



Cofinancé par  
l'Union européenne



PROJET

PARTICIPATION CITOYENNE LOCALE, TERRORISME ET  
CRISES FRONTALIÈRES AU NORD BENIN (PARCINORD)

# GUIDE DE GESTION CONCERTÉE DES AFFAIRES PUBLIQUES LOCALES EN CONTEXTE DE CRISE

# Equipes

## ÉQUIPE DE RÉALISATION

### RECHERCHE ET RÉDACTION

**Pamela Ariane Agbozo**

Spécialiste de l'action publique et assistante de recherche au Civic Academy for Africa's Future (CiAAF), elle a environ dix années d'expérience professionnelle dans les domaines de la participation citoyenne, de la redevabilité, des finances publiques et du plaidoyer.

### ASSISTANCE DE RECHERCHE

**Mannou Osnia Gbankoto**

### FACILITATION TERRAIN

**Wachirou Atchaou**

**Elisabeth Yèkou**

### RÉVISION ET CORRECTION

**Hervé K. S. Hounkpatin**

**Narcisse M. Yèdji**

### DIRECTION SCIENTIFIQUE

**Thierry S. Bidouzo**

**Expédit B. Ologou**

### CONCEPTION GRAPHIQUE

**Chouahib Lawani**

## ÉQUIPE DE PROJET PARCINORD

### ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL

**Expédit B. Ologou**

### RESPONSABLE SCIENTIFIQUE

**Thierry S. Bidouzo**

### COORDONNATEUR

**Emmanuel Odilon Koukoubou**

### COORDONNATEUR ADJOINT

**Afouda Vincent Agué**

### RESPONSABLE DES AFFAIRES FINANCIÈRES

**Wassiatou Tchitou**

### RESPONSABLE DU SUIVI-ÉVALUATION

**Pamela Ariane Agbozo**

### RESPONSABLE ASSURANCE QUALITÉ ET ENQUÊTES DE TERRAIN

**Dorice Djéton**

### CHARGÉE DE PROJET

**Mannou Osnia Gbankoto**

### CHARGÉE DU SUIVI-ÉVALUATION

**Lucrèce Aguèmon**

### CHARGÉ DES FINANCES ET DE LA COMPTABILITÉ

**Chilpéric Legbanon**

### ASSISTANTE DE COMMUNICATION

**Gnanki Nihaad M-J. Saka Dori**

### ASSISTANT ADMINISTRATIF ET FINANCIER

**Eugène-Marie Gongo**

# Sommaire

---

|  |    |
|--|----|
| RÉSUMÉ EXÉCUTIF  | 4  |
| INTRODUCTION   | 6  |
| <b>I.</b> PRINCIPES DE LA GESTION CONCERTÉE DES AFFAIRES PUBLIQUES LOCALES | 9  |
| <b>II.</b> CARTOGRAPHIE DES ACTEURS ET LEURS RÔLES                         | 11 |
| <b>III.</b> CHAMP D'APPLICATION  | 15 |
| <b>IV.</b> MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE GESTION CONCERTÉE               | 17 |
| <b>V.</b> CONDITIONS POUR LA RÉUSSITE D'UN MÉCANISME DE GESTION CONCERTÉE  | 21 |
| <b>VI.</b> BONNES PRATIQUES ET EXEMPLES DE CAS                             | 23 |
| CONCLUSION   | 24 |
| BIBLIOGRAPHIE  | 25 |

---



# Résumé exécutif

Le présent guide de gestion concertée des affaires publiques locales en contexte de crise s'inscrit dans le cadre du projet « Participation Citoyenne Locale et Crises Frontalières au Nord Bénin (PARCINORD) », porté par le Civic Academy for Africa's Future (CiAAF) avec l'appui du projet Team Europe Democracy (TED), une initiative thématique mondiale avec 15 États membres et cofinancée par l'Union européenne et le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Elle est mise en œuvre conjointement par la GIZ et Enabel. Il répond à la nécessité de renforcer la gouvernance locale participative dans les communes frontalières du Nord Bénin confrontées à la montée de l'extrémisme violent, de l'insécurité et des fragilités socio-économiques.

Face à la détérioration du contexte sécuritaire depuis 2021, le guide propose une approche fondée sur la concertation entre autorités publiques, citoyens et autres parties prenantes afin de favoriser la co-construction des politiques publiques locales. Il considère la gestion concertée comme un mécanisme de dialogue, d'écoute et de participation inclusive permettant d'associer les communautés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des décisions publiques, notamment dans les domaines sensibles liés à la sécurité, à la cohésion sociale et au développement local.

Le document rappelle que la participation citoyenne repose sur un cadre juridique béninois favorable, notamment la Constitution, le Code de l'administration territoriale et les textes relatifs à l'accès à l'information publique. Il identifie plusieurs principes fondamentaux devant guider tout mécanisme de concertation : la transparence, la redevabilité, l'inclusion et l'ouverture. Ces principes visent à renforcer la confiance entre gouvernants et citoyens, à garantir la prise en compte des groupes vulnérables et à favoriser des décisions légitimes et adaptées aux réalités locales.

Le guide propose ensuite une cartographie des acteurs impliqués dans la gestion concertée. Il distingue les acteurs décisionnels (autorités locales, services déconcentrés, agences publiques, forces de défense et de sécurité, structures privées), les acteurs bénéficiaires ou cibles (citoyens, organisations de la société civile, leaders religieux et traditionnels, leaders communautaires) ainsi que les acteurs intermédiaires tels que les médias et les partenaires techniques et financiers. Cette diversité d'acteurs traduit





la nécessité d'une gouvernance collaborative et territorialisée.

**Le champ d'application de la gestion concertée couvre plusieurs secteurs prioritaires dans les zones frontalières en crise :** la sécurité communautaire, la gestion des ressources naturelles, l'accès aux services sociaux de base, la sécurité alimentaire, la gestion foncière, la transhumance ainsi que l'emploi et la réinsertion des jeunes et des groupes vulnérables. Le guide insiste sur le fait que l'implication des communautés dans ces domaines contribue à prévenir les conflits, à améliorer la cohésion sociale et à renforcer la résilience locale.

Pour assurer l'efficacité d'un mécanisme de concertation, le document recommande une démarche structurée comprenant : l'analyse du contexte, l'analyse des acteurs, la planification du processus participatif et le choix d'outils adaptés de dialogue. Parmi les dispositifs proposés figurent l'arbre à palabres, les regroupements communautaires, les ateliers participatifs, les débats mobiles, les conférences citoyennes et les plateformes numériques. Ces outils permettent d'adapter la participation aux réalités socioculturelles et aux capacités des différents publics.

Le guide met également en avant plusieurs conditions de réussite : l'appropriation de la participation citoyenne par tous les acteurs, la mise en place de cadres formels de concertation, la préparation technique des rencontres, le respect d'une éthique de dialogue, la désignation de points focaux et le développement d'une culture de redevabilité. Il souligne que la durabilité de la gestion concertée dépend autant de l'engagement des autorités que de l'implication active des citoyens.

Enfin, le document valorise plusieurs bonnes pratiques déjà expérimentées au Bénin, notamment les comités multi-acteurs, les consultations citoyennes, les budgets participatifs et les contrats sociaux communautaires. Ces expériences démontrent que la concertation constitue un levier important de gouvernance démocratique, de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans les territoires fragilisés. Le guide conclut que la gestion concertée représente une réponse stratégique pour promouvoir une gouvernance locale plus inclusive, légitime et résiliente face aux crises sécuritaires et sociales.

# Introduction

Le Bénin, avec la multiplication des attaques terroristes, principalement depuis décembre 2021, n'est plus ce havre de paix. Phénomènes venus d'ailleurs, notamment du Sahel, l'extrémisme violent et le terrorisme s'implantent durablement dans le Nord du Bénin. Ils affectent l'État, ses institutions, en l'occurrence, l'armée, ses collectivités territoriales, ses citoyens. C'est ce qui justifie le Projet « Participation Citoyenne Locale et crises frontalières au Nord Bénin (PARCINORD) ».

Il s'agit d'un projet de recherche-action qui vise à promouvoir la participation inclusive des communautés locales, notamment des minorités socio-ethniques, à la co-construction des politiques publiques locales dans les régions frontalières du nord du Bénin, confrontées à des crises sécuritaires liées à l'extrémisme violent.



*Carte du Nord du Bénin*

**Objectif du projet :** Promouvoir la gestion concertée et inclusive des affaires publiques locales à travers l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques et de renforcer les capacités des groupes cibles à participer à la co-construction des politiques publiques locales, en particulier en matière de sécurité et de gestion des ressources.

Le présent Guide de gestion concertée des affaires publiques locales proposé par le Civic Academy for Africa's Future (CiAAF) se veut un outil au service de la gouvernance démocratique et socio-économique dans un contexte de détérioration de la situation sécuritaire. Le défi est dès lors de consolider la participation citoyenne et l'inclusion sociale. Il s'inscrit dans la continuité de travaux antérieurs sur la participation citoyenne et la gouvernance locale participative, notamment le Guide de concertation territoriale et de facilitation (Dionnet et al., 2017) et le Guide méthodologique de l'OIDP Afrique

(2026), ainsi que le Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal (MD-GLAAT, 2008) et les travaux du Cidoc sur la participation citoyenne à la gouvernance locale (2024) au Bénin.

## Notion de gestion concertée

L'élaboration dudit Guide a suivi une approche participative avec l'implication des autorités locales, des citoyens et organisations de la société civile au niveau local. Le premier draft de ce document a fait l'objet d'une présentation à travers des ateliers de focus group tenus en novembre 2025 à Kandi et à Natitingou au cours desquels les acteurs ont apporté leurs contributions à son amélioration. Un atelier de validation et d'évaluation du guide a été organisé en mai 2026 à Kandi afin de tester l'applicabilité du guide par les acteurs concernés.

La gestion concertée est une démarche visant à prendre une décision en y associant préalablement les acteurs concernés. Dans un contexte de participation citoyenne, la concertation intervient à travers le recueil des propositions des différentes parties prenantes (cibles, usagers ou bénéficiaires d'une politique publique ou d'un service public).



Partant du schéma ci-dessus, la concertation se distingue de la consultation et de l'information par le fait qu'elle va au-delà d'une simple demande d'avis ou de transmission d'informations. Un processus de concertation a pour base, un travail collaboratif qui implique la confrontation de points de vue, la définition d'objectifs partagés, la génération d'idées nouvelles et la construction de propositions collectives. Dans un processus de concertation, la décision finale appartient aux personnes qui en ont légalement la responsabilité, tels que les élus ou les services de l'État. La concertation vise donc à renforcer l'implication des citoyens dans le processus décisionnel autour des enjeux liés à la crise sécuritaire que traversent les zones frontalières du Bénin.

### Objectif de la gestion concertée

- **Favoriser les points de convergence** afin de susciter l'adhésion des acteurs au projet ou à la décision ;
- **Développer des solutions plus adaptées et opérationnelles** à un problème grâce aux savoirs et à l'expérience des personnes impliquées ;
- **Créer du lien social** entre différentes parties prenantes ;
- **Rapprocher les décideurs** des autres parties prenantes ;
- **Renforcer la confiance** entre acteurs politiques et citoyens.

La gestion concertée des affaires publiques est un mécanisme qui demande la mise en place d'un cadre d'échanges, d'écoute et de dialogue entre les débiteurs d'obligations que sont les gouvernants et les détenteurs de droits que sont les citoyens. Elle consiste à impliquer les citoyens dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Elle répond à la nécessité de prendre en compte les aspirations prioritaires et les réponses pertinentes exprimées par les parties prenantes à l'échelle locale en vue d'un développement participatif et équilibré entre toutes les couches sociales.

Le présent document passe en revue les principes de la gestion concertée des affaires publiques locales ; il fait la cartographie des acteurs et leurs rôles, définit le champ d'application ; il propose et analyse les différentes étapes de la mise en place d'un mécanisme de gestion concertée, ses conditions de réussite, tout en s'appuyant sur quelques bonnes pratiques.

# I. Principes de la gestion concertée des affaires publiques locales

La mise en place d'un mécanisme de gestion concertée au niveau local s'inscrit dans un cadre juridique national consacrant la participation citoyenne à savoir :

**La loi n° 1990-032 du 11 décembre 1990** portant Constitution en République du Bénin, telle que révisée par les lois 2019-40 du 7 novembre 2019 et 2025-20 du 17 décembre 2025.

**Article 8 :** « La personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi. »

**La Loi n° 2015-07 du 20 mars 2015** portant code de l'information et de la communication.

**Article 7 :** « Toute personne a droit à l'information... L'Etat s'oblige, à travers ses différentes structures et institutions, à garantir à toute personne, l'accès aux sources d'informations notamment publiques. »

**Article 70 :** « Tout citoyen a le droit d'accéder aux documents ou aux renseignements détenus par un organisme public ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. »

**Loi n °2021-14 du 20 décembre 2021** portant code de l'administration territoriale en République du Bénin,

**Article 24 :** « la commune est la collectivité territoriale en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. »

En sus du cadre juridique qui constitue un contexte favorable à la gestion concertée, certains principes clés sont essentiels pour la réussite et la durabilité d'un mécanisme de gestion concertée. Au nombre de ces principes, on peut citer :

■ **La transparence :** elle est primordiale pour un processus de concertation réussi et passe par l'accès de toutes les parties prenantes aux mêmes informations dans les langages appropriés et la clarté des processus décisionnels. Les participants doivent être informés de la manière dont le processus de concertation va se dérouler, ses tenants et aboutissants, ainsi que des attentes à leur égard. Ils doivent donc être mis au courant de leurs obligations, à quel moment et comment les décisions concernant le processus seront prises. Les participants doivent être informés de la façon dont leurs contributions seront prises en compte dans l'élaboration et l'exécution de la décision finale.

■ **La redevabilité :** elle est au cœur de la gouvernance publique et de la démocratie. Elle désigne l'obligation pour les détenteurs de pouvoir (gouvernants, élus, fonctionnaires, etc.) de rendre compte de leurs décisions, actions et résultats aux institutions en charge du contrôle et aux citoyens. Elle intervient à tous les niveaux de gouvernance. Elle est le socle de l'édification d'une culture de confiance entre les citoyens et les autorités. Pour la durabilité d'un mécanisme de concertation, les autorités doivent rendre compte de l'aboutissement du processus décisionnel avec l'explication de ce qui a été retenu, ce qui ne l'a pas été, pour quelles raisons et comment ce qui a été retenu a été réalisé.

■ **L'inclusion :** elle passe par une implication de toutes les parties prenantes et plus précisément l'identification et la prise en compte dans le processus décisionnel des groupes vulnérables ou marginalisés tels que les femmes, les jeunes, les personnes handicapées et les minorités (ethniques, etc.). Elle renforce le sentiment d'appartenance et de citoyenneté des groupes minoritaires ou marginalisés et favorise la cohésion sociale. La concertation offre aux différentes parties prenantes l'occasion de renforcer le lien social et une égalité de chance aux différents groupes de prendre part aux affaires publiques.

■ **L'ouverture :** un processus de concertation porte sur un problème collectif qui n'a pas de solution prédéfinie. Il appelle donc à l'ouverture des décideurs pour considérer toutes les propositions des parties prenantes, même si celles-ci sont en opposition avec leurs propres attentes. Cela implique une capacité d'adaptation des différents acteurs.

## II. Cartographie des acteurs et leurs rôles

Un mécanisme de concertation implique de nombreux acteurs. Leur identification est donc fonction du sujet ou du problème nécessitant une prise de décision. Cette cartographie des acteurs est donc indicative et est à adapter en fonction des circonstances, des enjeux et des finalités.

### 2.1 - Les acteurs de la prise ou de la mise en œuvre de la décision

Au niveau local, des acteurs clés essentiels sont au cœur du processus décisionnel, tels que :

#### ■ Les autorités locales

Elles sont élues ou nommées et ont pour mandat de gérer les affaires publiques locales. Leurs capacités décisionnelles sont clairement définies dans les textes régissant la gouvernance locale. Elles peuvent avoir un plein pouvoir de décision (compétence propre) ou de co-décision (compétence partagée) avec d'autres autorités relevant du secteur concerné par le problème.

#### ■ Les services déconcentrés sectoriels

Ils assurent la coordination de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles au niveau des collectivités territoriales. Ils interviennent dans le processus décisionnel relevant de leur domaine d'intervention.



### ■ **L'autorité de tutelle**

Elle exerce un droit de regard et de contrôle sur les actions des autorités locales dans le cadre administratif et réglementaire. Dans le cadre de la décentralisation au Bénin, la Préfecture constitue l'autorité de tutelle des communes relevant de son territoire de compétence.

### ■ **Les agences ou structures d'exécution**

Elles sont des entités mises en place par l'Etat central pour gérer des missions spécifiques de service public. Elles interviennent au niveau des collectivités territoriales en fonction de leur domaine d'intervention.

### ■ **Les entreprises ou structures privées**

Elles sont des structures privées ayant reçu la charge de la réalisation d'un marché public pour le compte de l'Etat ou de la collectivité territoriale (construction d'école, de centre de santé, etc.) ou de l'exploitation des ressources naturelles de la collectivité territoriale. Même si elles ne sont pas des acteurs directs de la gestion des affaires publiques, leurs actions concourent à cette gestion.

### ■ **Les Forces de Défense et de Sécurité (FDS)**

Dans un contexte de défi sécuritaire, les Forces de Défense et de Sécurité constituent un groupe d'acteurs avec qui la gestion concertée se traduit par la coproduction de la sécurité. Ils ont une mission en matière de sécurité des personnes et des biens, de gestion des conflits, du respect de l'ordre public et des droits humains, de protection civile.

En face des acteurs cités ci-dessus dont les décisions et les actions impactent la gestion publique, il y a une autre typologie d'acteur.



## 2.2 - Les acteurs bénéficiaires ou cibles de la décision

Ce sont des acteurs qui vivent le problème et qui seront impactés par la décision ou qui peuvent jouer un rôle essentiel dans son application par les populations.

### ■ Les citoyens et citoyennes

Les citoyens pris individuellement ont le plein droit de participation citoyenne à la gestion publique. Dans la pratique il est plus remarqué, la mise en place d'organes constitués de citoyens. Toutefois, la participation de citoyens en dehors des organes constitués est un point essentiel dans un processus de concertation afin de s'assurer que le principe de l'inclusion soit respecté. Les citoyens assurent le suivi de la mise en œuvre des politiques et projets.

### ■ Les associations ou organisations de la société civile

Les associations, les groupements, les organisations non gouvernementales, les associations de développement visent d'une part, la défense commune des droits d'un groupe de citoyens, l'accès ou l'amélioration de la qualité des services publics et, d'autre part, le renforcement de la capacité économique ou l'autonomisation de leurs membres. Elles ont un ancrage territorial et jouent un rôle essentiel dans la mobilisation sociale, la sensibilisation, l'information des communautés.

### ■ Les leaders religieux et traditionnels

Ce sont des acteurs avec une forte influence dans les communautés. Ils sont un appui dans l'information et la sensibilisation des communautés. Ils sont des alliés importants pour des changements de comportements, la cohésion sociale et la gestion des conflits.

### ■ Les leaders communautaires (sages, notables, leaders d'opinions)

Ce sont des personnes qui représentent un modèle dans la communauté au regard de leur âge et /ou expérience etc. Ils incarnent une figure charismatique et peuvent jouer un rôle dans la prévention des conflits, pour renforcer l'éducation à la base notamment sur les valeurs culturelles et le vivre ensemble.

## 2.3 - Les acteurs intermédiaires

En plus de ces deux catégories, un groupe d'acteurs intermédiaires est identifié à savoir :

### ■ Les acteurs des médias (radios communautaires)

Ils jouent un rôle essentiel à travers l'information, la sensibilisation et l'éducation des communautés. Ils offrent un espace d'expression aux citoyens pour faire savoir leurs attentes et insatisfactions dans le cadre de la gouvernance locale et notamment dans les langues locales. Ils offrent également une tribune d'interactions entre les deux catégories d'acteurs suscitées.

### ■ Les partenaires techniques et financiers

Ils sont des acteurs de la coopération bilatérale ou multilatérale qui accompagnent l'Etat ou les collectivités territoriales à travers des appuis techniques et financiers. Ils suivent les politiques nationales et collaborent directement ou indirectement avec les institutions dans divers domaines (éducation, santé, sécurité, etc.). Leurs actions contribuent à la gestion des affaires publiques et ont parfois pour bénéficiaires directs les communautés.

## III. Champ d'application

La gouvernance publique ou gestion des affaires publiques couvre un large champ d'actions. Le guide de gestion concertée peut s'appliquer à plusieurs processus décisionnels qui, potentiellement, sont censés impacter la vie des communautés. Conformément au Code de l'Administration Territoriale, le guide peut s'appliquer à tous les domaines de compétences dévolues aux communes .

Une démarche de concertation dans le cadre des crises frontalières mettra par exemple l'accent sur :



**La sécurité :** le contexte sécuritaire et les enjeux qui y sont liés demandent une collaboration entre citoyens et forces de défense et de sécurité en vue de co-produire une approche communautaire de la sécurité qui peut s'exprimer à travers la mise en place de mécanismes de renseignements, d'alertes précoces, de médiation locale, etc.



**La gestion des ressources naturelles :** au nombre des causes des crises entre les communautés ou au sein des communautés, entre les responsables publics et les communautés, se trouve l'exploitation des ressources naturelles. Pour y palier, il faut impliquer les citoyens dans l'exploitation des ressources naturelles en assurant un accès équitable, en protégeant les ressources ou espaces ayant une valeur culturelle ou culturelle, en faisant profiter les communautés des retombées économiques liées à l'exploitation desdites ressources. Elle peut aboutir à un mécanisme de co-gestion des ressources et de co-reponsabilité dans la protection des ressources. Elle contribuera à la prévention des conflits.



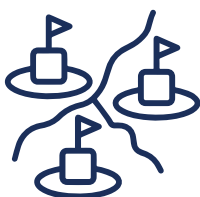
**L'accès aux services sociaux de base :** l'accès difficile aux services sociaux et leur faible qualité sont des facteurs de frustration. Un mécanisme de concertation sur l'offre et la qualité des services publics contribuera par exemple à améliorer les interventions des différents services au profit des communautés et à la prise en compte des besoins spécifiques des groupes marginalisés.



**La sécurité alimentaire et nutritionnelle :** du fait des menaces d'insécurité liées à l'extrémisme violent, les populations rurales abandonnent les terres cultivables ce qui pourrait entraîner une situation de baisse de la production agricole. Des actions sont donc nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire dans les zones fortement touchées par les attaques conduisant à des vagues de déplacés. Une gestion concertée pourrait permettre une prise en compte réelle des besoins des populations et de mise en place de mécanisme de co-responsabilité.



**La gestion foncière :** le foncier constitue une source, d'une part de conflits entre citoyens, et d'autre part de frustrations des citoyens quant à la qualité de l'offre de service par les affaires domaniales. Une gestion concertée en matière foncière contribuerait à la réduction des conflits et à une meilleure gestion des questions foncières dans les collectivités territoriales.



**La gestion de la transhumance :** la transhumance tant interne que transfrontalière fait face à de nombreux défis d'ordre sécuritaire, économique et social. Une gestion concertée permettrait d'asseoir des réglementations consensuelles sur l'organisation de la transhumance et de réduire les conflits qu'elle engendre dans les communautés.



**L'emploi des jeunes, la reconversion et la réinsertion professionnelles des groupes vulnérables :** l'emploi des jeunes est un défi croissant et un enjeu sécuritaire notamment dans les zones en crise, ainsi que la reconversion et la réinsertion professionnelles des populations déplacées. Une gestion concertée sur ces sujets permettrait d'apporter des solutions appropriées et adaptées aux attentes et besoins des groupes cibles concernés.

## IV. Mise en place d'un mécanisme de gestion concertée

La mise en place d'un mécanisme de concertation ou de gestion concertée des affaires publiques locales passe par une succession d'étapes ayant des objectifs précis et mobilisant des outils et méthodes en vue d'en assurer la réussite. La conduite d'un processus de concertation relève de la responsabilité de l'entité qui l'initie. Elle peut y commettre un agent ou avoir recours à une personne ressource externe pour sa conduite.

Les trois étapes ci-après sont essentielles pour l'aboutissement du processus : **(1)** l'analyse du contexte, **(2)** l'analyse du jeu des acteurs et **(3)** la planification du processus.

### 4.1 - Analyse du contexte

L'analyse du contexte a pour finalité de comprendre dans quelles circonstances la concertation va être réalisée. Elle doit permettre de vérifier que la concertation est le niveau de participation approprié (au-delà de l'information ou de la consultation) et que les moyens de mise en œuvre envisagés sont adaptés. Il est important à ce niveau de connaître le cadre juridique et institutionnel encadrant le sujet ou la situation qui fait l'objet de concertation et d'en étudier les dimensions sociale, économique, culturelle et politique.

### 4.2 - Analyse du jeu des acteurs

L'analyse du jeu des acteurs vise à comprendre et analyser les jeux de pouvoir (ou d'influence) entre les acteurs concernés par la concertation. Elle doit permettre de définir la stratégie de mobilisation et d'identifier les acteurs potentiellement favorables, neutres ou opposés et de réfléchir à la façon dont ils seront intégrés dans la concertation. La nature des acteurs est fonction du secteur, de l'enjeu, de son impact sur la vie des communautés. Il est important d'associer des acteurs qui sont affectés par le problème ou qui le seront une fois la décision prise. Elle est réalisée par la personne en charge de la conduite du processus

## 4.3 - Planification d'un processus de concertation

Une concertation répond à un processus qu'il est crucial de bien préparer. Il faut donc en amont :

- Identifier le défi ou la question à traiter collectivement ;
- Clarifier les objectifs : définir le but visé et les résultats attendus ;
- Mobiliser les participants : s'assurer que les acteurs identifiés sont disponibles et ont la capacité de participer. Il faut s'assurer de trouver le moyen le plus efficace de les mobiliser.
- Clarifier les rôles, les responsabilités et possibilités d'action de chacun.
- Identifier l'approche de participation : choisir les moyens de participation appropriés en fonction des acteurs, des sujets et des enjeux.
- Evaluer les conditions de faisabilité (temps, ressources, disponibilité des acteurs, etc.) ;
- Elaborer le planning du processus : identifier les différentes étapes de la concertation et le temps à y consacrer.



## 4.4 - Les dispositifs de concertation

Les dispositifs de concertation sont multiples et varient en fonction des enjeux et des contextes.

### ■ **L'arbre à palabres**

Il désigne un espace public où se retrouvent notamment les citoyens pour échanger sur les sujets et préoccupations de la communauté en vue de trouver des solutions. Dans un contexte de concertation, il désigne un mécanisme traditionnel à travers lequel les avis des communautés sont prises sur des problèmes collectifs. L'arbre à palabres est une institution africaine qui illustre la philosophie communautaire africaine, basée sur la démocratie et le consensus entre l'ensemble des membres de la collectivité.

### ■ **Le regroupement communautaire**

Elle est une démarche participative intervenant dans le cadre d'une concertation. Elle donne aux citoyens la possibilité de s'exprimer devant les décideurs publics qui peuvent ainsi compléter leurs informations et intégrer les demandes qui s'expriment. Sans sa tenue, il est difficile de dire qu'une concertation a été engagée. Elle doit se tenir dans un lieu ouvert et accessible à tous et à une date et heure convenant à la majorité (tenir compte des événements particuliers pouvant entraver la disponibilité des participants ou leur accès au lieu).

### ■ **Les ateliers participatifs**

Ce sont des ateliers de travail collaboratif pendant lesquels, les participant.e.s analysent une question en discutant au sein de petits groupes. Ils finissent par une séance plénière qui fait la synthèse des idées et les conclusions principales. Les ateliers participatifs mettent les participant.e.s en situation de débattre entre eux, de manière horizontale et de produire des solutions collectivement.

### ■ **Le débat mobile**

Il désigne tous les dispositifs qui permettent d'aller à la rencontre du public, en général dans des lieux de vie (marchés, espaces publics, gares, centres commerciaux etc.) ou des publics cibles, en particulier à savoir des personnes peu disponibles ou peu habitués à exercer leur droit à la participation, mais très concernées par le projet (groupes marginalisés et minoritaires, etc.)

### ■ **La conférence citoyenne**

La conférence de citoyens est une procédure de participation qui combine une formation préalable (les citoyens étudient le sujet) avec une intervention active (les citoyens interrogent des acteurs du secteur) et un positionnement collectif (les citoyens discutent en interne puis avisent). Elle est limitée à un petit nombre de citoyens tirés au sort (représentative des catégories sociales) plutôt qu'à la population entière. Elle s'achève par la production d'avis, pas nécessairement unanimes, mais réfléchis collectivement et rédigés par les citoyens eux-mêmes. Elle permet d'obtenir l'avis du public sur une thématique sensible et présentant de forts enjeux.

### ■ **Les plateformes numériques**

Elles ont connu un essor avec les technologies de l'information et de la communication. Elles permettent de dématérialiser le processus de concertation, rendant ainsi la participation plus accessible à de nombreux citoyens. Toutefois, elles peuvent exclure certains citoyens du fait de la fracture numérique et de l'analphabétisme. Ce type d'outil est adapté à un public plus jeune et très à l'aise avec les outils numériques. Son utilisation appelle à une vigilance pour en assurer la sécurité et celles des données des usagers mais aussi veiller à ce qu'il ne soit pas un outil de désinformation pour être à l'origine de tension.

## V. Conditions pour la réussite d'un mécanisme de gestion concertée

La mise en place et la réussite d'un mécanisme de gestion concertée appelle des préalables que les deux parties (autorités et citoyens) doivent observer. Bien que la participation citoyenne soit un droit reconnu pour chaque citoyen, elle peine à être une réalité. D'une part, les autorités jugent qu'elle entraîne une perte de temps et de ressources et retarde le processus décisionnel ; et d'autre part, les citoyens manquent d'intérêt pour les affaires publiques locales bien qu'elles impactent leur quotidien. De ce fait, les conditions ci-après sont nécessaires à la réussite de la mise en place d'un mécanisme de gestion concerté :

- L'appropriation de la notion de participation citoyenne par les différentes parties s'avère nécessaire pour une reconnaissance du droit à la participation citoyenne par les différents acteurs cartographiés et son plein exercice par les citoyens.
- La mise en place d'un cadre formel de concertation et son fonctionnement régulier pour les prises de décisions notamment la définition et la mise en place des projets / programmes (élaboration des documents de planification et budgétaire, vote du budget, etc.) en vue d'asseoir une culture de participation citoyenne.
- La mise en pratique des principes essentiels à la durabilité du mécanisme (transparence, redevabilité, ouverture, etc.).
- La prise en compte des instances de citoyens existants, des pratiques formelles ou informelles de participation développées.
- La préparation technique des rencontres de concertation (choix de l'animateur, de la méthode et des outils d'animation, détails logistiques, définir des objectifs clairs et réalistes pour la gestion concertée).
- La désignation d'un point focal qui a la bonne posture avec la population, ouvert, connaissant les dynamiques culturelles locales, etc.

■ Le respect d'une éthique de la concertation pour éviter la manipulation ou les concertations de façade pouvant entraîner ou renforcer le désintérêt des citoyens pour la participation citoyenne et la gestion publique.

■ La prise en compte des attentes des participants est essentielle pour la durabilité du mécanisme.

■ La culture de redevabilité des autorités sur les processus de concertation et la réalisation des actions est primordial pour renforcer la bonne gouvernance locale qui est le but visé à travers la gestion concertée.

L'approche participative adoptée dans le cadre de l'élaboration de ce guide a révélé l'existence de pratiques de participation citoyenne au niveau local.

## VI. Bonnes pratiques et exemples de cas

Le choix de mise en place d'un mécanisme de gestion concertée par une entité publique devrait être basé sur des pratiques et modèles existants ou déjà expérimentés par les communautés. Pour cela, il est important de répertorier les cadres de concertation existants, de les évaluer et d'apporter l'innovation nécessaire pour avoir un mécanisme durable et efficace. Dans la gestion publique locale, plusieurs approches ont été expérimentées ou sont en cours en matière de participation citoyenne.

| Approches                   | Objectif principal  | Acteurs impliqués                                  | Exemples d'utilisation  | Avantages  | Modèles existants  |
|-----------------------------|---|--|---|--|--|
| Comités multi-acteurs (CMA) | Coordonner les actions et décisions entre parties prenantes | Administration, société civile, secteur privé, PTF | Suivi de politiques sectorielles, gestion de projets locaux   | Favorise la transparence, la coordination et la légitimité des décisions   | - Cadre intégrateur communal<br>- Cadre de concertation transfrontalier Bénin, Burkina Faso, Togo sur la transhumance (Matéri)<br>- Plateforme inclusive de gestion des risques, catastrophes et changements climatiques (Natitingou, Matéri, Kérou, Kouandé). |
| Consultation citoyenne /    | Recueillir les avis et les propositions des citoyens        | Citoyens, élus locaux, OSC, autorités locales      | Élaboration de plans communaux, priorisation des besoins      | Renforce la participation citoyenne et la redevabilité des autorités       | Organisation de forum d'arrondissement ou de village dans le cadre de l'élaboration du PDC et du budget communal   |
| Budgets participatifs       | Impliquer les citoyens dans le processus budgétaire         | Administration locale, citoyens, OSC               | Choix d'investissements communautaires (écoles, routes, etc.) | Améliore la transparence budgétaire et l'appropriation des projets publics | Expérience dans plusieurs communes du nord   |
| Contrats sociaux            | Formaliser les engagements mutuels entre acteurs            | Autorités locales, communautés, OSC                | Gestion partagée de services publics (eau, santé, éducation,) | Clarifie les rôles et responsabilités, renforce la confiance mutuelle      | - Comité de gestion des services publics sociaux de base (Comité de Gestion des Etablissements Sanitaires (COGES), Cadre de Concertation des Acteurs de l'Education (CCAÉ) etc.)<br>- Groupes communautaires de sécurité -odè (Kouandé).                       |

# Conclusion

L'élaboration de ce Guide a révélé des pratiques de participation citoyenne au niveau local qui se résument essentiellement à l'information et à la consultation mais dont l'impact dans la gouvernance locale est peu documenté.

Le contexte sécuritaire dans le Nord du Bénin fragilisant la cohésion sociale et la gouvernance locale, il appelle à la mise en place des processus décisionnels plus inclusifs. La concertation est un élément clé de la démocratie participative en ce sens qu'elle renforce la participation citoyenne et légitime les décisions prises par les autorités. C'est un outil de co-construction des politiques publiques permettant de répondre aux besoins réels des citoyens. Plusieurs approches ont été expérimentées dans le temps et dans l'espace en fonction des objectifs visés et des acteurs en présence. Ces approches peuvent également être adaptées en valorisant les mécanismes traditionnels de médiation et de concertation. La réussite et la durabilité d'un mécanisme de gestion concerté est le croisement d'une offre et d'une demande de participation citoyenne, ce qui implique que chaque acteur assume sa responsabilité en la matière.

# Bibliographie

- ANCB/PAPDC, *Étude — Cadres de concertation Commune-OSC*, Cotonou, Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) / Programme d'Appui aux Politiques de Décentralisation et de Développement Communal (PAPDC), 2013.

---

- Bacqué Marie-Hélène et Sintomer Yves, *La démocratie participative. Histoires et généalogies*, Paris, La Découverte, 2011, 320 p.

---

- Blondiaux Luc, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, 110 p.

---

- Carrel Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions, 2013, 270 p.

---

- Cidoc, *Participation citoyenne à la gouvernance locale : mini-guide du citoyen*, Ouagadougou, Centre d'information et de documentation citoyennes (Cidoc), 2024, URL : <https://centrecitoyen.org/participation-citoyenne-a-la-gouvernance-locale-mini-guide-du-citoyen/>

---

- Dionnet Mathieu, Imache Amar, Leteurtre Elsa, Rougier Jean-Emmanuel, Dolinska Aleksandra, *Guide de concertation territoriale et de facilitation*, Lisode, Montpellier, 2017, 100p., URL : [https://www.lisode.com/wpcontent/uploads/2024/11/Lisode\\_Guide\\_concertation\\_2017.pdf](https://www.lisode.com/wpcontent/uploads/2024/11/Lisode_Guide_concertation_2017.pdf)

---

- Gourgues Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours », 2013, 148 p.

---

- Guillaume Petit, Blondiaux Loïc, Casillo Ilaria, Fourniau Jean-Michel, Gourgues Guillaume, Hayat Samuel, Lefebvre Rémi, Rui Sandrine, Wojcik Stéphanie et Zetlaoui-Léger Jodelle, *DicoPart-le dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, de la démocratie et de la citoyenneté*, 2022, [2e édition], URL : <https://www.dicopart.fr/>

---

■ MDGLAAT, *Guide d'élaboration du Plan de Développement Communal*, Cotonou, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) / PDDC / GIZ, 2008, URL : [https://www.pseau.org/outils/ouvrages/mdglaat\\_guide\\_d\\_elaboration\\_du\\_plan\\_de\\_developpement\\_communal\\_2008.pdf](https://www.pseau.org/outils/ouvrages/mdglaat_guide_d_elaboration_du_plan_de_developpement_communal_2008.pdf)

---

■ Mazeaud Alice & Talpin Julien. « *Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs* ». Sociologie, n°3, 2010.

---

■ Commission Nationale du Débat Public, *Modalité d'information et de participation du public*, Octobre 2023, 64 p.

---

■ OIDP Afrique, *Guide méthodologique : Approche de participation et engagement citoyen dans la gestion publique et le budget local*. 2026.

---

■ OSTROM Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

---

■ République du Bénin, *Loi n° 1990-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution en République du Bénin*, telle que révisée par les lois n° 2019-40 du 7 novembre 2019 et n° 2025-20 du 17 décembre 2025.

---

■ République du Bénin, *Loi n° 2015-07 du 20 mars 2015 portant Code de l'information et de la communication en République du Bénin*, Cotonou, 2015.

---

■ République du Bénin, *Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin*, Cotonou, 2021.

---

■ TESTART Jacques, Conférences de citoyens – Éclairage sur une procédure participative, janvier 2012 (Conférences de citoyens – Éclairage sur une procédure participative | Sciences Citoyennes) consulté le 10 octobre 2025

PROJET

PARTICIPATION CITOYENNE LOCALE, TERRORISME ET CRISES FRONTALIÈRES AU NORD BENIN (PARCINORD)

## **GUIDE DE GESTION CONCERTÉE DES AFFAIRES PUBLIQUES LOCALES EN CONTEXTE DE CRISE**

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet « Participation citoyenne locale, terrorisme et crises frontalières au Nord-Bénin (PARCINORD) » initié et mis en œuvre par le Civic Academy for Africa's Future (CiAAF).

Le CiAAF bénéficie du cofinancement du projet Team Europe Democracy. Cependant, le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du CiAAF.



Cofinancé par  
l'Union européenne



[www.ciaaf.org](http://www.ciaaf.org)  
[info@ciaaf.org](mailto:info@ciaaf.org)