

Participation citoyenne et inégalités sociales dans le processus de décentralisation au Bénin : analyse comparée des dispositifs participatifs à Abomey-Calavi et Kalalé

Citizen Participation and Social Inequalities in the Decentralization Process in Benin: A Comparative Analysis of Participatory Mechanisms in Abomey-Calavi and Kalale

YAROU Imorou

Enseignant-Chercheur

Département de Sociologie - Anthropologie

Université d'Abomey-Calavi

Laboratoire de Recherches Socio-Anthropologiques sur les Systèmes Organisés et les Mobilités (LASMO).
Bénin

Date de soumission : 31/07/2026

Date d'acceptation : 28/08/2026

Pour citer cet article :

YAROU I. (2026). « Participation citoyenne et inégalités sociales dans le processus de décentralisation au Bénin: analyse comparée des dispositifs participatifs à Abomey-Calavi et Kalalé », Revue Internationale du chercheur Volume 7 : Numéro 3. pp : 1130- 1149

Résumé

Depuis 2002, le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation visant à rapprocher l'action publique des citoyens et à renforcer la démocratie participative. Le cadre juridique, constitué de la Constitution, des lois de 1999 sur la décentralisation et de la loi n°2021-14 Portant code de l'administration territoriale, prévoit des mécanismes censés favoriser l'inclusion citoyenne dans la gouvernance locale. Toutefois, dans la pratique, ces dispositifs tendent paradoxalement à reproduire les inégalités sociales, en raison des rapports de pouvoir locaux. L'étude s'appuie sur une approche qualitative attentive aux contextes et aux perceptions des acteurs. L'enquête, menée entre septembre 2025 et avril 2026, a combiné 66 entretiens semi-directifs, une observation participante et une analyse documentaire. Les enquêtés appartiennent à des profils variés : 4 autorités locales, 10 élus communaux, 16 notables, 4 acteurs associatifs, 12 femmes, 12 jeunes et 8 représentants de minorités. La sélection raisonnée et par quotas a permis de croiser les perceptions institutionnelles, communautaires et sociales, en garantissant la représentativité des groupes vulnérables. Les données ont été analysées par triangulation, associant codage thématique, confrontation avec les observations de terrain et mise en perspective avec les documents officiels. Les résultats révèlent une participation largement formelle et consultative, marquée par la captation des dispositifs par les élites locales. À Abomey-Calavi, commune périurbaine dynamique, les forums et consultations sont fréquents mais dominés par les élites politiques. À Kalalé, commune rurale et frontalière, les dispositifs restent fragiles et influencés par les notables traditionnels et les courtiers du développement. Dans les deux cas, les femmes, les jeunes et les minorités demeurent marginalisés, confirmant que la décentralisation reproduit les hiérarchies sociales et accentue les disparités territoriales.

Mots clés : Décentralisation - Participation citoyenne - Inégalités sociales - Élites locales - Exclusion - Abomey-Calavi - Kalalé

Abstract

Since 2002, Benin has embarked on a process of decentralisation aimed at bringing public action closer to citizens and strengthening participatory democracy. The legal framework, comprising the Constitution, the 1999 decentralisation laws and Law No. 2021-14 on the territorial administration code, provides mechanisms intended to foster citizen inclusion in local governance. In practice, however, these mechanisms paradoxically tend to reproduce social inequalities, shaped by local power relations. This study adopts a qualitative approach, attentive to local contexts and the perceptions of actors. Fieldwork was conducted between September 2025 and April 2026, combining 66 semi-structured interviews, participant observation and documentary analysis. Respondents represented diverse profiles: 4 local authorities, 10 municipal councillors, 16 notables, 4 associative actors, 12 women, 12 young people and 8 members of minority groups. A purposive and quota-based sampling strategy ensured the inclusion of institutional actors, intermediaries such as notables and development brokers, as well as vulnerable groups, thereby capturing varied perspectives on citizen participation. Data were analysed through triangulation, involving thematic coding of interviews, confrontation with field observations and comparison with official documents. The findings reveal that participation remains largely formal and consultative, with mechanisms captured by local elites. In Abomey-Calavi, a dynamic peri-urban commune, forums and consultations are frequent but dominated by political elites. In Kalalé, a rural and border commune, participatory mechanisms are fragile and heavily influenced by traditional notables and development brokers. In both cases, women, young people and minorities remain marginalised, confirming that decentralisation reproduces existing social hierarchies and exacerbates territorial disparities.

Keywords: Decentralization - Citizen participation - Social inequalities - Local elites - Exclusion - Abomey-Calavi - Kalalé

INTRODUCTION

Depuis l'avènement de la décentralisation en 2002, le Bénin s'est engagé dans un processus visant à rapprocher l'action publique des citoyens et à consolider la démocratie participative. Dès lors, le cadre juridique, constitué de la Constitution, des lois sur la décentralisation de 1999 a été mise en place. Ce cadre institutionnel, renforcé par la loi n° 2021-14 Portant code de l'administration territoriale en République du Bénin, institue des instruments participatifs tels que les Plans de Développement Communal, les budgets participatifs et les forums citoyens. Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositifs met en évidence une tension persistante entre l'idéal normatif d'inclusion et la réalité des pratiques locales.

La problématique centrale réside dans le paradoxe d'une participation citoyenne censée réduire les inégalités sociales et politiques, mais qui tend, dans les faits, à les reproduire. Comme l'a montré Sherry Arnstein dans son célèbre article « Ladder of Citizen Participation » (1969, p. 216), les dispositifs participatifs oscillent souvent entre une inclusion symbolique et une véritable redistribution du pouvoir. Dans le cas béninois, ce travail propose une analyse comparée des pratiques de gouvernance des territoires d'Abomey-Calavi et de Kalalé, afin de comprendre comment les rapports de genre, de génération, d'appartenance ethnique et de statut socio-économique structurent l'accès aux espaces participatifs.

L'hypothèse défendue est que, malgré un cadre légal uniforme, les dynamiques locales produisent des formes différenciées de captation et de marginalisation, accentuant les disparités territoriales entre espaces urbains et ruraux. L'objectif est ainsi de mettre en lumière les limites structurelles de la décentralisation béninoise et d'interroger les conditions d'une participation réellement inclusive, capable de dépasser la logique de "participation de façade" pour tendre vers une gouvernance de proximité effective et équitable.

I. CADRE CONCEPTUEL ET THÉORIQUE

1.1. Décentralisation et participation citoyenne

La décentralisation est généralement définie comme un processus de transfert de compétences, de ressources et de responsabilités de l'État central vers les collectivités territoriales. Elle repose sur l'idée que la proximité entre gouvernants et gouvernés favorise une meilleure prise en compte des besoins des communautés locales et renforce la légitimité des institutions.

Dans les approches théoriques, la décentralisation est envisagée à la fois comme un instrument de démocratisation à la base par le renforcement de la participation citoyenne,

responsabilisation des élus locaux et comme un outil de développement à travers l'adaptation des politiques aux spécificités locales, mobilisation des ressources endogènes.

La réflexion sur la participation citoyenne dans les processus de décentralisation s'inscrit dans une tradition théorique qui interroge les degrés d'implication des populations. Comme l'a montré Sherry Arnstein (1969, pp. 216-217) dans son célèbre article "*Ladder of Citizen Participation*", les dispositifs participatifs oscillent souvent entre une inclusion symbolique et une véritable redistribution du pouvoir. Cette typologie, bien que conçue dans un contexte occidental, a inspiré de nombreux travaux africains qui l'ont adaptée aux réalités locales. Ainsi, Issa G. Shivji (2006, p. 43) souligne que la participation en Afrique demeure largement consultative, limitée à l'information et à la mobilisation, sans véritable transfert de pouvoir décisionnel. De son côté, Eboe Hutchful (1997, p. 55) met en évidence que la participation est fréquemment mobilisée comme façade démocratique, destinée à légitimer les réformes de gouvernance, sans redistribution effective du pouvoir.

Dans le contexte béninois, la participation citoyenne est théoriquement conçue comme un levier de démocratie locale et de délibération collective. Les travaux de Achille Mbembe (2000, p. 111) sur la politique de proximité et ceux de Jean-François Bayart (1992, p. 87) sur la "politique du ventre" éclairent la manière dont les dispositifs participatifs peuvent être instrumentalisés par les élites locales. La gouvernance participative, censée incarner transparence et inclusion, se heurte ainsi aux logiques de clientélisme et de captation.

1.2. Inégalités sociales et rapports de pouvoir

Les dispositifs participatifs ne se déploient pas dans un espace social homogène. Les analyses de Pierre Bourdieu (1979, p. 179) sur la reproduction sociale et celles de Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995, p. 221 ; 2008, p. 45) sur les "pratiques réelles" de la gouvernance en Afrique montrent que les inégalités de genre, de génération, de lignage et de statut socio-économique structurent l'accès aux espaces de participation.

La participation citoyenne dans le cadre de la décentralisation béninoise se déploie dans un contexte marqué par des rapports sociaux inégalitaires.

D'abord, concernant le genre, les travaux de Amina Mama (1995, p. 83) et de Fatou Sow (2003, p. 62) montrent que, malgré des dispositifs formels d'inclusion (quotas, comités, consultations), les femmes restent marginalisées. Les structures patriarcales et les obstacles socio-culturels réduisent leur implication à une présence essentiellement symbolique.

Ensuite, s'agissant de la génération, les jeunes sont souvent cantonnés à des rôles subalternes, reproduisant une hiérarchie dominée par les anciens. Même lorsqu'ils disposent d'espaces formels d'expression comme les forums citoyens, leur parole demeure limitée par des normes implicites de respect et de hiérarchie.

Par ailleurs, le lignage et l'appartenance ethnique jouent un rôle déterminant dans l'accès aux instances de décision. Comme le souligne Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995, p. 152), les dispositifs participatifs sont traversés par des logiques communautaires où les hiérarchies traditionnelles et les réseaux lignagers renforcent la sélectivité et l'exclusion.

Enfin, le statut socio-économique constitue un autre facteur d'inégalité. Les élites locales, disposant de capitaux économiques et relationnels, captent les dispositifs participatifs pour légitimer leur pouvoir. Selon Olivier de Sardan (2001, p. 160), cette dynamique traduit une instrumentalisation de la participation par des courtiers du développement et des notables, laissant les groupes marginalisés (femmes, jeunes, minorités) en périphérie des processus décisionnels.

Ainsi, la participation citoyenne, loin d'être un espace neutre, devient un lieu de reproduction des inégalités sociales et politiques, où l'inclusion formelle masque souvent une exclusion réelle.

1.3. Référentiel normatif béninois

Le cadre juridique béninois, fondé sur la Constitution du 11 décembre 1990 et ses révisions successives, complété par les lois de 1999 relatives à la décentralisation ainsi que par la loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale, établit clairement les bases de la participation citoyenne. Ce dispositif normatif prévoit en effet des instruments tels que les plans de développement communal, les budgets participatifs, les consultations publiques et les forums citoyens. L'ensemble de ces mécanismes s'inscrit dans une logique de gouvernance participative et poursuit des objectifs précis. Il s'agit, d'une part, de renforcer l'inclusion des citoyens dans la gestion des affaires locales, et d'autre part, de promouvoir la transparence et la redevabilité des institutions. Enfin, ces instruments visent également à consolider la cohésion sociale et à accroître la légitimité institutionnelle, en créant un lien plus étroit entre les populations et leurs élus.

Toutefois, cette ambition normative se heurte à la réalité des pratiques locales. Comme le souligne Olivier de Sardan (2008, p. 92), il existe un décalage entre les “normes prescrites” et les “normes pratiques”.

Afin de mieux comprendre ce décalage, il est nécessaire de mobiliser plusieurs perspectives théoriques. Dans un premier temps, l'échelle de participation proposée par Arnstein (1969, p. 217), et adaptée au contexte africain par Shivji (2006, p. 43), permet de situer les dispositifs béninois à des niveaux intermédiaires où l'inclusion reste formelle mais limitée. Dans un second temps, les réflexions de Habermas (1987, p. 134) sur l'agir communicationnel et celles de Mbembe (2000, p. 111) sur la politique de proximité montrent que la délibération citoyenne peut être entravée par des rapports de pouvoir implicites et des mises en scène politiques qui réduisent l'espace de discussion libre.

Par ailleurs, les analyses d'Olivier de Sardan (1995, p. 152 ; 2001, p. 160) et de Bourdieu (1979, p. 179) mettent en évidence la reproduction des inégalités sociales dans les pratiques locales. Les élites, disposant de capitaux économiques et relationnels, captent les dispositifs participatifs et les transforment en instruments de légitimation. Enfin, les travaux de Amina Mama (1995, p. 83) et de Fatou Sow (2003, p. 62) rappellent que la dimension du genre reste centrale, puisque les femmes, malgré des dispositifs formels d'inclusion, continuent d'être marginalisées par des structures patriarcales et des obstacles socio-culturels.

Ainsi, le cadre normatif béninois, bien qu'ambitieux dans ses intentions, révèle dans la pratique une tension constante entre idéaux d'inclusion et réalités de reproduction des inégalités. Cette mise en perspective théorique permet de comprendre que la participation citoyenne, loin d'être un processus neutre, est traversée par des rapports de pouvoir qui conditionnent son efficacité et sa portée sociale.

II. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUES ET TERRAINS D'INVESTIGATIONS

2.1. Approche Méthodologique

Pour comprendre comment la participation citoyenne et les inégalités sociales se manifestent dans le processus de décentralisation sur les territoires d'Abomey-Calavi et de Kalalé au Bénin, la recherche a privilégié une approche qualitative, attentive aux contextes locaux et aux perceptions des acteurs. L'enquête s'est déroulée entre septembre 2025 et avril 2026, période au cours de laquelle ont été menés 60 entretiens semi-directifs auprès des différentes catégories d'acteurs et des observations participantes dans les collectivités territoriales

étudiées. Cette combinaison méthodologique a permis de recueillir des récits de vie, des perceptions et des expériences variées, tout en favorisant une immersion dans les espaces publics et institutionnels afin de saisir les pratiques sociales, les rituels collectifs et les interactions quotidiennes.

2.1.1 Catégories d'acteurs, mode de sélection et techniques de collecte

Les enquêtés appartiennent à des profils variés, permettant de croiser les perceptions institutionnelles, communautaires et sociales. Au total, 66 personnes ont été interrogées, réparties comme suit : 4 autorités locales, 10 élus communaux, 16 notables, 4 acteurs associatifs, 12 femmes, 12 jeunes et 8 représentants de minorités. Cette diversité d'acteurs a permis de saisir les dynamiques de pouvoir et les expériences différenciées de la participation citoyenne. La sélection des participants a reposé sur une méthode raisonnée et par quotas, combinant la prise en compte des positions institutionnelles (élus, autorités locales), l'intégration des acteurs intermédiaires (notables, courtiers du développement, associations) et la représentativité des groupes vulnérables (femmes, jeunes, minorités). Cette stratégie visait à garantir une couverture équilibrée des différentes catégories sociales et politiques, en assurant la pluralité des voix recueillies.

Pour la collecte des données, trois techniques principales ont été mobilisées. D'abord, des entretiens semi-directifs ont permis de recueillir récits de vie, perceptions et expériences, en laissant une marge de liberté aux enquêtés pour exprimer leurs points de vue. Ensuite, une observation participante a été réalisée dans les forums citoyens, les conseils communaux, les assemblées villageoises et divers espaces publics, afin de saisir les pratiques sociales, les rituels collectifs et les interactions quotidiennes. Enfin, une analyse documentaire a été conduite à partir des rapports d'activités, des redditions de comptes, des budgets communaux et des textes réglementaires, permettant de confronter les données empiriques aux normes officielles et de mettre en évidence les écarts entre prescriptions et pratiques.

2.1.2 Techniques de collecte des données

La recherche a mobilisé trois techniques complémentaires afin de garantir la richesse et la fiabilité des données recueillies. D'abord, des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès des différentes catégories d'acteurs, permettant de collecter récits de vie, perceptions et expériences, tout en laissant une marge de liberté aux enquêtés pour exprimer leurs points de vue. Ensuite, une observation participante a été conduite dans les forums citoyens, les conseils communaux, les assemblées villageoises et divers espaces publics. Cette immersion a favorisé

la compréhension des pratiques sociales, des rituels collectifs et des interactions quotidiennes, en donnant accès à des données socio-anthropologiques directes. Enfin, une analyse documentaire a été effectuée à partir des rapports d'activités, des redditions de comptes, des budgets communaux et des textes réglementaires, permettant de confronter les données empiriques aux sources écrites et d'identifier les écarts entre prescriptions institutionnelles et pratiques locales.

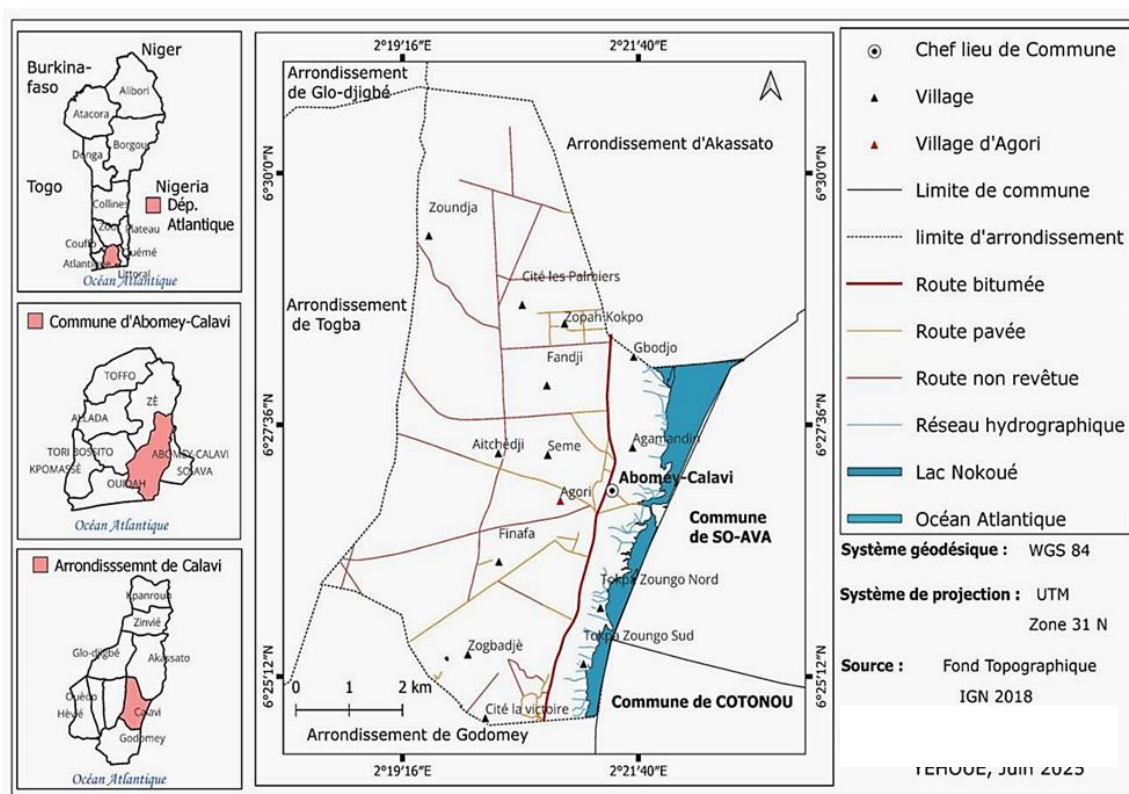
2.1.3 Méthode d'analyse des données

Le traitement des données s'est appuyé sur une méthodologie de triangulation visant à renforcer la validité des résultats. Les entretiens ont été soumis à un codage thématique, permettant de dégager les grandes catégories d'analyse et les récurrences dans les discours. Ces résultats ont ensuite été confrontés aux observations de terrain, afin de vérifier la cohérence entre les représentations exprimées et les pratiques sociales observées. Enfin, une mise en perspective avec les documents officiels a permis de comparer les normes prescrites et les réalités locales, mettant en évidence les écarts entre les intentions institutionnelles et leur mise en œuvre effective. Cette démarche intégrée a contribué à une compréhension fine des dynamiques participatives et des inégalités sociales dans le processus de décentralisation.

2.2. Terrains d'étude

La recherche est effectuée sur deux terrains contrastés, choisis pour leur complémentarité et leur capacité à illustrer les disparités territoriales dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs. La collectivité territoriale d'Abomey-Calavi constitue un espace périurbain dynamique, marqué par une forte croissance démographique et une diversité sociale. Sa proximité avec les capitales économique (Cotonou) et politique (Porto-Novo) favorise l'émergence de multiples initiatives citoyennes, mais engendre également une compétition entre acteurs institutionnels et communautaires. Ce contexte en fait un laboratoire pertinent pour analyser les tensions entre participation formelle et captation par les élites urbaines.

Figure 1 : Carte de la situation géographique du territoire d'Abomey-Calavi

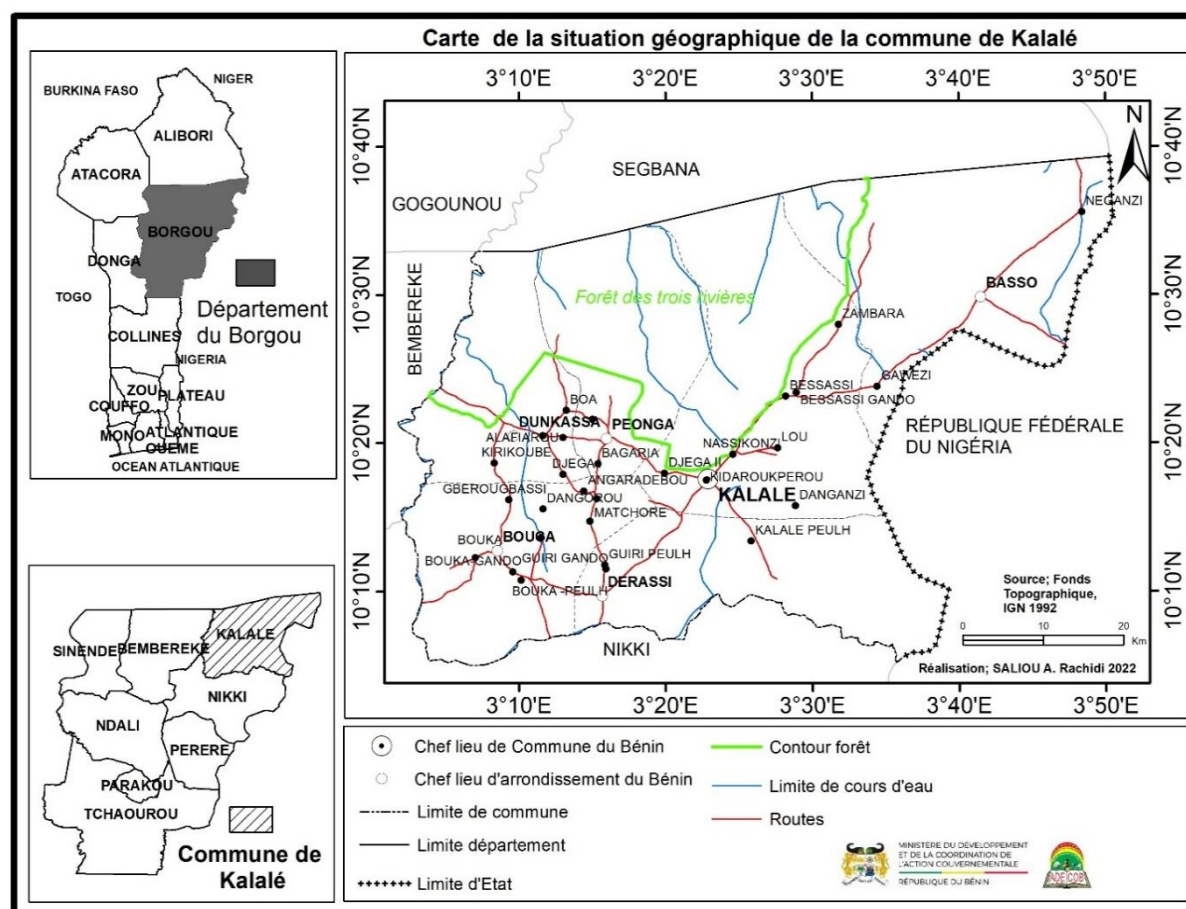


Source : Administration communale d'Abomey-Calavi

Sur le plan géographique, Abomey-Calavi est située dans le département de l'Atlantique, au sud du Bénin. Elle s'étend sur une superficie d'environ 650 km² et compte plus d'une dizaine d'arrondissements. Bordée par la commune de Cotonou au sud, elle bénéficie d'une position stratégique le long de l'axe routier international reliant le Bénin au Togo et au Nigéria. Cette localisation en fait une zone de forte attractivité résidentielle et économique, accentuant la pression foncière et les défis liés à l'urbanisation rapide.

Quant au territoire de Kalalé, à l'opposé, se situe dans un environnement rural et frontalier. Il est confronté à des enjeux sécuritaires liés à sa position géographique, ainsi qu'à des défis agropastoraux qui structurent la vie locale. Les dispositifs participatifs y apparaissent plus fragiles, souvent influencés par les notables traditionnels et les courtiers du développement. Ce terrain permet d'observer comment la décentralisation se déploie dans un contexte de ressources limitées et de vulnérabilités spécifiques.

Figure 1 : Carte de la situation géographique du territoire de Kalalé



Source : Administration communale de Kalalé

Sur le plan géographique, Kalalé est localisée dans le département du Borgou, au nord-est du Bénin, à la frontière avec le Nigeria. Elle couvre une superficie d'environ 3 586 km², ce qui en fait l'une des plus vastes communes du pays. Le territoire est composé de plusieurs arrondissements et villages dispersés, avec une densité de population relativement faible mais en croissance rapide. Sa position frontalière en fait un espace stratégique, exposé aux flux transfrontaliers (commerce, migrations, circulation pastorale) mais aussi aux risques sécuritaires liés aux mouvements régionaux. Le relief est dominé par des plaines et des savanes, favorables aux activités agricoles et pastorales, mais vulnérables aux aléas climatiques et à la dégradation environnementale.

Le choix comparatif entre Abomey-Calavi et Kalalé se justifie par la volonté de mettre en évidence les contrastes entre une commune urbaine en expansion et une commune rurale périphérique. Cette mise en parallèle éclaire les inégalités territoriales persistantes malgré un cadre légal uniforme, et permet de comprendre comment les contextes locaux façonnent différemment les pratiques participatives. L'approche comparative offre ainsi une lecture

nuancée des dynamiques de gouvernance locale, en révélant à la fois les points communs et les écarts critiques entre espaces urbains et ruraux.

III. RÉSULTATS ET ANALYSES

La décentralisation béninoise, bien que dotée d'un cadre juridique solide et conforme aux standards internationaux, révèle dans sa mise en œuvre des tensions entre normes institutionnelles et pratiques locales. Les dispositifs participatifs (plan de Développement communaux, budgets participatifs, forums citoyens) visent l'inclusion, mais restent marqués par une faible implication réelle des populations et une forte partisanisation.

Trois dimensions structurent l'analyse des dynamiques locales de participation et des inégalités dans le processus de décentralisation au Bénin. D'abord, les modalités pratiques de mise en œuvre des dispositifs participatifs – tels que les Plans de Développement Communal, les budgets ou les forums citoyens – révèlent une participation souvent formelle et encadrée, marquée par une faible implication réelle des populations et une distance persistante entre élus et citoyens. Ensuite, les rapports sociaux mettent en évidence la reproduction des inégalités, où le genre, la génération, l'appartenance ethnique et le statut socio-économique conditionnent l'accès à la parole et aux ressources. Ces rapports sont renforcés par la captation des dispositifs par les élites locales, qui marginalisent les femmes, les jeunes et les groupes minoritaires, transformant la décentralisation en une déconcentration politique où les hiérarchies sociales se perpétuent. Enfin, la comparaison entre Abomey-Calavi et Kalalé illustre à la fois des spécificités territoriales et des points communs dans la marginalisation des groupes vulnérables : la première, commune périurbaine dynamique et socialement diversifiée, et la seconde, commune rurale et frontalière confrontée à des enjeux sécuritaires et agropastoraux, montrent que malgré un cadre légal uniforme, les disparités territoriales persistent et renforcent les inégalités entre espaces urbains et ruraux. Ainsi, la participation citoyenne apparaît traversée par des logiques sociales et politiques qui en limitent le caractère inclusif et contribuent à la reproduction des inégalités locales.

3.1. Dynamiques locales de participation et inégalités : modalités de mise en œuvre des dispositifs participatifs

Les modalités de mise en œuvre des dispositifs participatifs au Bénin s'inscrivent dans un cadre institutionnel qui prévoit des instruments tels que les Plans de Développement Communal (PDC), les budgets participatifs, les consultations publiques et les forums citoyens. Ces mécanismes, conçus pour favoriser l'inclusion et la transparence, devraient permettre aux

populations de contribuer activement à la définition et au suivi des politiques publiques locales. Cependant, dans la pratique, leur fonctionnement reste marqué par une faible implication réelle des citoyens.

Comme le souligne Diane H. Gnanguenon (2017, p. 42), la participation citoyenne demeure entravée par la politisation des mécanismes, le faible niveau d'instruction et la méconnaissance des droits et devoirs des citoyens. Elle propose une matrice pour une participation effective, insistant sur la nécessité d'harmoniser les interventions des acteurs et de renforcer la culture de la participation

De son côté, Johnny Abègnon Codo (2024, p. 87) montre que, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la participation citoyenne reste le « chaînon manquant » du développement local. Malgré des avancées institutionnelles et la multiplication des espaces de dialogue, la méconnaissance des mécanismes de redevabilité et l'absence d'une véritable culture participative limitent l'impact des dispositifs.

Enfin, Totin Vodounnon Kpinkponsou Marius (2026, p. 113) insiste sur les incohérences du cadre institutionnel béninois, marqué par une architecture complexe et une forte dépendance des communes vis-à-vis du pouvoir central. Selon lui, la décentralisation n'a pas encore permis une véritable autonomie locale et nécessite une refonte pour devenir un levier de développement inclusif et de consolidation démocratique.

Ces analyses rejoignent les constats empiriques : la participation se limite souvent à une dimension formelle, où les consultations sont organisées mais ne débouchent pas sur une véritable prise en compte des attentes locales. Comme le souligne un élu communal interrogé, « *les réunions se tiennent, mais les décisions sont déjà prises ailleurs* », ce qui traduit une gouvernance largement verticale et peu interactive. De plus, la logique de tutelle exercée par l'État et la partisanisation de la vie politique locale réduisent l'autonomie des communes et fragilisent la légitimité citoyenne des dispositifs participatifs.

Ainsi, malgré l'existence d'un cadre normatif ambitieux, la mise en œuvre concrète révèle un décalage entre les intentions affichées et la réalité des pratiques. Les travaux des chercheurs béninois et africains confirment que la participation citoyenne reste traversée par des logiques sociales et politiques qui en limitent le caractère inclusif et contribuent à la reproduction des inégalités locales. Comme le résume un acteur associatif de Kalalé, « *on nous consulte, mais on ne nous écoute pas* », mettant en évidence la distance persistante entre les dispositifs institutionnels et l'expérience vécue des citoyens.

3.2. Rapports sociaux et reproduction des inégalités

Dans les collectivités territoriales d'Abomey-Calavi et de Kalalé, les dynamiques de participation aux actions de gouvernance locale ne peuvent être comprises sans prendre en compte les rapports sociaux qui structurent l'accès à la parole et aux ressources. En effet, le genre, la génération, le lignage et le statut socio-économique constituent des filtres déterminants qui conditionnent la capacité des individus à s'exprimer valablement et à influencer les décisions. Comme l'a indiqué Fatou Sow (2003, p. 58), les femmes restent souvent cantonnées à une participation symbolique, freinées par des normes patriarcales et des contraintes socio-culturelles. De même, les travaux de Amina Mama (1995, p. 82) soulignent que la citoyenneté féminine en Afrique est traversée par des rapports de domination qui limitent leur pouvoir d'agir dans les espaces publics.

La dimension générationnelle est également centrale. Les recherches de Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995, p. 145) et de chercheurs béninois comme Diane Gnanguenon (2017, p. 47) montrent que les jeunes sont fréquemment relégués à des rôles subalternes, leurs paroles étant encadrées par des normes implicites de respect envers les anciens et les aînés. Cette hiérarchie générationnelle reproduit une gouvernance où l'autorité des aînés prime sur l'innovation et l'expression des nouvelles générations.

Le lignage et l'appartenance communautaire jouent un rôle déterminant dans l'accès aux dispositifs participatifs. Dans plusieurs communes rurales, ces espaces sont filtrés par les réseaux lignagers et les hiérarchies traditionnelles, ce qui limite l'ouverture aux groupes minoritaires et accentue les disparités territoriales. La décentralisation, conçue comme un instrument destiné à rapprocher l'administration des citoyens et à consolider la gouvernance locale, se heurte ainsi à une contradiction majeure : son objectif central - la participation citoyenne - demeure fragile (Marius K. Vodounnon Totin, 2026, p. 517). Les mécanismes instaurés, censés favoriser l'inclusion, révèlent des limites persistantes qui réduisent la capacité réelle des populations à influencer les décisions et freinent l'élargissement de la gouvernance démocratique.

Enfin, le statut socio-économique conditionne fortement la participation. Les élites locales, disposant de capitaux économiques et relationnels, captent les dispositifs participatifs pour légitimer leur pouvoir. Selon Johnny Abègnon Codo (2024, p. 87), cette captation par les notables et les courtiers du développement transforme la participation en un instrument de consolidation des positions dominantes, marginalisant les populations pauvres et vulnérables.

Comme le résume un acteur associatif interrogé à Kalalé : « *ceux qui ont les moyens parlent pour nous, mais nos problèmes restent les mêmes* ».

Ainsi, la décentralisation réelle fonctionne davantage comme une déconcentration politique et administrative, où les inégalités sociales se reproduisent au sein des institutions et communautés locales. Les dispositifs participatifs, censés favoriser l'inclusion, deviennent des espaces de légitimation des élites, confirmant que la gouvernance locale reste traversée par des logiques de pouvoir qui limitent son caractère démocratique et inclusif.

3.3. Comparaison des pratiques de participation à Abomey-Calavi et Kalalé

L'examen des dispositifs participatifs dans les collectivités territoriales d'Abomey-Calavi et de Kalalé révèle à la fois des similitudes liées au cadre légal de la décentralisation béninoise et des divergences marquées par les contextes socio-territoriaux.

Sur le plan institutionnel, les deux communes appliquent formellement les textes de référence, notamment la loi n°2021-14 Portant code de l'administration territoriale en République du Bénin. Toutefois, cette application demeure fortement orientée par les élites à Abomey-Calavi, tandis qu'à Kalalé, elle reste sous l'influence des notables traditionnels et des courtiers du développement. Ce constat traduit une appropriation différenciée des normes, où la légalité formelle se conjugue avec des logiques locales de pouvoir.

Concernant les modalités de participation à Abomey-Calavi, commune à statut particulier et périurbaine dynamique, se distingue par une relative fréquence des forums citoyens, réunions publiques et consultations organisées dans un contexte marqué par une forte croissance démographique et une proximité avec les grands centres économiques et politiques. Cette configuration favorise une multiplication des initiatives participatives, mais celles-ci sont souvent captées par des élites urbaines et des acteurs politiques qui orientent les processus en fonction de leurs intérêts. Comme le confiait un conseiller communal : « *Ici, les réunions sont nombreuses, mais ce sont toujours les mêmes voix qui dominent* », soulignant la difficulté d'une véritable inclusion.

À l'inverse, dans la commune Kalalé, les assemblées villageoises et des rencontres communautaires plus ponctuelles sont privilégiées, et sont souvent liées aux enjeux agropastoraux, sociocommunautaires ou sécuritaires. Ici, les dispositifs participatifs existent mais restent fragiles, dominés par les notables traditionnels et les courtiers du développement, ce qui limite l'inclusion des groupes vulnérables. Comme le résume un acteur de la société

civile : « *On nous invite aux séances de concertations et de redditions des comptes, mais nos préoccupations ne changent rien aux décisions* ». Cette situation illustre la dépendance persistante vis-à-vis du pouvoir central et la difficulté à transformer la décentralisation en véritable autonomie locale.

La question de la captation des dispositifs constitue un point commun majeur. À Abomey-Calavi, les élites politiques et urbaines monopolisent les espaces de participation, transformant les mécanismes en instruments de légitimation électorale. À Kalalé, ce sont les notables traditionnels et les courtiers du développement qui s'approprient les dispositifs, renforçant leur position d'intermédiaires entre les populations et l'État. Dans les deux cas, la participation citoyenne est détournée au profit des acteurs dominants, ce qui limite son caractère inclusif.

En matière d'inclusion sociale, les deux territoires présentent des faiblesses notables. À Abomey-Calavi, malgré une diversité sociale importante, les femmes, les jeunes et les minorités restent marginalisés dans les espaces de décision. À Kalalé, l'accès des groupes vulnérables demeure fortement conditionné par les hiérarchies locales et les rapports de dépendance. La promesse d'une participation égalitaire se heurte ainsi aux réalités des rapports sociaux.

Enfin, la question des ressources et moyens accentue les écarts. Abomey-Calavi bénéficie de ressources financières et humaines plus importantes, ce qui permet la multiplication des initiatives, même si celles-ci sont souvent biaisées par la compétition politique. Kalalé, en revanche, souffre de ressources limitées et d'une marginalisation dans les investissements, ce qui fragilise la mise en œuvre des dispositifs participatifs et réduit leur portée.

IV. DISCUSSION

Les résultats montrent que la décentralisation béninoise, bien qu'appuyée sur un cadre juridique bien conçu, reste traversée par des logiques sociales et politiques qui limitent son efficacité. Cette tension entre normes prescrites et pratiques locales rejoint les analyses de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2008, p. 25) sur le décalage entre « normes formelles » et « normes pratiques ». De même, l'échelle de participation de Sherry R. Arnstein (1969, p. 217), adaptée au contexte africain par Issa G. Shivji (2006, p.14), permet de situer les dispositifs béninois à des niveaux intermédiaires, où l'inclusion reste largement formelle. Les travaux de Jürgen Habermas (1987, p.113) sur l'agir communicationnel éclairent aussi la difficulté à

instaurer une délibération citoyenne libre, entravée par des rapports de pouvoir implicites et des mises en scène politiques.

Les dispositifs participatifs (PDC, budgets participatifs, forums citoyens) sont conçus pour favoriser l'inclusion, mais les résultats montrent qu'ils se traduisent souvent par une participation formelle, sans réelle prise en compte des attentes locales. Les verbatim recueillis – « *les réunions se tiennent, mais les décisions sont déjà prises ailleurs* » ou « *on nous consulte, mais on ne nous écoute pas* » – illustrent cette contradiction. L'inclusion institutionnelle proclamée se heurte à une exclusion pratique, où les élites locales et les partis politiques captent les dispositifs et marginalisent les groupes vulnérables (femmes, jeunes, minorités).

Les résultats révèlent plusieurs limites structurelles qui entravent l'effectivité de la décentralisation et fragilisent la gouvernance locale. En effet, malgré l'existence d'un cadre légal garantissant l'autonomie des communes, les préfets et les mécanismes de validation maintiennent un contrôle fort de l'État. Cette tutelle traduit une centralisation politique déguisée, où les décisions stratégiques demeurent largement dépendantes du pouvoir central. Cette situation remet en cause l'esprit originel de la décentralisation, censé rapprocher la décision publique des citoyens. Une réforme possible consisterait à redéfinir le rôle des préfets, en limitant leur intervention au contrôle de légalité et en renforçant les capacités administratives des communes pour une gestion autonome.

De même, la désignation des maires par les partis majoritaires fragilise la légitimité citoyenne et accentue la dépendance des communes aux logiques partisans nationales. Les conseils communaux deviennent ainsi des relais des stratégies politiques nationales, au détriment de l'autonomie locale. Pour y remédier, il serait nécessaire de promouvoir des mécanismes électoraux plus transparents et de renforcer la neutralité institutionnelle, par exemple en instaurant des garanties contre l'ingérence excessive des partis dans la gestion communale.

Par ailleurs, l'accès à la parole et aux ressources est filtré par des rapports de pouvoir internes liés au genre, à la génération, au lignage et au statut socio-économique. Ces hiérarchies reproduisent les inégalités au sein des institutions locales, marginalisant les femmes, les jeunes et les minorités. La participation citoyenne devient ainsi un espace sélectif, dominé par les élites locales. Une piste de réforme serait de mettre en place des quotas ou des mécanismes d'action positive favorisant l'inclusion des groupes vulnérables, ainsi que des programmes de formation citoyenne pour renforcer leur capacité à participer activement.

Enfin, la comparaison des pratiques de participations entre les communes d'Abomey-Calavi et de Kalalé illustre que, malgré un cadre légal uniforme, les communes urbaines disposent de plus de ressources financières, humaines et politiques que les communes rurales. Cette asymétrie accentue les inégalités territoriales et renforce la marginalisation des zones rurales et frontalières. Pour réduire ces écarts, il conviendrait de revoir les mécanismes de financement, en introduisant une discrimination positive en faveur des communes rurales, et de renforcer les dispositifs de solidarité intercommunale afin de garantir une répartition plus équitable des ressources.

En somme, ces limites structurelles montrent que la décentralisation béninoise, loin de réaliser pleinement ses objectifs de proximité et d'inclusion, demeure traversée par des logiques de tutelle, de partisanisation et de reproduction des inégalités sociales et territoriales. La mise en perspective critique de ces résultats invite à repenser la décentralisation non seulement comme un cadre institutionnel, mais comme un processus politique et social vivant, nécessitant des réformes profondes pour renforcer la légitimité institutionnelle, l'inclusion citoyenne et la cohésion sociale.

Ces constats ont des implications majeures. D'une part, la légitimité institutionnelle des communes est fragilisée : les citoyens perçoivent les dispositifs participatifs comme des espaces de façade, ce qui alimente la défiance envers les élus et les institutions locales. D'autre part, la cohésion sociale est menacée : la reproduction des inégalités et la marginalisation des groupes vulnérables renforcent les fractures territoriales et sociales. Comme le souligne Fatou Sow (2003), l'exclusion des femmes dans les processus participatifs constitue une entrave à la construction d'une citoyenneté inclusive. De même, la relégation des jeunes et des minorités accentue le sentiment d'exclusion et limite l'ancrage démocratique de la décentralisation.

CONCLUSION

L'analyse comparée des dispositifs participatifs à Abomey-Calavi et Kalalé montre que la décentralisation béninoise, bien qu'appuyée sur un cadre juridique solide, demeure traversée par des logiques sociales et politiques qui en limitent l'efficacité. Les verbatims recueillis – « *les réunions se tiennent, mais les décisions sont déjà prises ailleurs* » ou « *on nous consulte, mais on ne nous écoute pas* » – illustrent le décalage entre inclusion formelle et exclusion réelle. Les élites locales, disposant de capitaux économiques et relationnels, captent les mécanismes participatifs, marginalisant femmes, jeunes et minorités. Au-delà des différences

contextuelles entre une commune périurbaine dynamique et une commune rurale frontalière, un constat commun s'impose : la participation citoyenne fonctionne davantage comme une déconcentration administrative que comme une véritable gouvernance de proximité. Cette situation fragilise la légitimité institutionnelle et menace la cohésion sociale, en accentuant les fractures territoriales et les inégalités. Pour dépasser ces limites, des réformes structurelles s'avèrent nécessaires : redéfinir le rôle de l'État central, renforcer l'autonomie des communes, instaurer des mécanismes d'action positive en faveur des groupes vulnérables et promouvoir une solidarité intercommunale pour réduire les disparités territoriales. En somme, la décentralisation au Bénin ne pourra réaliser pleinement ses objectifs de proximité et d'inclusion qu'en devenant un processus politique et social vivant, fondé sur une participation citoyenne effective et équitable.

Références bibliographiques

- Arnstein, Sherry R. (1969). *Une échelle de la participation citoyenne*. Journal de l'Institut Américain des Urbanistes, 35(4), pp. 216-224.
- Bayart, Jean-François. (1989). *L'État en Afrique : La politique du ventre*. Paris: Fayard. 439 p.
- Bourdieu, Pierre, & Passeron, Jean-Claude. (1970). *La reproduction : Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Éditions de Minuit. 279 p.
- Bourdieu, Pierre. (1979). *La distinction : Critique sociale du jugement*. Paris: Éditions de Minuit. 668 p.
- Codo, Johnny Abègnon (2024). *Eau, assainissement et développement local : la participation citoyenne comme chaînon manquant*. Parakou : Presses de l'Université de Parakou. 210 p.
- Gnanguenon, Diane H. (2017). *Participation citoyenne et gouvernance locale au Bénin : vers une matrice de participation effective*. Cotonou : Éditions Universitaires du Bénin. 152 p.
- Habermas, Jürgen. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel* (Tome 1). Paris : Fayard. 536 p.
- Hutchful, Eboe. (1997). *Civil Society and Governance in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper No. 7, 72 p.
- Mama, Amina. (1995). *Beyond the Masks : Race, Gender and Subjectivity*. London/New York : Routledge. 240 p.
- Mbembe, Achille. (2000). *De la postcolonie : Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris: Karthala. 293 p.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (2008). *La rigueur du qualitatif : Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant. 312 p.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (2001). *Le développement participatif : ni solution miracle, ni complot néolibéral*. Afrique contemporaine, (3), 147-165. Paris : La Documentation française. 19 p.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (1995). *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala. 284 p.



Shivji, Issa G. (2006). *Les silences du discours des ONG : rôle et avenir des ONG en Afrique. Développement en Afrique*, 31(4), pp. 22-51.

Sow, Fatou. (2003). *Femmes africaines et pouvoir*. Dakar : CODESRIA. 180 p.

Vodounnon Totin, K. Marius. (2026). *Éléments pour une refonte de la décentralisation au Bénin*. International Journal of Advanced Research, 14(3), pp. 517-526.
<https://doi.org/10.21474/IJAR01/22968>