

GOVERNANCE LOCALE DANS LA GESTION DE L'INTERCOMMUNALITE DU MONO AU BENIN

**Damien N'LEDJI GBEDJI,
Dr Abou-Bakari IMOROU (MC)**

*Laboratoire d'Analyses et de Recherches en Santé, Mobilités et Organisations
Sociales (LASMO) EDP/UAC/Bénin
nledjidam@yahoo.fr*

Résumé

L'intercommunalité constitue un domaine novateur des communes qui revêt multiples enjeux. Malgré qu'elle soit un outil de développement local des communes, les acteurs au niveau local impliqués dans son implémentation l'ont faiblement approprié. La présente recherche analyse le mode de gouvernance de l'intercommunalité du Mono qui sous-tend son appropriation par les acteurs locaux. Elle adopte une démarche méthodologique mixte qui exploite pour la collecte des données la recherche documentaire, l'entretien semi-structuré, et l'observation. La triangulation des données et leur analyse dans la perspective théorique de la configuration développementiste de (Olivier de Sardan, 1995) et l'analyse stratégique de (Crozier, Friedberg, 1977) révèle que dans le fonctionnement de l'intercommunalité du Mono, certains mécanismes sont prévus pour impliquer les acteurs locaux mais ces derniers ne sont pas fonctionnels. L'information, la sensibilisation, la formation, par lesquelles les élus sont capables de donner du sens aux politiques qu'ils mènent, d'assurer la transparence de leurs actions et de permettre aux citoyens de s'appropriier les enjeux de l'intercommunalité ne sont pas souvent organisées. La démocratie locale est ainsi limitée aux élections des élus locaux et l'intercommunalité est gérée sans une participation de tous les acteurs locaux. Elle fonctionne comme un simple dispensateur d'équipements, de services et non comme un véritable outil de développement local des communes du Département du Mono.

Mots clés : *Décentralisation, Participation, Intercommunalité du Mono, Gouvernance locale, Développement local.*

Abstract

Intermunicipality is an innovative area for municipalities that has many challenges. Despite the fact that it is a tool for the local development of municipalities, the local actors involved in its implementation have been weak in appropriating it. The present research analyses the mode of governance of Mono intermunicipality that underlies its appropriation by local actors. It adopts a mixed methodological approach that uses documentary research, semi-

structured interviews and observation for data collection. The triangulation of data and their analysis from the theoretical perspective of the developmental configuration of (Olivier de Sardan 1995) and the strategic analysis of (Crozier, Friedberg, 1977) reveals that in the functioning of the intermunicipality of Mono, certain mechanisms are planned to involve local actors but these are not functional. Information, awareness-raising and training, through which elected officials are able to give meaning to the policies they pursue, to ensure the transparency of their actions and to enable citizens to take ownership of the issues at stake in intermunicipality, are not often organized. Local democracy is thus limited to the election of local elected officials and intermunicipality is managed without the participation of all local actors. Intermunicipality functions as a simple provider of equipment and services and not as a real tool for the local development of the communes of the Department of Mono.

Key words: *Decentralization, Participation, Mono intermunicipality, local governance, local development.*

Introduction

L'intercommunalité est au cœur de l'action publique locale et a pour enjeu principal le développement local. Elle est un moyen pour les communes de remplir et de réaliser d'importants projets de société qu'elles sont incapables de réaliser seules en raison de leur faible surface financière (Djekouri, 2003). Mais le débat sur l'intercommunalité tourne autour de l'équilibre à maintenir entre les exigences de démocratie, de gouvernance de proximité et des aspirations collectives justifiant une base territoriale plus large. C'est dans cette optique que Gaxie montre que : « La coopération est donc devenue une nécessité que les représentants des communes envisagent avec plus ou moins d'enthousiasme ou de réticence mais qu'ils ne peuvent plus ignorer. Ils sont aussi confrontés à de nouveaux enjeux identitaires, politiques, financiers, fiscaux, juridiques et pratiques qui affectent leurs conceptions et leurs stratégies. » (Gaxie, 1997 :33). Il ressort de ce constat la complexité qui entoure le développement de l'intercommunalité à cause du positionnement d'une pluralité d'acteurs de développement local avec divers enjeux.

Au Bénin, l'intercommunalité est consacrée par les articles 176, 177, 178, et 179 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes en République du Bénin. C'est une possibilité accordée aux collectivités locales d'entreprendre, au niveau

interne, entre elles, avec l'Etat ou d'autres organismes, des actions de coopération et de développement en vue de prendre en charge des problèmes communs, dans la limite de leurs domaines de compétence. C'est dans cette logique que se sont inscrites plusieurs communes du Bénin et particulièrement les communes du Mono en se mettant ensemble à travers leur Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono) afin de contribuer au développement de leurs communes par la mise en œuvre des projets de développement local.

Les acteurs engagés dans ce processus sont des acteurs de développement local multi positionnés dans les sphères politiques, sociales, économiques, culturelles etc. Ces acteurs qui sont les élus locaux, l'Etat et ses structures déconcentrées, les organisations de la société civile, les communautés, les partenaires techniques et financiers etc. interviennent directement ou indirectement dans le développement des actions intercommunales. « Tout projet de développement (et plus généralement tout dispositif de développement) apparait ainsi comme un enjeu où chacun joue avec des cartes différentes et des règles différentes. » (Olivier de Sardan, 1995 :173). Chaque acteur a une grande responsabilité dans le processus de développement local et cela nécessite de leur part, une réelle appropriation de l'intercommunalité. L'hypothèse de cette recherche stipule que : le mode de gouvernance et les pratiques des élus locaux déterminent l'appropriation de l'intercommunalité du Mono par les différents acteurs. La recherche est de nature mixte, les guides d'entretien, le questionnaire et la grille d'observation ont servi à la collecte des données. Les principaux résultats obtenus montrent que dans le fonctionnement de l'intercommunalité du Mono, certains mécanismes sont prévus pour impliquer les différents acteurs locaux afin de leur permettre d'exercer leur pouvoir et de jouer leur rôle dans les prises de décisions et la mise en œuvre des projets intercommunaux mais ces derniers ne sont pas fonctionnels. Après avoir décrit, la méthodologie utilisée lors de cette recherche, quelques résultats sont exposés afin de mener une discussion pour expliciter le sujet.

1. Méthodes

1.1. Contexte

L'approche de développement local est montée en puissance au lendemain des indépendances suite à une série de constats d'échecs des politiques centralistes. Pendant longtemps, le développement s'est construit à partir de l'extérieur et imposé à des populations locales. Face à ces dérives du développement construit par le « haut » et imposé au « bas », il urgeait de penser d'autres formes d'alternatives pour un développement équitable. « L'approche du développement local repose sur une vision pragmatique des découpages géographiques et considère la région comme une unité d'observation économique légitimée avant tout par ses caractéristiques politiques ou institutionnelles » (Torre, 2015 :9). Le développement local, communautaire ou endogène selon les différentes théories et idéologies possède une commune référence politique, sociale et économique qui prend son essor avec les politiques de décentralisation sur lesquelles il repose. Au Bénin, les textes de la décentralisation plus précisément la Loi N° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 57 stipule « La promotion économique et socioculturelle des communes est également assurée grâce à la coopération entre communes ».

Souvent confrontées à des problèmes de plus en plus nombreux et complexes nécessitant des solutions de plus en plus coûteuses, les communes du Mono sont amenées à se regrouper pour trouver des solutions à leurs problèmes et développer des actions qu'elles ne peuvent seules. C'est à ce titre que (Mambo, 2009) a montré qu'un urbanisme décentralisé sans finances locales suffisantes conduira nécessairement à l'échec et que l'intercommunalité devient à cet égard un facteur réducteur de la pénurie financière des communes. Ainsi depuis 2010, les six communes du Mono à savoir Athiémé, Bopa, Comé, Grand Popo, Houéyogbé et Lokossa, se sont mis ensemble à travers la coopération intercommunale du Mono. Les domaines d'intervention de la coopération se sont élargis en passant d'un à quatre à savoir l'assainissement, la protection de l'enfant, le foncier et le tourisme. Les services se sont également multipliés à travers différents projets : la gestion des déchets ménagers des centres urbains des communes, la construction des infrastructures d'assainissement et la

délivrance des actes de naissance aux enfants scolarisés sans acte de naissance, etc. Mais, force est de constater que malgré ces actions, cette structure a peu de visibilité au niveau communal. Selon les données exploratoires, les acteurs des communes adhérentes de l'intercommunalité connaissent à peine cette structure. Certains acteurs le confondent simplement à une structure de pré-collecte. Très peu d'acteurs maîtrisent les domaines d'intervention de l'intercommunalité et les projets réalisés. Les populations de la commune de Lokossa se sont opposées à la réalisation du site de décharge finale sur leur territoire. Ce site n'a pas été réalisé avant la fin du projet. Les décisions prises au niveau du bureau exécutif de l'intercommunalité constitué par les maires ne sont pas souvent partagées avec les autres élus communaux et même ceux qui sont membres du conseil de communauté. Les cotisations statutaires (2 millions par an par commune) ne sont pas souvent payées.

Il ressort de ces constats, un problème de gouvernance qui devrait permettre aux différents acteurs locaux de s'impliquer dans les actions de l'intercommunalité du Mono. La gouvernance locale désigne les interactions entre les différents acteurs au niveau local, entre des autorités locales et des représentants de la société civile et du secteur privé. Pour Olivier de Sardan : « la notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les formes concrètes d'action des pouvoirs locaux en tant que délivreurs de services et leurs interactions directes avec les usagers/citoyens. » (Olivier de Sardan, 2009 :8). La mise en œuvre d'une gouvernance locale efficace ou performante « bonne gouvernance » au niveau de l'intercommunalité est la mise en place par les autorités locales d'un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus au travers desquels les différents acteurs locaux peuvent formuler leurs intérêts et leurs besoins, communiquer et exercer leurs droits et devoirs. Cela implique une participation effective de tous les acteurs, un flux d'informations transparent et des mécanismes de comptes rendu fonctionnels. Les actions de chaque acteur sont soutenues par un enjeu et un intérêt. (Crozier et Friedberg, 1977) considèrent qu'il faut se concentrer, non sur la fonction des acteurs ou des sous-systèmes au sein d'une organisation, mais sur les stratégies individuelles des acteurs. Si l'on veut comprendre les articulations entre les jeux des acteurs et le système d'action concret, il faut utiliser deux

modes de raisonnement : le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique. Comprendre le mode de gouvernance exercé par les élus amène à comprendre les articulations entre les jeux des élus et le système d'action concret dans le fonctionnement de l'intercommunalité du Mono.

1.2. Démarche méthodologique

Le cadre de la présente recherche trouve son fondement dans les constats issus des entretiens exploratoires et des observations qui sont faites. L'intercommunalité du Mono qui regroupe les six communes du Mono (Lokossa, Houeyogbé, Comé, Bopa, Athiémé et Grand Popo) fait partir des Etablissements Publics de Coopération Intercommunal qui fonctionnent au Bénin. Elle est mise en place depuis 2010 et intervient dans plusieurs domaines. Les analyses faites dans cette recherche se basent sur un corpus à partir d'une approche mixte dans les six communes qui a permis d'apprécier l'état de connaissance du GI-Mono par les acteurs de la société civile et de décrire le mécanisme du fonctionnement de l'intercommunalité ainsi que les pratiques des élus locaux dans la gestion de cette coopération afin de comprendre les raisons qui sous-tendent sa faible appropriation par les acteurs. Cette recherche a duré trois mois. Le groupe cible du présent travail est constitué de deux grandes catégories d'acteurs. Il s'agit des élus locaux, des élus communautaires, du personnel du GI-Mono, des agents des services déconcentrés de l'Etat d'une part, des acteurs de la société civile à savoir les responsables des Organisations Non Gouvernementales, des responsables des associations de développement, les leaders religieux (imam, prêtres, pasteurs, chefs traditionnels) d'autre part. Pour l'enquête qualitative, quarante-deux acteurs ont été interrogés. Il s'agit de dix (10) élus communautaires, de vingt (20) élus locaux, de trois (3) agents de l'intercommunalités et de neuf (9) agents de services déconcentrés. C'est la technique de choix raisonné qui a permis de les identifier. La taille de l'échantillon (42) est obtenue par la démarche inductive où le seuil de saturation des données recueillies a permis d'atteindre le nombre indiqué par catégorie d'acteurs. L'échantillon pour l'enquête quantitative est constitué des acteurs de la société civile dont quatre-vingt-dix-huit (98) personnes ont été sollicitées par la

technique de choix au hasard. Les techniques de collecte de données utilisées sont la revue documentaire, l'entretien semi directif et l'observation. Les résultats obtenus ont été traités par l'analyse du contenu et la méthode de tri-thématique pour les données qualitatives tandis que les données statistiques, ont été traitées par le logiciel spheX plus. Le modèle d'analyse utilisé est constitué de la configuration développementaliste de (Olivier de Sardan, 1995) et de l'analyse stratégique de (Crozier et Friedberg, 1977).

2. Résultats

2.1. Relation de pouvoir entre les différents organes du GI-Mono

Les décisions qui engagent la vie du GI-Mono sont prises au niveau de deux organes de l'institution. Il s'agit du conseil de communauté et le bureau exécutif. Le conseil de communauté constitué des dix-huit (18) conseillers de communauté est l'organe suprême où se prennent les décisions. Il se réunit tous les trimestres sur convocation du président. La plupart des décisions prises, concerne l'approbation des accords de partenariat, des projets mises en œuvre, la validation des plans d'actions et budgets annuels ainsi que les rapports d'activités et financiers de l'institution. Le bureau exécutif du conseil de communauté du GI-Mono constitué des maires des six (6) communes est structuré de façon suivante : un président, trois vice-présidents, un secrétaire général et un trésorier général. Il exécute les décisions prises au niveau du conseil de communauté et anime la vie de l'association. Il se réunit au moins une fois par mois. Le bureau exécutif du GI-Mono n'exécute pas seulement les décisions du conseil de communauté mais prend aussi des décisions qui engagent la vie de l'institution. Quand il y a des urgences, le bureau n'attend pas le conseil de communauté avant de prendre des décisions. C'est le bureau qui entretient et gère les relations avec les partenaires, négocie d'autres partenariats et décide des orientations à donner aux projets et à d'autres actions. C'est ce qu'a confirmé un élu local en ces termes : « En réalité, les grandes décisions sont prises au niveau des maires dans le bureau exécutif. Nous allons au conseil de communauté seulement pour donner notre approbation. Même si on oriente autrement les décisions ou les projets, et que cela ne cadre pas avec les avis des Maires et les orientations des partenaires, ça ne passera pas ».

(Entretien du 23/05/19 avec un élu communautaire d'Athiémé). Il ressort de ces données que le conseil de communauté est l'organe suprême où les délibérations des décisions sont faites mais le bureau exécutif constitué des maires joue un grand rôle dans l'orientation de ces décisions. Ce sont les maires qui guident et orientent les décisions au niveau de GI-Mono. Les décisions prises au niveau de ces deux organes ne sont pas souvent ou totalement partagées avec les autres acteurs de la chaîne. Tous les conseillers communaux (membre du conseil de communautaires ou non) sauf les maires rencontrés dans le cadre de cette recherche ont évoqué le problème d'asymétrie d'informations entre les maires et les autres conseillers communaux. Un élu local de Houéyogbé s'est exprimé en ces termes. « Très peu d'informations nous sont données au niveau du conseil communal sur le fonctionnement de notre intercommunalité et là où je suis présentement, je ne peux pas vous dire exactement quels sont les projets exécutés par GI-Mono et quels sont les partenaires qui financent ces projets. Et pourtant je suis un représentant de la population qui vote un budget pour ça ». (Entretien du 12/06/19 avec un élu local de Houéyogbé). Cette affirmation est confirmée par un agent de la direction exécutive de l'intercommunalité. « Notre institution est confrontée à un problème de partage d'informations. Normalement ce sont les maires qui doivent relayer les informations du bureau exécutif au conseil de communauté et au conseil communal mais ce n'est pas souvent le cas et cela nous met en difficulté car nous n'avons pas souvent l'accompagnement qu'il faut des conseillers communaux lors de nos interventions dans les communes. Nous faisons notre devoir de rappeler aux Maires, le rôle capital que sont les leur dans la gestion des informations mais ce n'est pas encore le cas ». (Entretien du 08/06/19 avec un agent de la direction exécutive).

2.2. Un GI-Mono peu connu des citoyens

Les années 2008 et 2010 ont vu s'accélérer l'institutionnalisation de l'intercommunalité du Mono. Depuis dix ans d'exercice, deux programmes ont été exécutés dans le domaine de l'assainissement, deux projets l'un dans la protection de l'enfant et l'autre dans la fiscalité. Les programmes d'assainissement ont permis de délivrer des services au profit des populations notamment les constructions des latrines publiques ; l'aménagement de six sites de regroupement et de

traitement des déchets solides repartis dans les six communes ; la mise en place des poubelles publiques et de système de pré-collecte. Dans le domaine de la protection des enfants, des actes de naissance ont été délivrés aux enfants scolarisés sans acte de naissance et des appuis scolaires ont été donnés aux enfants démunis. Malgré ces services rendus à la population, peu d'acteurs connaissent bien GI-Mono. Les données recueillies sur le terrain montrent que sur quatre-vingt-dix-huit acteurs de la société civile interrogés, 54% ne connaissent pas GI-Mono. 29% des acteurs connaissent GI-Mono mais comme une structure de pré-collecte et 17% des acteurs savent que c'est un regroupement des six communes du Mono. De ceux qui la connaissent comme coopération des communes du Mono seul 4% maîtrisent ces domaines d'intervention. Cette dernière catégorie d'acteurs affirme avoir cette connaissance grâce aux élus communautaires et d'autres acteurs qui connaissent bien GI-Mono. Les acteurs qui confondent GI-Mono à une structure de pré-collecte justifient leur connaissance par le fait qu'ils n'ont jamais entendu parler de cette structure en dehors de ceux qui viennent ramasser les ordures et de plus ils voient les logos de GI-Mono sur les poubelles publiques, les véhicules et tricycles utilisés dans la collecte des déchets. C'est par le biais de ce service que ce groupe d'acteurs connaissent GI-Mono. Ils ont aussi affirmé que personne y compris les agents de pré-collecte ne leur a jamais expliqué que GI-Mono est une coopération des communes du Mono.

En dépit des services rendus aux populations, l'intercommunalité du Mono est mal connue des acteurs des communes du Mono. Etant dans la sphère locale, on se doit alors de se poser la question comment le citoyen est-il impliqué dans le fonctionnement de cette structure ?

2.3. Rôle du citoyen dans les prises de décisions au niveau du GI-Mono

Dans la structuration du GI-Mono, il est mis en place des groupes de travail thématiques qui constituent des bras techniques à la direction exécutive pour l'opérationnalisation des projets de l'intercommunalité. Ils conseillent, orientent et accompagnent dans la mise en œuvre des projets. Ils se réunissent par trimestre ou par semestre selon le budget prévu par le projet qui assure son fonctionnement. Théoriquement, ces groupes de travail devraient être constitué des élus communaux, des

services déconcentrés de l'Etat, des ONG intervenants dans le domaine, des PTF qui ont financé le projet, des usagers/bénéficiaires du projet. Des cinq groupes de travail installés seuls deux ont pris en compte dans leur constitution les usagers/bénéficiaires à savoir le groupe de travail protection de l'enfant et le groupe de travail gestion des déchets. Ce dernier est le seul groupe encore fonctionnel au moment des collectes des données. Celui de la protection de l'enfant ne fonctionne plus parce que le projet de protection des enfants financé par Plan Belgique à travers l'ONG ESAM est arrivé à terme. Le seul qui est encore fonctionnel dit-on s'est réuni quatre fois pendant les quatre dernières années soit 4 fois sur les 8 prévus.

En dehors des groupes de travail, il est prévu que des informations sur l'intercommunalité soient données aux populations lors des sessions de redditions de compte que les maires organisent dans leur commune afin de partager avec les citoyens les objectifs de l'intercommunalité, son fonctionnement et les défis à relever. La reddition de compte est l'aboutissement d'un processus de planification des actions de développement et de leur mise en œuvre. Au cours de la mise en œuvre et à la fin, on fait des comptes rendus d'abord aux organes délibérants, et ensuite aux populations. La reddition de compte n'est pas un bilan, car elle donne lieu à des questions et des débats sur les décisions et les actions des élus. C'est une action qui suscite une réaction, un feedback de la part des populations. Les réactions peuvent être positives comme négatives. L'essentiel est d'en tirer leçon pour une amélioration de la gestion des affaires publiques locales. Dans ce cas elle va permettre de recevoir l'adhésion de la population et leur accompagnement dans le fonctionnement de l'intercommunalité ainsi que dans la mise en œuvre de ses projets. Mais malheureusement les maires ne le font pas. Les propos d'un agent de la direction exécutive du GI-Mono sont assez illustratifs : « Nous avons toujours rappelé et insisté que les maires inscrivent GI-Mono à l'ordre du jour lors des sessions de reddition de compte organisées dans les communes pour expliquer l'intercommunalité à la population, mais seule une commune à savoir la commune de Bopa l'a fait mais comment, sous forme d'annonce. Cela fait que la population ne s'approprie pas ce regroupement. Les maires le savent bien mais ils ne cherchent pas à corriger les choses. » (Entretien du 27/06/19 avec un agent de la direction exécutive du GI-Mono). Il

ressort de ces données que des mécanismes (les groupes de travail et les sessions de reddition de compte à la population) sont prévus pour impliquer les citoyens et d'autres acteurs dans la gestion de l'intercommunalité du Mono mais ces mécanismes ne sont pas fonctionnels. Tous les groupes de travail n'ont pas pris en compte les citoyens/bénéficiaires et ne sont pas non plus tous fonctionnels faute de budget. Les sessions de reddition de compte dans les communes qui pouvaient servir à faire participer la population dans la gestion de l'intercommunalité ne sont pas organisées.

3. Discussion

L'intercommunalité est un pouvoir local qui doit fonctionner selon les principes de la décentralisation à savoir la gouvernance locale et la démocratie locale car elle a pour objectif principale de contribuer au développement local des communes. Dans ce cadre, la mobilisation de tous les acteurs autour de la définition et de la réalisation des projets de développement local est indispensable. Pour (Deberre, 2007 : 46) le développement local est : « Un mouvement aux dimensions culturelle, économique et sociale, qui cherche à augmenter le bien-être d'une société, à valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui l'occupent ».

3.1. Influence des maires dans la prise des décisions au niveau GI-Mono

Un flux d'information transparent et par des mécanismes fonctionnels est un gage de la gouvernance locale qui permet une participation de tous les élus dans les prises de décisions et dans la gestion des institutions locales (Hurand, 2008). La circulation de l'information est sans aucun doute un élément vital qui a un rôle essentiel dans le processus de prise de décision tant au niveau des grandes décisions stratégiques qu'au niveau des décisions opérationnelles. Les maires gardent souvent cette information et privent les autres élus des informations liées aux décisions et aux actions du GI-Mono. Ce fait confirme les propos de Gaxie qui affirme : « Les problèmes de la coopération intercommunale sont pour l'essentiel gérés et même monopolisés par les principaux élus et paraissent bien ésotériques au plus grand nombre. Même les conseillers municipaux ne sont pas

toujours informés des projets et des décisions des groupements de coopération par les délégués de leur commune » (Gaxie, 1997 : 31). En cherchant à détenir certaines informations que les conseillers communaux n'ont pas, les maires accroissent leur propre pouvoir et restreignent celui des conseillers dans la prise des décisions (Crozier et Friedberg, 1977). Le pouvoir des maires dans les prises de décisions dépend donc de la prévisibilité de leur comportement : moins ils sont soumis à des règlementations, moins ils seront prévisibles et plus ils auront plus de pouvoir. Cela permet aux maires de monopoliser l'intercommunalité du Mono dans les prises de décisions et dans sa gestion. Cette analyse rejoint la remarque faite par Le Saout qui affirme : « Fortement corrélés au rythme des réformes qui a d'ailleurs été très soutenu depuis une vingtaine d'années, les travaux de recherche sur l'intercommunalité forment maintenant un corpus relativement solide d'analyses pluridisciplinaires qui montrent bien que les élus locaux et plus encore les maires maîtrisent l'intercommunalité au point d'en être les principaux acteurs » (Le Saout, 2012 : 11-12). Le pouvoir de décision au niveau du GI-Mono est détenu par les maires. Ils décident, contrôlent le processus de décisions et gardent parfois les informations à leur niveau. Ils gèrent GI-Mono à leur guise et sont ainsi les principaux acteurs de cette coopération qui vise pourtant le développement local des six communes du Mono. Au fur et à mesure qu'ils parviennent à « domestiquer » l'institution intercommunale, les élus locaux semblent se satisfaire d'un mode de gestion qui cantonne la communauté dans son rôle de prestataire de services aux communes et la constitue en domaine réservé des maires (Desage, Guéranger, 2011). Si les décisions sont monopolisées par les maires, qu'en sera-t-il pour les services rendus aux citoyens ?

3.2. L'intercommunalité du Mono sans le citoyen.

L'aspect participatif de la démocratie locale peut être situé dans une échelle à quatre niveaux à savoir l'information, la consultation, la concertation et la participation. (Hurand, 2008). De ces quatre niveaux, l'information est la condition nécessaire mais non suffisante de la participation politique. C'est l'information qui conditionne les autres niveaux. Mais au niveau de l'intercommunalité du Mono, cette information est absente, mettant ainsi à mal la consultation, la

concertation et la participation des citoyens et des services déconcentrés dans le développement de l'intercommunalité. Les mécanismes prévus à savoir : les groupes thématiques et les sessions de reddition de compte à la population par les maires ne sont pas fonctionnels. Gaxie affirme : « Mais, même si la coopération intercommunale commence à devenir plus visible pour une partie de la population, elle demeure avant tout l'affaire des élus. Les EPCI sont souvent mal connus et leur fonctionnement est relativement opaque pour les non-initiés. Les citoyens se tiennent et sont tenus à l'écart de leur gestion ». (Gaxie, 1997 :30). A cet effet, la démocratie locale est mise à mal dans la gestion de l'intercommunalité. Dans ces conditions, Desage et Guéranger, montrent que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) n'ont ni les moyens de réaliser des économies d'échelle, ni ceux de déployer des politiques redistributives sur leur périmètre de « solidarité ». L'EPCI n'est plus un outil de développement local mais un guichet auprès duquel les élus vont chercher à maximiser l'obtention de ressources pour leur commune (Desage, Guéranger, 2011). On rejoint ici les réflexions de Olivier de Sardan qui parle « d'écart entre normes et pratiques ». Pour lui, « s'il est un point commun à l'abondante littérature portant sur l'Etat, les administrations et les services publics en Afrique, c'est bien le constat d'écarts importants entre les normes officielles qui régissent ces institutions et les comportements réels de leurs agents. (Olivier de Sardan, 2008 :4). Ces pratiques des maires qui consistent à gérer l'intercommunalité en dehors des citoyens ne relèvent pas de l'anomie, du désordre, ou du hasard, elles sont régulées, organisées, structurées. Ce raisonnement va dans la même logique que l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg. On constate alors que l'issue des jeux des élus est relativement imprévisible, ils s'écartent souvent de manière significative du rôle qu'ils doivent jouer. Les acteurs agissent pour améliorer leur capacité d'action et/ou s'aménager des marges de manœuvre. Les projets des acteurs sont rarement clairs et cohérents, mais le comportement n'est jamais absurde. Il a toujours un sens intrinsèque. Il peut jouer avec son rôle, se permettre des écarts par rapport aux règles sociales ce qui montre qu'il y a une différence entre les objectifs de l'organisation et ceux des individus (Crozier et Friedberg, 1977). Ces comportements des maires montrent clairement qu'ils ont un intérêt à

ce que les citoyens ne soient pas impliqués dans la gestion de l'intercommunalité du Mono. C'est pourquoi ils écartent la société civile de la prise des décisions concernant l'intercommunalité. Ces faits expliquent et sous-tendent les résultats sur l'état de connaissance de GI-Mono par les populations.

Il en résulte que la gouvernance au niveau de l'intercommunalité du Mono reste dans les mains des maires sans partage du pouvoir. De notre point de vue, on se pose la question de savoir s'il pouvait en être autrement? En faisant une rétrospective du processus de la décentralisation, on note que les réformes de décentralisation ont été largement menées et contrôlées par l'administration centrale. La population locale ne s'est pas réellement appropriée la réforme afin de veiller à ce que l'esprit de la décentralisation soit respecté, que les dispositions juridiques formelles reflètent ses préoccupations et les réalités dans lesquelles elle vit et que ces dernières soient appliquées. Le faux pas est ainsi fait dès la base dans le processus des réformes de décentralisation, ce qui fragilise inévitablement toutes autres institutions locales basées sur ces réformes. Pour y parvenir, la population doit acquérir un certain nombre de compétences et d'aptitudes, en particulier une bonne compréhension des textes relatifs à la décentralisation. La réalisation de cette condition est un défi majeur de la décentralisation.

Conclusion

L'intercommunalité rime avec la mise en œuvre de la décentralisation. Elle est au cœur des questions liées à l'émergence des pouvoirs locaux et par ricochet au développement local. Elle est un instrument de la décentralisation qui peut contribuer au développement local à condition qu'on s'en serve. Desage et Guéranger diront « L'intercommunalité comme la démocratie sont des affaires trop sérieuses pour être laissées aux seuls élus. » (Desage et Guéranger, 2011 :229). Depuis sa mise en place, le développement de l'intercommunalité du Mono n'est plus une chose aisée. Malgré dix ans d'exercice et plusieurs services rendus à la population dont certains gratuits, l'intercommunalité du Mono demeure mal connue des acteurs communaux. Très peu d'acteurs connaissent cette structure intercommunale ainsi que ses domaines de compétences.

L'information qui doit s'inscrire dans une dynamique tendant vers une plus grande exigence de gouvernance est mise à mal. Aucun mécanisme n'est fonctionnel pour impliquer la société civile/les citoyens dans les prises de décisions. La démocratie locale est ainsi limitée à celle des élections, et l'intercommunalité prend les traits d'un simple guichet destiné à des citoyens consommateurs. L'information, la sensibilisation, la formation, par lesquelles les élus sont capables de donner du sens aux politiques qu'ils mènent, d'assurer la transparence de leurs actions et de permettre aux citoyens de s'en approprier les enjeux de l'intercommunalité sont écartées par les maires. Il est bien vrai que certains mécanismes sont prévus afin d'impliquer les citoyens et les services déconcentrés de l'Etat dans le fonctionnement de l'intercommunalité, mais ces derniers ne sont pas fonctionnels. Ainsi le dialogue entre les acteurs locaux et la coopération intercommunale est très faible. Les rapports entre les élus et les citoyens n'existent pratiquement pas. La plupart des projets exécutés sont élaborés et mis en œuvre sans les acteurs locaux. L'adhésion à un véritable « *pacte civique* », appuyé sur le travail commun des élus, des organisations et des habitants pour une transformation durable de la société, par l'implication de tous est fragilisée. L'intercommunalité du Mono est donc gérée comme une organisation « *verticale* » des pouvoirs locaux. La gouvernance locale qui désigne les interactions entre les différents acteurs au niveau local, allant des autorités locales et des représentants de la société civile au secteur privé est presque inexistante. Elle fonctionne comme un pouvoir différent du pouvoir local. L'intercommunalité du Mono est une belle promesse de développement local, qui doit être également une promesse pour la démocratie locale et la gouvernance locale.

Références bibliographiques

Crozier Michel & Friedberg Erhard. (1977), *L'Acteur et le système*, Editions du Seuil, Points/Politique, Paris.

Deberre Jean-Christophe, (2007), « Décentralisation et développement local », *Afrique contemporaine*, 2007/1 n° 221, p. 45-54. DOI : 10.3917/afco.221.0045.

- Djekouri Badjo Jeanie** (2003), *Les collectivités territoriales à l'épreuve de la coopération décentralisée. Approche juridique et évolution pratique d'un nouveau type de partenariat entre la France et la Côte d'Ivoire*. Thèse de doctorat en droit, Université René Descartes, Paris V.
- Fabien Desage et David Guéranger.** (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 247 p
- Gaxie Daniel.** (1997), « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », in *l'intercommunalité, bilan et perspectives* ; Paris, PUF-CURA P, pp. 25-49.
- Greffé Xavier.** (2002), *Le développement local*, Edition de l'Aube, Collection Bibliothèque des territoires, 199 p.
- Hurand Anne.** (2008), « Enjeux et limites de la démocratie locale », Paris, 21p.
- Mambo Paterne Y.** (2009), *Droit et ville en Afrique : étude de la décentralisation ivoirienne en matière d'urbanisme*, Paris, l'Harmattan, 546p.
- Le Saout R.émy.** (2012), « Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales », Rennes, PUR, 2012, pp. 207-225.
- Olivier de Sardan Jean-Pierre.** (1995), *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Karthala, 287p.
- Olivier de Sardan Jean-Pierre.** (2008), *A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique*, Discussion Paper No 5, 25p.
- Olivier de Sardan Jean-Pierre.** (2009), *Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest*, Working Paper No 4, 59p.
- Torre André** (2015). *Théorie du développement territorial*. Géographie, économie, société, 17(3), 273–288.
<https://doi.org/10.3166/ges.17.273-288>