) *Démocratiser la gouvernance locale : entre ouverture d'un espace public et inertie des pratiques*, CEAN-IEP de Bordeaux, juin 2007, [en ligne], <http://www.diplomatie.gouv.fr>, consulté en juillet 2007.

DAHL A. R. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven CT: Yale University Press.

DAHL A. R. (1957) The Concept of Power, *Behavioral Science*, vol 2, n° 3, July 1957, p.201-215.

DAN A. (2011) La sortie de crise par l'action collective : l'exemple de la démocratisation du Bénin, *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, Travaux préparatoires au colloque organisé par l'École de guerre, l'École nationale d'administration et l'École des Hautes études commerciales à l'École militaire le 28 avril 2011, [en ligne], www.tempsdeladecision.fr, consulté en novembre 2011.

DANGNON M. V. (2009) *La décentralisation au Bénin : Mémoires d'un premier quinquennat*, Ed. Tundé, Cotonou.

DEBERRE J-C. (2007) Décentralisation et développement local, *Afrique contemporaine*, 2007/1, n° 221, p. 45-54.

DEBOUROU M. D. (2008) Les conséquences des élections sur le repositionnement des partis politiques, In J. N. ENGELS, A. STROH et L. WANTCHÉKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.155-164.

DELORI M. (2010) Néo-institutionnalisme du choix rationnel Acteur, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.359-367.

DESAGE F. et J. GODARD (2005) Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales, *Revue française de science politique*, 2005/4, vol. 55, p.633-661.

DEVAS, N. et U. GRANT (2003), « Local government decision-making—Citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda », *Public administration and development*, vol. 23, July 2003, p.307-316, [Published online], www.interscience.wiley.com, Consulté en février 2010.

DICKOVICK J. T. et R. B. RIEDL (2010) *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings*, USAID, [en ligne], <http://pdf.usaid.gov>, consulté en octobre 2012.

DJOGBENOU J. (2010) *Bénin, le Secteur de la justice et l'État de droit*, Un étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West Africa, [en ligne], www.afrimap.org, consulté en juin 2013.

DOSSA M. R. (2005) *Les instances de régulation : Le cas de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication du Bénin*, communication présentée au Symposium International sur les pratiques de la Démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, (Bamako + 5), Bamako, 6 au 8 novembre 2005,

DOSSOU S. M. R. (2009) La Cour Constitutionnelle du Bénin : L'Influence de sa Jurisprudence sur le Constitutionnalisme et les Droits de l'Homme, communication présentée à la Conférence Mondiale sur la Justice Constitutionnelle, Cap Town, Afrique du Sud, 23 et 24 janvier 2009, [en ligne], www.venice.coe.int, consulté en juin 2013.

DOUILLET A-C. (2003) Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, août 2003, p.583-606.

DOWDING K., DUNLEAVY P., DESMOND K., MARGETTS H. (1995) Rational Choice and Community Power Structures, *Political Studies*, vol. XLIII, p.265-277.

DURAN P. (2009) Légitimité, droit et action publique, *L'Année sociologique*, 2009/2, vol. 59, p.303-344.

EGBENYA G. R. K. (2010) The effectiveness of decentralization policy in Ghana: A case study of Komenda-Edina-Eguafo-Abirim (KEEA) and Abura –Asebu- Kwamankese (AAK) districts in Ghana, *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol. 4, n° 1, January 2010, p.13-28.

ELCOCK H. (2008) Elected Mayors : Lesson Drawing From Four Countries, *Public Administration*, vol. 86, n° 3, p.795–811.

ELLIOTT-TEAGUE G. (2011) "Public" Interests and the Development of Tanzanian Environmental Policy, *Politics & Policy*, vol. 39, n° 5, p.835-861.

ENGUÉLÉGUÉLÉ M. (2008) Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique Subsaharienne, *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 1, p. 3-28, [en ligne], <http://id.erudit.org/iderudit/018045ar>, consulté en octobre 2012.

FARVAQUE N. (2002) *Déploiement local de l'action publique en faveur de l'insertion des jeunes : le rôle des dispositifs. Le cas d'une mission locale*, Communication présentée aux deuxièmes rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire « Sens et portée de l'économie solidaire », Centre Auguste et Léon Walras – Université Lumière - Lyon II, Centre International de Rencontres Thomas More - La Tourette 5-7 février 2002.

FERGUSON Y. (2008) Les instruments d'action publique comme mode de sélection «rationnel» de ses acteurs légitimes, Communication présentée au colloque « *Sélection des acteurs et des instruments de l'action publique contemporaine* », les 26, 27 & 28 juin 2008, Lyon.

FLOQUET A. et J. NANSI (2005) *Plus de place en ville pour les bœufs ? La filière bovine face à l'expansion urbaine à Abomey et Bohicon (Bénin)*, Document de travail n°4, [en ligne], www.ecocite.org, consulté en janvier 2011.

FRENCH R. M. (1969) Effectiveness of the Various Techniques Employed in the Study of Community Power, *The Journal of Politics*, vol. 31, n° 3, August 1969, p.818-820.

GABAS J.-J. (2003) Acteurs et politiques publiques, *Mondes en développement*, 2003/4, n° 124, p.33-47.

GALLAROTTI G. M. (2011) Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions for its Effective Use, *Journal of Political Power*, vol. 4, n° 1, p.25-47.

GATELIER K (2005) *La légitimation du nouveau pouvoir politique : les sources de la légitimité politique*, [en ligne], <http://www.institut-gouvernance.org>, consulté en novembre 2010.

Gerstlé J. (2003) La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique, *Revue française de science politique*, 2003/6, vol. 53, p.859-885.

GOUDIABY T (2011) *Contrôler, institutionnaliser les dynamiques participatives au Sénégal: l'espace public face aux mutations de la démocratie*, [en ligne], www.participation-et-democratie.fr, consulté en octobre 2011.

GRIMBLE R., CHAN M.-K., AGLIONBY J. et J. QUAN (1995) Trees and Trade-offs: A stakeholder Approach to Natural Resource Management, IIED, *Gatekeepers Series* n°52.

GREEN E. (2011) Decentralization and political opposition in contemporary Africa: evidence from Sudan and Ethiopia, *Democratization*, vol. 18, n° 5, p.1087-1105.

GRINDLE M. and J. W. THOMAS (1989) Policy makers, policy choices and policy outcomes, the political economy of reform in developing countries, *Policy Sciences*, vol.22, n° 213, p.213-248.

GROSSMAN E. (2010) Acteur, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.31-38.

GUEYE B. (2009) La démocratie en Afrique : succès et résistances, *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p.5-26.

HAGMANN T., PÉCLARD D. (2010) Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa, *Development and Change*, vol. 41, n° 4, p.539-562.

HALPERN C. et Le GALES P. (2011) Pas d'action publique autonome sans instruments propres : Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne, *Revue française de science politique*, 2011/1, vol. 61, p. 51-78.

HASSENTEUFEL P. (2011) *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

HASSENTEUFEL P. (2010) Comparaison, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p. 148-155.

HASSENTEUFEL P. (2007) *L'Etat mis à nu par les politiques publiques ?*, [en ligne], <http://ses.ens-lyon.fr>, consulté en décembre 2010.

HAYWARD C. et LUKES S. (2008) Nobody to shoot? Power, Structure, and Agency: A Dialogue, *Journal of Power*, vol. 1, n°1, April 2008, p.5-20.

HELLRIEGEL, D., J. W. SLOCUM et R. W. WOODMAN 1989 (1993), *Management des organisations*, traduit de l'américain par Michèle Truchan-Saporta (1993), 1^{ère} édition, Bruxelles, De boeck-Wesmael.

HERVIER L. (2010) Néo-institutionnalisme sociologique, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.374-383.

HIBOU B. et S. SAMUEL (dir.) (2011) Introduction au thème : Macroéconomie et politique en Afrique, *Politique Africaine*, n°124, décembre 2011, p.5-27.

HILGERS M. (2008) Politiques urbaines, contestation et décentralisation Lotissement et représentations sociales au Burkina Faso, *Autrepart*, 2008/3, n°47, p.209-226.

HOUNGNIHIN A. R. (2006) *Monographie de la Commune de Bohicon*, [en ligne], www.ancb-benin.org, consulté en février 2011.

HOUNKPE M. (2008) *La société civile, un risque au renforcement de l'État de droit: cas du Bénin*, Atelier sur la Participation Politique, Workshop on Political Participation, 6-27 juillet 2008 | July 6-27, 2008, Dakar, Sénégal, p.195-215, [en ligne], <http://www.apsanet.org>, consulté en novembre 2010.

HOWARD J. et L. S. VASQUEZ (2011) The Changing Spaces of Local Governance in Nicaragua, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, n° 1, January 2011, p.64–79.

CENTRE INTERNATIONAL pour la RECHERCHE AGRICOLE (1998a) *A Participatory Systems Analysis of the Termite Situation in West Wollega, Oromia region, Ethiopia*. Working Document Series 68. ICRA, Wageningen, *The Netherlands*.

CENTRE INTERNATIONAL pour la RECHERCHE AGRICOLE (1998b) *Farm Typology: targeting development and research for smallholder dairy systems of the lake Crescent Region of Uganda*. Working Document Series 71. ICRA The Netherlands / NARO, NAARI Uganda.

IM T. (2010) Does Decentralization Reform Always Increase Economic Growth? : A Cross Country Comparison of the Performance, *International Journal of Public Administration*, vol. 33, n° 10, p.508-520.

JACOB J.-P., HOCHET P., CHÉRON H., DIAWARA M., HÉMA I., KONSEIGA R. et R. MÉDAH (2009) L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso), Surpolitisation et surpersonnalisation des institutions locales, *Etude Recit*, n° 26, mai 2009, [en ligne], <http://labo-citoyennetes.org>, consulté en octobre 2012.

JACOB J.-P. (2004) Gouvernement de la nature et gouvernement des hommes dans le Gwendégoué (centre-ouest du Burkina Faso), *Autrepart*, 2004/2, n° 30, p.25-43.

JACOB J.-P. (1998) La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain, *Politique Africaine*, n° 71, octobre 1998, p.133-147.

JACQUOT S. (2010) Approche séquentielle (*stages approach*), In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.82-90.

JOUBE B. et C. LEFEVRE (1999) De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action en Europe, *Revue française des sciences politiques*, 1999, vol. 49, n° 6, p.835-854, [en ligne], www.persee.fr, consulté en mars 2007.

KAH H. K. (2011) Women's Resistance in Cameroon's Western Grassfields: The Power of Symbols, Organization, and Leadership, 1957-1961, *African Studies Quarterly*, vol. 12, n° 3, Summer 2011, p.67-91.

KAUZYA J-M. (2007) *Political Decentralization in Africa : Experiences of Uganda, Rwanda, and South Africa*, [en ligne], <http://unpan1.un.org>, consulté en octobre 2012.

KESSLER D. (2012) Les médias sont-ils un pouvoir ?, *Pouvoirs*, 2012/4, n° 143, p.105-112.

KODJOGBE N. et D. SOHINTO (2010) *Rapport synthèse de l'évaluation de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages au Bénin*, étude commanditée par l'Observatoire du Changement Social.

KORA O. (2006) *Monographie de la Commune de Sèmè-Podji*, [en ligne], www.anch-benin.org, consulté en février 2011.

KORANTENG R. O. and G. A. LARBI (2008) Policy Networks, Politics and Decentralisation Policies in Ghana, *Public Admin. Dev.*, n° 28, p.212–222.

KOUGNIAZONDE C. (2008) Historique des partis politiques au Bénin des indépendances à nos jours, In J. N. ENGELS, A. STROH et L. WANTCHEKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.23-52.

KÜBLER D. et J. DE MAILLARD (2009) *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.

KÜBLER D. et S. WÄLTI (2001) Gouvernance métropolitaine et démocratie: l'exemple des politiques de lutte contre la drogue, *Swiss Political Science Review*, vol. 7, n° 2, p.1-25.

LACAM J-P. (1988) Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques, *Revue française de science politique*, 38^e année, n°1, p.23-47.

LAFARGUE J. (1996) La rue africaine en mouvement : politique et action collective, *Politique Africaine*, n° 63, octobre 1996, p.24-38.

LALEYE M. (2008) Les facteurs majeurs de décision des électeurs au Bénin. Notes de réflexion, dans J. N. ENGELS, A. STROH et L. WANTCHEKON (éds.), *Le*

fonctionnement des partis politiques au Bénin, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.123-142.

LANGLEY, P., A. MONDJANAGNI., B. FADE., J. E. GBEDO., B. Z. ZOURKAÏNENY et A. MOUSSILIOU (2005) Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation, In G. BALTISSSEN et T. HILHORST (éds.), *Décentralisation et gouvernance locale*, Bulletin 371, Amsterdam, Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam, KIT Publishers.

LANGUILLE S. (2010) Mali : la politique de décentralisation à l'heure de l'«Agenda de Paris» pour l'efficacité de l'aide, *Politique africaine*, 2010/4, n° 120, décembre 2010, p.129-152.

LASCOUMES P. et P. LE GALES (2012) *Domaines et approches. Sociologie de l'action publique*, 2^{ème} édition, sous la direction de François de SINGLY, Armand Colin, Paris

LASCOUMES P. et L. SIMARD (2011) L'action publique au prisme de ses instruments : Introduction, *Revue française de science politique*, 2011/1, vol. 61, p.5-22.

LASCOUMES P. et P. LE GALES (2004) L'action publique saisie par ses instruments, In P. Lascoumes et P. Le Gales (dir.) *Gouverner par les instruments*, SciencesPo, Paris, p.11-44.

LAURENT P.-J. (2002) Effervescence religieuse et gouvernance : L'exemple des Assemblées de Dieu du Burkina Faso, *Politique africaine*, n°87, octobre 2002, p.95-116.

LAURENT P.-J. (2000) Le *big man* local ou la «gestion coup d'État» de l'espace public, *Politique africaine*, n° 80, décembre 2000, p.169-181.

LAUZON N. et L. BOSSARD (2005) *Processus de décentralisation et développement local en Afrique de l'Ouest*, communication présentée aux Journées 2005 des Attachés de la coopération belge, 7 décembre 2005, Bruxelles.

Le BART C. (2001) Leadership et impuissance décisionnelle : les élus locaux face à la marée noire de l'Erika, In G. JALABERT (éd.), *Leadership et arrangements territoriaux*, *Sciences de la Société*, n° 53, Mai 2001, Presses Universitaires du Mirail, p.25-45.

LE BRIS É. et T. PAULAIS (2007) Introduction thématique : Décentralisations et développements, *Afrique contemporaine*, 2007/1, n° 221, p.21-44.

LECLERC-OLIVE M. et A. KEITA (2004) *Les villes : laboratoires de démocraties ?*, [en ligne], www.gemdev.org, consulté en février 2010.

LECLERC-OLIVE M. (1999) Autour d'un livre : BIERSCHEK (Thomas), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre) (dir.) *LES POUVOIRS AU VILLAGE. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, 296 pages, Le point de vue de Michèle Leclerc-Olive, *Politique Africaine*, n°74, juin 1999, p.193-196.

LELOUP F., J. BROT et H. GERARDIN (2012) Gouvernance et développement : l'Etat autrement, In F. LELoup, J. BROT et H. GERARDIN (dir.), *L'Etat, acteur du développement*, p.5-14.

LELOUP F. (2010) Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, p.687-705.

LELOUP, F., L. MOYART et B. PECQUEUR (2004) Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possibles?, *Mondes en développement*, 2003/4, vol.31, n°124, p.95-112.

LEMARCHAND R. (1998) La Face Cachée de la Décentralisation : Réseaux, Clientèles et Capital Social, *Bulletin de l'APAD*, n°16, Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux, p.9-17.

LE MEUR P-Y (2006) Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin, *Bulletin de l'APAD*, n° 15, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara, [en ligne], <http://apad.revues.org/document562.html>, Consulté en mai 2007.

LE MEUR P.-Y. (2004) *Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation*, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique*, [en ligne], <http://horizon.documentation.ird.fr>, consulté en novembre 2010.

LE MEUR P-Y. (2000) Logiques paysannes au Bénin : courtage, associations, réseaux et marchés, *Autrepart*, n°13, p.91-108.

LE MEUR, P-Y., T. BIERSCHEK et A. FLOQUET (1998) L'État est-il soluble dans la société civile? Le Bénin rural avant la décentralisation, *Bulletin de l'APAD*, n°16, Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux, p.19-40.

LEMIEUX V. (2009) *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 3^{ème} édition revue et augmentée, Les Presses de l'Université Laval.

LEMIEUX V. (2001) *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, [en ligne], <http://www.uqac.quebec.ca>, consulté en octobre 2010.

LE NAOUR G. (2005) Entrer dans l'action publique en la contestant : Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie, *Politix*, 2005/2, n° 70, p.9-28.

LE ROY E. (1997) Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX^e siècle, paru dans GEMDEV (éd.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, LAJP-Paris 1 & GEMDEV, p 153-160.

LORRAIN D. (2004) Les pilotes invisibles de l'action publique : le désarroi du politique ?, In P. LASCUMES et P. LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, p.163-197.

MAILLARD J. (2010) Apprentissage, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.68-75.

MAJONE G. (1994) Décisions publiques et délibération, *Revue française de science politique*, 44^e année, n°4, p.579-598.

MABILEAU A. (1985) Les institutions locales et les relations centre-périphérie, In GRAWITCH M. et J LECA (éds.), *Traité de Sciences politiques, Tome 2, Les régimes politiques contemporains*, Presses Universitaires de France, p.553-598

MAYRARGUE C. (2002) *Les représentations et les comportements des acteurs politiques en campagne électorale : une étude des tracts et des meetings au Bénin*, communication présentée au colloque organisé par l'AFSP et le Centre d'Etudes d'Afrique Noire, 7 au 8 mars 2002, Bordeaux.

MAYRARGUE C. (1999) Autour d'un livre : BIERSCHEK (Thomas), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre) (dir.) LES POUVOIRS AU VILLAGE. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Paris, Karthala, 1998, 296 pages, Le point de vue de de Cédric Mayrargue, *Politique Africaine*, n°74, juin 1999, p.189-192.

MBOUMOUA I. (2007) *L'Union Européenne et les Villes. Du développement des instruments d'action publique Urban et Urbact à leur traduction localisée*, Mantes la Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth, Thèse de doctorat, Université de Paris VIII.

MBEMBE A. (1990) Pouvoir, violence et accumulation, *Politique Africaine*, n°39, octobre 1990, L'Afrique autrement, p.7-24.

McGUIRK P. (2003) Producing the Capacity to Govern in Global Sydney: A Multiscaled Account, *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, p.201-223.

MECANISME AFRICAÎN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS (2008) *Rapport d'évaluation de la République du Bénin, Rapport D'évaluation Pays N° 6*, [en ligne], <http://www.paris21.org>, consulté en octobre 2011.

MÉDARD F.-J. (1990) L'État patrimonialisé, *Politique Africaine*, n°39, octobre 1990, p.25-36.

MEGIE A. (2010) Mise en œuvre, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p. 343-350.

MELEDJE D. F. (2009) Le contentieux électoral en Afrique, *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p.139-155.

MELMOTH S. (2007) République démocratique du Congo : décentralisation et sortie de conflit, *Afrique contemporaine*, 2007/1, n° 221, p.75-85.

MENY Y. (1985) Les politiques des autorités locales, In M. GRAWITCH et J. LECA (dir.), *Traité de Sciences politiques*, Tome 4, Presses Universitaires de France, p.423-465.

MERCOIRET J. (2003) Un exemple de rapprochement des acteurs, en zone rurale, à l'échelle d'un département : le cas de M'bour, au Sénégal, In M. TOTTE, T. DAHOU et R. BILLAZ (éds.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Karthala, Paris, p.201-219.

METODJO A. K. A. (2007) *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : Logiques de construction de la notabilité de maire*, Sous la direction de Richard BANEGAS, Université Paris1-Panthéon-Sorbonne, UFR Science politique, Master de recherche Etudes Africaines, en ligne], <http://www.fasopo.org>, consulté en janvier 2011.

MINISTÈRE de la DECENTRALISATION, de la GOUVERNANCE LOCALE, de l'ADMINISTRATION et de l'AMENAGEMENT du TERRITOIRE (2009) *PONADEC, Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration. Document cadre de politique et plan d'actions prioritaires, République du Bénin*, [en ligne], www.decentralisation-benin.org, consulté en décembre 2012.

MINISTÈRE DE LA DECENTRALISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (MDGLAAT) (2008) *Guide d'élaboration du Plan Communal de Développement*, [en ligne], www.decentralisation-benin.org, consulté en novembre 2011.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES (2007) *Bilan de la réforme de l'administration territoriale et évaluation de la gestion des communes*, Rapport synthèse de forum national tenu à Cotonou, les 22, 23 et 24 février 2007.

MONGBO R. (2007) Des courtiers ruraux pour le développement au Bénin. Rapport d'une recherche conduite au Bénin dans le cadre du projet « courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, n° 11, Le développement négocié : courtiers, savoirs, technologies, [en ligne], mis en ligne le : 2 juillet 2007. URL : <http://apad.revues.org>, consulté en août 2007.

MONGBO L. R. (2006) Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin : replis identitaires et communalité contestée, Communication présentée au Colloque international "*Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues*", Montpellier, 2006, [en ligne], www.mpl.ird.fr, consulté en Juin 2011.

MONGBO R. (1998) (éd.), Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux, *Bulletin de l'APAD*, n° 16, Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux, p.141-146.

MONGBO, L. R. (1996) *Appropriation and Disemembering of Development Intervention: Policy, discourse and practice in the rural development in Bénin*, PhD. Thesis, Wageningen Agricultural University, Wageningen.

MURPHY J. B. (2011) Perspectives on power, *Journal of Political Power*, vol. 4, n° 1, p.87-103.

MUSSELIN C. (2010) Approche organisationnelle, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.76-81.

NATIONS UNIES-COMMISSION ÉCONOMIQUE pour L'AFRIQUE (2007) *Situation des transports en Afrique*, Cinquième session du Comité du commerce, de la coopération et de l'intégration régionales, 8-10 octobre 2007, Addis-Abeba (Éthiopie).

NDEGWA, S. N. (2002) *La décentralisation en Afrique : vue d'ensemble*, Document de travail n° 40 de la Banque Mondiale, Région Afrique, Novembre 2002

NIANG D. (2007) *Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : L'expérience de la ville de Saint-Louis*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse Le Miral.

OBERSON B. (2007) *Les transformations de l'action publique : la collaboration interinstitutionnelle et les partenariats privé-public*, Université de Fribourg.

OKIKE I., WILLIAMS O. T. et I. BALTENWECK (2004) Encourager la commercialisation et le commerce intra-régional du bétail en Afrique de l'Ouest, [en ligne], <http://cgspace.cgiar.org>, consulté en octobre 2011.

OLODO K. et D. SOSSOU (2008) Militantisme et identification ethnique au Bénin, In J. N. ENGELS, A. STROH. et L. WANTCHEKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.109-122.

OLOWU D. (2003) Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experience in Africa, *Public Administration and Development*, vol. 23, July 2003, p.41–52.

OSMONT A. (1985) La Banque mondiale et les politiques urbaines en Afrique, *Politique africaine*, n°17, mars 1985, p58-73.

OTAYEK R. (2005) *La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines*, [en ligne], www.afsp.msh-paris.fr, consulté en juin 2013.

OTAYEK, R. (2000) *Identité et démocratie dans un monde global*, Presses des Sciences Po, Paris.

O'TOOLE K. and N. BURDESS (2004) "New community governance in small rural towns: the Australian experience", *Journal of Rural Studies*, Vol. 20, p.433–443.

OSUMANU I. K., ABDUL-RAHIM L., SONGSORE J., BRAIMAH R. F. and M. MULENGA (2010) Urban water and sanitation in Ghana: How local action is making a difference, *IEED Human Settlements Working Paper Series, Water and Sanitation*, n° 25.

OUÉDRAOGO H. M. G. (2006) Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales, *Mondes en Développement*, vol. 34, n° 133, p.9-29.

OUINSOU C. D. (2005) *Le contrôle de constitutionnalité au Bénin, communication présentée au Symposium International sur les pratiques de la Démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, (Bamako + 5), Bamako, 6 au 8 novembre 2005, [en ligne], www.cour-constitutionnelle-benin.org, consulté en juin 2013.

OWUSU G. and R. L. AFUTU-KOTEY (2010) Poor Urban Communities and Municipal Interface in Ghana: A Case Study of Accra and Sekondi-Takoradi Metropolis, *African Studies Quarterly*, vol. 12, n° 1, Fall 2010, p.1-16, [en ligne], <http://www.africa.ufl.edu>, consulté en octobre 2011.

PALIER B. (2010) Path Dependency (dépendance au chemin emprunté », In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.411-419.

PARADZA G., MOKWENA L. et R. RICHARDS (2010) *Assessing the role of councillors in service delivery at local government level in South Africa*, Research report 125, [en ligne], www.cps.org.za, consulté en octobre 2012.

PECQUEUR B. (2005) Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives : le cas de l'agglomération grenobloise, *Géographie, économie, société*, 2005/3, vol. 7, p.255-268.

PIERMAY J.-L. et C. SOHN (1999) Les municipalités namibiennes, Top models ou dinosaures ? Espaces publics municipaux, *Politique Africaine*, n°74, juin 1999, p.24-41.

PLANEL S. (2007) Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Éthiopie, *Afrique contemporaine*, 2007/1, n° 221, p.87-105.

POLSBY N. W. (1960) How to Study Community Power: The Pluralist Alternative, *The Journal of Politics*, vol. 22, n° 3, p.474-484, [en ligne], www.jstor.org, mis en ligne le 10 avril 2006.

POTEETE A. R. et J. C. RIBOT (2011) Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal, *World Development*, vol. 39, n° 3, p. 439–449.

RAMIREZ R (1997) *Understanding Farmers' Communication Network, Combining PRA with Agricultural Knowledge Systems Analysis*, Gatekeeper Serie n° 66. London. International Institute for Environment and Development.

RAPOO T. (2003) Influential policy actors at provincial level in South Africa: opinions of senior public servants in Gauteng and Mpumalanga, *Policy brief* 33, [en ligne], www.cps.org.za, consulté en octobre 2012.

REES J. R. & F. HOSSAIN (2010) Perspectives on Decentralization and Local Governance in Developing and Transitional Countries, *International Journal of Public Administration*, vol. 33, n° 12-13, p.581-587.

RENAUD P.-Y., GOGAN M. D., TONATO J. D., TOSSOU J. B., KOSOUHO R. et G. JARDOT (2009) *Diagnostic sur les capacités institutionnelles des communes et des associations de communes, rapport d'étude* (Version provisoire du 14 mai 2009), Etude commanditée par Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'administration et de l'Aménagement du Territoire (M.D.G.L.A.A.T.) et l'Union Européenne (UE), [en ligne], www.ancb-benin.org, consulté en octobre 2011.

RIDDE V. (2009) Policy Implementation in an African State: an Extension of Kingdon's multiple-streams Approach, *Public Administration*, vol. 87, n° 4, p.938-954.

RICHARDSON T. & M. CASHMORE (2011) Power, knowledge and environmental assessment: the World Bank's pursuit of 'good governance', *Journal of Political Power*, vol. 4, n° 1, p.105-125.

ROLNIK R (2011) Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n° 2, March 2011, p.239-55.

RONDINELLI D. (1999) What is decentralization? In J LITVACK and J. SEDDON (éds.), *Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers*. World Bank: Washington DC, USA, p.2-5.

ROTHMAN B. S. (2011) Revising the soft power concept: what are the means and mechanisms of soft power ?, *Journal of Political Power*, vol. 4, n° 1, p.49-64.

SAETREN H. (2005) Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant, *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 4, p.559-582.

SAWADOGO, A. R. (2003), Etat, pouvoirs et citoyenneté en Afrique, In M. TOTTE, T. DAHOU et R. BILLAZ (éds.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Karthala, Paris, p.87-101.

SCHATZBERG M. G. (2000) La sorcellerie comme mode de causalité politique, *Politique africaine*, n° 79, octobre 2000, p.33-47.

SCHLESINGER S. et F. JUNQUA (2012) Expertise, politiques publiques et économie créative : le cas britannique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3, n° 193, p.80-95.

SCHMIDT A. V. et P. CRESPIY (2010) Néo-institutionnalisme discursif, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.350-359.

SCHMIDT A. V. (2007) *Democratizing France, The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, New York.

SMITH T. (2008) *The Role of Ward Committees in Enhancing Participatory Local Governance and Development in South Africa Evidence from six Ward Committee Case Studies*, [en ligne], www.mlgi.org.za/publications, consulté en octobre 2012.

SMYRL M. (2002) Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement, *Revue française de science politique*, 1/2002, vol. 52, p.37-52.

SOMVILLE V. (2006) Leçons de l'expérience de décentralisation en Inde, dans l'État du Kérala, *Mondes en développement*, 2006/1, n° 133, p. 83-99.

STEINMO S. (2010) Néo-institutionnalisme historique, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.367-374.

STONE C. N. (1989) *Regim Politics, Governing Atlanta: 1946-1988*, University Press of Kansas.

STREET A. (2012) Seen by the state: Bureaucracy, visibility and governmentality in a Papua New Guinean hospital. *The Australian Journal of Anthropology*, n° 23, p.1–21.

STREN R. (1985) L'État au risque de la ville Pouvoir et société urbaine en Afrique de l'Est, *Politique africaine*, n°17, mars 1985, p74-87.

STROH A. (2008) Dynamiques et constantes du système de partis béninois, In J. N. ENGELS, A. STROH et L. WANTCHEKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.53-80.

STROH A. et L. WANTCHEKON (2008) Introduction : rapprochement des partis politiques béninois, In J. N. ENGELS, A. STROH. et L. WANTCHEKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.7-22.

STRUMPF S. K. (2002) Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?, *Journal of Public Economic Theory*, vol. 4, n° 2, p.207–241.

SUREL Y. (2010) Approches cognitives, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.90-98.

TIBERJ V. (2010) Politiques publiques et sociologie électorale », In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.510-516.

THOENIG J-C. (2010) Politique publique, In L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT. et P. RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition actualisée et augmentée, Presses de Sciences Po « Références », p.420-427.

URFER S. (1993) Quand les Eglises entrent en politique, *Politique Africaine*, n°52, décembre 1993, p.31-39.

VAN ROUVEROY E. A. B. (1987) Chef coutumier : un métier difficile, *Politique Africaine*, n° 27, octobre 1987, p.19-39.

VAUGHN O. (1988) Les chefs traditionnels face au pouvoir politique, *Politique africaine*, n° 32, décembre 1988, p.44-56.

VERGNE C. (2009) *Décentralisation Fiscale en Afrique Francophone : Note sur les Transferts Intergouvernementaux*, Division Réforme du Secteur Public et Renforcement des Capacités (AFTPR)-Région Afrique, Septembre 2009, [en ligne], <http://portals.wi.wur.nl/gouvernance>, consulté en octobre 2012.

VILLARREAL M. (1994) *Wielding and yielding: power, subordination and gender identity in the context of a Mexican development project*, PhD Thesis, Wageningen Agricultural University.

VISSIENNON A. et Y. ALIX (2003) La desserte des pays enclavés : l'exemple du corridor béninois en Afrique de l'Ouest, *Note de Synthèse N°57*, septembre 2003, en ligne, [www.uneca.org/crci], consulté en septembre 2011.

WÄLTI S., KÜBLER D. et Y. PAPADOPOULOS (2004) How Democratic Is "Governance"? Lessons from Swiss Drug Policy, *Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, n° 1, January 2004, p.83–113.

WALTON J. (1968) Differential Patterns of Community Power Structure: An Explanation Based on Interdependence, *The Sociological Quarterly*, vol. 9, n° 1, p.3-18.

WANTCHEKON L. et G. TAYLOR (2008) Droits politiques ou biens publics ? Analyse économétrique des représentations de la démocratie en Afrique, In J. N. ENGELS, A. STROH et L. WANTCHEKON (éds.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), p.81 -107.

WARDELL D. A. et C. LUND (2004) En marge de la loi et au cœur de la politique locale. Colonisation agraire des forêts classées au nord Ghana, *Autrepart*, 2004/2, n° 30, p.117-134.

WEISS T. L. (1989) *Contribution à une réflexion sur la crise de l'État en Afrique et sa gestion par les populations des espaces périphériques*, [en ligne], <http://www.georouen.org>, consulté en novembre 2010.

WILLIAMS, A.-Y. (2003) On the Subject Kings and Queens: "Traditional" African Leadership in the Diasporal Imagination. *African Studies Quarterly* 6(4): 1. [on line] URL: <http://web.africa.ufl.edu>, consulté en septembre 2012, p.59-67.

WILLIAMS Q. W. (2006) *Implementing Performance Management at local Government Level in South Africa: A Case Study on The Impact of organizational Culture*, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements of the degree of Masters of Business Administration Rhodes, Investec Business School, Rhodes University, [en ligne], <http://eprints.ru.ac.za>, consulté en octobre 2012.

WOJTYCZEK K. (2008) « *Le champs territorial de l'application d'une constitution nationale* », Séminaire de droit administratif, européen et global, [en ligne], <http://chairemadp.sciences-po.fr>, consulté en novembre 2011.

YILMAZ S. and V. VENUGOPAL (2013) Local Government Discretion and Accountability in Philippines, *Journal of International Development*, vol. 25, n°2, March 2013, p. 227-250.

ZOBEL C. (2004) Décentralisation, espaces participatifs et l'idée d'indigénisation de l'Etat africain: le cas des communes maliennes, *Afrique et Développement*, vol. XXIX, n° 2, p.1-25.

ZOUNDI J-S., HITIMANA L., KAMUANGA J.B. M., SOMDA J., SANON Y. ET H. KAGONE (2008) *Élevage et marché régional au Sahel et en Afrique de l'Ouest Potentialités et défis*, Etude réalisée dans le cadre du partenariat entre la Commission

de la CEDEAO et le Secrétariat du CSAO/OCDE sur l'avenir de l'élevage au Sahel et en Afrique de l'Ouest.