

**Mémoire de Chabi Kinissi NANSOUNON ; auditeur N°10-81829**

**Axe de recherche N°8 : « Développement des territoires »**

**Thème du mémoire :**

***L'appui à la communication locale : un outil de promotion de la bonne gouvernance dans les communes des départements de l'Atacora et de la Donga***



**Mots clés : communication locale, gouvernance locale, bonne gouvernance locale, facteurs de réussite de Capacity WORKS, modèle organisationnel de qualité, logique managériale, commune efficace, décentralisation ascendante**

## Sommaire

Dédicace .....	3
Résumé .....	4
Introduction.....	5
<b>I. Problématique de la gouvernance locale et « périmétrage » de notre sujet.....</b>	<b>9</b>
A. Problématique, postulats et hypothèses.....	9
B. Terrain de recherche et objectifs du mémoire.....	10
C. Posture et paradigmes épistémologiques.....	11
D. Revue de la littérature.....	14
E. Démarche méthodologique et méthodique.....	19
Conclusion partielle.....	23
<b>II. Approche appui à la communication locale comme modèle organisationnel de qualité .....</b>	<b>25</b>
A. Description de l'approche communication locale.....	25
B. Limites et défis de l'approche .....	39
C. Lien entre l'approche communication locale, la théorie de l'amélioration continue et le concept du <i>New Public Management</i> .....	41
D. L'approche communication locale, une « désinstitutionnalisation » de l'institution communale et une « institutionnalisation » de l'organisation communale.....	44
Conclusion partielle .....	45
<b>III. Communication locale : un outil d'amélioration de la gouvernance locale.....</b>	<b>47</b>
A. Liens entre les champs de la communication locale et les principes clés de la bonne gouvernance locale.....	47
B. Impacts de la mise en œuvre de la communication locale sur le comportement des communicants locaux (élus locaux et personnel communal).....	51
C. Impacts de la communication locale sur les populations.....	54
D. La communication locale, une « désinstitutionnalisation » de l'institution communale débouchant paradoxalement sur le renforcement de l'institution communale.....	64
Conclusion partielle : .....	66
<b>Conclusion.....</b>	<b>68</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>73</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>74</b>

## Dédicace

---

A mes collègues du PDDC pour leurs contributions diverses dans la réalisation de ce travail ; surtout au Chargé du PDDC, Ulrich NITSCHKE et au Coordonnateur National, Moustapha B. GERALDO, pour toutes les facilités qu'ils m'ont offertes et qui m'ont permis de suivre en présenciel ce cours de Master ;

A la famille de feu ADISSO Constant, ma famille d'adoption, sans laquelle je n'aurais probablement pas pu suivre, dans les meilleures conditions, ce cours de Master à Cotonou ;

A mon épouse Péléwa, née AMINTI et à mes enfants pour leur compréhension et pour les privations qu'ils ont dû subir, afin de me permettre de réaliser ce projet personnel ;

A mon ancien collègue et ami Salaou GANIOU qui a eu la géniale idée de me « filer », *in extremis*, l'information sur ce Master MR013, fruit du partenariat CNAM & ISOR ;

Enfin, à toute cette première promotion d'auditeurs CNAM & ISOR, et à tous les artisans de l'ombre, qui ont cru en ce prodigieux projet, ont gravi la « première marche de la foi » sans chercher à voir tout l'escalier ;

A toutes et à tous, je prie de trouver ici, l'expression de ma profonde reconnaissance.

## Résumé

---

Ce mémoire de Master s'inscrit dans l'axe de recherche N°8 du LIPSOR/CNAM : « Développement des territoires ». Il a abordé la problématique de la gouvernance locale au Bénin dans la perspective d'une recherche opérationnelle, circonscrite aux treize communes des départements de l'Atacora et de la Donga, situées au Nord-Ouest du pays.

Dans un positionnement constructiviste, la démarche centrale de ce mémoire est d'analyser et de démontrer en quoi la mise en œuvre d'une politique de communication locale peut être un facteur d'amélioration des différents aspects de la gouvernance locale et de promotion de la bonne gouvernance locale.

Pour ce faire, j'ai, dans un premier temps, démontré la perspective organisationnelle de la qualité de l'approche « appui à la communication locale » au travers du prisme des théories de l'amélioration continue, du *New Public Management*, et de celle de la « désinstitutionnalisation des institutions » au regard d'une « institutionnalisation de des organisations ».

Dans un second temps, me basant sur des données qualitatives et quantitatives issues de la pratique communale dans le domaine, j'ai démontré comment la mise en œuvre efficace d'une politique de communication locale, améliore sensiblement la gouvernance locale et participe à la promotion de la bonne gouvernance locale.

En termes d'apports, la recherche a permis :

Sur le plan épistémologique, l'émergence de la dimension « récupération des gains du managérialisme » de l'organisation par l'institution, dans la contextualisation communale de la théorie de la « désinstitutionnalisation des institutions » au regard d'une « institutionnalisation des organisations » du Professeur PESQUEUX.

Sur le plan opérationnel et professionnel, la mise en évidence de la logique de durabilité de l'approche « appui à la communication locale » qui répond parfaitement aux exigences des cinq facteurs de réussite de *Capacity WORKS* ; le nouveau modèle de gestion de la GTZ pour un développement durable. Mais également la mise en évidence des limites et défis de l'approche dans les domaines de l'équité et de l'apprentissage organisationnel.

## Introduction

---

Après plus de dix ans d'atermoiements et de tergiversations<sup>1</sup>, l'organisation des élections communales et municipales en décembre 2002 et en janvier 2003 marque le début de la mise en œuvre du processus de décentralisation au Bénin. L'installation, courant février et mars 2003, de la plupart des Conseils Communaux, constitue une étape décisive de ce processus qui vise à assurer la prise en charge, par les populations elles-mêmes, de la gestion de leurs propres affaires, conformément aux prescriptions de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose en son article 153 que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ».

Mais à peine commencé l'exercice des rôles et missions à eux dévolus par les textes de lois de décentralisation que les nouveaux conseils communaux se voient confrontés par de profondes crises qui, hélas, débouchent sur la destitution des maires élus. La commune de Covè est celle qui a donné le ton en destituant son tout premier maire, Pierre FANOU, sept mois à peine après son investiture (octobre 2003). La commune de Natitingou, une des communes des départements de l'Atacora et de la Donga, lui a emboîté le pas en février 2005. Comme un effet boule de neige, s'en est suivie une valse de destitutions des maires, après à peine deux ans d'exercice de la mandature à travers tout le pays<sup>2</sup>.

Le phénomène a pris tellement d'ampleur, qu'il a fini par inquiéter le gouvernement du Général Mathieu KEREKOU. Pour freiner cette « *destitution mania* » qui s'était emparée de la plupart des conseils communaux, celui-ci a dû prendre un décret, le 23 juin 2005, qui, d'une part, reprecise les conditions de destitution d'un maire, mais également introduit une étape intermédiaire obligatoire faite de la médiation de l'autorité de tutelle qu'est le préfet<sup>3</sup>.

Les motifs souvent invoqués pour justifier la destitution des maires sont, entre autres : (i) gestion solitaire et opaque des affaires communales, (ii) gestion non transparente des ressources de la commune, (iii) détournement de deniers publics, (iv) faux et usage de faux en écriture publique....

---

<sup>1</sup> La décentralisation est une des recommandations fortes de la conférence des forces vives de la nation, tenue en février 1990 ; et une disposition de la constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>2</sup> A titre d'exemples, ici, les processus de destitution ayant abouti (beaucoup d'autres ayant échoué pour diverses raisons) : Pierre Fanou, maire de Covè (31/10/2003) ; Antoine N'dah, maire de Natitingou (09/02/2005), Allassane Olagbada, maire de Bantè (19/02/2005) ; Daniel Azoga, maire de Zakpota (04/03/2005) ; Orou Sé Guéné, maire de Kalalé (03/05/2005) ; Sanni Orou Séko, maire de Sinendé (20/06/2005) ; Rachidi Gbadamassi, maire de Parakou (22/06/2006)... Source : *Le Municipal*, numéro spécial, 2006 : « Décentralisation au Bénin : le bilan de trois ans de vie des communes » ; P 20.

<sup>3</sup> Décret N°2005-376, du 23 juin 2005, portant modalités de destitution du maire.

Outre les destitutions, certains maires et autres élus locaux (notamment des chefs d'arrondissement) se sont vu derrière les barreaux pour cause de malversations financières avérées. Sous le titre : « arrestation et incarcération des élus locaux : les maires doivent être plus rigoureux dans leur gestion », Bernard HOUEHOUNDE du journal *Le Municipal*<sup>4</sup>, tire sur la sonnette d'alarme. Dans son article, le journaliste déplore le phénomène et met en garde les maires : « Félix ADIMI, maire de la commune de Savè a été arrêté et incarcéré, le mercredi 17 mars dernier [2010]. Avant lui, pour cette deuxième mandature, c'était le maire de Dangbo, Clément GNONLONFOUN. Tous accusés de mauvaise gestion, les gestionnaires des communes béninoises, devront désormais faire attention dans leur gestion pour éviter d'allonger la liste des maires prisonniers de notre pays »

De façon générale, les crises qui ont traversé les conseils communaux de la première mandature et qui continuent de secouer ceux de la deuxième mandature, sont des crises de « mal » ou de « mauvaise » gouvernance locale ; des crises de confiance au sein des conseils, mais bien souvent au-delà ; des crises de confiance entre les élus (maires ou chefs d'arrondissement) et leurs mandants, que sont les populations.

Par ailleurs, avec la mise en œuvre du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) dont les ressources s'accroissent de façon substantielle chaque année, les communes sont appelées à gérer plus de ressources financières que par le passé. De fait une grande responsabilité pèse de plus en plus sur les maires et les conseils communaux quant à l'amélioration de la gouvernance financière de leur commune, de manière à garantir une gestion transparente et efficiente de ces importantes ressources financières. Conscientes de ces enjeux, des organisations de la société civile aussi bien au niveau national que local, donnent de la voix et prennent des initiatives visant à exercer leur droit de contrôle citoyen de l'utilisation des ressources de la commune et à exiger des élus locaux qu'ils rendent compte de leur gestion à leurs mandants.

Toujours dans le même sillage, les mécanismes de péréquation des dotations FADeC, la principale source de financement des communes béninoises, incluent des indicateurs de performance auxquels les communes sont astreintes. Ces indicateurs ne peuvent être atteints sans une amélioration des différents aspects de la gouvernance locale (politique, administrative, économique, financière et budgétaire). Dans ces conditions, une commune qui

---

<sup>4</sup> HOUEHOUNDE (Bernard), 2010, « arrestation et incarcération des élus locaux : les maires doivent être plus rigoureux dans leur gestion », *Le Municipal*, N°385 du 22 au 28 mars 2010, P4.

s'illustrerait par des contre performances dans sa gouvernance, se condamnerait à perdre d'importantes ressources financières qui pouvaient utilement servir au financement de projets de développement. Il en est de même pour l'accès au financement de certains partenaires techniques et financiers des communes dont les mêmes critères de performance constituent une des conditions clés d'éligibilité.

Un autre événement majeur qui aura un impact décisif sur la gouvernance locale en République du Bénin, est l'avènement de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) adoptée, le 19 octobre 2009 en conseil des ministres. Elle marque un signal fort de la part de l'Etat central sur sa volonté politique ferme d'assurer désormais, sept ans après l'installation des premiers conseils communaux élus, le pilotage, la coordination et le suivi efficace du processus de décentralisation et de déconcentration au Bénin. Le ton est donné au niveau des stratégies et principes devant en guider la mise en œuvre. En effet, il est souligné avec force que la mise en œuvre de la PONADEC repose sur les valeurs cardinales suivantes soutenues par une volonté politique forte, auxquelles les communes n'échappent guère : « La transparence, la reddition des comptes, la culture de la performance et la mesure des résultats, l'éthique, le professionnalisme, le respect des règles et des normes, le suivi et l'évaluation et la stricte application de la Loi par tous les acteurs concernés »<sup>5</sup>. L'orientation stratégique N°3 de la PONADEC intitulée « Le rôle et les compétences des communes sont reconnus et respectés. La gouvernance locale est renforcée et conforte la démocratie locale » recommande fortement que « les autorités communales instaurent des modes de gouvernance locale qui permettent de renforcer leur articulation avec les différents groupes socioprofessionnels de leur territoire, favoriser leur expression et leur implication dans le développement communal, faciliter et accompagner leur prise d'initiatives qui concourent au développement local. »<sup>6</sup>

La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, a assigné un double objectif à la décentralisation : (i) le renforcement de la démocratie à la base, (ii) la promotion du développement local. C'est dans cette logique que s'inscrivent KACOU (Albéric) et GREGOIRE (Luc-Joël) à travers un article signé « La dimension centrale de la gouvernance et les priorités pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement », lorsqu'ils soulignent que « La décentralisation doit s'inscrire à la fois dans

---

<sup>5</sup> MDGLAAT, juin 2009, PONADEC, Politique National de Décentralisation et de Déconcentration ; document cadre de politique, (version numérique), P37

<sup>6</sup> MDGLAAT, *op. cit.*, P40

une volonté de participation et d'intégration et une perspective de développement. Elle représente un moyen de promouvoir les initiatives de développement local en mobilisant les potentialités humaines et les moyens financiers au service des élus et des décideurs locaux afin de gérer au mieux et au plus près les besoins des populations »<sup>7</sup>

Il est évident que la gouvernance joue un rôle primordial dans l'atteinte de ce double objectif assigné à la décentralisation au Bénin par les textes de lois qui la consacrent. C'est ce qui justifie notre intérêt particulier à la thématique de la gouvernance locale, en l'occurrence la bonne gouvernance au niveau local.

Le présent mémoire ambitionne (en s'appuyant sur des données empiriques et sur certaines théories des organisations) d'établir un lien, sinon de démontrer comment la mise en œuvre efficace d'une politique de communication locale améliore sensiblement la gouvernance locale et participe à la promotion de la bonne gouvernance locale.

Le plan de ce mémoire se veut assez créatif, voire, original. En tant que tel il ne respecte pas la présentation classique de mémoire de recherche ou de mémoire professionnel. Ce choix délibéré répond à ma stratégie d'argumentation et de démonstration. Ce faisant, dans un premier chapitre, je procéderai au « périmétrage » de mon sujet en abordant la problématique de la gouvernance locale dans les communes des départements de l'Atacora et de la Donga, sous l'angle de la communication locale. Dans le deuxième chapitre, je démontrerai comment l'approche « appui à la communication locale », développée dans les communes des deux départements, constitue un modèle organisationnel de la qualité et qui, en tant que tel, introduit une logique managériale de qualité dans la gestion communale. Dans le troisième chapitre, je démontrerai comment la mise en œuvre de la communication locale contribue à l'amélioration sensible des différents aspects de la gouvernance locale et à la promotion d'une bonne gouvernance locale.

Somme toute, mon mémoire ne fait qu'explorer un vaste champ encore « en friche » au Bénin : celui qui consiste à explorer, analyser, comprendre et proposer des solutions opératoires dans le domaine de la décentralisation et du développement des territoires avec des outils et paradigmes des sciences de l'organisation. Mon espoir est que d'autres contributions viennent ensemencer ce vaste champ assez fertile !

---

<sup>7</sup> KACOU (Albéric) et GREGOIRE (Luc-Joël), 2008, « La dimension centrale de la gouvernance et les priorités pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement », *in*, GREGOIRE (Luc-Joël) *et al.*, *L'Afrique et les défis de la Gouvernance*, Maisonneuve & Larose, Paris, P 49



# **I- Problématique de la gouvernance locale et « périmétrage » de notre sujet**

---

## **A. Problématique, postulats et hypothèses**

### **a) Postulats**

- Le double objectif de l'enracinement de la démocratie à la base et de promotion du développement local, assigné à la décentralisation par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, ne peut être atteint sans une amélioration de la gouvernance au niveau local, notamment la promotion de la bonne gouvernance locale.
- La mise en œuvre d'une politique de communication locale peut contribuer à la promotion de la bonne gouvernance locale ; et donc à l'atteinte des objectifs de la décentralisation.

### **b) Problématique**

En quoi la mise en œuvre d'une politique de communication locale peut-elle être facteur d'amélioration des différents aspects de la gouvernance locale et de promotion de la bonne gouvernance locale ?

### **c) Les hypothèses**

- L'approche « appui à la communication locale » constitue un outil d'amélioration de la qualité de la gestion communale (intrusion du « managérialisme » dans la gestion communale)
- Autant la mise en œuvre de la communication locale améliore la perception des populations sur les prestations de l'administration communale
- Autant elle induit un changement positif de comportement des élus locaux et du personnel communal, notamment dans l'exercice par eux des différents types de gouvernance au niveau local (en occurrence : gouvernance politique, gouvernance administrative, gouvernance économique, gouvernance financière et budgétaire)
- Les champs de la communication locale ont un impact sur les principes clés de la bonne gouvernance locale

- L'instauration d'une culture de communication au sein des collectivités locales (appropriation de l'approche par les communicants locaux) passe par l'institutionnalisation de la fonction « information et communication » dans l'administration communale.

## **B. Terrain de recherche et objectifs du mémoire**

### **a) Terrain de recherche**

Les départements de l'Atacora et de la Donga sont situés au Nord-ouest du Bénin. Ils couvrent une superficie totale de 31.625km<sup>2</sup> (25,8% du territoire national) pour une population de 899.479 habitants, dont 453.626 femmes (soit 50, 43%), d'après le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3, 2002). Les deux départements comptent treize communes que sont : Bassila, Boukombé, Cobly, Copargo, Djougou, Kérou, Kouandé, Matéri, Natitingou, Péhounco, Ouaké, Tanguiéta et Toucountouna.

A l'issue des négociations intergouvernementales de novembre 2002, entre la République Fédérale d'Allemagne et la République du Bénin, les départements de l'Atacora et de la Donga ont été choisis comme zone prioritaire d'intervention de la coopération allemande au Bénin. C'est à ce titre que le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC), un des programmes de la coopération allemande au Bénin, intervient depuis janvier 2004 dans les treize communes des départements de l'Atacora et de la Donga.

C'est dans le cadre de ce programme que l'approche « appui à la communication locale » est expérimentée depuis 2005 dans ces treize communes. En tant que tel nous disposons au niveau du Programme, d'une base de données importante et suffisante sur l'ensemble des treize communes. Mieux, dans le cadre de mes activités professionnelles quotidiennes, j'ai accès aux acteurs communaux, ainsi qu'aux données relatives à la communication locale de l'ensemble des treize communes. De ce point de vue, porter mon terrain de recherche sur l'ensemble des treize communes ne me posait aucune difficulté particulière ; au contraire il me donne l'avantage d'avoir un échantillon plus ou moins représentatif de l'ensemble des 77 communes que compte le Bénin (13/77, soit un terrain de recherche qui couvre environ 17% des communes du Bénin). En outre, il me donne suffisamment de marge de manœuvre pour des comparaisons et la triangulation des données recueillies dont les situations socioculturelles, politiques, économiques... sont très hétérogènes.

En définitive le choix du thème et du terrain de recherche a un lien fort avec mes activités professionnelles.

### **b) Objectifs du mémoire**

Ma démarche s'inscrit dans une logique centrale qui vise à faire des collectivités locales des entités « objectives » pour en améliorer la gouvernance (c'est dans cette direction que je voudrais inscrire mon projet de thèse doctorale).

Spécifiquement mon mémoire de Master se construit dans une perspective généraliste (dépassement des contingences de lieu) ou plus précisément dans une logique de généralité (passage du singulier au général par extension). Il s'agit d'y démontrer en quoi la mise en œuvre d'une politique de communication des collectivités locales peut-elle être facteur de promotion de la bonne gouvernance locale dans les communes ciblées (communes des départements de l'Atacora et de la Donga); et donc extrapolable sur les autres communes du Bénin.

Ce mémoire se veut comme une recherche-action dans le domaine de la décentralisation au Bénin, dont les résultats constitueront des « outils de fécondation croisée entre l'université et la société »<sup>8</sup>. Elle ambitionne d'aboutir à une « modélisation opératoire » ; autrement dit à la construction de modèles correspondant à des attentes pratiques en matière de gouvernance locale dans les communes du Nord-Ouest du Bénin, mais avec une visée de transférabilité desdits modèles aux autres communes du pays et pourquoi pas à d'autres communes africaines.

### **C. Posture et paradigmes épistémologiques**

Mon travail se positionne dans une posture constructiviste, mais un constructivisme modéré.

#### **Constructiviste (au niveau démarche)**

Ma posture est constructiviste sur le plan de la démarche. Un constructivisme modéré qui reconnaît l'interaction « observateur-faits » comme fondement de l'interprétation. Autrement dit, il s'agit d'une logique qui reconnaît que le réel n'est pas extérieur au chercheur, mais bel et bien une invention personnelle et collective. Pour paraphraser S. Moscovici<sup>9</sup>, je dirais que

---

<sup>8</sup> MICHEL (Jean Luc), septembre 2006, *Le mémoire de recherche en Information-Communication*, Ellipses éditions marketing, collection « Infocom », 150p.

<sup>9</sup> S. Moscovici, *Essai sur l'histoire humaine de la nature*, Flammarion, Paris, 1977

ma démarche vise à produire des « certitudes explicatives » (résultat de démarches hypothétiques, maîtrisées avec volonté et méthode, grâce à des raisonnements codifiés et appliqués avec rigueur pour obtenir une vérité construite) dans l'axe de recherche N°8 relative au développement des collectivités locales béninoises.

En effet, en toile de fonds de ma problématique, se trouve ce questionnement essentiel : comment jouer sur la dimension « organisation » de la collectivité locale pour en faire une entité « objective » sans toutefois perdre de vue sa dimension « institution » ? En d'autres termes, comment tenir compte de la double dimension « institutionnelle » et « organisationnelle » de la collectivité locale pour en faire une entité « objective » dans le domaine spécifique de la communication locale et ses liens possibles avec la bonne gouvernance ?

La réponse à cette question m'amène à faire un effort de modélisation de la collectivité locale comme organisation. La modélisation étant entendue comme un processus de construction d'une théorie des organisations de manière partielle et partielle, elle implique de ce fait une interaction entre l'objet (ici la collectivité locale) et l'observateur que je suis. La partialité joue ici à un double niveau :

- D'abord au niveau du « partiel », c'est-à-dire du choix de la portion ou de l'aspect de l'objet à étudier ; le focus. Ce choix implique nécessairement un parti pris, un peu comme deux photographes qui photographieraient le même objet sous des angles différents. Le choix de tel angle plutôt que tel autre, traduit de façon implicite ou explicite l'objectif visé par chaque photographe. Mon mémoire veut certes, traiter de la thématique de la gouvernance locale, mais dans l'optique de la bonne gouvernance locale (premier focus) en lien avec la communication locale (2<sup>ème</sup> focus).
- Ensuite au niveau du choix du corpus<sup>10</sup> et la façon plus ou moins originale de le traiter (de construire la démarche de manière pertinente et convaincante) pour faire émerger de la connaissance dans le domaine du développement des collectivités locales.

Ma posture constructiviste s'explique aussi par le fait qu'en appui à ma démonstration, je ferai recours à plusieurs paradigmes ou théories constructivistes ; en occurrence :

---

<sup>10</sup> « Le corpus est un ensemble d'objets que l'on va étudier en détail et qui sont considérés comme étant liés les uns aux autres par des causes présumées par la problématique et les hypothèses », Jean Luc MICHEL, *op. cit.*

- la théorie de la désinstitutionnalisation des institutions et l'institutionnalisation des organisations du professeur Yvon PESQUEUX. Il s'agit de démontrer ici, dans un premier temps, en quoi l'approche « appui à la communication locale », vise une « désinstitutionnalisation » de l'institution communale et une « institutionnalisation » de l'organisation communale. Dans un second temps, il s'agira de mettre en relief comment la théorie de la « désinstitutionnalisation » appliquée aux collectivités locales aboutit à une *logique paradoxale* : l'appui à la communication locale, une « désinstitutionnalisation » de l'institution communale débouche *in fine* sur le renforcement de l'institution communale (au lieu de l'affaiblir !)
- la théorie de l'amélioration continue de W. E. DEMING à travers sa métaphore de la « roue » ( PDCA : *Plan : je dis ce que je veux faire ; Do : je fais ce j'ai dit ; Check : je démontre que j'ai bien fait ce que j'ai dit ; Act : je démontre que j'ai progressé par rapport au moment où j'ai dit ce que je veux faire*). Il s'agira ici de présenter l'approche « appui à la communication locale » comme un modèle organisationnel de la qualité en l'appliquant au cycle PDCA.
- le concept du « *New public management* ». L'approche communication locale dans ses objectifs et ses méthodes s'oriente vers toute la philosophie qui fonde la théorie du *New Public Management* et lui emprunte certains de ses outils. Au besoin donc, je mettrai en relief les points de convergence ; et sûrement les limites de ladite approche par rapport aux exigences du *New Public Management*.
- d'autres concepts « secondaires » ou « nouveaux » qui « émergeront » tout au long de la trame du raisonnement et de la démonstration de ce mémoire.

### Une perspective fonctionnaliste (au niveau des résultats)

Si ma démarche est constructiviste, par contre, les résultats auxquels je veux aboutir se veulent prescriptifs, en s'inscrivant dans une perspective pragmatico-utilitariste, parce que se positionnant dans l'optique du « *problem solving* ». Il s'agit en effet, au terme de mes réflexions, de proposer (comme je l'avais souligné plus haut) des modèles/outils pour améliorer la gouvernance locale à travers la mise en œuvre de la communication locale, afin de faire des communes béninoises, des communes « efficaces », c'est-à-dire des communes proches des besoins et aspirations des citoyens ; des communes proactives et innovantes. Bref, je veux créer du savoir utilitaire ; ou encore du « savoir actionnable » (PESQUEUX, notes de cours).

La perspective généraliste de ce mémoire se dessine à travers le passage du singulier (les communes de l'Atacora/Donga) au général (toutes les communes du Bénin) par extension (généricité). Le postulat fondateur de cette perspective empreint d'un brin de positivisme étant que le croisement des données empiriques avec un raisonnement épistémologique rigoureux permettrait de découvrir certaines « lois naturelles » qui gouverneraient la gestion communale, tout au moins au Bénin.

Pour conclure, je dirais que ma posture, dans ce mémoire, est essentiellement constructiviste, avec une perspective plutôt fonctionnaliste (pragmatico-utilitariste).

#### **D. Revue de la littérature**

Elle consistera ici à expliciter certains concepts et paradigmes épistémologiques qui seront utilisés tout au long de ce mémoire. Elle vise aussi (et surtout) à clarifier l'acception dans laquelle tel concept ou paradigme est utilisé dans le cadre de ce mémoire. Il s'agit, entre autres des concepts et paradigmes suivants :

- Communication locale
- Gouvernance locale et bonne gouvernance locale
- Institution et organisation (en extrapolation à institution communale et organisation communale)
- Théorie de la désinstitutionnalisation de l'institution et de l'institutionnalisation de l'organisation
- Modèles organisationnels de la qualité (théories de l'amélioration continue, du *New Public Management*)
- Etc.

##### **a) Communication locale :**

La communication locale, se définit comme « l'ensemble des décisions et des actions des élus locaux qui visent à définir et à diffuser des codes, à en assurer la reconnaissance et à favoriser l'adhésion de ceux qui vivent et/ou circulent dans l'espace de proximité<sup>11</sup> » qu'est la commune. Elle a pour objectif de mobiliser et d'impliquer l'ensemble des acteurs locaux (décideurs et citoyens) qui constituent le corps social agissant sur un territoire collectif ; ici, la

---

<sup>11</sup> SOUCHARD (Maryse) et WAHNICH (Stéphane), octobre 1995, *La communication politique locale* ; Presse Universitaire de France, Paris, Collection « Que sais-je ? » ; P7

commune. En ce sens, la communication locale « est bien davantage qu'un simple outil, une technique au service des élus, elle est une façon de penser le politique et de le mettre en action »<sup>12</sup>

Dans le contexte de l'intervention du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC), la communication locale a été circonscrite à six champs :

1. **la communication exécutive**, pour donner plus de lisibilité aux choix stratégiques et à l'action communale ;
2. **la communication interne**, pour assurer une circulation efficace de l'information au sein de l'équipe communale (élus locaux, agents communaux) ;
3. **la communication de service**, pour faire mieux connaître aux populations les services communaux et leurs prestations ;
4. **la communication relationnelle**, pour mobiliser les populations et autres acteurs de développement ;
5. **la communication civique**, pour le renforcement de la citoyenneté (faire passer les populations de la commune de leur statut de simples habitants au statut de citoyens de la commune) ;
6. et **le marketing territorial**, pour promouvoir le territoire communal.

#### **b) Gouvernance locale :**

Le concept de « gouvernance », né en France au XIIe siècle, a été promu dans les années 90 par les institutions de Bretton Woods, notamment dans les discours sur le développement international et est aujourd'hui adopté par la quasi-totalité des milieux institutionnels nationaux et internationaux, gouvernementaux et non-gouvernementaux. Chacun y va de sa définition. Toutefois de manière constante, on retrouve dans chacune des définitions, trois éléments importants :

- i. « la gouvernance est définie comme l'exercice du pouvoir ou de l'autorité dans un pays ;

---

<sup>12</sup> SOUCHARD Maryse et WAHNICH Stéphane, *op. cit.*, P81

- ii. l'exercice du pouvoir ou de l'autorité sous-entend, l'ensemble des règles, procédures, institutions et mécanismes mis en place pour régler la manière dont ce pouvoir ou cette autorité est exercée ;
- iii. et enfin, la possibilité offerte ou non par l'ensemble de ces règles, procédures, institutions et mécanismes aux citoyens d'exprimer leurs intérêts, d'exercer leurs droits et de participer au processus de prise de décisions et à l'exercice du pouvoir. »<sup>13</sup>

L'acceptation de la gouvernance locale telle qu'employée à travers le présent mémoire, est celle qu'on retrouve à travers la définition qu'en donne le PNUD : « La gouvernance locale comprend un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus par lesquels, les citoyens et leurs groupes peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, négocier leurs différences et exercer leurs droits et leurs obligations au niveau local »<sup>14</sup>

On distingue plusieurs types de gouvernance. Mais au niveau local, j'en retiens les quatre principales, en lien avec les domaines de compétences transférés aux communes béninoises par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 :

- **la gouvernance politique locale** : ensemble des processus et mécanismes de prise de décision dans l'exercice d'une gestion démocratique locale.
- **la gouvernance administrative locale** : ensemble des processus et mécanismes relatifs à la gestion des services publics locaux, de l'état civil, des ressources humaines de l'administration communale.
- **la gouvernance économique locale** : ensemble des démarches et stratégies de mobilisation des ressources internes et externes au niveau local et de gestion du patrimoine foncier communal.
- **la gouvernance financière et budgétaire locale** : ensemble des politiques et procédures d'élaboration, de vote, d'exécution et de contrôle du budget communal.

### c) Bonne gouvernance

J'utiliserai dans ce mémoire, l'acceptation qu'en donne le premier ministre malien, Modibo SIDIBE, « La notion de bonne gouvernance renvoie à l'habileté des dirigeants à allouer des

---

<sup>13</sup> OSIWA et CIRD, avril 2004, *Guide d'exercice d'une bonne gouvernance locale*, Presses de l'imprimerie CACI-Bénin, Cotonou, P16

<sup>14</sup> AYENA (Elie S.), Novembre 2007, *Rapport de stage sur la Gouvernance locale*, MDGLAAT, Cotonou, 57p



ressources et à les gérer en vue de résoudre des problèmes de développement de toutes natures, de tous ordres et à toutes les échelles géographiques d'un pays. Elle se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilisation, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité »<sup>15</sup>

#### **d) Institution et organisation (en extrapolation à institution communale et organisation communale)**

U. Beck définit l'institution comme « les règles de base ou implicites qui président à l'exercice du pouvoir et de la domination ».<sup>16</sup> L'institution se caractérise par la place accordée à la souveraineté (c'est-à-dire son évidence indiscutable). L'institution vise à réaliser un service public avec un caractère juridique et symbolique. Il s'agit, en particulier, de la mission qui lui est propre et de la manière de la réaliser dans une perspective où les caractéristiques économiques restent au deuxième plan, par exemple comme pour l'hôpital (PESQUEUX, notes de cours). Il y a de l'obstination dans l'institution. C'est en cela que l'institution est considérée comme créant de la certitude.

Selon U. Beck, les organisations, ce sont : « les acteurs particuliers disposant d'un certain nombre de membres, de ressources financières et de locaux, ainsi que d'un statut juridique »<sup>17</sup> L'organisation se caractérise par l'importance majeure accordée à l'efficacité de son fonctionnement, d'où les notions d'opportunisme au lieu de l'obstination et donc de l'incertitude et du risque. (PESQUEUX, notes de cours).

La commune est à la fois institution, avec ses signes distinctifs (les armoiries, l'hôtel de ville, les bureaux d'arrondissement, le maire, le conseil communal, etc.) et organisation avec son administration comprenant : le personnel, les services communaux et infra-communaux, les infrastructures, les matériels et équipements...

#### **e) Théorie de la désinstitutionnalisation de l'institution et de l'institutionnalisation de l'organisation**

Cette théorie a été développée par le professeur PESQUEUX (2007) dans son ouvrage *Gouvernance et privatisation*. Elle repose sur le présupposé d'une normativité qui ferait de

---

<sup>15</sup> SIDIBE (Modibo), 2008, « L'expérience malienne en matière de bonne gouvernance », in, GREGOIRE (Luc-Joël) et al., *L'Afrique et les défis de la Gouvernance*, Maisonneuve & Larose, Paris, P 419

<sup>16</sup> Cité par PESQUEUX (Yvon), avril 2007, *Gouvernance et privatisation*, PUF, Paris, Collection La politique éclatée, P98

<sup>17</sup> Cité par PESQUEUX (Yvon), avril 2007, *Gouvernance et privatisation*, PUF, Paris, Collection La politique éclatée, P98

l'organisation le lieu de l'efficace et de l'institution le lieu de l'inefficace, les catégories organisationnelles pouvant être considérées comme salvatrices de cette inefficace (PESQUEUX, notes de cours). Au nom donc du « managérialisme », on applique à l'institution les catégories et principes de fonctionnement de l'organisation. Autrement dit, on fait entrer l'institution dans le « moule » et le cadre légal des organisations. De ce fait, celle-ci perd certains de ses caractères juridiques, politiques et symboliques ; on parle alors de « désinstitutionnalisation de l'institution » au regard d'une « institutionnalisation de l'organisation »<sup>18</sup>

## **f) Modèles organisationnels de la qualité (théories de l'amélioration continue et du *New Public Management*)**

### **🚩 La théorie de l'amélioration continue de DEMING**

Cette théorie a été développée par W.E. DEMING à travers sa métaphore de la « roue » PDCA-S ( *Plan* : préparer et planifier l'action ; *Do* : développer et réaliser l'action ; *Check* : vérifier et comprendre les résultats ; *Act* : réagir pour améliorer les actions futures ; *Standardize* : standardiser) ; la standardisation étant le moment de l'intériorisation organisationnelle des progrès incrémentaux codifiés dans une logique de concrétisation du projet du « management scientifique » et de volontarisme managérial construit sur les *best practices*<sup>19</sup>.

### **🚩 La théorie du *New Public Management***

A. Bartoli (1997) définit le concept comme : « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation »<sup>20</sup>. Il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficace socio-économique, celle de la qualité de service, celle de l'efficace de gestion ou d'efficace. Le *New Public Management*, au nom de la gouvernance qu'il concrétise, vient constituer une conception normative de l'Etat

---

<sup>18</sup> PESQUEUX (Yvon), *op. cit.*, P95

<sup>19</sup> PESQUEUX (Yvon), 2008, *Qualité et Management ; une analyse critique*, Editions Economica, Paris, Collection Gestion, P69

<sup>20</sup> PESQUEUX (Yvon), avril 2007, *Gouvernance et privatisation*, PUF, Paris, Collection La politique éclatée, P134

administratif sur l'idée d'une superposition réglementaire de deux logiques de nature différente : une logique institutionnelle et une logique managériale.

### **E. Démarche méthodologique et méthodique**

Mon approche méthodologique sera multidimensionnelle et consistera en la combinaison de plusieurs outils et techniques complémentaires au service de ma stratégie d'argumentation et de démonstration. Quant à la démarche méthodique, elle empruntera les étapes suivantes à titre indicatif, en ce sens qu'elle n'est pas nécessairement linéaire, mais plutôt itérative :

#### ***a) Revue de la littérature***

Bien qu'ayant fait l'objet de développement plus haut, elle revient ici, parce qu'elle constitue un point essentiel : le point de départ de tout l'échafaudage qui servira de socle au raisonnement et à la démonstration qui seront menés dans ce mémoire. Pour ce qui me concerne, cette étape me donnera l'occasion de faire :

- Un état des lieux du sujet ;
- Une clarification conceptuelle : définition des concepts et précision de leur acception dans le cadre du mémoire ;
- Une clarification de la posture épistémologique et la convocation des paradigmes épistémologiques en lien avec le sujet du mémoire.

#### ***b) Revue et collecte des données secondaires***

L'expérience de l'approche d'appui à la communication locale a été développée dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC), un programme fruit de la coopération bénino-allemande. De ce point de vue, il existe plusieurs données secondaires (rapport d'activités, rapports d'études et de sondage, rapports d'autoévaluation, fiches de capitalisation et autres documents) réalisées en lien direct avec l'approche ou dans le cadre d'autres activités ou indicateurs qui sont influencés par la communication locale. Ces documents regorgent de données aussi bien quantitatives que qualitatives dans lesquels j'ai puisé pour venir en renfort à mon argumentation/démonstration. Dans cette « forêt » de données secondaires, deux types de rapport ont retenu particulièrement mon attention :

- ✚ Les rapports de sondages (2007 et 2009) sur le niveau de connaissance et de satisfaction des populations des communes d'intervention du PDDC sur les prestations communales.

Ces sondages ont été réalisés avec les méthodes et techniques de l'art afin de garantir une certaine objectivité et scientificité aux résultats qui en sont issus. L'étude a couvert l'ensemble des treize communes des départements de l'Atacora et de la Donga, ainsi que trois autres communes d'intervention du PDDC : les communes de Ouidah, Abomey et Bohicon. L'enquête s'est déroulée dans quatre (04) quartiers tirés au hasard dans les arrondissements chefs lieux des communes couvertes. Les personnes interviewées sont des adultes des deux sexes âgés de 18 ans au moins qui résident habituellement dans les seize (16) communes ciblées. Un nombre de 1075 personnes ont été interviewées. Ces personnes interviewées sont réparties de façon proportionnelle selon le genre, le niveau d'alphabétisation et les grands groupes d'âges. Trois groupes d'âge ont été considérés pour la sélection des cibles, il s'agit de la catégorie des jeunes (18-24 ans), celle des adultes (25-55 ans) et celle du 3<sup>ème</sup> âge constituée de personnes de plus de 55 ans. Dans chaque zone d'enquête les quotas ont été attribués de manière à respecter une répartition proportionnelle à l'effectif de chacune des catégories suivant les résultats du Recensement Général de la Population de 2002. Les résultats de ces sondages fournissent des informations très judicieuses permettant de mesurer valablement les impacts des actions de communications au sein des populations, sur les canaux les plus pertinents, ainsi que sur les améliorations à apporter pour plus d'efficacité dans le domaine de la communication locale.

✚ Les rapports (2007 et 2009) d'autoévaluation de la gouvernance locale au Bénin. Ces rapports fournissent, eux aussi des informations qualitatives assez intéressantes sur la perception des acteurs de terrain (élus locaux, personnel communal, services déconcentrés de l'Etat, société civile et secteur privé) sur les différents aspects de la gouvernance locale. Ces informations sont recueillies lors d'ateliers de deux (02) jours au cours desquels cinq (05) groupes d'acteurs communaux assez représentatifs font une auto-évaluation de la gouvernance de leur commune. Il s'agit de :

- ✓ le maire et ses adjoints ;
- ✓ le conseil communal, sans le maire et les adjoints ;
- ✓ le personnel communal ;
- ✓ la société civile ;
- ✓ les services déconcentrés intervenant au niveau communal.

Les domaines suivants sont évalués par lesdits acteurs:

- ✓ Organisation interne de l'administration communale ;

- ✓ Gestion administrative et financière
- ✓ Information, participation et genre ;
- ✓ Prestations de l'administration communale ;
- ✓ Mobilisation des ressources

Chaque groupe d'acteurs fait, dans un premier temps, sa propre évaluation des cinq domaines en attribuant des scores. Tous les acteurs se retrouvent, dans un second instant en plénière pour faire la mise en commun des score ; ce qui donne lieu à des débats et de discussions très constructifs à l'issue desquels un score consensuel est retenu sur la base des critères qui ont servi d'instruments de mesure de la performance de la commune dans chaque domaine.

Outre ces deux rapports, j'ai pris en compte les résultats des interviews réalisés par des journalistes communicateurs dans certaines des communes aux fins de recueillir l'appréciation que font les élus, le personnel communal et les populations de l'expérience de mise en œuvre de la communication locale dans leur commune.

### *c) Collecte des données primaires*

En complément aux données secondaires (assez riches et diversifiées), j'ai collecté des données primaires, encore appelées « données de première main » pour renseigner surtout sur la perception des communicants locaux (maires et membres des cellules de communication locale) de l'impact que la mise en œuvre de la communication locale a eu sur eux, en occurrence dans leur exercice des différents aspects de la gouvernance locale. Cette collecte s'est faite au travers d'un questionnaire à réponse libre (des questions d'orientation ouvertes auxquelles les enquêtés répondront librement) en direction des membres des cellules de communication (confère annexe 1). Cette étape comprend les sous-étapes suivantes :

- Elaboration du questionnaire.
- Echantillonnage : les 13 cellules de communication des 13 communes des départements de l'Atacora-Donga. Un questionnaire pour chaque cellule, dont les réponses ont été données en focus group au niveau de chaque commune.
- Réalisation des pré-tests et ajustement.
- Administration du questionnaire.

Dix communes (ou plutôt dix cellules de communication) sur les treize ont répondu au questionnaire, soit un taux d'environ 77%.

Au besoin et en appui à ma démonstration, j'ai fait recours à des données et informations issues de l'observation directe : analyse de certains faits et actes des élus locaux, décodage du discours des élus lors des émissions radiophoniques et lors des tournées d'arrondissement, etc.

**d) Traitement, analyse des données primaires et secondaires et leur utilisation comme support à ma démonstration**

J'en donne un aperçu à travers le tableau synoptique ci-dessous.

**Figure 1 : Méthode, outils et stratégie de démonstration du mémoire**

Hypothèses	Méthodes/ outils/ stratégie de démonstration
<b>Premier niveau de raisonnement : L'approche appui à la communication locale comme modèle organisationnel de qualité</b>	
<p><u>Hypothèse 1 :</u> L'approche « appui à la communication locale » constitue un outil d'amélioration de la gestion communale (intrusion du « managérialisme » dans la gestion communale)</p>	<p>☞ L'approche « appui à la communication locale » comme un modèle organisationnel de la qualité, à travers la théorie de l'amélioration continue de DEMING, notamment en démontrant comment les étapes de ladite approche correspondent à la logique de la roue de Deming (PDCA)</p> <p>Plan : je dis ce que je veux faire Do : je fais ce j'ai dit Check : je démontre que j'ai bien fait ce que j'ai dit Act : je démontre que j'ai progressé par rapport au moment où j'ai dit ce que veux faire</p> <p>☞ Je mettrai en relief les points de convergences ; et sûrement les limites de ladite approche par rapport aux exigences du New public Management.</p> <p>☞ Utiliser les résultats comparatifs de l'autoévaluation de la gouvernance locale au Bénin (exercices 2007 et 2010) pour illustrer des évolutions qualitatives dans les domaines, par exemple du fonctionnement de l'administration communale, etc.</p>
<p><u>Hypothèse 5 :</u> L'instauration d'une culture de communication au sein des collectivités locales passe par l'institutionnalisation de la fonction « information et communication » dans l'administration communale</p>	<p>☞ Démontrer la double dimension de cette étape :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'une part l'institutionnalisation (comme « modalité instituante ») de la fonction « information et communication », un effort d'ancrage de cette fonction dans l'administration communale afin d'en assurer la pérennité.</li> <li>• D'autre part l'institutionnalisation de la fonction « information et communication » à la fois comme mode d'apprentissage interne de l'administration communale (théorie de l'appropriation de Yvon PESQUEUX comme mode d'apprentissage individuel et collectif), et comme l'ultime étape de la théorie de l'amélioration continue de Deming, la « standardize » (standardisation) ou l'intériorisation organisationnelle des progrès incrémentaux.</li> </ul>
<b>Deuxième niveau de raisonnement : Liens entre communication locale et bonne gouvernance locale</b>	
<p><u>Hypothèse 4 :</u> Les champs de la communication locale ont un impact sur les principes clés de la bonne gouvernance locale</p>	<p>☞ Etablir le lien entre les six champs de la communication locale (communication exécutive, communication de service, communication interne, communication relationnelle, communication civique et le marketing territorial) et les principes clés de la bonne gouvernance locale (transparence, participation citoyenne, responsabilité/ « accountability », efficacité et efficience</p>

Hypothèses	Méthodes/ outils/ stratégie de démonstration
	<i>dans la gestion communale, primauté du droit et équité...</i>
<p><u>Hypothèse 3 :</u> Autant la mise en œuvre de la communication locale améliore la perception et la satisfaction des populations par rapport aux prestations de l'administration communale</p>	<p>☞ <i>Utilisations des données secondaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse comparative des résultats du sondage sur la connaissance et l'appréciation par les populations des prestations communales (rapports sondages 2007 et 2009)</li> <li>• Analyse des raisons de la satisfaction et de la non-satisfaction des populations par rapport aux prestations communes (rapports sondages 2007 et 2009)</li> <li>• Analyse d'une corrélation possible entre niveau de satisfaction des populations et civisme fiscal (croisement des données du sondage et des taux de recouvrement des recettes fiscales des communes). Si l'hypothèse se vérifie, ce serait une façon pour les populations de montrer leur attachement à l'institution communale</li> </ul>
<p><u>Hypothèse 2 :</u> Autant elle induit un changement positif de comportement des élus locaux et du personnel communal, notamment dans l'exercice par eux des différents types de gouvernance au niveau local (en occurrence : gouvernance politique, gouvernance administrative, gouvernance économique, gouvernance financière et budgétaire)</p>	<p>☞ <i>Décoder certains faits et actes des élus locaux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'émergence d'un savoir faire au sein des cellules de communication en matière d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de communication, sans appui du PDDC ;</li> <li>• La création des SICAD dans les communes où il n'en existait pas ;</li> <li>• Le recrutement par certains maires de cadres compétents pour animer ce service ;</li> <li>• La budgétisation des actions de communication ;</li> <li>• L'essor de la communication relationnelle ;</li> <li>• L'impact des émissions radios (communication de service et émissions interactives) et assemblées générales d'arrondissements.</li> </ul> <p>☞ <i>Le décodage des discours des élus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse de quelques discours (émissions radios, lors des assemblées générales...)</li> </ul> <p>☞ <i>Analyse de la perception des maires et des membres des cellules de communication communale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des résultats du questionnaire en direction des membres de la cellule de communication communale et des interviews réalisés.</li> </ul>
<p><u>Epilogue</u></p>	<p>☞ <i>En lien avec tout ce qui précède, montrer que la collectivité locale qui offre des prestations de qualité et promeut la bonne gouvernance est une collectivité proche de ses citoyens et qui par conséquent se reconnaissent en elle. De ce fait, elle renforce sa légitimité qui à son tour renforce la légitimité de ses organes dirigeants ; en définitive, la légitimité de l'institution communale (comme institution instituée). D'où la désinstitutionnalisation de l'institution communale apparaît in fine comme moyen de renforcement de l'institution communale</i></p>

Source : auteur

### Conclusion partielle :

Ce mémoire traite d'une problématique fonctionnelle et professionnelle qui se veut directement exploitable dans le domaine de la décentralisation et du développement local. Communication locale, gouvernance locale et principes de bonne gouvernance locale constituent la principale trilogie conceptuelle autour de laquelle est bâti le corpus.

La posture de recherche est d'essence constructiviste modéré. La méthodologie est multidimensionnelle, combinant utilement des outils quantitatifs et qualitatifs. La stratégie adoptée pour le traitement du corpus est incrémentale : méthode de démonstration au travers de sous corpus et de corpus annexes par hypothèse de travail avec des pré-conclusions et validation partielles de la problématique. Un effort de modélisation sera observé tout au long du mémoire pour venir en renfort à la stratégie d'argumentation et de démonstration. Cette stratégie de démonstration suivie présente aussi l'avantage de permettre le dévoilement de problématiques sous-jacentes ou émergentes.

Mais pour en arriver là, il convient de décrire succinctement l'approche « appui à la communication locale » et de voir dans une démarche déductive, si comparée à (ou du moins passée aux cribles de) certains modèles organisationnels de la qualité, elle peut, elle aussi, se positionner comme un modèle organisationnel de la qualité. Ce sera l'objet du chapitre suivant.



## II- Approche appui à la communication locale comme modèle organisationnel de qualité

---

### A. Description de l'approche communication locale

L'approche repose sur 05 piliers essentiels, correspondant aux cinq facteurs de réussite de *Capacity WORKS*<sup>21</sup> de la GTZ : (i) Stratégie, (ii) Coopération, (iii) Structure de pilotage, (iv) Processus, (v) Apprentissage et innovation.

#### a) Mise en place d'une stratégie d'accompagnement des communes dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies de communication

Cette stratégie d'accompagnement s'est appuyée sur les résultats d'un état des lieux sommaire réalisé par le conseiller technique en communication du PDDC sur la pratique de la communication au sein des communes des départements de l'Atacora et de la Donga pour concevoir des principes d'appui négociés et convenus avec les maires, qui dessinaient en filigrane la stratégie d'accompagnement.

#### ✚ Quelques résultats clés de l'état des lieux sur la pratique de la communication locale au sein des communes des départements de l'Atacora et de la Donga

- Le peu d'intérêt des élus pour les questions de communication : au démarrage du processus en 2005 très peu d'élus étaient enthousiastes à enclencher une démarche d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie de communication de la commune. Pour la plupart d'entre eux, la priorité était à la réalisation des infrastructures ; à leur avis beaucoup plus visibles et plus parlant que n'importe quelle action de communication.
- De timides actions de communication qui relevaient plutôt de l'information par voie d'affichage, de communiqués radio ou de crieurs publics.
- Faible mobilisation ou concertation des populations et autres acteurs autour des questions de développement de la commune.
- Les radios de proximité implantées sur huit des treize communes qui devraient être de puissants outils de développement local aux côtés de conseils communaux, ne sont pas

---

<sup>21</sup> Capacity WORKS, le modèle de gestion mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH dans le domaine du développement durable, aide à répondre aux questions suivantes : comment apporter une contribution efficace au renforcement des capacités ? Comment gérer et piloter les projets/programmes afin que le renforcement des capacités ait des effets plus efficaces et durables possibles ? La structure de ce modèle « traduit » en questions pratiques le principe directeur du « développement durable » adopté par l'entreprise.

suffisamment valorisées. Pis, dans la plupart des communes, les maires entretiennent des relations conflictuelles avec les responsables de ces radios.

- L'inexistence totale de Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD) au sein des mairies ; ou là où il en existe, il n'y a pas de ressources humaines qualifiées pour l'animer.
- L'incapacité des SICAD, là où il en existe, à élaborer une stratégie et un plan de communication cohérents, malgré les formations données par le Projet d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) et la Maison des Collectivités Locales (MCL), ainsi que d'autres intervenants.

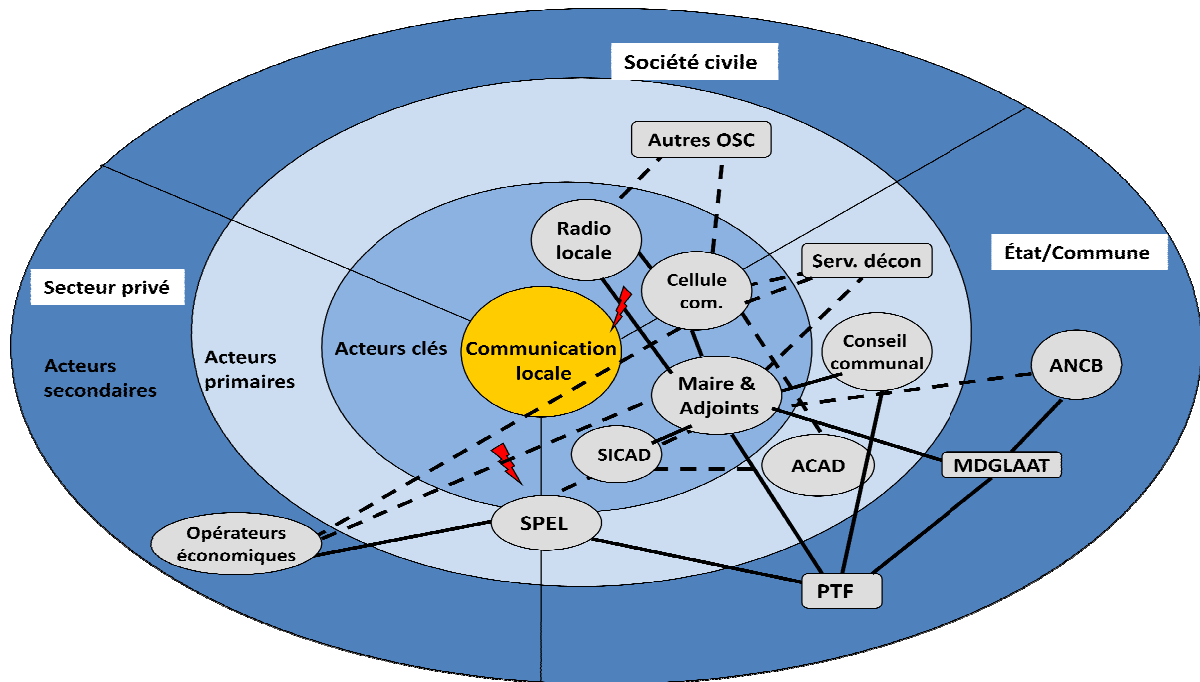
### **Les éléments de la stratégie et les principes d'appui aux communes**

- ***Approche à la demande*** : le projet n'intervient dans une commune qu'à la suite d'une demande expressément formulée par le maire ou son adjoint. C'est ce qui justifie que sur les 13 communes que comptent les départements de l'Atacora et la Donga, l'approche « appui à la communication locale » n'a démarré qu'avec 02 communes auprès desquelles elle a eu un écho favorable.
- « ***Apprendre en faisant*** » : après l'échec des formations classiques sur la communication locale données par les autres intervenants qui ont précédé le PDDC, il fallait concevoir des modules de formations pratiques et une stratégie d'appui conseil qui permettent aux partenaires d'apprendre par l'action. Cela suppose aussi qu'il faille avancer au rythme du partenaire, pas de marche à « pas forcés » !
- ***Responsabilisation de la structure partenaire*** : la structure partenaire assure la maîtrise d'ouvrage du processus ; il s'agit par conséquent d'éviter « le piège de la substitution » dans la course aux résultats rapides !
- ***Le leitmotiv*** : Communiquer, c'est : « dire ce qu'on va faire ; faire ce qu'on a dit ; dire ce qu'on a fait ! »
- ***Partenariats stratégiques*** avec les autres acteurs impliqués/intervenant dans le domaine de la communication locale (valable aussi bien pour les communes que pour le PDDC).
- ***Appui technique dégressif*** en fonction des capacités émergentes au niveau des structures partenaires appuyées.
- ***Une évaluation conjointe périodique*** du processus global, afin d'en tirer les leçons/enseignements pour faire les ajustements et améliorations nécessaires.

**b) La mise en réseau des acteurs communaux, un passage obligé !**




Avant d'expliquer les mécanismes de mise en réseau, il convient de jeter d'abord un coup d'œil sur le paysage des acteurs de la communication locale (figure 2, cidessous), inspiré de la *figure 18 : Carte des acteurs (oignon)*, page 85 du Manuel *Capacity WORKS* de la GTZ, que j'ai adaptée au besoin.

**Figure 2: Carte des acteurs de la communication locale (oignon)**



*Source* : auteur

**Éléments graphiques**

	Les lignes continues symbolisent des relations étroites en termes d'échange d'informations, de fréquence des contacts, de concordance des intérêts, de coordination, de confiance mutuelle, etc.
	Les lignes discontinues symbolisent des relations faibles ou informelles. Le point d'interrogation est ajouté lorsque la relation n'est pas claire.
	Les lignes interrompues par un éclair symbolisent des tensions dans les relations, des intérêts opposés et des relations conflictuelles.

**ACAD** : Association des communes de l'Atacora et de la Donga

**ANCB** : Association nationale des communes du Bénin

**Cellule com.** : Cellule de communication ;

**MDGLAAT** : Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire

**Serv. Décon.** : Services déconcentrés de l'Etat **OSC** : Organisations de la société civile

**SICAD** : Service de l'information, de la communication, des archives et de la documentation

**SPEL** : Structure de promotion de l'économie locale

La mise en réseau ou la coopération entre les acteurs communaux s'est révélée à nous comme impérieuse, une condition sine qua none pour la réussite de l'approche, eu égard aux différents problèmes énumérés supra (confère résultats états des lieux). Ainsi avons-nous eu recours à différentes sortes de coopération en fonction des nécessités :

- **Co-production** : lors de l'identification et de la mise en place de la structure de pilotage chargée de conduire le processus au niveau de chaque commune. Le Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD), ne pouvant pas jouer ce rôle compte tenu des faiblesses constatées, il a fallu, ensemble avec les acteurs, imaginer et mettre en place une cellule de communication communale comprenant en son sein des élus, le personnel communal et des personnes ressources externes, en l'occurrence : un spécialiste en communication de masse (généralement un journaliste ou le chef de la station de la radio locale), un spécialiste en communication sociale (un sociologue ou un animateur d'ONG), un représentant des services déconcentrés de l'Etat opérant dans la commune. Je reviendrai en détails sur cette cellule de communication, plus loin.
- **Alliances stratégiques** : appui au partenariat entre mairies et radios locales (médiation du PDDC pour aplanir les conflits latents ou ouverts, appui à la signature de convention de partenariat fixant les responsabilités de chaque partie).
- **Coordination** : à travers, d'une part, la mise en place et l'animation par la mairie des cadres de concertation des acteurs de développement communaux pour gérer de façon efficace les ressources disponibles et permettre au maire de jouer pleinement son rôle de coordonnateur du développement local, d'autre part, les assemblées d'arrondissement, creuset permettant aux membres du conseil communal d'expliquer aux représentants des populations à la base les choix et orientations stratégiques du plan de développement et du budget communal.
- **Echanges de connaissances** : à travers la mise en place d'un réseau des chefs services informations, communication, archives et documentations (C/SICAD) des treize communes de l'Atacora –Donga. J'y reviendrai plus loin.

**c) La cellule de communication communale comme structure de pilotage du processus au niveau de chaque commune**

 **Composition :**

Elle tient compte à la fois de la faiblesse en ressources humaines qualifiées au niveau du SICAD, des besoins en compétences techniques de la commune pour mieux communiquer dans ses domaines de compétences et des acteurs en présence sur le territoire communal. Aussi, les membres de la cellule émanent-ils de :

- Conseil communal
- Administration communale
- Société civile
- Services déconcentrés

Pour des raisons d'efficacité et de célérité, cette cellule se veut assez légère ; donc composée d'environ sept (7) membres. Il s'agit de :

- (de préférence) un adjoint au maire (Président);
- du secrétaire général de mairie;
- du chargé de communication de la mairie (chef du SICAD) ou assimilée (par exemple, attaché de presse) (rapporteur) ;
- du responsable du service de la planification et du développement de la commune ;
- du responsable ou chargé de programme de la station radio locale (spécialiste communication de masse) ;
- un représentant des organisations de la société civile (spécialiste en mobilisation sociale);
- un représentant des services déconcentrés opérant dans la commune.

La cellule peut avoir recours à d'autres personnes ressources, de façon ponctuelle et en fonction des besoins. La cellule de communication est un cadre de réflexion et de propositions concrètes devant permettre à la commune d'être une organisation communicante. L'engagement et la disponibilité sont deux des critères clés de désignation des membres de la cellule.

### **Attribution :**

Il s'agit essentiellement de :

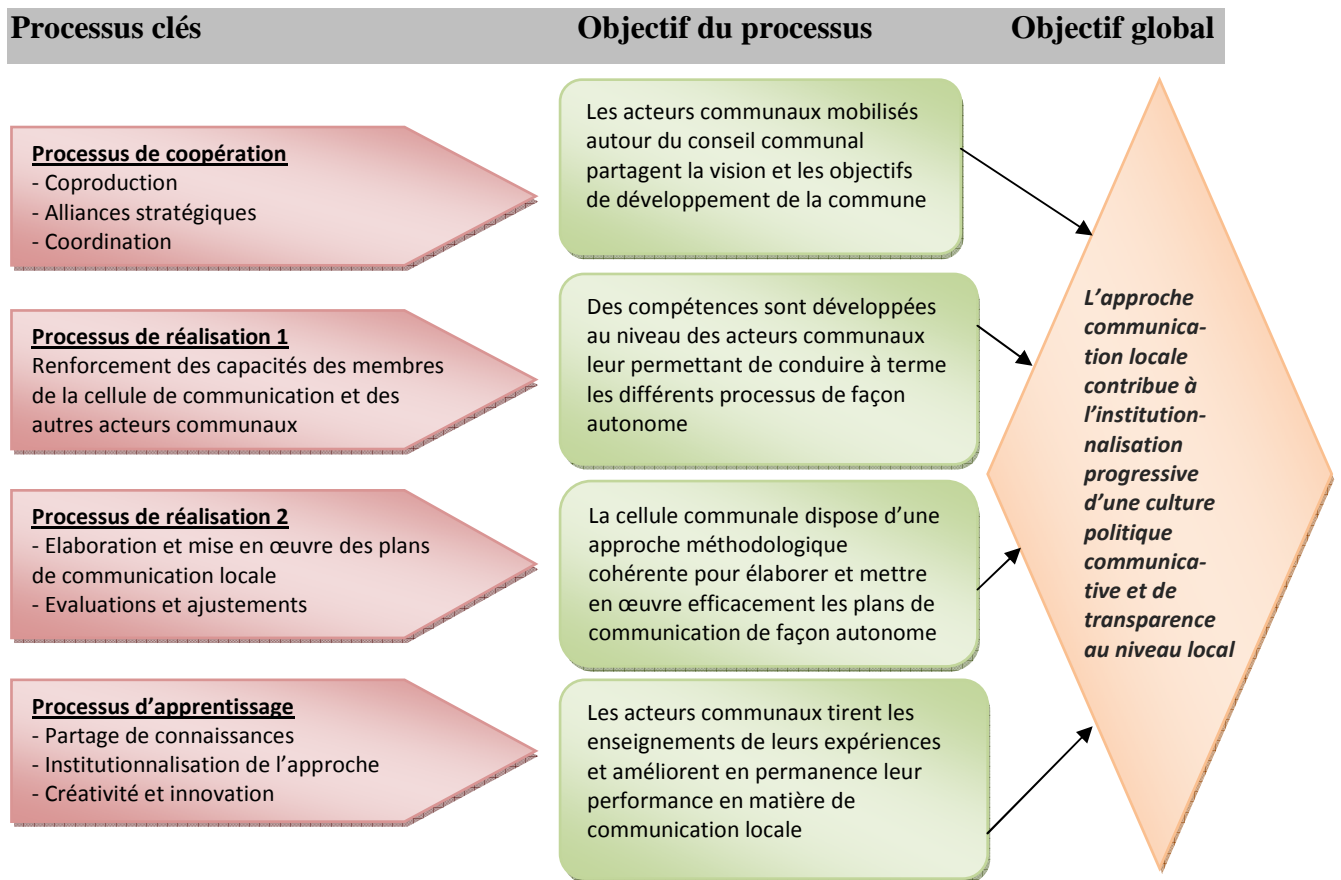
- réfléchir et faire des propositions sur la politique globale de communication de la commune;
- veiller au respect des étapes de la planification ;
- proposer un plan de communication sur la base des besoins en communication diagnostiqués et des ambitions du conseil pour la commune;
- défendre le plan de communication devant le conseil communal ;
- assurer la mise en œuvre et le suivi de toutes les opérations, depuis la conception jusqu'à l'évaluation de l'intervention ;
- assurer une bonne intégration des actions de communication dans les programmes de développement de la commune.

Un arrêté communal, instituant la cellule de communication est pris par le maire qui procède dès lors à son installation officielle.

#### **d) Les processus clés**

Au titre des processus clés mis en place pour conduire l'approche « appui à la communication locale » dans les communes de l'Atacora-Donga, quatre d'entre eux me paraissent essentiels, dont je donne la vue synoptique dans le tableau ci-dessous, page suivante ; inspiré de la *figure 40 : paysage des processus*, page 177 du Manuel *Capacity WORKS* de la GTZ, mais que j'ai adaptée à ma manière.

*Figure 3 : Paysage des processus clés de l'approche « appui à la communication locale »*



*Source* : auteur

Je reviens sur chaque processus de façon plus détaillée :

🚧 **Processus de coopération** : voir développement fait plus haut section b) La mise en réseau des acteurs communaux, un passage obligé ! et dans le tableau ci-dessous relatif au renforcement des capacités.

🚧 **Renforcement des capacités des membres des cellules de communication locale et des autres acteurs**

Je donne un résumé de ce processus à travers le tableau ci-dessous page suivante, inspiré du *tableau 10 : Tableau dimensions et acteurs du renforcement des capacités*, pp58-59 du Manuel *Capacity WORKS* de la GTZ.

**Figure 4 : Les quatre dimensions du renforcement des capacités des acteurs de l'approche communication locale**

Les quatre dimensions du renforcement des capacités des acteurs de l'approche communication locale		
Dimensions du renforcement des capacités	Acteurs	Objet
<p><b>Développement des ressources humaines</b>  <i>Finalité :</i>            Promotion de la capacité d'apprentissage individuelle et développement des compétences des acteurs impliqués dans la communication locale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Maires et Adjoints</li> <li>☺ Membres de la cellule de communication</li> <li>☺ Journalistes des radios locales</li> <li>☺ Personnes ressources</li> </ul>	Formations et appuis conseils dans les domaines : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communication locale et ses enjeux</li> <li>▪ Communication interne</li> <li>▪ Techniques de modération d'ateliers</li> <li>▪ Formats radiophoniques et la conduite d'une stratégie de communication</li> <li>▪ Ateliers de réflexion et de production des formats radiophoniques</li> </ul>
<p><b>Développement organisationnel</b>  <i>Finalité :</i>            Apprentissage organisationnel et augmentation de la capacité de performance et de flexibilité de la cellule de communication et de la commune</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Cellule de communication,</li> <li>☺ Commune (conseil communal, administration communale, SICAD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prise d'un arrêté instituant la cellule de communication par le maire</li> <li>▪ Ateliers d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de communication et des plans annuels de communication de la commune</li> <li>▪ Elaboration et mise en œuvre d'une stratégie de réorganisation des SICAD</li> <li>▪ Equipement des SICAD en matériel informatique, audio visuel et de modération, en mobiliers de bureaux, etc.</li> <li>▪ Ateliers internes pour améliorer la communication interne de la mairie</li> <li>▪ Appui financier pour la mise en œuvre du plan de communication (subventions locales)</li> <li>▪ Etc.</li> </ul>
<p><b>Coopération et développement de réseaux</b>  <i>Finalité :</i>            Mettre en place et renforcer des coopérations entre les acteurs, structures et réseaux impliqués dans la communication locale pour des échanges de connaissances, la coordination et la coproduction</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Communes</li> <li>☺ Radios locales</li> <li>☺ Organisations de la société civile</li> <li>☺ Services déconcentrés de l'Etat,</li> <li>☺ Secteur privé (opérateurs économiques, SPEL)</li> <li>☺ Association des communes de l'Atacora-Donga (ACAD)</li> <li>☺ Partenaires techniques et financiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Médiation pour aplanir les conflits entre les conseils communaux et les radios locales</li> <li>▪ Etablissement d'un partenariat « gagnant-gagnant » entre la commune et sa radio locale</li> <li>▪ Organisation des cadres de concertation des acteurs de développement de la commune</li> <li>▪ Ateliers annuels d'évaluation des expériences et de la performance des communes en matière de communication locale</li> <li>▪ Animation par l'ACAD du réseau des Chefs SICAD des 13 communes de l'Atacora-Donga</li> <li>▪ Développement de la communication relationnelle des communes à travers : les assemblées d'arrondissement, les journées du contribuable, les journées portes ouvertes...</li> </ul>
<p><b>Développement systémique dans le champ politique</b>  <i>Finalité :</i>            Capitalisation et montée en échelle (<i>scaling up</i>) des expériences faites dans le domaine de la communication locale pour leur intégration dans le dispositif national d'accompagnement des communes et leur diffusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ ACAD</li> <li>☺ Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)</li> <li>☺ Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboration d'un projet de « Guide d'élaboration du plan de communication locale à l'usage des communes »</li> <li>▪ Diffusion de l'expérience dans les communes du Borgou (un département limitrophe de l'Atacora-Donga) par effet de tâches d'huile</li> <li>▪ Capitalisation de l'expérience en cours</li> </ul>

*Source* : auteur



## **Processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans de communication locale**

La stratégie conçue, ensemble avec les acteurs, propose une démarche en six étapes qui permet à la commune d'élaborer et de mettre en œuvre de façon efficace sa stratégie et son plan de communication. Ces étapes sont les suivantes : (i) phase préparatoire, (ii) phase de diagnostic, (iii) phase de formulation, (iv) phase d'appropriation, (v) phase de mise en œuvre et (vi) phase de suivi-évaluation.

### **phase préparatoire**

Elle comprend les activités de démarrage que sont :

- la mise en place d'une cellule de communication
- l'établissement d'un chronogramme de travail et d'un budget
- le renforcement des capacités de la cellule de communication en matière de planification de la communication locale

### **Phase de diagnostic**

A ce niveau la cellule de communication :

- fait l'état des lieux ou l'analyse de la situation en matière de communication locale qui débouchera sur les problèmes ou besoins de communication auxquels la commune est confrontée
- identifie les canaux ; les réseaux ou les personnes à travers lesquels les messages à formuler pourront être aisément diffusés.
- délimite les champs de communication à prendre en compte dans l'élaboration du plan (*il s'agit de voir le dosage à opérer entre les 06 champs que sont : (1) communication exécutive, (2) communication interne, (3) communication de service, (4) communication civique, (5) communication relationnelle et (6) le marketing territorial*)

### **Phase de formulation**

La formulation consiste à :

- définir les objectifs et les indicateurs de communication ;
- choisir les activités de communication ;
- élaborer les messages et les supports
- élaborer le plan qui va intégrer chaque activité de communication dans une démarche d'ensemble cohérente.

### **Phase d'appropriation**

Elle comprend la validation, l'adoption et la vulgarisation.

### ➤ **Validation**

Une fois le plan y compris les documents connexes élaborés, il doit faire l'objet de validation au cours d'un atelier. Pour ce faire, il faut :

- Distribuer l'avant-projet du plan aux services et acteurs impliqués pour recueillir leurs amendements;
- Présenter les grandes articulations du plan au cours de l'atelier;
- Recueillir les amendements;
- Prendre en compte les observations pertinentes.

### ➤ **Adoption**

Le document validé porte «projet de plan de communication de la commune ».

Il ne sera considéré comme plan annuel de communication que si :

- il est étudié, amendé et adopté par le conseil communal;
- un arrêté est pris par le maire pour le rendre exécutoire.

### ➤ **Vulgarisation**

Faire connaître le contenu du plan à tous les acteurs impliqués dans le développement communal. Il s'agit de :

- Editer et distribuer les supports du plan ;
- Organiser des rencontres d'explication ;
- Utiliser si possible des canaux pour diffuser le contenu du plan.

### ☞ **Phase de mise en œuvre**

Il s'agit ici de toute l'organisation devant aboutir à l'exécution des actions de communication déjà planifiées au cours de la phase de formulation :

- L'élaboration des plans d'actions trimestriels;
- L'élaboration des supports et réalisation des autres actions de communication
- Renforcement des capacités en vue de la mise en œuvre du plan.

### ☞ **Phase de suivi-évaluation**

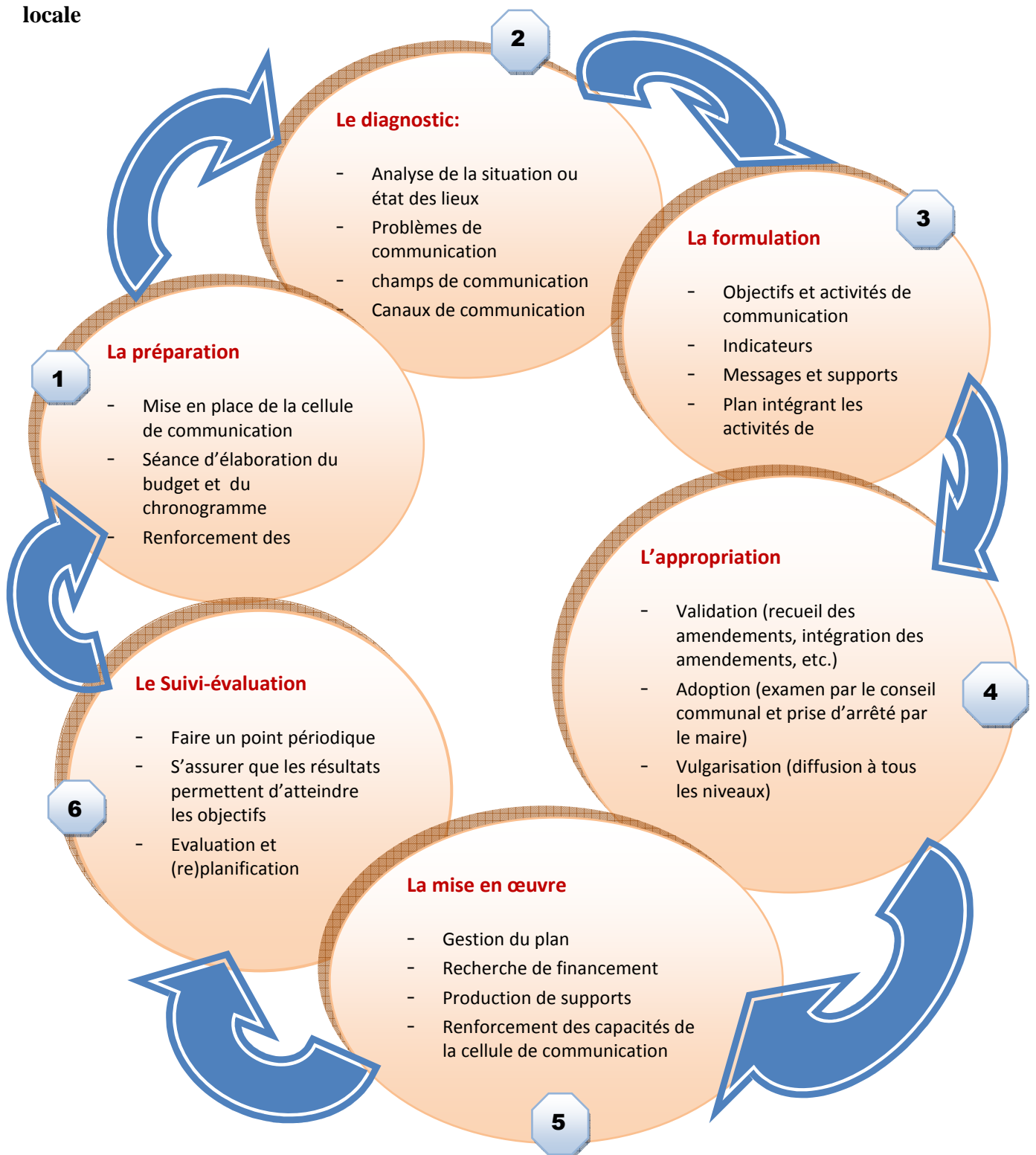
Elle comprend :

- la mise en place d'un dispositif de collecte et de traitement des informations sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan ;

- la tenue des réunions de suivi (s'assurer de l'exécution correcte des activités planifiées, la prise des décisions et le suivi de la mise en œuvre de ces décisions) ;
- le point d'exécution des activités à des échéances définies ;
- la vérification de l'atteinte des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.
- Evaluation annuelle du plan de communication et (re)planification

Le schéma ci-dessous, page suivante, donne une vue synoptique de tout ce processus.

**Figure 5 : Schéma du cycle de planification et de mise en œuvre de la communication locale**



**Source :** Projet de Guide d'élaboration du plan de communication à l'usage des communes

## e) **Apprentissage, capitalisation et innovation**

### **Partage de connaissance**

Ce partage se fait dans un premier instant à l'occasion des évaluations annuelles du processus ; lesquelles se font à deux niveaux :

- Chaque commune, à travers sa cellule de communication, évalue le processus d'élaboration et de mise en œuvre de son plan de communication annuel (voir étape 6 du processus). Il s'agit pour chaque cellule d'évaluer le niveau de mise en œuvre de son plan, de voir de tout le processus, ce qui a marché, ce qui n'a pas marché, en tirer les leçons pour faire les ajustements nécessaires. Les résultats de cet exercice sont consignés dans le rapport annuel d'activités de la cellule de communication.
- Les rencontres annuelles d'évaluation de l'approche d'appui à la communication locale (voir principe N°7 d'appui aux communes : évaluations conjointes périodiques). Elles regroupent chaque année les membres des cellules de communication des 13 communes et les responsables du PDDC impliqués dans le processus. L'objectif est de faire une évaluation globale de l'approche, permettre à chaque commune de partager ses expériences (tirées des résultats de son évaluation annuelle) avec les autres, d'en tirer les leçons pour mieux affiner l'approche. Ces rencontres sont aussi l'occasion pour les cellules d'animer « la foire aux idées et aux initiatives de communication » : exposition et échanges autour des produits de communication (Bulletins, dépliants, guide de l'utilisateur, photos, émissions radio, etc.)

La deuxième occasion de partage de connaissance se fait à travers les rencontres du réseau des chefs service information, communication, archives et documentation (C/SICAD) des treize communes des départements de l'Atacora et de la Donga. Ces rencontres trimestrielles sont le lieu d'échanges et d'enrichissement mutuel sur la fonction information et communication au sein de l'administration communale, les difficultés, les succès, les meilleures pratiques, les « tuyaux » dans le domaine de la communication locale. Il s'agit en définitive d'une communauté de pratique en gestation dans le domaine de la communication locale. Mais cette activité dépassant la capacité et le champ d'action d'une seule commune, il faut l'entrevoir à travers l'intercommunalité, d'où l'idée de faire piloter la gestion et l'animation de ce réseau par l'Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD)

## **Innovation**

Dans le but de créer une saine émulation au sein des communes et surtout de booster la créativité et l'innovation dans le domaine de la communication, le PDDC a institué un prix pour récompenser les meilleures performances en communication locale. Ces prix sont décernés à la fois aux communes lauréates (sous la forme de bonus de subvention locale pour financer des activités de communication supplémentaires) et aux membres de la cellule de communication desdites communes (sous la forme de lots en nature). Quatre principaux critères sont définis (voir exemple type en annexe 2) :

- Cohérence du plan de communication: élaboration du plan, articulation et cohérence entre les différentes parties; lisibilité du plan ;
- Actions innovantes contenues dans le plan: originalité; durabilité;
- Capacité de gestion de la cellule : respect des délais (justificatifs, rapports); fonctionnement de la cellule (réunions par trimestre, etc.);
- Efficacité/efficience: Taux d'exécution du plan de communication

## **Institutionnalisation et capitalisation**

Si la mise en place des cellules de communication a été un palliatif assez original et, a posteriori, assez efficace pour gérer la communication locale, il n'en demeure pas moins que l'institutionnalisation de la fonction information et communication au sein de l'administration communale passe par le Service Information et Communication des mairies (SICAD), structures pérennes de l'administration communale. Mais vu les difficultés auxquelles sont confrontés ces services dans l'ensemble des treize communes, les acteurs de la communication locale ont élaboré une stratégie spécifique portant réorganisation des SICAD. Ladite stratégie est sous-tendue par cette vision définie par les acteurs au cours de l'atelier d'élaboration de la stratégie : « D'ici à 2013, le service de l'information de la communication des archives et de la documentation (SICAD) est un service dynamique, moderne et performant disposant des ressources adéquates pour la promotion du développement local ».

De même, dans le souci de capitaliser les expériences faites dans la mise en œuvre de l'approche d'appui à la communication locale, un Projet de guide d'élaboration du plan de communication locale à l'usage des communes a été élaboré et testé avec succès.

## **B. Limites et défis de l'approche**

Les limites sont relatives aux faiblesses de l'approche qu'il convient de corriger afin de la consolider davantage. C'est pourquoi, je les perçois plutôt sous l'angle de défis à relever. Ces défis peuvent se résumer en termes de renforcement de l'appropriation de l'approche par les acteurs autant aux plans local que national. Ils sont de trois ordres :

### **a) Améliorer l'apprentissage organisationnel de la commune et des réseaux en matière de communication locale, à travers :**

- La promotion et la gestion d'une communauté de pratique interne qui permettra à chaque commune d'apprendre de ses propres expériences ; renforçant ainsi sa capacité d'apprentissage interne dans le domaine de la communication locale.
- L'innovation et la créativité constante dans le domaine en vue d'atteindre les objectifs communicationnels avec plus d'efficacité et d'impacts. C'est pour susciter et soutenir cette dynamique que le PDDC a institué les prix récompensant les actions/initiatives innovantes de communication. Mais à terme il faudra que cet esprit d'émulation, de dépassement de soi dans le domaine de la communication devienne un objectif de la commune elle-même ; en l'absence de tout prix en jeu : la communication au service du développement doit innover sans cesse pour être plus efficace !
- La promotion d'une communauté de pratique externe qui se fait encore timidement à travers le réseau des C/SICAD. Il faudra en améliorer le fonctionnement, accroître sa valeur ajoutée pour ses membres participants et leurs communes de provenance, à travers la pertinence des thèmes d'échanges, l'efficacité des débats, la diffusion des résultats des rencontres.

### **b) Parachever le processus d'institutionnalisation de la communication locale au sein de la commune ; à travers la finalisation et l'accompagnement des communes dans la mise en œuvre de la « Stratégie de réorganisation des SICAD ». Cela passe par la construction des locaux adéquats et accessibles aux usagers (dans les communes où il n'en existe pas encore) pour abriter le service ; l'équipement du service en matériel et en mobilier nécessaires, le recrutement d'agents qualifiés pour animer le service ; le renforcement des capacités desdits agents afin de leur permettre de disposer des compétences nécessaires pour jouer pleinement leur partition.**

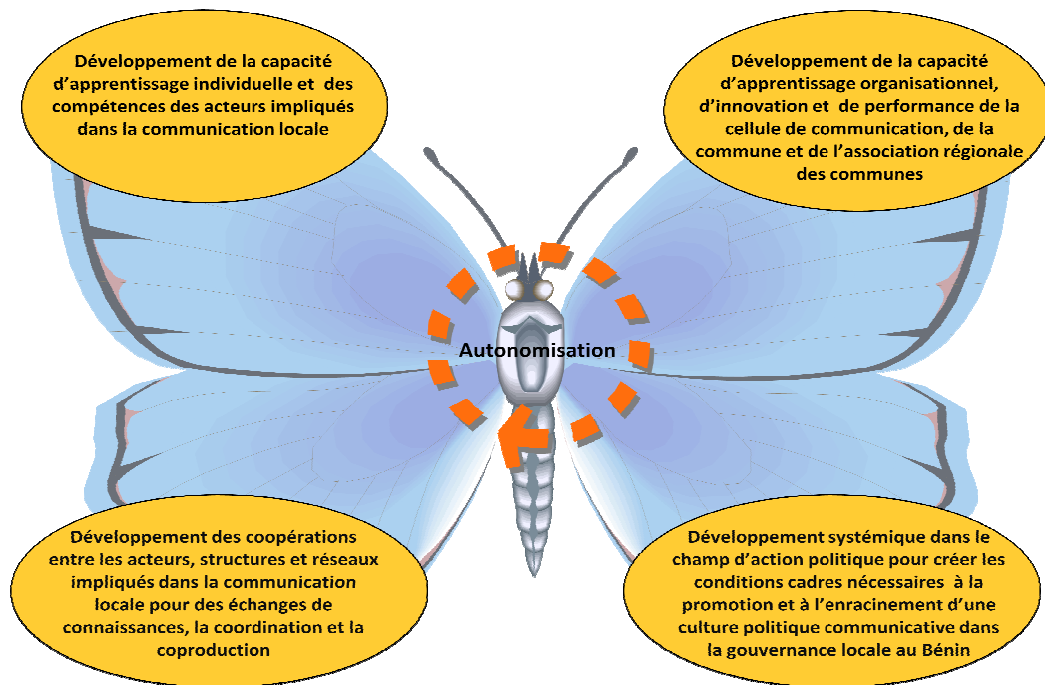
### **c) Investir davantage dans le Champ d'action politique pour créer les conditions cadre nécessaires à la promotion et à l'enracinement d'une « culture politique**

**communicative » et de transparence dans la gouvernance locale au Bénin.** Cela passe par :

- La finalisation du projet de « Guide d'élaboration du plan de communication locale à l'usage des communes » ;
  - L'élaboration d'une charte des communicants locaux visant à garantir l'éthique dans l'exercice de la communication locale ;
- ... et leur diffusion à l'échelle nationale par le Ministère de la Décentralisation (MDGLAAT) et l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

C'est à ces conditions (lorsque ces défis seront relevés) que le papillon de l'approche communication locale (inspiré du papillon du renforcement des capacités du Manuel *Capacity WORKS* de la GTZ, P60) pourra véritablement et de façon autonome, prendre son envol pour butiner et féconder les fleurs du développement local (voir figure ci-dessous).

**Figure 6 : Le papillon de l'approche communication locale**



**Papillon de l'approche communication locale**

Source : auteur



## C. Lien entre l'approche d'appui à la communication locale, la théorie de l'amélioration continue et le concept du *New Public Management*

### a) Approche communication locale et théorie de l'amélioration continue de Deming

J'utiliserai un tableau comparatif pour permettre une visualisation comparative facile des étapes de la roue PDCA-S avec l'approche communication locale et un de ses processus clés.

**Figure 7 : Tableau comparatif entre l'approche communication locale et la « roue PDCA-S » de Deming**

Etapes du cycle PDCA-S de DEMING	Etapes et éléments de l'approche communication locale correspondants	
	L'approche proprement dite	Processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans de communication
<b><u>Plan</u> : préparer et planifier l'action ;</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etat des lieux</li> <li>▪ Elaboration de la stratégie et des principes d'appui</li> <li>▪ Mise en place de la structure de pilotage</li> </ul>	Phase préparatoire
<b><u>Do</u> : développer et réaliser l'action ;</b>	Mise en œuvre des processus clés (coopération, réalisation : renforcement des capacités, élaboration et mise en œuvre des plans)	Phases de diagnostic, de formulation, d'appropriation, de mise en œuvre
<b><u>Check</u> : vérifier et comprendre les résultats ;</b>	Evaluation annuelle et ajustement de l'approche avec les cellules de communication des 13 communes	Phase de suivi-évaluation.
<b><u>Act</u> : réagir pour améliorer les actions futures ;</b>	Apprentissage, capitalisation et innovation	Atelier annuel d'évaluation du processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de communication et de (re)planification (inclus dans la phase suivi-évaluation)
<b><u>Standardize</u> : standardiser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institutionnalisation et appropriation de l'approche par les acteurs communaux</li> <li>▪ Elaboration d'un Projet de guide d'élaboration du plan de communication à l'usage des communes</li> <li>▪ Développement systémique du champ d'action politique</li> </ul>	Conceptualisation du schéma du cycle de planification et de mise en œuvre de la communication locale qui a fourni les éléments essentiels à l'élaboration du projet de guide d'élaboration des plans de communication

*Source* : auteur

En choisissant de comparer simultanément la « roue PDCA-S » de Deming avec l'approche « appui à la communication locale » et un de ces processus clés, en occurrence, le processus de réalisation N°2 : « élaboration et de mise en œuvre des plans de communication » (j'aurais pu choisir un autre des quatre processus clés), j'ai voulu démontrer que non seulement

l'approche globale répondait parfaitement aux différentes étapes du cycle de l'amélioration continue, mais qu'en plus chaque processus clé de l'approche respecte les mêmes exigences ; suivant le principe de Matriochka : le principe des poupées russes. L'approche s'inscrit donc dans la logique d'un modèle organisationnel de la qualité.

### b) Approche communication locale et le concept de *New Public Management*

La comparaison de l'approche « appui à la communication locale » se fera à travers deux aspects clés du concept : (i) les principes du *New Public Management*, (ii) les modalités du *New Public Management*. Le tableau ci-dessous en donne un aperçu.

**Figure 8 : Tableau comparatif entre l'approche communication locale et le concept du *New Public Management***

Aspects du New Public Management	Similitudes avec les éléments de l'approche communication locale	Limites de l'approche communication locale par rapport au concept
<b>Principes du New Public Management</b>		
Le principe de <i>stewardship</i> : le « manager public doit se considérer comme étant « au service de ... » dans les mêmes catégories que celles des managers privés	En respectant les exigences du modèle de l'amélioration continue de Deming, l'approche « appui à la communication locale » s'inscrit dans la perspective d'un modèle organisationnel de qualité, dont le « <i>stewardship</i> » est un des principes clés. De plus, les différentes actions menées dans le champ de la communication de service : dépliant, guide des usagers de l'administration communales, tableau d'orientation des usagers, journées portes ouvertes, boîtes à suggestion, etc. visent à promouvoir ce principe de « <i>stewardship</i> ».	
Le principe de transparence, qui concerne aussi bien le contrôle externe des citoyens que le contrôle interne de l'activité	La transparence à tous les niveaux est une des valeurs cardinales promue par l'approche « appui à la communication locale »	
Le principe d' <i>accountability</i> (responsabilité) où il s'agit de rendre compte de façon croissante	La reddition des comptes des élus locaux à leurs mandants est une autre valeur cardinale promue par l'approche « appui à la communication locale »	
<b>Modalités du New Public Management</b>		
La planification	Tout le processus d'élaboration et	L'approche ne va pas jusqu'à la

<b>Aspects du New Public Management</b>	<b>Similitudes avec les éléments de l'approche communication locale</b>	<b>Limites de l'approche communication locale par rapport au concept</b>
stratégique : définition d'un objectif mesurable et du résultat attendu (qualité de service à rendre), pertinents, cohérents par rapport à la mission et à la vocation du service public concerné	de mise en œuvre des plans de communication s'articule autour de ces aspects clés de la planification stratégique	définition d'indicateurs sur la qualité des services à rendre par les différents services de l'administration communale aux usagers, elle se limite à la définition des indicateurs d'effets des actions de communication
Le management participatif	Tous les mécanismes de coopération développés dans le cadre de l'approche (coproduction, alliances stratégiques, coordination, partage de connaissances) visent à promouvoir le management participatif à toutes les étapes de mise en œuvre des processus clés	
Le management de la qualité : évaluation de la satisfaction des citoyens ; identification des effets pervers	Evaluation à travers les sondages et l'autoévaluation de la gouvernance locale ; les émissions interactives (« ça va, ça ne va pas ! », « journal des auditeurs », « Tribune citoyenne », etc.)	Bien que mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité des services aux usagers, l'approche ne va pas jusqu'à instituer l'individualisation des rémunérations à travers des contrats d'objectif (avancement au mérite) et l'appréciation du personnel communal sur la base d'entretiens annuels d'évaluation
L'introduction des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipement des SICAD en matériel informatique</li> <li>• Ouverture par les communes de boîte électronique et de site web</li> <li>• Informatisation de certaines prestations communales</li> </ul>	L'introduction des TIC dans les communes est limitée par deux facteurs : la disponibilité du courant électrique et la qualification du personnel communal
Le contrôle de gestion : Cohérence des moyens engagés (efficacité de gestion ou d'efficience ; primauté des aspects financiers)	Les actions menées dans les domaines de la communication interne (réorganisation des services, mise en place de nouveaux services et de nouveaux organigrammes, mécanismes de coordination des services et de circulation de l'information, etc.) et la communication de service (émissions radios sur les différents services de la mairie, journées portes ouvertes, guides et panneaux d'orientation des usagers, etc.) tendent à assurer une efficacité de l'administration communale. La preuve de cette efficacité se lit à travers les résultats (en nette amélioration) du sondage sur le	Si l'approche communication locale cherche à introduire une certaine efficacité dans la gestion communale, elle ne va pas jusqu'à instituer le contrôle de gestion en terme d'analyse de « coûts-performances » des activités avec une primauté accordée aux aspects financiers. L'approche reste résolument fidèle et arrimée à la vocation de service public de l'administration communale, et au principe de « fiabilité » qui en est le corollaire.

Aspects du New Public Management	Similitudes avec les éléments de l'approche communication locale	Limites de l'approche communication locale par rapport au concept
	degré de satisfaction des populations par rapport aux prestations communales et ceux de l'autoévaluation de la gouvernance locale, dans le domaine 4 : prestations de l'administration commune	
Coordination entre les différents services	C'est un des objectifs de la communication interne, un des six champs de l'approche « appui à la communication locale »	

*Source* : auteur

Il ressort de ce tableau que l'approche « appui à la communication locale » tout en empruntant au *New Public Management* certaines de ses caractéristiques essentielles dans le but d'induire une certaine efficacité dans la gestion communale, n'en garde toutefois pas la rigueur méthodologique, méthodique et téléologique. Elle n'a ni la vocation, encore moins l'ambition de franchir le Rubicon de l'efficience et de la primauté des aspects financiers sur le service public. Elle reste attachée à la logique de continuité et de fiabilité, inhérente à l'institution communale.

#### **D. L'approche communication locale, une « désinstitutionnalisation » de l'institution communale et une « institutionnalisation » de l'organisation communale**

L'approche « appui à la communication locale » de part ses fortes accointances avec la roue PDCA-S de l'amélioration continue de Deming et dans une certaine mesure avec le *New Public Management*, introduit dans l'institution communale une logique managériale applicable aux catégories de l'entreprise dans le but d'y induire une efficacité et une « certaine efficience » dans le fonctionnement.

Cette intrusion de la logique managériale dans la gestion communale peut trouver son fondement dans le changement de paradigme qui s'opère lors du passage de la centralisation à la décentralisation. Sur le plan managérial, cela se traduirait par le passage d'une « administration de commandement » (inhérente à la centralisation) à une « administration de développement » (finalité de la décentralisation). Cependant, cette mutation managériale qui, selon les discours presque incantatoires des élus locaux, est sensée s'opérer automatiquement juste du simple fait de l'avènement de la décentralisation, ne sera vraiment effective que si à l'inertie institutionnelle (caractéristique de l'administration de commandement) se substitue

un volontarisme managérial (corollaire d'une administration qui se veut véritablement de « développement »). C'est cette mutation managériale que tente d'opérer l'approche communication locale au sein de l'administration communale par l'introduction de nouvelles méthodes et outils de management visant à en améliorer la performance. La conséquence en est une montée en puissance de l'organisation communale, via l'administration communale (au nom de l'efficacité), au détriment de l'institution communale. Il y a comme une sorte de phagocytose de l'institution communale par l'organisation communale. De facto, l'institution communale perd certains de ses attributs aussi bien juridiques que politiques et symboliques. C'est ce processus que le professeur PESQUEUX a qualifié de « désinstitutionnalisation de l'institution » au regard d'une « institutionnalisation de l'organisation »<sup>22</sup>

### **Conclusion partielle**

L'approche appui à la communication locale en démontrant sa capacité à répondre parfaitement aux exigences de la roue PDCA-S de l'amélioration continue de Deming, aux principes fondateurs et à certaines modalités du New Public Management, se positionne clairement comme un modèle organisationnel de la qualité. Elle vise à développer la performance générale de l'institution communale et à promouvoir la figure du maire comme « entrepreneur politique ou institutionnel ».

Au nom de l'institutionnalisation d'une « administration de développement », elle marque l'intrusion d'un volontarisme managérial dans la gestion communale visant à en améliorer, de façon continue, la performance ; et par conséquent, la qualité du service offert au citoyen. Mais cette logique managériale du point de vue de l'approche communication locale se veut un « managérialisme modéré » dans la gestion communale, lequel reste attaché aux valeurs traditionnelles du service public (continuité, égalité, mutabilité) et prône la primauté de l'« efficacité »/ « fiabilité » sur l'« efficience ».

Vu sous cet angle, je pourrai conclure que, l'intrusion du « managérialisme » dans la gestion communale, vue au travers de l'approche communication locale, serait, en définitive, une intrusion « salvatrice » qui met les jeunes institutions communales béninoises (les communes béninoises ont à peine 8 ans d'existence en 2010 !) à l'abri d'une « désinstitutionnalisation dubétienne » (au sens de prise de distance des individus par rapport aux institutions) précoce et assurément fatale ! Cette forme de « désinstitutionnalisation » pourrait survenir si la jeune

---

<sup>22</sup> PESQUEUX (Yvon), avril 2007, *Gouvernance et privatisation*, PUF, Paris, Collection La politique éclatée, P95

institution communale se montre incapable de satisfaire les attentes légitimes des populations en termes d'amélioration de l'accès aux services de base de qualité, de satisfaction de leurs besoins fondamentaux et d'amélioration de leur bien-être socioéconomique et sanitaire, attentes suscitées par l'avènement de la décentralisation au Bénin, après le constat d'échec patent de l'Etat central sur ce terrain-là.

Ce défi majeur lancé aux jeunes institutions communales béninoises ne peut être véritablement relevé qu'à travers une amélioration de la gouvernance au niveau local, notamment à travers la mise en œuvre d'une bonne gouvernance locale.

Ce sera l'objet de la troisième partie de ce mémoire. A l'aide de données et exemples précis (provenant de différentes sources : rapports d'études, rapports d'auto-évaluation, rapports d'activités, résultats de questionnaire et d'interviews, observations directes...), je démontrerai le lien entre communication locale et bonne gouvernance et surtout l'impact de la communication locale dans l'amélioration des différentes formes de gouvernance locale.

### III- Communication locale : un outil d'amélioration de la gouvernance locale

---

#### A. Liens entre les champs de la communication locale et les principes clés de la bonne gouvernance locale

Avant de questionner la pratique communale de la communication locale au regard des principes clés de la bonne gouvernance, il nous a paru opportun de voir, tout d'abord, ce qu'en pensent les acteurs eux-mêmes (les membres de cellules de communication et les maires) ; autrement dit leur perception du lien possible entre communication locale et bonne gouvernance. J'utiliserai pour ce faire les résultats du questionnaire que je leur ai adressé. A la question « Pensez-vous qu'il y a un lien entre communication locale et bonne gouvernance ? Si oui, comment ? (illustrez vos propos, si possible, par des exemples précis) »

- 100% des cellules de communication qui ont répondu, soit 10/10, sont convaincues du lien « très étroit » entre communication locale et bonne gouvernance

Comment ? Ils justifient leurs réponses par les raisons suivantes, entre autres :

- La communication locale est un catalyseur à l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique
- La communication permanente conduit à une gestion transparente
- En créant des occasions ou opportunités d'échanges entre élus locaux et populations, la communication locale permet aux premiers de prendre en compte les aspirations des seconds et de revenir leur rendre compte de leur gestion.

En guise d'illustrations, ils donnent les exemples suivants :

- Exemple 1 : séances d'information des populations sur les prévisions du budget et les réalisations du conseil communal ;
- Exemple 2 : avant de construire un puits, un centre de santé ou un WC public, les élus locaux écoutent les groupes cibles pour savoir si ce sont réellement leurs besoins et où ils veulent que soient implantées ces infrastructures. Sinon, si ces infrastructures sont construites sans communication avec les intéressés, elles risquent de ne pas être utilisées ou d'être sous-utilisées.

- Exemple 3 : l'implication des différentes associations de base et des membres de la société civile en général dans la définition des politiques et la mise en œuvre des actions de développement de la commune.
- Exemple 4 : quand la cellule de communication invite les agents du service financier de la mairie à dire aux populations les différentes étapes de l'élaboration du budget, de son vote et de son exécution, cela participe à la bonne gouvernance

Les exemples ci-dessus donnent un avant goût de la pratique communale dans le domaine de la communication locale au niveau des départements de l'Atacora et de la Donga. Sur la base des rapports d'activités annuels des cellules de communication et des observations directes sur le terrain, j'ai réuni par champ de communication quelques actions clés et fait le lien avec le ou les principes clés de bonne gouvernance locale sur lesquels elles ont un impact. C'est l'objet du tableau ci-dessous.

**Figure 9 : Tableau comparatif des champs et activités de la communication locale avec les principes clés de bonne gouvernance locale**

Champs de communication	Éléments d'illustration des pratiques communales (sur la base d'observations directes et des rapports d'activités des cellules de communication)	Principes de bonne gouvernance impactés
<b>Communication exécutive</b>	<u>Activités du conseil communal</u>  Publication/affichage délibérations du conseil communal; informations diverses dans les bulletins communaux Conformité des décisions du conseil communal aux textes en vigueur (autoévaluation gouvernance locale 2010)	→ transparence
	<u>Activités du Maire</u> Respect des procédures dans les recrutements et la passation des marchés (autoévaluation gouvernance locale 2010)	→ transparence
	Animation des émissions interactives« la mairie à l'écoute du citoyen; reportages sur les activités du maire ; séances d'écoute du citoyen et boîtes à suggestion dans les arrondissements ;	→ participation citoyenne
	Communication financière : vulgarisation du budget communal, des réalisations et leurs coûts;	→ transparence, obligation de rendre compte aux citoyens
	Planification locale : élaboration et mise en œuvre stratégie de communication en vue participation des	→ participation citoyenne



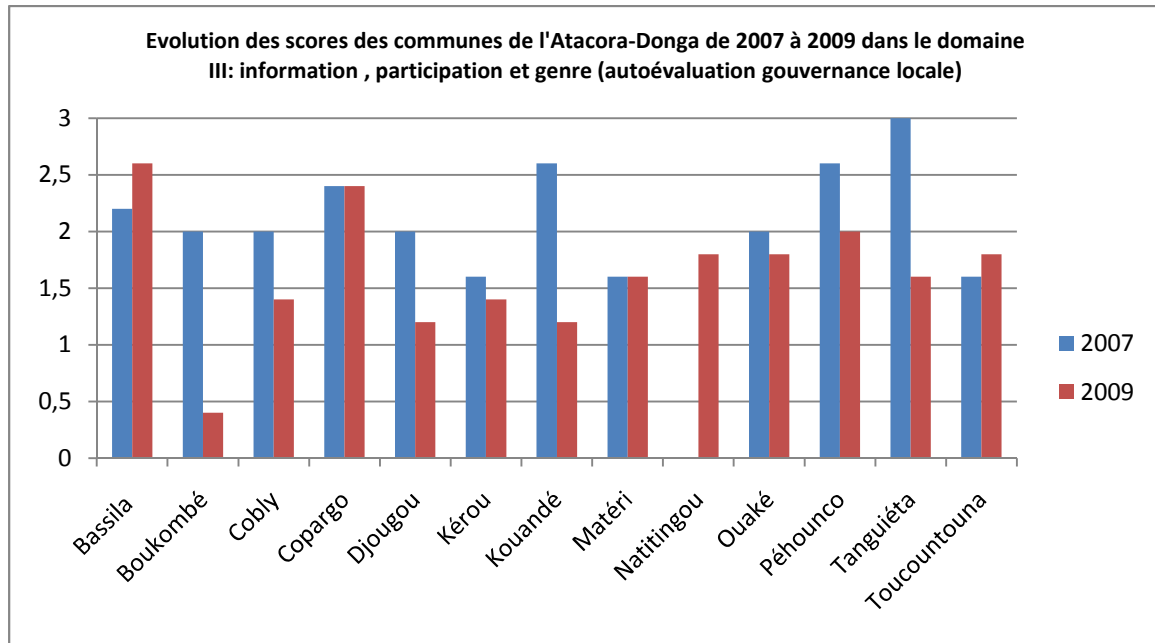
<b>Champs de communication</b>	<b>Eléments d'illustration des pratiques communales (sur la base d'observations directes et des rapports d'activités des cellules de communication)</b>	<b>Principes de bonne gouvernance impactés</b>
	populations à l'élaboration PDC et SDAC	
<b>Communication interne</b>	Formations internes : déontologie administrative, élaboration et suivi des cahiers de charge, organigramme, circuits de courrier interne	→ « efficacité » et efficacité de l'administration locale
<b>Communication de service</b>	Emissions sur les différents services de la mairie, les coûts et délais de fourniture de leurs prestations  Réalisation des panneaux d'orientation des usagers, dépliants et guides d'usagers sur les services de la mairie, journées portes ouvertes sur les services de la mairie	→ transparence  → « efficacité » et efficacité de l'administration locale
<b>Communication civique</b>	Droits et devoirs des citoyens : journée du contribuable, sensibilisation sur les taxes et leur utilisation Santé, éducation, environnement : campagnes d'information, sensibilisations, émissions radio	→ participation citoyenne, primauté du droit
<b>Communication relationnelle</b>	Cadres de concertation des acteurs communaux Le maire en tournée dans les arrondissements et quartiers de villes	→ participation citoyenne
<b>Marketing territorial</b>	Mobilisation des ressources pour le financement des actions de développement Mobilisation des citoyens autour de l'image de leur commune	→ participation citoyenne

*Source* : auteur

A la lecture de ce tableau, il est aisé de remarquer que des six principes de bonne gouvernance contenus dans la définition de Modibo SIDIBE (participation, transparence, responsabilisation, primauté du droit, efficacité et équité) et que j'ai choisis de tester dans le cadre de ce mémoire, le principe de l'équité/genre, n'apparaît clairement nulle part dans la pratique communale de la communication locale des conseils communaux de la 2<sup>ème</sup> mandature des communes des départements de l'Atacora et de la Donga. Ce constat se trouve confirmé dans le Rapport 2010 de l'auto-évaluation de la gouvernance locale. La plupart des communes des deux départements se sont illustrées, contrairement à 2007, par une contre performance dans le domaine III : information, participation et genre (voir graphique ci-dessous). Cela s'expliquerait, entre autres, par :

- la faible ou la non implication des organisations et associations féminines dans le cadre des activités des commissions techniques et des activités de développement de la commune, en général ;
- l'inexistence, dans de nombreuses communes, d'actions spécifiques en faveur des femmes ;

**Figure 10 : Evolution des scores des communes de l'Atacora-Donga de 2007 à 2009 dans le domaine III: information, participation et genre (autoévaluation gouvernance locale)**



*Source* : auteur

Le Rapport 2007 de l'auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin qui prenait en compte le bilan en fin de mandat des tout premiers conseils communaux de l'ère de la décentralisation au Bénin avait salué la très bonne performance des communes des départements de l'Atacora et de la Donga dans le domaine III et l'expliquait, entre autres par : « ...la formation et l'accompagnement des Responsables des Services de la Planification et du Développement Local des communes de l'Atacora sur les outils genre et développement et leur intégration dans la planification communale, [qui] ont contribué à améliorer leurs performances communales [dans le domaine III]. Ainsi les femmes ont pu pleinement participer aux processus de prise de décisions et ont inscrit dans le plan d'actions communales des actions concrètes financées par le budget communal : « appui financier aux jeunes filles

du lycée à Natitingou, l'octroi de parcelles aux groupements de femmes, le contrat avec une ONG de lutte contre l'excision, le don de matériel à certains groupements, etc. »<sup>23</sup>

Nonobstant cette bonne performance générale, le Rapport 2007 mettait déjà en garde les acteurs communaux des deux départements : « s'il est vrai que les acteurs communaux de l'Atacora sont suffisamment sensibilisés et outillés en matière de genre et développement, il demeure que de gros efforts doivent être consentis pour une meilleure implication des femmes dans les activités communales (indicateur 3.3) et pour une multiplication des actions spécifiques en faveur des femmes (3.4), surtout dans les communes de Matéri, Toucountouna et Kérou »<sup>24</sup>

Le constat qui se dégage est que les conseils communaux de la 2<sup>ème</sup> mandature n'ont visiblement pas tenu compte de cette mise en garde et ont eu une pratique communicationnelle locale qui n'a pas été « genre sensible » ! La leçon qu'il convient d'en tirer est que la communication locale au service de la démocratie à la base et du développement local durable, se doit d'être suffisamment attentive aux aspects genre et équité, pour ne pas laisser sur le quai de la décentralisation une frange importante de la population béninoise ; les femmes (qui représentent 50,43% de la population des deux départements, selon le RGP de 2002). Nous reviendrons, une fois encore, plus loin, sur les conséquences de cette « lacune » communicationnelle dans la section C : « impacts de la communication locale sur la connaissance et la perception par les populations des prestations communales ».

### **B. Impacts de la mise en œuvre de la communication locale sur le comportement des communicants locaux (élus locaux et personnel communal)**

L'analyse de ces impacts se fera sous le prisme des différentes sortes de gouvernance au niveau local et à travers les résultats du questionnaire adressé aux cellules de communication. La question assez ouverte, était ainsi formulée : « Pensez-vous que l'élaboration et la mise en œuvre des plans de communication locale a eu des impacts sur vous membres de la cellule de communication, sur le maire et ses adjoints (voir les autres élus locaux), sur le personnel de la mairie ? Si oui, lesquels ? (illustrez vos propos, si possible, par des exemples précis) ».

---

<sup>23</sup> ANCB, décembre 2007, *Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin (Rapport général)*, JC Press Inter, Cotonou, P68

<sup>24</sup> ANCB, *Op. Cit.*, P69

### ***Au niveau de la gouvernance politique***

Prise de conscience par les gouvernants et communicants locaux de l'importance de la communication locale dans la mise en œuvre de l'action communale :

- Prise de conscience par le maire, ses adjoints et les membres de la cellule de communication de l'importance de la communication locale, notamment par rapport aux actions menées par la commune
- Prise de conscience que la cellule de communication est au cœur du développement local et de son rôle de médiateur entre élus et populations
- Les élus savent qu'ils sont suivis et doivent rendre compte de leur gestion
- L'élaboration et la mise en œuvre du plan de communication ont développé chez le Maire et les autres acteurs de l'administration communale, le réflexe de communiquer.

L'instauration d'un climat de confiance entre les élus locaux et les populations :

- Parce que les citoyens sont mieux informés, cela crée un climat de confiance entre le maire et les populations : par exemple, l'organisation de la journée du contribuable qui fait comprendre que l'argent de la commune est géré par un comptable nommé par l'Etat et non directement par le Maire ; dans ce cas le Maire se sent plus à l'aise en demandant de payer les taxes.

### ***Au niveau de la gouvernance administrative***

Amélioration de la communication interne et des relations de travail entre élus et personnel communal :

- Consolidation des relations personnelles et de travail entre le personnel, les élus, le maire et les adjoints
- Personnel communal mieux informé sur les projets communaux ainsi que les activités et les décisions du conseil communal
- Le personnel de la mairie connaissant mieux sa mission travaille maintenant dans l'optique d'une administration de développement et est plus disposé à rendre compte.

Amélioration de l'efficacité de l'administration communale par l'introduction de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles routines organisationnelles :

- L'administration communale est mieux organisée pour faire de la mairie une entreprise de développement par un changement de méthode de travail
- Les réunions hebdomadaires du personnel avec le Secrétaire Général et/ou le maire sont devenues une habitude

- Les comptes rendus des missions et des formations auxquelles les agents communaux ont pris part sont devenus une habitude
- Mise sur pied d'un cadre d'échanges entre le maire et le personnel communal qui se tient tous les deux mois.
- Au niveau du personnel on note que la mise en œuvre des activités du champ de la communication interne, induit une amélioration du fonctionnement des services de la mairie et de l'accueil des usagers

Création de nouvelles compétences :

- Les membres de la cellule de communication ont accumulé des compétences dans le domaine de la communication locale

Affinement des outils et supports de communication :

- Grâce à cette mise en œuvre, les techniques et les outils de communication se sont améliorés.

#### ***Au niveau de la gouvernance économique***

Les acteurs communaux sont unanimes pour reconnaître qu'un des impacts visibles de la communication locale se traduit dans la gouvernance économique, notamment à travers l'amélioration sensible des recettes communales, du fait du recul de l'incivisme fiscal (voir réponses et exemples suite à la question sur les impacts de la communication locale au niveau des populations ; section C : « impacts de la communication locale sur la connaissance et la perception par les populations des prestations communales » ).

#### ***Au niveau de la gouvernance financière et budgétaire***

Ce qui se dégage sous cette forme de gouvernance, est l'aptitude et l'aisance développées par les élus locaux et le personnel du service financier de mairie à communiquer aux populations tous les mécanismes liés à l'élaboration et à l'exécution du budget (voir exemples 1 et 4 de la section A : « liens entre les champs de la communication locale et principes de bonne gouvernance »). Ceci n'était pas évident au démarrage de l'approche communication locale : c'était presque un scandale que de demander aux maires de développer une communication financière en direction des populations ! Et c'est à juste titre qu'aujourd'hui le chef service

affaires générales de la mairie de Bassila peut affirmer, sans ambages : « Le budget n'est plus un tabou ! »<sup>25</sup>

### **C. Impacts de la communication locale sur les populations**

J'analyserai les impacts de la communication locale sur les populations sous trois différents angles : (i) les résultats du questionnaire et des entretiens des journalistes-communicateurs avec les acteurs sur le terrain ; (ii) les résultats du sondage sur la connaissance et la satisfaction des populations par rapport aux prestations communales ; (iii) les résultats de l'autoévaluation de la gouvernance locale. Comme à la section précédente, les différentes formes de gouvernance locale me serviront de balises.

#### ***Au niveau de la gouvernance économique***

Le recul de l'incivisme fiscal avec l'amélioration des recettes propres de la commune qui en est le corollaire et le changement qualitatif d'attitude des opérateurs économiques du secteur informel, sont les impacts unanimement cités par toutes les dix cellules de communication. A titre d'illustration, les exemples suivants ont été donnés :

- Exemple 1 : Les populations ont compris la nécessité du paiement des taxes dans le contexte de la décentralisation ; ce sont elles-mêmes qui proposent des stratégies de recouvrement au conseil communal,
- Exemple 2 : Le recouvrement des droits de place sur le marché est devenu plus aisé
- Exemple 3 : La décision de certains opérateurs économiques à prendre volontairement leurs registres de commerce et à payer leurs impôts et taxes après des émissions radiophoniques

Ce constat des communicants locaux est bien conforté par Richard HOUESSO (juin 2010) dans son article scientifique intitulé : « décentralisation, confiance interpersonnelle et civisme fiscal au Bénin ».<sup>26</sup> Partant des résultats des travaux de Tabellini (2008), Knack et Keefer (1997), Fafchmps (2006), Roubaud et al.(2008), qui ressortent le lien entre la confiance aux institutions et le développement économique, ainsi que ceux de ses propres travaux, l'auteur

---

<sup>25</sup> Déclaration faite lors des entretiens que des journalistes-communicateurs ont réalisés avec les acteurs communaux dans le cadre de la capitalisation des expériences réussies du PDDC, courant première quinzaine de juin 2010.

<sup>26</sup> HOUESSO (Richard), (30 juin 2010), « décentralisation, confiance interpersonnelle et civisme fiscal au Bénin », Institute for Empirical Research in Political Economy (IERPE), <http://www.ireep.org>, 23P

de l'article a fait observer que « la gouvernance publique, la confiance aux institutions, affectent la mobilisation fiscale ». Il a conclu son article sur le fait que les résultats de ses travaux « permettent de dire que la confiance interpersonnelle, la participation communautaire, la présence d'infrastructures (accessibilité) favorisent la paye des patentes aux autorités locales ».

### ***Au niveau de la gouvernance financière et budgétaire***

Même si elle n'apparaît pas très explicitement dans les réponses à la question sur les impacts, il n'en demeure pas moins qu'elle est sous-entendue. C'est en fait elle qui a conditionné les succès apparents obtenus au niveau de la gouvernance économique. Si les populations et les opérateurs économiques ne sont pas bien informés et convaincus de la politique budgétaire de la commune, ils restent assez réticents dans le paiement des impôts et taxes. Dans les réponses à la question sur le lien entre communication locale et bonne gouvernance, cet aspect fondamental est ressorti, de même que la relation de confiance qui se crée entre l'institution communale et le contribuable : « Quand l'administration s'explique sur les rubriques du budget et revient également s'expliquer sur comment les ressources ont servi à faire des réalisations, le citoyen est mis en confiance et prêt à participer au développement »<sup>27</sup>, conclut Bio Orou Nikki, directeur de la radio locale de la commune de Péhunco.

### ***Au niveau de la gouvernance politique***

Les acteurs locaux estiment que la communication locale a surtout permis d'élever de niveau civique et de conscience citoyenne des populations :

- Participation des populations aux sessions du conseil communal
- Forte mobilisation des populations autour des projets de développement
- Prise de conscience par les populations de leur statut de citoyens et de leurs obligations en tant que tels
- La possibilité des citoyens de s'exprimer sur des sujets qui engagent le développement de la commune par des canaux existants (radios, journaux, boîtes à suggestion, correspondances...)
- Amélioration du niveau de connaissance des populations sur les compétences de la commune et le rôle du citoyen dans la promotion du développement local

Quelques exemples ont été donnés en appoint :

- Exemple2 : constitution spontanée de groupes organisés pour conduire les campagnes de salubrité, pour faciliter la mobilisation des contreparties des populations en vue de la réalisation de projets communaux ou communautaires.

---

<sup>27</sup> Déclaration faite lors des entretiens que des journalistes-communicateurs ont réalisés avec les acteurs communaux dans le cadre de la capitalisation des expériences réussies du PDDC, courant première quinzaine de juin 2010.

- Exemple3 : l'inscription massive sur les fiches de naissances dans les maternités et le retrait des actes de naissance à la mairie et dans les arrondissements
- Exemple4 : l'accroissement du taux de fréquentation des centres de santé
- Exemple 5 : engouement dans la participation des populations aux émissions radiophoniques interactives, ce qui n'était pas le cas par le passé

L'autre impact mis en exergue par les communicants locaux dans ce champ de gouvernance est la prise de conscience des élus locaux de l'obligation inévitable de reddition de compte :

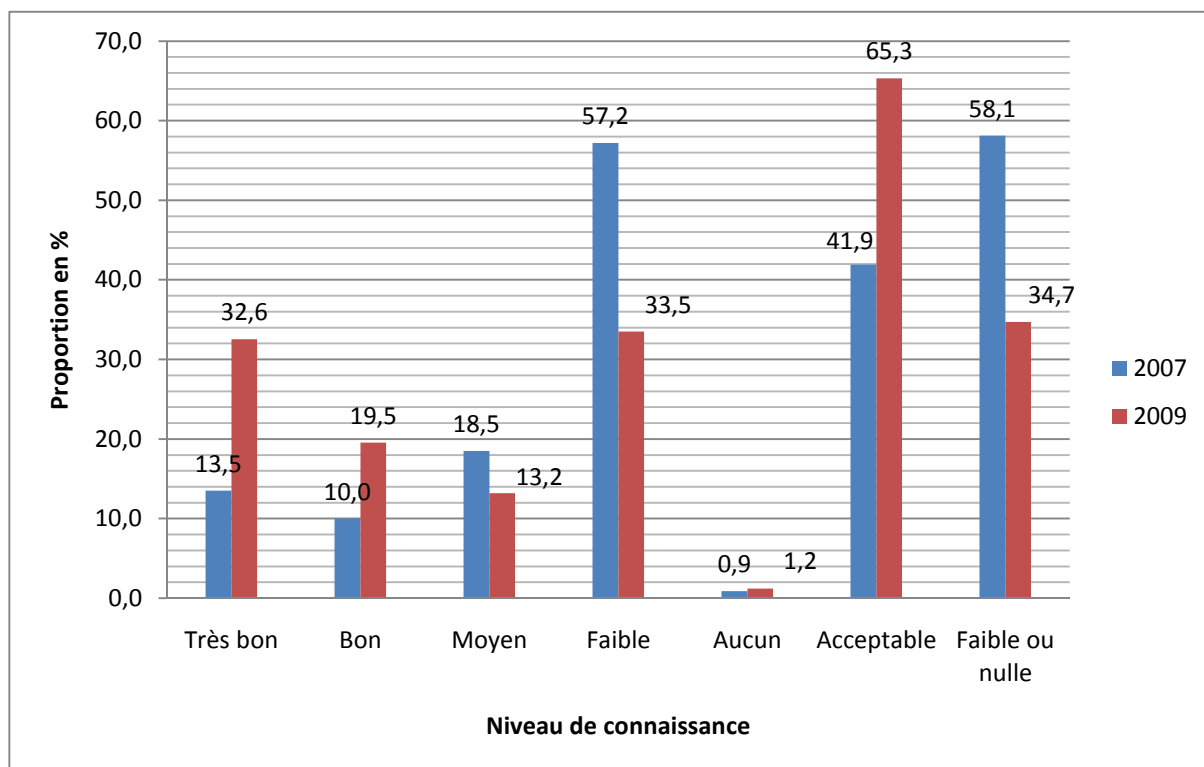
- L'obligation des élus de rendre compte aux citoyens

#### *Au niveau de la gouvernance administrative*

La seule réponse qui a été donnée sur cette forme de gouvernance est l'amélioration des prestations de l'administration communale à l'endroit des populations. Unique, la réponse n'en est pas moins représentative. En effet, l'impact de la communication locale sur la gouvernance administrative apparaît plus clairement à travers les résultats des sondages (2007 et 2009) relatifs au niveau de connaissance et de satisfaction des citoyens par rapport aux prestations communales dans les communes cibles du PDDC. Grâce aux efforts de communications dans les communes cibles, la proportion des populations ayant une connaissance (très bonne, bonne ou moyenne) des prestations communales est passée de 41,9% en 2007 à 65,3% en 2009, comme nous pouvons le constater de façon plus détaillée à travers le graphique ci-dessous.

***Figure 11 : Variation du niveau de connaissance des prestations communales selon l'année d'enquête.***





*Source* : Rapport CERTI<sup>28</sup>

Ces résultats nets bien qu'encourageant, mettent toutefois en exergue la nécessité de rendre la communication locale sensible au genre (comme je l'avais souligné précédemment dans la section A : « liens entre les champs de la communication locale et les principes de bonne gouvernance »). En effet, une analyse plus détaillée des résultats bruts ci-dessus ressort des disparités notoires selon le sexe ou le niveau d'instruction.

#### *Très bonne connaissance*

La proportion de personnes enquêtées qui ont une " *très bonne connaissance* " des prestations communales a presque triplé de 2007 à 2009, passant de 13,5% à 32,6%. Pour les deux années, la variation du niveau de cet indicateur est significative selon le sexe, le niveau d'instruction et l'alphabétisation. Le niveau d'instruction et le fait d'être alphabétisé sont des facteurs qui contribuent à améliorer de façon significative la " *très bonne connaissance* " des prestations communales.

#### *Bonne connaissance*

<sup>28</sup> Cabinet CERTI, octobre 2009, *Evaluation du niveau de connaissance et de satisfaction des populations bénéficiaires des prestations communales dans les zones d'intervention du PDDC ; rapport final de l'évaluation à mi-parcours*, (fichier électronique) PP 14 à 20

La proportion d'enquêtés ayant une " *bonne connaissance* " a doublé sur la période, avec une valeur initiale de 10,0% en 2007, elle est de 19,5% en 2009. De façon générale, la variation du niveau de cet indicateur n'est pas influencée par les différentes variables sociodémographiques mises en exergue.

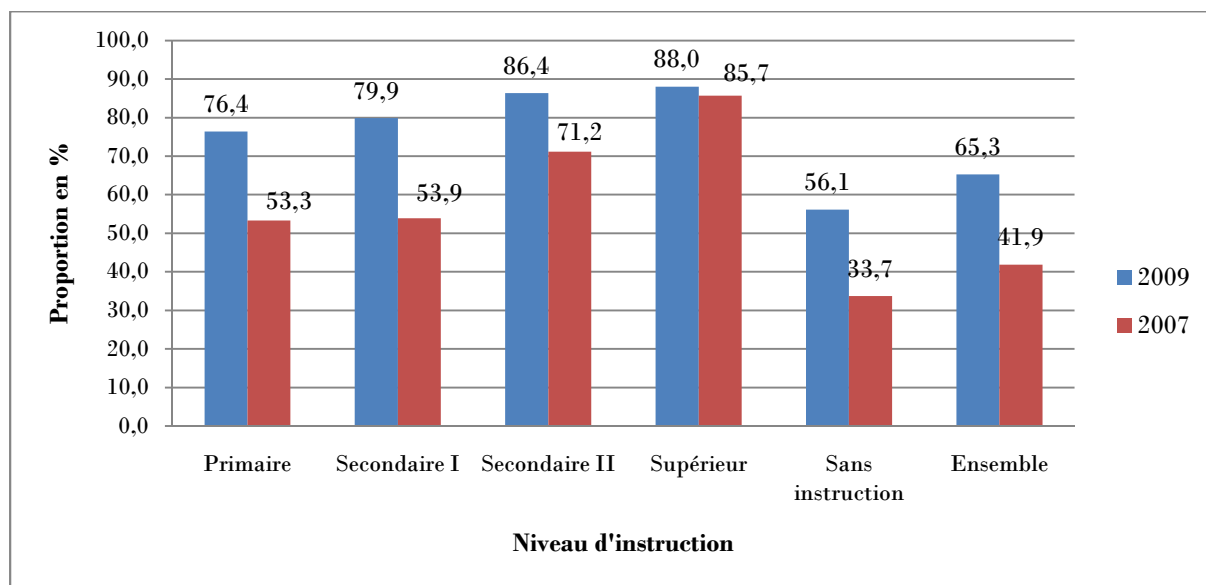
#### *Connaissance moyenne*

Un peu plus d'une personne sur dix (13,2%) a une " *Connaissance moyenne* " des prestations communales en 2009 contre 18,5% en 2007. Cette proportion varie selon le niveau d'instruction, l'alphabétisation d'une manière générale et l'alphabétisation en Français.

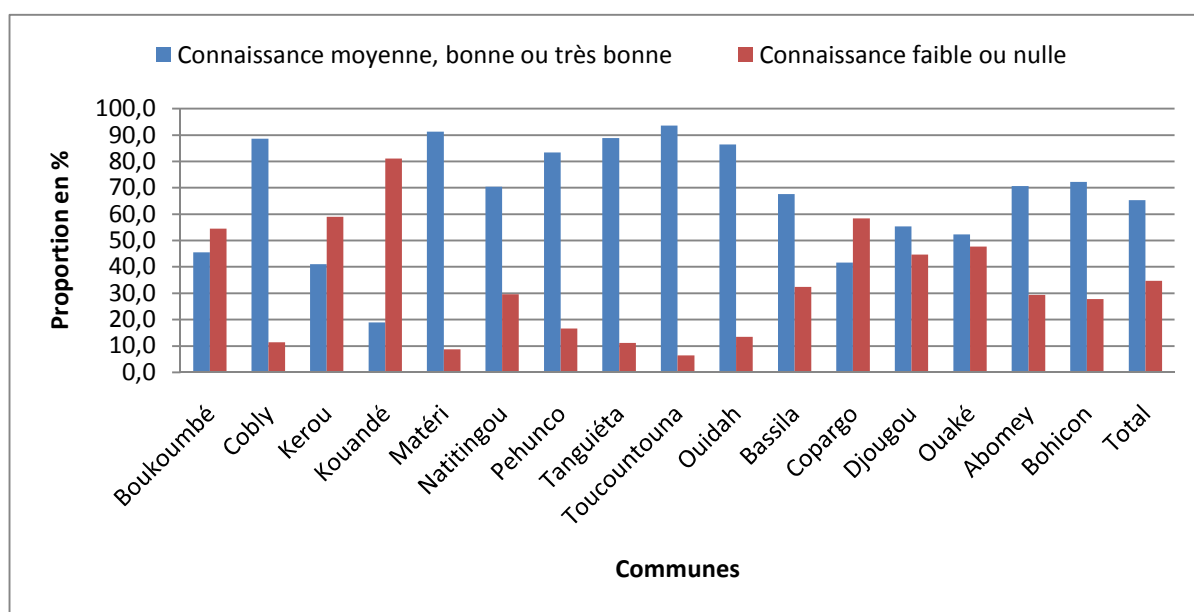
#### *Connaissance faible ou nulle*

La proportion d'enquêtés ayant une " *Connaissance faible ou nulle* " des prestations communales a sensiblement diminué de 2007 à 2009 passant de 58,1% à 34,7%. Il existe une différence significative entre le pourcentage de femmes et d'hommes qui ont une " *Connaissance faible ou nulle* " des prestations de la commune. En 2009, le pourcentage de femmes (38,5%) ayant une " *Connaissance faible ou nulle* " des prestations est relativement plus élevé que celui des hommes (30,8%). Le niveau d'instruction et l'alphabétisation (en Français comme en langue locale) influencent de façon très significative la connaissance faible ou nulle des enquêtés sur les prestations communales. Ainsi, la proportion des personnes ayant une " *Connaissance faible ou nulle* " est faible chez les instruits (supérieurs : 12,0%, secondaire II : 13,6%, secondaire I : 20,1%, primaire 23,6%) et très élevée chez les non-instruits (43,9%). Il en est de même pour les personnes alphabétisées et non-alphabétisées. Les personnes alphabétisées (21,9%) sont moins nombreuses à avoir une " *Connaissance faible ou nulle* " des prestations communales que les personnes non-alphabétisées (42,3%).

**Figure 12 : Variation du niveau de connaissance acceptable (Très bonne, bonne et moyenne) des prestations communales selon le niveau d’instruction des enquêtés en 2007 et en 2009**



**Figure 13 : Répartition des communes touchées selon le niveau de connaissance (connaissance moyenne, bonne, très bonne versus faible ou connaissance nulle) des populations**



Source figures 12 et 13 : Rapport CERTI<sup>29</sup>

Au regard de ce qui précède, on peut retenir que les personnes instruites ou alphabétisées sont peu nombreuses à avoir une " *Connaissance faible ou nulle* " des prestations communales contrairement aux personnes non-instruites ou non-alphabétisées. Or dans le contexte béninois en général et dans celui des départements de l’Atacora et de la Donga en particulier, il ya

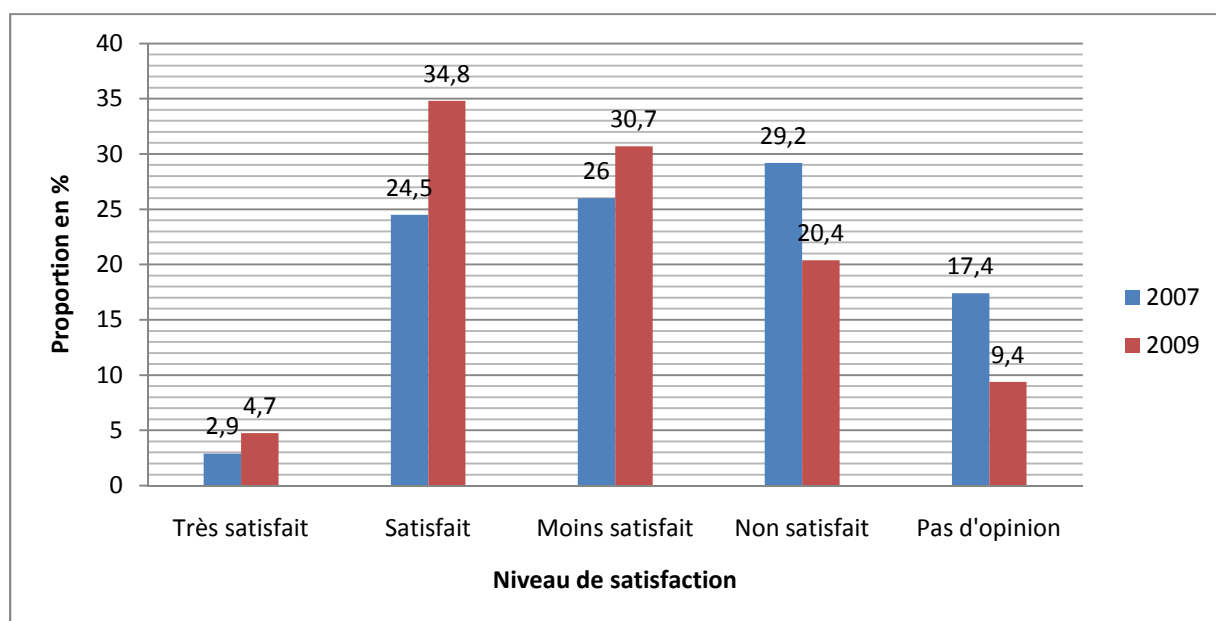
<sup>29</sup> Cabinet CERTI, *Op. Cit.*, PP 14 à 20

presque une synonymie entre « les femmes » et les vocables de « non-instruites », « non-alphabétisés ». C'est en effet, une fois encore, les femmes et les filles qui constituent le plus gros contingent de la population non instruite et analphabète du Bénin (au Bénin, 2/3 de la population est analphabète; le taux d'alphabétisation en 2002 est de 37,8%, selon le RGP 2002). Les départements de l'Atacora et de la Donga, comptent parmi les plus faibles taux d'alphabétisation du pays : Atacora : 17,8% avec un écart de 13,6% en défaveur des femmes ; Donga : 25,4% avec un écart de 14,9% en défaveur des femmes.

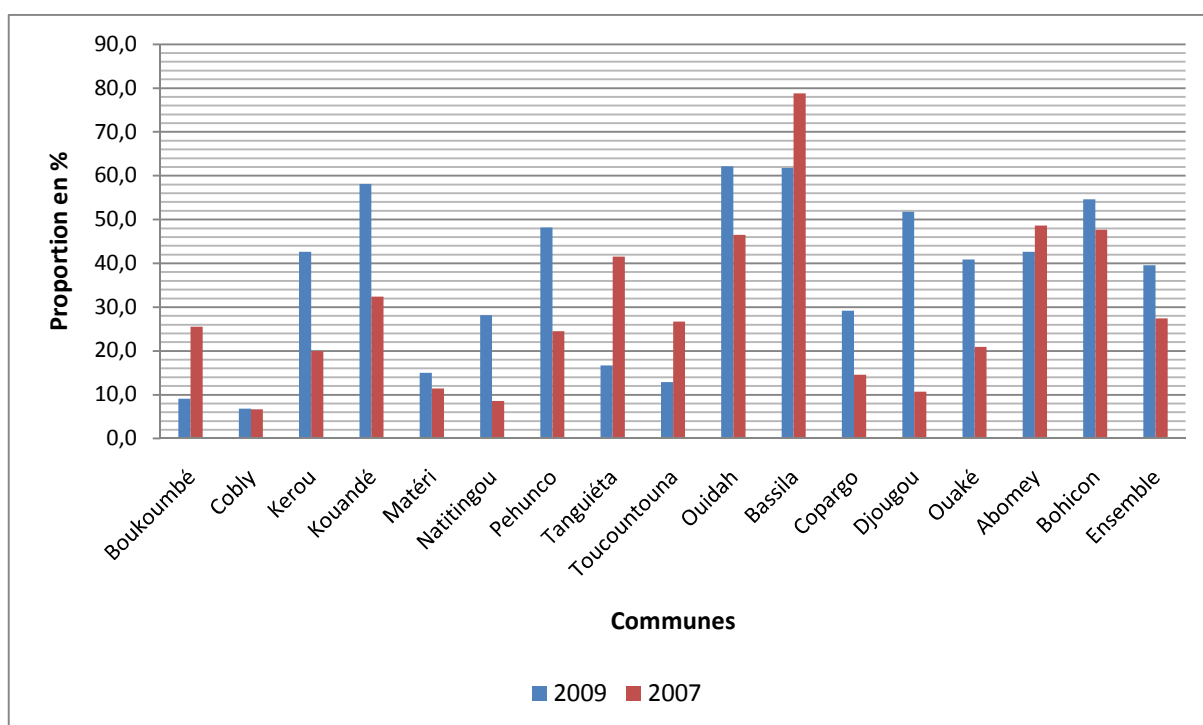
Ainsi les Communes de Kouandé, Kérou et Boukombé (dans l'Atacora) et celles de Copargo, Ouaké et Djougou (dans la Donga), doivent fournir plus d'efforts dans la segmentation « genre sensible » de leur stratégie de communication afin d'atteindre avec plus d'impacts la grande frange de leur population non-instruite et analphabètes, ainsi tenue à l'écart des efforts de développement local. Dans cette optique il serait intéressant pour les membres des cellules de communication de se référer, entre autres au tableau d'exposition aux activités de vulgarisation des prestations communales (que j'ai tiré du rapport du Cabinet CERTI et mis en annexe 3) qui donne des informations assez intéressantes sur les canaux par lesquels les populations accèdent aux informations sur les prestations communales et la fréquence d'exposition aux messages. Il est, par exemple, fort heureux de constater que la radio locale et le marché/place publique viennent largement en tête des sources d'exposition avec respectivement 74,1% et 45,9%. Ces deux canaux s'adaptant bien aux populations analphabètes et particulièrement aux femmes, il serait judicieux de les utiliser plus pour diffuser des messages et informations bien ciblés sur cette couche de population.

En ce qui concerne le niveau général de satisfaction des populations par rapport aux prestations communales, les résultats de l'étude révèlent que, environ quatre enquêtés sur dix (39,5%) en 2009 déclarent être " satisfaites ou très satisfaites " des prestations offertes par leur commune contre seulement 27,4% en 2007. On note cependant, qu'un peu plus de la moitié d'entre eux (51,1%) disent ne pas être "satisfaites" ou "moins satisfaites" des prestations communales. Il faut noter que près d'un dixième (9,4%) n'a pas d'opinion sur la question (voir graphique ci-dessous).

**Figure 14 : Niveau général de satisfaction par rapport aux prestations des communes**



**Figure 15 : Proportion (en %) des répondants satisfaits ou très satisfaits selon la commune en 2007 et en 2009**



*Source figures 14 et 15 : Rapport CERTI<sup>30</sup>*

Trois (03) grandes catégories de raisons expliquent le degré de satisfaction des enquêtés qui déclarent être "satisfaits ou très satisfaits". Pour trois quarts des enquêtés (75,4%) des

<sup>30</sup> Cabinet CERTI, *Op. Cit.*, PP 20 à 24

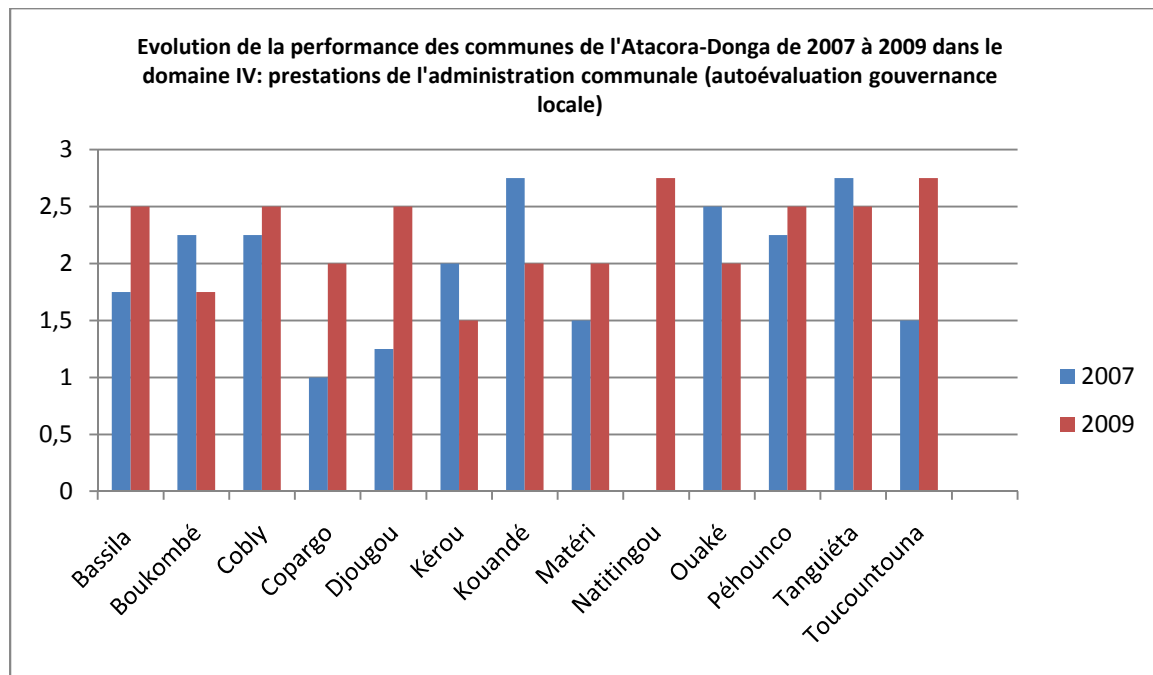
"satisfaits ou très satisfaits", leur degré de satisfaction est fondé sur une "amélioration des prestations de la mairie par rapport au passé". En 2007, seulement 28,9% des personnes satisfaites ont avancé cette raison. Environ sept personnes satisfaites ou très satisfaites sur dix (67,1%) avancent la raison de "la proximité et la célérité des prestations communales : établissement de pièces d'état civil". Pour six personnes sur dix (58,0%) des enquêtés qui sont "satisfaits ou très satisfaits", leur degré de satisfaction est beaucoup plus dû à "la proximité et la célérité des prestations communales : légalisation".

Quant aux enquêtés qui se disent "moins satisfaits ou non satisfaits", quatre grandes catégories de raisons expliquent leur faible niveau de satisfaction. En général, la "non perception des prestations communales par les populations" est la raison fondamentale avancée (70,1%). Les trois (03) autres raisons avancées sont :

- Non entretien des infrastructures routières (66,5%)
- Insatisfaction liée à la non-construction d'infrastructures routières (65,9%) ;
- Insatisfaction liée à la non-construction d'infrastructures sociocommunautaires (63,2%) ;

Ces résultats du sondage relatifs au niveau de satisfaction des populations par rapport aux prestations communales concordent globalement avec ceux de l'autoévaluation de la gouvernance locale dans le domaine 4 : prestations communales. En effet c'est dans ce domaine que les communes des départements de l'Atacora et de la Donga ont, presque toutes, réalisé en 2009 des efforts louables ; 11 communes sur les 13 ont engrangé 66 à 92% des points relatifs à ce domaine, soit une moyenne collective de 2,25 sur 3. Les scores obtenus par chaque commune sont toutes au dessus de la moyenne (sauf Kérou qui a juste obtenu la moyenne, 1,50 sur 3). Ce qui voudrait signifier qu'en matière de prestations au niveau de l'administration communale, les communes des deux départements ont fait montre d'un dynamisme, que les acteurs communaux ont unanimement salué. Les progrès réalisés sont assez perceptibles dans la réduction sensible du délai de délivrance des actes de l'état civil, dans le domaine l'assistance sociale et la gestion de l'espace communal.

**Figure 16 : Evolution des scores des communes de l'Atacora-Donga de 2007 à 2009 dans le domaine III: information, participation et genre (autoévaluation gouvernance locale)**



*Source* : auteur

Il est important de souligner, pour conclure cette section, que si le niveau de connaissance par les populations des prestations communales, relève de la responsabilité exclusive de la communication locale, notamment à travers le déploiement de ses stratégies et canaux, nous ne pouvons pas en dire autant en ce qui concerne le niveau de satisfaction. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, tels que la réalisation des infrastructures sociocommunitaires ou routières, l'approvisionnement en eau potable, l'électrification des localités fortement agglomérées...

Certes, on peut supposer qu'une bonne politique de communication devrait permettre aux autorités communales de clarifier aux populations, d'une part, ce qui relève des compétences de la commune et de leur expliquer, d'autre part, les choix stratégiques et priorités de la commune en matière de programmation et de réalisation desdites infrastructures, conformément au plan de développement communal validé par elles. Ceci devrait tout au moins tempérer les attentes et impatiences des populations ; mieux, cela pourrait renforcer leur confiance en l'institution communale.

#### **D. La communication locale, une « désinstitutionnalisation » de l'institution communale débouchant paradoxalement sur le renforcement de l'institution communale**

Dans le contexte de la communication locale, la théorie de la désinstitutionnalisation appliquée aux collectivités locales aboutit à une logique paradoxale. Certes nous le savons déjà par PESQUEUX que la désinstitutionnalisation ne débouche pas sur l'organisation. Elle ne débouche pas non plus sur une désinstitutionnalisation au sens de Dubet, qui se traduirait par une désaffection ou une prise de distance des citoyens par rapport à l'institution communale (confère la 2<sup>ème</sup> conclusion partielle). Dans le cas des collectivités locales, la désinstitutionnalisation de l'institution communale non seulement ne débouche pas et ne débouchera sûrement jamais sur l'organisation pure et simple de la collectivité locale ; mais en plus l'institutionnalisation de l'organisation au sein de la collectivité locale profite, en définitive, à l'institution communale.

Nous le savons bien, l'objectif de l'intrusion de l'organisation au sein de la collectivité locale est d'en assurer une certaine qualité de management et d'en améliorer la gouvernance (c'est ce que je viens de démontrer à travers les développements qui ont précédé). Autrement dit plus la commune développe ses capacités managériales et devient donc une commune « efficace », c'est-à-dire, une commune plus apte à répondre aux besoins et aspirations de ses citoyens, plus l'institution communale renforce sa légitimité, « sa raison d'être », son caractère d'« évidence indiscutable » vis-à-vis de ceux-ci.

Pour simplifier, je dirais que plus la commune s'« organise », et plus l'institution communale se consolide ! La désinstitutionnalisation sert en définitive l'institution communale ; comme si l'institution communale reprenait par la main gauche ce qu'elle a donné, par la main droite, à l'organisation communale. Pour employer un langage politiquement correct, je dirais qu'il y a comme une sorte de contrat « gagnant-gagnant » entre l'institution communale et l'organisation communale : l'institution se dépouille, volontiers, de certains de ses attributs pour renforcer l'organisation ; et en retour d'ascenseur, l'organisation met ses succès managériaux au service de l'institution pour en conforter la position.

J'explique ce phénomène par le prisme d'une sorte de « récupération politique » des succès de l'organisation communale par l'institution communale.

Cette récupération politique des « gains » du managérialisme par l'institution communale peut s'expliquer par la dualité fonctionnelle des icônes de l'institution communale au niveau



communal et infra communal : le maire, le chef d'arrondissement et le chef de village ou de quartier. En effet, aux termes de la loi 97-029, le maire est investi d'une double fonction politique (en tant qu'élu local et président du conseil communal) et administratif (en tant qu'exécutif communal et chef de l'administration communale). Il en est de même du chef d'arrondissement, à la fois politique (en tant qu'élu, membre du conseil communal) et administratif (en tant que déléataire de certains pouvoirs administratifs du maire).

Le maire est l'incarnation de l'institution communale au niveau communal. De la même façon, les chefs d'arrondissement et de village le sont aussi respectivement aux niveaux arrondissement et village. Mieux, la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin, a prévu outre les compétences propres aux communes, l'exercice par le Maire de deux autres types de compétences, dites compétences « partagées » (la gestion de l'état civil, la police administrative, la police judiciaire...) et compétences « déléguées » (diffusion et exécution des lois et règlements...). L'Etat en transférant aux communes, par l'entremise du Maire, ces deux catégories de compétences leur a aussi du coup transféré certains de ses attributs juridiques et symboliques. Ce faisant, l'exercice par le maire, et dans une certaine mesure, par les chefs des organes infra-communaux (chef d'arrondissement et chef de village) des compétences « déléguées » et « partagées », renforce davantage la dimension « institutionnelle » de ceux-ci. Ils représentent de fait et de droit l'Etat aux niveaux communal et infra-communal. Si l'administration communale réussit, fait des prouesses, ce sont leurs réussites, leurs prouesses.

Une autre explication qui renforce mon assertion se trouve du côté de la culture béninoise, à travers la figure du Chef ou du Roi. Chez nous, le Chef, comme le Roi, répond de ses sujets, il est responsable de tout : quand ça va bien, nous le devons au Chef ou au Roi ; quand ça va mal aussi. Cette conception du Chef, à travers la figure du Roi se traduit dans des expressions assez imagées. Par exemple, lorsqu'une mairie fonctionne bien, accueille bien les usagers, fait des réalisations concrètes sur le terrain, pour le traduire, nous disons : « ce maire travaille bien ! » ; lorsque c'est le contraire, nous disons, « le maire ne fout rien ! ».

En lien avec tout ce qui précède, j'ai voulu démontrer que la collectivité locale qui offre des prestations de qualité et promeut la bonne gouvernance est une collectivité proche de ses citoyens et qui par conséquent se reconnaissent en elle. De ce fait, elle renforce sa légitimité qui à son tour renforce la légitimité de ses organes dirigeants ; et, en définitive, la légitimité de l'institution communale (comme institution instituée). D'où la désinstitutionnalisation de

l'institution communale apparaît in fine comme moyen de renforcement de l'institution communale.

### **Conclusion partielle**

La communication locale en introduisant la logique managériale comme instrument d'amélioration de la gouvernance locale permet, *in fine*, à la jeune institution communale béninoise de conquérir sa deuxième légitimité ; une sorte de légitimité a posteriori, conquise de façon incrémentale sur la base d'actes concrets qu'elle aura su poser et qui l'auront davantage rapprochée de ses citoyens. La première légitimité, d'essence légale ou démocratique, est celle acquise *a priori*, par le biais des élections démocratiques et l'installation des conseils élus. Il s'agit ici, en définitive, de doubler une légitimité que je qualifierais d'« élective » (parce qu'elle s'acquiert par l'entremise d'élections communales/municipales et locales), d'une légitimité « affective » (parce qu'elle traduirait le témoignage de l'attachement des citoyens à l'institution communale, incarnée par l'élu) ; voire « effective » (en ce sens que c'est à travers cette forme de légitimité que le citoyen confirme son premier vote en renouvelant son mandat à l'élu local auréolé d'une telle légitimité).

Ce faisant, la communication locale, en donnant la pleine mesure de ses impacts sur la gouvernance locale, s'inscrirait dans une vision complémentaire mais inverse de la décentralisation d'essence légale ou « décentralisation descendante » (passation de pouvoir unidirectionnelle, du haut vers le bas, « qui contraint le pouvoir central à renoncer volontairement à certaines compétences, à un degré d'autorité et certaines ressources pour les transmettre aux autorités, constitutionnellement mandatées et élues, des communes »<sup>31</sup>) pour se positionner comme le vecteur et la force motrice d'une décentralisation « ascendante », (du bas vers le haut), d'essence légitime (qui correspond à un degré élevé de conscience citoyenne et à la prise de responsabilité des populations par rapport à leur rôle de citoyens, d'acteurs de développement et détenteurs du pouvoir de légitimation ou non des gouvernants locaux). Un tel processus devrait conduire à la refondation de l'Etat à travers une masse critique de communes « efficaces ».

---

<sup>31</sup> Africare/USAID (Programme BINGOS), décembre 1998, *Organisations intermédiaires de la société civile et gouvernance démocratique au Bénin, manuel de référence à l'usage des formateurs*, PP 13 et 14 du module 4.

Albéric KACOU et Luc-Joël GREGOIRE, deux spécialistes de la décentralisation et des questions de gouvernance, ne disent pas le contraire lorsqu'ils affirment qu'« En veillant à ce que les processus politiques soient au contact des citoyens et alimentés par eux, la décentralisation aide à ancrer la gouvernance démocratique en renforçant la légitimité de l'Etat, la notion de citoyenneté, la responsabilisation des acteurs et du citoyen et le service public de proximité »<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> KACOU (Albéric) et GREGOIRE (Luc-Joël), 2008, « La dimension centrale de la gouvernance et les priorités pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement », *in*, GREGOIRE (Luc-Joël) *et al.*, *L'Afrique et les défis de la Gouvernance*, Maisonneuve & Larose, Paris, P48

## Conclusion

---

A l'issue de ce « périple » intellectuel et conceptuel sur la problématique de la gouvernance locale, il me paraît essentiel d'en rappeler les aspects fondamentaux suivants :

### *La problématique*

Ma démarche centrale a été d'analyser et de démontrer en quoi la mise en œuvre d'une politique de communication locale peut être un facteur d'amélioration des différents aspects de la gouvernance locale et de promotion de la bonne gouvernance locale.

### *Le cadre théorique de la recherche*

Les théories des organisations suivantes m'ont servi de balises : désinstitutionnalisation de l'institution et institutionnalisation de l'organisation, théorie de l'amélioration continue, le New Public Management, les cinq facteurs de réussite de *Capacity WORKS* de la GTZ. Sans oublier les apports d'autres auteurs dans les domaines de la décentralisation, de la gouvernance locale, de la communication locale, etc.

### *Le champ d'observation*

J'ai choisi les treize communes des départements de l'Atacora et de la Donga comme champ d'observation, parce que pour moi c'est un champ professionnel dans lequel je dispose de beaucoup de données secondaires et sur lequel j'ai une facilité d'accès pour la collecte des données primaires.

### *La méthodologie*

Vu que dans le cadre des activités de la structure qui a servi de cadre de recherche, il existe suffisamment de données secondaires quantitatives, j'ai fait l'option de les confronter avec des données qualitatives de premières mains. Pour ce faire, j'ai décidé d'utiliser un questionnaire pour recueillir des données purement qualitatives visant surtout à ressortir la perception des communicants locaux sur leur pratique de la communication locale, ses liens avec les principes de la bonne gouvernance et ses impacts possibles sur l'amélioration des différents aspects de la gouvernance locale. Pour éviter que les questions orientent trop les acteurs et surtout les biais de la désirabilité sociale (faire plaisir à l'enquêteur, qui en plus se trouve dans la position de bailleurs de fonds) ; les questions sont suffisamment ouvertes aux fins de permettre une libre expression. Ainsi dans la lettre d'information aux acteurs de terrain, qui a accompagné le questionnaire, je me suis refusé de mentionner le thème exact du

mémoire dans le cadre duquel la recherche est menée. Pour rester fidèle à cette orientation qualitative, j'ai restitué dans le mémoire les réponses dans toutes leurs diversités, me contentant juste de les classer par types de gouvernance impacté et par thème à l'intérieur d'un type de gouvernance, regelant au dernier plan les occurrences statistiques (les données secondaires quantitatives sont suffisamment fournies dans ce sens pour que je m'en passe).

Ainsi dans ma stratégie d'argumentation, j'ai toujours essayé de mettre d'abord en exergue les données qualitatives (qu'est-ce que les acteurs eux-mêmes en pensent ? Comment perçoivent-ils la question ?), puis, je les complète ou confronte avec les données quantitatives relevant du même domaine afin de relever leur cohérence ou leur dichotomie. J'ai, au besoin, complété ces données avec d'autres informations que je détiens de mon observation directe des acteurs sur le terrain, lors des suivis ou à l'occasion de nos ateliers d'évaluation du processus de mise en œuvre de l'approche d'appui à la communication locale.

### ***Les résultats de la recherche***

#### *Sur le plan épistémologique,*

J'ai pu démontrer que l'approche d'appui à la communication locale est un modèle organisationnel de la qualité en ce sens qu'elle répond parfaitement aux exigences de la roue métaphorique de Deming et à certaines exigences du *New Public Management*, deux modèles organisationnels qui s'inscrivent dans ce registre. J'ai pu aussi faire constater et souligner que cette approche n'a ni la prétention encore moins l'ambition de se positionner dans la ligne dure et radicale des modèles organisationnels de qualité de types *New Public Management* ou ISO. Je l'ai plutôt classée dans le registre du « managérialisme modéré » de qualité, qui tout en visant l'amélioration continue de la performance de l'administration publique, reste résolument attachée aux principes et valeurs fondateurs du service public.

En outre, j'ai pu démontrer de façon déductive que si le *New Public Management* constitue, « la preuve »<sup>33</sup> de la désinstitutionnalisation de l'institution au regard de l'institutionnalisation de l'organisation, et que l'approche appui à la communication locale obéit aux mêmes principes et à certaines modalités du *New Public Management*, alors l'approche appui à la communication locale est aussi une forme de désinstitutionnalisation de l'institution et d'institutionnalisation de l'organisation.

---

<sup>33</sup> PESQUEUX (Yvon), avril 2007, *Gouvernance et privatisation*, PUF, Paris, Collection La politique éclatée, P134

Dans cette même perspective, j'ai pu, par ailleurs, démontrer, même si ce n'était pas mon objectif de départ, que l'approche respecte également les cinq facteurs de réussite clés du nouveau modèle de gestion mis en œuvre par la GTZ dans le domaine du développement durable : *Capacity WORKS*.

#### Sur le plan opérationnel

J'ai pu démontrer, sur la base de données qualitatives et quantitatives croisées, d'une part, que la mise en œuvre de la communication locale améliore sensiblement les différents aspects de la gouvernance locale. D'autre part, qu'elle constitue un facteur de promotion de la bonne gouvernance locale, en raison de l'impact des actions menées dans les différents champs de la communication locale sur les principes clés de la bonne gouvernance locale.

Au-delà, poussant la logique à l'extrême, j'ai démontré que la communication locale, en donnant la pleine mesure de ses impacts sur la gouvernance locale, s'inscrirait dans une vision complémentaire mais inverse de la décentralisation d'essence légale qu'est la « décentralisation descendante », pour se positionner comme le vecteur et la force motrice d'une décentralisation « ascendante », d'essence légitime et qu'un tel processus devrait conduire à la refondation de l'Etat à travers une masse critique de communes « efficaces ».

#### *Les apports de la recherche*

##### Sur le plan épistémologique :

L'application de l'approche appui à la communication locale à la théorie de la désinstitutionnalisation de l'institution au regard de l'institutionnalisation de l'organisation du professeur PESQUEUX a permis l'émergence de la dimension « **récupération politique des gains du managérialisme** » de l'organisation par l'institution, ici, l'institution communale.

##### Sur le plan opérationnel et professionnel

Cette recherche a pu mettre en lumière :

- Que l'approche « appui à la communication locale » s'inscrit dans une logique de durabilité, pour avoir passé avec succès, les cinq facteurs de réussite de *Capacity WORKS*. En effet l'approche a été mise au point et développée avant la conception de *Capacity WORKS*. Je peux donc en déduire que les outils de *Capacity WORKS*

peuvent parfaitement être appliqués dans l'accompagnement des acteurs communaux dans la mise en œuvre de l'approche communication locale.

- Les limites et défis de l'approche pour son perfectionnement, notamment dans le domaine de l'apprentissage organisationnel du processus, son ancrage sur le champ d'action politique pour créer les conditions cadre nécessaires à la promotion et à l'enracinement d'une « culture politique communicative » et de transparence dans la gouvernance locale au Bénin.
- Une des « lacunes » de la pratique communale en matière de communication locale, notamment dans le domaine du genre/équité et la formulation d'une recommandation forte pour une communication locale « genre sensible ».

### ***Limites et perspectives de la recherche***

#### *Limites...*

Une des limites majeures de cette recherche est relative à la représentativité de l'échantillon de la recherche, constitué des communes des départements de l'Atacora et de la Donga. En effet, ma posture de recherche étant constructiviste à visée de généralité opératoire, il se pose le problème de la représentativité de l'échantillon et de l'extrapolation possible des résultats obtenus à d'autres communes du Bénin, sachant bien qu'il y a des communes à statut particulier (notamment Cotonou, Parakou et Porto-Novo) dont les réalités ne sont pas tout à fait semblables à celles des communes de l'Atacora-Donga.

La deuxième limite est relative à la non-disponibilité de certaines données quantitatives, spécifiquement, ici, les comptes administratifs exercice 2009 des communes des départements de l'Atacora et de la Donga (la loi leur donne jusqu'au 30 juin de l'année N+1 pour transmettre à l'autorité de tutelle le compte administratif de l'année N). Si ces comptes administratifs avaient été disponibles, leurs données m'auraient valablement permis d'analyser davantage la corrélation entre la satisfaction des citoyens des prestations communales et le niveau de recouvrement des recettes fiscales (croiser les résultats des sondages 2007 et 2009 sur la satisfaction des citoyens par rapport aux prestations communales avec les comptes administratifs 2007 et 2009 des communes concernées : voir si les courbes d'évolutions des deux types de données concordent). Ce faisant, j'aurais été fidèle à ma stratégie de démonstration qui consiste à conforter par des données quantitatives, les appréciations qualitatives des communicants locaux.

Enfin, la recherche n'a pas suffisamment mis en relief la dimension centrale du leadership du maire et du président de la cellule de communication, ainsi que le dynamisme des membres de la cellule dans le succès de la mise en œuvre de l'approche communication locale. Certes, ces aspects transparaissent en filigrane dans le processus clé : renforcement des capacités des acteurs communaux, mais l'analyse des résultats des performances des communes dans le domaine de la communication locale aurait bien pu aussi se lire à travers ce prisme.

...et perspectives de la recherche

Toutefois, il est heureux de constater, de part l'élaboration généralisée et des efforts de mise en œuvre depuis deux ans des plans de communication par toutes les communes des départements de l'Atacora et de la Donga, et à travers les réponses au questionnaire, qu'il y a eu une prise de conscience effective des élus locaux et du personnel communal que la communication en direction des populations est un instrument nécessaire pour la réussite de l'action communale : « aujourd'hui, après 07 ans d'apprentissage, la communication locale apparaît comme la clé de succès de la promotion de la démocratie à la base et du développement local, principaux défis de la décentralisation au Bénin » (cellule de communication de la commune de Kérou, réponse au questionnaire). C'est peut-être conscients aussi de ce rôle moteur de la communication locale et surtout aux vues des résultats probants qui en découlent sur le terrain, que les maires des communes du département du Borgou, n'ont pas attendu la vulgarisation de l'approche au niveau national pour l'adopter et la mettre en œuvre dans leur communes respectives (effets tâches d'huile).

Mais il est primordial de rappeler aux communicants locaux, surtout aux élus locaux que la communication locale est un couteau à double tranchant, qu'il faut savoir manier dans le bon sens, car, comme le souligne Philippe Langenieux Villard : « S'il agit sans communiquer, l'élu perd le pouvoir. S'il communique sans agir, il trompe les citoyens. »<sup>34</sup> Bien entendu, on peut tromper le peuple un temps, mais on ne peut pas le tromper tout le temps.

---

<sup>34</sup> KINNINVO (Franck), décembre 2008, « Plutôt communiquer que périr », *Le Municipal*, numéro spécial Quid de la Décentralisation 2009, P3



## Bibliographie

### A Ouvrages

AFRICARE Bénin/USAID (Programme Bingos), décembre 1998, *Organisations intermédiaires de la société civile et gouvernance démocratique au Bénin, manuel de référence à l'usage des formateurs*, 150P

ANCB, décembre 2007, *Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin (Rapport général)*, JC Press Inter, Cotonou, 213P

Cabinet CERTI, octobre 2009, *Evaluation du niveau de connaissance et de satisfaction des populations bénéficiaires des prestations communales dans les zones d'intervention du PDDC ; rapport final de l'évaluation à mi-parcours*, (fichier électronique) 50P

GREGOIRE (Luc-Joël) *et al.*, 2008, *L'Afrique et les défis de la Gouvernance*, Maisonneuve & Larose, Paris, 790P

GTZ (Coopération technique allemande), 2009, *Capacity WORKS, le modèle de gestion pour un développement durable*, Aksoy Print & Projektmanagement, Eschborn, 279p

MDGLAAT, juin 2009, PONADEC, Politique National de Décentralisation et de Déconcentration ; document cadre de politique, (version numérique), 85P

MICHEL (Jean Luc), septembre 2006, *Le mémoire de recherche en Information-Communication*, Ellipses éditions marketing, collection « Infocom », 149p

OSIWA et CIRD, avril 2004, *Guide d'exercice d'une bonne gouvernance locale*, Presses de l'imprimerie CACI-Bénin, Cotonou, 179P

PESQUEUX (Yvon), avril 2007, *Gouvernance et privatisation*, PUF, Paris, Collection La politique éclatée, 242P

PESQUEUX (Yvon), 2008, *Qualité et Management ; une analyse critique*, Editions Economica, Paris, Collection Gestion, 129P

SOUCHARD (Maryse) et WAHNICH (Stéphane), octobre 1995, *La communication politique locale ; Presse Universitaire de France, Paris, Collection « Que sais-je ? » ; 124P*

### B Articles scientifiques

HOUESSO (Richard), (30 juin 2010), « décentralisation, confiance interpersonnelle et civisme fiscal au Bénin », Institute for Empirical Research in Political Economy (IERPE), <http://www.ireep.org>, 23P

### C Articles de presse

HOUHOUNDE (Bernard), 2010, « arrestation et incarcération des élus locaux : les maires doivent être plus rigoureux dans leur gestion », *Le Municipal*, N°385 du 22 au 28 mars 2010, P4

Le Municipal, numéro spécial, 2006 : « Décentralisation au Bénin : le bilan de trois ans de vie des communes » ; P20.

# Annexes

---

## Annexe 1 : Questionnaire

### MASTER 2 DE SCIENCES DE GESTION CNAM-ISOR Option MANAGEMENT ; Spécialité : PROSPECTIVE, INNOVATION, STRATEGIE ET ORGANISATION

**Questionnaire** (pour les membres des cellules de communication communales à remplir en groupe, c'est-à-dire quelques membres de la cellule de communication se retrouvent pour remplir le questionnaire ensemble. Date limite pour le dépôt du questionnaire rempli au secrétariat de l'antenne régionale du PDDC à Natitingou : **vendredi 16 avril 2010 à 18H30**)

1. Ces trois dernières années, je fais le constat que votre commune élabore et mets en œuvre son plan de communication ; ce qui n'était pas le cas quelques années plus tôt. Qu'est-ce qui à votre avis explique ce changement ?
2. Quelle(s) valeur(s) ajoutée(s) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication locale apportent-elles à la gestion communale ?
3. Pensez-vous que la mise en œuvre de la communication locale a eu des impacts sur les populations de votre commune ? Si oui, lesquels ? (illustrez vos propos, si possible, par des exemples précis)
4. Pensez-vous que l'élaboration et la mise en œuvre des plans de communication locale a eu des impacts sur vous membres de la cellule de communication, sur le maire et ses adjoints (voir les autres élus locaux), sur le personnel de la mairie ? Si oui, lesquels ? (illustrez vos propos, si possible, par des exemples précis)
5. Pensez-vous qu'il y a un lien entre communication locale et bonne gouvernance ? Si oui, comment ? (illustrez vos propos, si possible, par des exemples précis)
6. Comment appréciez-vous la stratégie d'appui du PDDC à la communication locale ?
7. Comment appréciez-vous vous-mêmes les performances de votre commune en matière d'élaboration et de mise en œuvre de ses plans de communication ?
8. Quelle(s) stratégie(s) pour la pérennisation de la culture de communication locale au sein de l'institution communale ?
9. Autres commentaires libres sur la communication locale

## Annexe 2 : Autoévaluation de la communication locale des communes

Commune	Pertinence		Actions innovantes		Capacité de gestion		Efficienne	Total
	Cohérence intro et plan	Lisibilité du plan	Originalité	Durabilité	Respect des délais (justificatifs)	Cellule fonct.	Taux d'exécution subvention locale	
Bassila	Orange	Vert	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Vert	Vert
Boukombé	Orange	Orange	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Vert	Vert
Cobly	Vert	Vert	Vert	Orange	Jaune	Orange	Vert	Vert
Copargo	Vert	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Jaune	Orange	Jaune
Djougou	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Jaune	Vert	Vert
Kérou	Orange	Vert	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Vert	Orange
Kouandé	Orange	Vert	Vert	Orange	Jaune	Jaune	Orange	Jaune
Matéri	Orange	Vert	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Orange	Orange
Natitingou	Orange	Orange	Vert	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune
Ouaké	Vert	Orange	Vert	Jaune	Orange	Jaune	Vert	Orange
Péhunco	Vert	Vert	Vert	Orange	Orange	Orange	Vert	Vert
Tanguiéta	Orange	Vert	Vert	Orange	Jaune	Jaune	Orange	Jaune
Toucount'na	Vert	Jaune	Vert	Vert	Vert	Jaune	Vert	Vert

Bonne performance	Vert
Performance moyenne	Orange
A améliorer	Jaune

*Source* : Ivar TRIPPOLINI (décembre 2009), conseiller technique PDDC/DED en communication et dialogue communes & société civile.

### **Annexe 3 : Tableau d'exposition aux activités de vulgarisation des prestations communales**

<b>% a déjà entendu message sur les prestations communales</b>	69,2
<b>% a entendu message sur les prestations communales dans les 6 mois précédant l'enquête</b>	84,1
<b>Fréquence d'exposition (entendu) aux messages dans les 6 mois précédents l'enquête</b>	
Plusieurs fois par semaine	53,0
Plusieurs fois par mois	17,4
A l'occasion	29,6
<b>Sources d'exposition (entendu) aux messages dans les 6 mois précédents l'enquête</b>	
Radio	74,1
Télévision	12,1
Marché/place publique	45,9
Bureaux mairie/arrondissement	16,5
Lieux de culte	5,1
Pairs éducateurs	3,1
Animateurs d'ONG/OCB	9,1
Autre	3,6
<b>% a déjà vu ou lu message sur les prestations communales</b>	13,0
<b>% a vu ou lu message sur les prestations communales dans les 6 mois précédant l'enquête</b>	83,1
<b>Fréquence d'exposition (vu ou lu) aux messages dans les 6 mois précédents l'enquête</b>	
Plusieurs fois par semaine	91,1
Plusieurs fois par mois	3,0
A l'occasion	5,9
<b>Sources d'exposition (vu ou lu) aux messages dans les 6 mois précédents l'enquête</b>	
Radio	24,6
Télévision	20,9
Marché/place publique	50,4
Bureaux mairie/arrondissement	62,8
Lieux de culte	2,3

Pairs éducateurs	3,1
Animateurs d'ONG/OCB	12,3
Autre	4,9

---

Source : Cabinet CERTI, octobre 2009, *Evaluation du niveau de connaissance et de satisfaction des populations bénéficiaires des prestations communales dans les zones d'intervention du PDDC ; rapport final de l'évaluation à mi-parcours*, (fichier électronique) P 50