

Dualité Satisfaction/Insatisfaction De La Tutelle Participative Préfectorale Des Elus Municipaux A Parakou

[Duality Satisfaction/Dissatisfaction Of The Prefectural Participatory Supervision Of Municipal Elected Officials In Parakou]

Dr. Rodrigue Sèdjrofidé Montcho

Département de Sociologie-Anthropologie/Université de Parakou (République du Bénin), Maître-Assistant du
CAMES, robachims9@gmail.com, BP : 30 Allada (Bénin), 00229 95800845 ou le 00229 95800845



Résumé – Le pouvoir de tutelle vise une harmonie entre logiques Etat et infra-Etats dans une perspective de bonne gouvernance et de production du développement local. Mais dans l'exercice de ce pouvoir, la logique juridique apparaît plus dominante que celle participative disjoignant ainsi bien des potentialités des acteurs. La présente recherche vise à analyser les facteurs de satisfaction/insatisfaction du dispositif participatif des élus municipaux de Parakou par rapport à l'exercice du pouvoir de tutelle de la Préfecture du Borgou au Bénin. Pour atteindre cet objectif, il est adopté une démarche mixte autour d'une cinquantaine d'acteurs-clés de la gouvernance locale. C'est par les techniques d'échantillonnage à choix raisonné et systématique que le questionnaire et le guide sont utilisés comme outils de collecte des données.

Il apparaît que bien le dispositif légal d'exercice du pouvoir de tutelle de la Préfecture comporte dans son opérationnalisation bien des limites du fait de la faible intégration des représentations sociales des élus municipaux. Dans le dispositif participatif existant, il existe des facteurs de satisfaction et d'insatisfaction révélés par les élus municipaux.

Mots clés – Tutelle préfectorale, satisfaction/insatisfaction, élus municipaux, participation, Parakou.

Abstract – The supervisory power aims at a harmony between state and infra-state logic in a perspective of good governance and production of local development. But in the exercise of this power, legal logic appears more dominant than participatory one, thus disjoining many of the potentialities of the actors. This research aims to analyze the factors of satisfaction / dissatisfaction of the participatory system of elected municipal officials in Parakou in relation to the exercise of supervisory power of the Borgou Prefecture in Benin. To achieve this objective, a mixed approach has been adopted around fifty key players in local governance. It is through reasoned and systematic choice sampling techniques that the questionnaire and guide are used as data collection tools.

It appears that the legal system for exercising the supervisory power of the Prefecture has many limits in its operationalization due to the weak integration of the social representations of elected municipal officials. In the existing participatory system, there are factors of satisfaction and dissatisfaction revealed by elected municipal officials.

Keywords – Prefectural supervision, satisfaction / dissatisfaction, municipal officials, participation, Parakou.

I. INTRODUCTION

La performance du processus de décentralisation implique une meilleure opérationnalisation des principes de la bonne gouvernance. Au cœur de ce processus se trouve en bonne place la participation qui mobilise et motive les acteurs à tous les niveaux du processus. N'est-ce-pas pourquoi le principe de subsidiarité suggère que la responsabilité d'une action publique soit conférée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même ?

Comme le souligne Goxe, la nouvelle « gouvernance » s'oppose nettement à un mode de gouvernement central et autocratique, à un gouvernement de la règle, imposé par l'Etat de manière unilatérale (Goxe, 2007, p. 152). Dans cette dynamique, le pouvoir de tutelle a l'obligation d'inventer et de mettre en œuvre des mécanismes participatifs producteurs du développement local. Mais à l'épreuve des faits, la collectivité locale considérée comme acteur incontournable pour la conduite d'actions de développement local n'a pas donné les résultats escomptés (Moussa Ka (2009). C'est dire qu'en dehors de ces facteurs de satisfaction, il existe bien d'autres d'insatisfaction qui sont liés notamment au dysfonctionnement dans la gestion compromettant ainsi les efforts de développement local. Ils proviennent généralement des acteurs chargés de la gestion des collectivités territoriales mais aussi du manque d'appui de l'Etat. Spécifiquement, le manque de cohésion observée au sein des autorités politico-administratives entrave l'exécution des opérations de développement de type collectif. Cette situation est généralement passée sous silence par les acteurs alors qu'elle doit être considérée comme une contrainte à résoudre (A. Nasser 2010). Car, selon F. Kouma, le plus souvent, les relations entre les Maires et le Préfet sont parfois conflictuelles. En effet, l'étude technique des dossiers soumis à l'appréciation des services du Préfet fait parfois objet de procédures inopérantes (F. Kouma, 2004). Comme on peut en déduire, l'Etat central qui a l'obligation d'accompagner les collectivités locales en double harmonie avec ses orientations globales et les spécificités non exclusives n'arrivent toujours pas à assurer pleinement sa fonction d'où la nécessité d'interroger la performance du pouvoir de tutelle telle que perçue par les élus locaux. En effet, dans l'exercice de ce pouvoir dans la ville de Parakou, on constate un positionnement stratégique des acteurs lequel contient bien des limites. Le pouvoir de tutelle préfectorale dans sa double fonction de contrôle de légalité et d'assistance-conseil privilégie les procédures légales que celles participatives relevant de l'assistance-conseil.

Dans la municipalité de Parakou, les représentations des acteurs bénéficiaires et/ou producteurs de la tutelle constituent d'importants enjeux compte tenu de leur différent positionnement. Il importe alors d'analyser les mécanismes mis en place qui font de la tutelle préfectorale un outil fécond du développement local.

En quels termes se présente le dispositif participatif d'exercice du pouvoir de tutelle en ce qui concerne l'interaction entre la préfecture du Borgou et les élus municipaux de la Commune de Parakou ?

La présente recherche vise à analyser les facteurs de satisfaction/insatisfaction du dispositif participatif des élus municipaux de Parakou par rapport à l'exercice du pouvoir de tutelle de la Préfecture du Borgou au Bénin.

II. MATÉRIELS ET MÉTHODES

1.1. Techniques de collecte et échantillonnage

Pour atteindre cet objectif, il est adopté une démarche à dominance qualitative même si bien des données quantitatives s'y greffent pour renforcer l'analyse. Les données sont collectées en utilisant les techniques de questionnaire et d'entretien auprès d'un échantillon de 50 composée de toutes les catégories d'acteurs de la gouvernance locale à Parakou identifiée par les techniques d'échantillonnage à choix raisonné et systématique (voir tableau I).

Groupe cible	Taille	Techniques échantillonnage	Outils de collecte
Maire	01	Choix raisonné	Guide d'entretien
Conseil municipal	13	Systématique	Questionnaire
Secrétaire général de la mairie	01	Choix raisonné	Guide d'entretien
Chargé mission (mairie)	01	Choix raisonné	Guide d'entretien
Société civile	08	Choix raisonné	Guide d'entretien

Chefs de quartiers	08	Choix raisonné	Guide d'entretien
SG/Préfecture	01	Choix raisonné	Guide d'entretien
Chargés/mission (préfecture)	02	Choix raisonné	Guide d'entretien
Usagers	15	Choix raisonné	Guide d'entretien
Le préfet	01	Choix raisonné	Guide d'entretien
Total	50	-	-

Source : Montcho R., 2018.

La taille de l'échantillon est retenue pour l'approche qualitative après avoir atteint le seuil de saturation. Mais pour celle quantitative, c'est en prenant la moitié plus un du nombre total des membres du Conseil municipal et en appliquant la technique systématique sur la base de leur liste alphabétique que l'échantillon est déterminé.

Pour analyser les données, cette recherche s'est accentuée sur la combinaison de deux approches théoriques. Il s'agit de la théorie des deux facteurs de satisfaction/insatisfaction de Frederick Herzberg (1968) et du modèle d'analyse stratégique de Crozier et de Friedberg. Il s'est agi de montrer que Selon les facteurs qui conduisent à la satisfaction dans le travail sont différents de ceux qui conduisent à l'insatisfaction. Selon Herzberg, l'organisation du travail doit par conséquent apporter une réponse satisfaisante aux deux séries de besoins pour, d'une part, éviter le mécontentement et d'autre part, développer la satisfaction. C'est pourquoi, il a été combiné à cette approche théorique celle de l'analyse stratégique dans le cadre de cette recherche. En effet, les relations de tutelle sont des relations de pouvoir. Il importe alors de privilégier les choix stratégiques des acteurs. Cet emprunt théorique permet d'expliquer les positionnements stratégiques des acteurs dans la mise en œuvre du pouvoir de tutelle en matière de décentralisation entre la Commune de Parakou et la Préfecture du Borgou. De même, le diagnostic du dispositif participatif a été fait par rapport à l'exercice de la tutelle préfectorale du département du Borgou.

1.2. La commune de Parakou comme cadre de la recherche

Capitale régionale du Nord Bénin, la ville de Parakou (chef-lieu de la commune de Parakou) est située au centre de la République du Bénin à 407 km de Cotonou. Elle constitue un important carrefour des grands axes routiers (Cotonou-communes et pays de l'hinterland) ; c'est surtout le terminus de la voie ferrée qui quitte Cotonou, capitale économique du Bénin.

Parakou est une commune à statut particulier constituée de trois (03) arrondissements et 57 quartiers de ville. La commune est administrée par un conseil municipal de 25 membres ayant à sa tête le Maire. A sa charge, des services techniques, services déconcentrés de l'Etat, Parakou est le chef-lieu du département du Borgou et, en cette qualité, abrite des directions départementales et beaucoup d'agences régionales.

Avec une population de 254 254 habitants (RGPH4), la commune de Parakou compte 20 142 ménages dont 7 189 ménages ruraux, soit 32,14%. La taille moyenne des ménages est de 11,4 personnes. La taille des ménages ruraux est de 8,6 personnes. La commune de Parakou abrite plusieurs groupes linguistiques: Batonou (29,4%), Fon (18,7%), Dendi (15,4%), Yoruba (14,9%), Otamari (5,4%), Yom et Lokpa (5,1%), peuhls (4,4%), Adja (2,9%) et autres (3,8%).

Le présent travail s'inscrit dans une dynamique de mise en relief des représentations sociales par rapport au pouvoir de tutelle. Cette étude de cas pourrait permettre de faciliter la mise en œuvre des politiques de bonne gouvernance. Le choix de Parakou s'explique aussi par le fait que c'est une ville en pleine évolution à visage cosmopolite et dont les structures décentralisées s'enchevêtrent constamment avec les différentes réformes opérées par l'administration centrale.

III. RÉSULTATS

3.1. La tutelle en question dans le contexte de décentralisation au Bénin

Dans l'actuel contexte de décentralisation, les communes « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Toutefois, le Préfet est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans son département. Il « exerce la tutelle des collectivités territoriales et le contrôle de la légalité de leurs actes » et ce, dans les conditions fixées par la loi (Loi 97-028, art. 13 et 14). Le contrôle de tutelle comporte deux (2) fonctions essentielles : l'assistance conseil et le contrôle de légalité (Loi 97-029,

art. 142). Dans le cadre de l'exercice de son autorité, le Préfet dispose de deux (2) moyens pour obliger le Maire ou le Conseil Communal à se conformer à la légalité : il peut annuler les actes pris et il peut se substituer à l'autorité communale (Loi 97-029, art. 142). Le préfet représente l'Etat et détient le pouvoir exécutif (c'est le représentant de chaque ministre). Il est chargé d'exercer un contrôle sur les actes des collectivités locales. A l'étape actuelle de notre processus de décentralisation, l'État ne délègue pas dans les communes de représentants dotés de compétences générales, comme les préfets dans les départements. C'est pourquoi, le maire bien qu'étant élu, bénéficie d'une « double casquette » : il est à la fois agent de l'État et agent de la commune en tant que collectivité territoriale.

En tant qu'agent de l'État, sous l'autorité du préfet, le maire remplit des fonctions administratives dont notamment :

- la publication des lois et règlements ;
- la légalisation des signatures.

Sous l'autorité du procureur de la République, il exerce des fonctions dans le domaine judiciaire : il est officier d'état civil et officier de police judiciaire.

En tant qu'agent exécutif de la commune :

- il est chargé de l'exécution des décisions du conseil municipal et agit sous contrôle de ce dernier. Il représente la commune en justice, passe les marchés, signe des contrats, prépare le budget, gère le patrimoine communal ;
- il exerce des compétences déléguées par le conseil municipal et doit alors lui rendre compte de ses actes. Les délégations portent sur des domaines très divers (affectation des propriétés communales, réalisation des emprunts, création de classes dans les écoles, action en justice...) et sont révocables à tout moment.
- il est titulaire de pouvoirs propres. En matière de police administrative, il est chargé de maintenir l'ordre public.
- il est aussi le chef de l'administration communale. Il est le supérieur hiérarchique des agents de la commune et dispose d'un pouvoir d'organisation des services.

Comme on peut s'en rendre compte, l'administration communale est sous tutelle de l'administration préfectorale et s'insère dans le dispositif national dont le contrôle et le suivi des actions sont règlementés. Le pouvoir de tutelle vise alors deux logiques : favoriser les initiatives locales en fonction des orientations nationales. C'est là le rôle du préfet et du pouvoir de tutelle qu'il exerce. La relation de tutelle diffère de la hiérarchie. Le juge constitutionnel béninois l'a confirmé par sa décision DCC 11-064 du 30 septembre 2011 : « la tutelle, qui ne s'exerce que dans les cas et sous les formes prévus par la loi, ne comporte pas la possibilité de donner des ordres ». Mais cela n'implique pas que le maire peut tout faire. En cas de mauvaise gouvernance, surtout en situation de fautes lourdes (utilisation des fonds de la commune à des fins personnelles, faux en écritures publiques, vente ou aliénation abusive des biens domaniaux, etc.), le Maire peut être suspendu par le ministre chargé de l'administration territoriale et même révoqué par le Conseil des Ministres. Ici, le rôle du Préfet se limite à constater la faute lourde, à effectuer les diligences procédurales et à en rendre compte au ministre chargé de l'administration territoriale (Loi 97-029, art. 54-56) pour suite à donner.

Dans la pratique, le pouvoir de tutelle est parfois sous-estimé ou surestimé en fonction des représentations des acteurs ce qui explique le degré de satisfaction ou d'insatisfaction par rapport à son exercice.

3.3. Satisfaction/insatisfaction dans l'exercice du pouvoir de tutelle entre les élus municipaux de Parakou et la préfecture du Borgou

Le soutien aux actions de la Commune et l'harmonisation des actions locales avec celles de l'État sont le fondement du pouvoir de tutelle. Ce pouvoir s'exerce, entre autres, par rapport aux actes que prennent les communes concernant le budget, la planification du développement local, l'habitat et l'urbanisme, les infrastructures, l'éducation et l'action culturelle, la sécurité et les actions sociales, les services marchands et les investissements économiques conformément aux articles 82 à 108 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999, d'une part et l'article 19 de la loi N°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, d'autre part.

Pour apprécier la satisfaction ou l'insatisfaction de sa mise en œuvre, il importe de déceler le jugement et l'opinion exprimés sur le service expérimenté (Afnor, 2005). Par rapport à l'enquête quantitative, on retient que la majorité des acteurs municipaux

(pour une proportion de 66%) trouve c'est *très satisfaisant*, 30% de ces mêmes acteurs admettent que c'est *plutôt satisfaisant alors que les proportions respectives* de 3% et 1% admettent que c'est *peu satisfaisant* et *pas du tout satisfaisant*. Mais ces réponses sont l'arbre qui cache la forêt. Un entretien avec un conseiller donne la réponse suivante :

Permettez-moi de justifier un peu ma position, nous savons tous que la préfecture représente la présidence du département. Nous avons plusieurs plaintes à notre niveau..., il y a des situations qui ne relèvent pas de nos prérogatives... nous sommes obligés d'adresser des demandes au préfet, mais parfois j'ai l'impression qu'il y a un véritable tiroir pour caser nos lettres, c'est en cela que je dis nos relations avec le préfet ne sont pas trop satisfaisant. Le principe de la décentralisation passe par la satisfaction de nos administrés. Moi je suis élus politiquement à près tout. Conseiller C13.

Comme le montre ce verbatim, il y a bien des éléments d'insatisfaction liés à la tutelle du préfet. Ces éléments sont liés au retard dans l'exécution des prérogatives du préfet, dans l'analyse des actes comme l'approbation du budget, des contrats de prestation et ce que certains élus sous le vocable de « vraies fausses influences » visant des desseins de manipulations. En effet, l'étude technique des dossiers soumis à l'appréciation des services du Préfet fait l'objet d'une arnaque. Pour que le budget ou le compte administratif soit examiné, les collaborateurs du Préfet chargés de l'étude du dossier exigent que le Maire leur donne «quelque chose ». Celui qui ne se soumet pas à cette exigence verra son dossier «bloqué».

Mieux, il y a un déficit de l'apport des services déconcentrés de l'Etat dans leurs domaines respectifs de compétences qui est cependant nécessaire pour meubler tous les compartiments du contrôle de légalité. « *Le dispositif formel d'assistance au préfet dans son rôle de tutelle a exclu implicitement les responsables des services déconcentrés de l'Etat, Conseiller C8* ». Or, ces services déconcentrés sont les vrais experts dans leurs domaines respectifs d'intervention et sont mieux placés pour accompagner le préfet sur bien des sujets que les cadres des préfectures. La pratique actuelle du contrôle de légalité a corrigé cette insuffisance en tant qu'elle a institué, au niveau de chaque département, un comité de contrôle de légalité qui examine, avant toute décision du préfet, les actes soumis au contrôle de légalité. Ce comité, généralement présidé par le secrétaire général de la préfecture, comprend, entre autres, les Chargés Mission, certains responsables des services départementaux dont le nombre peut s'élargir en tant que de besoin. Il n'est pas nécessaire d'instituer une vice-présidence de ce comité. Il suffit de retenir que les Chargés de Mission puissent remplacer, dans leur ordre d'ancienneté au poste, le Secrétaire Général absent ou empêché. Il reste toutefois à assortir les travaux de ces comités d'une démarche rationnelle qui garantisse la qualité et la fiabilité de leurs propositions techniques en matière de contrôle de légalité dans le domaine administratif d'une part, budgétaire de l'autre. Il existe un ressentiment des élus municipaux par rapport aux résultats que la tutelle devrait apporter à la résolution des problèmes de la Commune de Parakou. En effet, des difficultés entravent de la tutelle préfectorale vis-à-vis de la gouvernance municipale, en dépit des efforts fournis par les acteurs. Parmi ces difficultés, on peut citer le manque de ressources, les conflits d'attribution, l'absence d'un plan cohérent de formation et difficultés de gestion des carrières, laxisme et corruption, la difficulté à mobiliser les ressources pour la mise de œuvre des projets du plan municipal de développement.

Face à ces difficultés à l'ambivalence des réponses apportées par rapport à la satisfaction ou l'insatisfaction de l'exercice de la tutelle, plusieurs interrogations notamment d'ordre sociologique persistent. Il importerait donc d'interroger les représentations des acteurs autour de l'exercice de la tutelle.

3.3. Représentations sociales par rapport à l'exercice du pouvoir de tutelle

Dans la pratique, les conseillers communaux font savoir que la tutelle ne remplit pas correctement la mission qui lui est assignée. *On peut dire que la tutelle ruine les communes et incite les maires à détourner les crédits au profit de celle-ci. Mieux, on a l'impression que les Maires sont les seuls à gérer (conseiller C6*. Tous les services sollicitent le soutien de la mairie pour leur fonctionnement, y compris ceux qui ne font rien pour aider le Maire dans l'exercice de ses fonctions. Pour arriver à leur fin, leurs demandes d'aide sont transmises au Maire via l'autorité de tutelle. Par ailleurs, la tutelle au niveau central se prête également à ce jeu d'arnaque des communes. *Pour moi (conseiller C6), les maires subissent des pressions et des abus de toutes sortes de telle manière que leurs budgets ne sont pas normalement exécutés surtout de la part de certains responsables de la tutelle.*

En dehors de la tutelle conventionnelle du Préfet, du Gouverneur et du Ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation, les interventions du contrôleur local des finances dans les budgets communaux, du centre local de la comptabilité matières, de l'agence de régulation des marchés publics dans les affaires communales peuvent être assimilées à une forme de tutelle. Ces différentes formes de tutelle paralysent ou mieux nuisent au fonctionnement des communes au Bénin. Les budgets votés au niveau des communes et visés par les Préfets doivent être revêtus du visa du Contrôleur régional des finances. A ce niveau, selon

ses dires, la commune concernée doit déboursier de l'argent pour accélérer le processus comme cela se passe habituellement aux finances, point de choc au niveau des acteurs de la décentralisation. Par ailleurs, au Bénin pour que les différents dossiers soient vérifiés au niveau du service régional des communes avant leur transmission au cabinet de l'administrateur pour visa, il faut débloquer «quelque chose» pour les agents de ce service, faute de quoi, les dossiers importants tels que les budgets risquent de traîner paralysant ainsi le fonctionnement de la commune. Si les élus municipaux ont leur niveau de satisfaction/insatisfaction par rapport à l'exercice du pouvoir de tutelle, l'administration préfectorale a la sien par rapport aux élus municipaux. En effet :

«... après plus d'une dizaine la décentralisation se renforce et se structure comme facteur de satisfaction. Mais il faut noter bien des motifs d'insatisfaction qui ne facilitent pas l'exercice du pouvoir de tutelle. Il s'agit de la faible capacité managériale des élus et des cadres communaux, leur faible niveau d'instruction et la méconnaissance des textes de lois sur la décentralisation. Les conseillers viennent d'horizons et de secteurs d'activités divers ; ils méconnaissent leur mission sur le terrain de la décentralisation et sur la gestion des pouvoirs. En effet, certains n'ont même pas été à l'école ou ont un niveau inférieur ne leur permettant pas une rapide assimilation ou compréhension des textes. Ces facteurs expliquent la faible qualité des dossiers soumis au pouvoir de tutelle et constituent des difficultés réelles. Cadre de l'administration préfectorale de Borgou.

Il apparaît de l'analyse combinée des éléments des données statistiques et du verbatim ci-dessus issu de l'entretien avec un cadre de l'administration préfectorale démontre que les difficultés liées à l'exercice du pouvoir de tutelle sont à la fois liées aux faiblesses de tous les acteurs. Mieux les acteurs se jettent mutuellement la pierre en fonction de leurs représentations différentielles comme quoi, « moi je joue ma partition, c'est l'autre qui ne joue pas la sienne ». Comme le souligne W. Doise et al. (1992), les représentations sociales sont des principes organisateurs des différences entre des prises de position individuelles. Dans le cas de la municipalité de Parakou, chaque acteur se positionne et développe des stratégies à son profit en fonction d'intérêts individuels ou collectifs. Face à ces positions différentielles, il importe d'interroger le dispositif participation de l'exercice du pouvoir de tutelle.

3.4. Diagnostic du dispositif participatif dans l'exercice de la tutelle préfectorale

En termes de participation, la typologie est riche et variée : participation simulée, participation passive, participation par consultation, participation par intérêt matériel, participation fonctionnelle, participation interactive et l'auto-mobilisation. Au regard des enjeux de la décentralisation, la participation par auto-mobilisation est la meilleure forme et durable. Or, les mécanismes de participation formels qui existent dans la commune de Parakou sont peu en rapport avec l'auto-mobilisation. Celles en rapport avec l'exercice du pouvoir de tutelle révèlent de l'institutionnel et du juridique et produisent peu d'auto-mobilisation. Mieux, l'administration préfectorale et les Représentants du Préfet auprès de la municipalité en dehors de leurs missions officielles exercent d'autres influences non officielles « pour soi » qui constituent des tendances lourdes auprès de la municipalité. C'est dire autrement qu'il y a bien des déficits de management participatif dans l'exercice de ce pouvoir de tutelle. Le constat qui est fait dans les Communes en général et celle de Parakou en particulier est le fort privilège accordé au contrôle de la légalité qu'aux enjeux de promotion du développement local comme le souligne cet enquêté :

Nous réclamons un mot d'ordre du préfet sur nos différents projets que nous lui avons élaboré à cet effet, nous avons définie des stratégies avec les chefs de quartiers mais comme vous le savez, nous sommes dans une société de Droit, de toutes les manières, nous attendons un OK du préfet. Conseiller C4 ».

Le Préfet est représenté ici comme celui qui applique les textes comme bon lui semble. Or, parmi les enjeux de la décentralisation, celui du développement à la base paraît le plus important. C'est donc dire que la revitalisation du processus de décentralisation, nécessite une tutelle pas aux tendances « juristes ». C'est-à-dire qu'il privilégie uniquement les textes mais qui accompagne davantage les collectivités locales. Une tutelle participative mettra alors l'accent sur des manuels de procédure de la tutelle, le renforcement de la collaboration entre les différentes entités de la décentralisation, l'apprentissage à la bonne gouvernance, etc. Car, le processus de décentralisation a davantage besoin de leaders qui fluidifient le développement local pour la communauté et non pour les acteurs institutionnels. Dans ce cadre, en dehors des matériaux juridiques, le dispositif est participatif est parfois source de performance. Mais comment fonctionne ce dispositif dans le contexte de l'exercice du pouvoir de tutelle dans la municipalité de Parakou. Quelle est la durabilité des mécanismes de participation mis en œuvre ? Quelle est la pertinence du pouvoir de tutelle s'il n'accompagne pas durablement les élus municipaux au développement et ne vise qu'à exercer une influence de nature dominatrice ?

Le tableau I permet de se rendre compte qu'il existe des mécanismes de participation au sein des structures préfectorales et municipales. Ces mécanismes formels ou informels ont leurs atouts et limites et sont à la base des facteurs de satisfaction et d'insatisfaction. Avec les éléments d'insatisfaction, il importe de s'interroger sur la performance du dispositif participatif.

Tableau I : Diagnostic du dispositif participatif de l'exercice du pouvoir de tutelle à Parakou

Facteurs Caractéristiques	Exercice du pouvoir de tutelle	
	Eléments de satisfaction	Eléments d'insatisfaction
Internes	Forces	Faiblesses
	Existence d'un dispositif légal et réglementaire ; Existence d'es Chargés de mission qualifiés comme relais entre Préfet et élus municipaux ; Renforcement des capacités financières et professionnelles des préfets et des Chargés de Mission ; Nomination de l'ancien SG de la Mairie comme Préfet du Borgou ; Existence de quelques expériences participatives (PNDCC, PSDCC, etc.) ; Fort engouement aux élections locales ; Existence de plans de développement municipal et autres outils de gestion participative ; Organisation des tournées préfectorales ;	Faible qualité des dossiers soumis au pouvoir de tutelle ; Faible niveau de certains élus municipaux et cadres préfectoraux ; Inexistence de manuels de procédures fonctionnels ; Faible internalisation des TIC ; Difficultés de mobilisation des ressources propres ; Déficit de participation des acteurs ; Insuffisance andragogique par rapport à bien des actions relatives au pouvoir de tutelle ; Instabilité des Maires à la tête du Conseil Municipal ; Faible capitalisation des atouts des services déconcentrés ; Guerre de leadership au sein des acteurs ; Incivisme fiscal ; Faible participation des acteurs locaux ; Difficulté d'opérationnalisation de la Gestion Axée sur les Résultats. Mauvaise perception des textes ; Ignorance des textes sur la décentralisation ; Faible internalisation des mécanismes de gouvernance locale.
Externes	Opportunités	Menaces
	Intercommunalité et Coopération décentralisée ; Proximité de la tutelle préfectorale ;	Politisations du système de gouvernance ; Décentralisation de la corruption ; Déficit d'éducation numérique et informatique des acteurs ;

Existence et plaidoyer de creusets associatifs (ANCB, ADCoB,) ; Disponibilité de cadres qualifiées dans les structures centrales ; Existence de la Politique Nationale de Décentralisation/Déconcentration (PONADEC) Contrôle et suivi des corps d'inspection et de contrôle ; Possibilité d'informatisation et de numérisation des services décentralisés et déconcentrés ; Disponibilité de la société civile ; Existence d'un instrument d'accompagnement financier appelé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ; Expertises des services déconcentrés ; Existence des plates-formes numériques ou des réseaux sociaux ; Liens sociaux entre les élus municipaux et les responsables de la Préfecture ; Intermédiaires des structures étatiques entre les services de la Préfecture et les élus municipaux	Renforcement de la gestion décentralisée par les Agences compte tenu des insuccès des collectivités territoriales ; Existence d'usagers de plus en plus exigeants ; Faible transfert des compétences ; Difficultés de mobilisation des ressources externes (partenaires et Etat)
--	--

Source : Montcho R., 2019

L'une des fonctions principales de la tutelle est la fonction facilitatrice qui ne consiste pas à se mettre à la place des élus, mais à mieux les aider à assurer le développement local au nom des principes de la bonne gouvernance locale. Comme le dit le proverbe malien, « l'étranger a de gros yeux, mais il ne voit rien ». Plus le pouvoir est proche, plus il est sensible et plus il exige de résultats. L'exercice du pouvoir au niveau local est contraignant compte tenu de la proximité et de la complexité des attentes des acteurs bénéficiaires. D'où l'importance du dispositif participatif du pouvoir de tutelle préfectorale pour accompagner les élus municipaux dans ce processus de management de la « chose publique » locale. Il s'agit d'une certaine sorte d'andragogie de la décentralisation et non de décisions imposées ou transmises « crues » parfois non comprises par les élus locaux. Bien des rapports de gestion municipale montrent que les élus commettent des erreurs par ignorance du contenu et de la portée des textes. Les rares tournées préfectorales dans la Municipalité ne permettent pas de résoudre les problèmes des élus. Il faudra davantage opérationnaliser le dispositif participatif à travers des mécanismes qui contraignent à la participation ou renvoie au management participatif. Très souvent, le Préfet joue au Chef, au gendarme là on en a pas besoin, au point parfois de se confondre comme un supérieur hiérarchique du maire ou des élus municipaux. Or, conformément au principe général suivant lequel « il n'y a pas de tutelle sans texte et au-delà des textes », la loi a encadré l'exercice de la tutelle par le Préfet. Pendant ce temps, bien des défis méritent d'être relevés : la présence de manuels de procédure et des mécanismes de gestion axée sur les résultats opérationnels, le respect des délais, l'auto-mobilisation des acteurs de développement local, etc.

IV. DISCUSSION

Le pouvoir de tutelle préfectorale s'il est institué, c'est compte tenu de la proximité qu'elle est supposée avoir avec les élus municipaux. La proximité physique, institutionnelle et politique de la tutelle préfectorale est une opportunité pour la municipalité de Parakou. Comme le souligne D. Talbot, la proximité géographique, au-delà de l'opportunité qu'elle représente, doit être associée à des proximités institutionnelle et organisationnelle pour produire du développement. Et c'est dans ces conditions que l'ensemble peut conduire à la création d'une gouvernance locale (Talbot, 2006). Elle aurait pu davantage favoriser le processus de développement local, si les dispositifs participatifs avait été plus en faveur de l'accompagnement que dans la perspective du contrôle de la légalité et de représentation unique de l'Etat. En effet, comme le souligne Baron, la gouvernance se caractérise par l'absence d'un acteur central de type hégélien, à l'instar de l'Etat qui devient dans notre cadre un acteur moins régulateur que médiateur. Cette absence justifie d'ailleurs le recours à ce nouveau terme pour rendre compte de l'émergence de coordinations dans lesquelles le pouvoir est plus une affaire de réseaux que de hiérarchie (Baron, 2003). Le pouvoir de tutelle préfectorale dans le contexte actuel où il n'y a qu'un seul niveau de décentralisation a l'obligation d'accompagner les élus dans la mobilisation des ressources propres et extérieures, des partenaires dans la double dynamique de coopération décentralisée et d'intercommunalité. Elle ne doit pas se contenter du seul contrôle de légalité et de son rôle de gendarme comme c'est souvent le cas. Elwert souligne d'ailleurs que les projets de décentralisation en Afrique reposent en règle générale sur le présupposé explicite que la trop grande centralisation des décisions politiques au sommet de l'Etat étouffe les initiatives politiques et économiques locales. Cette situation a même conduit certains auteurs à parler d'un << Etat commando >> (Kommandostaat) (Elwert 1990). Or, en décidant d'aller à la décentralisation l'Etat doit éviter le semblant de décentralisation ou la « centralisation » de la décentralisation qui s'objective implicitement à travers des mécanismes comme le pouvoir de tutelle. Car, la performance du pouvoir de tutelle implique une bonne gouvernance avec à la clé le respect la légalité et la primauté du droit, la participation des citoyens, la responsabilité et l'obligation de rendre compte, l'efficacité et l'efficience et la transparence. Le respect de ses principes incombe aussi à tout le dispositif d'exercice du pouvoir de tutelle. Mais combien de fois de fois, le préfet accompagne-t-il les mairies dans la mobilisation des Partenaires Techniques ? Comment arrive-t-il lui-même à rendre compte de ses activités aux élus municipaux qui donne du sens à son pouvoir de tutelle ?

Autant de questions et dont les matériaux d'insatisfaction ici collectés ont apporté des réponses montrant que l'Etat n'est pas « moins commando » à travers ce pouvoir de tutelle. Le nouvel enjeu de la décentralisation implique la nécessité de renforcer notamment la mission d'assistance-conseil à travers plusieurs mécanismes participatifs d'envergure. Car, in fine, la municipalité n'est pas un Etat dans un autre. L'Etat a l'obligation d'accompagner l'infra-Etat à accompagner l'Etat. En 1835, Tocqueville énonçait que « les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ». Ainsi, pour Tocqueville, la commune est le lieu par excellence où se fait l'apprentissage de la politique. Au regard du positionnement stratégique des acteurs (Crozier et de Freiberg, 1985) par rapport à l'exercice du pouvoir de tutelle, la dynamique participative est une perspective à davantage explorer dans une perspective de bonne gouvernance locale surtout face aux facteurs d'insatisfaction.

V. CONCLUSION

L'Etat central ne peut plus continuer à être hyperactif en ce qui concerne le processus de décentralisation. Il doit continuer à accompagner les collectivités locales dans le sens d'une autonomie productive. La présente recherche structurée autour de la tutelle préfectorale participative a permis de mettre à l'évidence les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces des mécanismes participatifs dans l'exercice du pouvoir de tutelle dans la préfecture du Borgou avec comme espace de réflexion la municipalité de Parakou. Des facteurs de satisfaction et d'insatisfaction identifiés, il apparaît que le dispositif légal d'exercice du pouvoir de tutelle de la Préfecture comporte dans son opérationnalisation bien des limites du fait de la faible intégration des représentations sociales des élus municipaux et du déficit de participation. Le dispositif participatif existant mérite d'être renforcé.

RÉFÉRENCES

- [1] ALI Almouate Abdoul Nasser, (1997), *Le Contrôle de Gestion Municipale*, PUF, Paris, 3^{ème} édition, 406 p.
- [2] ANAGO, R. K. 8., 2009, *Les déterminants de la participation aux activités communautaires au Bénin*, mémoire de master, IREEP.
- [3] ATKINSON Rob, (1998), « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p-p. 75-83, p. 75

BEC Jacques, GRANIER François et SINGERY Jacky, (2007), *La facilitation des changements organisationnels : méthodes, outils et modèles*, Harmattan.

[4] BACQUE M.-H., SINTOMER Y., (2011), « Gestion de proximité et démocratie participative », Les annales de la recherche urbaine no90, pp. 148-155.

[5] BAKO-ARIFARI N., LAURENT P.-J. (éds), (1998), « Les dimensions sociales et économiques de développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara >>, *APAD, Bulletin* no15, Munster : LIT Verlag.

[6] BEURET Jean-Eudes, PENMANGUER Stéphane et TARTARIN Fanny, (2006), D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire, *Natures Sciences Sociétés* 14, pp. 30-42

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

[8] COHEN A., (2003), *La résistance des Etats*, Paris, le Seuil.

[9] DEFARGES M. P., (2008), *La gouvernance*, Paris, PUF.

[10] DE MONTGOLFIER Jean, NATALI Jean-Marc, (1987), *Le patrimoine du futur : approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Economica.

[11] DUMAS B. et SEGUIER M., (1999), *Construire des actions collectives Développer les solidarités*, Chronique Sociale, Lyon.

[12] ELWERT G., (1990), *Der Komnuzndostaat und seine Bauern*. [Contribution au 16ème congrès européen de sociologie rurale, Giessen.]

[13] GAUDIN J-P, (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presse des Sciences Politiques.

[14] GTZ (Coopération technique allemande), 2009, *Capacity WORKS, le modèle de gestion pour un développement durable*, AksoyPrint&Projektmanagement, Eschborn, 279p.

[15] GRAZ J-C, (2004), *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La découverte.

[16] LEVINSON Elise, (2015), *La facilitation stratégique au service d'une gestion multi-acteurs et multi-niveaux de la qualité des sols*, Paris, AgroParisTech UFR Gestion du Vivant et Stratégies patrimoniales.

[17] MOSCOVICI S., (1989), « Des représentations collectives aux représentations sociales : éléments pour une histoire » in Jodelet D., éd. *Les représentations sociales*. Paris, Presses Universitaires de France: p-p 62-86.

[18] MONTCHO Rodrigue Sèdjrofidé., (2011), *Dynamiques multiculturelles de la gouvernance locale : étude de cas dans la ville de Cotonou*, Berlin, Editions Universitaires Européennes, 498 p.

[19] MISSION DE LA DECENTRALISATION, (2007), *Le guide à l'usage du Maire*.

[20] OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*. Paris : Karthala.

[21] OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre., ELHADJI Dagobi, A., (2000), « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger >>, *Politique Africaine*, S0: 1 s3-168.

[22] TALBO Damien., (2006), *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? , une illustration par les pays*.