

Qualité des acteurs et inefficacité de l'administration communale au Bénin (2003-2020)

Dieudonné A. AWO¹

Résumé

La performance de toute structure (publique ou privée) dépend des moyens financiers et matériels dont elle est irriguée mais aussi et surtout de la qualité des ressources humaines en charge de son animation au regard des missions qui lui sont assignées. La présente étude vise à déterminer, à travers les trois premières mandatures des Conseils communaux et municipaux au Bénin (2003-2020), la part du personnel dans l'incapacité des collectivités locales à relever les défis de développement à la base à elles prescrites par la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin. L'approche méthodologique adoptée, dans le cadre de cette étude, allie recherche documentaire et collecte d'informations orales dans les Mairies. Les données tirées des sources et ressources bibliographiques sont complétées par les informations recueillies des entretiens semi-structurés avec certains agents des administrations communales identifiés selon la technique du choix raisonné et soumises aux techniques d'analyse quantitative et qualitative ont permis d'aboutir à trois résultats : le Bénin a fait, contrairement à certains pays de la sous-région, l'option d'un seul niveau de décentralisation/déconcentration telle que souhaitée par les représentants aux états généraux sur la décentralisation en 1993. Le personnel peu qualifié hérité des sous-préfectures en 2003 et renforcé au gré des intérêts des Maires, n'arrive toujours pas à répondre au principe de l'adéquation du profil au poste occupé pour une administration communale performante et efficace. Tout au long des trois mandatures des conseils communaux et municipaux, aucune Mairie n'a donc pu relever le défi du développement attendu à la base.

Mots-clés : Ressources humaines - collectivités locales - faible qualification - développement – échec.

Abstract

The performance of any structure (public or private) depends on the financial and material means with which it is irrigated but also and above all on the quality of the human resources in charge of its animation with regard to the missions assigned to it. This study aims to determine, through the first three terms of office of Communal and Municipal Councils in Benin (2003-2020), the share of staff in the inability of local communities to meet the grassroots development challenges prescribed for them by law No. 97-029 of January 15, 1999 on the organization of Communes in the Republic of Benin. The methodological approach adopted, within the framework of this study, combines documentary research and collection of oral information in the town halls. The data drawn from bibliographical sources and resources are supplemented by information gathered from semi-structured interviews with certain agents of the municipal administrations identified according to the technique of reasoned choice and subjected to quantitative and qualitative analysis techniques have led to three results : Benin, contrary to some countries in the sub-region, opted for a single level of decentralization/deconcentration as desired by the representatives to the States General on decentralization in 1993. The poorly qualified personnel inherited from the sub- prefectures in 2003 and reinforced according to the interests of the Mayors, still does not manage to meet the principle of adequacy of the profile to the position occupied for an efficient and

¹Maître-assistant, Université d'Abomey-Calavi, Bénin. awomania@yahoo.fr.

effective municipal administration. Throughout the three mandates of the communal and municipal councils, no town hall has therefore been able to meet the challenge of development expected at the base.

Keywords:

Introduction

La nécessité de décentraliser l'Administration territoriale au Bénin s'est imposée à la Conférence nationale des Forces vives de la Nation de février 1990 qui, après avoir renversé pacifiquement le régime marxiste-léniniste en vigueur jusque-là, décide de liquider le système administratif qui le porte et qui est incompatible avec les principes démocratiques² désormais imposés comme conditionnalités dans les modalités d'octroi de l'aide au développement des États africains (N. Benon, 1994, p.12).

Ce système administratif révolutionnaire, fondé sur le centralisme démocratique, était essentiellement conçu et installé pour assurer la formation et l'encadrement politique des populations à travers la diffusion de l'idéologie et des mots d'ordre du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB). Les Collectivités territoriales décentralisées à trois différents niveaux (la Province, le District et la Commune), créées par la Loi Organique n° 81-009 du 10 octobre 1981 ne jouissaient d'aucune autonomie réelle pour prendre en charge leur propre développement. Elles étaient administrées par des organes exécutifs (Préfet de Province, Chef de District et Maire de Commune rurale ou urbaine) dotés d'Assemblées délibérantes (Conseils de la Révolution à divers échelons) dont la nomination des membres pour les uns et l'élection pour les autres étaient étroitement contrôlées par les instances dirigeantes du parti unique. Dans ces conditions, la libre adhésion et la participation des populations à la gestion des affaires locales n'étaient que pure illusion puisqu'en plus de ce que les populations n'avaient pas la possibilité de désigner librement et de façon transparente leurs dirigeants, elles ne disposaient d'aucun moyen de contrôle ou de pression efficace sur ceux qui les représentaient. Il en résulte l'indifférence ou la résistance surprenante des populations contre l'exécution de projets d'intérêt communautaire conçus pour eux depuis le sommet de l'État et pour lesquels elles n'étaient jamais consultées.

En 1990, la nécessité de concevoir et d'instituer une administration résolument tournée vers la promotion de la vraie démocratie à la base devient prégnante. La loi n° 90-008 du 13 août 1990 portant organisation et attributions des circonscriptions administratives³, votée pour régir l'administration territoriale, crée cinq Circonscriptions

² Il y a les principes de libéralisation de l'économie, de bonne gouvernance et de décentralisation territoriale, etc.

³ Cette loi a remplacé celle n° 81-009 du 10 octobre 1981 portant création, attribution et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'État et de leurs secrétariats exécutifs. Elle a favorisé la mise en place des Collectivités Territoriales décentralisées à trois niveaux : Province, District et Commune.

administratives qui traduit, à bien des égards, les ambitions des 512 délégués présents à la Conférence nationale des Forces vives de la Nation d'avoir plusieurs niveaux de décentralisation qui permette d'associer les populations à la gestion de la chose publique à tous les échelons du pouvoir d'État⁴. Mais, les états généraux de l'Administration territoriale, tenus au stade de l'Amitié à Cotonou, du 7 au 10 janvier 1993 en présence de 300 participants⁵, n'ont pu confirmer ce choix du législateur du Renouveau démocratique. Cependant, les structures administratives ainsi créées existèrent jusqu'en 2003 où l'option de faire de la Commune l'unique niveau de décentralisation s'est traduite dans les actes par l'installation des premiers Conseils communaux et municipaux. À partir de cette année, soixante-dix-sept (77) Communes (dont 74 de droit commun et trois à statut particulier⁶) sont créées, réparties dans douze départements et dotées de Conseils élus dirigés par des Maires. Chaque Commune prend juridiction sur le ressort territorial d'une ancienne Sous-préfecture ou Circonscription urbaine, hérite de toutes ses infrastructures et absorbe la quasi-totalité de son personnel⁷. Mais jusqu'en 2020 où le quatrième Conseil communal se mettait en place, aucune Commune du Bénin n'a réussi à se doter d'une administration performante et efficace capable de libérer les initiatives et les énergies locales nécessaires à l'exercice d'une réelle démocratie à la base et au développement harmonieux de toutes les régions du pays.

Ce constat peu encourageant que l'on fait aisément après dix-sept ans d'expérience de la décentralisation amène le chercheur à s'interroger sur la qualité des acteurs dans l'inefficacité des administrations communales et municipales au Bénin.

L'étude pour une appréciation objective et pertinente de la responsabilité des acteurs dans les contre-performances imputées aux administrations locales sur la durée (2003-2020) impose le dépouillement systématique de tous les actes juridiques (Constitution du 11 décembre 1990, Lois, Décrets et Arrêtés sur la décentralisation, Statut des APE et le Code du travail), les documents de diverses rencontres (actes des états généraux, colloques, séminaires, études, etc.) et autres travaux scientifiques (mémoires de Master, thèses, etc.) disponibles sur la question. Les données issues de ces sources et ressources bibliographiques sont complétées par celles recueillies auprès de certains informateurs (Maires, Secrétaires généraux, C/SPDL, C/SAF et autres usagers), identifiés à l'aide de la technique du choix raisonné et soumis à des entretiens semi-directifs. L'ensemble de ces données, passé au crible de l'analyse quantitative et qualitative, a permis de structurer l'étude en trois principaux axes. Le premier fait l'état des lieux du personnel légué aux Mairies par les Sous-préfectures en 2003. Le deuxième axe analyse

⁴ Il s'agit d'une décentralisation administrative intégrale.

⁵ Barthélémy Déguénon, ancien Directeur de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales à la retraite, entretien réalisé à son domicile à Cotonou, quartier Akogbato, le 13 janvier 2019.

⁶ Il s'agit de Cotonou, de Porto-Novo et de Parakou.

⁷ Certains agents des Sous-préfectures qui étaient à deux ou trois ans de leur retraite ont préféré souscrire à une retraite anticipée plutôt que de se mettre à servir au sein de l'administration communale.

l'évolution du personnel communal au Bénin de 2003 à 2020 et le troisième apprécie l'impact du niveau de qualification du personnel sur la performance administrative locale.

I. État des lieux du processus de la décentralisation au Bénin en 2003

Le regard synoptique que nous nous proposons ici de porter sur le réaménagement du système administratif intervenu au Bénin, en 2003, vise trois objectifs : comprendre la situation qui prévalait avant cette date, analyser les moyens déployés pour le changement et, enfin, apprécier les résultats obtenus en fin d'opération à sa juste valeur.

1.1. Un arsenal juridique et institutionnel de démocratie à la base

La décentralisation de l'Administration territoriale en République du Bénin a commencé au lendemain de la Conférence nationale des Forces vives de la Nation de février 1990. En effet, après avoir renversé sans effusion de sang, le régime marxiste-léniniste du président Mathieu Kérékou en cette année, ses supports administratifs territoriaux devaient céder la place à de nouvelles structures plus compatibles à la nouvelle option politique. Dans cette mouvance, la loi n° 90-08 du 13 août 1990 portant organisation et attributions des Circonscriptions administratives succède à la loi n° 81-009 du 10 octobre 1981 portant création, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'État et de leurs Secrétariats exécutifs. Cette loi crée cinq Circonscriptions administratives : le Département⁸, la Sous-Préfecture⁹ ou la Circonscription urbaine¹⁰, l'Arrondissement¹¹, la Commune¹², le Quartier de ville ou le Village (Article 2, Loi n° 90-008), dissout tous les Organes et Conseils révolutionnaires existants puis renouvelle entièrement le personnel de commandement de l'Administration territoriale (N. Benon, 1994, p. 12). Pour ne pas avoir à faire des réformes administratives sans y associer les populations comme par le passé, le Gouvernement du président Nicéphore Dieudonné Soglo adopte une approche novatrice fondée sur la recherche d'un large consensus national autour des grandes orientations du projet.

À l'instar des secteurs de l'éducation nationale et du développement rural, il entreprend d'organiser des états généraux de l'Administration territoriale. Le comité national préparatoire commis à cette tâche en août 1991, par le Ministre de l'Intérieur, de la

⁸ Le Département est divisé en Circonscriptions urbaines et en Sous-préfectures. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

⁹ La Sous-préfecture et l'Arrondissement sont divisés en Commune.

¹⁰ La Circonscription urbaine est divisée en Arrondissements et ou en Communes. La Circonscription urbaine et la Sous-préfecture sont dotées de personnalité morale et de l'autonomie financière.

¹¹ L'Arrondissement est doté de personnalité morale.

¹² La Commune est divisée en quartiers de ville ou en villages. La Commune, le quartier de ville et le village sont dotés de personnalité morale.

Sécurité et de l'Administration territoriale, fait la synthèse des contributions individuelles et collectives des citoyens dans un gros document de base qu'il soumet à l'analyse critique préalable et à l'amendement des représentants de plusieurs institutions publiques à travers trois colloques. La grande assise organisée à cet effet, du 7 au 10 janvier 1993 à Cotonou (République du Bénin, MISAT, 2007, p. 53) mobilise environ 300 délégués qui font d'importantes recommandations tant sur la décentralisation que sur la déconcentration. Sur le volet décentralisation, les participants aux états généraux optent pour un niveau unique de décentralisation dont le ressort territorial est celui de l'ancienne Sous-Préfecture ou de la Circonscription urbaine. L'appellation "Commune" est retenue pour désigner la nouvelle Collectivité territoriale décentralisée à laquelle une autonomie effective est accordée par le transfert concomitant des compétences et des ressources pouvant permettre l'exercice réel de ses compétences (République du Bénin, MISAT, 2007, p. 71). Quant à la déconcentration, le Département prend le statut de circonscription administrative principale de l'État sans personnalité juridique ni autonomie financière. La carte administrative du pays est donc revue par le découpage des six anciens départements en douze nouveaux départements dont les chefs-lieux sont identifiés sur la base de critères objectifs et transparents. Les attributions et l'autorité du Préfet sont aussi renforcées pour lui permettre d'assumer efficacement sa double mission de chef hiérarchique des services déconcentrés du Département et d'autorité de tutelle des Communes. Les postes de Sous-préfets et de Chefs de Circonscriptions urbaines sont supprimés pour éviter tout conflit de compétences avec les Maires. Le 25 janvier 1993, le Ministre chargé de l'administration territoriale met sur pied un Comité national interministériel de Suivi chargé d'élaborer les avant-projets des textes devant servir de base juridique à la réforme. En juillet 1996, le gouvernement adopte l'ensemble des cinq projets de loi sur la décentralisation qui sont votés à l'Assemblée nationale de juillet 1997 à février 1998 et promulgués par le Chef de l'État le 15 janvier 1999¹³. Dans la mise en œuvre de la nouvelle réforme administrative, le Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation (MISD¹⁴), la Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT¹⁵), la Mission de Décentralisation (MD¹⁶) et la

¹³ Il s'agit de la Loi n°97-028 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, la Loi n° 97-029 portant organisation des Communes en République du Bénin, la Loi N°98-005 portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin, la Loi n° 98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin et la Loi n° 98-006 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin le 9 mars 2000.

¹⁴ Le Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation (MISD) est la transformation du Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration territoriale (MISAT).

¹⁵ Elle est chargée de définir la politique générale de l'État en matière d'administration. Elle est chargée de proposer au gouvernement

¹⁶ La Mission de décentralisation est créée, par décret n° 97-254 du 23 mai 1997 et subdivisée en deux services : la Direction de l'administration d'État (DAE) et la Direction des collectivités locales (DCL). La DAE se chargée de proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation, de réaliser toutes les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires

Maison des Collectivités Locales (MCL¹⁷) ont vu le jour (M. R. Tossou, 2010, p. 472). À partir du 15 octobre 2001, les décrets d'application de ces cinq lois sont pris pour faciliter la tenue des premières élections communales et municipales organisées en décembre 2002 et janvier 2003.

1.2. Des élections communales et municipales apaisées

Sur la base de la loi n°2002-22 du 28 août 2002, modifiant celle n°2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales des élections en République du Bénin (R. M. Tossou, 2010, p. 442), la lutte politique est engagée le 15 décembre 2002 en faveur des élections municipales et communales au Bénin du nouveau démocratique. Davantage portée sur le désir d'accéder au pouvoir que sur les fonctions et les responsabilités des futurs élus, la campagne électorale, offrit un terrain assez fertile au développement de plusieurs astuces, y compris même des plus abjectes : meeting de séduction électoraliste, promesses irréalistes, alliances politiques incestueuses, solidarités ethniques nauséuses opposant autochtones et migrants étrangers, etc., avec pour seul but de conquérir l'électorat (Institut Royal des Tropiques, 2006, p. 27). Les électeurs, cherchant aussi à tirer le maximum de profits de la situation, acceptaient tous les dons en espèce et en nature (tee-shirts, casquettes, porte-clés, jeux de maillots, sel, savon, cubes, matériaux de construction et argent frais) que les candidats et leurs partis leur offraient à diverses occasions : rencontres publiques, visites à domicile, missions d'émissaires, etc. en échange de leurs suffrages (G. Baltissen et Th. Hilhortst, 2006, p. 32). Dans ces transactions politiques où acheteurs et vendeurs de voix concluaient des contrats électoraux, chaque candidat devrait, d'après les prescriptions de la loi, limiter ses dépenses de campagne à 300 000 F.CFA pour ne pas s'exposer à des sanctions pénales. Mais en dépit de ces contraintes, peu de candidats, semble-t-il, respectèrent les dispositions légales. Au terme des deux semaines de campagne électorales, 1 199 candidats dont 48 femmes¹⁸ (4%) tirèrent leurs barreaux du feu en se faisant élire pour siéger au sein des Conseils municipaux et communaux exercice 2003-2008¹⁹. De cet effectif de Conseillers, 77 dont 3 femmes sont élus Maires par leurs pairs puis 546 autres Conseillers dont 11 femmes deviennent Chefs des Arrondissements (G. Baltissen

locales, d'assister et de conseiller les collectivités décentralisées en ingénierie et en développement local, de promouvoir la coopération décentralisée.

¹⁷ La MCL exerce la tutelle sur les communes, les finances locales, la promotion des coopérations intercommunales et décentralisées.

¹⁸ Depuis 1990, malgré le Renouveau démocratique, la présence des femmes dans les instances de décisions est restée marginale. Elles étaient peu représentées à la Conférences Nationale (15 femmes sur 512 délégués) et également écartées des Conseils de villages et de quartiers élus en 1990.

¹⁹ A la surprise générale, l'opposition l'emporte dans la plupart des grandes villes dont la capitale Porto-Novo.

et Th. Hilhortst, 2006, p. 27). Mais, quel était l'état numérique du personnel sur lequel les nouveaux Maires ainsi élus fondèrent leurs administrations en 2003 ?

1.3. De l'héritage humain des premières administrations communales

Les premières administrations communales et municipales mises en place par les Maires sortis des élections de 2002-2003 sont essentiellement faites des agents hérités des Sous-Préfectures. Le tableau I ci-dessous présente un état des lieux de ce personnel par commune en 2003.

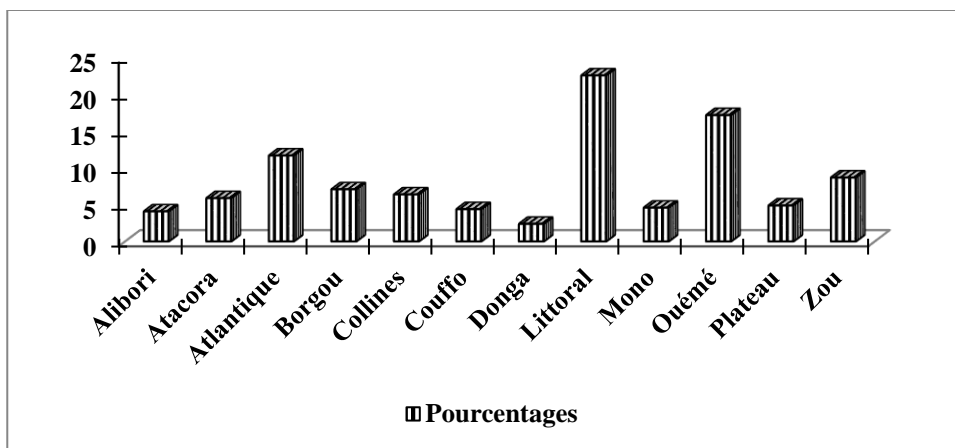
Tableau I : Effectifs du personnel administratif hérité des Sous-Préfectures en 2003

Départements	Nbre de Communes	Legs des Sous-Préfectures	Pourcentages
Alibori	6	122	4,1
Atacora	9	177	5,9
Atlantique	8	353	11,7
Borgou	8	212	7,1
Collines	6	191	6,4
Couffo	6	129	4,4
Donga	4	77	2,4
Littoral	1	679	22,6
Mono	6	136	4,6
Ouémé	9	518	17,2
Plateau	5	142	4,9
Zou	9	267	8,7
Total	77	3 003	100

Source : Conçu à partir du dépouillement des documents ci-après :

- MDGLAAT, 2008, *Guide de Gestion des Ressources Humaines de la commune*, Coopération République du Bénin-Royaume du Danemark, p. 31-39.
- PACTE, 2009, *Note méthodologique de Gestion des Ressources Humaines et organisation des services dans les communes du Bénin*, p. 12-23.
- Projet Appui Néerlandais à la mise en œuvre de la déconcentration, 2009, *Répertoire des emplois et profils professionnels des communes*, p. 21-38.

Graphique 1 : Legs humain des Sous-Préfectures aux Communes en 2003



Source : Tableau I

En 2003, environ 3 003 personnes sont récupérées des Sous-Préfectures en disparition et remises au service des Communes héritières pour constituer ce qu'on qualifierait volontiers de "moellons" des premières administrations communales et municipales au Bénin. Cet effectif, qui représente une moyenne nationale de 65% des 4 632 agents ayant servi au sein des Mairies au cours de la première mandature (2003-2008), est inégalement réparti entre les douze départements du pays. Mais à l'analyse, on constate que dans cinq départements (Alibori, Atacora, Couffo, Plateau et Zou), la part des "Anciens" est légèrement inférieure à la moyenne nationale, soit respectivement 56%, 63%, 56%, 52% et 61%. Par contre, les sept autres départements ont accueilli les plus gros effectifs laissés par les Sous-Préfectures, soit tour à tour l'Atlantique (68%), le Borgou (66%), les Collines (69%), la Donga (66%), le Littoral (69%), le Mono (67%) et l'Ouémé (67%). Ces agents sous-préfectoraux reconvertis en employés municipaux et communaux sont placés sous l'autorité des Secrétaires généraux, nommés par les Maires, et déployés dans les différents services ouverts dans les bâtiments équipés de mobiliers et dotés d'eau courante, d'électricité, de radio émettrice/réceptrice ou de téléphone (Baltissen Gérard et Hilhortst Thea, 2006, p. 31).

Ainsi installées, les Communes firent face à des défis aussi immenses qu'urgents sur l'étendue de leur juridiction administrative respective. Dans les milieux urbains comme ruraux, les infrastructures et les équipements sociocommunautaires sont quasiment inexistantes ou insuffisants. Les écoles existantes abritent des classes surchargées de plus de 50 élèves et sont distantes de plus de 5 kilomètres de certains villages et d'un kilomètre d'autres quartiers de villes. Les centres de santé ne jouissent pas de meilleures conditions. Ceux qui disposent d'un service de Soins Maternel et Infantiles (SMI) sont parfois éloignés des bénéficiaires de plus de 15 km. Dans plusieurs localités, les

marchés les plus proches sont situés à au moins 5 km des villages dans lesquels avoir l'électricité ne fait même pas parti des rêves des habitants. Les populations des villes comme celles des campagnes n'ont pas toutes accès à l'eau potable et ne bénéficient non plus de structures d'enlèvement d'ordures. Le défaut des services de la voirie urbaine provoque la constitution de dépôts sauvages d'ordures qui encombrent les artères des villes et empuantissent nombre de quartiers.

Les défis qui sont à relever par les agents des nouvelles administrations communales et municipales sont donc importants et multidimensionnels mais les compétences disponibles se révèlent peu adaptées à la décentralisation. Ces agents ignorent tout de la gestion participative et inclusive puisque les Sous-Préfectures auxquelles ils avaient appartenus ont fonctionné à la manière des administrations centrales plutôt que d'être des structures de développement. Pour faire face aux multiples défis des Communes, les Maires ont dû user des prérogatives à eux conférées par la loi pour renforcer leur personnel par des recrutements périodiques sur les trois mandatures écoulées.

II. Évolution du personnel administratif des communes : 2003-2020

Dans le but de disposer d'une administration efficace et compétente capable de relever les nombreux défis de développement légués à sa commune en 2003, chaque Maire s'était adonné à un recrutement massif d'agents au cours de son mandat. Ce renforcement continu du personnel existant sur les trois mandatures (2003-2020) a induit une évolution fluctuante des effectifs qui, en dépit des dérives liées aux recrutements²⁰, sont insuffisants pour couvrir les besoins de développement des collectivités locales.

2.1. Des effectifs administratifs insuffisants et fluctuants dans le temps

Au cours des dix-sept premières années d'expérience de la décentralisation, les effectifs du personnel des administrations communales ne sont pas restés statiques. Ils ont connu une évolution en dents de scie sans jamais atteindre le nombre de personnes nécessaire pour obtenir un meilleur rendement administratif. Le tableau II et les graphiques correspondants donnent plus de détails sur l'état du personnel sur la période allant de 2003 à 2020.

²⁰ Propos recueillis de monsieur Nicaise Kotchami Fagnon, du Maire de la commune de Dassa-Zoumé (département des Collines), qui affirme que dans la plupart des communes, les premiers Maires ont fait des recrutements anarchiques qui ne répondent à aucun critère objectif d'employabilité des individus intégrés dans les administrations communales.

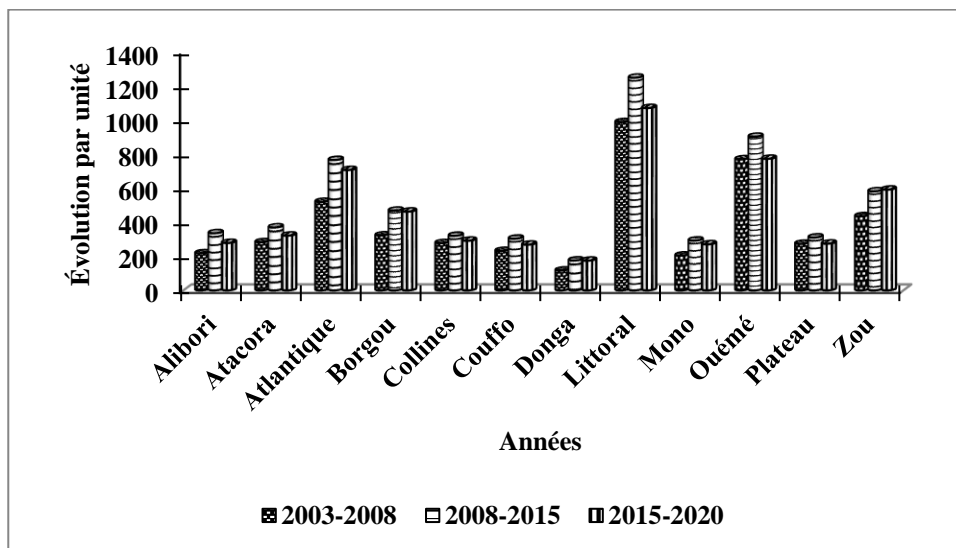
Tableau II : Évolution des effectifs communaux par département et par mandatures (2003-2020)

Départements	Nbre de Communes	Evolution des effectifs			Effectifs Normaux	Écart en 2020
		2003-2008	2008-2015	2015-2020		
Alibori	6	217	335	278	492	- 214
Atacora	9	282	369	321	738	- 417
Atlantique	8	519	765	706	656	+ 50
Borgou	8	322	467	462	1 049	- 587
Collines	6	277	320	291	492	- 201
Couffo	6	231	303	268	492	- 224
Donga	4	116	175	174	328	- 154
Littoral	1	987	1 248	1 070	475	+ 595
Mono	6	204	292	270	492	- 222
Ouémé	9	769	901	772	1 131	- 359
Plateau	5	273	310	274	410	- 136
Zou	9	435	581	591	738	- 147
Total	77	4 632	6 066	5 477	7 493	- 2 016

Source : Réalisé à partir du dépouillement de plusieurs documents :

- MDGLAAT/CeFAL, 2016, *Audit du personnel des communes et analyse des besoins de formation*, Rapport final, 15 p.
- MDGL/ANCB, 2020, *État des lieux des ressources humaines des communes*, Rapport final, volume 1, p. 36-98.

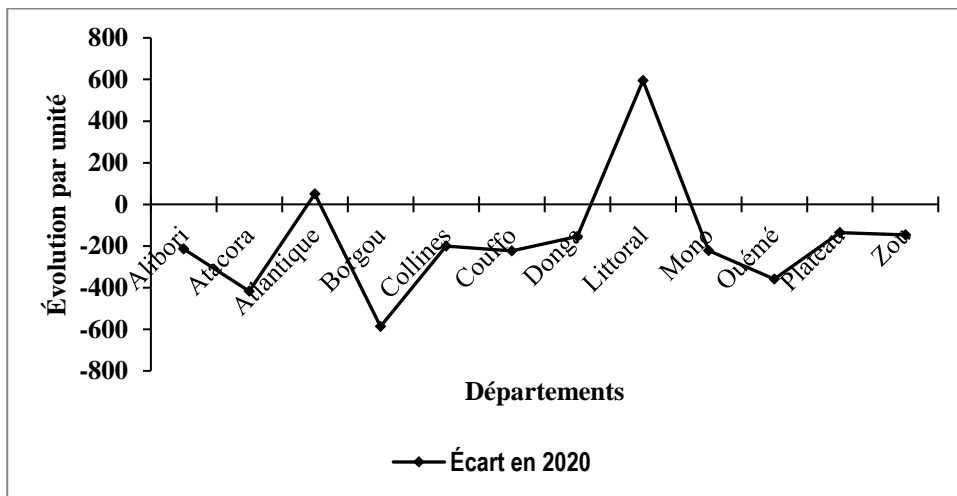
Graphique 2 : Effectifs communaux par département et par mandature (2003-2020)



Source : Cf. Tableau II

Le personnel des administrations communales et municipales du Bénin passe de 4 632 agents de 2003 à 2008 (première mandature) à 6 066 personnes de 2008 à 2015 (deuxième mandature), soit une croissance de 31% puis se retrouve à 5 477 de 2015 à 2020 (troisième mandature), soit un fléchissement de 9,71 %. La distribution de ces effectifs globaux entre les départements révèle l'existence de départements à faibles effectifs : Alibori, Atacora, Borgou, Collines, Mono et Plateau et de départements à effectifs sensiblement plus fournis comme le Littoral (Commune à statut particulier), l'Ouémé (dont Porto-Novo jouit d'un statut particulier) et le Zou. Cette répartition clientéliste des agents, fruit de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des Maires relatif aux embauches, cache, un déficit caractéristique humain dans la quasi-totalité des administrations communales et municipales du Bénin tel que le montre le graphique 4 ci-dessous.

Graphique 4 : État du déficit en personnel dans les communes de 2015 à 2020



Source : Cf. tableau II.

Les conclusions issues des études du Centre de Formation des Agents des Collectivités (CEFAC) révèlent, en 2020, qu'une commune ordinaire a besoin d'un effectif de 82 agents (estimation minimale) pour fonctionner normalement. La commune à statut particulier, quant à elle, a besoin de 475 agents (MISD/CEFAC, 2020 : 73). Ces résultats, appliqués aux 74 communes ordinaires et aux trois communes à statut particulier, affichent un besoin minimal de 7 493 employés communaux et municipaux contre 5 477 recensés entre 2015 et 2020. Il se dégage un déficit total de 2 016 agents inégalement répartis dans dix départements sur douze à l'exception de ceux de l'Atlantique et du Littoral qui accusent respectivement un excédent de 50 et de 595 personnes.

2.2. Un référentiel de compétences défavorable aux cadres supérieurs

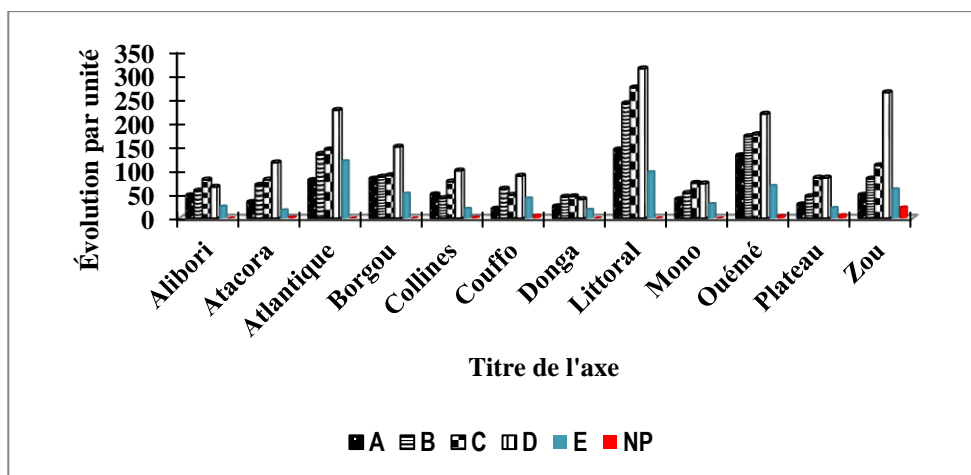
Au cours de ces trois premières mandatures, les administrations communales et municipales béninoises n'ont pas souffert que de l'insuffisance numérique de leur personnel. Elles ont également manqué de cadres disposant des qualifications requises pour conduire une administration efficiente comme on peut le constater à travers le tableau III ci-dessous.

Tableau III : Effectifs du personnel par département et par catégorie de 2015 à 2020

Départements	Nbre de Communes	A	B	C	D	E	NP	Total
Alibori	6	48	58	81	66	25	0	278
Atacora	9	34	70	81	117	17	2	321
Atlantique	8	80	135	144	227	120	0	706
Borgou	8	83	87	90	150	52	0	462
Collines	6	50	42	77	100	20	2	291
Couffo	6	20	62	49	89	42	6	268
Donga	4	25	45	46	40	18	0	174
Littoral	1	144	241	274	314	97	0	1 070
Mono	6	40	53	74	73	30	0	270
Ouémé	9	132	172	176	219	68	5	772
Plateau	5	29	46	85	85	22	7	274
Zou	9	49	83	111	264	61	23	591
Total	77	734	1 094	1 288	1 744	572	45	5 477
%	-	13	20	24	32	10	1	100

Source : MDGL/ANCB, 2020, *État des lieux des ressources humaines des communes*, Rapport final, p.20.

Graphique 3 : Effectifs du personnel par département et par catégorie de 2015 à 2020



Source : Cf. tableau III

Les agents de la catégorie D²¹ ont globalement pris la part du lion (32%) des effectifs des administrations communales et municipales sur les trois mandatures (2003-2020). Ils sont suivis de ceux de la catégorie C²² (24%) et de la catégorie B²³ (20%). Les cadres de la catégorie A²⁴ ne représentent que 14% des effectifs. Les employés à statut non précisé (NP) y occupent 1%. On en déduit, à première vue, que toutes les communes ont fait de remarquables efforts en matières de recrutement d'agents de divers profils (spécialistes en développement local, administratifs, financiers, techniciens supérieurs et ingénieurs dans certains cas) au cours des dix-sept années de décentralisation ; ce qui a amélioré la qualité des ressources humaines héritées en 2003 (MDGMLAAT/CeFAL, 2016, p. 18). Mais, les cadres de conception de niveau Maîtrise et de qualification supérieure (Master et doctorat) qui doivent concevoir les projets et les programmes de développement communaux, suivre leur mise en œuvre et évaluer les résultats pour en apprécier les impacts réels sur les populations bénéficiaires restent numériquement insuffisants. Les agents chargés de mettre ces projets/programmes de développement en exécution dans le respect des normes requises (agents de la catégorie B) ne sont non plus en effectifs satisfaisants. Le Taux d'Encadrement Brut²⁵ estimé à 9,51% est donc inférieur à la moyenne 12% internationalement admise pour un encadrement efficace et efficient du personnel d'une administration de développement. Mais, qu'en est-il des statuts de ces agents communaux et municipaux en nombre insuffisant et peu qualifiés ?

2.3. Un personnel à dominance contractuelle

En dehors de son faible Taux d'Encadrement Brut, le personnel administratif communal est majoritairement contractuel tel qu'on peut le constater dans le tableau V ci-dessous.

²¹ Les agents de la catégorie D constituent le personnel de soutien. Ils sont employés comme agent d'entretien, de liaison, etc.

²² Les agents de la catégorie C constituent le personnel de service. On les retrouve dans les emplois comme celui de secrétaire, d'accueil et d'orientation des usagers/clients, de conducteur de véhicule administratif, etc.

²³ Les agents de la catégorie B constituent le personnel d'exécution que l'on retrouve généralement dans l'opérationnel dans les différents services tels que ceux d'Eau Hygiène et Assainissement, de la documentation et des Archives, etc.

²⁴ Il s'agit des agents de conception qui servent dans les emplois comme ceux de Secrétaire Général (SG) devenu Secrétaire Exécutif(SE), de Chef Service Affaires financières (C/SAF) mué en Responsable des Affaires administratives et financières (RAAF), etc.

²⁵ Le Taux d'Encadrement Brut (TEB) est un indicateur qui rend efficacement compte de l'état réel du personnel dans les Mairies ainsi que des possibilités de recrutement objectif. Il est calculé en divisant le nombre d'agents de la catégorie A par l'effectif total des agents, le tout multiplié par cent. La norme admise pour ce calcul est 12. Autrement dit, il faut 12 agents de la catégorie A pour assurer la supervision de 100 agents des autres catégories (B, C, D, E, etc.).

Tableau V : Effectifs des agents communaux par département et par statut en 2020

Départements	Nbre de Communes	APE	ACE	APM	CDD	CDI	NP	Total
Alibori	6	1	0	170	8	24	75	278
Atacora	9	0	0	0	9	311	1	321
Atlantique	8	0	0	255	86	207	158	706
Borgou	8	1	0	122	1	202	136	462
Collines	6	1	2	43	11	169	65	291
Couffo	6	0	0	40	1	120	107	268
Donga	4	0	0	4	0	145	25	174
Littoral	1	7	0	992	9	62	0	1 070
Mono	6	1	0	0	4	228	37	270
Ouémé	9	0	2	22	208	209	331	772
Plateau	5	0	0	0	28	113	133	274
Zou	9	0	2	3	62	155	369	591
Total	77	11	6	1 651	427	1 945	1 437	5 477
%	-	0,2	0,1	30,1	7,8	35,5	26,3	100

Source : MDGL/ANCB, 2020, p. 26.

Les agents qui sont au service des communes du Bénin présentent globalement six statuts : les APE, les ACE, les APM, les CDD, les CDI et les NP. Les Agents Permanents ou contractuels de l'État (APE) ou (ACE) sont des personnes détachées des administrations centrales et mises à la disposition de certaines Mairies. En un très petit nombre (0,3%), leurs salaires sont payés par le budget national. Mais ils perçoivent, à la charge de ces communes, divers avantages liés aux fonctions qu'ils y assument. Les Agents contractuels des communes sont les plus nombreux (43,3%) et composés soit d'agents en début de carrière (Contrats à Durée Déterminée), soit d'agents de plus de 40 ans (Contrats à Durée Indéterminée). Ils sont régis par la Loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du Travail en République du Bénin et payés au budget communal²⁶. Les Agents Permanents des Mairies (APM), qui constituent le second gros effectif (30,1%) après les contractuels, sont régis par la loi n°86-013 du 26 Février 1986 portant statut général des APE. Mais leurs salaires sont, à l'instar de ceux des contractuels, pris en charge par le budget de chaque commune. Les agents dont les statuts ne sont pas précisés (NP) sont des occasionnels que l'on rencontre souvent dans les communes à statut particulier qui leur font appel pour des prestations ponctuelles telles que la distribution des avis d'imposition, la réalisation d'enquêtes RFU et autres. Ils représentent plus du quart de l'effectif total (26,3%) et sont rémunérés à la tâche.

²⁶ Depuis quelques années, certaines communes font recours au décret n°2008-377 du 24 Juin 2008 portant régime juridique d'emploi des Agents contractuels de l'État.

En somme, les administrations communales béninoises ont tourné avec 69,5% d'agents de situations précaires (contractuels et occasionnels) contre 30,5% d'employés permanents (APE, ACE et APM) sur toute la troisième mandature (2015-2020). Ce nombre important de personnes vivant sous la hantise permanente de révocation sans préavis constitue un véritable obstacle à l'efficacité des administrations territoriales. Il est également le symbole probant de ce que les Maires se sont plus préoccupés de leur maintien au pouvoir que des implications liées à leurs responsabilités en tant qu'administrateurs de ces collectivités locales (Institut Royal des Tropics, 2006, p. 25). Aussi, n'ont-ils éprouvés aucune gêne à se servir de personnel hybride, en nombre insuffisant, de divers statuts et à faible qualification pour exercer des compétences élargies et complexifiées au fil du temps. De quels résultats a-t-on alors eu droit au bout de ces dix-sept années de décentralisation au Bénin ?

III. Quel bilan trois mandatures après ?

Faire le point des retombées de la qualité des ressources humaines des administrations communales et municipales béninoises, sur dix-sept ans d'expérience de la décentralisation, revient à présenter les réussites et les échecs de ce personnel, mais aussi et surtout les moyens de contournement utilisés par les gouvernements successifs pour satisfaire à l'intérêt général des populations.

3.1. Des Prouesses de l'administration communale

Il convient de reconnaître, au bout des trois premiers mandats des conseils communaux et municipaux, que les Maires de certaines communes ont réussi à mettre en place le dispositif administratif nécessaire pour favoriser un développement participatif et inclusif à la base. Par exemple, d'impressionnants hôtels de ville sont construits dans toutes les 77 communes²⁷. Les principaux services sont ouverts et plusieurs communes (celles à statut particulier notamment) ont réussi à se donner les compétences requises pour faire fonctionner leur administration. Dans la plupart des arrondissements, les bureaux sont réalisés et certains Chefs se sont donné les commodités minimales indispensables pour la fourniture du service d'intérêt général²⁸. Des modules de classes sont construits dans plusieurs écoles primaires et collèges, des hangars dans quelques marchés, des routes réaménagées et ouvrages d'arts réalisés dans certaines communes. Ces différentes réalisations n'ont pu être faites que grâce aux Fonds d'Appui au

²⁷ Serpos Melkior Nini, Ancien Secrétaire Général de la commune de Klouékanmè (Mono), entretien réalisé au campus d'Abomey-Calavi, le 29 mai 2022 à 19 h.

²⁸ OGoudjè Honoré, Chef Service Planification du Développement local de la Mairie de Dassa, entretien réalisé à son bureau à Dassa-Zoumé le 19 février 2022 à 18 h.

Développement des Communes²⁹ (FADeC) initiés, par le gouvernement du président Thomas Boni Yayi en 2007, pour financer les communes qui doivent réaliser leurs propres plans de développement, faire fonctionner leur administration et leurs organes de prise de décision.

Dans leur déploiement annuel, les trois volets des FADeC, mis ensemble, fournissent aux plus petites communes du Bénin (Sô-ava, Aguégoués, Karimama, Lalo, etc.) une aide financière d'au moins 400 millions. Les plus grandes communes reçoivent jusqu'à 800 millions par an³⁰. Ces soutiens financiers publics massifs, en plus de favoriser les initiatives de développement à la base, ont induit au sein des communes un effort en termes de culture d'entreprise et des valeurs endogènes. En effet, chaque commune au Bénin dispose de son propre logo qui puise son explication de l'histoire et des vécus culturels de ses populations. À cela s'ajoutent des devises pleines de sens exprimant tout l'engagement des élus pour le développement de leurs localités respectives. Mais³¹ en dépit de ces réussites, les tendances lourdes persistent et corrompent la marche en avant des collectivités territoriales décentralisées.

3.2. Des contre-performances imputables à la qualité des hommes

Une analyse approfondie du fonctionnement des administrations communales permet de révéler les insuffisances imputables à la qualité des ressources humaines qui les ont animées jusque-là. En effet de 2003 à 2020, les Maires ont exercé la plénitude des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi pour faire des recrutements de nature politique et clientéliste. Ils ont recruté des militants, des amis et des parents sans se soucier du principe de l'adéquation du profil au poste. La pyramide du personnel résultant de ces recrutements anarchiques présente une base très large constituée d'employés des catégories C, D et E et un sommet très effilé et pointu fait d'un nombre infime de cadres

²⁹ Les FADeC sont passés de 7 milliards de F.CFA en 2007 à 47 milliards de F.CFA en 2020 et englobent trois principales composantes :

- Le FADeC affecté qui passe par les ministères de la santé, des infrastructures et des transports, de l'agriculture, des enseignements maternel et primaire et de l'enseignement secondaire, technique et de la formation professionnelle pour réaliser des infrastructures dans leurs domaines au sein des communes.
- Le FADeC non-affecté qui va directement aux communes pour être gérés par les Maires à travers les investissements (pour exécuter les plans de développement élaborés par les communes).
- Le FADeC fonctionnement qui constitue des ressources financières pour le fonctionnement des administrations communales et leurs organes de prises de décision : conseil communal, conseil d'arrondissement ; conseils de villages et de quartiers de ville.

³⁰ Alassane Séïdou, Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, entretien sur l'Office de Radio et Télévision du Bénin (ORTB), le 13 avril 2020 à 16 h 58.

³¹ Kora François Thérèse, Première Adjointe au Maire d'Abomey-Calavi, entretien réalisé à son bureau à Calavi, le 13 avril 2022 à 16 h.

A et B capables d'assurer les compétences propres aux communes³², les compétences partagées entre l'État et les communes et les compétences déléguées par l'État aux communes.

Ce manque de ressources humaines qualifiées a eu de nombreuses implications sur les communes. D'abord, les Conseils communaux et municipaux se tiennent rarement à bonne date. S'ils ne sont pas systématiquement boycottés par des Conseillers ignorants de leur importance dans le processus du développement à la base, ils se résument en de simples séances d'approbation de décisions du Maire, de validation des activités ou de règlement de comptes politiques stériles. Que dire du fonctionnement des commissions permanentes et/ou temporaires qui reste négligeable à cause de l'absence de directives techniques adéquates pour organiser leurs activités (non définition des cahiers de charges desdites commissions), du manque de moyens pour assurer leur bon fonctionnement ou de faiblesses organisationnelles liées à l'inexistence de rapports de réunions. Les nombreux millions annuellement injectés par l'État, dans les communes, contrastent avec la maigreur des réalisations et la précarité de la vie des populations. À défaut de compétences nécessaires pour monter les projets et respecter les procédures requises, de nombreuses communes, surtout celles qui ont le plus besoin de ressources financières³³, n'arrivent pas à consommer les fonds mis à leur disposition par l'État. Leur capacité de mobilisation des ressources locales reste aussi très faible ; ce qui influe sur plusieurs autres domaines tels que l'incapacité institutionnelle et organisationnelle (nombre de services fonctionnels, qualité des prestations offertes par l'administration, etc), la gestion administrative et financière (faible taux d'exécution du budget d'investissement et du PAI) et la faible motivation des agents qui peinent à entrer en paiement des indemnités et primes fixées par le décret n°2005-375 du 23 juin 2005 fixant les indemnités, primes et leurs modalités d'octroi aux agents et fonctionnaires chargés d'un service communal ou de fonctions communales (MDGMLAAT/CeFAL, 2016, p.19).

Ensuite, en tant qu'organisation au sens mintzbergien du terme³⁴, les communes se servent des outils tels que l'organigramme, les fiches de poste, la culture d'entreprise, les valeurs et les procédures qui ne sont pas exploités à bon escient. Dans leur organigramme par exemple, les Maires des communes à statut particulier ont créé le

³² Budget communal, développement local, aménagement, habitat et urbanisme, infrastructures, équipement et transports, environnement, hygiène et salubrité, les services marchands et les investissements économiques, l'action sociale et culturelle, la coopération intercommunale et décentralisée.

³³ Il s'agit, par exemple, des communes de Tanguiéta et de Matéri (dans l'Atacora) ; de Bonou, d'Adjohoun et de Dangbo (dans l'Ouémé) ; de Covè, de Djidja, de Za-Kpota (dans le Zou) ; d'Athiémé, et de Comè (dans le Mono).

³⁴ Il s'agit, selon lui de la somme totale des moyens employés pour diviser le travail en tâches distinctes et pour ensuite assurer la coordination nécessaire entre ces tâches.

poste de Directeur du Cabinet autour duquel gravitent des postes politiques (Chargé de mission, Conseiller technique, etc.) qui créent une bipolarisation de l'administration municipale avec en face le Secrétaire Général, responsable légal de l'administration et coordonnateur des directions et services techniques. Les fiches de postes qui constituent des documents de base de gestion des ressources humaines n'existent pas dans bon nombre de communes. Lorsqu'elles existent, elles ne sont pas exhaustives ou sont simplement caduques. L'inexistence d'un tel outil, pour conduire de façon efficace et efficiente les activités communales, rend les recrutements, les formations et les évaluations de performances très aléatoires. En ce qui concerne la culture d'entreprise et des valeurs endogènes, on constate que les communes ne traduisent pas leur devise dans les faits pour créer un ensemble de valeurs à condenser dans une charte de bonne conduite à laquelle tous les agents devront se référer. Il en est de même du manuel des procédures dont la plupart des communes ne sont pas dotées. Celles qui en disposent ne font pas toujours du respect des procédures une obligation (MDGMLAAT/CeFAL, 2016 : p. 21).

Au niveau infra, enfin, certains bureaux d'arrondissement restent encore délabrés avec un personnel réduit à un ou deux agents de catégorie D chargés de l'état civil et de la certification des documents³⁵. Or, avec tous les efforts que le gouvernement déploie à propos de l'état civil depuis 2018 : dématérialisation des actes de naissance, mise en place de l'Agence nationale d'Identification des Personnes (ANIP) qui réalise les actes de naissance sécurisés et la carte d'identité biométrique après l'établissement du Certificat d'Identification personnel (CIP), tout le processus part désormais du bureau des arrondissements³⁶. Les Chefs de village et de quartiers de ville continuent toujours d'utiliser leur salon comme bureau et de se servir des membres de leur famille comme agents de bureau. À ces multiples insuffisances qui limitent l'efficacité de l'administration communale, le pouvoir central oppose des alternatives qui permettent d'assurer la continuité du service public.

3.3. Des mesures de contournement qui portent leurs fruits

En faisant le choix de la décentralisation au niveau des Communes, l'objectif premier de l'État est de donner aux Collectivités territoriales des possibilités de développement et d'exercice de la démocratie participative et inclusive à la base. Dans l'apprentissage de cette autogestion, l'État est conscient de la souffrance des populations au cas où il procéderait au transfert de certaines compétences que les Mairies se trouveraient dans l'incapacité d'exercer avec efficacité et rigueur. Pour ce faire, il crée, par décret n°2011-

³⁵ Kadato Athanase, Chef Service Affaires domaniales de la Mairie de Klouékanmè (Mono), entretien réalisé au campus d'Abomey-Calavi, le 29 mai 2022 à 19 h.

³⁶ Gomina Aboubakar, Premier Adjoint au Maire de la commune de Bassila, entretien réalisé à son bureau à Bassila, le 15 février 2022 à 11 h.

886 du 30 décembre 2011, le Centre de Formation des Agents des Collectivités locales (CeFAL) qui fait office d'école d'application, de renforcement des capacités des ressources humaines des communes, de la gouvernance locale et de l'accompagnement technique des communes à travers des dispositifs stratégiques. Mais, parallèlement au CeFAL, l'État s'interfère dans la gestion des communes et leur arrache certaines de leurs compétences qui sont mal exercées.

Dans cette dynamique, le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) a arrêté d'autorité les recrutements au niveau des communes. Ainsi, dès qu'un Maire éprouve le besoin d'une compétence, il saisit son Ministère de tutelle, décrit le poste à pourvoir, le profil recherché puis celui-ci veille au respect du principe de l'adéquation profil-poste³⁷ dans le recrutement. Pour ce qui est de la fourniture de l'eau aux populations, le pouvoir central s'appuie actuellement sur l'Agence de l'eau, mise en place par ses soins, qui signe des conventions avec les Maires des communes concernées pour réaliser les travaux de forages sous leur maîtrise d'ouvrage³⁸. Il en est de même dans le domaine de l'électricité où l'État confie l'exécution de tous les travaux d'électrification des zones rurales à l'Agence béninoise d'Électrification rurale (ABERM) qui les réalise sous l'œil vigilant des Maires des communes prises en compte par chaque projet.

Mais, ne pouvant pas usurper continuellement des prérogatives de ces communes, l'État a décidé de prendre des mesures hardies pour moderniser les administrations territoriales. Le 20 décembre 2021, le Président de la République, Patrice Guillaume Athanase Talon, promulgue la loi n° 2021-14 portant Code de l'Administration Territoriale en République du Bénin. La mise en application de ce Code permet un profond réaménagement au sein des administrations communales³⁹. Une nouvelle classification reconnaît désormais trois types de communes au Bénin : les communes à statut particulier, les communes à statut intermédiaire et les communes ordinaires. À travers un concours très sélectif⁴⁰, les Secrétaires Exécutifs (SE) sont tirés au sort en remplacement des Secrétaires Généraux (SG) au poste de premier responsable de l'administration communale et d'ordonnateur du budget. Des Responsables des Affaires administratives et financières (RAAF), des Personnes responsables des Marchés Publics (RPMP), des Responsables des Systèmes d'Information (RSI), des Responsables du Développement local et de la planification (RDLP), des Responsables des Services techniques (RST) et des Responsables des Affaires domaniales et environnementales

³⁷ La loi sur la fonction publique territoriale étant déjà votée, cette immixtion du pouvoir centrale dans les communes cessera dès que les décrets de son application seront mis à disposition.

³⁸ Alassane Séidou, Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, entretien sur l'Office de Radio et Télévision du Bénin (ORTB), le 13 avril 2020 à 16 h 58.

³⁹ Tossou Mathias, Ancien Maire de la commune de Savalou, entretien réalisé à son domicile à Cotonou, le 3 avril 2022 à 10 h.

⁴⁰ Il a consisté en un test psychotechnique, une épreuve de dissertation et un entretien oral.

(RADE) de niveau d'au moins BAC + 5 et ayant subi le même processus de sélection sont tirés et ventilés dans les mairies pour mettre de l'ordre dans les procédures de passation des marchés publics, gérer au mieux les Systèmes d'Information, assurer une meilleure planification du développement local et faire une bonne gestion des ressources foncières et environnementales des communes. Un Conseil de Supervision composé du Maire et de ses Adjoints, du Secrétaire Exécutif et des Présidents des Commissions Permanentes est institué et placé au-dessus du Conseil communal en tant qu'organe de contrôle et d'adoption de tous les actes administratifs. Les Maires sont dessaisis de leurs fonctions administratives pour ne s'occuper que des activités purement politiques. Un salaire est fixé à chaque responsable communal ou municipal depuis le Maire jusqu'aux Chefs de village et de quartiers de ville en passant par les SE, les PRMP, les RDLP, les RST, les RSI, les Chefs d'arrondissement et les Conseillers municipaux ou communaux.

Cette forte immixtion de l'État central dans la gestion des communes est une véritable entorse au processus de la décentralisation en cours et dont il faut consolider les acquis. Mais, elle semble être, à l'heure actuelle, la meilleure formule⁴¹ pour remettre l'administration communale en scelle et assurer une motivation plus ou moins équitable à tous ses acteurs pour que le développement attendu depuis plus d'une quindécennie puisse enfin connaître son avènement au Bénin.

Conclusion

Le processus de la décentralisation a démarré au Bénin par l'installation des premiers Conseils communaux et municipaux en janvier 2003. Au terme des deux semaines de rude campagne, 1 199 candidats dont 48 femmes (4%) tirèrent leurs barreaux du feu en se faisant élire pour siéger au sein des Conseils municipaux et communaux exercice 2003-2008. De cet effectif de Conseillers, 77 dont 3 femmes sont élus Maires par leurs pairs puis 546 autres lauréats dont 11 femmes deviennent Chefs d'Arrondissement. En 2003, les 3 003 personnes récupérées des Sous-Préfectures et remises à la disposition des Communes, constituèrent le "moellon" des premières administrations communales et municipales. Cet héritage étoffé, au fil des années et au gré des intérêts politiques des Maires, a consolidé le personnel autour d'un effectif fluctuant de 4 632 agents (2003-2008) à 6 066 agents (2008-2015) puis à 5 477 agents (2015-2020). En plus d'être insuffisant durant les trois mandatures, ce personnel administratif est composé de plus

⁴¹ Nos investigations et nos expériences personnelles, en tant que Conseiller communal, permettent d'affirmer que le Chef de l'État a crevé l'abcès de l'inefficacité de l'administration communale. En option pour cette immixtion obligée de l'État central dans les affaires des Collectivités territoriales décentralisées, il désamorce l'ensemble des sujets de frustration des acteurs communaux et municipaux dont le principal semble être la décentralisation des tâches par les Maires et la centralisation dividendes à leur seul profit.

d'employés de faible niveau de qualification que de cadres supérieurs capables d'exercer les compétences (propres, transférées, partagées) dévolues aux communes et qui se sont élargies et complexifiées au fil du temps. Dès lors, de nombreux milliards de F.CFA sont annuellement injectés par l'État à travers les FADeC mais pas grande chose ne semble bouger dans les communes depuis 17 ans de décentralisation. En dehors des quelques infrastructures nouvelles, les populations sont toujours maintenues dans leur précarité quotidienne sans soins de santé appropriés, d'électricité, d'eau, d'écoles, de marchés modernes, de voiries urbaines, de transport urbains et de voies d'interconnexion sociale et économique.

Les mesures prises par le pouvoir central à l'effet de corriger l'inefficacité administrative communale et d'assurer la continuité des services d'intérêt général vont de l'usurpation des prérogatives communales à l'initiative d'une profonde réforme administrative territoriale en passant par la création d'un centre de formation et de renforcement des capacités du personnel des communes. Cette forte immixtion de l'État central dans la gestion des communes est une véritable entorse au processus de la décentralisation en cours et dont il faut consolider les acquis. Mais à l'heure actuelle, elle est la meilleure formule pour remettre l'administration communale en selle pour que le développement attendu puisse connaître son avènement au Bénin.

Sources et éléments de Bibliographie

I. Les sources

1.1. Liste sélective des informateurs

- Fagnon Kotchami Nicaise, Maire de la commune de Dassa-Zoumé, entretien réalisé à son bureau à Dassa-Zoumé, le 19 février 2022 à 16 h.
- Gomina Aboubakar, Premier Adjoint au Maire de la commune de Bassila, entretien réalisé à son bureau à Bassila, le 15 février 2022 à 11 h.
- Kadato Athanase, Chef Service Affaires domaniales de la Mairie de Klouékanmè (Mono), entretien réalisé au campus d'Abomey-Calavi, le 29 mai 2022 à 19 h.
- Kora François Thérèse, Première Adjointe au Maire d'Abomey-Calavi, entretien réalisé à son bureau à Calavi, le 22 mai 2022 à 9 h.
- Les Alassane Séïdou, Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale, entretien sur l'Office de Radio et Télévision du Bénin (ORTB), le 13 avril 2020 à 16 h 58.
- Nini Serpos Melkior, Ancien Secrétaire Général de la commune de Klouékanmè (Mono), entretien réalisé au campus d'Abomey-Calavi, le 29 mai 2022 à 19 h.

- OGoudjè Honoré, Chef Service Planification du Développement local de la Mairie de Dassa, entretien réalisé à son bureau à Dassa-Zoumé le 19 février 2022 à 18 h.
- Tossou Mathias, Ancien Maire de la commune de Savalou, entretien réalisé à son domicile à Cotonou, le 3 avril 2022 à 10 h.

1.2. Source imprimées

- MDGL/ANCB, 2020, *État des lieux des ressources humaines des communes*, Rapport final, volume 1.
- MDGLAAT, 2008, *Guide de Gestion des Ressources Humaines de la commune*, Coopération République du Bénin-Royaume du Danemark.
- MDGLAAT/CeFAL, 2016, *Audit du personnel des communes et analyse des besoins de formation*, Rapport final.
- MISD/CEFAC, 2020, *Évaluation diagnostique du personnel des communes du Bénin*, 173p.
- PACTE, 2009, *Note méthodologique de Gestion des Ressources Humaines et organisation des services dans les communes du Bénin*.
- Projet Appui Néerlandais à la mise en œuvre de la déconcentration, 2009, *Répertoire des emplois et profils professionnels des communes*.
- République du Bénin, 1993, *Etat généraux de l'administration territoriale au Bénin*, Cotonou, MISAT.
- République du Bénin/MISAT, 2000, *Répartition des sièges de conseillers par commune et par arrondissement*.
- République du Bénin/MISAT, 2007, *Forum national sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes. Les actes du forum*, Cotonou, du 26 au 28 novembre.

2. Les éléments de Bibliographie

- Benon Nicolas, 1994, "La réforme administrative au Bénin : repère, problème et perspectives", in *Autonomie financière et fiscale des communes*, Konrad Adenauer Stiftung, p.12-25.
- Baltissen Gérard et Hilhortst Thea (dir.), 2006, *Les premiers pas des communes au Bénin : enseignement du processus de la décentralisation*, KIT, 189 p.
- Tossou Makpéhou Rogatien, 2010, *Multipartisme, ethnicité et pouvoir politique au Bénin : 1951-2006*, Thèse de doctorat d'histoire, UAC/FLASH-EDP, 675 p.
- Djankaki F. C. Claude, 1999, *Le Bénin décentralisé*, Cotonou, Imprimerie Toafodé Codo, 231 p.