



REPUBLIQUE DU BENIN

.....

MINISTRE DE LA DECENTRALISATION  
DE LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
(MDGLAAT)

MISSION D'APPUI A LA STRATEGIE DE COMMUNICATION LOCALE

Rapport 1

# Diagnostiques et quelques initiatives réussies de communication locale

Partenaires en appui au MDGLAAT



Septembre 2011

Présenté par



21042644/95961179/97474771

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
RAPPEL DES ELEMENTS DE CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION.....	6
RAPPEL DES OBJECTIFS ASSIGNES A LA MISSION .....	6
RAPPELS DES ATTENTES CONTENUES DANS LES TDR.....	7
METHODOLOGIE.....	7
RESUME .....	8
1. CONCEPT DE COMMUNICATION LOCALE ET LES TYPES DE COMMUNICATION APPARENTES.....	10
1.1 Perceptions de la communication par les acteurs rencontrés.....	10
1.2 Des perceptions à la notion de communication .....	12
1.3 Etat de la littérature/documentation en communication locale.....	13
2. DIAGNOSTIC DE LA COMMUNICATION LOCALE .....	14
2.1 Fondements et dispositifs de la fonction communication locale .....	14
2.2 Véhicule de la communication locale.....	18
2.3 Objets ou domaines de communication au niveau communal .....	18
2.4 Expériences de planification des interventions en communication locale.....	20
2.5 Financement des plans de communication locale .....	24
2.6 Mise en œuvre des actions de communication.....	25
3. SYNTHES DES PROBLEMES LIES A LA COMMUNICATION LOCALE, LEUR MANIFESTATION ET LEURS IMPACTS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LA PARTICIPATION CITOYENNE .....	36
3.1 Problème d'ordre organisationnel et fonctionnel.....	36
3.2 Problèmes qui se posent à la commune et qui nécessitent de communiquer .....	38
4. ESQUISSES DE SOLUTIONS FACE AUX PROBLEMES DE COMMUNICATION ENREGISTRES .....	41
5. QUELQUES INITIATIVES REUSSIES PAR COMMUNE EN MATIERE DE COMMUNICATION LOCALE .....	43
ANNEXES.....	52

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
AsGOL	Projet d'Appui suisse à la Gouvernance Locale
CA	Conseiller d'Arrondissement
DANIDA	Agence Danoise de Coopération Internationale
EMAC	Equipe Mobile d'Appui aux Communes
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture
GIZ	Agence Internationale de coopération allemande
MCL	Maison des Collectivités Locales
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
PAPDC	Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communal
PDC	Plan de Développement Communal
PAACO	Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou
PDDC	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PGDL	Programme d'appui à la Gouvernance Locale et aux Droits de la Personne
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PRODECOM	Programme d'appui au Démarrage des Communes
PFR	Plan Foncier Rural
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUF	Presse Universitaire de France
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONIP	Office Nationale d'Imprimerie et de Presse
SG	Secrétaire Général
SICAD	Service d'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
RFU	Registre Foncier Urbain
TdR	Termes de Références
VNG International	Agence de coopération internationale de l'Association Néerlandaise des Municipalités

## LISTE TABLEAUX ET GRAPHIQUES

CONTENUS	PAGES
<b>Tableau n°1</b> : Eléments de perception de la communication dans les communes visitées	11
<b>Tableau n°2</b> : Etat du dispositif de gestion de la fonction communication par commune visitée	16
<b>Tableau n°3</b> : Production/disponibilité de plan de communication de 2007 à 2011	22
<b>Tableau n°4</b> : Exemple-type d'évolution des dépenses en communication dans la commune d'Akpro-Misséré : rapport dépenses en communication sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement	25
<b>Tableau n°5</b> : Acteurs clé intervenant dans la mise en place de la stratégie de communication locale	27
<b>Tableau n°6</b> : Cibles et intérêts pour la commune de communiquer avec elles	29
<b>Tableau n°7</b> : Catégories de canaux et caractéristiques pour la communication locale	31
<b>Tableau n°8</b> : Vue générale des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM) de la communication locale	35
<b>Tableau n°9</b> : Problèmes de communication et solutions proposées pour les résoudre	41
<b>Tableau n°10</b> : Présentation de l'initiative de communication relative à la diffusion en différé des sessions du conseil communal à Bassila	43
<b>Tableau n°11</b> : Présentation de l'initiative de communication relative à la production et la diffusion d'un documentaire sur le projet de modernisation de l'état civil à Kandi	44
<b>Tableau n°12</b> : Présentation de l'initiative de communication relative à la mobilisation des ressources financières provenant des unités marchandes communales : Opération « MARBRE » et opération « MACOB »	44
<b>Tableau n°13</b> : Présentation de l'initiative de communication relative à l'animation des cadres de concertation production et la diffusion d'un documentaire sur le projet de modernisation de l'état civil à Kandi	45
<b>Tableau n°14</b> : Présentation de l'initiative de communication : « Journée du contribuable communal bon exemple »	46
<b>Tableau n°15</b> : Présentation de l'initiative de communication relative à la mise en réseau intranet	47
<b>Tableau n°16</b> : Présentation de l'initiative de communication « Mois de solidarité »	47
<b>Tableau n°17</b> : Présentation de l'initiative de communication « A l'écoute du maire »	48
<b>Tableau n°18</b> : Présentation de l'initiative de communication « audience publique de reddition de compte »	49
<b>Tableau n°19</b> : Présentation de l'initiative de communication « Journées portes ouvertes sur la mairie »	50
<b>Tableau n°20</b> : Présentation de l'initiative de communication relative à la réalisation et de diffusion de magazine communal	50
<b>Tableau n°21</b> : Présentation de l'initiative de communication « Création et animation de site web »	51
<b>Graphique 1</b> : Degré de perception de la communication par les acteurs interviewés	11
<b>Graphique 2</b> : Degré d'importance par domaine de communication locale pour l'ensemble des communes enquêtées	20
<b>Graphique 3</b> : Nombre de commune disposant de plan de communication de 2007 à 2011	22
<b>Graphique 4</b> : Utilisation des canaux selon leur importance et leur envergure par l'ensemble des 14 communes enquêtées	32

## INTRODUCTION

Depuis 2003, année de l'effectivité des communes, un des défis à relever par les élus est la mobilisation et l'implication effective de l'ensemble des acteurs locaux dans le processus de développement local. Il leur revient de porter à l'attention des populations les décisions issues des sessions du conseil communal pour espérer en retour leur participation. Des tournées périodiques organisées par le maire à l'intérieur de la commune aux actions de communication exécutées par le biais des radios locales voire communautaires sont autant d'initiatives qui dénotent de la volonté manifeste de communiquer.

Dans le dessein d'accompagner de telles initiatives, les appuis des projets de partenaires techniques et financiers de la coopération bilatérale et multilatérale ont permis à plusieurs communes d'expérimenter des séries d'actions de communication en vue du renforcement des relations administration communale-citoyens.

Bien que des best practices existent par endroits, il est aisé de constater que la communication communale en tant que moyen du raffermissement des liens des relations élus, personnel communal et citoyens, se heurte à des difficultés d'ordre organisationnel souvent liées à l'absence de stratégie durable.

C'est pourquoi, il est important qu'à l'étape actuelle de l'évolution institutionnelle des communes, de jeter un regard critique sur la fonction «*communication*» telle qu'elle évolue au sein du système «*administration communale*».

Ce premier rapport de mission relative à l'appui à la stratégie de communication locale, comporte :

- un diagnostic global de la fonction communication telle que exercée dans les communes ;
- la synthèse des problèmes de communication et les solutions proposées;
- Une liste descriptive des initiatives réussies en matière de communication locale.

## RAPPEL DES ELEMENTS DE CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION

Le 19 octobre 2009, le gouvernement béninois a doté le pays d'une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) dont l'objectif est de « Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base ». La vision qui y est développée est de « Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional ».

A cette fin, le MDGLAAT entend appuyer les différents mécanismes permettant la mobilisation et l'implication effective de l'ensemble des acteurs locaux. L'un des mécanismes est la mise en œuvre d'une stratégie de communication locale. Le principal objectif étant d'enclencher un cycle vertueux: une population mieux informée qui s'investit davantage dans le développement de sa localité; des exécutifs locaux apportant des réponses adéquates aux préoccupations locales lesquelles sont mieux connues et mieux partagées par la population.

Il faut une stratégie d'appui à la communication pour le développement local qui permette d'aider les populations à prendre conscience de leur situation et des options à leur disposition pour toute action de changement, à résoudre le conflit social et à travailler vers un consensus, à planifier l'action de changement et de développement durable, à saisir les connaissances et les qualifications en vue d'améliorer leur condition et celle de leur communauté, et améliorer l'efficacité des services publics."

La communication étant du domaine des compétences propres des collectivités territoriales, le ministère se positionne en tant qu'appui conseil pour donner une visibilité aux initiatives locales. L'élaboration d'une stratégie d'appui conseil à la communication comme un plan cadre comprenant une combinaison d'interventions de communication capables de susciter les changements nécessaires en matière de connaissances, d'attitudes ou de comportements est par ailleurs urgente. Elle constitue un engagement et une boussole permettant de mobiliser et d'orienter les actions et les énergies des différents partenaires au développement.

En vue de dynamiser la participation citoyenne, le MDGLAAT se propose alors de se doter d'une stratégie d'appui à la communication locale visant à mettre à la disposition des communes des outils pertinents de communication.

## RAPPEL DES OBJECTIFS ASSIGNES A LA MISSION

L'objectif global de la mission est de doter le MDGLAAT d'une stratégie d'appui à la communication locale visant à mettre à la disposition des communes des outils pertinents en vue de dynamiser la participation citoyenne.

L'élaboration de la dite stratégie d'appui à la communication locale vise les objectifs spécifiques suivants :

- inventier les initiatives de communication locales déjà entreprises dans les communes ;
- répertier les problèmes liés à la communication locale déjà entreprises dans les communes ;
- proposer des canaux pour assurer la promotion et la vulgarisation des initiatives locales réussies ;
- proposer des approches de résolution des problèmes de communication ;

- proposer une stratégie de renforcement des capacités au niveau local, départemental et national au niveau local et départemental pour la mise en œuvre cohérente de ladite stratégie.

## RAPPELS DES ATTENTES CONTENUES DANS LES TDR

Il est fondamentalement attendu en termes de résultats et de produits/livrables ce qui suit :

En termes de résultats attendus :

- un inventaire des initiatives de communication sur un échantillon dont trois (3) communes dans le Mono-Couffo, trois (03) dans l'Atacora-Donga, deux (2) dans le Borgou-Alibori, dans le Zou-Collines, deux (02) dans l'Ouémé-Plateau, deux dans l'Atlantique-Littoral est disponible ;
- un inventaire relatif aux problèmes liés à la communication locale au Bénin et leur impact sur la gouvernance et la participation citoyenne est disponible ;
- des approches de solutions aux problèmes de communication locale en lien avec le développement dans les collectivités territoriales sont identifiés de manière participative ;
- des outils d'aide à la planification dans le domaine de la communication locale sont élaborés ;
- des canaux de promotion des initiatives locales réussies sont identifiés ;
- un plan de renforcement des capacités au niveau local, départemental et national au niveau local et départemental pour une mise en œuvre cohérente est élaboré.

En termes de livrable matériel, il est attendu deux types de rapports :

- le premier qui comporte les inventaires des initiatives de communication locale et sur les problèmes rencontrés et les approches de solutions en la matière;
- le second qui contient les outils d'aide à la planification dans le domaine de la communication locale, les canaux de promotion des initiatives locales réussies, et un plan de renforcement des capacités au niveau local, départemental et national pour une mise en œuvre cohérente.

## METHODOLOGIE

### *Caractéristiques de la mission*

Il s'agit (1) **d'un diagnostic** devant déboucher sur l'inventaire des initiatives en matière de communication dans les communes, des problèmes récurrents de communication, des solutions adaptées pour les résoudre, (2) **de l'élaboration des outils d'aide à la planification**, de proposition de canaux adaptés à la promotion d'initiatives pertinentes et (3) de proposition de **plan de renforcement des Capacités** pour la performance des acteurs au niveau communal départemental que national dans la mise en œuvre d'initiatives communicationnelles assurant bonne gouvernance locale.

### *Collecte des données*

L'étude a porté sur un échantillon de 14 communes répartie dans les six anciens départements (voir la liste en annexe). Le critère dominant du choix de ces communes a été les expériences antérieures en matière de pratique communicationnelle.

Les techniques utilisées pour la collecte des données sont :

- *la revue documentaire* qui a permis de collecter l'existant en matière de littérature sur la communication publique locale, les plans existants et les productions/de supports de communication ;
- *les entretiens individuels et de groupes* : un guide a été élaboré à cet effet qui prend en compte toutes les dimensions liées au diagnostic de la communication dans une administration communale (voir guide en annexe). Des entretiens avec divers acteurs ont permis de recueillir des informations relatives à l'état des lieux en communication locale, les expériences pertinentes, les faiblesses, les besoins en renforcement et des propositions de mesures)
- *l'observation directe dans les communes* qui a consisté à visiter les services en charge de la communication pour mieux appréhender l'organisation mise en place ;
- *la restitution des résultats* sur site aux acteurs interrogés.

### ***Catégories d'acteurs rencontrés***

- des élus communaux (maires, adjoints ou conseillers)
- du personnel (SG et chefs service)
- de quelques usagers de la mairie (rencontrés sur place dans les mairies)
- des représentants de la société civile
- les acteurs des préfetures
- les représentants de l'ANCB
- les partenaires techniques et financiers.

## **RESUME**

La présente mission a permis d'établir un état des lieux détaillé de la gestion de la fonction communication dans le système que constitue l'administration communale, d'en tirer les problèmes majeurs qui entravent la participation citoyenne, d'envisager les solutions et de répertorier les initiatives réussies d'actions de communication. L'étude a été faite sur la base d'un échantillon de 14 communes répartie sur les 6 anciens départements.

Des différentes perceptions qu'ont les acteurs au développement communal rencontrés, il en découle que la communication est une notion et une pratique bien connues dans l'administration communale et se résume à *l'information dans le sens d'assurer la participation citoyenne, la visibilité, la reddition de compte et la promotion de la commune*. Sa pratique remonte au démarrage des communes en 2003 où avec l'intervention de l'Etat et des PTF, plusieurs appuis ont été apportés aux communes en termes d'élaboration de manuels, de guides, de formation, d'appui à l'élaboration des plans de communication et de leur mise en œuvre.

La fonction communication est prévue par les textes et des actions contenues dans les documents de programmation. Chaque commune a élaboré une fois un plan de communication. Mais la régularité dans l'élaboration souffre de quelques ratés du fait de l'insuffisance de ressources financières pour les mettre en œuvre.

Plusieurs acteurs interviennent dans la communication locale. Les porteurs de cette communication sont les élus et le personnel communal. Elles bénéficient du soutien de plusieurs partenaires techniques tels que les promoteurs de radio, les antennes régionales de presse, les télévisions publiques et privées. L'expérience la plus édifiante partout reste le partenariat durable qu'entretiennent les communes avec les stations radio en vue d'assurer à leur citoyen une communication régulière de proximité. La radio reste d'ailleurs le canal le plus utilisé suivi des cadres de concertation et réunions diverses avec les populations.

En abordant les domaines de prédilection en matière de communication locale, la mobilisation des ressources vient en première position avec un score de 51 points et démontre que la plupart des communes enquêtées, parce en quête de financement pour le développement préfèrent beaucoup communiquer pour la mobilisation des ressources même si l'impact attendu n'est pas toujours perceptible



partout. Ce constat ne cache pas l'existence par endroits des comportements d'élus qui n'osent pas convaincre leur base de s'acquitter des taxes et impôts.

Quant à l'organisation de la communication interne, il est un constat général que bien qu'elle repose sur des outils comme les réunions hebdomadaires et des réunions dite de « municipalités »<sup>1</sup>, ne permet pas assez sur une bonne circulation de l'information au niveau de tous les compartiments de l'administration

Quant à la communication externe, en dehors des initiatives à travers les radios, elle comporte des actions d'envergure pour la mise en œuvre desquelles l'appui d'un PTF est souvent sollicité comme les documentaires, la sensibilisation sur l'importance de l'état civil, la mobilisation sociale autour des questions d'approvisionnement en eau, en assainissement, en protection de l'environnement et en planification foncière rurale.

Le diagnostic a également débouché sur l'identification des grands problèmes de communication qui sont de deux ordres : les problèmes d'ordre organisationnel et fonctionnel et les problèmes de communication liés à l'exercice des compétences communales.

Les problèmes du premier ordre sont ceux liés aux organes, aux services et à leurs attributions; à la définition de la politique de communication; à l'insuffisance en quantité et qualité de ressources humaines et la faible allocation en ressources financières pour la communication dans les budgets communaux. Spécifiquement à ces deux niveaux, *l'insuffisance de personnel qualifié pour animer les services de communication des communes, la non régularité du perfectionnement du personnel existant malgré les innovations nombreuses en matière de NTIC, ajoutés à la non affectation de crédits suffisants (les grandes dépenses de communication oscillent entre 4 à 6% du budget de fonctionnement, les dépenses les moins basses sont en deçà de 1% des dépenses de fonctionnement) sont autant de facteurs limitant la durabilité des initiatives communales de communication.*

En ce qui concerne les problèmes liés à l'exercice des compétences communales, ce sont ceux liés à la non perception par tous des implications de la décentralisation ; la non information de tous les citoyens des décisions, des politiques et programmes de développement ; la non connaissance par le plus grand nombre de toutes les prestations offertes par la mairie et les modalités d'accès ; l'insuffisance des échanges entre les élus communaux et les partenaires de la société civile ; la non compréhension par les contribuables de l'utilisation qui est faite de leurs contributions et de l'importance des taxes et impôts dans le développement local ; la méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs dans l'espace communal et la faible visibilité de l'extérieur des potentialités des communes

Pour les résoudre, quelques solutions ont été suggérées qui prennent en compte une assistance à la réorganisation des services de communication passant par une définition claire des éléments de collaboration des organes et services, une dotation budgétaire matérialisant surtout la place qu'occupe la communication dans la vision des élus, le recrutement de personnel suffisants et qualifiés surtout dans un environnement où les NTIC s'imposent.

Aussi, est-il important pour assurer une meilleure gouvernance et une participation citoyenne, que des formes de communication soient développées comme la **communication interne** fédératrice des énergies de toutes les parties prenantes de l'administration communale devant être au même niveau de l'information administrative ; **la communication exécutive** qui concerne la diffusion de messages concernant les décisions en faveur des politiques, programmes et projets ; une **communication de service** qui diffuse les services prestés, les procédures, les réformes et leur sens ; une **communication relationnelle** qui cimenter et vivifie les relations avec les partenaires surtout les organisations de la société civile dans leur rôle de contrôle citoyen et d'appui au développement local de service ; une **communication civique** qui vise le raffermissement de la citoyenneté communal par la diffusion de messages de sensibilisation en vue d'un changement de comportement et de participation citoyenne et une **communication de type marketing territorial** pour attirer les investisseurs, promouvoir l'attrait de la commune du fait des potentialités dont elle regorge.

---

<sup>1</sup> Réunion qui réunit généralement le maire, les adjoints, les chefs d'arrondissements

Des initiatives pertinentes en matière de communication existant dans chacune des communes visitées ont été répertoriées et présentées. Au nombre de ces initiatives figurent la retransmission en différé sur écran géant à la place publique de l'arrondissement des sessions du conseil communal (Bassila) ; le mois de solidarité (annuellement) comme moyen de mobilisation de tous les fils et filles de la commune autour des préoccupations de développement (Akpro-Missérété) ; les audiences publiques de reddition de compte sur les questions du budget, de l'eau, de l'assainissement et de la mise en œuvre du PDC en général (Dogbo et Sinendé) ; la réalisation de documentaire sur le projet de modernisation de l'état civil : mise en exergue des activités de communication et de sensibilisation des populations (Kandi) ; les journées portes ouvertes pour faire connaître les prestations et les problèmes de l'administration communale aux populations (Boukombé) ; la Création et l'animation de site web (Ouidah et Bohicon) ; la journée du contribuable pour donner le bon exemple en matière de civisme fiscal (Bassila) ; la numérisation et mise en réseau intranet du Manuel de procédures administratives, financières et techniques (Ouidah), réalisation et diffusion de magazine communal (Akpro-Missérété, Bohicon, Pehunco, Pobè, Boukombé).

## 1. CONCEPT DE COMMUNICATION LOCALE ET LES TYPES DE COMMUNICATION APPARENTES

### 1.1 Perceptions de la communication par les acteurs rencontrés

Tous les acteurs rencontrés partagent la même perception de la communication. La notion de communication ne leur est pas étrangère.

Pour les uns, la communication est le socle même de l'action administrative locale. C'est elle qui permet de raffermir les relations internes entre décideurs et personnel communal d'une part, et entre l'administration communale et la population d'autre part.

Pour les autres, la communication est cette dynamique d'échanges qui s'opère à l'interne au sein des acteurs en charge de l'animation de l'administration communale et entre cette administration et les autres acteurs aussi bien au sein de la population qu'à l'extérieur de la commune par l'entremise de canaux variés.

Les vocables utilisés au niveau des communes parcourues pour exprimer la perception que les acteurs ont de la communication sont multiples et convergent vers la place prépondérante que la communication occupe dans l'action administrative.

En effet la communication entreprise par l'entité commune et insufflée par les autorités communales et leur administration est perçue comme un moyen de *diffusion de messages* pour :

- Rendre visible les actions de développement
- Informer sur les prestations de la mairie
- Partager la vision de la commune
- Faire connaître la commune
- Mettre en exergue les décisions des élus
- Susciter la participation citoyenne
- Faire adhérer les populations aux projets de développement
- Rendre compte
- Etablir une relation de confiance entre élus et citoyens
- Assurer la transparence et la bonne gouvernance.

Il résulte de ce qui précède que les perceptions des acteurs interviewés en ce qui concerne la communication se résument à l'information dans le sens d'assurer :

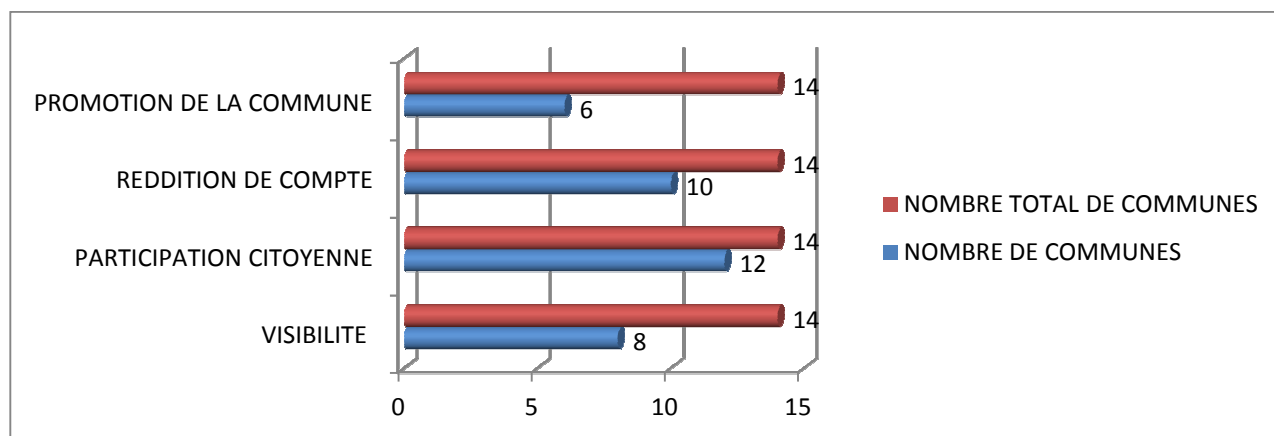
- La visibilité des actions des élus
- La participation citoyenne
- La reddition de compte
- La promotion de la commune

**Tableau n°1 : Eléments de perception de la communication dans les communes visitées**

PERCEPTION	NOMBRE DE COMMUNES	NOMBRE TOTAL DE COMMUNES
VISIBILITE	8	14
INFORMATION ET PARTICIPATION CITOYENNE	12	14
REDDITION DE COMPTE	10	14
PROMOTION DE LA COMMUNE	6	14

*Source : Résultat du traitement des données collectées*

**Graphique 1 : Degré de perception de la communication par les acteurs interviewés**



Commentaire

Ce graphique montre en général que les quatre éléments sont, l'information et la participation citoyenne, la reddition de compte, la visibilité des actions des élus et la promotion de la commune. Les communes en grande majorité déclarent qu'elles communiquent pour informer, rendre compte aux populations pour espérer en retour leur participation.

Un exemple de la perception de la communication est celui qui ressort de la citation extraite des expressions du SG de Péhunco : « *La communication est au centre de toute action de développement. Pas de développement sans communication. Il n'est pas concevable de faire du développement sans la communication. L'élaboration du PDC part déjà de la communication avec les populations, les acteurs de développement de la commune. Le socle de la décentralisation c'est la communication* ». <sup>2</sup>

2 Fiche de collecte de données sur Péhunco

## 1.2 Des perceptions à la notion de communication

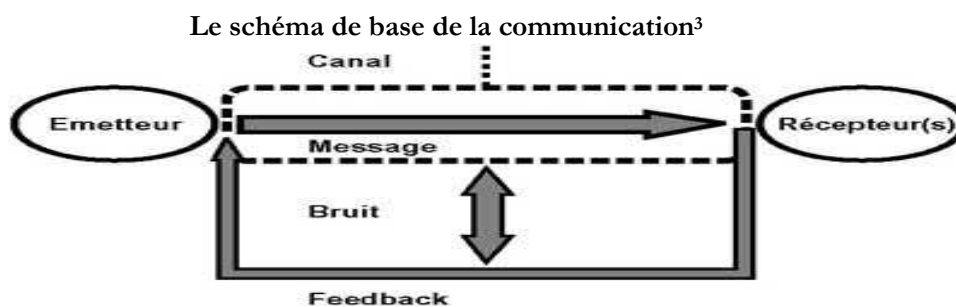
Les interviewés ont pu faire la différence entre l'acte d'informer tout court et l'acte de communication. Au regard des perceptions que les acteurs communaux ont de la communication, il est constaté que la communication est largement comprise au niveau communal.

### 1.2.1 Définition de la communication en conformité avec les perceptions des acteurs sur la communication

En termes de définition de la notion de communication tout court, celle contenue dans « *Guide méthodologique d'élaboration d'une stratégie de communication multimédia* » élaboré par le Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture FAO en 2002, paraît comme celle qui correspond aux perceptions des acteurs sur la communication.

La communication a été définie comme un **processus dynamique au cours duquel un émetteur et un récepteur échangent et partagent** des informations, des idées, des opinions, des sentiments ou des réactions.

Des illustrations en matière de processus de communication, la suivante reste la mieux partagée du par les acteurs rencontrés :



#### Commentaire :

Le processus de communication implique

- des **acteurs** (émetteur/récepteur), chacun avec ses motivations et ses capacités;
- des **messages**: séquences de signes véhiculant une signification;
- des **canaux**: voies de passage d'un message ;
- un **effet** ou **impact**: résultat de l'acte de communication;
- le **feedback**: rétroaction du récepteur vers l'émetteur en réaction au message;
- un **contexte**: environnement physique, psychologique, politique et socioculturel de communication.

### 1.2.2 Une bonne connaissance de la communication locale

Les animateurs des services en charge de la communication sont bien imprégnés de la notion de communication locale. Les attributs « locale » ou « territoriale » expriment le type de communication dont il s'agit, l'espace d'exercice de cette communication et les acteurs en charge de cette communication.

La communication locale ou territoriale est définie dans le manuel<sup>4</sup> de formation des élus et du personnel communal sur la communication locale comme « l'ensemble des décisions et des actions des

<sup>3</sup>« *Guide méthodologique d'élaboration d'une stratégie de communication multimédia* » FAO, 2002

*élus locaux qui visent à définir et à diffuser des codes, à en assurer la reconnaissance et favoriser l'adhésion de ceux qui y vivent et/ou circulent dans un espace de proximité* ». La finalité de toute communication locale vise l'adhésion voire la participation des cibles que sont les populations de qui les élus locaux tirent leur légitimité

Selon les acteurs rencontrés, toute communication organisée et portée par l'administration communale ou municipale à travers ses décideurs ou acteurs dans un but d'établissement de lien de proximité d'avec les citoyens et d'appel à la participation citoyenne peut avoir plusieurs appellations que sont : la communication territoriale, la communication politique locale, la communication publique locale, la communication des collectivités territoriales, la communication municipale et la communication communale.

A la préoccupation selon laquelle s'il y a un lien entre la communication locale et la *communication pour le développement*<sup>5</sup>, les acteurs ont répondu que si tant est que la communication locale et la communication pour le développement visent toutes les deux un changement de comportement et une participation de plus en plus citoyenne, les élus locaux doivent aussi par le biais de la communication locale sensibiliser les populations sur leur devoir en tant que citoyens de la commune.

### **1.3 Etat de la littérature/documentation en communication locale**

#### **1.3.1 Des documents d'ordre général**

Dans 6 communes parmi les 14 visitées, un seul ouvrage à caractère général portant sur « *la communication politique locale* » édicté par la Presse Universitaire de France (PUF) est disponible au niveau des services d'information, de la communication, des archives et de la documentation (SICAD). Ce document a été distribué aux communes dans le cadre du Projet tripartite bénino-franco-allemand d'appui à la décentralisation/déconcentration.

#### **1.3.2 Des manuels et guide relatifs à la communication locale**

Le renforcement des capacités en communication locale des acteurs communaux a été l'une des préoccupations premières de la Maison des collectivités locales en tant qu'une des structures d'accompagnement des communes naissantes. En effet, la MCL est la première structure qui a doté les communes d'un manuel sur la communication locale. Ce document a été utilisé comme support de formation et manuel de l'apprenant pour des séries de formation organisées dans le cadre du Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) Programme financé par l'Union Européenne et qui a précédé le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriale (PACTE).

Par ailleurs, dans le cadre de l'appui de la coopération allemande au développement à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement communal (PDDC/GIZ) ont été réalisés, un Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan de communication locale à

---

4 Premier manuel sur la communication locale réalisé par la MCL en 2003.

<sup>5</sup> « *La communication pour le développement consiste en l'utilisation de façon planifiée et organisée des techniques et des moyens de communication (médiatiques et non médiatiques) pour promouvoir le développement, à travers un changement d'attitude et/ou de comportement, en diffusant l'information nécessaire et en suscitant la participation active et consciente de tous les acteurs, y compris des bénéficiaires au processus* », Guide méthodologique d'élaboration d'une stratégie de communication multimédia» FAO, 2002

l'usage des Communes : de la politique de communication locale à un plan de communication, 2005 et un projet de Guide d'élaboration de plan de communication locale en 2007.

Des rapports d'ateliers de formation en communication et des plans de communication dont l'élaboration a été appuyée par les partenaires comme le PDDC/GTZ, le PRODECOM, la DANIDA (Projet PDGL) et le Projet ASGoL.

## 2. DIAGNOSTIC DE LA COMMUNICATION LOCALE

### 2.1 Fondements et dispositifs de la fonction communication locale

#### 2.1.1 Place de la communication locale dans la constitution et les lois de la décentralisation

L'institution et la mise en œuvre d'une politique communale ou locale de communication, découle du Droit inaliénable du citoyen à l'information (que lui reconnaissent des textes fondamentaux tels que la **Constitution béninoise du 11 décembre 1990** en son article 8 alinéa 2 ; la **Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, du 08 juin 1981**, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et partie intégrante de la constitution béninoise précitée, en son article 9 alinéa 1). Il en découle, par conséquent et à contrario pour le maire et le conseil communal, le Devoir d'informer et l'Obligation de rendre compte au citoyen ; tel qu'il en ressort de plusieurs dispositions de la Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Il s'agit entre autres des articles 30, 33, 34, 74 ; rendant notamment : publiques les sessions du conseil communal, obligatoire l'affichage ou la publication par tous les moyens appropriés les décisions du conseil et les arrêtés du maire, le libre accès à tout citoyen aux procès verbaux ou comptes rendus des délibérations du conseil communal et des actes communaux.

Au demeurant, la communication locale apparaît comme le ferment même de l'exercice et de l'effectivité de la démocratie locale, en ce sens que la Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 dispose en son article 2 que « La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». Or, **il ne peut y avoir intérêt et participation à la vie locale, sans une information correcte des citoyens.**

Cependant, si l'information du citoyen constitue la base de tout effort de communication de la collectivité locale, il serait simpliste et erroné de réduire la communication locale à la seule fonction d'information. De nos jours, elle va bien au-delà et vise d'autres objectifs tels que la promotion du territoire communal et la mobilisation des acteurs de développement de la commune.

Au total, quatre articles de la loi n°97-029 précitée abordent les attributions des élus en matière de communication et d'informations des populations par l'exécutif communal. Il s'agit des articles n°30, n°33, n°34 et n° 74.

Alors que les trois premiers (n°30, n°33, n°34) réglementent l'information et la communication autour des sessions du conseil communal (caractère public de sessions du conseil communal, affichage des relevés de décisions, le droit de consulter sur place le procès-verbal ou le compte rendu des délibérations), le dernier (n°74) traite de l'obligation d'afficher les arrêtés contenant des dispositions générales, affichage sans lequel ils ne pourront être exécutoires.

### **2.1.2 Communication locale selon la Document de Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC)**

La mise en œuvre de l'œuvre de la PONADEC est largement fonction du degré de mobilisation des décideurs communaux autour des préoccupations de développement. C'est pourquoi, parmi les moyens à mobiliser, l'engagement des acteurs locaux occupe une place prépondérante.

Dans ce Document de Politique, il est précisément inscrit : « *Premiers bénéficiaires de la PONADEC, les Collectivités territoriales s'engagent à leur niveau à renforcer la mobilisation démocratique autour des objectifs de développement du territoire communal et à améliorer la fonctionnalité des instances communales. Elles travailleront à améliorer le niveau d'accès aux services offerts à leurs habitants et la qualité de ces services, elles s'impliqueront davantage dans la mobilisation des ressources locales et investiront dans le développement économique local* ». <sup>6</sup>

Cette « mobilisation démocratique autour des objectifs du territoire communal » appelle la mise en place par la commune d'une stratégie efficace de communication. La PONADEC a d'ailleurs, dans son Plan d'Action Prioritaire (PAP) prévu un appui institutionnel aux communes à travers le *Volet 3 « renforcer la décentralisation »* et le *Résultat 12 « La gouvernance locale se traduit par l'implication des différents groupes socioprofessionnels dans le développement de la commune »*.

### **2.1.3 Communication locale selon les textes qui organisent les communes et les documents de politique de développement communal**

La fonction communication est aussi bien prise en compte dans les arrêtés portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services communaux, les arrêtés qui portent création, organisation, attributions et fonctionnement de la cellule de communication que dans les plans de développement communal.

#### *☞ Organigrammes, relations communicationnelles et état du dispositif de pilotage de la fonction communication*

Au regard des arrêtés portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services communaux, il se dégage trois variantes en matière d'organisation de la fonction communication dans une administration communale :

- des communes possédant un dispositif de communication au niveau des services administratif seulement ;
- des communes possédant à la fois de dispositif de communication au niveau du cabinet du maire comme au niveau des services administratifs ;
- des communes disposant en plus de l'un ou l'autre des deux premiers dispositifs une cellule de communication mis en place par arrêté.

Il existe une particularité dans la commune d'Abomey-Calavi où il est créé une cellule de communication et du protocole directement rattaché au Maire mais érigé au rang de service.

Le tableau suivant établit la situation par commune.

---

<sup>6</sup> *Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) Document cadre de Politique*

**Tableau n°2 : Etat du dispositif de gestion de la fonction communication par commune visitée**

DEPARTEMENTS	COMMUNES	FONCTION COMMUNICATION DANS L'ORGANIGRAMME	OBSERVATIONS
ATACORA ET DONGA	PEHUNCO	- SICAD animé par un chef service - Cellule de communication présidée par le premier adjoint au Maire	
	BOKOUMBE	- SICAD animé par un chef service - Cellule de communication présidée par le premier adjoint au Maire	
	BASSILA	- Service communication cumulé avec le service des affaires générales - Cellule de communication présidée par le premier adjoint au Maire	Le titulaire de poste joue plus le rôle de responsable du service communication de la mairie
ATLANTIQUE ET LITTORAL	ABOMEY CALAVI	Cellule de la communication et du Protocole	Directement rattaché au Maire
	OUIDAH	SIFAD-NTIC : service de l'information, de la formation, des archives et de la documentation et des NTIC Chargé de communication directement rattaché au Maire faisant office de chef service communication	
BORGOU ET ALIBORI	SINENDE	SICAD animé par un chef service Cellule de communication	
	KANDI	Service communication animé par un chef service Cellule de communication	
MONO ET COUFFO	KLOUEKANME	SICAD animé par un chef service	
	COME	SICAD	mais non fonctionnel
	DOGBO	SICAD animé par un chef service	
OUEME ET PLATEAU	AKPRO MISSERETE	SICAD Existence d'un attaché de presse directement rattaché au maire	
	POBE	Responsable de communication directement rattaché au Maire qui a rang de chef service communication	
ZOU ET COLLINES	BOHICON	Un protocole Un attaché de presse	
	DASSA	SICAD animé par un chef service La rédaction de l'arrêté créant la cellule de communication est en cours.	

Dans les communes où cohabitent les cellules de communication et le SICAD, la cellule n'est qu'un organe dont les attributions se limitent à des propositions allant dans le sens de l'élaboration de plans de communication et de l'organisation de la mise en œuvre en appui au SICAD. Le chef service, jouant le rôle de rapporteur au sein de la cellule, a un rôle de gestion administrative dans le cadre de pilotage du plan.

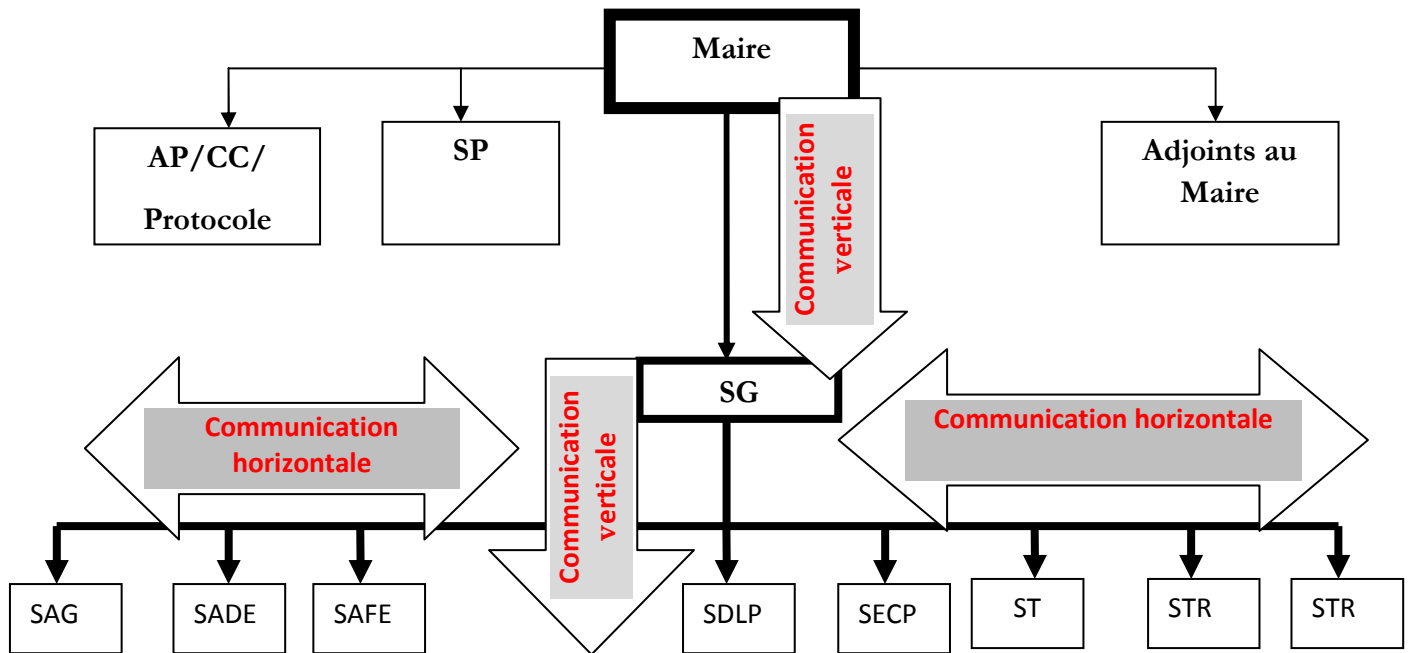
Les organigrammes des mairies visités laissent transparaître deux types de relations communicationnelles.



Un type de communication verticale matérialisant les liens hiérarchiques entre le Maire et le Secrétaire général d'une part, le Secrétaire Général et les animateurs des services et des divisions sont assez visibles.

Un type de communication horizontale qui s'opère entre les personnes occupant les fonctions de même rang et sur le même palier d'autre part: cas des relations entre les chefs services, et des relations entre les chefs division.

### ORGANIGRAMME TYPE D'UNE COMMUNE ORDINAIRE ET RELATION COMMUNICATIONNEL PAR PALIER



**AP:** Attaché de Presse  
**CC:** Cellule de communication  
**SP :** Secrétaire Particulier  
**SG:** Secrétaire Général

**SDLP** : Service du Développement local et de la Planification  
**SECP** : Service de l'Etat civil et de la Population  
**ST** : Service Technique  
**STR** : Service des Transmissions  
**SADE** : Service des Affaires Domaniales et Environnemental

L'analyse de la réalité du fonctionnement de ces liens se trouve au niveau de l'état des lieux en matière de communication interne.

#### ☞ *Place de la communication dans les Plans de développement : de la vision au contenu des PDC*

La volonté politique de communiquer localement transparait dans les visions contenues dans les plans de développement communal. Cela se vérifie dans les types de formulations de vision adoptée par les communes où le sentiment de devenir une « commune prospère » et de se « rendre de plus en plus visibles » animent les animateurs de la vie locale.

Un cas concret est celui de la vision de la commune de Klouékanmè formulée de la manière suivante : « *Klouékanmè est, en 2018, une Commune désenclavée et assainie, grenier du Couffo, à économie forte et le carrefour de l'excellence pour le bien-être social* ».

Pour tendre vers la concrétisation de ce rêve, il importe entre autres aux décideurs communaux de mobiliser toutes les ressources nécessaires (citoyens, groupes sociaux organisés, finances, etc). Cette mobilisation ne peut être faite que par le moyen d'une communication soutenue, fédératrice des énergies de toutes les parties prenantes.

En effet, dans le cadre logique présenté dans son plan de développement de la deuxième génération, le premier objectif stratégique compte parmi les résultats, le "renforcement du système communal de communication" pour la réalisation duquel l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication sont prévues.

#### ☞ Les autres documents de planification

La communication occupe également une place privilégiée dans les documents de planification comme le Plan d'hygiène et d'assainissement communal (PHAC), le Plan communal d'approvisionnement en eau (PCeau). Les actions de communication prévues visent davantage le changement de comportement des populations.

## **2.2 Véhicule de la communication locale**

La cible généralement visée dans la majorité des actions de communication est le citoyen vivant dans l'espace communal. Le véhicule de communication est important pour s'assurer de l'atteinte de cet objectif. Toute communication qui exclut comme véhicule la langue parlée et comprise par les populations n'est pas de nature à atteindre les objectifs de participation citoyenne. Le nombre de langues locales diffèrent d'une commune à une autre et sert de véhicule de communication. La langue est comprise ici comme un langage commun à une localité, un groupe social, à une communauté relative à un lieu, à une région ou à un pays. Chaque localité a ses cultures, ses réalités, son mode de conduite, son fonctionnement et ses langues propres à elle.

S'il est vrai qu'au début de la communalisation, beaucoup d'actions de communication orale se font en français, des efforts louables s'observent dans la communication directe en langue comprise par les cibles. Ainsi, les actions de communications menées par les communes tiennent compte des langues locales étant donné que la majorité des populations dans nos communes ne sont pas alphabétisés en français. Dans les communes, ces actions se font dans au moins deux langues locales par ordre d'importance en plus du français.

La pluralité des langues au regard des moyens disponibles au niveau des communes constitue une difficulté pour une communication efficace. La tendance observée est l'utilisation des langues dominantes dans la communication ce qui du coup n'arrange pas des minorités qui comprennent d'autres langues et qui souhaitent être au courant de l'action communale.

Si tant est que les langues locales sont souvent utilisées sur les radios et au cours des tournées dans les arrondissements et villages en vue d'une communication de proximité, le français prend assez d'ascension dans la communication écrite voire les rencontres thématiques surtout en présence des partenaires : cadres de concertation

## **2.3 Objets ou domaines de communication au niveau communal**

Les entretiens avec les acteurs rencontrés a porté également sur les objets ou domaines de communication locale. Mais avant de présenter les résultats des domaines ou objet de communication locale dans les communes visitées, il importe de rappeler les compétences communales pour la mise en œuvre desquelles la communication constitue un moyen efficace.

### 2.3.1 Rappel des compétences communales

Conformément à la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, trois types de compétences sont dévolues aux communes. Il s'agit des compétences propres, des compétences partagées et des compétences déléguées.

↳ les compétences propres sont celles exercées exclusivement par la commune. Elles portent sur

- le développement local, l'habitat et l'urbanisme ;
- les infrastructures, l'équipement et les transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- les investissements économiques et les services marchands ; l'action sociale et la culture ;
- la coopération intercommunale et la coopération décentralisée

↳ les compétences partagées sont celles impliquant à la fois l'intervention de l'Etat et l'intervention de la commune :

- l'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation à travers
  - la construction, l'équipement, la réparation et l'entretien des écoles maternelles et primaires publiques par la commune,
  - la définition des programmes d'enseignement, le recrutement et la nomination d'enseignants, la création d'école par l'Etat
- la santé et l'action sociale et culturelle à travers
  - la construction, l'équipement au niveau de l'arrondissement, du village ou du quartier de Ville par la Commune ;
  - les programmes, le personnel et l'équipement de niveau communal, départemental et national ;

↳ les compétences déléguées

Il s'agit de :

- La police ;
- La protection civile ;
- La police judiciaire ;
- La contribution à l'organisation des élections ;
- La publication des lois et règlements ;
- L'état civil.

### 2.3.2 Les grands domaines ou sujet de communication et leur fréquence

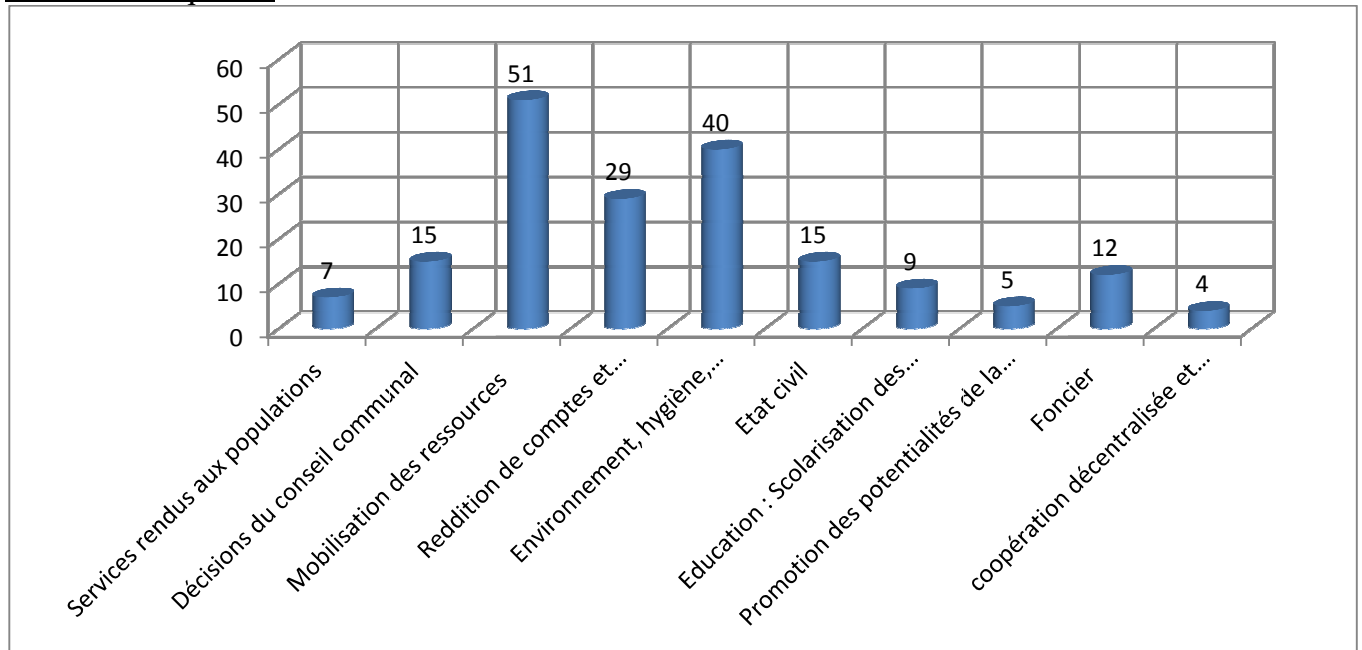
Des entretiens avec les acteurs communaux rencontrés (élus et leaders d'association) rencontrés, la communication locale porte sur plusieurs sujets. Les thématiques objets de communication locale varie d'une commune à une autre et sont développés selon les besoins du moment ou selon les problèmes de communication posés. Il en découle que même en absence de plan de communication dans la plupart des communes, des actions de communication sont menées au regard des exigences du moment.

Les thématiques les plus récurrents sont :

- Services rendus aux populations
- Décisions du conseil communal
- Mobilisation des ressources/ civisme fiscal
- Reddition de comptes et participation citoyenne

- Environnement, hygiène, assainissement et santé
- Etat civil
- Education : Scolarisation des enfants surtout des filles
- Promotion des potentialités de la commune/attraits touristiques
- Foncier
- Coopération décentralisée et intercommunalité

**Graphique 2: Degré d'importance par domaine de communication locale pour l'ensemble des communes enquêtées**



**Commentaire :**

Les actions de communication menées au niveau communal portent en premier lieu sur la mobilisation des ressources financières. Cela se justifie pour la simple raison que les maires de plus en plus sont préoccupés par le renflouement des caisses communales afin de faire face aux dépenses. En second lieu vient l'environnement, l'hygiène et l'assainissement qui sont surtout les thématiques de communication financés par les PTF et en troisième lieu, les actions de reddition de comptes.

**2.4 Expériences de planification des interventions en communication locale**

**2.4.1 Genèse et processus de planification des actions de communication**

La planification de la communication locale a démarré dans les communes en 2004 dans le cadre du PRODECOM. Les premiers plans de communication ont été élaborés dans la plupart des communes avec l'appui des équipes mobiles d'appui aux communes (EMAC) mises en place par le PRODECOM qui comprenaient en leur sein des assistants techniques en communication locale et en mobilisation de la société civile.

Dans la même période, les communes de l'Atacora et de la Donga, dans le cadre de l'Appui du PDDC/GIZ ont bénéficié spécifiquement d'un encadrement soutenu en matière de

renforcement des capacités en organisation de la fonction communication locale à travers des séries de formation, l'encadrement dans la planification, la conduite d'actions de communication, le financement d'actions significatives de communication, l'appui à l'autoévaluation des pratiques communicationnelles et l'institution de prix aux communes distinguées pour avoir pris des initiatives pertinentes.

Un autre appui est celui apporté par la DANIDA aux communes du Zou qui ont bénéficié en 2006 de l'appui à la réalisation de plans de communication dans le cadre du Programme Gouvernance et Droits de la Personne (PGDL).

Avec l'appui de la coopération suisse dans le cadre du Projet d'appui suisse à la Gouvernance locale (ASGoL), les communes du Borgou bénéficient entre autres depuis 2008 de l'appui à la planification et la mise en œuvre des actions de communication.

En 2010, dans le cadre de l'appui aux communes à la reddition des comptes, la branche de la coopération internationale de l'Association des Municipalités Néerlandaises (VNG internationale) à travers "l'Initiative conjointe Domestic Accountability"<sup>7</sup> avec la SNV et l'Ambassade Royale des Pays-Bas, a appuyé la communication autour de la reddition des comptes dans les communes de Boukombé, de Kandi, de Sinendé, de Dogbo et de Ouinhi. Ces cinq communes ont suivi un atelier de perfectionnement et d'accompagnement pour l'ébauche et l'appui financier à la mise en œuvre de leur plan de communication pour l'année 2011.

Dans la même optique, la commune de Dassa bénéficie depuis 2010 de l'appui du MCA pour l'élaboration et la mise en œuvre de plan de communication autour du Plan Foncier Rural (PFR).

Enfin, la commune d'Abomey-Calavi dans le cadre du Projet PAACO a engagé un processus de communication autour de la mise en place du RFU.

#### **2.4.2 Analyse des plans de communication**

Les plans de communication collectés au niveau des communes visitées sont analysés par rapport à la périodicité de leur élaboration, au processus de leur élaboration, à leur forme et à leur contenu.

##### *☞ Périodicité d'élaboration des plans de communication*

Le principe général adopté dans les communes est la planification annuelle. La commune de Klouékanmè a adopté en 2010 une planification biennale. Le plan de communication en vigueur chevauche entre 2010 et 2011. Mais ce qui concerne les plans de communication des communes du Zou élaborés en 2006 sur financement de la DANIDA, la programmation financière de leur mise en œuvre va jusqu'en 2010

En réalité les plans initiaux élaborés font régulièrement objet d'actualisation (*en fin ou début d'année*) pour l'année nouvelle. Ce principe est généralement suivi jusqu'à la fin du PRODECOM en 2006. Les irrégularités observées dans la production des plans sont souvent dues à une forte mobilité de ces ressources humaines préalablement affectées à l'animation de la fonction communication au sein de la mairie (*mutation à d'autres postes, départ de la mairie pour une autre organisation*) ou à l'absence d'un partenaire technique.

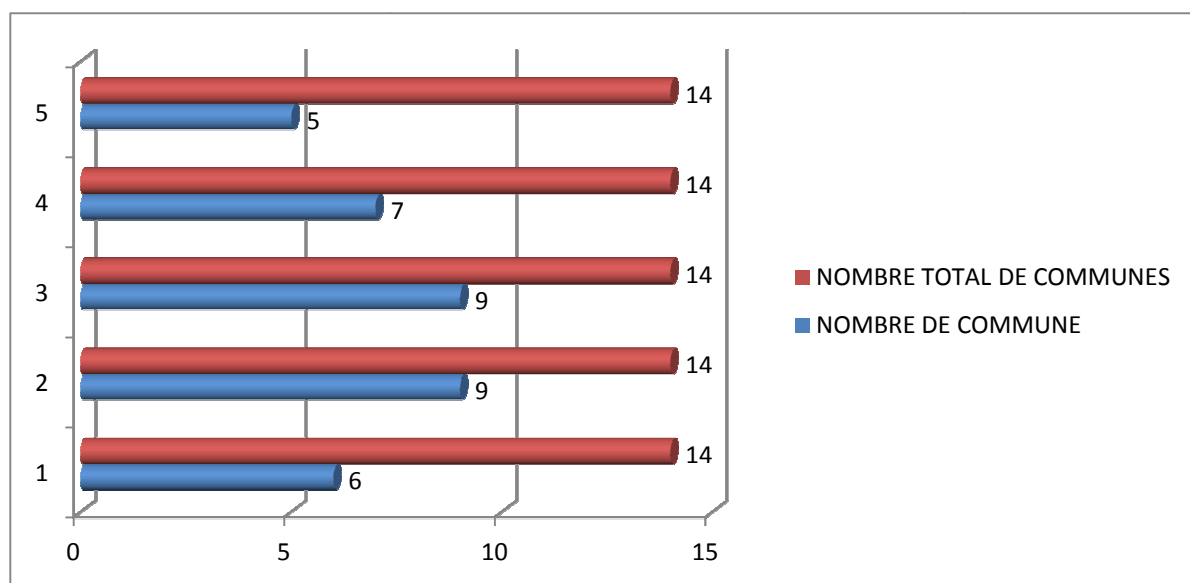
---

<sup>7</sup> Reddition de compte ou redevabilité sociale

**Tableau n°3 : Production/disponibilité de plan de communication de 2007 à 2011**

ANNEE	NOMBRE DE COMMUNE	NOMBRE TOTAL DE COMMUNES
2007	6	14
2008	9	14
2009	9	14
2010	7	14
2011	5	14

**Graphique 3 : Nombre de commune disposant de plan de communication adoptés de 2007 à 2011 sur les 14 enquêtées**



En ordonnée, 1=2007, 2=2008, 3=2009, 4=2010, 5=2011

### Commentaire

Ce graphique laisse transparaître que de 2008 à 2009 beaucoup de commune ont élaboré et ont adopté leur plan de communication. Le niveau de production observé en 2011 qui laisse transparaître une baisse s'explique par le fait que certaines communes au moment de l'enquête (courant février et mars) soit n'ont pas programmé, soit n'ont pas encore élaboré ou finalisé le projet de plan de communication à soumettre à l'appréciation du conseil communal. Même des projets élaborés en 2010 attendent être adoptés en 2011.

### Processus d'élaboration des plans de communication

Avec l'approche du PRODECOM et du PDDC, les communes ont été appuyées dans la mise en place d'une cellule de communication comme organe en charge de proposition d'actions de communication à soumettre à l'adoption du conseil communal. Les cellules mises en place par arrêté du Maire sont renforcées sur leurs rôles. Un accompagnement pour l'ébauche des plans est fait d'où une plus grande forte implication et une grande responsabilisation des cellules dans l'élaboration des plans.

L'appui du PRODECOM privilégiait beaucoup, en dehors du plan global de communication locale, l'accompagnement sur demande, des acteurs communaux à l'élaboration de plans

spécifiques de communication c'est-à-dire portant sur une thématique unique comme le PDC, le civisme fiscal, le lotissement, l'outil RFU, l'état civil, l'environnement, etc.

Spécifiquement au niveau des communes de l'Atacora et de la Donga, des formations sur la communication locale et la communication interne ont été réalisées en 2006 et 2008 suivies d'ateliers pratiques de planification en communication locale. Chaque cellule de communication représenté par quatre (4) participants par commune (*Président : 1<sup>er</sup> adjoint au Maire, le rapporteur : chef service communication, le SG, un représentant de la radio locale : personne ressource*) travaille en sous-groupe afin d'ébaucher suivant les étapes apprises, le projet de plan de communication d'une année) y participent. À la fin de l'atelier, un planning de travail adopté par tous les participants comporte les actions à mener jusqu'à la finalisation du projet de plan et son adoption par le conseil communal en tant que document de politique. La cellule ici a un rôle prépondérant dans la réussite du processus.

Dans les communes du Zou et du Borgou, bien que l'approche soit participative, les plans élaborés résultent plus du travail d'un consultant que du travail d'un accompagnateur.

#### ☞ *Forme et contenu des plans de communication*

En général, les plans de communication collectés au niveau des communes ayant bénéficié des appuis des partenaires comme le PRODECOM, le PDDC et le PGDP sont moins volumineux que ceux élaborés avec l'appui de l'ASGoL. La structuration du plan varie plus ou moins selon les appuis d'un partenaire à un autre et d'une commune à une autre par endroits.

Les éléments communs sont relatifs à la présentation succincte de la commune, les objectifs, l'état des lieux/diagnostic (*problèmes de communication, initiatives antérieures, etc.*), les canaux, les cibles, le tableau de planification, les sources de financement, le mécanisme de mise en œuvre et le dispositif de suivi évaluation.

Quelques particularités ont été remarquées au niveau des communes d'Akpro-Misséré et de Klouékanmè, où les plans de communication à partir de 2010 se résument à la présentation d'un tableau de programmation des actions de communication à mener assorti de coûts, d'indicateurs, de responsables en charge de la mise en œuvre, etc.

En ce qui concerne le fonds des plans analysés, il se dégage une conformité entre actions formulées avec les problèmes de communication identifiés.

Les insuffisances relevées sont relatives

- au non approfondissement des diagnostics et à la formulation plus descriptive des problèmes de communication tels qu'ils se posent aux communes ;
- à la non synthèse du diagnostic en tableau des Forces, des Faiblesses, des Opportunités et des Menaces (FFOM) ;
- à la non formulation des messages au regard des actions de communication définies ;
- à la non répartition dans toutes les communes des actions de communication au regard des champs de communication rencontrés en matière de communication locale ;
- à la non définition d'indicateurs de suivi et d'impacts assez pertinents ;
- à la non définition d'outils de suivi évaluation du plan ;
- à la non clarification des tâches en matière de dispositif de pilotage du plan, la gestion de la mise en œuvre du plan ;
- à la non définition d'une stratégie claire de mobilisation de ressources pour le financement du plan.

Le diagnostic a également pris en compte le financement des plans de communication locale.

## 2.5 Financement des plans de communication locale

Au démarrage des communes, l'insertion d'une ligne budgétaire pour la communication se limitait souvent à l'inscription « abonnement aux journaux » et « frais de téléphone ».

Le constat général dans les 14 communes reste le très faible financement sur ressources propres des actions de communication programmées. Les raisons souvent évoquées varient d'une commune à une autre et sont liées.

- à l'insuffisance des ressources financières pour faire face à la mise en œuvre des actions de communication ;
- à la priorisation d'autres actions de développement autres que celles liées à la communication et à la visibilité des actes des élus ;
- à la relocation en cours d'année des lignes budgétaires prédestinées au financement des actions de communication ;
- au fait de reléguer la communication au dernier rang ;
- à la difficulté de certains maires de convaincre les conseillers communaux de la nécessité d'allouer de ressources importantes à la mise en œuvre du plan de communication
- à la méconnaissance par certains élus du rôle que la communication peut jouer dans la promotion de leur image et partant celle de la commune toute entière.

Le plus souvent, les initiatives qui nécessitent un financement important sont souvent celles pour la mise en œuvre desquelles l'apport des partenaires techniques et financiers (PTF) est sollicité. Par exemple, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les actions de communication menées au sein des communes sont souvent celles appuyées financièrement par un PTF. Ce financement est déjà inclus dans le budget du projet.

Les coûts des premiers plans de communication élaborés par les communes courant 2004 à 2006 n'ont pas été automatiquement inscrits au budget communal malgré leur adoption par le conseil communal. Grâce aux actions de plaidoyer menées par les membres des cellules de communication, les communes insèrent une ligne budgétaire, quelque minime qu'elle soit, en vue du financement des actions de communication programmées.

Au regard de tout ce qui précède, il est aussi indiquer pour mieux comprendre l'état du financement de la fonction communication dans les commune, d'investiguer sur la part du budget communal affectée à la communication.

A travers les budgets consultés, la traçabilité de la prise en compte des actions de communication est difficile à identifier. Mais, dans les budgets 2010 et 2011, les inscriptions suivantes sont remarquables avec beaucoup de variantes d'une commune à une autre :

- Appui à la communication et couverture médiatique
- Contrat avec la radio
- Publication
- Abonnements aux journaux
- Site web et diffusion
- Journaux, contrat radios
- Spot, plaquettes et magazine
- Publicité et relations publiques
- Mise en œuvre du plan de communication
- Frais de téléphone
- Réalisation de documentaires.



**Tableau n°4 : Exemple-type d'évolution des dépenses en communication dans la commune d'Akpro-Misséré : rapport dépenses en communication sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement**

ANNEE	Part des dépenses pour la mise en œuvre du plan de communication	sur le Total dépenses de fonctionnement	Pourcentage
2008	52000000	221 068 774	2,35%
2009	8000000	336 221 863	3,31%
2010	1000000	241 466 306	4,14%

La part de dépenses de communication a été calculée sur la base des lignes budgétaires prenant en compte certaines rubriques ci-dessus. Ces montants prennent en compte la réalisation des émissions radiophoniques « à l'écoute du maire ».

*Source : Comptes administratifs, Commune d'Akpro-Misséré : 2008, 2009 et 2010*

En général, il est remarqué que les communes n'allouent pas assez de crédits dans les budgets pour financer les plans de communication. Les affectations les plus faibles sont à un taux en deçà de 1%. Les taux les plus élevés de dépenses affectées à la communication ont été observés dans les communes de Bassila, de Boukombé, de Bohicon, de Ouidah, d'Abomey-Calavi, d'Akpro-Misséré et de Pobè. Ces taux n'ont jamais atteint 6% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

## 2.6 Mise en œuvre des actions de communication

### 2.6.1 Acteurs de la communication locale

Le diagnostic a également porté sur les acteurs et les partenaires impliqués dans la communication locale.

☞ *Parties prenantes institutionnelles devant porter la communication locale : administration communale et démembrements*  
Plusieurs acteurs concourent à la élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de communication locale. Chaque acteur de part sa position a un rôle déterminant à jouer dans l'opérationnalisation des plans de communication.

#### **Le rôle prépondérant du Maire**

La définition de la politique de communication de la commune incombe au maire en tant qu'organe exécutif.

C'est fort conscient de ce rôle que les cellules de communication mises en place dans les communes qui en disposent sont présidées soit par un des adjoints au maire (cas de toutes les communes de l'Atacora et de la Donga) ou le maire ou un adjoint au maire selon le cas (autres communes de l'échantillon constitué) disposant de cellules de communication fonctionnelle.

Qu'il s'agisse du maire ou de l'adjoint ayant reçu délégation en vue de la coordination de la fonction communication dans la commune, il dispose d'un rôle d'orientation, d'instruction, de validation, de contrôle et également de plaider au sein du conseil communal qui en dernier ressort adopte les projets voire plans de communication soumis pour financement.

Mais compte tenu du fait que les plans de communication ne sont pas dans leur adoption suivi de la mise en place immédiate de fonds disponibles pour leur mise en œuvre, la priorité du Maire semble beaucoup influencer les choix contenus dans le plan.

#### **Le Conseil communal en tant qu'acteur qui autorise le financement du plan**

Bien que la formule de faire adopter le plan de communication par le conseil communal avant sa mise en œuvre n'est pas une pratique dans toutes les communes, l'inscription de son coût au budget et le financement effectif des actions le recommandent.

Dans les communes de l'Atacora et de la Donga où la pratique est fortement expérimentée, le projet de plan de communication est défendu par le président de la cellule de communication (Adjoint au maire) devant ses pairs conseillers en session du conseil communal, ce qui du coup permet d'éviter des rejets et des propositions d'actions pertinentes sous prétexte que la commune ne dispose pas suffisamment d'argent pour les financer.

Le rôle du conseil est d'apprécier les actions proposées, de formuler le cas échéant des actions complémentaires et d'adopter le plan de communication et la proposition de financement qui l'accompagne.

S'il est vrai que dans les discours tous les élus partagent l'intérêt de la commune de communiquer, il n'est pas exclu d'assister à des situations où pendant les débats budgétaires, que ces élus n'accordent pas trop d'attention à une affectation suffisante de crédits pour la fonction communication étant donné que d'autres postes budgétaires leur paraissent prioritaires.

#### **La cellule de communication**

Organe de proposition et d'exécution, c'est à elle qu'incombe l'élaboration de l'avant-projet de plan qu'elle soumet à l'appréciation du maire qui apporte éventuellement ses observations pour en faire un projet à soumettre au conseil communal.

Mais comme à l'accoutumée, les nombreuses commissions, comités ou cellules mis en place au niveau communal ne sont pas assez motivés, la charge de travail dans le cas d'espèce, repose sur trois ou deux voire une personne souvent submergée.

#### **Le personnel communal en tant qu'acteur au niveau de proposition et d'exécution.**

Le Secrétaire général aussi membre de la cellule de communication participe à la formulation du plan dans la mesure où il doit recueillir des chefs service des propositions d'actions en relation avec leur secteur. Il a le mandat de rendre compte au maire de l'étape de l'évolution du processus et de mettre les moyens adéquats à la disposition de la cellule. Le projet est transmis au maire par son intermédiaire.

**Le service de communication** dont le chef est le rapporteur de la cellule s'occupe de la compilation de toutes les informations utiles à l'élaboration du plan. Il a un rôle de gestion de l'outil plan de communication en ce qui concerne l'organisation administrative des sessions de la cellule, la documentation, le suivi de la programmation des actions, le rapportage des actions ou projets de communication menées, etc.

Le tableau suivant présente chaque acteur et précise sa partition pour une communication efficace.

**Tableau n°5 : Acteurs clé intervenant dans la mise en place de la stratégie de communication locale**

ACTEURS	MANDATS INSTITUTIONNELS	APPORTS DANS LA PLANIFICATION DE LA COMMUNICATION LOCALE
Maire	Président du conseil communal, anime l'administration communale par l'exécution à travers ses services des décisions prises par le conseil communal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donne la ligne directrice communicationnelle à la commune</li> <li>- Joue un rôle de premier plan dans l'adoption, la mobilisation des ressources financières et la mise en œuvre de la stratégie de communication</li> <li>- il instruit le SG et le chef service communication/ cellule de communication pour formuler une proposition de plan de communication pour adoption. Il soumet le plan au conseil pour validation.</li> <li>- Il prend un arrêté qui rend le plan exécutoire.</li> <li>- Il fait le plaidoyer en vue de la mobilisation de ressources financières extérieures pour la mise en œuvre du plan</li> </ul>
Conseil communal	statue sur les affaires locales et adopte des décisions communales et donne les moyens au maire pour son action : politiques locales, programmes, plans, budgets etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- examine le plan de communication et l'adopte</li> <li>- donne des moyens financiers au maire par le vote annuel du budget</li> </ul>
Adjoint au Maire, président de la cellule de communication	remplace le maire en cas d'absence et reçoit de lui délégation pour agir/s'occupe sous le contrôle du maire de la gestion d'une affaire communale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- anime la cellule de communication et rend compte au maire (dans le cadre d'une délégation par exemple)</li> <li>- présente et défend le plan de communication avant son adoption</li> </ul>
Commission du conseil communal et leurs présidents	Etude/examen préalables des dossiers avant leur transmission au conseil pour adoption selon le secteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- apporte selon le secteur concerné des propositions d'actions pour enrichir le plan</li> </ul>
CA	membre du conseil d'arrondissement, administre son arrondissement et préside le conseil d'arrondissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participe aux activités de la cellule en s'il est membre de la cellule</li> <li>- éclaire la commission sur les problèmes de communication locale dans son arrondissement</li> </ul>
Chef de quartier/chef village et tous les conseillers locaux	Rôle d'administration du village/quartier membres des conseils de villages ou de quartiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rôle de relais de d'informations au niveau du village et au niveau du quartier</li> <li>- chargés de remonter l'information au niveau arrondissement voire le niveau communal</li> </ul>
Le Secrétariat Général	Il coordonne les activités des services, rend compte au maire par un rapport et assure le secrétariat des sessions du conseil communal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il finalise le projet de plan de communication à soumettre au conseil par l'entremise du Maire</li> <li>- Intègre dans son rapport mensuel ou trimestriel au maire l'état d'avancement du plan de communication et les difficultés de mise en œuvre relevés</li> <li>- Assure le décaissement des fonds en vue de la finalisation du plan</li> </ul>

ACTEURS	MANDATS INSTITUTIONNELS	APPORTS DANS LA PLANIFICATION DE LA COMMUNICATION LOCALE
		- Le SG dont dépend services est une structure charnière dans l'exécution et le suivi de la stratégie de communication surtout dans son rôle de gestion de la mémoire de la commune
Le chef service affaires financières	Tenue de la comptabilité communale	- Gestion financière de la mise en œuvre du plan de communication

☞ *Cibles ou bénéficiaires des actions de communication*

Il s'agit ici des cibles des actions de communication externe entreprises par la mairie, à savoir du citoyen de la commune en général et des cibles institutionnelles. Comme cibles institutionnelles on peut citer :

- les groupements ou associations de femmes ;
- les associations de développement ;
- les associations professionnelles (transporteurs, commerçants, agriculteurs, artisans, etc.) ;
- les organisations non gouvernementales (ONG, etc.) ;
- les syndicats ;
- le pouvoir traditionnel ;
- les notabilités ;
- la diaspora ;
- les services déconcentrés de l'Etat (niveau commune et niveau département y compris la Préfecture) ;
- les ministères ;
- les partenaires techniques et financiers ;
- les autres communes;
- les associations de communes (national et interdépartemental) ;
- les communes étrangères.

### **Les citoyens en général**

Premiers destinataires des actions de communication locale, il s'agit d'hommes et de femmes natifs ou installés sur le territoire communal et bénéficiant des prestations de la mairie. Les citoyens ont souvent une opinion figée du fonctionnement de l'administration communale et réagissent en fonction de l'image que véhiculent les élus dans leur mission de développement. Sa participation au développement communal est fonction de la stratégie de communication mise en place pouvant influencer sur son comportement.

Selon les élus rencontrés et même quelques demandeurs de prestations, leur souci majeur est d'obtenir régulièrement des comptes de leurs élus et d'avoir toujours du maire des réactions par rapport à des situations rumeurs pour mieux situer les populations. Il est observé au niveau de toutes les communes que beaucoup de citoyens ne savent pas assez, tous les services que peut fournir l'administration communale et qu'ils peuvent également demander des comptes à leurs mandatés.

### **Les cibles institutionnelles**

Il s'agit de tous les acteurs préoccupés par des questions de développement et qui doivent être également destinataires des actions de communication menées par la commune.

Toutes ces cibles précitées existent à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace communal, entretiennent des relations avec la commune et contribuent à son développement.

Bien que les actions de communication que mènent les communes les touchent diversement, elles restent toujours faibles en termes d'impacts.

Des échanges avec les acteurs rencontrés, il ressort des intérêts majeurs pour la commune selon la cible des actions de communications menées.

Le tableau ci-dessous donne plus de précision quant à l'intérêt de la commune à communiquer avec chacune des cibles mentionnées.

**Tableau n°6 : Cibles et intérêts pour la commune de communiquer avec elles**

<b>Cibles</b>	<b>Ce que gagne la commune en communiquant</b>
Citoyen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participation citoyenne</li> <li>2. Adhésion</li> <li>3. Civisme</li> <li>4. Relai d'informations pour la commune</li> </ol>
Associations, groupes socioprofessionnelles et ONG Diaspora	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mobilisation des ressources</li> <li>2. Appui sectoriel/investissement</li> <li>3. plaidoyer /lobbying</li> </ol>
Pouvoir traditionnel Cultes Notabilités	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mobilisation</li> <li>2. Sensibilisation</li> <li>3. Médiation</li> </ol>
Services déconcentrés de l'Etat (niveau commune et niveau département y compris la Préfecture) Les ministères Partenaires techniques et financiers	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assistance-conseil</li> <li>2. soutien financier</li> <li>3. financement</li> <li>4. appui sectoriel</li> <li>5. intermédiation</li> <li>6. formation</li> <li>7. documentation</li> <li>5. accès à l'emprunt</li> </ol>
Les autres communes	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. échanges/transferts réciproques de savoir-faire et technologies</li> <li>7. Partenariat</li> <li>8. projet d'intercommunalité</li> </ol>
Les associations de communes (national et interdépartemental)	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Appui-conseil</li> <li>10. informations et documentations</li> <li>11. prestations diverses</li> <li>12. échanges</li> </ol>
Les communes étrangères	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Echanges/transferts réciproques de savoir-faire et technologies</li> <li>14. investissements</li> <li>15. financement</li> </ol>

☞ *Partenaires de la communication locale et les catégories de canaux*

Les institutions de communication et d'information ou servant de relai ou d'intermédiation sociale aussi bien du secteur public que du secteur privé opérant sur le territoire communal que national sont des partenaires sûrs sur lesquels les communes comptent comme accompagnateurs de la mise en œuvre de leur stratégie de communication.

Mais, il ressort des entretiens, qu'il existe surtout un partenariat très actif entre les communes et les organes de presse écrite, de presse orale et de presse audiovisuelle. La matérialité de ce partenariat se traduit par la contractualisation avec les radios locales, communautaires voire commerciales pour la mise en œuvre d'actions de communication et la couverture d'événementiels.

En termes de partenaires, il s'agit de ceux qui, par leur intervention, pourront aider à la production d'éléments communicationnels et assurer une diffusion assez large du message en vue de l'atteinte des objectifs communicationnels des communes.

Les partenaires les plus côtés aujourd'hui sont :

Les stations radio qu'elles soient communautaires, rurales ou privées mais plus proches des populations et diffusant des messages dans les langues des plus grands nombre : depuis l'avènement du renouveau démocratique, la libération des ondes a permis une densification du réseau communicationnel de proximité qu'est la radio. Rares sont aujourd'hui au Bénin, les contrées non couvertes (partiellement ou entièrement) par une station de radio.

Les structures de production et de diffusion audiovisuelle

Elles constituent des partenaires privilégiés dans la conception et la réalisation de films institutionnels et autres documentaires télévisés qui peuvent être projetés ou diffusés sur les chaînes de télévision pour faire connaître les missions, les actions et les réalisations des communes. A ce niveau, la télévision publique (ORTB) reste pour le moment celle qui couvre la plus grande partie du territoire national. Les autres organes privés comme LC2, CANAL3 et GOLFE TV sont également très importants et sont par moments sollicités par les communes. Mais, du fait du coût assez élevé pour les communes, l'accès reste un peu limité.

Les structures d'intermédiation sociale (ONG)

Utilisées dans les campagnes de mobilisation sociale, ces structures sont des partenaires incontournables dans la mise en œuvre de la stratégie de communication locale. Ces structures sont souvent en contrat avec les projets d'appui à l'approvisionnement en eau potable et en assainissement. Elles existent dans toutes les communes visitées et travaillent en collaboration avec l'administration communale qui d'ailleurs gère leur contrat.

Le service public de presse écrite animé par l'ONIP : il s'agit du journal La Nation qui fait l'objet d'une grande distribution au niveau de tous les chefs-lieux de département et des villes secondaires du Bénin et disposant d'un grand lectorat

Le service privé de presse très fourni comportant des dizaines de journaux parmi lesquels figurent Le Municipal, Le Matinal, Fraternité, Le Matin, La Nouvelle Tribune, La Presse du Jour, l'Autre Quotidien etc.

Les agences de communication et régies publicitaires

Il s'agit de structures partenaires dans la réalisation de supports de communication et de campagnes média. Elles sont spécialisées dans les opérations de traitement numérique, de montage, de réalisation, de production et d'appui à la diffusion de tout support de communication adapté au contexte et à la mission des communes.

Les fournisseurs d'accès internet pour la mise en place, et l'animation régulière de sites web.

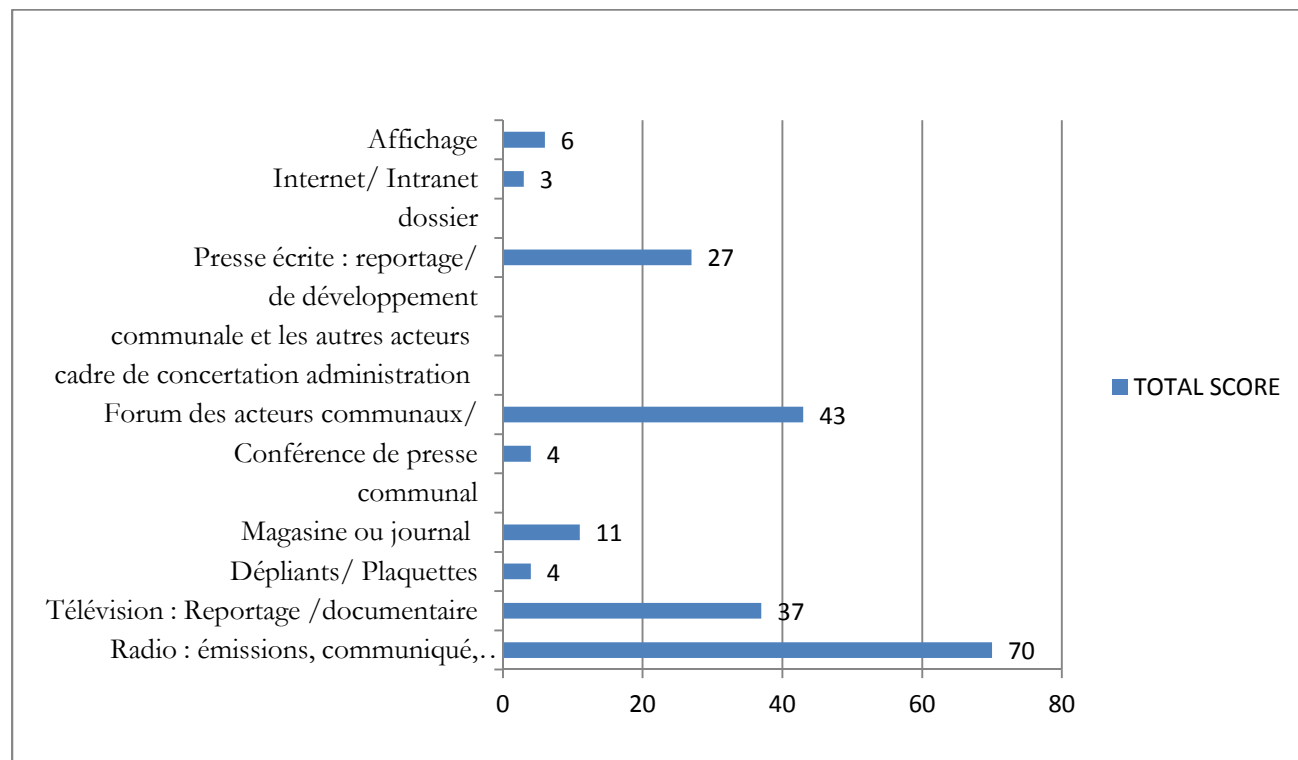
En termes de canaux exploitables pour une communication réussie, trois catégories ont été identifiées. Il s'agit des canaux institutionnels, des canaux médiatiques et des canaux traditionnels ou socioculturels.

Le tableau suivant renseigne sur leurs caractéristiques.

**Tableau n°7 : Catégories de canaux et caractéristiques pour la communication locale**

<b>CANAUX</b>	<b>CARACTERISTIQUES</b>	<b>SITUATION DANS LES COMMUNES</b>
Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonne organisation, structuré</li> <li>- Caractère formel et obligatoire car hiérarchisé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de cellules et /ou de service de communication qui comme force de proposition et de mise en œuvre d'actions de communication</li> <li>- Existence de conseil communal qui autorise le budget communal lequel devrait intégrer la ligne « mise en œuvre du plan de communication »</li> <li>- L'ensemble des services de la mairie</li> <li>- Existence de plan de communication</li> <li>- Rôle de relais des CA pas assez perceptible communication et de marketing social</li> <li>- Pas de domaines de collaboration prédéfinis entre la cellule de communication et les dispositifs pour la communication au niveau des démembrements ou organismes sous tutelle</li> <li>- Pas de centre de ressources et d'informations bine tenues (bases de données, veilles informationnelles, accès numérique permanente dans les communes)</li> </ul>
Médiatique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Touche une grande partie de la population (si celle-ci comprend ou lit la langue de transmission des messages)</li> <li>- Est attrayant et plaît au public</li> <li>- Pénètre les endroits les plus enclavés (surtout la radio)</li> <li>- Dispose d'une gamme variée de supports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de plusieurs canaux médiatiques de grande envergure comme l'ORTB, les radios commerciales et les radios locales de proximité, les journaux et quelques télévisions privées.</li> <li>- Accès limité à l'audiovisuel à cause du coût et de l'envergure pour (LC2, CANAL et GOLF TV)</li> <li>- Accès internet encore un luxe pour les Communes</li> </ul>
Socio-traditionnel ou socioculturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Correspond aux valeurs et à la logique de la communauté et maîtrisé en son sein</li> <li>- Peu coûteux dans ses supports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de canaux traditionnels comme les causeries, les groupes folkloriques/sketchs, les leaders traditionnels, le crieur public, etc. non encore assez exploités</li> </ul>

**Graphique 4 : Utilisation des canaux selon leur importance et leur envergure par l'ensemble des 14 communes enquêtées**



Commentaire :

Ce graphique illustre l'ordre d'importance d'utilisation des canaux en conformité aux réalités communales. Toutes les communes sont unanimes pour reconnaître le rôle combien précieux que jouent les radios locales, communautaires voire commerciales installées partout dans les communes béninoises. Cet « *instrument puissant de communication de proximité* » pour citer les acteurs rencontrés à Akpro-Misséréte est en conformité avec le fondement même de la décentralisation : rapprocher le pouvoir de la base. Les maires ont régulièrement accès à ce canal dans le cadre des accords de convention ou simplement de contrats annuels avec les promoteurs.

Après la radio, viennent les cadres de concertation (43 points) et la télévision (37 points), largement dépassées par la radio, du fait que la couverture télévisuelle et l'organisation des cadres et foras rassemblant toutes les parties prenantes du développement communal coûte cher.

En réalité, les deux premiers canaux (radios et cadres d'échanges) permettent d'atteindre le plus grand nombre de citoyens et de pouvoir s'exprimer librement en langue locale.

☞ *Autres ressources pour la communication locale*

Un minimum de matériels devrait exister au niveau des structures communales en charge de communication. Ce sont les matériels devant permettre de produire sur place ou de préparer la mise en place de supports de communication. Il s'agit par exemple de logiciels de présentation, de montage d'un magazine communal, de traitement de photos, d'appareil photo numérique, de mini-camera, de vidéoprojecteur, d'écran de projection et de postes téléviseurs.



En dehors des ordinateurs pourvus de logiciel MS Power Point pour les présentations, les autres matériels ne sont pas acquis par les communes comme outil nécessaire de travail. Certains comme l'appareil photo numérique appartiennent à des agents qui les mettent librement à la disposition de l'administration.

## 2.6.2 Pratique de la communication interne et externe

### *☞ Analyse de la communication interne telle que menée dans les communes*

La communication interne est le premier champ de la communication locale. C'est la communication propre aux acteurs travaillant dans une mairie pour impulser l'action communale. La communication interne est celle qui se déroule au sein de la mairie entre les élus et le personnel. L'objectif de la communication interne est de permettre à tous les acteurs internes d'une mairie :

- d'être au même niveau d'information ;
- d'adhérer à la même vision ;
- d'être en cohésion ;
- d'avoir le sentiment d'appartenance à la même entité;
- de développer la culture du travail en équipe ;
- d'être motivé dans l'exécution des missions de la commune.

La bonne ambiance de travail observée dans beaucoup de commune n'augure pas toujours d'une bonne organisation de la communication interne.

Il se dégage des entretiens que :

- le rôle de la communication n'est pas assez bien perçu par tous;
- la communication interne semble encore faible malgré les dispositifs existants ;
- la communication interne ne touche pas tous les compartiments ;
- la communication interne actuelle n'est pas encore fédératrice de toutes les énergies
- La communication interne au sein des mairies n'emprunte pas encore les canaux de dernière génération comme l'intranet.

### **Une perception de la communication interne pas assez partagée par tous les acteurs**

Pour certains responsables communaux rencontrés, la communication interne n'est pas encore bien ancrée dans les habitudes. Aussi bien au sein des élus qu'au sein des agents, le partage de l'information souffre assez d'irrégularités et de lenteur. Il arrive des situations de transmission sélective (selon la cible) de l'information destinée à tous.

Cela peut paraître surprenant d'entendre d'un Secrétaire Général dire ne pas avoir accès au budget réellement approuvé par la Préfecture, ou dire ne pas connaître l'évolution des recettes ni des dépenses bien qu'ayant participé à la session budgétaire. Cela s'explique tout simplement par le fait que les liens hiérarchiques s'établissent seulement entre le maire et le chef service affaires financières, qui pourrait ne pas obéir aux injonctions du SG. Il peut aussi arriver que ce soit au dehors qu'on accède à l'information supposée être diffusée à l'interne.

Le partage d'informations semble être négligé et le feedback (retour) dans un processus de communication n'est pas souvent obtenu. Le cas le plus évoqué reste le budget communal qui jusque-là n'est pas connu de tous.

En dehors des *notes de service et les instructions orales*, les communes mènent une communication interne portée par les canaux essentiels que sont la *réunion hebdomadaire*, la *réunion dite « de municipalité »*, l'utilisation de plus en plus de la *téléphonie mobile par système d'abonnement en corporate* (impliquant maire, adjoints et CA), et plusieurs autres rencontres internes de comités ou commissions mises en place. S'il est vrai que les réunions hebdomadaires sont instituées, elles ne sont pas toujours régulièrement tenues dans toutes les communes visitées et ne sont pas toujours sanctionnées par des comptes rendus diffusés aux participants.

**La réunion hebdomadaire, un des canaux de mise en œuvre de la communication descendante.** Présidée surtout par le SG et par moment le maire, elle est l'espace privilégié de planification du travail, de suivi des activités, et de recherches de solutions aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des tâches.

Si la communication descendante se manifeste surtout à travers des réunions, les affichages et les notes de service où des instructions sont données, la communication ascendante qui permet aux élus de part leur propre initiative de faire remonter les informations vers la hiérarchie pour mieux s'informer des aspirations du personnel, ses motivations et désamorcer au besoin les frustrations et d'éventuelles perturbation du système, n'est pas souvent remarquable dans la culture administrative communale.

En ce qui concerne généralement la circulation de l'information entre le maire, le SG et les services administratifs et techniques, elle se heurte à quelques défaillances relatives à la gestion des courriers, à l'information tardive par rapport à la participation à certains événements pour lesquels la commune est sollicitée. D'aucuns ont affirmé que les messages provenant de la tutelle et des structures étatiques sont souvent perturbateurs de la communication interne de la mairie.

### **Une communication interne n'intégrant pas encore dans les habitudes les outils modernes d'information**

Les communes ne disposent pas encore d'une culture d'édition de bulletin interne comportant des informations importantes issues des décisions très utiles à l'action administrative et comportant les agendas, les comptes rendus d'activités, l'état de la performance, les décisions concernant le management des ressources humaines et l'état des finances locales.

Aussi, a-t-il été noté qu'en dehors de Ouidah (parmi celles enquêtées) et d'Abomey<sup>8</sup> qui, grâce à l'appui de la coopération allemande à travers le PDDC ont initié la numérotation des procédures administratives et financières, par la mise en réseau des services, aucune commune ne dispose encore d'un système intranet, -malgré la présence d'ordinateurs et d'une connexion internet plus ou moins fonctionnelle dans 90% des communes enquêtées. L'utilisation d'intranet pourrait faciliter des échanges entre acteurs et pourrait constituer un accompagnateur pour le suivi à travers les comptes rendus, l'exécution des recommandations issues des réunions hebdomadaires.

#### *☞ Analyse de la communication externe*

La communication externe est celle qui se mène vers les citoyens et les acteurs organisés dans la commune et à l'extérieur de la commune. La finalité de toute communication locale est d'abord l'activation de la participation citoyenne, la visibilité des actions de développement et la transparence dans le système de gouvernance. Des messages et des signaux sont conçus en conséquence. En communiquant à l'externe les élus créent progressivement le contact avec les citoyens et tous les acteurs qui contribuent au développement communal. Si tant est que cette

---

<sup>8</sup> Abomey n'est pas comprise dans l'échantillon

communication se fait par toutes les communes, elle est confrontée à la grande difficulté de mobilisation de ressources aussi bien humaine, financière, que matérielle.

Malgré tous les efforts que déploient les maires et leurs administrations, la communication externe reste toujours insuffisante ce qui est fait ne permet pas d'assurer une visibilité de l'action administrative communale. Les initiatives communales de communication sont celles souvent menées au niveau de la radio locale dans le cadre de contrat de partenariat où des émissions, des avis et communiqués sont réalisées et diffusées sur les actions du maire et l'administration communale.

Le constat général est que les actions d'envergure en ce qui concerne la communication externe sont celles menées avec l'appui d'un partenaire extérieur. C'est souvent le cas des documentaires, des ateliers d'échanges et d'élaboration de PDC, du processus de communication autour du Registre Foncier Urbain (RFU) et du Plan Foncier Rural (PFR), des campagnes de sensibilisation sur l'état-civil, des actions de reddition de comptes, des actions de communication orientées sur l'eau, l'assainissement et la protection de l'environnement.

**Tableau n°8 : Vue générale des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM) de la communication locale**

FORCE	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'arrêté qui organise les dispositifs d'organisation de la fonction communication (Services et cellules)</li> <li>- les élus ont une bonne perception de la fonction communication au sein de l'administration communale</li> <li>- Institution de réunion hebdomadaire et de réunion de la « municipalité »</li> <li>- Capacité de contractualiser avec les partenaires communaux de la communication en l'occurrence les radios locales</li> <li>- Existence d'expériences d'élaboration de plan de communication</li> <li>- Existence de bonnes initiatives en matière de communication</li> <li>- Expérience d'édition de plaquettes et de dépliants</li> <li>- Existence de dispositif de pilotage de la fonction communication : cellule et/ou SICAD</li> <li>- Expériences d'échanges avec la messagerie électronique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Très faible effectif du personnel affecté à la fonction communication</li> <li>- Faible allocation de ressources financières à la communication</li> <li>- L'irrégularité de la planification en communication</li> <li>- La faible exécution des plans de communication</li> <li>- La mobilité du personnel formé pour la gestion de la fonction communication</li> <li>- Difficulté de montage de projet autour d'une action de communication à développer</li> <li>- Inexistence de matériels de préparation d'outils de communication (logiciel de montage, enregistreur, appareil photographique numérique, etc.)</li> <li>- Personnes en charge de communication pas assez spécialisée</li> <li>- Faible circulation de l'information au niveau de tous les compartiments de l'administration</li> <li>- Irrégularité des réunions hebdomadaires</li> <li>- Inexistence de site web régulièrement actualisé</li> <li>- Pas de système de communication interne par intranet</li> <li>- Perpétuelle défaillance de la connexion internet</li> <li>- Difficulté d'accès aux informations mêmes disponibles</li> <li>- Pas de système permanent de base de données actualisables par secteur au niveau communal (eau, budgets, plan de développement, etc.)</li> <li>- Locaux affectés au service en charge de la communication pas souvent adéquat</li> <li>- Prédominance des fonctions information et</li> </ul>

	<p>gestion documentaire archivage au détriment de la fonction communication</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accès limité à la messagerie électronique (pas tous les agents)</li> </ul>
<b>OPPORTUNITES</b>	<b>MENACES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence et disponibilités de partenaires et de canaux de communication de grande envergure comme les radios locales, l'ORTB, les télévisions privés, la presse écrite publique et privée</li> <li>- Existence de plusieurs agences de communication spécialisées pour la réalisation de spots, de documentaires, d'émissions ou de supports radiophoniques ou audiovisuels</li> <li>- La pluralité d'organisation de la société civile opérant dans l'intermédiation sociale comme relais de communication pour les communes</li> <li>- Couverture des communes par plusieurs opérateurs GSM offrant même des possibilités de connexion internet</li> <li>- Existence de réseaux de professionnels de la presse sur les questions liées aux compétences communales (eau, assainissement, gouvernance, environnement, etc.)</li> <li>- Disponibilité de FADEC comme entre autre un moyen d'investissement dans la communication locale</li> <li>- Disponibilité des PTF à accompagner les initiatives communicationnelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La multiplicité des langues de communication dans plusieurs communes</li> <li>- Les mutations au niveau du personnel en charge de la communication</li> <li>- Le renouvellement en grande partie des élus à la fin d'une mandature</li> <li>- Les clivages et luttes politiques internes</li> </ul>

### **3. SYNTHES DES PROBLEMES LIES A LA COMMUNICATION LOCALE, LEUR MANIFESTATION ET LEURS IMPACTS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LA PARTICIPATION CITOYENNE**

La communication locale est confrontée à d'énormes problèmes. Les problèmes identifiés sont de deux ordres:

- les problèmes d'ordre organisationnel et fonctionnel ;
- les problèmes proprement dit qui se posent à la commune et qui nécessitent de communiquer.

#### **3.1 Problème d'ordre organisationnel et fonctionnel**

##### **3.1.1 Problèmes liés aux organes, services et leurs attributions**

- Les organes et services en charge de communication certes varient d'une commune à une autre mais n'ont pas d'attributions assez distinctes. Il en découle des situations de conflit d'attribution dans la mesure où la mise en œuvre d'une action de communication est concurremment assurée par le service en charge de la communication et la cellule de communication. Mais, étant donné que le chef service communication est le rapporteur de la cellule dans les communes de l'Atacora et de la Donga, ce conflit n'est pas apparent ;
- Parfois, le pilotage des actions de communication, même en présence de service de communication, est confié à une personne qui a la confiance du maire, ce qui pourrait par

endroits rendre les services non opérationnels. Il arrive bien souvent que des actions de communication pour la mise en œuvre desquelles le service en charge de la communication n'est pas assez associé : *documentaire, rédaction de magazine, couverture télévisuelle*, etc. Ces cas existent lorsque le maire dispose par exemple d'un attaché de presse ou d'un protocole;

- Le SICAD généralement considéré comme service en charge de la communication, s'il est vraiment opérationnel, se trouve trop confiné dans un rôle de simple dépôt d'archives et d'exposition de documents à l'usage du public ;
- Aussi, est-il remarqué que la fonction communication n'est pas du tout spécialisée ni compartimentée en unité : communication interne en lien avec la gestion des ressources humaines, la communication institutionnelle, l'animation et l'actualisation d'un site web, et surtout les publications ;
- Bien qu'il existe au niveau des communes comme Bohicon, Ouidah et Abomey-Calavi, un dispositif en principe mis en place pour la communication du maire, il n'est pas réellement établi une distinction entre la communication politique locale du maire et toute la communication de l'administration communale à destination des citoyens et d'autres acteurs internes et externes à la commune.

### **3.1.2 Problèmes liés à la définition de la politique de communication**

Les lignes directrices ou les grandes orientations en matière de conduite de la communication ne font pas souvent l'objet de discussion au début d'une mandature. Les clivages politiques internes ont trop tôt fait qu'on a tendance à voir en toute initiative de communication, la promotion de la personne du maire.

Par ailleurs, en dehors des communes de l'Atacora et de la Donga, il y a peu de délégations d'attribution du maire aux adjoints touchant l'organisation de la fonction communication.

### **3.1.3 Problèmes liés aux ressources humaines affectées à la communication**

- Le faible effectif général observé au niveau de tous les services communaux n'est pas sans affecter le service en charge de la communication. Le profil du personnel n'est pas toujours en adéquation avec les exigences de la fonction. Des services et cellules n'existent que de nom (cas de Comè, de Dassa, de Kandi). L'insuffisance de personnel qualifié empêche beaucoup de communes d'initier par elles-mêmes des actions de communication comme la publication périodique d'un magazine exigeant une préparation minutieuse (*collecte d'informations, rédaction d'articles, choix de contenu, conception de maquettes, etc.*) et sont obligés de recourir à l'expertise extérieure trop onéreuse
- Bien que l'effectif soit réduit et que le recours à l'expertise extérieure soit privilégié, il n'est pas observé cette volonté de disposer de profils plus ou moins polyvalents ou multimédia : par exemple le recrutement d'un communicateur capable de créer et d'animer le site web de la mairie, de faire le montage d'un magazine communal via logiciels adéquats, d'ébaucher des projets d'actions de communication, d'éditer des dépliants/plaquettes, de rédiger le scénario d'un documentaire, etc.

### **3.1.4 Problèmes liés aux ressources matérielles techniques**

- Alors qu'aujourd'hui les TIC jouent un rôle prépondérant dans le partage l'information et le renforcement de la communication relationnelle importante pour le développement communal, l'outil Internet et Intranet demeurent encore un luxe dans la quasi-totalité des communes visitées. L'usage de la messagerie électronique reste limité à quelques chefs services bien avertis de cet outil pour des échanges d'informations et de partage de documents avec d'autres structures extérieures à la commune.

Dans le cadre de la préparation à la conception des outils de communication comme des logiciels de montage d'un magazine, le vidéoprojecteur pour les présentations en atelier, les appareils numériques pour la prise de vues et les logiciels de traitement de photos, etc. sont autant d'équipements minima pour une commune en matière de communication.

Un autre problème sérieux auquel les communes sont confrontées reste aussi le cadre d'organisation de la fonction communication. Les services en charge de la communication ne sont pas bien logés : exigüité de l'espace, partage du local avec un autre service, etc.

### **3.1.5 Problèmes liés à la non affectation de ressources financières suffisantes à la communication**

Le plus grand problème auquel la communication locale est confrontée est la non affectation de ressources financières suffisantes pour la mise en œuvre des plans de communication. Les portions congrues réservées au financement de la communication pendant les choix budgétaires ne sont pas de nature à assurer non seulement le bon fonctionnement des structures en charge de la communication mais aussi des investissements dans la communication locale si tant est que la commune veut se donner une image, un ancrage voire une visibilité dans le concert des collectivités locales.

## **3.2 Problèmes qui se posent à la commune et qui nécessitent de communiquer**

### **3.2.1 Problèmes de communication intra-administration communale**

Il s'agit des problèmes déjà évoqués au niveau de l'analyse de la communication interne.

Les problèmes de communication interne au niveau de la mairie concernent les élus entre eux le maire et son personnel, le SG et l'ensemble des agents communaux, le personnel en son sein.

Le constat général au niveau des élus est que la configuration politique (*tous les conseillers ne sont pas du même courant politique*) de certains conseils communaux entrave parfois les échanges sincères et objectifs entre élus et constitue quelques fois une entrave à la circulation de la bonne information. Les conséquences générales notées ça et là sont les destitutions ou risques de destitution du maire dans tout le pays.

Dans les relations maire et personnel communal, des situations de blocages peuvent se présenter en l'absence du maire pour la prise de décision si tant est que le maire n'a pas assez délégué.

En ce qui concerne le niveau administratif et technique, le rôle du SG n'est pas assez perçu par tous, ce qui entraîne des défaillances dans les niveaux de communication interne. La pluralité des

instructions venant directement du maire aux agents sans passer par le SG en constituent la preuve.

Au niveau du personnel, bien que la communication interpersonnelle soit assez aisée, il est cependant établi des coalitions entre certains chefs services disposant d'informations auxquelles les autres n'ont pas nécessairement accès. Le cas le plus connu reste l'information autour du budget communal où la vraie information peut échapper au SG.

### **3.2.2 Problèmes spécifiques de communication en liaison avec les missions communales**

Il s'agit des problèmes qui du fait de leur manifestation, freinent la participation citoyenne et celles d'autres acteurs de développement. La persistance de ces problèmes pourrait affecter à terme la gouvernance locale. Ces problèmes sont formulés de la manière suivante :

#### **☞ Beaucoup d'élus et acteurs communaux y compris les citoyens dans leur ensemble ne perçoivent pas suffisamment le sens de la décentralisation**

Bien que les communes soient en train d'amorcer la seconde mandature de conseils communaux, tous les élus du niveau village jusqu'au niveau communal ne comprennent pas toujours les exigences de la décentralisation, le contenu des textes, les attentes des populations des élus, la clarification des rôles entre conseillers et maire, le partage des rôles entre l'Etat et la commune, les responsabilités du maire, etc. Au début de chaque mandature, du fait du renouvellement à plus de 70% de la plupart des conseils communaux, il se pose le problème du niveau d'information de chaque élu sur le processus de décentralisation. En conséquence, des conflits de rôle sont souvent observés, ce qui peut amener par exemple un conseiller ou un CA à donner des instructions à un SG, à un agent, etc. Par ailleurs, les citoyens ne connaissant pas toujours leurs droits et devoirs, adoptant la plupart du temps, une attitude d'indifférence par rapport aux préoccupations de développement.

#### **☞ Beaucoup de citoyens ne sont pas suffisamment informés et/ou ne comprennent pas le sens des décisions, des politiques locales et des projets de leurs mandats pour mesurer la prise en compte de leurs besoins :**

Les conseils communaux bien que ouverts au public ne connaissent pas l'affluence nécessaire. Les lois n'intégrant pas des consultations populaires préalables à la prise de certaines décisions qui affectent la vie locale comme le budget, les populations ignorent tout du processus d'élaboration et ne savent pas toujours si les choix opérés répondent à leur priorité. Même dans des situations où elles sont impliquées à travers leurs représentants des catégories sociales communales (cas de l'élaboration des plans de développement communal), il n'est pas totalement démontré qu'elles sont réellement impliquées dans la mise en œuvre des projets.

#### **☞ Les citoyens ne connaissent pas toutes les prestations offertes par la commune et les modalités pour en bénéficier**

L'administration communale pour satisfaire sa mission, offre une gamme de prestations aux populations, édicte des procédures et procède à des réformes. Mais les bénéficiaires ne sont pas toujours mieux situés sur toutes les prestations offertes et les modalités d'accès. Par exemple, un village qui manque d'eau potable peut-elle s'adresser à l'administration communale et obtenir aussitôt satisfaction ? Un quartier qui est confronté aux problèmes de gestion des ordures ménagères peut-elle s'adresser à la mairie ?

☞ **Les communes n'entretiennent pas assez de relations et des échanges avec les organisations de la société civile et d'autres acteurs de développement à l'intérieur et à l'extérieur de la commune afin d'en tirer tous les profits pour le développement local**  
Plein d'ONG ou d'acteurs de développement disposent de projets et interviennent dans l'espace communal sans que les autorités soient assez imprégnées du contenu, des financements et du sens de leur intervention. Du fait de la non tenue régulière des cadres permanents de concertation dans beaucoup de communes, la prise en compte de leur intervention dans la planification communale n'est pas toujours assurée.

☞ **Les citoyens en général et les contributeurs de toutes les catégories vivant au sein ou en dehors de l'espace communal ne comprennent pas l'importance des taxes et impôts dans le développement communal**

En absence d'une communication régulière et soutenue, les opérateurs économiques, les artisans, les tenanciers de bar et toutes les personnes menant une activité économique au sein de l'espace communal ne paient pas toujours spontanément les taxes et impôts ; il en découle que les élus communaux n'arrivent pas à mobiliser autant de fonds pour faire face aux projets de développement contenus dans les plans de développement.

☞ **Certains élus pour des raisons de protection de leur électorat et pour éviter d'être impopulaires ne sensibilisent pas les populations sur leurs devoirs dans l'espace communal**

Ce comportement est surtout perceptible au niveau de la mobilisation des ressources sans lesquelles les élus ne sauraient accomplir les responsabilités que les populations leur ont confiées.

☞ **Les citoyens ne savent pas qu'ils ont le droit d'exiger des comptes à l'administration communale**

Les citoyens dans leur majorité adoptent une attitude d'indifférence face à la gestion de leur cité. S'il est vrai que les élus attendent qu'elles contribuent au développement, elles ne savent pas que les lois leur donnent la possibilité d'exiger qu'on leur rende compte par exemple de la gestion communale : politique de lotissement, l'évolution des recettes communales, les dépenses surtout en investissement, les sources de financement et les montants investis dans certains travaux, la gestion des équipements d'approvisionnement en eau potable, etc.

☞ **Les communes dans leur majorité ne sont pas assez connues de l'extérieur en ce qui concerne leurs potentialités, leurs attraits touristiques, les atouts agricoles, les possibilités d'investissements économiques, etc.**

Les élus ne développent pas assez de communication en vue de valoriser les attraits de l'espace communal dans le sens de relancer l'économie locale à travers des offres aux investisseurs. Des possibilités d'accès à des informations assez détaillées et actualisées sur les communes n'existent pas. Des banques de données statistiques sur les communes ne sont pas diffusées à grande échelle pour permettre aux partenaires ou aux investisseurs de disposer des données fiables sur une commune. Le marketing du territoire communal n'est pas assez assuré.



#### 4. ESQUISSES DE SOLUTIONS FACE AUX PROBLEMES DE COMMUNICATION ENREGISTRES

Face aux différents problèmes évoqués, des solutions hardies doivent être envisagées.

S'il est vrai que pour des problèmes d'ordre organisationnel et fonctionnel, des réformes s'imposent en vue de loger la fonction communication à une bonne enseigne dans l'administration communale, pour les problèmes réels de communication qui se posent en lien avec les compétences communales, il y a lieu d'identifier au cas par cas le type de communication adéquat. Le tableau suivant comporte par problème les solutions proposées.

**Tableau n°9 : Problèmes de communication et solutions proposées pour les résoudre**

CATEGORIES DE PROBLEMES DE COMMUNICATION	COMPOSANTES	SOLUTIONS ENVISAGEES
<b>1.1 Problème d'ordre organisationnel et fonctionnel</b>	1.1 Problèmes liés aux organes, services et leurs attributions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revue de l'arrêté portant organisation des services communaux</li> <li>- Clarification des rôles dans le cadre d'un arrêté spécifique qui organise la fonction communication</li> <li>- restructuration du service communication</li> </ul>
	1.2 Problèmes liés à définition de la politique de communication	- Rédaction d'un document léger de politique comportant les grandes orientations en matière de communication locale et comportant le taux de budget obligatoire à affecter à la communication adopté par le conseil communal:
	1.3 Problèmes liés aux ressources humaines affectées à la communication	Renforcer le personnel des services de communication par le recrutement de spécialistes ou des contrats de services ponctuels pour l'appui-accompagnement et formation sur place en production d'articles, en montage de magazine, en construction et animation de site web, etc.
	1.4 Problèmes liés aux ressources matérielles techniques	Acquérir tout le minimum nécessaire pour préparer des supports de communication : logiciels, ordinateurs, vidéoprojecteurs, enregistreurs, etc.
	1.5 Problèmes liés à la non affectation de ressources financières suffisantes à la communication	Sur la base du taux défini dans le document de politique local de communication, prévoir une ligne unique de financement du plan de communication annuel
<b>2. Les problèmes de communication en relation avec les missions communales dont la persistance freine le développement local participatif</b>	2.1 Beaucoup d'élus et acteurs communaux y compris les citoyens dans leur ensemble ne perçoivent pas suffisamment le sens de la décentralisation	Développer une campagne d'information et de sensibilisation à l'intention des élus communaux, d'arrondissement et de villages et de quartiers
	2.2 Beaucoup de citoyens ne sont pas suffisamment informés et/ou ne comprennent pas le sens des décisions, des politiques	Mettre en place une communication de type exécutif qui consiste à diffuser et partager les décisions du conseil communal

CATEGORIES DE PROBLEMES DE COMMUNICATION	COMPOSANTES	SOLUTIONS ENVISAGEES
	locales et des projets de leurs mandatés pour mesurer la prise en compte de leurs besoins	
	2.3 Les citoyens ne connaissent pas toutes les prestations offertes par la commune et les modalités pour en bénéficier	Mettre en place <i>une communication de service</i> qui consiste à faire connaître tous les services de la mairie et leurs attributions et fondamentalement toutes les gammes de service offerts par la mairie
	2.4 Les communes n'entretiennent pas assez de relations et des échanges avec les organisations de la société civile et d'autres acteurs de développement à l'intérieur et à l'extérieur de la commune afin d'en tirer tous les profits pour le développement local	Mettre en place <i>une communication de type relationnel</i> qui permet de développer des relations de partenariats assez solides avec toutes les catégories et composantes sociales
	2.5 Les citoyens en général et les contributeurs de toutes les catégories vivant au sein ou en dehors de l'espace communal ne comprennent pas l'importance des taxes et impôts dans le développement communal	Mettre en place une <i>communication civique</i> de manière à modifier positivement le comportement des populations dans -le sens du civisme fiscal et de libre contribution au développement communal - le sens de répondre à l'appel à la mobilisation des élus autour des préoccupations de développement -de la protection de l'environnement -le sens du respect et de la protection des biens publics
	2.7 Certains élus pour des raisons de protection de leur électorat et pour éviter d'être impopulaires ne sensibilisent pas les populations sur leurs devoirs dans l'espace communale	
	2.8 Les citoyens ne savent pas qu'ils ont le droit de d'exiger des comptes à l'administration communale	Mettre en place <i>une communication orientée sur la reddition systématique des comptes ou de redevabilité sociale</i> de manière à mieux informer les populations sur la gestion des projets communaux, les ressources mobilisées et leur affectation, la gestion du patrimoine communal, <i>etc.</i>

CATEGORIES DE PROBLEMES DE COMMUNICATION	COMPOSANTES	SOLUTIONS ENVISAGEES
	2.9 Les communes dans leur majorité ne sont pas assez connues de l'extérieur en ce qui concerne leurs potentialités, leurs attraits touristiques, les atouts agricoles, les possibilités d'investissements économiques, etc.	Mettre en place <b><i>une communication orientée sur le marketing territorial</i></b> afin de mieux valoriser et de faire connaître au Bénin, en Afrique et dans le monde, la commune à travers ses potentialités et les opportunités d'investissement

## 5. QUELQUES INITIATIVES REUSSIES PAR COMMUNE EN MATIERE DE COMMUNICATION LOCALE

Plusieurs bonnes pratiques existent dans les communes et constituent des preuves des efforts faits par les acteurs communaux qui méritent d'être partagés.

**Tableau n°10 : Présentation de l'initiative de communication relative à la diffusion en différé des sessions du conseil communal à Bassila**

<b>Intitulé de l'initiative n°1 : Diffusion régulière en différé des débats des sessions du conseil communal aux populations</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Ensemble des affaires communales
<b>Communes concernées</b>	BASSILA
<b>Objectif de communication</b>	Informier et faire apprécier par les populations les décisions du conseil communal
<b>Champs communicationnels</b>	Communication exécutive
<b>Cibles</b>	Populations et l'ensemble des acteurs de développement au niveau communal
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enregistrement sonore et visuel des débats</li> <li>- Production de supports CD Vidéo</li> <li>- Dotation de chaque arrondissement en poste téléviseur et en magnétoscope</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Langues locales/français</li> </ul>
<b>Actions et canaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusion de chaque session du conseil communal sur la place publique de l'arrondissement</li> <li>- Diffusion des éléments sur support CD Vidéo par un et un magnétoscope avec projection sur écran géant</li> </ul>
<b>Impacts</b>	Niveau d'information des populations sur les actes de leurs mandatés s'est beaucoup amélioré, elles savent de quoi on parle au conseil communal. Elles apprécient la capacité de défense des intérêts généraux par chacun des élus qui prend la parole et peuvent faire des critiques. Désormais, elles savent mieux distinguer la vérité des rumeurs.
<b>Fondement de l'initiative</b>	Stratégie pour faire appliquer une prescription de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin art.30 « Les séances du conseil communal sont publiques... »
<b>Durabilité</b>	Oui mais dépendant de la volonté des élus et de leurs successeurs

**Tableau n°11 : Présentation de l'initiative de communication relative à la production et la diffusion d'un documentaire sur le projet de modernisation de l'état civil à Kandi**

<b>Intitulé de l'initiative n°2 : Réalisation de documentaire sur le projet de modernisation de l'état civil : mise en exergue des activités de communication et de sensibilisation des populations</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Organisation de l'état civil et prestations aux populations
<b>Communes concernées</b>	KANDI
<b>Problèmes de communication</b>	Après les accouchements, les parents ne viennent plus retirer les actes de naissance de leurs enfants. Les actes s'accumulent à la mairie alors que beaucoup d'enfants nés en âge d'être scolarisés ou en classe de CM2 ne sont pas en possession de leur acte de naissance.
<b>Objectif de communication</b>	Amener les populations à comprendre l'importance de l'acte de l'état civil dans la vie de la personne humaine et de déclarer à temps les naissances
<b>Champs communicationnels</b>	Communication civique (visant un changement de comportement)
<b>Cibles touchées</b>	Population en général, parents d'élèves, mères (cibles directes), notables, enseignants, sage-femme (cibles pour le relais)
<b>Actions et canaux</b>	Réalisation et diffusion de documentaire sur l'état civil
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interview des acteurs</li> <li>- Séances publiques de sensibilisation</li> <li>- Prise de vue</li> <li>- Montage et production de supports DV CAM</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	- Français et langues locales
<b>Impacts</b>	Augmentation du nombre de personnes demandeuses d'actes d'état civil pour les enfants en âge d'être scolarisé.
<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi 97-029 déjà citée
<b>Durabilité</b>	Support existant avec possibilité infinie de diffusion

**Tableau n°12 : Présentation de l'initiative de communication relative à la mobilisation des ressources financières provenant des unités marchandes communales : Opération « MARBRE » et opération « MACOB »**

<b>Intitulé de l'initiative n°3 : Opération MARBRE et Opération MACOB</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Mobilisation des ressources financières
<b>Communes concernées</b>	<p><b>KLOUEKANME</b> : initiative de mobilisation de ressources financières locales dénommée « opération marbre » : le marbre est une pierre précieuse, une des potentialités dont regorge la commune</p> <p><b>BOHICON</b> : Opération « MACOB » : marchés de la commune de Bohicon</p>
<b>Problèmes de communication</b>	Sur la base d'un diagnostic, il a été remarqué que les recouvrements par jour de marché sont en baisse drastique et n'atteignent même pas un seul niveau appréciable par rapport aux prévisions. Bien avant cette opération, il est très difficile d'atteindre même 30% de l'ensemble des prévisions annuelles en terme de recouvrement au niveau du des grands marchés des deux communes.
<b>Objectifs de communication</b>	<p>Amener tous les acteurs des marchés à comprendre le bien fondé/l'utilité des droits de place et autres impôts collectés dans les marchés et s'en acquitter librement</p> <p>Amener les collecteurs de droits et taxes sur les marchés à changement de</p>

	comportements
<b>Champs communicationnels</b>	communication civique (visant un changement de comportement et la participation citoyenne)
<b>Cibles touchées</b>	femmes et hommes vendant dans les marchés, leurs associations, les élus du niveau communal jusqu'au niveau village, les collecteurs de taxes et droits sur les marchés, les gestionnaires de parcs, les transporteurs et intervenants dans d'autres activités marchandes locales
<b>Actions et canaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campagnes grand public de mobilisation et de sensibilisation dans les marchés (ports de tee-shirt, affiches, mégaphone)</li> <li>- Opération de sensibilisation « étalage par étalage » pendant plusieurs jours du marché</li> <li>- Echanges directs entre le maire, les conseillers et les opérateurs de marchés</li> <li>- Diffusions de messages/spots sur radio sur le rôle des taxes et impôts dans le développement communal</li> <li>- Organisations d'émissions interactives sur les taxes, impôts et leur utilisation</li> </ul>
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place de plans de communication qui prend compte tous les acteurs concernés</li> <li>- Préparation des supports de communication comme affiches, tee-short, messages à diffuser, etc.</li> <li>- Plusieurs séances et une bonne distribution des rôles</li> <li>- Evaluation de l'opération</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Langue locale
<b>Impacts</b>	<p>Une meilleure connaissance des populations de l'utilisation qui est faite des droits de place et taxes amène les acteurs du marché à payer intégralement leur dû, à refuser les tentatives de corruption des agents collecteurs, à réclamer les reçus pour les exhiber durant le contrôle.</p> <p>un accroissement exponentiel des recouvrements par jour de marché passant à un taux de plus de 150% l'an en terme de recouvrement par rapport aux prévisions est observé, ce qui en aval permet de disposer de ressources additionnelles pour financer le développement communal.</p>
<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi 97-029 déjà citée, plans spécifiques de communication
<b>Durabilité</b>	oui si c'est périodique ou avec possibilité de relais périodiques par des messages de sensibilisation à la radio

**Tableau n°13 : Présentation de l'initiative de communication relative à l'animation des cadres de concertation production et la diffusion d'un documentaire sur le projet de modernisation de l'état civil à Kandi**

<b>Intitulé de l'initiative n°4 : Cadre de concertation des acteurs de développement communal/ forum des acteurs</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Promotion du développement local
<b>Communes concernés</b>	Bassila, Boukombé, Pehunco
<b>Problèmes de communication</b>	Les organisations de la société civile et les autres acteurs sont faiblement impliquées dans le dialogue communal.
<b>Objectifs de communication</b>	Echanger et mettre en place une collaboration franche avec tous les acteurs intervenant dans le développement communal pour une participation plus accrue
<b>Champs communicationnels</b>	Communication relationnelle
<b>Cibles touchées</b>	ONG, associations de développement, groupements de femmes, groupements d'artisans, groupements des transporteurs, des animateurs des marchés communaux, notables, syndicats, services déconcentrés, projets de

	des PTF, diaspora, etc.
<b>Actions et canaux</b>	Tenue trimestrielle d'un cadre de concertation ou forum réunissant toutes les composantes de la commune y compris les partenaires d'appui au développement. Sont mises à contribution la radio, la télévision et la presse écrite
<b>Organisation pratique</b>	Préparation de l'événement par la cellule de communication qui se réunit en son sein pour une répartition des rôles <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparation intellectuelle (TDR, programme de déroulement, présentations ou communications diverses, modération et rapportage)</li> <li>- Préparation matérielle (invitation, mobilisation des canaux et de la logistique)</li> <li>- Mise en œuvre</li> <li>- Evaluation et prise en compte des recommandations</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Français et langues locales
<b>Impacts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement du sentiment d'appartenance à l'entité communale au niveau de plusieurs acteurs qui apportent leurs contributions au développement, négocient des projets pour les communes.</li> <li>- Une meilleure implication des acteurs extérieurs à l'administration communale dans le dialogue local</li> <li>- la capitalisation des interventions des partenaires pour le compte de la commune se fait facilement dans le cadre de la mise en œuvre du PDC</li> </ul>
<b>Fondement de l'initiative</b>	Plan de communication
<b>Durabilité</b>	durable s'il y a de la disponibilité pour la logistique

**Tableau n°14: Présentation de l'initiative de communication : « Journée du contribuable communal bon exemple »**

<b>Intitulé de l'initiative n°5 : Journée du contribuable communal « bon exemple »</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Mobilisation des ressources financières
<b>Communes concernées</b>	BASSILA
<b>Problèmes de communication</b>	Les contribuables de la commune ne sont pas motivés pour s'acquitter de leurs taxes et impôts.
<b>Objectifs de communication</b>	Promouvoir et motiver les contribuables de la commune
<b>Champs communicationnels</b>	Communication civique
<b>Cibles touchées</b>	Tous les contribuables de la commune quel que soit leur secteur d'activités
<b>Actions et canaux</b>	Organisation de cérémonie de remise de prix
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en place d'une commission de sélection des contribuables bon exemple</li> <li>- enquête sur les contribuables s'acquittant régulièrement de leurs impôts, taxes, droits de place et de leur comportement vis-à-vis des collecteurs et le fisc</li> <li>- dépouillement et classement avec rapport soumis au conseil communal</li> <li>- étude et délibérations</li> <li>- préparation logistique et exécution de la cérémonie de remise de prix (confection de trophée, certificats d'excellence à décerner, ou don d'un objet de valeur ou de travail comme un ordinateur et accessoires, etc.)</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	-
<b>Impacts</b>	Augmentation du nombre de contribuables qui régularise leur situation et se mettent à jour regain d'intérêt au niveau des contribuables à mieux se comporter pour

<b>Fondement de l'initiative</b>	Plan de communication
<b>Durabilité</b>	Oui s'il y a la volonté de la part de élus et de leurs successeurs

**Tableau n°15 : Présentation de l'initiative de communication relative à la mise en réseau intranet**

<b>Intitulé de l'initiative n°6 : Numérisation et mise en réseau intranet du Manuel de procédures administratives, financières et techniques numérisés sur la ville de Ouidah</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Affaires communales en général
<b>Communes concernées</b>	Ouidah
<b>Problèmes de communication</b>	les procédures
<b>Objectifs de communication</b>	Rendre transparentes les procédures au niveau de la commune
<b>Champs communicationnels</b>	Communication interne, communication de service
<b>Cibles touchées</b>	Agents communaux, élus, toutes personnes désirant de comprendre le fonctionnement et les procédures de fonctionnement interne
<b>Actions et canaux</b>	Production et diffusion en ligne des procédures administratives, financières et techniques numérisés sur la ville de Ouidah
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mission d'élaboration du manuel de procédures administratives, financières et techniques</li> <li>- Intégration et numérisation dans une base du manuel avec un accès intranet</li> <li>- formation du personnel sur l'accès et l'utilisation de la base numérique</li> <li>- mise en réseau dans tous les services</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Français
<b>Impacts</b>	Une visualisation et un accès rapide aux procédures permet une célérité et une efficacité dans l'action administrative Meilleure qualité des rendements par services
<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi n°97-028 et Loi 97-029 : principe de la libre administration des collectivités territoriales/ autonomie de gestion
<b>Durabilité</b>	Données disponible en réseau dans un logiciel

**Tableau n°16 : Présentation de l'initiative de communication « Mois de solidarité »**

<b>Intitulé de l'initiative n°7 : Mois de solidarité</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Mobilisation des ressources pour le développement
<b>Communes concernées</b>	AKPRO-MISSERETE
<b>Problèmes de communication</b>	Les citoyens de la commune et surtout la diaspora ne sont pas assez impliqués dans le développement communal. Les populations croient que la gestion de la chose publique locale incombe seulement aux élus.
<b>Objectifs de communication</b>	Convaincre les populations et la diaspora de contribuer par tous les moyens au développement de leur commune et « d'apporter leur pierre à l'édifice commune » <sup>9</sup> sensibiliser tous les fils et filles, cadres, personnalités et notabilité de la commune à manifester leur solidarité aux plus pauvres dans la commune

<sup>9</sup> Invite majeur de l'initiative

<b>Champs communicationnels</b>	communication civique, communication relationnelle, communication marketing territorial
<b>Cibles touchées</b>	citoyens, membres de la diaspora, cadres et personnalités de la localité travaillant dans les institutions du pays, associations et acteurs divers
<b>Actions et canaux/supports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusions de messages/spots appelant à l'entraide, la solidarité, la participation citoyenne</li> <li>- Conférence de presse sur la signification de l'événement et le programme des manifestations</li> <li>- Séance grand public d'ouverture et de réception des dons et promesses pour la promotion de la santé, de l'éducation, d'adduction d'eau potable, le sport et la culture, etc.</li> <li>- Emissions radiophoniques interactives</li> <li>- Institution de jeux tombola</li> <li>- Compétitions sportives entre arrondissements dotées de prix</li> </ul>
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration d'un plan d'action spécifique de communication</li> <li>- Répartition des tâches au niveau de la cellule</li> <li>- Préparation des logistiques</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Langues locales, français</li> </ul>
<b>Impacts</b>	<p>une prise de conscience de la diaspora à investir dans sa commune est remarquable</p> <p>le sentiment d'appartenance à la commune se trouve renforcé par ce que les acteurs provenant de plusieurs catégories sociales sont considérés et associés au développement</p> <p>Une mobilisation de plus en plus élevée pour la participation aux tâches de développement (construction de salles de classe, de centres de santé et leur équipement)</p>
<b>Fondement de l'initiative</b>	Plan spécifique de communication
<b>Durabilité</b>	Oui si la l'initiative est partagée par qui succéderont aux initiateurs

**Tableau n°17 : Présentation de l'initiative de communication « A l'écoute du maire »**

<b>Intitulé de l'initiative n° 8 : A l'écoute du Maire</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Affaires communales en général
<b>Communes concernés</b>	AKPRO-MISSERETE
<b>Problèmes de communication</b>	Les populations ne sont pas régulièrement informées de la gestion de leur cité
<b>Objectifs de communication</b>	S'entretenir avec les populations sur la gestion de la cité et répondre à leurs préoccupations
<b>Champs communicationnels</b>	communication relationnelle, communication de service, communication civique, communication exécutive
<b>Cibles touchées</b>	Population en général
<b>Actions et canaux</b>	émission interactive sur l'état de la commune avec des thématiques par émission
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Listing des thèmes du mois</li> <li>- Intervention directe du maire sur les antennes de la radio</li> <li>- Ouverture d'antenne aux auditeurs</li> <li>- Réponses du maire aux préoccupations des auditeurs</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Langue locale et le français</li> </ul>
<b>Impacts</b>	<p>une meilleure compréhension des décisions et une bonne visibilité des réalisations</p> <p>L'institution d'un dialogue permanent entre les élus et leurs citoyens favorise une abonne ambiance de collaboration</p>



<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi n°97-028 et Loi 97-029 : principe de la libre administration des collectivités territoriales/ autonomie de gestion
<b>Durabilité</b>	s'il y a continuité à la fin du mandat des initiateurs

**Tableau n°18 : Présentation de l'initiative de communication « audience publique de reddition de compte »**

<b>Intitulé de l'initiative n° 9 : Audience publique pour la reddition de compte</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Affaires communales en général
<b>Communes concernées</b>	SINENDE
<b>Problèmes de communication</b>	Les populations ne demandent pas souvent de compte à leurs mandants et adoptent une attitude d'indifférence par rapport à la gestion des affaires communales. En conséquence, les rumeurs circulent, les clivages politiques s'en mêlent.
<b>Objectifs de communication</b>	Rendre compte aux populations de la gestion des affaires locales, des investissements et surtout de la gestion des finances publiques
<b>Champs communicationnels</b>	communication axée sur la reddition de compte, communication relationnelle
<b>Cibles touchées</b>	Population en général, organisation de la société civile
<b>Actions et canaux</b>	Tenue d'une audience publique pour présenter les réalisations et les dépenses en matière d'investissement (couvert par la radio et la télévision) Emissions radiophoniques pour rendre compte de la gestion de l'année 2010
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Répartition des tâches au sein de la cellule de communication du maire</li> <li>- Rédaction des TDR de l'action figurant au plan de communication</li> <li>- Préparation des communications du maire</li> <li>- Préparation logistique</li> <li>- Exécution</li> <li>- Evaluation</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Langues locales et le français
<b>Impacts</b>	les populations font davantage confiance en leurs élus et disposent d'éléments d'appréciations des performances des élus.  Elles sont comprises qu'il n'y a pas de tabous autour de la gestion communale et qu'elles peuvent accéder aux informations même à caractère financier : sources des recettes communales, l'apport des partenaires, les difficultés éprouvées par élus et la nécessité de les soutenir au lieu de les vilipender sur la base de la rumeur.
<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi n°97-028
<b>Durabilité</b>	oui si les cadres de concertation trimestriels en tiennent compte comme espace pour faire de la reddition de compte

**Tableau n°19 : Présentation de l'initiative de communication « Journées portes ouvertes sur la mairie »**

<b>Intitulé de l'initiative n° 10 : Journées portes ouvertes sur la mairie (Lundi au vendredi)</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Affaires communales en général
<b>Communes concernées</b>	BOUKOMBE
<b>Problèmes de communication</b>	Les populations ne connaissent suffisamment tous les compétences communales et les prestations offertes par la mairie.
<b>Objectifs de communication</b>	présenter aux populations les services communaux, les affaires traitées, les

	procédures d'accès aux prestations, les réformes et l'organisation administrative mise en place
<b>Champs communicationnels</b>	communication de service et marketing territorial
<b>Cibles touchées</b>	Population en général et tous les acteurs de développement
<b>Actions et canaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diffusion de l'événement sur la radio locale</li> <li>- Diffusion de messages d'invitation par les crieurs publics</li> <li>- Séance publique de lancement de l'événement</li> <li>- Exposition documentaire dans la cours de mairie</li> <li>- Présentation visualisée permanente sur grand écran dans la cours</li> <li>- Animation d'un thème par jour dans la soirée : procédures en état civil, les prestations en affaires domaniales, informations sur le PDC, les services techniques, les affaires sociales et culturelles, le mode de préparation, d'adoption et d'exécution du budget communal, problématique de la mobilisation des ressources financières</li> <li>- Visites guidées des services tous les jours</li> </ul>
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Répartition des tâches au sein de la cellule de communication du maire</li> <li>- Rédaction des TDR de l'action figurant au plan de communication</li> <li>- Validation du programme des journées (5jours)</li> <li>- Préparation des communications par chef service</li> <li>- Préparation logistique (réalisation de banderoles/d'affiches, projection sur grand écran, édition de plaquettes/dépliants, édition du journal Tata Info, ...)</li> <li>- Exécution selon le programme</li> <li>- Clôture</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Langues locales et le français
<b>Impacts</b>	Les visiteurs disposent de larges informations sur l'organisation et peuvent mieux formuler leur demande en prestation auprès de l'administration
<b>Fondement de l'initiative</b>	Plan de communication
<b>Durabilité</b>	S'il y a la volonté d'en faire une organisation périodique

**Tableau n°20 : Présentation de l'initiative de communication relative à la réalisation et de diffusion de magazine communal**

<b>Intitulé de l'initiative n° 11 : Magazine communal</b>	
<b>Compétences communales concernées</b>	Affaires communales en général
<b>Communes concernées</b>	PEHUNCO (trimestriel : TATAPOURANOU), BOHICON (mensuel : BOHICON INFO), POBE (édition spéciale : POBE INFO), BOUKOMBE (trimestriel : TATA INFO), AKPRO-MISSERETE (Trimestriel : AKPRO-INFO)
<b>Problèmes de communication</b>	Les communes ne sont pas assez connues du point de vue de leur organisation, de leur fonctionnement, de leurs projets et des potentialités qu'elles regorgent afin d'attirer les investisseurs surtout extérieurs
<b>Objectifs de communication</b>	Faire connaître et présenter la commune à l'intérieur comme à l'extérieur Donner plus de visibilité à la commune
<b>Champs communicationnels</b>	Marketing territorial
<b>Cibles touchées</b>	citoyens, organisation de la société civile, investisseurs, organismes divers, associations de communes, communes béninoises comme étrangères, PTF, communes étrangères
<b>Actions et canaux</b>	Réalisation et diffusion de magazine sur la commune
<b>Organisation pratique</b>	- Composition d'équipe de rédaction

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consensus sur le titre : évocateur par exemple des réalités de la localité</li> <li>- Proposition et validation de maquette</li> <li>- Choix des thématiques à développer</li> <li>- Production d'articles</li> <li>- Sélection et correction</li> <li>- Montage</li> <li>- Correction et tirage</li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Français et langue locale (pour Boukombé)
<b>Impacts</b>	Meilleure visibilité des communes, ce qui permet de détenir des informations pour mieux apprécier le niveau de développement communal, le progrès significatifs et ressources disponibles et des informations sur les possibilités d'investissement à la portée de tous.
<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi n°97-028 : promotion du développement local
<b>Durabilité</b>	Si la régularité dans la périodicité est respectée

**Tableau n°21 : Présentation de l'initiative de communication « Création et animation de site web »**

Intitulé de l'initiative n° 12 : Site web	
<b>Compétences communales concernées</b>	Affaires communales en général
<b>Communes concernées</b>	OUIDAH, BOHICON <a href="http://www.villedeouidah.org">www.villedeouidah.org</a> <a href="http://www.bohicon.communedubenin.org">www.bohicon.communedubenin.org</a>
<b>Problèmes de communication</b>	Les communes ne sont pas assez connu du point de vue de leur organisation, de leur fonctionnement, de leurs projets et des potentialités économiques et culturelles qu'elles regorgent afin d'attirer les investisseurs surtout extérieurs
<b>Objectifs de communication</b>	Faire connaître et présenter la commune à l'intérieur comme à l'extérieur Donner plus de visibilité à la commune vanter les atouts touristiques de la commune
<b>Champs communicationnels</b>	Marketing territorial
<b>Cibles touchées</b>	citoyens, organisation de la société civile, investisseurs, organismes divers, associations de communes, communes béninoises comme étrangères, PTF, communes étrangères
<b>Actions et canaux</b>	Réalisation et animation de site web
<b>Organisation pratique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrat avec webmaster</li> <li>- Collecte et traitement d'information</li> <li>- Montage et diffusion du site<sup>10</sup></li> </ul>
<b>Véhicule</b>	Français
<b>Impacts</b>	Meilleure accès aux informations touristiques ce qui permet de drainer beaucoup de visiteurs d'où des retombées économiques pour la commune (cas des sites historiques de Ouidah et du site archéologique d'Agouingointo à Bohicon)
<b>Fondement de l'initiative</b>	Loi n°97-028 : promotion du développement local et surtout du tourisme
<b>Durabilité</b>	Si le site est régulièrement actualisé, animé et consulté

<sup>10</sup> Ces deux sites tout au moins visibles parmi les 14 communes de l'échantillon enquêté ne sont pas souvent actualisées

## **ANNEXES**

1. Liste des documents collectés et exploités
2. Liste de supports de communication collectés
3. Répertoire des fichiers de plans de communication et documents
4. Modèle de fiche collecte d'informations/entretiens dans les communes
5. Liste des personnes rencontrées

**ANNEXE 1 : Liste des documents collectés et exploités**

***Communication politique locale***, SOUCHARD Maryse et WAHNICH Stéphane, Presse Universitaire de France, Collection « Que sais-je ? »

**Guide d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan de communication locale à l'usage des Communes : de la politique de communication locale à un plan de communication, PDDC/GTZ, Septembre 2005, réalisé par Chabi NANSOUNON**

**Guide méthodologique d'élaboration d'une stratégie de communication multimédia : la communication pour le développement, Manuel 1, FAO, Rome, 2002**

**Guide d'élaboration des plans de communication à l'usage des communes**, version provisoire, réalisé par LID-Management pour le compte de PDDC/GTZ

**Guide d'exercice d'une bonne gouvernance démocratique locale**, réalisé par SIWA ET CIRD

**La Communication pour le développement rural. Instructions et directives à l'intention des planificateurs du développement et des élaborateurs de projets**, Rome: FAO 1998

**Manuel du participant à la formation sur la communication locale, MCL**, 2004

**Manuel sur la communication institutionnelle**, juillet 2006, cours de Master II en communication et Marketing, Institut International de Management (IIM) Cotonou, élaboré par Camille DOSSOU

**Plans communaux de communication des communes de l'Atacora et de la Donga**, 2007 et 2008

**Rapports de formation sur la communication interne**, PDDC/GTZ, Novembre 2006

**Rapports relatifs à l'atelier régional de formation sur la communication locale, PDDC**, Natitingou, Septembre et octobre 2006 et Novembre 2008 présenté par LID-MANAGEMENT

**Rapports relatifs à l'atelier régional de formation sur la communication interne, PDDC**, Natitingou, 2006 et 2008 présenté par LID-MANAGEMENT

*Quelques ressources internet par google :*

**Qu'est-ce que la communication ?** Par Valérie BOCQUEL, Carmen LAIZET

**La communication comme moyen d'informations :** la communication interne dans l'administration, exposé le mardi 9 octobre 2001, par Cherkaoui Souad

## **ANNEXE 2 : Liste des supports de communication collectés dans les communes**

- **MAGAZINES**  
TATAPOURANOU (PEHUNCO)  
BOHICON INFO  
POBE INFO  
TATA INFO (BOUKOMBE)  
AKPRO-INFO (AKPRO-MISSERETE)
  
- **PLAQUETTES**

Bilan du quinquennat du premier conseil communal d'Akpro-Misséré

**DEPLIANTS**

Dépliant de présentation de la commune de Pobè

Dépliant de présentation du RFU

- **QUELQUES PLAQUETTES DES COMMUNES DE L'ECHANTILLON ET AUTRES COMMUNES FINANCEES PAR PRODECOM**

Plaquette : A la découverte de la commune d'Akpro-Misséré

Plaquette : Bienvenu à Ifangni, Carrefour des mille merveilles

Plaquette : Commune d'Adja-Ouère

Plaquette : Avrankou sur l'autoroute du développement

Plaquette : Porto-Novo, hier, aujourd'hui et demain

Dépliant sur le RFU (Sèmè-Podji)

**SITE WEB :**

[www.villedouidah.org](http://www.villedouidah.org)

[www.bohicon.communedubenin.org](http://www.bohicon.communedubenin.org)

**SUPPORTS AUDIO VISUELS**

- CD Vidéo Documentaire portant sur la modernisation de l'état civil à Kandi : actions de communication
- CD vidéo sur la reddition de comptes dans les communes de Dogbo, Sinendé et Ouinhi
- CD vidéo Documentaire sur la commune de Pobè
- CD vidéo Reportage du mois de solidarité à Akpro-Misséré

**ANNEXE 3 : Répertoire des fichiers de plans de communication et documents**

Sur CD ROM

**ANNEXE 4 : Modèle de fiche de collecte d'informations/entretiens dans les communes**

**Commune de :**

**I. CONCEPTION DE LA COMMUNICATION**

Conception : idée qu'on a de ; compréhension

1. Conception de la communication en tant qu'élu
2. Conception de la communication en tant que personnel communal
3. Conception de la communication territoriale/communale
4. Conception de la communication pour le développement

**II. POLITIQUE DE COMMUNICATION COMMUNALE**



Politique : manière d'agir ou stratégie

1. Existence d'une Politique de communication / stratégie globale qui caractérise la commune
2. Existence et intitulé de la vision en matière de communication (consensuelle ou du maire)

### III. VEHICULE DE LA COMMUNICATION

Langues dominantes parlées

Langues de communication utilisées par ordre :

Problèmes rencontrés

### IV. ORGANISATION DE LA FONCTION COMMUNICATION DANS L'ADMINISTRATION COMMUNALE

1. Positionnements de la fonction communication dans l'organigramme de la mairie (cabinet et services)

*NB : COLLECTER LES ARRETES PORTANT ORGANISATION DES SERVICES COMMUNAUX*

#### Cellule de communication : orientation politique

2. Existence de cellule de communication : acte qui crée la cellule
3. Attributions essentielles de la cellule

#### Organisation administrative de la communication

4. Structuration interne de l'unité de communication dans l'administration : communication interne et communication externe
5. Attributions essentielles
6. Nombre d'agents animateurs de l'unité ou service de communication
7. Profil, ancienneté, existence de cahier de charge

### V. PROBLEMES RECURRENTS DE COMMUNICATION

N°	Problèmes de communication	Manifestation	Impacts sur le développement local

### VI. OBJETS OU DOMAINES DE COMMUNICATION

Sujets sur lesquels la commune communique	Ordre de fréquence

--	--

## VII. PLANIFICATION DES INTERVENTIONS EN COMMUNICATION TERRITORIALE /COMMUNALE

1. Conception que vous avez d'un plan de communication
2. Existence de plans de communication et années + collecte :
3. Description du processus d'élaboration et d'adoption des plans de communication

## VIII. PARTENAIRES DE LA COMMUNICATION

1. Acteurs ou structures qui vous accompagnent dans la mise en œuvre de votre plan de communication : Association ou ONG relais, groupes culturelles, artistes, radios ou TV installés dans la commune ou à proximité, organe de presse écrite (public et privé), structure de production (agence, etc) :
2. Actes de partenariats existants (radio, télévision, groupe culturelle, ....)

## IX. FINANCEMENT DU PLAN DE COMMUNICATION

1. Part du budget affecté à la communication (trois dernière année sauf 2011)
2. Composantes de communication à financer sur cette rubrique
3. Stratégie de mobilisation d'autres ressources financières

## X. MISE EN ŒUVRE D' ACTIONS DE COMMUNICATION

### Acteurs de communication

1. Acteurs de communication au niveau communal et les niveaux d'intervention
  - a. Les élus (maires, adjoints, CA, Présidents de commission, conseillers)
  - b. Personnel communal

### Pilotage du plan de communication

2. Dispositif pour la mise en œuvre du plan de communication (organisation du travail : cellule, service)

### Type de communication menée

3. Communication interne : pratique /manifestation/Cibles
4. Communication externe : pratique/manifestation/cibles
5. Outil : Planification trimestrielle, mensuelle, ...

### Actions de communications menées

<i>N°</i>	<i>Actions</i>	<i>Année/cibles</i>	<i>Planifié es ou non</i>	<i>Qualification de la forme de communication</i>	<i>Documentation/ Capitalisation</i>
<i>1</i>					
<i>2</i>					
<i>3</i>					

<i>N°</i>	<i>Actions</i>	<i>Année/ci bles</i>	<i>Planifié es ou non</i>	<i>Qualification de la forme de communication</i>	<i>Documentat ion/ Capitalisatio n</i>
....					

NB : Demander des expériences en matière d'actions de communication sur le budget, le (élaboration et mise en œuvre), mobilisation des ressources financières (incivisme fiscal), état civil, ....PDC

### **Canaux et support de communication**

#### Tableau d'informations sur les canaux modernes

<b>Canaux</b>	<b>Couverture/ lectorat</b>	<b>Taux d'écoute</b>	<b>Coût</b>	<b>Observations</b> (efficacité, partenariat, expériences, etc)
Radios.....				
Télévisions .....				
Journaux national et privé				

#### Tableau d'informations sur les canaux traditionnels

<b>Canaux traditionnels</b>	<b>Occasions</b>	<b>Nature des messages</b>	<b>Observations</b> (efficacité, partenariat, expériences, etc)
Crieurs publics			
Leaders d'opinions			
sketch			
chansons			
Autres à préciser			

#### Les canaux et les supports relevant de l'initiative de la commune

<b>Canaux</b>	<b>Occasions/ Périodicité</b>	<b>Nature des messages</b>	<b>Observations</b>
Session du conseil communal			
Documentaire			
Dépliants/ Plaquettes			
Magasine ou journal communal			
Conférence de presse			
Logo de la commune			
Réunions....			
Forum des acteurs communaux/cadre de concertation administration communale et les autres acteurs de développement			
Banderoles/affiches			

Spots			
Encarts			
Revue de presse écrite			
Internet			
Intranet			
Note de service			
Groupe thématique d'échanges			
Tableau d'affichage			
Autres (à préciser)			

## XI. SUIVI EVALUATION DES ACTIONS DE COMMUNICATION

Organisation du suivi évaluation

Outils utilisés

## XII. SYSTEME DE PRODUCTION EN COMMUNICATION ET EXPRESSIONS DES BESOINS EN RENFORCEMENT

1. Processus de réalisation du magazine
2. Compétence interne pour la rédaction d'articles, spots, encarts,
3. Animation de site web et intranet
4. Montage de scénario pour documentaire
5. Conduite et rapportage d'une réunion
6. Compte rendu de conseil communal sur la radio
7. Lecture et compte rendu du budget
8. Synthèse et partage d'informations
9. Techniques de présentation power point
10. Autres

### ***ANNEXE 5 : Liste des personnes rencontrées***

Mission d'appui à l'élaboration du document de proposition de stratégie d'appui à la communication locale

Liste des personnes contactées

N°	NOMS et PRENOMS	QUALITES	STRUCTURES	CONTACT
1	IDOHOU Moussibahou	SG	Mairie de Pobè	96963864
2	AKPLOGAN Lise	Chargée de com.	Mairie de Pobè	66366461
4	TOGOU O. Paul	Secrétaire cabinet Maire	Mairie de Pobè	97315704
5	ODOUN-IRAN Rosalie	Secrétaire particulière	Mairie de Pobè	95529232
6	BAHOU M. Michel	Maire	Mairie Akpro-Missérété	97072944
7	ATCHADE Joseph	SG	Mairie Akpro-Missérété	97605233

N°	NOMS et PRENOMS	QUALITES	STRUCTURES	CONTACT
8	GUEOUNGUE Fréjus	C /DES	Mairie Akpro-Missérété	97605233
9	ADANTINNON Joachim	Premier Adjoint	Mairie Akpro-Missérété	96 047989
10	DAHOUHOUNOU Brice	C /SJSCL	Mairie Akpro-Missérété	97857322
11	GANDJA Rotini Eric	C/SICAD	Mairie Akpro-Missérété	97140712
12	AHOUNOU Aristophane	R/CADER	Mairie Akpro-Missérété	97890880
13	EGBELEYE Marc Alabi	C/SADE	Mairie Akpro-Missérété	97871158
14	LODONOU Corneille	C /SARHPAT	Mairie Akpro-Missérété	97274596
15	ADETOLA Pierre	C /SRT	Mairie Akpro-Missérété	97218842
16	AKLE Raoul	C /SDPT	Mairie Akpro-Missérété	96324811
17	CHOUBIYI Vincent	SG	Mairie d'Abomey-calavi	95844579
18	DANSOU Bernard	C/SICAD	Mairie Klouékanmé	96135569
19	KADATO Athanase	C/SADEF	Mairie Klouékanmé	97591903
20	ABIGUI Jeannot S.	C/ST	Mairie Klouékanmé	97591903
21	TOSSOU G.S.Bertin	Maire	Mairie de Comé	90116139
22	DOSSOU-YOVO Laurent	C/SAD	Mairie de Comé	97750097
23	FANOUKPE André	Coordinateur CONGA	Commune de Comé	97640347
24	VIDEME Cornélie	C/SDLP	Mairie de Comé	94144652
25	TOHOUEGNON G.Edgar	SG	Mairie de Comé	95066796
26	MEHOU Joseph	SG	Mairie Bohicon	95714789
27	HOUNYO –Ange Brice	CSDLP	Mairie Bohicon	97495848
28	AHANDJINO A. Jacques	Com. et Protocole	Mairie de Bohicon	95845629
29	CHRISOSTOME Jean- Claude	C/STCCD Abomey	Préfecture Abomey	90044377
31	AMETONOU K. Gustave	DST /	Mairie de Dogbo	97432715
32	ZOLA Xavier	DDL/DOGBO	Mairie de Dogbo	96079439
33	GANABA P. Kouyèma	Chef Service com.	Mairie de Boukombé	90976791
34	AGOGNON K. VICTOR	C/SDLP	Mairie Boukoumbé	97350838
35	MIPO Alice	C/SAG	Mairie Boukoumbé	97006755
44	ADOUKONOU Gildas	SG	Mairie Ouidah	97654424
45	GARBA S. Wensislas	C/SDLP	Mairie Péhunco	95704041
46	ADAM Iliwanou	Service Financier	Mairie Péhunco	95766953
36	CHABI Lakou Moustapha	1 <sup>er</sup> adjoint	Mairie de Bassila	97027666
37	SOUMANOU Nabiou	Chargé de com.	Mairie de Bassila	96817155
38	GBADI André	SG	Mairie Dassa	95866654
39	ADJINDA Saturnin	Parajuriste	Mairie Dassa	95359745
40	OUOROU BOUN Gandé	SG	Mairie Péhunco	96525290
41	SOULEY Amadou Foussemi	SG	Mairie Kandi	96372882
42	SALAMI Loukmane	Chef service com.	Mairie Kandi	97184243
43	ASSOUMA Salimane	Directeur Planification	Mairie Kandi	97989028
44	SALIFOU Kimba	Chef service com.	Mairie Sinendé	97770684
45	ABDOULAYE Ousmane	SG	Mairie Sinendé	95406000
46	BIAO GNAO Jacques	C/SRPG	Préfecture Atacora- Donga	97185644
47	EDAO Loukman	C/DRP	Préfecture Atacora- Donga	90045502
48	OROU Siako	C/SCAD	Préfecture Parakou	97900688
49	HOUNKANLIN Stanislas	Chargé de com.	ANCB	96071771
50	SANTOS Eusébio	Assistant recherche	ANCB	95953174
51	MONGBO Edil Bent	AT GFL	PAPDC Atacora/Donga	90121278
52	TRIPPONI	Ivar	PDDC/GIZ	96723065
53	GOGAN Mathias	Expert juridique	PACTE	97989889

