



LA REDDITION DES COMPTES AU NIVEAU LOCAL

RETOUR SUR L'EXPERIENCE DES COMMUNES DE KPOMASSE, ZE & TOFFO - BENIN



REMERCIEMENTS POUR LEUR CONTRIBUTION A :

Saturnin AGO SOHOU
Martine AGOSSOU
Djeri AKONDO
Haïrath M. ATTINOULA
Mendel ATOU
Honoré AZONVE
Gratien BIDODOUSSI
Lavenir BOCO
Johnny CODO
Joseph DANGBENON

Claude DAWSON
Edouard FAGNON
Wilfried GBEGUAN
Jérôme HESSOU
Geoffroy HOUMKAMLIN
Jean-Baptiste HOUNKPE
Moïbi HOUSSOU
Angelo KPANOU
Michel KPOYIN

Florent LINHOUN
Sègla LIHOUSSOU
Bertin LOKOSSI
Rufin MAKPENON
Romuald SOSSA
TIDJANI El Mohad
Cocou TOSSOU
Armand VIGNON
Grégoire WINMAI



Depuis 20 ans, Initiative Développement (ID) accompagne des communautés défavorisées des pays du Sud selon deux axes : assurer une réponse durable aux besoins de base, et donner les moyens d'agir à des structures locales. A partir de 2004, ID a commencé à développer ses interventions en faveur du développement local.



Le Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives Nouvelles de Développement (GRAIND) est une ONG locale béninoise créée en 2004 et appuyée par ID depuis 2012. GRAIND intervient actuellement dans les communes de Kpomassè, Zè et Toffo sur deux volets complémentaires : le Développement Local (DL) & l'Eau et l'Assainissement.

Capitalisation réalisée par Gaël Belsoeur
Contact : g.belsoeur@id-ong.org, tel : +33 (0)5 49 60 89 66,
Initiative Développement, 29 rue Ladmirault , 86000 POITIERS - FRANCE
Contact GRAIND : tél : (229)211 01 317 - (229) 97 17 56 95 / e-mail : graind11@gmail.com / BP : 274 Allada, Bénin

Avec le soutien financier de :



SOMMAIRE

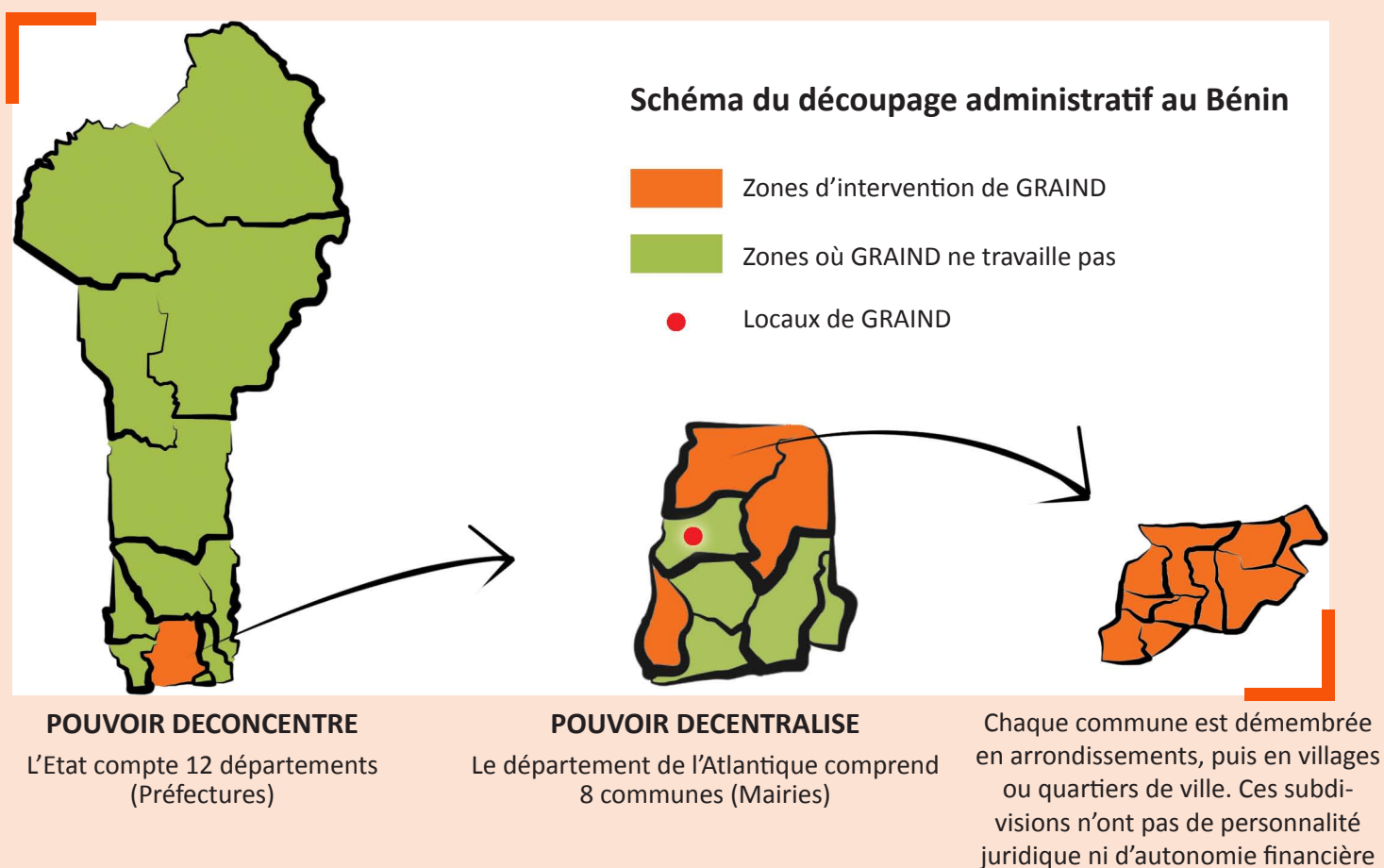
INTRODUCTION.....	4
 1. LA CONSTRUCTION D'UN CADRE FAVORABLE A LA REDDITION DES COMPTES.....	6
Un accompagnement combiné des acteurs de l'offre et de la demande.....	6
Amener les vrais responsables du développement local à rendre des comptes.....	6
Appuyer une société civile dense mais peu structurée.....	9
Permettre à l'offre et la demande de se rencontrer dans des conditions favorables et soutenables.....	12
 2. UN APPUI DE A à Z POUR ACCOMPAGNER LA REDDITION DES COMPTES.....	16
Sensibiliser à l'intérêt de la reddition des comptes.....	16
Le travail intellectuel préparatoire : la clé pour réussir l'audience.....	16
Communiquer autour de la reddition des comptes.....	18
La préparation matérielle, des détails à ne pas négliger.....	20
Ne pas oublier d'évaluer la reddition de comptes.....	21
 3. MIEUX MAITRISER LES EFFETS DE LA REDDITION DES COMPTES.....	22
Des bénéfices concrets pour la commune et pour GRAIND.....	22
S'assurer de la pérennité du processus.....	24
Ne pas se limiter à l'audience publique.....	25
 CONCLUSION : SYNTHESE, CONSEILS ET BONNES PRATIQUES.....	26

INTRODUCTION

LA DECENTRALISATION AU BENIN

La décentralisation au Bénin est une réalité depuis les premières élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003. Les Maires sont désormais élus par la population, avec 3 conséquences majeures : une alternance plus rapide au pouvoir ; une certaine autonomie financière pour les communes ; et des élus communaux qui tiennent désormais leur pouvoir de la population. C'est seulement à l'occasion des élections communales, municipales et locales de 2008 que les conseils de village ont été installés, mais ni les villages ni les arrondissements ne disposent d'une personnalité juridique ni d'une autonomie financière. Cette absence amène à s'interroger sur le réel niveau de responsabilité des élus locaux dans la gestion des affaires à la base.

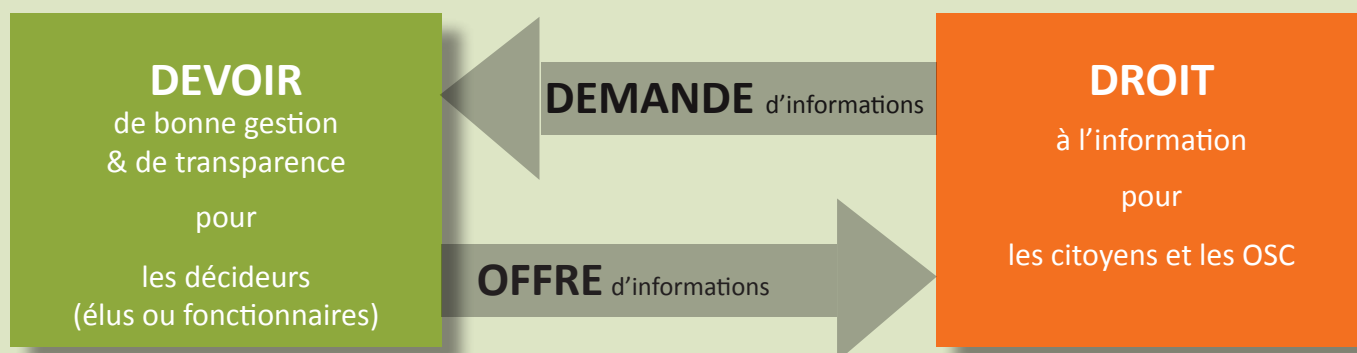
A noter également que les élections communales, municipales et locales prévues en 2013 n'ont toujours pas eu lieu en raison d'un défaut de mise à jour des listes électorales et qu'aucune date n'a encore été communiquée.



LA REDDITION DE COMPTES, UN DIALOGUE ENTRE L'OFFRE & LA DEMANDE DE COMPTES

La reddition des comptes, c'est l'obligation pour les individus tenant une position de pouvoir de rendre compte de leurs actions à ceux pour le compte de qui ils exercent ce pouvoir, lesquels ont le droit d'exiger des comptes. Il faut donc considérer la reddition des comptes comme un dialogue et non pas une information descendante unilatérale. Ces 2 composantes doivent être traitées simultanément pour obtenir des résultats probants.

SCHEMA DE LA REDDITION DES COMPTES



UNE ACTIVITE OBLIGATOIRE MAIS PEU ENCADREE

La Constitution de la République du Bénin et les différentes lois de décentralisation insistent sur la nécessité de rendre compte de la gestion des affaires publiques aux mandants. En théorie, la reddition des comptes est obligatoire. En pratique la loi ne prévoit pas ou peu les modalités de cette démarche : ni périodicité (quand ?), ni ressources mobilisables (qui rend compte ? qui finance ?), ni formes que peut prendre cette action (où ? comment ? quel contenu ?). Tous les élus n'intègrent pas cette démarche volontairement et les citoyens ne savent pas toujours qu'ils ont le droit de réclamer des comptes. Ce sont ces questions pratiques qui justifient l'accompagnement proposé par GRAIND et ce retour sur expérience.

A. UN ACCOMPAGNEMENT COMBINE DES ACTEURS DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

Alors que certains partenaires font le choix de porter leur appui spécifiquement sur l'offre ou sur la demande de reddition des comptes, GRAIND a préféré traiter ces deux composantes simultanément dans les communes de Zè, Kpomassè et Toffo. Un accompagnement spécifique est proposé à la Mairie, un travail de fond a été entrepris pour renforcer les capacités des OSC (les représentants des OSC sont invités à la plupart des ateliers de renforcement de l'administration) et des formations ont également permis de favoriser la rencontre entre ces deux groupes d'acteurs (formation au budget et au contrôle citoyen de l'action publique, au processus de planification et aux relations Mairie-OSC).

NE PAS PERDRE LA CONFIANCE DE L'OFFRE

Il est toutefois difficile d'accompagner de manière égale les deux groupes d'acteurs sur la reddition des comptes. Un accompagnement trop poussé des OSC compromettrait la relation de confiance que GRAIND entretient avec la Mairie et qui lui permet de mener correctement ses activités. C'est pourquoi GRAIND se contente de renforcer les capacités des OSC mais n'entreprend pas d'actions de plaidoirie avec elles.

B. AMENER LES VRAIS RESPONSABLES DU DEVELOPPEMENT LOCAL A RENDRE COMPTE

LE MAIRE, FIGURE DOMINANTE DU POUVOIR LOCAL

Le Maire est incontestablement la figure de l'autorité locale au Bénin. C'est le conseil communal, élu par la population à l'occasion des élections municipales, qui élit en son sein le Maire pour un mandat de 5 ans. Il endosse le rôle de grand responsable du développement local aux yeux de tous, même s'il n'est pas le seul décideur.

Les autres élus communaux, dont les Chefs d'Arrondissement (CA), ainsi que les Chefs de Village (CV), représentent pour la population des échelons intermédiaires pour faire remonter leurs doléances jusqu'au Maire plutôt que de réels responsables. Ils exercent quelques fonctions administratives (Etat Civil, règlement des litiges pour lesquels ils sont compétents etc.) mais ils ne disposent pas d'un budget d'investissement pour le développement.

Les services déconcentrés, qui contribuent au développement de certaines infrastructures communales, ne jouissent pas quant à eux d'une grande visibilité auprès de la population car ce sont des techniciens et non des élus, qui sont rarement appelés à rendre des comptes au niveau communal. Ce sont donc les Maires qui cristallisent l'essentiel des demandes de reddition des comptes. Cependant ils manquent souvent de disponibilités, notamment parce qu'ils cumulent leur mandat avec d'autres activités professionnelles.

S'ADAPTER AU TIMING DES ELECTIONS ET A LA DUREE DES MANDATS

Il est à noter que les Maires actuellement en place sont en fin de mandat. Alors que le projet de GRAIND avait été prévu pour les nouveaux élus, l'équipe travaille pour l'instant avec des élus en fin de mandat, à qui le report des élections municipales a déjà accordé un an de sursis. Cet élément est à prendre en compte : un élu en fin de mandat aura plus tendance à envisager la reddition des comptes comme un exercice politique dans le cadre de sa réélection.

A l'inverse, un travail sur 5 ans avec un nouvel élu donnera plus de temps pour lui faire comprendre et intégrer de bonnes pratiques de reddition de comptes et éviter cet écueil, mais il faudra convaincre au début ce Maire de l'intérêt de la démarche. L'appui est donc particulièrement important en début et en fin de mandat.



Le Maire de Zè en train de rendre compte lors de l'audience publique communale

DECENTRALISER LA REDDITION DES COMPTES AU SEIN DE LA COMMUNE : LE ROLE DES CA

A l'heure actuelle, les Chefs d'Arrondissement (CA) ne représentent pas des acteurs majeurs de la reddition des comptes, car ils ne disposent pas d'un budget d'investissement propre pour leur arrondissement. La reddition des comptes est donc focalisée sur le Maire. Mais l'évolution des textes de loi, la progression de la décentralisation et l'augmentation progressive des budgets communaux devrait changer la donne dans les années à venir.

Pour l'instant, les CA sont simplement associés à l'audience publique lorsque le Maire vient rendre des comptes dans leur arrondissement, mais ils n'ont pas d'activité propre dans ce sens. Pourtant, ils devraient être comptables au même titre que le Maire en ce sens qu'ils sont les animateurs du conseil communal qui prend toutes les décisions.

LE CA, « CHEVILLE OUVRIERE » DE LA REDDITION DES COMPTES

GRAIND a fait le constat que « l'une des erreurs courante des Maires, c'est de penser qu'avec leurs chefs de service, ils disposent de toutes les informations sur la commune ». Or les CA qui sont en contact permanent avec la population à la base disposent de nombreuses informations supplémentaires, notamment les attentes de leurs administrés. Ils ne doivent pas simplement jouer un rôle de représentation mais être directement impliqués dans l'élaboration des documents utilisés pour rendre compte.

LES SERVICES DECONCENTRES, ACTEURS DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

Les représentants des services déconcentrés ne sont pas des élus locaux mais des fonctionnaires désignés par l'Etat. Ils ont comme devoir de rendre des comptes vers leurs supérieurs mais pas vers la base. Pourtant, ces acteurs sont incontournables au niveau communal : dans le domaine de la santé ou de l'éducation par exemple, les compétences sont partagées entre la commune et l'Etat ; l'Etat finance en plus certaines infrastructures communales (établissements scolaires maternels et primaires) ; la commune peut également faire appel aux services déconcentrés de l'état pour appui conseils.

Tous les fonds alloués à la commune par l'Etat et ses partenaires passent par les services déconcentrés (la recette perception) avant d'être mis à disposition de la commune. Les préfetures exercent aussi un certain contrôle sur les décisions des Maires et du Conseil Communal, *a priori* (validation du budget) et *a posteriori* (la préfecture vérifie la légalité des décisions prises par la commune).

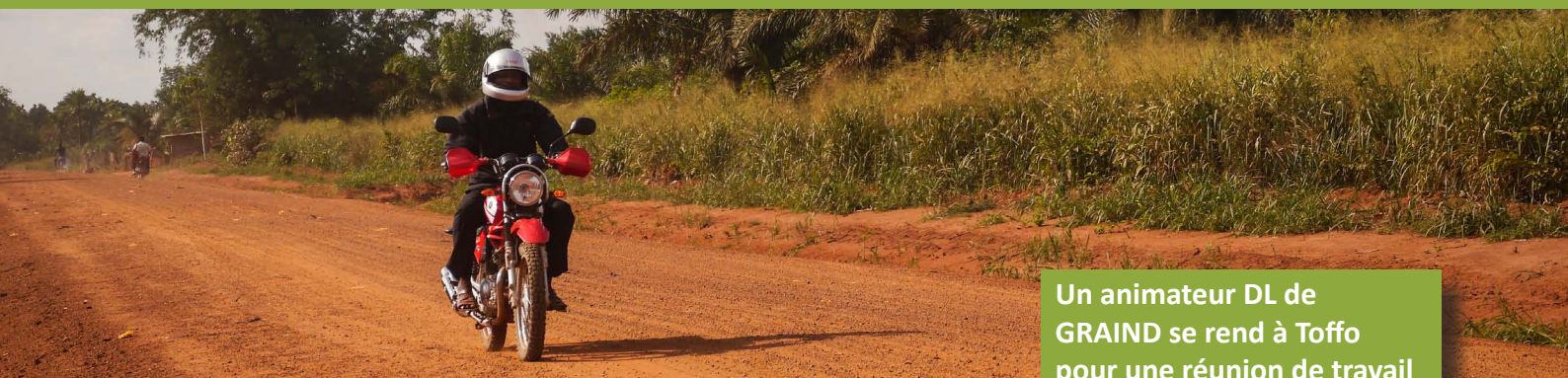
LA PRESENCE DES SERVICES DECONCENTRES A L'AUDIENCE PUBLIQUE

A l'occasion de la reddition des comptes, le Maire peut donc justifier certaines contre-performances par le manque de soutien de l'Etat et de ses représentants. Il est alors important que les représentants des services déconcentrés donnent des compléments d'information le cas échéant, par exemple si un budget est prévu mais que les fonds n'ont pas été rendus disponibles par le receveur-percepteur. Ils doivent donc absolument être présents lors des séances de reddition des comptes.

Comme les CA, les services déconcentrés doivent être impliqués dans la préparation de l'audience publique. Dans les domaines où ils sont compétents au niveau local, ils doivent préparer un document de communication pour le Maire, pour que celui-ci ne fasse pas d'approximation là où la Mairie n'est pas directement compétente lorsqu'il devra répondre à la population. **Impliquer ces acteurs en amont, c'est donc éviter d'être désavoué pendant l'audience publique.**



Travaux sur la route nationale qui traverse les communes de Zè et de Toffo : la commune n'est pas compétente pour ces travaux



Un animateur DL de
GRAIND se rend à Toffo
pour une réunion de travail

GRAIND : UNE COLLABORATION DE LONG TERME ET DE PROXIMITE AVEC LA MAIRIE

L'équipe de GRAIND a fait le choix de travailler directement sur le terrain avec la commune pour accompagner l'ensemble du processus de reddition des comptes. Certains partenaires préfèrent focaliser leur accompagnement sur quelques étapes du processus et passent parfois par des consultants pour appuyer ponctuellement les équipes sur place. Les animateurs de développement de GRAIND disposent eux de plus de temps pour développer une relation de confiance avec les communes. Or la reddition des comptes est une activité qui demande une forte relation de confiance pour être menée sereinement (notamment lorsque les textes n'imposent rien à ce sujet), puisque l'on demande aux élus de se justifier de tout ce qu'ils ont fait et que la reddition des comptes a évidemment des retombées politiques. Il n'est pas forcément facile dès la première réunion de faire comprendre à un élu que son intérêt est de rendre compte de ce qui est fait mais aussi de justifier ce qui n'est pas fait. Il est en revanche plus facile de le faire lorsque l'on collabore depuis plusieurs années.

MISER SUR LA CONFIANCE OU JOUER SUR LES BESOINS

Deux stratégies semblent possibles pour amener la mairie à rendre compte de manière pertinente.

- La première consiste à convaincre le Maire de l'intérêt de l'exercice, ce qui implique de disposer de son oreille et de sa confiance. La relation de longue durée de GRAIND avec les Mairies facilite la chose. L'accompagnement pourra alors être complet et centré spécifiquement sur la reddition de comptes.
- La seconde consiste à associer la reddition des comptes à un projet terrain, comme part intégrante et aboutissement du projet et donc des financements. Ainsi, il est plus aisé de pousser le Maire à rendre des comptes, mais il existe un risque qu'il rende compte plus pour les bailleurs que pour la population. Il faudra alors s'assurer que son propos n'est pas biaisé. De plus la reddition des comptes sera alors thématique et devra être complétée pour répondre à toutes les préoccupations de la population.

C. APPUYER UNE SOCIETE CIVILE DENSE MAIS PEU STRUCTUREE

UN CADRE DE CONCERTATION FEDERATEUR POUR S'ADRESSER A LA SOCIETE CIVILE

Au Bénin, l'information des citoyens passe autant par un contact interpersonnel que par les médias. Pour toucher la société civile, il faut donc identifier et mobiliser des représentants. Dans les communes d'intervention de GRAIND, de nombreux cadres de concertation d'Organisations de la Société Civile (OSC) se côtoient (certains membres sont impliqués dans plusieurs cadres). GRAIND a décidé à la suite d'un diagnostic d'appuyer le cadre le plus fédérateur pour renforcer la société civile, à savoir le cadre de concertation des OSC mis en place dans chaque commune du pays avec l'aide du Ministère en Charge des Relations avec les Institutions (MCRI). Cette structure faitière rassemble les représentants des chefferies traditionnelles et religieuses, des ONG et des associations de développement, des groupements professionnels ou civils divers (femmes, jeunes, artisans, agriculteurs, média etc.), et inclue donc les autres cadres ou cellules de participation citoyennes qui rassemblent quelques groupes d'OSC identifiés travaillant sur une activité bien précise.

CHOISIR LE CADRE DE CONCERTATION ADAPTE POUR TRAVAILLER

Le choix du cadre dépend de l'activité que l'on souhaite mener. Dans le cadre d'une reddition des comptes globale, incluant plusieurs thématiques, il semble utile de chercher à identifier l'espace de concertation le plus fédérateur pour impliquer tous les acteurs. Dans le cadre d'un travail sur une thématique plus précise, on pourra identifier les acteurs les plus concernés par la thématique pour gagner en efficacité.



Des membres du cadre de concertation de Toffo à la sortie d'une réunion

UN CADRE DE CONCERTATION QUI A NECESSAIREMENT BESOIN D'APPUI

Le diagnostic réalisé par GRAIND a montré que le cadre a besoin de formations pour ses membres. Car si les espaces de projet (Cellules de Participation Citoyennes, Cellules du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs notamment) bénéficient en général d'un soutien continu le temps du projet, les cadres de concertation des OSC considérés comme les plus intégrateurs au niveau des communes n'ont pas cette opportunité.

Ces cadres de concertation se voulant fédérateurs et faisant une place à toutes les OSC, il est aussi important d'identifier les membres les plus actifs qui peuvent effectivement s'investir à travers le cadre. Une information qui n'est pas toujours disponible à la Mairie et peut donc demander un travail d'enquête.

DES REPRESENTANTS QUI REPRESENTENT VRAIMENT

Les représentants du cadre de concertation doivent d'abord être des représentants d'un groupement actif (par exemple une ONG ou un groupement professionnel). Ainsi, si l'individu quitte le cadre de concertation, il ne part pas avec ses connaissances et son savoir-faire puisqu'il peut être remplacé par un autre membre de son OSC.

DES RELATIONS TENDUES PEUVENT ENTRAVER LA COLLABORATION

Même si GRAIND appuie à l'apaisement des relations entre la Mairie et la société civile dans ses communes d'intervention, il est aisé de constater que ces relations continuent d'être empreintes de méfiance. Du côté des OSC, on estime souvent être laissés de côté : « *Les autorités locales ne sont pas contre nous, mais elles ne veulent pas pour autant que l'on évolue* ». Du côté de la Mairie, le problème du rôle politique des OSC est souvent critiqué : « *Vous la société civile, vous venez vociférer et nous charger, alors que vous devriez nous aider. Vous devez rester objectifs et apolitiques* ».

Les OSC ont pour rôle « *d'éveiller les consciences* » selon leurs propres termes. Elles représentent un relais d'information entre la commune et les habitants (dans les deux sens), et un appui pour le développement local. Mais elles sont aussi craintes par les élus pour leur implication et leur influence. Pour que les élus acceptent d'échanger sur leur gestion et leurs actions, la relation avec les OSC doit donc être bonne.

DES REPRESENTANTS EN BONS TERMES AVEC LA MAIRIE

Le problème de confiance entre les OSC et l'administration communale n'est pas nécessairement structurel : ces acteurs poursuivent en principe le même but de développement local. En revanche, le problème des motivations individuelles se pose souvent. Après les élections municipales par exemple, certains candidats qui ont échoué prennent le rôle de représentants des OSC. Ils jouent une partition politique par ce biais, alors que le rôle de ces structures n'est pas celui des partis politiques. Le dialogue avec le Maire devient alors difficile, et il est sans doute judicieux dans ce cas de proposer un changement de représentant, plus objectif et en meilleurs termes avec les élus. Ce changement ne peut toutefois venir que du cadre lui-même et il n'est pas souhaitable que le partenaire impose ses vues sur ce sujet.

Le Maire de Kpomassè et une représentante des OSC lors d'un atelier Mairie-OSC



D. PERMETTRE A L'OFFRE ET A LA DEMANDE DE SE RENCONTRER DANS DES CONDITIONS FAVORABLES ET SOUTENABLES

L'AUDIENCE PUBLIQUE, RENCONTRE POPULATION ACTIVE, ELUS ACTIFS

L'audience publique n'est pas la seule manière de rendre compte à la population, mais elle semble en être la composante la plus favorable pour un dialogue effectif avec la base dans les communes d'intervention de GRAIND. Elle est inclusive (c'est avec la radio l'une des sources d'information les plus accessibles pour les analphabètes) et elle permet de confronter directement les élus et leurs mandants, sans passer par l'intermédiaire de médias et en donnant la parole aux deux parties. Comme le disait un représentant des OSC, « *les journalistes ne poseront jamais les questions précises que nous voudrions poser. A l'audience publique, on peut le faire nous-mêmes* ». Elle engage donc fortement les uns et les autres. C'est en cela qu'elle représente un point clé du processus.

Mais cette audience publique doit être envisagée comme une étape dans une politique de reddition des comptes. Il faut que chacun soit préparé lorsqu'arrive cette étape : la participation effective des citoyens aux séances du conseil communal ; l'affichage des décisions du conseil communal ; l'élaboration de documents de planification cohérents ; l'animation d'émissions interactives sur les radios communautaires ; les tournées des élus communaux dans les arrondissements ou les villages ; le renforcement de la société civile ; sont autant d'actions qui facilitent la mise en place d'un vrai dialogue lors de l'audience publique. Les citoyens y arrivent mieux préparés, et les élus connaissent déjà une partie des inquiétudes de leur population et peuvent communiquer de manière plus précise.

DIFFUSER LE CONTENU A L'AVANCE POUR UNE POPULATION VRAIMENT ACTIVE

Pour que la population soit effectivement active durant l'audience, il faut qu'elle y soit préparée. Il n'est pas forcément aisé pour un citoyen d'analyser des informations séance tenante, alors que l'administration a préparé sa communication à l'avance. C'est pourquoi l'affichage du document de communication du Maire dans les bureaux d'arrondissement dans les jours précédant l'audience publique peut permettre à la population de poser des questions plus précises et de mieux jouer son rôle à l'occasion de cette audience.



Un citoyen consulte un panneau d'affichage communal mis à disposition à l'entrée de la Mairie

L'ARRONDISSEMENT, ECHELLE IDEALE POUR LA REDDITION DES COMPTES

Au Bénin, le territoire communal est vaste. Chaque commune constitue un bassin de population important qu'il est difficile de mobiliser sur une seule audience publique. Les déplacements sont rendus difficiles par l'état de certaines pistes et il est contraignant de parcourir de longues distances, coûteuses en termes de temps, d'énergie et de carburant. Une audience publique communale lèsera donc automatiquement les habitants des arrondissements les plus éloignés qui devront en plus s'absenter de leur travail plus longtemps. A l'inverse, des audiences à l'échelle des villages seraient trop coûteuses en termes de temps et de moyens pour la Mairie. L'échelle intermédiaire de l'arrondissement semble donc plus indiquée.



Parmi les 10 arrondissements de Toffo, 8 ont déjà accueilli une audience publique

De plus, les citoyens sont majoritairement intéressés par ce qui se passe au niveau le plus local, dans leur environnement direct. L'audience publique par arrondissement permet ainsi d'aller plus dans le détail et de rendre compte aux habitants de ce qui compte pour eux : la construction d'une école pour les villages alentours, de latrines pour éviter de souiller les eaux proches etc. Le niveau de connaissance des citoyens à cette échelle est plus important et les questions plus précises. Or si l'on rentre dans le même niveau de détail lors d'une audience communale, celle-ci risque de durer trop longtemps.

DEFINIR L'ECHELLE AU PLUS LOCAL POSSIBLE, EN TENANT COMPTE DES MOYENS

Plusieurs options sont envisageables mais n'aboutissent pas au même résultat. Parmi les 3 communes appuyées par GRAIND, Zè a fait le choix d'une audience au niveau communal (11 arrondissements réunis), Kpomassè a expérimenté un système par zonage (3 zones pour 9 arrondissements) et Toffo a décidé de travailler arrondissement par arrondissement. Au final Toffo a pu réunir 4 à 5 fois plus de participants que les autres communes (pour une population à peu près équivalente de 100 000 habitants). Les débats ont aussi pu être plus précis. En revanche, le coût supplémentaire a obligé le Maire à trouver plusieurs partenaires pour pouvoir rendre compte, et deux arrondissements attendent encore leur audience.

L'audience communale peut être utilisée dans le cas d'une reddition de comptes thématique (par exemple la thématique eau), ou pour compléter les audiences par arrondissement en évoquant les projets d'envergure supérieure (ex : un centre hospitalier communal, une route qui traverse la commune etc.).

LA NECESSITE D'UNE COORDINATION ENTRE PARTENAIRES

Depuis les expériences pilotes de la SNV en 2009, plusieurs structures se sont positionnées dans l'accompagnement à la reddition des comptes sans qu'il y ait eu de vraie consultation entre elles. « *Il y a à faire, mais on ne s'assoit pas pour discuter de ce que chacun a à faire* » regrettait un membre de la SNV. Certaines structures, comme l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), appuient spécifiquement les mairies ; d'autres, comme ALCRER ou Social Watch, se focalisent sur les OSC ; enfin, quelques organisations choisissent d'appuyer tous les acteurs, comme c'est le cas pour GRAIND. Les structures locales cohabitent avec les structures qui couvrent le territoire national, le tout de manière peu ordonnée.

Or les moyens ne sont pas illimités, pas plus que le temps dont disposent les acteurs. La multiplication des formations ou des séances de reddition des comptes, si elles ne sont pas complémentaires, risque d'épuiser les communes et les représentants des OSC et d'aboutir à une mobilisation moins efficace des moyens disponibles.

UN CADRE COLLABORATIF ANIME PAR LA MAIRIE

La Mairie est l'acteur central autour duquel évoluent tous les partenaires. Il serait donc utile qu'elle puisse piloter un cadre collaboratif pour coordonner les actions de chacun. Or, les Maires effectuent rarement ce travail à l'heure actuelle, préférant recevoir les financements de plusieurs partenaires pour la même activité. Ces doublons peuvent être gênants dans certains cas : dans l'une des communes, deux séances de reddition des comptes similaires ont eu lieu en 4 mois dans l'arrondissement central, appuyées par deux partenaires différents, alors qu'on aurait sans doute pu toucher plus d'habitants en prévoyant par exemple une reddition des comptes par zonage (2 zones regroupant 5 arrondissements chacune). Pour éviter ces doublons, GRAIND envisage d'insérer dans ses conventions de projet une clause obligeant la Mairie à l'informer si elle travaille déjà avec un partenaire sur la même activité ou si elle projette de le faire.

REPARTIR LES COÛTS AU MAXIMUM

La question du financement de la reddition des comptes est épineuse. Il est nécessaire de se poser 2 questions avant d'entamer une démarche :

- Comment doit-on répartir les coûts de la reddition des comptes parmi les acteurs de l'offre ?

Il semble important que les communes supportent elles-mêmes une partie du coût de la reddition des comptes. D'une part, un refus de dégager des fonds pour cette activité s'apparenterait à de la mauvaise foi et les risques d'une reddition des comptes mal conduite seraient plus importants. D'autre part, les communes sont mieux placées pour mobiliser une partie des moyens matériels à moindre coût : chaises, sonorisation, équipes radio ou télévision ; les élus ont généralement l'habitude de faire appel à ces services. Les communes appuyées par GRAIND financent environ 30% du processus.

- Comment réduire les coûts qui s'imposent aux acteurs de la demande ?

Les coûts qui s'imposent aux acteurs de la demande sont principalement les coûts de déplacement et le coût en temps (pour participer à l'audience, il faut s'absenter de son travail). Plus ces coûts seront réduits, plus les conditions seront favorables pour que l'audience réunisse de nombreux participants. La meilleure solution pour diminuer ces coûts consiste à organiser les audiences au niveau le plus local possible : l'audience publique sera moins longue, le déplacement moins coûteux. Le respect des horaires contribuera aussi à mobiliser la population le moins longtemps possible.

NE PAS OUBLIER DE «FAIRE FAIRE» : GRAIND COMME FACILITATEUR DU PROCESSUS

Les partenaires ne sont que des facilitateurs du processus. Ils ne sont pas là pour juger du contenu, de ce qui a été fait, mais pour appuyer la démarche et s'assurer que le processus tel que conduit, permet d'atteindre les objectifs assignés à un tel exercice. Le partenaire ne doit pas être perçu ni comme un soutien politique ni comme un opposant. C'est d'autant plus vrai pour GRAIND qui se positionne à la fois du côté de l'offre et de la demande.

GRAIND sensibilise et accompagne la Mairie dans la démarche à mettre en place pour que la reddition de comptes soit efficace, et explique comment les informations peuvent être présentées à la population. En revanche, la sélection des informations et l'élaboration du document de communication restent du ressort de la Mairie, ce qui permet à GRAIND de ne pas endosser de rôle politique. Si les informations présentées à l'audience sont jugées insuffisantes, il appartient alors à la population et à la société civile de demander des clarifications.

Le partenaire ne doit pas non plus être perçu comme un bailleur : il n'est là que pour faciliter la reddition des comptes, pas pour la financer intégralement. Le risque serait que la Mairie rende des comptes pour s'attirer les grâces du bailleur au lieu de rendre compte vers la population. En revanche, les fonds mobilisés par GRAIND sont mis à disposition de la Mairie qui gère elle-même l'utilisation de ces fonds, sur la base de la convention.

GARDER UN ROLE NEUTRE PENDANT L'AUDIENCE : LA MAIRIE MAITRE DES DEBATS

Si GRAIND n'accompagne pas directement les OSC lors de plaidoiries pour ne pas paraître comme une structure montant les OSC contre la commune, il ne faut pas à l'inverse que les citoyens assimilent GRAIND à la Mairie. Pour se prémunir de cela, GRAIND se présente comme partenaire lors de l'audience publique mais n'intervient pas dans le débat, qui est conduit par un agent de la Mairie. Un animateur extérieur (généralement venu avec la sonorisation) se charge de distribuer le micro et d'animer les éventuels intermèdes.

Pour chaque reddition de comptes, GRAIND signe une convention ponctuelle portant uniquement sur la reddition de comptes. Cette convention signée avec la Mairie définit le rôle de chacun, la répartition et l'utilisation des financements, et garantit le rôle de chaque partenaire. Il s'agit d'un garde-fou contre la récupération de GRAIND par la Mairie.



La Mairie assure elle-même la tenue des débats. Ici le C-SDLP distribue la parole

A. SENSIBILISER A L'INTERET DE RENDRE DES COMPTES

Comme le précisait une ONG qui travaille comme GRAIND sur la reddition des comptes, « *le plus dur ce n'est pas de transmettre les compétences mais la volonté de rendre des comptes* ». La première étape consiste à s'entretenir avec le Maire pour le convaincre de l'importance et des avantages de rendre compte. Une fois que le Maire a accepté le processus, une formation initiale est proposée par GRAIND aux différents acteurs concernés, à savoir les élus mais aussi les services déconcentrés, sans oublier les services techniques de la Mairie. Elle porte autant sur les objectifs du processus que sur la manière dont il sera conduit. L'audience publique et la bonne reddition des comptes en général « *ne sont pas des obligations légales mais doivent constituer une obligation morale* ».

La société civile doit aussi être sensibilisée pour que l'offre et la demande se rencontrent effectivement lors de l'audience publique. Pour cela le dialogue doit porter sur les réalités locales.

UNE SENSIBILISATION A PLUSIEURS ECHELLES

La sensibilisation peut se faire au niveau local à travers la Mairie, les espaces de concertation, le passage d'animateurs ou encore les média locaux, comme les radios communautaires. S'il existe un cadre national autour de la reddition des comptes, on peut aussi sensibiliser par des médias nationaux. Au Bénin, le journal Le Municipal a par exemple assuré la communication autour des toutes premières audiences publiques. La télévision a été également utile dans le relais et la retransmission de l'audience publique.

B. LE TRAVAIL INTELLECTUEL PREPARATOIRE : LA CLE POUR REUSSIR L'AUDIENCE

PAS DE REDDITION DES COMPTES SANS DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Il faut bien distinguer la reddition des comptes d'une campagne ou d'un programme politique. La reddition des comptes ne consiste pas à faire le résumé d'une liste d'actions mises en place ou prévues par la Mairie, mais bien de remettre en perspective actions prévues, actions réalisées, moyens et prévisions sur une échelle de temps déterminée. Pour faire cela, les communes du Bénin peuvent s'appuyer sur le Plan de Développement Communal (PDC) mais surtout sur le Plan Annuel d'Investissement (PAI) qui est actualisé tous les ans à partir du PDC (programmé pour 5 ans) et avant l'élaboration du budget.

En prélude à la reddition des comptes, il faut donc pouvoir s'assurer de compter sur ces documents prévisionnels ainsi que sur des documents de suivi, puisque c'est la justification des écarts entre ce qui avait été prévu et ce qui a été fait qui rend la reddition de compte intéressante et crédible. GRAIND accompagne les communes à dégager des documents de planification les points qui peuvent intéresser la population. Les animateurs sont surtout là pour sélectionner avec les services techniques quelques réalisations qui posent problème ou n'ont pas pu être réalisées et voir sous quel angle on peut expliquer ces blocages à la population.



Des documents de planification réunis à l'occasion d'un atelier communal

DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION BIEN FICHELES POUR UNE REDDITION FLUIDE

Il est beaucoup plus facile de préparer la reddition des comptes lorsque le travail en amont sur les documents de planification a été bien réalisé. Les résultats sont plus cohérents, l'analyse plus rapide. Or toutes les communes ne maîtrisent pas le processus de planification et il n'est pas rare que les PDC ou les PAI soient irréalistes. L'accompagnement de GRAIND sur l'ensemble du processus permet de s'assurer de la cohérence des documents dès leur conception et ainsi d'éviter aux élus de se retrouver en difficulté face à la population.

L'IDENTIFICATION D'UN POINT FOCAL IMPLIQUE DANS LA PLANIFICATION

Il est utile d'identifier un point focal dans la Mairie pour pouvoir coordonner la reddition des comptes. Si ce sont les élus qui rendent des comptes, ce sont les fonctionnaires qui effectuent tout le travail préparatoire en amont. L'identification d'un technicien qui connaît bien l'ensemble des services techniques et qui est impliqué dans le processus de planification est donc primordiale. C'est le Chef de Service Développement Local et Planification (C-SDLP) qui remplit le mieux ces deux conditions dans ces communes, alors que le Secrétaire Général (SG), coordinateur des services, connaît moins les documents de planification.

Les C-SDLP sont les véritables coordinateurs de la préparation de l'audience publique sur le terrain. Ce sont les interlocuteurs principaux de GRAIND une fois prise la décision de rendre compte, et ce sont eux qui se chargent de rassembler et de traiter les données. La collaboration et la bonne maîtrise du processus par le C-SDLP constitue un point essentiel dans la réussite de la démarche.



LE C-SDLP de la commune de Zè lors d'une séance de travail avec GRAIND

S'APPUYER SUR LA CELLULE DE COMMUNICATION

Le C-SDLP peut se retrouver esseulé lors de la préparation intellectuelle. C'est pourquoi, dans les communes qui disposent d'une cellule de communication, il est utile de la mobiliser pour appuyer le C-SDLP et contribuer à l'élaboration du document de communication qu'utilisera le Maire pendant l'audience publique.

Le document produit par la cellule de communication, ou à défaut par le C-SDLP ou le Chef Service Information, Communication, Archivage & Documentation (C-SICAD), est l'aboutissement du travail intellectuel préparatoire et rassemble les données techniques et leur justification. C'est ce document que le Maire présentera pendant l'audience.

Pour que cette cellule fonctionne, il faut que ses membres partagent une certaine vision de la communication locale (comment intéresser le citoyen ?). Dans la commune de Toffo qui a mobilisé une cellule de communication pour préparer l'audience, la motivation de cette cellule semble s'être éteinte rapidement, notamment parce qu'il s'agissait d'un travail supplémentaire qui ne rentrait pas dans ses attributions habituelles et que ses membres ne voyaient probablement pas quel bénéfice en retirer.

UNE CELLULE DE COMMUNICATION STABLE

La cellule de communication a besoin de temps pour se rôder à la reddition des comptes. Le travail d'accompagnement doit s'adapter à la présence ou non d'une cellule de communication, et le cas échéant à son implication réelle. Si la cellule de communication est effectivement impliquée dans l'élaboration du document, on peut travailler avec elle plutôt qu'avec le seul C-SDLP, ce qui aura pour avantage de former plusieurs cadres et élus à la reddition de comptes (positif si le C-SDLP s'en va par exemple).

C. COMMUNIQUER SUR LA REDDITION DES COMPTES

INCLURE LES CHEFS DE VILLAGE DANS LE PROCESSUS

Les chefs de village (chefs de quartier dans les villes) sont élus directement par la population mais n'ont pas pour autant un pouvoir de décision important, car ils ne disposent pas d'une autonomie financière et leur champ de compétence est réduit. Ils représentent toutefois une interface intéressante entre la commune envers laquelle ils ont des obligations et ses habitants qui leur ont accordé leur confiance. Ce sont d'ailleurs les élus les plus proches de la base et ils ont les moyens de communiquer à l'échelle du village. Ils ont donc un véritable rôle de relais.



Un chef de village assiste à une audience publique à Kpomassè

SENSIBILISER LES RELAIS DE COMMUNICATION

Les chefs de village peuvent assumer un rôle de relais pour mobiliser la population autour des audiences publiques, mais ils doivent en comprendre pour cela les tenants et aboutissants. Pour s'assurer qu'ils jouent ce rôle, il est utile de les sensibiliser au début du processus. A défaut de fonds pour les former, il faudra insister auprès des chefs d'arrondissement sur l'importance de mobiliser leurs chefs de village. D'une manière générale, il semble que l'identification des relais de communication et leur sensibilisation aux problématiques de la reddition des comptes au début de la démarche doit permettre une meilleure mobilisation mais aussi une meilleure compréhension à la base. Il sera utile d'insister durant cette sensibilisation sur les enjeux de la reddition des comptes et le rôle individuel de chaque relais dans le processus.

LA RECHERCHE DE CANAUX DE COMMUNICATION FIABLES

Les crieurs publics, qui ont longtemps constitué l'un des principaux canaux d'information dans les villages, semblent de moins en moins efficaces lorsqu'il s'agit de passer une information officielle fiable. Dans l'une des communes, un crieur public qui avait pour consigne d'annoncer une audience la veille de son déroulement a été retrouvé saoul et en train de passer son message de manière tapageuse et désordonnée alors que l'audience avait déjà démarré. Il avait oublié de passer le message la veille. Les citoyens n'avaient donc pas tous été prévenus.

Leur efficacité dépend aussi de l'implication des chefs de village. Or la reddition des comptes s'adresse à la population dans son ensemble et il y a un risque que les citoyens non-informés se sentent lésés de ne pas avoir eu connaissance du déroulement d'une audience publique.

UTILISER DES OUTILS DE COMMUNICATION COMPLEMENTAIRES POUR MOBILISER

Les relais traditionnels de communication sont à manier avec des pincettes dans une période de changement des institutions et des mécanismes de décision locaux. Du moins, il faut s'assurer que leur fonctionnement est en accord avec la rigueur nécessaire à la bonne gouvernance locale et à la démocratie. Certains outils permettent de s'assurer de la fiabilité, de la constance et de la disponibilité de l'information et ne sont pas forcément plus onéreux que les crieurs publics. Les radios communautaires ou encore l'affichage notamment, permettent un certain contrôle de l'information, en même temps qu'ils incitent les citoyens à faire l'effort de s'informer. Ils représentent donc des outils utiles pour que chacun soit au même niveau d'information. Il faut toutefois s'assurer que leur couverture est suffisante pour une forte mobilisation, avec la possibilité de les cumuler. A Kpomassè, la communication en amont de l'événement (spot radio et crieurs publics) ne représentait que 5% du coût du processus alors que la mobilisation des médias durant l'événement représentait presque 25% du coût total.



Un citoyen béninois en train d'écouter les informations sur une radio locale

INVITER FORMELLEMENT LES ACTEURS INCONTOURNABLES

Lorsqu'une séance de reddition des comptes est organisée, tous les citoyens peuvent légitimement participer à l'audience. Il est évidemment important de les informer de la tenue de l'audience, mais il n'est pas obligatoire de les avertir formellement. Cependant, il peut être bon d'inviter formellement certains acteurs que l'on souhaite absolument associer à l'audience publique. La présence des chefs d'arrondissement ou des services déconcentrés est par exemple indispensable, tout comme celle des représentants des OSC.

Dans les communes d'intervention de GRAIND, de nombreux représentants des cadres de concertation n'ont pas assisté aux audiences publiques, faute d'invitation formelle ou d'information fiable. Le report occasionnel des séances à la dernière minute ou les retards qui les obligent à rester mobiliser une journée entière plutôt qu'une demi-journée ont parfois raison de leur présence à l'audience. Or, il est préférable pour la Mairie que les représentants des OSC sentent qu'elle souhaite travailler avec eux. Leur absence à la reddition des comptes ne peut être que préjudiciable pour la commune et pour les élus en place. Ils doivent donc faire l'objet d'une communication particulière.

D. LA PREPARATION MATERIELLE : DES DETAILS A NE PAS NEGLIGER

RENDRE AUDIENCE AU BON ENDROIT, AU BON MOMENT

Le choix de la date : dans des pays comme le Bénin, marqués par une ou plusieurs saisons des pluies, où les déplacements en milieu rural se font essentiellement à moto et où les pistes sont sensibles aux évolutions climatiques, la programmation des audiences publiques doit tenir compte des saisons. Elle doit aussi tenir compte des manifestations importantes qui régissent la vie quotidienne et économique des habitants et qui pourrait les éloigner de l'audience.

Le lieu choisi pour l'audience peut aussi avoir une influence. La chaleur nuit notamment beaucoup à l'attention voire à la mobilisation, et il semble donc judicieux de préférer une audience à l'extérieur sous bâche ou dans une salle bien ventilée que sous la tôle. La pluie et d'une manière générale tous les éléments extérieurs prévisibles et à même de pouvoir déranger l'audience sont à prendre en compte (bruit à côté d'une route fréquentée etc.).

DES EVENEMENTS IMPREVUS QUI IMPACTENT L'AUDIENCE PUBLIQUE

Parmi les trois audiences publiques qui avaient été programmées dans l'une des communes d'intervention, l'une a été fortement retardée par la pluie et la mobilisation s'en est ressentie ; la session suivante coïncidait avec le début des travaux champêtres saisonniers et s'est soldée par un léger retard. La dernière enfin, se tenait le même jour que le marché local et a réuni deux fois plus de participants. Ainsi, contrairement à certaines opinions admises, l'organisation d'une séance à proximité d'un marché pourrait dans certains cas faciliter la mobilisation.

LE MATERIEL SUR PLACE

Lorsqu'arrive l'audience publique, le gros du travail est déjà effectué. Il serait dommage à ce stade d'échouer sur des détails. Or quelques-uns d'entre eux peuvent perturber l'audience.

La sonorisation fait partie des points à considérer. Elle facilite la mobilisation des populations avant l'audience publique. Elle permet aussi de gérer les temps forts et les temps faibles de l'audience (musique pendant les éventuels intermèdes) et permet de focaliser l'attention plus facilement. La mauvaise gestion du fond sonore peut au contraire perturber le bon déroulement de l'audience.

La collation fait aussi partie de ces détails. Elle peut être importante pour récompenser les participants qui ont fait l'effort de se déplacer à l'audience (au Bénin, la culture impose d'offrir quelque chose à manger aux personnes que l'on invite), mais elle ne doit pas devenir un but pour venir à l'audience publique. Elle ne constitue pas un élément de communication pour mobiliser (on ne précise jamais qu'il y aura à manger, cela va de soi), mais peut être proposée en fin de séance.

MOBLISER LE MATERIEL AU BON MOMENT

Lors des premières audiences publiques appuyées par GRAIND, la sonorisation n'a pas été mobilisée assez tôt, alors même qu'elle aurait pu contribuer à attirer la population alentour qui partait travailler dans les champs. Au final, l'audience a commencé en retard car il a fallu remobiliser tous les participants. Le matériel doit être utilisé au moment opportun pour que l'attention et la mobilisation soient fortes pendant l'audience.



Des citoyens se préparent à poser leurs questions lors d'une audience publique

RENDRE LA REDDITION DES COMPTES COMPREHENSIBLE PAR LE PLUS GRAND NOMBRE

La séance de reddition des comptes est l'aboutissement d'un travail intellectuel et technique. Elle doit cependant être accessible à tous les habitants. Dans des communes où le français n'est pas ou peu pratiqué par une partie de la population, l'audience publique doit absolument avoir lieu en langue locale, avec si possible une traduction en français (par exemple pour les représentants des services déconcentrés ou les nouveaux habitants qui ne maîtrisent pas la langue).

La projection d'images pour appuyer les propos permet aussi à la population de suivre plus facilement la réunion. Les analphabètes s'y retrouveront aussi. Les habitants reconnaissent la photo de telle ou telle construction qu'ils connaissent (par exemple l'école de leurs enfants) et cela les rattache automatiquement à la réalité. Evidemment, plus l'audience publique est organisée au niveau local, plus les habitants auront de chance de reconnaître les éléments dont on parle.

NE PAS OUBLIER D'ÉVALUER LA REDDITION DES COMPTES

Chaque audience publique fait l'objet d'une réunion de suivi entre GRAIND et les acteurs de la Mairie pour analyser les points positifs et négatifs de l'audience et améliorer l'organisation de la prochaine séance. C'est par exemple à cette occasion que les problèmes liés à la mobilisation de la sonorisation ont été relevés puis réglés. Il faut prévoir l'élaboration d'un rapport après chaque audience publique pour en retracer le déroulement sans occulter les éventuels problèmes.

La préparation intellectuelle ne fait pas l'objet d'une évaluation en tant que telle, mais GRAIND accompagne en revanche la Mairie pour faire le bilan de son PAI, utilisé lors de cette préparation. Tout ce suivi est indispensable pour éviter de reproduire les mêmes erreurs.

ABOUTIR A DES PISTES D'AMÉLIORATION PENDANT LA PRÉPARATION INTELLECTUELLE

GRAIND estime que les progrès de l'administration seraient plus rapides si la préparation intellectuelle à l'audience publique aboutissait à des pistes d'amélioration pour l'année qui suit. Ces améliorations concerneraient principalement les points qui ont pu poser problème pendant la préparation, et qui reflètent des incohérences entre la planification et les réalités du terrain. Ainsi, on pourrait mesurer concrètement la progression de la commune en termes de planification entre chaque reddition de compte.

A. DES BENEFICES CONCRETS POUR LA COMMUNE ET POUR GRAIND**LA REDDITION DES COMPTES, SOURCE DE PROGRES POUR L'ADMINISTRATION**

« *La société civile doit être un miroir pour l'administration* ». La reddition des comptes n'est pas seulement une opportunité pour faire connaître les actions de la Mairie à la population, mais aussi pour que la Mairie se penche et réfléchisse elle-même sur sa gestion. C'est le cas lors des activités d'auto-évaluation mais également durant la préparation à l'audience publique.

Durant cette préparation, on met le doigt sur les problèmes et sur les insuffisances des documents de planification. Certains problèmes sont mis en exergue à ce moment, et la préparation peut permettre aux acteurs d'échanger des informations qu'ils n'avaient pas communiquées entre eux auparavant. Si les informations ne sont pas toujours présentables, elles permettent au moins d'alerter la Mairie et GRAIND sur les problèmes de gestion à résoudre pendant l'année suivante.

D'autre part, les questions lors de l'audience peuvent aussi alerter les élus et l'administration sur des points qu'ils n'avaient pas envisagés ou pas priorités.

LA RESOLUTION DES PROBLEMES PENDANT L'AUDIENCE

Les progrès qui font suite à la reddition des comptes sont souvent diffus et mesurables à moyen terme, mais des décisions peuvent aussi être prises pendant l'audience publique. A Toffo par exemple, le Maire s'est engagé pendant l'audience publique à mettre à disposition un meuble de rangement au niveau du bureau d'arrondissement dans la semaine qui suivait l'audience. Une mesure simple, réclamée par des participants, qui permettra au chef d'arrondissement de mieux remplir son rôle.

UNE OCCASION D'OBTENIR LE SOUTIEN DE LA POPULATION

La meilleure mobilisation des ressources locales constitue l'un des objectifs annoncés de la reddition des comptes. Tous les élus des communes observées insistent sur l'importance de remettre les citoyens face à leurs responsabilités au moment de cette reddition. C'est en cela qu'il est important d'insister sur ce qui n'a pas été fait lors de la reddition des comptes et d'expliquer pourquoi cela n'a pas été fait.

Les citoyens semblent par ailleurs sensibles à ce qui a été fait au niveau le plus local, notamment dans leur arrondissement. La reddition des comptes peut alors être l'occasion de rappeler qu'un arrondissement dans lequel les gens ne payent pas leurs impôts aura moins de chance d'accueillir des infrastructures qu'un arrondissement dans lequel la population s'engage pour le développement.

ON NE DONNE QUE SI L'ON A CONFIANCE

La reddition des comptes permet de mettre en confiance la population sur les projets. Lorsque ces derniers constatent que le paiement de l'impôt donne lieu à des contreparties intéressantes sur leur territoire (centre de santé, route etc.), ils sont plus disposés à payer.

DES ELUS LIBERES ET RENFORCES : AUGMENTATION DE LA CONFIANCE

La reddition des comptes est un exercice qui fait peur aux élus lorsqu'ils ne l'ont jamais pratiquée. Dans le cas des communes appuyées par GRAIND, certains élus craignant la réaction de la population ont tout mis en œuvre pour empêcher la tenue de l'audience publique.

Pour que les élus se jettent à l'eau, on peut leur expliquer que la reddition des comptes n'est pas une menace mais une opportunité pour communiquer autour de ce qu'ils font et d'expliquer ce qu'ils n'ont pas pu mettre en place. Si la préparation est faite correctement et qu'elle implique effectivement les acteurs locaux, il n'y aura pas de dissonance durant l'audience.

”

UN MAIRE SOULAGE QUI NE CRAINT PLUS DE RENDRE COMPTE

« Rendre compte est pour l'instant considéré comme un acte de courage, même si à l'avenir cela finira sûrement par être considéré comme le rudiment de l'exercice du pouvoir. Du coup c'est un peu comme un baptême du feu : une fois qu'on s'est lancé, on est plus tranquille et on emporte le soutien de la population. Aujourd'hui je dis aux chefs d'arrondissement : en faisant la reddition des comptes, vous vous libérez ».

Saturnin AGO SOHOU, Maire de Toffo

”

MEDIATISER LE ROLE DE GRAIND

L'appui à la reddition des comptes aboutit à un résultat médiatisé et visible du grand public : l'audience publique. Dans les communes d'intervention de GRAIND, il s'agit d'une action populaire. La commune en est le premier bénéficiaire en termes d'image, et le partenaire qui a appuyé à la reddition des comptes se retrouve aussi sur le devant de la scène, ce qui n'est pas forcément vrai pour les autres actions de développement local. Par exemple l'accompagnement à l'élaboration de documents de planification est important, mais ne sera reconnu que par un public averti. A l'inverse, GRAIND peut profiter de l'audience publique pour communiquer sur ses actions et sur l'importance de la reddition de compte.

Le déroulement des audiences publiques semble donc avoir développé la notoriété et l'image de GRAIND dans les communes de travail auprès d'un public moins spécialisé, ce qui est positif dans le cadre des actions actuelles et futures en direction de la société civile. Evidemment, la médiatisation de la reddition des comptes peut aussi favoriser la visibilité de GRAIND auprès de financeurs potentiels.

Le Directeur Exécutif de GRAIND, Michel KPOYIN, répondant à la télévision après une audience



B. S'ASSURER DE LA PERENNITE DU PROCESSUS

PREVOIR LA REDDITION DES COMPTES DANS LA PLANIFICATION

L'accompagnement à la reddition des comptes ne doit pas se résumer à de l'assistanat technique et financier. Comme dans l'ensemble des programmes de développement, le but est d'amener à « *faire faire* ». La pérennité du processus dépend surtout de son appropriation par la Mairie. Or, pour que la reddition des comptes devienne une activité régulière prise en charge par les Mairies et non dépendante du bon vouloir et du calendrier d'un seul partenaire, il faut non seulement que la Mairie soit convaincue de l'intérêt de rendre compte, mais aussi qu'elle planifie la reddition des comptes (dans les PDC et PAI).

L'étape suivante consiste à inscrire les activités de reddition de compte comme une ligne de budget à part entière (avec la dénomination adaptée) pour que la Mairie puisse mener cette activité sur fonds propres même en l'absence de partenaires. Cela évite aussi de l'assimiler à un budget alloué à la communication politique.

DES COMMUNES QUI DISPOSENT DE FONDS SUFFISANTS POUR ORGANISER UNE AUDIENCE

L'Association Nationale des Communes du Bénin estime qu'en mobilisant 300 000 à 500 000 francs CFA, une commune peut déjà faire elle-même sa reddition des comptes. GRAIND a en effet constaté dans ses communes de travail qu'une audience publique peut se situer dans cette fourchette. Pour mettre ce chiffre en relief, rappelons que les fonds propres apportés par la Mairie de Kpomassè pour la reddition des comptes en 2013 s'élevaient à plus de 300 000 francs CFA.

EVITER LES DERIVES EN FAISANT RENTRER L'AUDIENCE PUBLIQUE DANS LES MOEURS

Comment s'assurer que l'on ne dérive pas vers un exercice de propagande ? C'est l'une des questions qui se posent lorsque l'on parle de pérennisation de l'audience publique. A l'heure actuelle, GRAIND est garant du bon déroulement de la reddition des comptes dans ses communes d'intervention et pousse les élus à rendre compte de manière transparente et régulière. Mais qui fera ce travail si GRAIND ne pousse plus les élus et ne contrôle plus le processus, par exemple si l'un des Maires élus lors de la prochaine mandature refusait l'appui de GRAIND ?

En fait, ce sont les autres acteurs communaux que GRAIND travaille à mobiliser. La transmission d'un savoir-faire et d'une culture de la reddition de compte aux cadres de l'administration, qui peuvent assurer une continuité même après une nouvelle élection est essentielle. Si la reddition de comptes devient une activité normale pour ces services, alors ils pourront pousser les élus dans ce sens.

Il semble aussi important que la population elle-même prenne l'habitude de l'audience publique, sache ce qu'elle peut espérer de cette audience et demande des comptes. C'est pourquoi les actions d'accompagnement de la Mairie et de renforcement des OSC doivent aussi s'accompagner d'une éducation citoyenne.

DONNER LE GOUT A L'AUDIENCE ET A LA VIE PUBLIQUE

Dans un pays où les populations ne sont pas habituées à participer à la vie publique, l'audience publique doit constituer un moment convivial : le jour de l'audience n'est pas un jour de contrainte pour la population. Des conditions de confort acceptables et une animation (musique, voire danse) sont un minimum pour que les gens prennent goût à l'audience.

C. NE PAS SE LIMITER A L'AUDIENCE PUBLIQUE

La multiplication des audiences publiques favorise l'information de la population et le développement d'un intérêt pour les affaires publiques, voire politiques. Elles permettent réellement de donner le réflexe aux uns et aux autres de rendre ou de demander des comptes. Pour autant, elles doivent s'inscrire dans un dispositif plus large de partage de l'information. Les textes de loi imposent certaines actions, comme la mise à disposition du public des documents de planification, mais d'autres actions peuvent être menées pour que chacun jauge plus facilement des performances de sa commune.

L'AUTO-EVALUATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE, OUTIL DE REDDITION DE COMPTES

Les séances d'auto-évaluation de la gouvernance locale (AEGl) qu'anime GRAIND, et qui rassemblent des élus, des fonctionnaires, des représentants de la société civile ou encore les services déconcentrés de l'Etat offrent par exemple un cadre propice pour rendre des comptes, dans la mesure où elles permettent à tous ces acteurs de débattre des actions de la Mairie et d'identifier ensemble les points de blocage et d'amélioration possibles. Elles permettent d'aller plus en profondeur sur certaines thématiques et d'évoquer des sujets différents de ceux abordés pendant l'audience publique, tels que le fonctionnement même des services de la Mairie. Les représentants des OSC sont invités à participer à ces ateliers, ce qui leur permet de mieux comprendre les problèmes qui s'imposent à l'administration de leur commune.



Commune, OSC et services déconcentrés réunis pour l'atelier d'auto-évaluation de la gouvernance locale de la commune de Zè

CONCLUSION

SYNTHESE, CONSEILS & BONNES PRATIQUES

AU LANCEMENT DU PROJET

- S'assurer que les acteurs de l'offre et de la demande sont appuyés. Si aucun ne l'est, appuyer les deux
- Etablir des relations de confiance avec la Mairie pour éviter les blocages. A ce titre, le soutien à la demande ne doit pas mettre en péril les relations avec la Mairie
- Les cadres de concertation structurant la société civile peuvent être nombreux ; appuyer le cadre le plus adapté aux objectifs de la reddition de compte
- L'audience publique est un moyen efficace pour rendre l'information accessible à tous. Elle permet de rendre compte aux intellectuels comme aux analphabètes
- Rendre compte au niveau le plus local possible, en tenant compte du budget. Cela permettra à la population de venir nombreuse et de mieux s'approprier les débats
- En amont de la préparation, sensibiliser tous les acteurs concernés (élus, techniciens, relais de communication) pour qu'ils comprennent et acceptent la démarche

PREPARATION DE L'AUDIENCE PUBLIQUE

- Pour que l'audience publique ne se résume pas à un listing des actions menées par la mairie, s'appuyer sur les documents de planification (annuels si possible) pendant la préparation et justifier les écarts entre ce qui a été programmé et ce qui a été fait
- Identifier les cadres de la Mairie qui maîtrisent le mieux ces documents de planification pour conduire le travail
- Impliquer tous les acteurs de l'offre concernés (Maire, services déconcentrés, chefs d'arrondissement) pendant la préparation pour éviter les dissonances pendant l'audience
- Communiquer en amont de l'audience publique en mobilisant les relais de communication mais aussi des médias (radio, affichage) si cela permet de rendre l'information plus sûre
- Permettre aux citoyens d'accéder aux informations préparées pour l'audience quelques jours avant celle-ci pour qu'ils puissent eux aussi préparer l'audience
- Fixer le lieu et la date de l'audience publique en tenant compte des réalités du milieu
- Ne pas négliger les détails logistiques qui peuvent gâcher le bon déroulement de l'audience publique

PENDANT L'AUDIENCE

- Mobiliser le matériel nécessaire à la mobilisation des populations au bon moment pour capter l'attention des participants sur les débats
- Laisser la Mairie conduire les débats pour ne pas risquer d'être partisan, surtout si l'on travaille simultanément avec les acteurs de l'offre et de la demande
- Utiliser les langues locales et si possible des supports visuels (photos) pour que chacun puisse suivre

POUR OPTIMISER L'IMPACT

- Le suivi et l'évaluation du processus sont importants. Dans l'idéal, la reddition de comptes doit aboutir à un plan d'action annuel dont on évaluera la mise en place l'année suivante. L'audience doit au minimum faire l'objet d'un rapport et d'une réunion d'évaluation
- La présence des médias pendant l'audience publique permet une plus grande diffusion (pendant et après l'audience) et donne de la visibilité au partenaire
- L'inscription de la reddition des comptes dans les documents de planification et le budget permet de pérenniser l'activité
- L'audience publique doit s'inscrire dans une démarche plus large de reddition de comptes ; la Mairie doit prendre l'habitude de s'évaluer et de mettre les informations à disposition