



REPUBLIQUE DU BENIN

○○○○○\*○○○○○

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

○○○○○\*○○○○○

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

○○○○○\*○○○○○

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

○○○○○\*○○○○○

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II  
POUR L'OBTENTION

DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR GESTIONNAIRE  
DES SERVICES PUBLICS

**OPTION :**  
MANAGEMENT

**FILIERE :**  
MANAGEMENT  
DES SERVICES PUBLICS

ANNEE ACADEMIQUE

2005 – 2006

**TITRE :**

**LA GESTION DE LA CARRIERE DES  
AGENTS DES COLLECTIVITES LOCALES :  
CAS DE LA MAIRIE DE COTONOU**

Réalisé et soutenu par :  
*Cosme Zinsou SOKENOU*

**Maître de Stage :**  
*Fortuné DAGA*  
*Administrateur Civil*

**Directeur de Mémoire**  
*Paul C.LOKO LOKOSSOU*  
*Administrateur Civil*  
*Maître Sociologue*

Mai 2006

## JURY

- Président : .....

- Membres : .....

.....

***L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS  
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES  
A LEUR AUTEUR***

# DEDICACE

✚ A toi mon Créateur,

Puisse ce travail honorer ton saint Nom et fortifier ma foi en ta  
Divinité.

Amen

✚ A toi mon feu père, **Blaise Ahouansè SOKENOU**, décédé à  
Porto - Novo, le **09 Septembre 1976**. Tu m'encourageais  
toujours dans mes efforts.

Paix à ton âme.

# REMERCIEMENTS

C'est grâce au concours de plusieurs personnes bien aimables que j'ai pu surmonter les nombreuses difficultés qui ont jonché le chemin parcouru depuis la préparation des partiels, le temps de mon accident de circulation, jusqu'à la réalisation de ce mémoire de fin de formation du second cycle de *l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'Université d'Abomey - Calavi*.

- Je dois la réalisation de ce mémoire à Messieurs *Paul C. LOKO LOKOSSOU, Administrateur Civil, maître sociologue et Jules ZANNOU, Secrétaire Principal à la faculté des sciences de la santé* ; qu'il me soit permis de louer ici, leur qualité d'hommes de cœur, leur don de soi et leur dévouement gratuit à la cause des autres.

Vous voudriez bien trouver à travers ces mots, l'expression de ma profonde gratitude.

- A tous les professeurs qui m'ont aidé à suivre cette formation ;

A tous les collègues de ma promotion, pour l'amitié et la solidarité que nous avons su maintenir en notre sein, durant notre formation.

J'exprime ma gratitude :

- à ma mère *Antoinette Henriette SOKENOU née AKPO DJI GANDONOU* qui supporte stoïquement ses peines de la vie et m'accompagne toujours de ses prières ;
- à tous mes frères, sœurs, beaux - frères, belles - sœurs, beaux - parents et amis pour leur soutien ;
- à mon épouse *Isabelle Valérie Houévo SOKENOU née HOUNDEKON* qui, avec abnégation et compréhension, s'est adaptée à ma nouvelle situation au foyer ;
- à mes chers enfants, *Jean - Claude, Freddy - Loïc, Fanny, Florian et Folashadé*, je leur offre ce modeste exemple d'efforts et de persévérance qu'ils doivent suivre ;
- à mes chers amis qui ont su m'apporter leur soutien moral et matériel de qualité sans oublier leurs épouses et leurs enfants, les membres de *HUENUSU* et des *EQUIPES NOTRE - DAME*.
- Je remercie toutes les autorités supérieures et tout le personnel de la préfecture de Cotonou.
- A tous ceux dont je n'ai pas porté les noms dans ce document et que je ne porte pas moins dans mon cœur, je présente mes excuses et les remercie de leur bonne compréhension.

Au Président et aux membres du jury, honorables et distingués juges qui avez accepté d'apprécier ce travail.

Vos conseils me permettront de le parfaire.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>C.E.P :</b>      | Certificat d'Etudes Primaires.   |
| <b>A.P.E :</b>      | Agents permanents de l'Etat.   |
| <b>M.C.L :</b>      | Maison des Collectivités Locales.                                      |
| <b>M.D :</b>        | Mission de Décentralisation.   |
| <b>P.D.M :</b>      | Partenariat pour le Développement<br>Municipal.                        |
| <b>CIDOCOL :</b>    | Centre d'Information et de Documentation des<br>Collectivités Locales. |
| <b>PRODECOM :</b>   | Programme d'appui au Démarrage des Communes.                           |
| <b>ENAM :</b>       | Ecole Nationale d'Administration et de<br>Magistrature.                |
| <b>S.G :</b>        | Secrétaire Général.  |
| <b>SMIG :</b>       | Salaires Minimum Interprofessionnel Garanti                            |
| <b>FNRB :</b>       | Fonds National de Retraites du Bénin.                                  |
| <b>C. N. S. S :</b> | Caisse Nationale de Sécurité Sociale.                                  |
| <b>FADESP :</b>     | Faculté de Droit Et de Sciences Politiques                             |
| <b>A.G.T :</b>      | Administration Générale et Territoriale.                               |

## LISTE DES TABLEAUX

**TABLEAU N° 1** : Tableaux statistiques du personnel de la Mairie de  
Cotonou à la date du 15 Mars 2006

**TABLEAU N° 2** : Répartition des effectifs enquêtés selon le type de  
questionnaire et les villes d'opération

**TABLEAU N° 3** : Perception de l'administration Communale par les  
agents et les usagers

**TABLEAU N° 4** : Les raisons de non satisfaction selon les autorités  
Communales

**TABLEAU N° 5** : Les raisons de non satisfaction selon les agents des  
Communes.

# SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| Introduction  | 1  |
| Chapitre Préliminaire : problématique, Cadre Théorique et<br>Méthodologie de l'étude                  | 5  |
| Section I : Etat des lieux du personnel municipal de Cotonou  | 5  |
| Section II : Objectifs de l'étude et méthodologie   | 12 |
| Chapitre Premier : Les Difficultés rencontrées dans la<br>gestion du personnel                        | 15 |
| Section I : Inadéquation du profil des agents   | 15 |
| Section I I : L'ambiguïté des statuts   | 20 |
| Chapitre deuxième : Perspectives pour une meilleure gestion<br>du personnel des collectivités locales | 28 |
| Section I : Nouvelle approche de gestion du personnel<br>communal                                     | 28 |
| Section I I : Les plans de formation  | 35 |
| Conclusion  | 43 |
| Bibliographie   | 45 |
| Annexes   | 49 |
| Table des matières  | -  |

## AVANT - PROPOS

« La gestion de la Carrière des Agents des Collectivités Locales : cas de la Mairie de Cotonou » est un Thème d'actualité qui se situe dans le cadre d'une nouvelle politique de Gouvernance notamment celle de la Décentralisation. Il peut être abordé sous plusieurs angles, mais nous nous sommes évertué à concentrer nos efforts sur la nécessité de l'élaboration d'un Statut particulier pour gérer le personnel de la Mairie de Cotonou et au besoin celui des Collectivités Territoriales au Bénin.

Nous n'avons identifié aucune étude qui ait abordé les difficultés que rencontrent lesdits agents au cours de leur carrière. Pourtant l'importance de ce sujet et son approche relativement à la rentabilité des ressources humaines s'avèrent nécessaires à l'orée de ce troisième millénaire pour une collectivité qui veut se développer.

L'intérêt de ce mémoire repose essentiellement sur ces différents points. Le difficile accès aux informations ne nous a pas permis d'asseoir une recherche plus poussée. C'est pourquoi nous nous limiterons dans le cas de cette étude à quelques agents des services de la municipalité et arrondissements de Cotonou et subsidiairement ceux de Porto-Novo.

Comme toute œuvre humaine, cette étude ne peut se targuer d'être parfaite. Il comporte assurément des insuffisances et erreurs d'appréciation. Nous accueillons avec humilité, modestie et ouverture d'esprit, les remarques, suggestions et recommandations.



# INTRODUCTION

Les années 1980 ont marqué un nouveau tournant dans l'orientation et la conduite des politiques de développement, notamment au niveau local. Face à la lenteur actuelle de l'Etat à faire face à ses engagements vis-à-vis des administrés, et aux résultats peu satisfaisants des gouvernements dirigistes de conduire le développement, les responsables politiques de nombre de pays en développement se sont vus obligés de procéder à de profondes réformes dans le domaine de la gestion de leurs nations. Au nombre des objectifs visés par ces réformes, il faut noter, entre autres, la responsabilisation des populations locales dans la gestion de leurs affaires, notamment par le mécanisme de la décentralisation. L'un des buts visés à travers la mise en œuvre de la décentralisation est la promotion du développement local sur l'espace des collectivités territoriales. Cet enjeu appelle de nouveaux modes de répartition des responsabilités et de conduite des affaires, de même qu'une meilleure gestion des ressources humaines appelées à s'investir dans les prestations de l'administration locale.

Depuis l'organisation, en janvier 1993, des états généraux de l'Administration territoriale, le Bénin est entré dans un processus laborieux de décentralisation. L'Etat a créé, par la loi, des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elles s'administrent depuis 2003 librement, par des conseils élus.

La décentralisation fait l'objet d'un intérêt majeur, pour la plupart des états africains et des agences de coopération internationale. Dans un tel contexte, le terme « décentralisation » est souvent utilisé de manière générique pour désigner un processus qui, dans le temps et dans l'espace, présente des traits relativement différents.

Il est en effet, admis que « les processus de décentralisation sont très différents d'un pays à l'autre, non seulement parce qu'ils s'inscrivent dans des histoires différentes, mais également parce qu'ils édictent des dispositions formelles variées »<sup>1</sup> ; autrement dit, il n'existe pas de modèle universel de décentralisation qui pourrait être appliqué partout, par simple transposition. Les pays qui s'engagent dans la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des pratiques qui leur sont propres. Les réformes qu'ils conduisent ne pourront être appliquées jusqu'au bout, que si elles sont susceptibles d'une appropriation par leurs populations, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes, dans le contexte politique, culturel, local et national.

Aussi convient-il de commencer notre propos par une définition générale du concept, d'une part, et d'autre par la mise en évidence du cadre politique et juridique qui régit le processus de décentralisation au Bénin. Cela permettra de mieux saisir la portée de la réforme et d'apprécier les pratiques concrètes en connaissance de cause.

La décentralisation est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer, par des organes délibérants élus, les affaires propres d'une collectivité territoriale ou locale. Par le principe de la personnalité morale, c'est-à-dire de la reconnaissance de la personnalité juridique, des pouvoirs de décisions sont reconnus à ces entités administratives, situées, par rapport à l'Etat, dans une relation de tutelle. Ainsi, le processus de

---

<sup>1</sup> Leclerc-Olive M., *Décentraliser : enjeux théoriques et politiques*, dans *Les actes de la Conférence générale de l'EADI*, Karthala, Paris, 2000, 255 pages.

décentralisation concerne aussi bien les aspects administratifs, financiers que politiques.

La décentralisation se distingue de la déconcentration qui est une technique administrative de délocalisation de la gestion, consistant à transférer aux représentants locaux de l'Etat, au demeurant soumis à l'autorité hiérarchique centrale, le pouvoir de prendre certaines décisions. Le processus de décentralisation a, pour enjeux fondamentaux, la promotion de la démocratie à la base, la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et le développement local.

Déjà, bien avant la préparation de ce processus, l'historique conférence des Forces vives de la nation, tenue du 19 au 28 février 1990, avait vivement recommandé la mise en œuvre d'une réforme de l'Administration territoriale. Les articles 150 et 153 de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin, sont venus consacrer cette recommandation de la création de collectivités territoriales réellement décentralisées.

A cet effet, avec le vote des cinq (05) lois<sup>2</sup> sur la décentralisation et leur promulgation<sup>3</sup>, les bases juridiques de la réforme sont jetées. Toutefois la question de Statut du personnel communal qui doit accompagner cette réforme n'est pas posée. Ce personnel est aujourd'hui géré d'une façon empirique ce qui crée d'énormes problèmes.

---

<sup>2</sup> Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999, Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999, Loi N° 98-005 du 15 janvier 1999, Loi N° 98-006 du 9 mars 2000, Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999.

<sup>3</sup> Le 15 janvier 1999, les quatre premières lois sont promulguées avant que la 5<sup>ème</sup>, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, ne soit promulguée le 09 mars 2000.

Pis, il n'existe pas de procédure de gestion, à proprement parler, des ressources humaines. Les compétences sont pour la plupart inexistante sur les postes.

C'est là autant de préoccupations qui constituent l'ossature de notre problématique. Nous espérons que les approches de solutions que nous allons suggérer seraient d'un appoint pour améliorer quelque peu la situation qui prévaut.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE:**

***PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIE DE L'ETUDE.***

La libre administration des collectivités locales suppose une gestion autonome de l'institution communale par des organes élus. Que vaudrait alors ce concept de libre administration sans les ressources humaines qualifiées et compétentes ?

## **Section I : Etat des lieux du personnel municipal de Cotonou.**

Par personnel municipal en général, il faut entendre l'ensemble des agents administratifs et techniques accomplissant des tâches diverses au sein de la Commune.

### **Paragraphe I : Des effectifs et du niveau de qualification des agents.**

Le niveau de qualification est le profil intellectuel auquel répond un agent pour occuper un poste prédéfini. Cinq catégories d'agents travaillent pour le compte de la Mairie de Cotonou avec différents niveaux de qualification, comme le démontre le tableau ci-dessous :

1 – agents de la catégorie A.

2 – agents de la catégorie B.

3- agents de la catégorie C.

4- agents de la catégorie D.

5- agents de la catégorie E.

**TABLEAU N°1**

| <b>Etat du personnel de la Mairie de Cotonou</b> |                                |   |   |                                  |   |   |                               |   |   |                            |  |
|--|--------------------------------|---|---|----------------------------------|---|---|-------------------------------|---|---|----------------------------|--|
| <b>Cat<br/>égories</b>                           | <b>Personnel<br/>municipal</b> |   |   | <b>Personnel<br/>contractuel</b> |   |   | <b>Personne<br/>permanent</b> |   |   | <b>Budget<br/>national</b> |  |
|  | <b>E<br/>ffectif</b>           |   |   | <b>E<br/>ffectif</b>             |   |   | <b>E<br/>ffectif</b>          |   |   | <b>E<br/>ffectif</b>       |  |
| <b>A</b>   | 7                              | 4 | 1 | 3                                | 2 | 1 | 3                             | 2 | 1 | 1                          |  |
| <b>B</b>   | 1                              |   |   | 8                                | 0 |   | 5                             | 3 |   | 2                          |  |
| <b>C</b>   | 1                              | 5 | 9 | 6                                | 0 | 9 | 6                             | 4 |   | 0                          |  |
| <b>D</b>   | 4                              | 2 | 1 | 7                                | 4 | 2 | 3                             | 2 |   | 3                          |  |
| <b>E</b>   | 1                              |   |   | 3                                | 2 |   | 1                             | 1 |   | 0                          |  |
| <b>Tot</b>                                       | 9                              | 6 | 2 | 3                                | 2 |   | 6                             | 4 | 2 | 1                          |  |

|           |            |           |            |            |            |            |           |            |            |            |          |  |
|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|----------|--|
| <b>al</b> | <b>69</b>  | <b>78</b> | <b>91</b>  | <b>06</b>  | <b>40</b>  | <b>6</b>   | <b>63</b> | <b>41</b>  | <b>22</b>  | <b>8</b>   | <b>5</b> |  |
| <b>x</b>  | <b>Tau</b> | <b>1</b>  | <b>70%</b> | <b>30%</b> | <b>32%</b> | <b>25%</b> | <b>7%</b> | <b>68%</b> | <b>45%</b> | <b>23%</b> |          |  |
|           | <b>00%</b> |           |            |            |            |            |           |            |            |            |          |  |

| <b>Caté<br/>gories</b> | <b>Personnel municipal en %</b> |                   |                   | <b>Personnel contractuel</b> |                   |                   | <b>Personnel permanent</b> |                   |                   |
|------------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|
|                        | <b>Effecti<br/>f en %</b>       | <b>H<br/>en %</b> | <b>F<br/>en %</b> | <b>Effecti<br/>f en %</b>    | <b>H<br/>en %</b> | <b>F<br/>en %</b> | <b>Effecti<br/>f en %</b>  | <b>H<br/>en %</b> | <b>F<br/>en %</b> |
| <b>A</b>               | <b>8</b>                        | <b>6</b>          | <b>2</b>          | <b>4</b>                     | <b>3</b>          | <b>3</b>          | <b>4</b>                   | <b>3</b>          | <b>1</b>          |
| <b>B</b>               | <b>14</b>                       | <b>1</b>          | <b>4</b>          | <b>9</b>                     | <b>7</b>          | <b>7</b>          | <b>5</b>                   | <b>4</b>          | <b>1</b>          |
| <b>C</b>               | <b>13,5</b>                     | <b>1</b>          | <b>3</b>          | <b>7</b>                     | <b>5</b>          | <b>5</b>          | <b>6</b>                   | <b>4</b>          | <b>2</b>          |
| <b>D</b>               | <b>46,5</b>                     | <b>2</b>          | <b>1</b>          | <b>8</b>                     | <b>6</b>          | <b>6</b>          | <b>39</b>                  | <b>2</b>          | <b>1</b>          |
| <b>E</b>               | <b>18</b>                       | <b>1</b>          | <b>1</b>          | <b>4</b>                     | <b>4</b>          | <b>4</b>          | <b>14</b>                  | <b>1</b>          | <b>1</b>          |
| <b>Total<br/>en %</b>  | <b>100%</b>                     | <b>70%</b>        | <b>30%</b>        | <b>32%</b>                   | <b>25%</b>        | <b>7%</b>         | <b>68%</b>                 | <b>45%</b>        | <b>23%</b>        |

**Sources : Service des Ressources Humaines de la Mairie de Cotonou**

**Date                      de                      mise                      à                      jour**

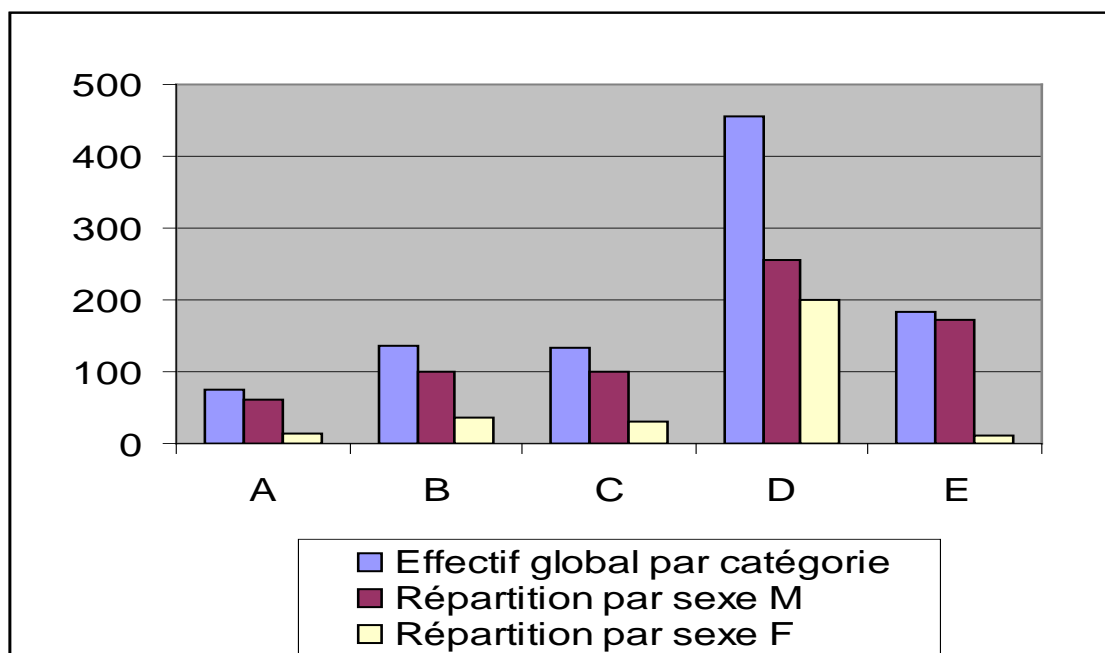
---

**15/03/2006**

L'effectif du personnel de la mairie de Cotonou est fait de 969 agents. Les femmes représentent 30% du personnel soit 291 sur 969. La structure suivant la catégorie professionnelle indique que la catégorie D regroupe 46,54% des agents alors que la catégorie A mobilise 7,63% des agents. Les catégories D et E mobilisent à elles seules 64,70% du personnel, soit 2 agents sur 3.

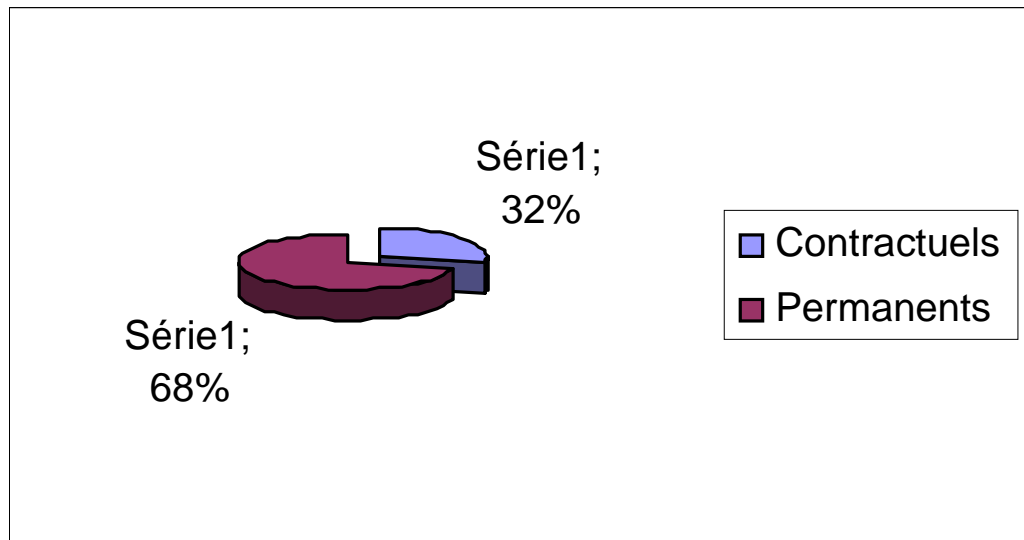
Ces chiffres expliquent dans une certaine mesure pourquoi les travaux de conception sont handicapés en raison de l'effectif réduit des cadres de conception.

**Répartition par sexe et par catégorie du personnel de la Mairie de Cotonou.**



D'un autre côté, il faut observer que les femmes sont sous-représentées dans le personnel. On compte à peine une femme pour trois hommes au sein du personnel de la mairie de Cotonou.

**Répartition du personnel de la mairie de Cotonou selon les statuts  
(permanents / contractuels)**



**Source :** Enquête personnelle

Afin de mieux analyser ce tableau il convient de décrire préalablement le niveau de qualification auquel correspond chaque catégorie d'agents. Il s'agit de :

- **Les agents de la catégorie A.**

Ils sont des diplômés des Ecoles et Instituts de formation universitaire dont le cycle s'étend sur trois ans au moins, ou titulaires d'une maîtrise après quatre années de formation dans une faculté. Ils occupent des postes qui correspondent aux fonctions de direction, de conception ou de contrôle. Ils sont au nombre de 74, soit environ 7,63 % de l'effectif global. Tels que les anciens sous-préfets ou la plupart des chefs de circonscriptions administratives. Ils sont aussi les Secrétaires Généraux.

- **Les agents de la catégorie B.**

Le niveau de recrutement correspond au Baccalauréat ou à un diplôme équivalent et leurs emplois et correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application. Ce sont la plupart des chefs des services des préfectures.

Au total, ils sont au nombre de 137 soit 14,13% de l'effectif global.

- **Les agents de la catégorie C.**

Ils sont titulaires du Brevet d'Etudes du Premier Cycle ou d'un titre équivalent. Ils exécutent des tâches spécialisées. Ils sont au nombre de 132

soit environ 13,51% de l'effectif global. C'est souvent les chefs de bureau au niveau des circonscriptions administratives.

- **Les agents de la catégorie D.**

Leur recrutement concerne les titulaires du Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires (CEPE). Ils assurent des tâches d'exécution courantes. Par exemple, ce sont eux qui travaillent au niveau des nouveaux arrondissements.

Ils représentent la masse la plus impressionnante de l'ensemble du personnel territorial ; leur effectif est de 451 soit 46,54% de l'effectif global.

- **Les agents de la catégorie E.**

Ils sont chargés des tâches ne nécessitant aucune qualification particulière ; leur particularité est qu'ils savent à peine lire, écrire et parler français.

Ils sont au nombre de 176 agents, sans aucune formation, pour un pourcentage de 18,16% de l'effectif global.

## **Paragraphe II : les textes applicables.**

En matière de gestion du personnel, la libre administration des collectivités locales, implique nécessairement que les élus locaux :

- se prononcent sur les créations et suppressions d'emplois;

- procèdent à la nomination et à la titularisation aux grades et emplois de la fonction publique territoriale;
- décident de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade en relation avec le ministère chargé de la fonction publique et conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur ;
- recrutent directement les personnels de direction, les collaborateurs de cabinet et les autres agents communaux.

L'ordonnance n° 79-31 du 4 Juin 1979, portant Statut général des A.P.E. remplacée par la loi n° 86-013 du 26 Février 1986 inclut dans la notion d'Agent Permanent de l'Etat, les Agents des collectivités locales<sup>4</sup>.

Cette situation découle de l'inexistence d'une Fonction Publique Territoriale et de l'application des textes spécifiques qui ont réglementé la gestion du personnel des collectivités locales au Bénin depuis 1960 jusqu'à nos jours.

Il s'agit en l'occurrence :

- de l'ordonnance n° 79-31 du 4/6/79 portant 1<sup>er</sup> Statut Général des APE
- de la loi n°86-013 du 26 février 1986, portant Statut général des Agents Permanents de l'Etat (APE).
- de la loi n° 89-020 du 12 mai 1989 portant approbation de la Décision loi n°89-06/ANR/CP du 06 avril 1989 portant

---

<sup>4</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des APE.

modification de la loi n°86-013 du 26 février 1986 relative au statut général des Agents Permanents de l'Etat.

- du décret n°110/PCM/MJLFP du 25 avril 1960, fixant le régime général d'emploi des agents temporaires des administrations et établissements publics administratifs de l'Etat (anciens agents auxiliaires et contractuels);
- du décret n°81-363 du 17 octobre 1981, portant statuts particuliers des corps des personnels administratifs communs ;

## Section II : Objectifs de l'étude et méthodologie.

A l'heure de la décentralisation, il ressort que le personnel municipal ne bénéficie pas d'un statut juridique clairement défini. Il est plutôt géré simultanément par des textes. Il se constitue à la fois de fonctionnaires qui émargent au Budget national, de fonctionnaires communaux, d'agents contractuels à durée déterminée ou indéterminée selon le cas.

La question se pose de savoir, de quel statut, à l'ère de la décentralisation, peut se prévaloir le personnel municipal de Cotonou ?

La question est qu'il faille à partir de ce statut dégager les particularités de la fonction territoriale. L'ambiguïté qui caractérise actuellement la situation juridique des agents risque d'avoir, si rien ne se fait, d'entraîner des conséquences néfastes sur l'exécution des politiques de développement local.

C'est ce qui justifie notre contribution à la réflexion sur la gestion de ressources humaines des Collectivités locales.

## **Paragraphe I : Objectifs de l'étude.**

Cette étude a pour but de contribuer à la réflexion visant à améliorer la gestion des agents des Collectivités locales en général et plus particulièrement celle d'une Commune à statut particulier.

Il s'agit en effet de :

- faire l'état des lieux sur la situation juridique des circonscriptions administratives à la veille de la décentralisation ;
- analyser la gestion de la carrière du personnel local après les élections communales et municipales de décembre 2002 et l'installation des conseils élus par les Préfets en février 2003 à partir du cas de la Mairie de Cotonou ;
- faire le point des problèmes qui se posent à travers cette gestion;
- faire des suggestions pour l'élaboration et l'adoption d'un Statut juridique du personnel communal.

## **Paragraphe II : Méthodologie.**

La méthodologie utilisée dans le cadre de ce mémoire est basée sur la recherche documentaire au niveau de certaines structures telles que : la Maison des Collectivités Locales (MCL), la Mission de Décentralisation (MD), le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), le Centre d'Information et de Documentation des Collectivités Locales (CIDOCOL), l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), le programme d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM). Cela

nous a permis de faire le point sur les études et réflexions menées antérieurement sur la gestion des ressources humaines locales.

Nous avons ciblé, lors de nos recherches, les agents tant au niveau de la Mairie qu'à celui de ses Arrondissements et subsidiairement ceux de Porto-Novo. Ils se répartissent comme suit :

**TABLEAU N° 2 : La répartition des effectifs enquêtés selon le type de questionnaire et les villes d'opération**

| Types de questionnaires   | Villes                         |                                |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
|   | Cotonou                        | Porto-Novo                     |
|   | Nombres de personnes enquêtées | Nombres de personnes enquêtées |
| Questionnaire centré sur le travail de l'agent                              | 32                             | 24                             |
| Questionnaire centré sur le niveau de satisfaction des autorités communales | 27                             | 16                             |
| Questionnaire centré sur le niveau de satisfaction de l'utilisateur         | 29                             | 20                             |
| <b>TOTAL DES ENQUETES</b>   | <b>88</b>                      | <b>60</b>                      |

**Source :** Enquêtes personnelles

Ce travail n'a pas été réalisé sans difficultés ; difficultés liées à la non disponibilité des agents à enquêter, à des cas d'absence ou encore au refus systématique de certains agents à nous aider dans la recherche.

A cette étape, nous avons utilisé les techniques telles que : l'interview, l'entrevue, l'observation, l'administration des questionnaires.

**Après avoir évoqué la problématique, le cadre théorique et la méthodologie de l'étude dans le chapitre préliminaire, nous aborderons l'inventaire des difficultés rencontrées dans la gestion du personnel municipal (Chapitre I). Nous ferons ensuite une analyse critique afin de proposer des approches de solution pour une meilleure gestion du personnel communal au Bénin (chapitre II).**



**CHAPITRE PREMIER:**  
***LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LA***  
***GESTION DU PERSONNEL.***

Le personnel de la municipalité de Cotonou, est composé en majorité d'agents administratifs et techniques au service de l'ancienne Circonscription Urbaine de Cotonou. Il va sans dire que la Mairie a hérité des mêmes agents après l'installation des nouvelles autorités municipales.

Ainsi donc, dans la perspective d'une bonne gestion du personnel municipal, il ne sera pas possible d'ignorer le personnel existant avant la décentralisation.

La gestion de la carrière des personnels communaux est sujette à divers problèmes. On peut citer, au nombre de ceux-ci, le problème d'inadéquation du profil du personnel (section 1<sup>ère</sup>) d'une part et l'application de façons différentes de certains statuts d'autre part (section 2).

### **Section I : L'inadéquation du profil des agents.**

Le profil est l'ensemble des conditions intellectuelles et aptitudes, auxquelles doit d'abord satisfaire tout candidat à un emploi, pour occuper un poste défini.

Le personnel municipal de Cotonou, en matière de profil, est peu qualifié par rapport à la technicité des postes. C'est ce qui entraîne au niveau du système administratif municipal actuel, un déficit en cadres compétents, alors que tout système vaut par la qualité des hommes chargés de l'animer.

Ainsi ces agents, tels qu'identifiés, n'arrivent pas à assurer un bon encadrement des populations dont les besoins, de plus en plus impératifs, nécessitent des compétences plus techniques (paragraphe I).

Il convient par une gestion prévisionnelle des ressources humaines et des recrutements utiles de rentabiliser les postes.

La conséquence directe est que les Communes sont dépassées par l'importance des tâches routinières. La vue prospective fait également défaut au niveau de ces agents.

Cette situation fait que les communes n'arrivent pas à faire face efficacement au nouvel environnement social et se confinent dans des tâches routinières.

Le manque de motivation des agents et l'absence de vue prospective aggravent dangereusement cette situation (paragraphe II).

### **Paragraphe 1 : Le sous encadrement.**

Le sous encadrement tire sa cause du faible niveau des personnels et du nombre réduit des cadres supérieurs, ce qui entraîne d'énormes conséquences telles que la non maîtrise des textes régissant le fonctionnement de l'Administration, les improvisations quotidiennes, l'absence d'une direction par objectifs, l'absence d'une vision de développement à court, moyen et long terme. Ceci s'explique par le nombre relativement faible des cadres de conception et de direction dans la Commune de Cotonou.

Par le passé, le faible niveau des agents locaux a eu un impact très négatif sur le développement comme l'a souligné un séminaire bilan en ces termes : « la confection des budgets de complaisance, les émissions de chèques et de bons de commande fantaisistes, l'utilisation abusive des

fonds de la caisse de menues dépenses et de la procédure des avances à justifier ». <sup>5</sup>

La majorité des chefs de bureaux (ancienne appellation des actuels chefs de service) n'étant pas des cadres de conception, il leur est difficile, voire impossible de mettre en œuvre les politiques de développement local. Les seuls agents qui en étaient capables, sont les Secrétaires Généraux (SG) et quelques chefs de service.

Ce déficit en cadres de conception et de direction est source de l'insuffisance d'un bon encadrement moyen (agents de la catégorie B). Cet encadrement moyen ne représente que 14,13% de l'effectif total du personnel communal engendrant ainsi, une pléthore d'agents de la catégorie D (46,54%) et de la catégorie E (18,16%).

De ce qui précède, il ressort que la faible technicité est une conséquence logique de la structuration catégorielle de ce personnel mais aussi, un élément constitutif du sous encadrement.

Par ailleurs, les outils rudimentaires utilisés dans les services municipaux au niveau des secteurs administratif et technique surtout des bureaux d'arrondissement (vétusté des machines à dactylographier, insuffisance voire inexistence de l'outil informatique) viennent aggraver les conséquences du sous encadrement.

L'évidence de ces conséquences est telle qu'il est aisé de constater la lenteur dans l'exécution diligente des tâches par manque de moyen : par exemple, manque de papier carbone et feuilles, d'encre, de photocopieuse, c'est-à-dire une mauvaise volonté.

---

<sup>5</sup> Rapport du séminaire : «quinze ans de décentralisation administrative en République populaire du Bénin : bilan et perspectives. », ENA, juin 1989 p.09.

Ce sous encadrement favorise un style de direction qui empêche une bonne communication entre la hiérarchie et les agents. Le personnel est ainsi livré à lui-même en raison, notamment, de la difficulté pour les supérieurs hiérarchiques de bien contrôler son travail. L'immensité des tâches et le peu de performance ne permettent pas non plus d'assurer, au niveau de l'administration communale, un bon rendement ou tout au moins un rendement à un seuil acceptable.

N'y a-t-il pas des facteurs qui expliquent la démotivation du personnel ?

## **Paragraphe 2 : Le manque de motivation du personnel.**

La motivation est l'ensemble des conditions qui poussent ou stimulent quelqu'un à agir, sans l'influence d'un élément extérieur à sa volonté personnelle ; il en découle que les agents doivent naturellement mettre dans ce qu'ils font toute leur énergie sans se sentir contraints à agir.

Mais, le constat est que le personnel communal n'est pas souvent motivé dans l'exécution des tâches.

La réalité est que les agents perçoivent des salaires dérisoires qui sont sans commune mesure avec la masse de travail abattue quotidiennement dans des conditions assez difficiles. Cela amène d'ailleurs certains d'entre eux à se considérer comme des « exploités ». Notons qu'ils ont été formés sur le tas.

En réalité, ils le souhaitent d'ailleurs, la formation continue, les recyclages, les stages de mise à niveau et autres ne leur sont pas assurés. Ils évoluent plutôt dans une routine, caractérisée par la lenteur et la lourdeur administratives, avec les vieilles méthodes de travail. Les agents sclérosés, dans ces conditions, ne sont pas outillés à prendre des initiatives, dépourvus qu'ils sont de tous les moyens. C'est l'objectif de développement local qui, du reste, en est affecté.

Ces agents, sans moyens adéquats, ne peuvent pas prendre toute la mesure de la responsabilité qui leur incombe. Or, l'une des manières d'avoir le meilleur rendement des ressources humaines, est de les doter des outils adéquats de travail, de requérir leur opinion pour qu'elles se sentent utiles dans l'organisation et de les associer aux prises de décisions.

Motiver les agents municipaux signifierait donc les inciter à faire ce qu'ils ont à faire, de leur plein gré et de leur mieux car, «l'efficacité du personnel, à condition qu'il ait les moyens d'obtenir de bons résultats et la compétence nécessaire, dépend avant tout de sa motivation »<sup>6</sup>.

La démotivation relevée au niveau du personnel communal pourrait s'expliquer aussi par l'absence d'une bonne perspective de carrière. Dans ce contexte, sa motivation ne peut que se trouver ailleurs et précisément dans la satisfaction à court terme et par "la ruse" : travailler le moins possible pour ne pas se fatiguer, se procurer des revenus illégaux, détourner à son profit les biens ou revenus de l'Administration.

Cette situation qui n'arrange guère les usagers, entraîne pour eux des pertes financières dues aux multiples déplacements qu'ils effectuent pour

---

<sup>6</sup> ADAIR J. 1988, *Le Leader, homme d'action*, Top Editions, Paris, p.23.

obtenir les services qu'ils attendent de l'administration, telle une pièce de l'état civil que l'on n'obtient qu'après plusieurs tentatives, exigeant des déplacements onéreux. Il peut arriver aussi qu'ils ne puissent pas profiter d'un équipement par suite de retard dans sa réalisation (comme c'est le cas, du retard dans la construction des écoles).

Le caractère ambigu des statuts vient compromettre l'émancipation des agents démotivés.

## **Section 2 : L'ambiguïté des statuts.**

Une diversité caractérise les agents du personnel local, au service des Communes. Au sein de cette diversité, ils évoluent sur la base d'un statut appliqué de façon inéquitable.

L'ambiguïté des statuts pose deux (02) problèmes : la question préalable de la compétence dans la gestion d'une part (paragraphe 1<sup>er</sup>) et la clarification des statuts de contractuel et d'occasionnel d'autre part (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : La compétence de gestion.**

La compétence dans la gestion des ressources humaines est la prérogative prévue et reconnue à une structure pour organiser et administrer les hommes.

Dans l'interprétation de la compétence de gestion du personnel communal, survient une anomalie avec l'évolution dans le temps des relations entre l'Etat et les Collectivités locales à propos du personnel local.

Cette évolution est marquée par l’alternance des budgets locaux de 1986 à 1990.

Les agents locaux concernés émargeaient aux budgets locaux à partir de 1986, ils ont commencé à émarger pour leur traitement, au Budget national, conformément au décret n°86-45 du 17 février 1986, avant d’être finalement reversés à nouveau, sur le compte des budgets locaux par la loi n°90-011 du 31 mai 1990, portant loi de finances pour la gestion 1990 (article 22).<sup>7</sup>

Suite à ce jeu d’alternance, il a été constaté que la gestion desdits agents ne relèverait plus de la compétence du Ministère chargé de la Fonction Publique.

Ce constat a permis de distinguer les fonctionnaires locaux des Agents Permanents de l’Etat, alors que la loi n°86-013 du 26 Février 1986, précise que la notion d’Agent Permanent de l’Etat recouvre entre autres, les agents permanents des Collectivités locales. La conséquence aurait été que tous les personnels concernés soient a priori soumis au même Statut Général.

Mais, aucune disposition spécifique concernant les pouvoirs de gestion desdits agents locaux, n’a été précisée dans l’ordonnance 79-31 du 4/6/79 et la loi 86-013 du 26/2/86 .<sup>8</sup>

Notons que la loi n°81-009 du 10 octobre 1981, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d’Etat et de leurs organes exécutifs a reconnu aux Préfets certains pouvoirs

---

<sup>7</sup> Epiphane SOHOUEYOU, Rapport Général de l’Etude sur les Ressources Humaines des Collectivités Locales, MCL, Mars 2000, p.16.

<sup>8</sup> loi N°86-013 du 26 février 1986 et textes subséquents.

en matière de nomination dans des fonctions administratives au niveau local. C'est ainsi que les Préfets avaient le pouvoir de nommer les Chefs de bureau des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines.

En revanche, ce texte n'a pas formellement conféré les pouvoirs de gestion des personnels des "collectivités locales " (nomination dans les corps, titularisation, avancement, promotion, décoration), aux Préfets ni aux autorités de l'échelon inférieur.

C'est ce vide juridique que la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin est venue combler.<sup>9</sup>

Avant la promulgation de cette loi, c'est le Ministre de la Fonction Publique qui gérait l'ensemble des Agents permanents de l'Etat tels que définis dans le Statut.<sup>10</sup>

Mais, à partir de 1985, le Ministère de la Fonction Publique a refusé d'exercer la gestion concernant ces agents. Les autorités locales ont dû donc exercer ces pouvoirs de gestion sur la seule base de l'autonomie relative, que conféraient aux différents échelons de l'Administration territoriale les lois relatives à son organisation.

Eu égard à cette situation, certains pouvoirs de gestion des personnels permanents des anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines (titularisation, avancement, affectations), leur ont échappé

---

<sup>9</sup> Cette loi confère expressément au maire les pouvoirs de nomination, de suspension et de révocation des personnes occupant un emploi communal (article 80).

<sup>10</sup> En vertu des dispositions du décret N°163 PR/MFPTT du 26 mai 1967 portant délégation de certains pouvoirs du Président de la République au Ministre de la Fonction publique en matière d'Administration des personnels de l'Etat.

pendant longtemps au profit du Préfet grâce à la hiérarchie masquée, organisée par les lois entre les différents échelons.<sup>11</sup>

Mais, aujourd'hui le pouvoir de recruter et de gérer des contractuels et des occasionnels est exercé par la plupart des Communes à travers l'autorité des maires.

Cependant, il demeure que le statut d'occasionnel précédemment évoqué, reste un élément préoccupant.

## **Paragraphe 2 : Les statuts d'occasionnel et de contractuel.**

Le statut d'occasionnel reste bien flou. En principe, le concept d'occasionnel se différencie de celui de contractuel.

En effet, le travailleur ne peut engager ses services que suivant les modalités ci-après :

- soit à temps ou pour un ouvrage déterminé : c'est le contrat à durée déterminée ;
- soit pour une période indéterminée : c'est le contrat de travail à durée indéterminée.<sup>12</sup>

Cependant, en tant que contractuel, chacun d'eux répond à une particularité :

---

<sup>11</sup> Cf. : ▪ Loi N°81-009 du 10 octobre 1981 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'Etat et de leurs organes exécutifs ;  
▪ Loi N°90-008 du 13 août 1990 portant organisation des circonscriptions administratives pendant la période de transition.

<sup>12</sup> Selon les dispositions de l'article 12, idem.

- le contractuel à durée déterminée est engagé pour deux ans au moins contrairement à l'occasionnel qui l'est ponctuellement ;

- le contractuel est engagé sur un contrat écrit contrairement à l'occasionnel qui l'est verbalement.

Aux termes de l'article 13 alinéa 1<sup>er</sup> du Code du Travail , «tout contrat de travail stipulant une durée déterminée supérieure à un mois ou nécessitant l'installation du travailleur hors de sa résidence habituelle doit être, après visite médicale d'aptitude de celui-ci, constaté par écrit.»

Selon le droit, la distinction entre les deux termes repose sur les critères suivants :

- le contractuel dispose d'un contrat en bonne et due forme tandis que l'agent occasionnel est recruté sur la base d'une simple décision administrative (arrêté municipal) ;
- le contractuel est payé au moins au SMIG alors que l'occasionnel devrait être payé à la tâche ;
- le contractuel est recruté pour une durée plus ou moins longue contrairement à l'occasionnel qui l'est pour une durée relativement courte et devrait être débauché après l'accomplissement de sa tâche.

La réalité sur le terrain prouve qu'aucun de ces critères n'est respecté dans la gestion de ces deux types d'agents communaux.

En effet, suivant la pratique générale érigée en règle, l'agent occasionnel devrait détenir un contrat à durée déterminée. Alors, il devient

logiquement un contractuel. Il ne s'agit donc pas d'opposer les deux statuts. La pratique consistant à recruter le contractuel par un acte administratif unilatéral tend à créer la confusion. Aussi, les Collectivités locales s'accordent-elles de façon quasi permanente, les services des occasionnels.

Un contrat écrit devrait être signé par chacune des deux parties en présence, conformément à la loi qui impose d'accomplir cette formalité dès lors que la durée du contrat excède un mois, au risque de voir le contrat se transformer en contrat à durée indéterminée.<sup>13</sup>

De plus, les communes en sont arrivées à mensualiser le traitement des contractuels, traitement qui ne connaît aucun changement dans le temps. C'est le cas de nombreux gardiens et agents d'entretien contractuels fatigués par l'âge, mais qui continuent de percevoir le même traitement depuis plusieurs années.

Il est donc nécessaire de chercher à corriger cette situation afin de réduire le nombre de victimes de cette injustice sociale.

Cette situation des agents, semble s'expliquer par l'insuffisance de moyens financiers. Les Communes, pour leurs besoins en personnel, recrutent les agents dont le niveau le plus élevé est le BAC afin de faire la politique de leurs moyens financiers. Ce qui fait qu'il n'existe pas encore au niveau communal des ressources humaines de qualité et de compétences avérées, comme le témoigne le tableau ci-dessous :

**TABLEAU N° 3 : Perception de l'Administration  
Communale  
par les agents et les usagers**

---

<sup>13</sup> Loi N°98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du Travail en République du Bénin.

| DEGRE DE SATISFACTION      |       | Oui |    | Non |     | Total |     |
|----------------------------|-------|-----|----|-----|-----|-------|-----|
|                            |       |     |    |     |     |       |     |
| ENQUETES                   |       |     |    |     |     |       |     |
| AGENTS<br>COMMUNES         | DES   | 8   | 5  | 2   | 4,2 | 00    | 9   |
| USAGERS<br>fonctionnaires) | ( non | 6   | 5  | 9   | 5,8 | 5     | 1,1 |
| TOTAL                      |       | 4   | 00 | 1   | 00  | 45    | 00  |

**F = Fréquences  
personnelles**

**Source : enquêtes**

Malgré la mise en place de la décentralisation, plus de 60 % des agents de l'administration enquêtés ont déclaré être non satisfaits de la façon dont ils sont gérés.

Les performances de l'administration communale sont ainsi remises en cause car deux usagers sur trois ont déclaré qu'ils ne sont pas satisfaits des prestations offertes par les agents des communes.

Cela nous amène à rechercher les maux qui minent encore l'administration communale afin d'éviter que la situation dégénère malgré les efforts déployés dans la mise en œuvre de la décentralisation.

Les raisons de la non satisfaction relèvent des insuffisances de la prestation. C'est pourquoi, lors des enquêtes, quelques aspects de ces insuffisances déjà notées lors d'une enquête sociale ont pu être identifiées.

L'examen de ces différentes enquêtes a permis de fixer les raisons de la non-satisfaction. Celles-ci, par ordre d'importance, selon les autorités communales se présentent comme suit :

**TABLEAU N°4 : Les raisons de non satisfaction selon les autorités communales**

| <b>Raisons</b>                                 | <b>Fréquences</b> | <b>Pourcentage %</b> |
|--|-------------------|----------------------|
| Délai de satisfaction trop long                | 140               | 100                  |
| Mauvais accueil                                | 84                | 60                   |
| Agents corrompus                               | 57                | 41                   |
| Mauvaise foi des agents                        | 53                | 38                   |
| Agents souvent absents                         | 35                | 25                   |
| Lenteur des agents dans l'exécution des tâches | 42                | 30                   |

**Source : enquêtes personnelles**

En somme, toutes les personnes enquêtées ont reconnu que les agents de l'administration communale mettent beaucoup de temps pour satisfaire leurs préoccupations. En effet, cette façon d'opérer des agents a été décriée à 100 % par les autorités (tableau n° 4). Le tableau ci-après met en exergue les raisons évoquées par les agents des communes.

**TABLEAU N°5 : Les raisons de non satisfaction selon les**

## agents des communes

| Raisons  | Fréquences | Pourcentage % |
|--|------------|---------------|
| Manque d'infrastructures et d'instruments de travail           | 81         | 58            |
| Inadéquation entre la formation reçue et l'emploi occupé       | 49         | 35            |
| Style de direction inapproprié des responsables                | 46         | 33            |
| Travail mal organisé par les cadres internes                   | 39         | 28            |
| Mauvaise collaboration engendrée par le clientélisme politique | 39         | 28            |
| Non respect des textes   | 35         | 25            |
| Autres   | 21         | 15            |

### **Source : enquêtes personnelles**

De même sur 45 autres usagers, 29 ont déclaré être non satisfaits de leurs prestations soit 64,44 %.

Dans un tel contexte quelles perspectives pour une meilleure gestion du personnel des collectivités locales ?

**CHAPITRE DEUXIEME:**  
***LES PERSPECTIVES POUR UNE MEILLEURE***  
***GESTION DU PERSONNEL DES***  
***COLLECTIVITES LOCALES***

La persistance des problèmes posés par l'absence d'une politique de gestion de la Fonction Publique Territoriale n'est pas de nature à sauvegarder l'intérêt des communautés à la base et à garantir la permanence de l'emploi aux agents locaux chargés de conduire, avec les élus, les affaires locales.

C'est pourquoi, il urge d'envisager une nouvelle approche de gestion du personnel communal d'une part, et d'autre part, de mettre en place un Statut de la Fonction Publique Territoriale. (voire un statut particulier )

## **Section I : Nouvelle approche de gestion du personnel communal.**

Le constat a fait apparaître que le personnel communal en place manque d'un véritable encadrement et est soumis à une gestion empirique.

La recherche d'une efficacité passe par la prise de conscience de l'agent municipal par rapport à son rôle dans le processus du développement local. Dans le souci de rationaliser la gestion du personnel en place, il est important de le maintenir en place en clarifiant son statut juridique dans l'Administration municipale.

### **Paragraphe 1 : La clarification des liens juridiques du personnel.**

On entend par lien juridique le type de rapport de droit qui lie deux ou plusieurs personnes.

Il peut s'agir, selon la qualité de l'agent, d'un lien de droit public ou d'un lien de droit privé.

En matière de ressources humaines, différents liens peuvent exister entre le personnel et l'Administration. Compte tenu du nombre élevé des agents de la catégorie D, il est possible de les maintenir en place dans un premier temps et d'attendre leur admission progressive à la retraite et en faire ainsi un corps en extinction.

Comme nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, il existe une pléthore d'agents de la catégorie D. Certains de ces agents accédant à la retraite, pourraient ne pas être remplacés. Pour ce faire, nous suggérons le recrutement d'un agent de la catégorie B ou C en remplacement de deux (02) agents de la catégorie D ou E. Ainsi, l'on tendrait progressivement à un ajustement qualitatif de la pyramide des emplois locaux. Le renforcement des capacités aussi pourrait être envisagé pour une amélioration dans les prestations.

Quant aux catégories A, B et C, la solution consisterait à compléter l'effectif du personnel existant, par un effort interne de recrutement par voie de concours.

En ce qui concerne les occasionnels, il est souhaitable que leur maintien se fasse sur une base juridique claire. Des contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée pourraient être négociés avec les agents concernés dans le respect des dispositions du nouveau code du Travail et de la convention collective.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Loi N°98-004 du 27/01/98 portant Nouveau Code de Travail au Bénin.

Le régime juridique à appliquer à chaque agent sera simplement lié d'une part, à la nature du service ou des prestations à offrir et d'autre part, aux conditions de son recrutement. Les Communes disposeraient alors d'agents régis soit par le droit public, soit par le droit privé selon le type d'emploi à occuper.<sup>15</sup> Ainsi, les différents agents qui constituent le personnel municipal, seront diversement liés à l'Administration Communale.

En définitive, il serait souhaitable que les autorités municipales maintiennent le personnel hérité de l'ancienne administration, afin d'éviter d'éventuelles crises sociales et de l'orienter plutôt vers le développement en vue de tirer profit des expériences et de son ancienneté dans le système administratif local.

Ces solutions présentent l'avantage non seulement de rééquilibrer progressivement la pyramide des emplois municipaux, mais également d'assurer un meilleur encadrement et de répondre au mieux aux politiques de développement local.

En effet, la notion de fonctionnaire est bien définie. Selon le dictionnaire français «HACHETTE», un fonctionnaire est une personne qui exerce une fonction permanente dans une administration publique.

La loi n° 89-06 du 12 avril 1989 portant modification de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 relative au statut général des Agents permanents de l'Etat stipule que : «toute personne nommée dans un emploi permanent, titularisée dans un grade de la hiérarchie des Administrations et services de l'Etat et des Collectivités, des Sociétés d'Etat, des Sociétés d'économie mixte,

---

<sup>15</sup> A cet égard, les APE sont régis par le droit de la Fonction publique et les contractuels par les dispositions du Code du Travail.

des Etablissements publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices est agent permanent.»<sup>16</sup>

En d'autres termes, ils sont placés dans une situation statutaire de droit public, nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie. Le système de la Fonction publique ne repose donc pas sur la notion d'emploi mais sur celle de carrière.

Il s'agit alors d'assurer aux fonctionnaires communaux, les voies et moyens de progression normale au cours de leur vie professionnelle, indépendamment des fonctions effectivement assurées. Il apparaît à l'intérêt général que, les fonctionnaires voués au service public, se voient offrir des perspectives de carrière satisfaisantes qui prennent en compte l'approfondissement et la diversification de leurs expériences ainsi que leurs efforts de perfectionnement.

Ces agents sont par rapport à l'administration municipale dans un lien de subordination.

Les rapports auxquels ils sont soumis à l'Etat, sont inégalitaires. Dès leur recrutement, ces agents ne sont pas habilités à exercer une fonction publique en vertu d'un contrat, mais d'une nomination, c'est-à-dire d'un acte unilatéral d'investiture pris par une autorité publique. De même, les conditions générales d'emploi des fonctionnaires ne font pas l'objet d'une libre discussion.

Ils incarnent l'administration publique et ont pour obligation la satisfaction de l'intérêt général.

---

<sup>16</sup> Article premier du Statut général des Agents Permanents de l'Etat, op cit.

Pour les fonctionnaires d'Etat, le problème de gestion ne se pose pas. Ils relèvent du statut général des Agents permanents de l'Etat et cotisent au Fonds National de Retraites du Bénin (FNRB).

Si pour les fonctionnaires d'Etat travaillant dans la mairie, la détermination de leur statut juridique avec l'administration municipale se comprend aisément, celui des fonctionnaires municipaux, des contractuels et des occasionnels reste bien à être clarifié. Eu égard à l'évolution de la réforme de l'administration territoriale et pour des raisons d'ordre juridique, les autorités locales, en ce qui concerne la gestion de ces différents agents, prendraient les dispositions législatives en vigueur pour les rétablir dans leur lien juridique normal.

En attendant le vote de la loi portant Statut de la Fonction Publique Territoriale, les fonctionnaires municipaux qui, au même titre que les Agents permanents de l'Etat, amorcent une carrière, devraient être nommés, titularisés dans un grade de la hiérarchie et occuper un emploi permanent. Ainsi ils seront logiquement dans un lien statutaire de droit public avec l'administration communale. Ils doivent cependant être soumis à une obligation de résultat.

Ils pourront dans cette situation être affiliés au FNRB. Mais aujourd'hui leurs cotisations sont plutôt versées, et de façon irrégulière à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) au même titre que les contractuels de droit commun. : «Le non versement régulier à la CNSS empêche les agents émergeant aux budgets locaux de jouir des prestations

auxquelles ils devraient pouvoir prétendre (allocations familiales, pension de retraite, etc.) »<sup>17</sup>

Pour rester conforme au régime de droit public, dans le cas où ils relèveraient d'un statut de la Fonction publique territoriale, leurs cotisations devraient être transférées au Fonds National de Retraites du Bénin (FRNB). Considérés comme des fonctionnaires municipaux, émergeant au budget local, ils mériteraient aussi des prestations du FNRB.

Mais, vu la lenteur administrative et le nombre d'années d'expériences accumulées par certains fonctionnaires au service de la Mairie, nous suggérons que soit maintenue leur cotisation à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), pour ceux qui auraient plus de quinze ans de service à l'adoption de ce statut de la Fonction publique.

A cet effet, les élus locaux devraient faire le point et rembourser les arriérés de dettes dus à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Cette solution leur éviterait le paiement des dommages et intérêts liés aux arriérés de cotisation d'une part, et de compromettre les droits des agents admis à la retraite d'autre part.

En ce qui concerne les contractuels et les occasionnels, la situation est également préoccupante. Si ces deux types d'agents appartiennent à une même catégorie, il n'en demeure pas moins que bien des critères les distinguent.

---

<sup>17</sup> Epiphane SOHOUENOU, op cit, p33.

Ils sont liés à l'administration par un contrat de travail. A l'occasion de leur recrutement, ils sont engagés sur la base de ce contrat de travail dans lequel sont exprimés leur liberté à contracter et leur consentement.<sup>18</sup>

Le point auquel tout élu municipal devrait logiquement s'attaquer, serait la régularisation de la situation administrative de ces agents dont l'aspect le plus remarquable est relatif à la déclaration tardive à la CNSS ou le versement irrégulier des cotisations.

Pour ces motifs, il serait indiqué que les élus locaux engagent la discussion avec les agents concernés pour que les corrections nécessaires soient apportées. Ainsi, la clarification des liens juridiques des agents permettrait d'améliorer leur rendement au travail car ils pourraient être soumis à une obligation de résultat.

## **Paragraphe 2 : La responsabilisation du personnel.**

Pour garantir la performance des services publics locaux, il faudrait nécessairement des agents compétents. Les élus locaux, dans ce contexte, sauront faire travailler les agents efficacement en vue d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Aujourd'hui, ce sont de plus en plus les capacités des autorités locales qui induiront le succès ou l'échec des politiques de développement communal.

Les agents ne tireront satisfaction de leur carrière que si l'on exploite pleinement et à bon escient leurs aptitudes. Pour y parvenir, il est nécessaire de les former d'une part, et d'autre part, de mettre en œuvre une bonne politique de rémunération motivante.

---

<sup>18</sup>article 10 du Code du Travail.

## **Section II: Les plans de formation.**

Une administration publique locale et efficace, suppose que les maires soient entourés de collaborateurs qualifiés et compétents. Dès lors, il s'impose la nécessité d'une véritable politique de formation, dans la mesure où la technicité des agents serait déterminante dans la recherche d'un meilleur service communal.

En effet, l'efficacité d'une administration résulte du niveau de conscience et de capacité avec lesquelles chaque agent arrive à traduire en termes économiques et sociologiques les préoccupations des autorités administratives<sup>19</sup>.

Ainsi, les formations doivent viser à faire acquérir aux agents, les aptitudes nécessaires pour bien traiter les dossiers et leur permettre de maîtriser l'utilisation des moyens matériels modernes mis à leur disposition.

L'exemple le plus palpant est celui de l'état civil et de la population. En dehors de la nécessité de l'informatiser afin de rendre leurs prestations performantes, il serait indiqué de doter les services des formulaires et autres matériels adéquats en temps réel, pour assurer à l'utilisateur un service de qualité. Cela participe de la performance et d'un meilleur rendement des agents.

A cet effet, plusieurs projets de formation sont déjà en cours d'exécution.<sup>20</sup> C'est sans doute ce qui justifie la création des Services en

---

<sup>19</sup> Finagnon Jules ZANNOU : La gestion administrative des Communes au Bénin, mémoire de Maîtrise, FADESP, 2003, p.47.

<sup>20</sup> Nous pouvons retenir les programmes de formation initiés par la Maison des Collectivités Locales (MCL), la Mission de Décentralisation (MD), le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et le Programme d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM).

fonction de la nature des activités (état civil, affaires générales, domaniales, financières, économiques). Chacun de ces Services ayant des attributions propres, le principe de la spécialisation permet d'éviter que plusieurs personnes exécutent les tâches au même moment sans que chacune d'elles n'ait une attribution précise.

Dans cette perspective, des matières de spécialité pourront être dispensées lors des formations. On peut développer des modules tels qu'ils sont donnés dans nos universités et écoles, à savoir :

- Etat civil ;
- Déontologie administrative ;
- Marchés publics ;
- Mode de gestion des services publics locaux ;
- Dynamique de groupe ;
- Gestion financière des collectivités locales ;
- Rédaction administrative ;
- Gestion des ressources humaines ;
- Gestion et entretien des services et équipements communaux ;
- Techniques de négociation ;
- Gestion domaniale et conservation foncière.

Des plans de formation et de renforcement des capacités des personnels des Communes devront être élaborés et mis en œuvre au plus

tôt. Plusieurs modes de formation peuvent être retenus : les formations regroupant les agents d'une même mairie autour d'un thème ou d'un problème commun ; les stages d'observation inter-services ou inter-Collectivités.

L'enjeu est de rendre les agents communaux performants et responsables de leurs actes. Cette responsabilisation peut aussi passer par l'accroissement de la pression de l'encadrement des agents.

Nous avons démontré que le sous encadrement est un problème endémique du système de gestion du personnel communal béninois. Un meilleur taux d'encadrement à travers l'augmentation du nombre de cadres moyens, dans les structures communales, permettrait de mieux faire suivre l'exécution des instructions. A cet égard, des partenariats d'appui aux Communes seront renforcés en vue de faire face l'insuffisance des ressources financières dont souffrent les Communes dans l'atteinte des objectifs de gestion des ressources humaines communales.

Pour l'efficacité de la formation, il sera nécessaire de définir en détail, les connaissances et aptitudes que peut exiger l'emploi communal en question, celles que l'individu développe déjà, et les lacunes éventuelles qu'elle pourra corriger chez l'agent. Aussi, est-il nécessaire, de tenir sur chaque agent un fichier (nom, service, date d'arrivée et formation reçue) afin de pouvoir déterminer les vrais besoins en formation qui se posent au niveau du personnel.

Ainsi, à terme, les agents communaux comprendront l'importance de leur rôle d'intermédiaires entre les autorités locales et les populations et assumeront, en conséquence, mieux leur responsabilité actuelle ou future.

## **Paragraphe 1 : La nécessité d'une Fonction publique territoriale au Bénin.**

Avec la décentralisation, il est important d'instituer au profit des Collectivités locales, une Fonction publique territoriale. Elle permettrait de résoudre les problèmes liés à la gestion du personnel communal. Dans ce cadre, le système de Fonction publique communale que nous suggérons reposera sur la notion de carrière.

Dans les paragraphes suivants, nous étudierons d'abord, les principes à observer avant de décrire les perspectives du déroulement de la carrière des agents.

En vue de garantir la libre administration des collectivités locales<sup>21</sup>, il serait souhaitable que certains principes gouvernent l'existence de la Fonction publique territoriale.

Au nombre de ceux-ci, on peut citer, entre autres : l'autonomie locale,<sup>22</sup> le système de valeurs, le système de carrière, le professionnalisme, le sens du service public local, la hiérarchie des normes.

La mise en œuvre de ces principes, permettra de passer d'une administration communale empreinte d'amateurisme à une Fonction publique territoriale véritablement professionnelle et prospective. Pour cette raison, les maires, dans le cadre du recrutement de leur personnel, peuvent solliciter le concours des structures techniques tels que la Maison

---

<sup>21</sup> Articles 150 à 153 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>22</sup> Article 48 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

des collectivités locales (MCL), le Programme d'appui au Démarrage des Communes (PRODECOM), l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM), ou encore des organismes privés spécialisés dans le recrutement du personnel.

Dans cette perspective, la MCL, en dehors de ses attributions actuelles, sera chargée des recrutements, le PRODECOM, de l'encadrement technique des agents et des élus locaux sur place et l'ENAM servira de cadre de formation, de perfectionnement et de recyclage.

Il sera utile que soit créée à l'ENAM une filière de formation et de Perfectionnement des agents Communaux. Une telle structure servirait d'appui aux activités de la MCL, de la Mission de Décentralisation (MD), du PRODECOM et les compétences de l'ENAM seraient alors mises à la disposition des acteurs du développement local.

A cet effet, la réouverture de la filière Administration des communes ou le renforcement du programme de la filière Administration générale et territoriale (AGT) à l'ENAM pourrait être envisagée.

Chaque année, ou en cas d'insuffisance du personnel au niveau communal, les maires adresseront leurs besoins en personnel<sup>23</sup> à la Maison des collectivités locales qui se chargera de préparer et de lancer les concours de recrutement.

Ainsi, les autorités locales s'engageront résolument dans une gestion prévisionnelle dynamique des effectifs, des emplois et des compétences au niveau de chaque collectivité.

---

<sup>23</sup> Le PRODECOM leur est d'ores et déjà utile dans les domaines suivants : administration civile, programmation participative, finances locales et communication locale.

## **Paragraphe 2 : La gestion prévisionnelle.**

La gestion prévisionnelle constitue une source de réponses aux questions actuelles, notamment le départ à la retraite de nombreux fonctionnaires qui entraîne une pénurie cruciale d'effectifs. Il est donc indispensable pour les maires d'utiliser les outils et de se mobiliser pour préparer les recrutements futurs, former le personnel en place à de nouvelles compétences et développer avec les agents des plans de carrière. Les structures comme la MCL et le PRODECOM pourraient aider les collectivités en mettant à leur disposition des outils d'aide à la gestion prévisionnelle.

Cette initiative rendra plus fiable le système de recrutement et satisfera au mieux les besoins identifiés.

En ce qui concerne la conclusion des contrats pour les fonctions à caractère technique, les principes du droit privé doivent être clairement fixés.

Ces principes, énoncés dans le chapitre précédent, concourront à faire de la Fonction publique territoriale, un service public à l'image de la Fonction publique d'Etat, respectueuse des spécificités des collectivités locales.

Les maires pourront ainsi faire face efficacement aux problèmes liés à la gestion du personnel.

Une fois recruté, comment se déroulera alors la carrière du fonctionnaire communal ?

L'accession à la qualité de fonctionnaire territorial pour les agents communaux, sera synonyme de la fin de la précarité de leur situation. Cela signifie que désormais, ils ne seront plus liés à une Collectivité par un emploi, mais appartiendront à un ensemble appelé "cadre d'emplois", par un titre qui est aussi leur grade et la suppression de leur emploi ne pourra plus entraîner leur licenciement puisqu'ils resteront rattachés par leur grade au cadre d'emplois et auront droit à occuper un autre emploi.

**En conséquence, la carrière du fonctionnaire territorial s'effectuera dans un cadre d'emplois qui lui permettra d'occuper tout emploi correspondant à son grade.**

**Les élus locaux devront donc permettre à tout fonctionnaire d'atteindre l'échelon terminal du grade le plus élevé ou d'accéder au cadre d'emplois supérieur par le seul effet de la promotion interne. Le fonctionnaire territorial bénéficiera, par ailleurs, des ouvertures de carrière offertes par les différentes positions statutaires comme le détachement ou la disponibilité.**

**Ainsi donc, le déroulement de la carrière du personnel répondra à des normes bien précises, du recrutement à la cessation des fonctions.**

**En effet, l'entrée dans la Fonction publique territoriale s'effectuera en principe par voie de concours. Seuls les candidats admis au concours peuvent être retenus pour être ensuite engagés.**

**Ils pourront en outre, accomplir un stage probatoire d'une année effective à compter de leur prise de service, dans un corps donné, avant d'être titularisés dans un grade de la hiérarchie.**

**Au terme du stage probatoire, ils pourront être engagés sur la base d'un acte d'engagement réglementairement pris par le Maire.**

**Chaque année, ils feront l'objet d'une appréciation de leurs supérieurs hiérarchiques, et connaîtront des promotions, des avancements d'échelon tous les deux (02) ans et de grade en fonction d'une note favorable.**

**Périodiquement, des formations professionnelles s'organiseront pour le renforcement de leurs capacités.**

**Les autorités locales leur assureront alors une bonne rémunération en dehors des avantages sociaux. Ils bénéficieront en outre, d'un régime de retraite clair et précis. A cet effet, durant leur période d'activité, ils verseront rigoureusement une cotisation de retraite.**

**Enfin, ils seront soumis à un régime disciplinaire et bénéficieront également des sanctions positives telles que la lettre de félicitation et d'encouragement, la mention honorable ou la décoration<sup>24</sup>.**

---

<sup>24</sup> A l'instar des dispositions de l'article 150 de la N°86-013 du 26 février 1986 portant Statut général des agents Permanents de l'Etat.

## CONCLUSION

L'Homme est la première richesse de toute organisation. Cette vérité semble être ignorée par la réforme de l'administration territoriale surtout à travers son cadre législatif et même réglementaire. La preuve est que, parmi les lois de la décentralisation, aucune ne porte "Statut Particulier des agents des Collectivités locales ou Fonction publique territoriale".

Aussi, l'état actuel de la décentralisation au Bénin se caractérise-t-il par une situation statutaire ambiguë, véritable obstacle à une performance administrative au plan local. Le personnel est placé sous l'autorité hiérarchique du maire. Mais la réforme de l'administration territoriale et les différents textes de lois existants n'ont pas réglé les problèmes liés à la gestion du personnel avant et après l'installation des élus locaux.

Ce personnel est resté jusqu'à présent négligé par le législateur à l'exception du Secrétaire Général de mairie<sup>25</sup>. Celui-ci est chargé d'exécuter les instructions du maire, d'organiser, de coordonner, de contrôler les services administratifs de la Commune et de veiller à la bonne

---

<sup>25</sup> Décret N°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire Général de Mairie.

gestion des ressources humaines de la Commune. C'est dire que le personnel communal est placé sous l'autorité directe du Secrétaire Général.

Les fonctionnaires communaux sont gérés à la fois par des textes anciens et par la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut général des Agents Permanents de l'Etat. Mais cette gestion ne correspond pas à la spécificité de l'administration territoriale.

Cette absence de statut pose des problèmes à tout point de vue de la gestion de la carrière des agents. Au nombre de ceux-ci, on peut noter la politisation du pouvoir de recrutement local, la gestion empirique, le manque de formation initiale et continue, une rémunération peu conséquente, la répartition subjective des postes, un système de retraite précaire.

Il nous a été donné de constater que des réflexions sont en cours en vue de la mise en vigueur d'un statut de la Fonction publique territoriale. Il est nécessaire qu'un consensus relatif à ce statut soit obtenu avec les responsables syndicaux des communes et les autorités de tutelle.

A partir de ce consensus, le législateur pourra mettre en place un cadre législatif et réglementaire afin que les maires réglementent à leur tour la gestion du personnel local.

Ces dispositions législatives et réglementaires répondront favorablement aux nouvelles missions et exigences prônées par la décentralisation d'une part et de revaloriser le personnel local en le dotant

d'un statut particulier qui lui offre des garanties inhérentes à sa fonction d'autre part.

Ce statut pourra aider à surmonter les nombreuses difficultés auxquelles font face ces personnels. En effet, la gestion de la carrière des agents des collectivités locales, l'organisation de leur admission à la retraite, les garanties et autres avantages liés à leur fonction, et surtout les motivations diverses doivent être clairement précisés.

# BIBLIOGRAPHIE

## I - OUVRAGES GENERAUX

**ADAIR J. (1988)** " Le Leader, homme d'action ", Top Editions, Paris, 565 pages

**CHAPUS R. (1996)** " Droit Administratif Général ", tome 1, 10<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien - E.J.A, 1299p.

**GOHIN O. (1995)** " Institutions Administratives ", 2<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J, 608p.

**LAUBADERE A. VENEZIA J-C GAUDEMET Y. (1994)** " Traité de Droit Administratif ", tome 1, 13<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J. -E.J.A., 975p.

**RIVERO J. (1983)** " Droit Administratif ", 10<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 530p.

**VAN LANG A. (1997) GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET (Brisset),** " Dictionnaire de Droit Administratif ", Paris, Armand Colin /Masson, 303p.

**Projet tripartite benino-franco-allemand d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration**, (décembre 1998) : " la décentralisation au Bénin- quelques réponses aux préoccupations des agents des collectivités locales " , 8p.

## II - OUVRAGES SPECIALISES

**AMOUSSOU B. C. (mars 2003)**, " Droit béninois du Travail : le contrat de travail et le licenciement", 209p.

**BEYNA J-M (29-09-1992)** " Les Enjeux de la gestion du personnel communal en Afrique", Abidjan, 10p.

**DEBBASCH C. (1976)** " La décentralisation pour la rénovation de l'Etat ", Paris, P.U.F, 247p.

**FELIHO J-F**, "Contribution à la Réforme de l'Administration Territoriale, Séminaire national sur la décentralisation et la démocratie" par KONRAD-ADENAUER STIFTUNG, document n°1 inédit, 128p.

**GOGAN M. et ADJAHO R., (mai 1999):** "Comprendre la réforme de l'Administration territoriale en 30 questions", 46p.

**Institut de la Décentralisation, (2002)** "La gestion locale face à l'insécurité juridique, Diagnostic -analyse – proposition", éd. Karthala.

**Institut International d'Administration Publique, (1997)** "Dossiers et débats, Décentralisation et expériences concrètes de modernisation de l'Administration africaine", Tunis les 19, 20 et 21 juin 1996, Paris, "La Documentation française", 125p.

**LECLERC-OLIVE M., (2000)** "Décentraliser : enjeux théoriques et politiques, dans les actes de la Conférence Générale de l'EADI", karthala, Paris, 255 pages

**Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, (1993)** "Etats Généraux de l'Administration territoriale", Cotonou les 7, 8, 9 et 10 janvier Groupe INFRES, 208p.

**Mission de Décentralisation, (février 2003)** "Le guide du maire", Cotonou 150p.

**Mission de Décentralisation,** "Le Guide du Conseiller Communal ou Municipal", Cotonou 63p.

**Projet d'Appui à la Décentralisation, (mai 2000)** "Etude de faisabilité pour le démarrage des Communes", Tome I et Tome II, SERHAU-SA, Cotonou 205p .

**SENGHOR L. S. (2000)** " Problèmes de développement dans les pays sous-développés, Institut de Coopération internationale, travaux et documents, conférences ", Série D, paris n°1 153p.

**SERVICE ALLEMAND DU DEVELOPPEMENT : DED : DOSSOU C. (version avril 2000)** " Décentralisation déconcentration, découpage territorial ce qu'il faut savoir ", 33p.

**SOHOUENOU E. (mars 2000),** "Etude sur les ressources humaines des collectivités locales " : Rapport général, Maison des Collectivités Locales" (MCL), Version finale, 44p.

**SOHOUENOU E. (novembre 1995),** "Stratégie pour la satisfaction des besoins en personnel des futures communes", GTZ, 100p.

### **III - TEXTES FONDAMENTAUX**

- loi n°97-028 du 15 janvier 1999, portant Organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin.
- loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant Organisation des Communes en République du Bénin.
- loi n°98-005 du 15 janvier 1999, portant Organisation des Communes à statut particulier.
- loi n°98-006, portant Régime électoral communal et municipal en République du Bénin.
- loi n°98-007 du 15 janvier 1999, portant Régime financier des Communes en République du Bénin.
- loi n°86-013 du 26 février 1986, portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat.
- loi n°98-004 du 27 janvier 1998, portant Code du Travail.
- décret n°110/PCM/MJLFP du 25 avril 1960, fixant le régime général d'emploi des agents temporaires des Administrations et établissements publics administratifs de l'Etat (anciens agents auxiliaires et contractuels).
- décret n°276/PCM, modifiant le décret n°110/PCM/MJLFP du 25 avril 1960, relatif au régime général d'emploi des agents temporaires des Administrations et établissements publics administratifs de l'Etat.
- décret n°81-363 du 17 octobre 1981, portant Statuts Particuliers des corps des Personnels Administratifs Communs.
- décret n° 2005 -746 du 30 novembre 2005 portant approbation de la politique nationale de gestion des ressources humaines communales.
- décret n° 2005-764 du 09 décembre 2005 portant définition et modalités de la coopération décentralisée en République du Bénin.

#### **IV- MEMOIRES**

**DOUVI GOSSA R. et SOULEMANE B. I.**, (1980) « essai de réflexions sur la situation du personnel des collectivités locales en RPB », Mémoire de maîtrise Es sciences Juridiques.

**ZANNOU F. J.** (2003) « La gestion administrative des Communes au Bénin », Mémoire de maîtrise, FADESP.

# **ANNEXES**

**CHAPITRE PRELIMINAIRE**

Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude

*Section I : Etat des lieux du personnel municipal de la mairie de Cotonou*

*Paragraphe I* : Les textes applicables

*Paragraphe II* : Des effectifs et du niveau de qualification des agents

*Section II : Objectifs de l'étude et méthodologie*

*Paragraphe I* : objectifs, hypothèses et revue de littérature

*Paragraphe II* : Méthodologie

**CHAPITRE PREMIER :**

**Les difficultés rencontrées dans la gestion du personnel**

*Section I : Inadéquation du profil des agents*

*Paragraphe 1* : Le sous-encadrement

*Paragraphe 2* : Le manque de motivation du personnel municipal

*Section 2 : Un personnel hybride et diversifié*

*Paragraphe 1* : L'ambiguïté des statuts

*Paragraphe 2* : Les statuts d'occasionnel et de contractuel

## **CHAPITRE DEUXIEME :**

### **Perspectives pour une meilleure gestion du personnel des Collectivités locales**

#### ***Section I: Nouvelle approche de gestion du personnel communal***

***Paragraphe 1:*** La clarification du statut juridique du personnel

***Paragraphe 2 :*** La responsabilisation du personnel

#### ***Section II: les plans de formation***

***Paragraphe 1:*** La nécessité d'une fonction publique territoriale au Bénin

***Paragraphe 2 :*** La gestion prévisionnelle

**CONCLUSION**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXES**

**TABLE DES MATIERES**

**Grille de Questionnaire à l'attention du Maire, des Adjoints au Maire**  
**et des Directeurs Techniques de la Mairie de Cotonou**

Elève en fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ( E.N.A.M ) dans la filière Management des Services Publics ( M.S.P ) nous travaillons sur le thème : « La Gestion de la Carrière des Agents des Collectivités Locales :

Cas de la Mairie de Cotonou » dans le cadre de la rédaction de notre mémoire

C'est à ce titre que nous aimerions que vous répondiez à un questionnaire sur ledit thème.

Nous vous prions de trouver ici, l'expression de notre profonde gratitude.

1 . **Grade**  **Echelle**  **Echelon**

2 . **Poste occupé**

3 . Selon vous, quels sont les aspects à améliorer au niveau de la gestion des Ressources Humaines du sein de la Mairie de Cotonou ?

4 . A court terme, que feriez-vous pour pallier ces insuffisances ?

- A moyen terme

- A long terme

5 . Qu'attendez-vous de l'Etat pour vous aider à agir dans ce domaine ?

6 . Qu'attendez-vous des gents de la Marie de Cotonou. ?

7 . Autres informations

NB : Cochez le cadre utile

### Grille de Questionnaire à l'attention des Agents de la Mairie de Cotonou

Elève en fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M) dans la filière Management des Services Publics ( M.S.P ) nous travaillons sur le thème : « La Gestion de la Carrière des Agents des Collectivités Locales : Cas de la Mairie de Cotonou » dans le cadre de la rédaction de notre mémoire

C'est à ce titre que nous aimerions que vous répondiez à un questionnaire sur ledit thème.

Nous vous prions de trouver ici, l'expression de notre profonde gratitude.

1 . **Grade**  **Echelle**  **Echelon**

2 . **Ancienneté**

3 . **Poste occupé**

4 . Etes-vous satisfait de la gestion de votre carrière ?

Très satisfait  satisfait  Moyen  Peu satisfait  Pas du tout satisfait

5 . Avez-vous régulièrement reçu les actes subséquents ? Oui  Non

6 . Que répondez-vous de la manière dont vous êtes géré ?

7 . Quelles impressions avez-vous du Service des Ressources Humaines ?

8 . Combien d'actes concernant votre carrière avez-vous reçus ?

9 . Depuis votre recrutement avez-vous pris part à des formations, recyclages, atelier de perfectionnement ?

Formation  1. Oui 2. Non  recyclage  1. Oui 2. Non

Perfectionnement  1. Oui 2. Non

10 . Selon quelle périodicité

1 . Une fois l'an

2 . Deux fois l'an

3 . Rarement

11 . Quelles solutions préconisez-vous ?

12 . Autres informations

NB : Cochez le cadre utile

**Grille de Questionnaire à l'attention des Agents de la Mairie de Cotonou**

**Département des Ressources Humaines**

Elève en fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ( E.N.A.M ) dans la filière Management des Services Publics ( M.S.P ) nous travaillons sur le thème : « La Gestion de la Carrière des Agents des Collectivités Locales :

Cas de la Mairie de Cotonou » dans le cadre de la rédaction de notre mémoire

C'est à ce titre que nous aimerions que vous répondiez à un questionnaire sur ledit thème.

Nous vous prions de trouver ici, l'expression de notre profonde gratitude.

1 . **Grade**  **Echelle**  **Echelon**

2 . **Ancienneté**

3 . **Poste occupé**

4 . Existe-t-il un fichier pour chaque agent ?

5 . Quelle est la périodicité de mise à jour ?

6 . Quelles exploitations fait – on de ces fichiers ?

7 . Existe-t-il un lien fonctionnel entre ces fichiers et ceux du service de la comptabilité ?

8 . Selon vous quels sont les aspects qu'on peut améliorer au sein du service des ressources humaines ?

9 . Quels sont les problèmes qui perdurent depuis des années ?

10 . Autres informations

---

NB : Cocher le cadre utile

**TABLE DES MATIERES**

**- Dédicace**

**I**

|  |           |
|--|-----------|
| - Remerciements  | II et III |
| - Liste des sigles et abréviations   | IV        |
| - Liste des tableaux   | V         |
| Sommaire   | VI        |
| Avant Propos   | VII       |
| Introduction   | 1         |
| Chapitre Préliminaire : Problématique, Cadre<br>Théorique et Méthodologie de l'Etude | 5         |
| Section I : Etat des lieux du personnel municipal de<br>Cotonou                      | 5         |
| Paragraphe 1 : Des effectifs et du niveau de<br>qualification des agents             | 5         |
| Paragraphe 2 : Les textes applicables  | 10        |
| Section II : Objectifs de l'étude et Méthodologie                                    | 12        |
| Paragraphe 1 : Objectifs de l' Etude   | 12        |
| Paragraphe 2 : Méthodologie  | 13        |

|   |    |
|---|----|
| <b>Chapitre Premier</b> : Les difficultés rencontrées dans<br>la gestion du personnel                               | 15 |
| <b>Section I</b> : L'inadéquation du profil des agents  | 15 |
| <b>Paragraphe 1</b> : Le sous-encadrement   | 16 |
| <b>Paragraphe 2</b> : Le manque de motivation du<br>personnel   | 18 |
| <b>Section II</b> : L'ambiguïté des statuts   | 20 |
| <b>Paragraphe 1</b> : La compétence de gestion  | 20 |
| <b>Paragraphe 2</b> : Les statuts d'occasionnel et de<br>contractuel  | 23 |
| <b>Chapitre deuxième</b> : Les perspectives pour une<br>meilleure gestion du personnel<br>des collectivités locales | 28 |
| <b>Section I</b> : Nouvelle approche de gestion du<br>personnel communal  | 28 |
| <b>Paragraphe 1</b> : La clarification du statut juridique<br>du personnel  | 28 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Paragraphe 2 : La responsabilisation du personnel</b>                         | <b>34</b> |
| <b>Section II : Les plans de formation</b>                                       | <b>35</b> |
| <b>Paragraphe 1 : La nécessité d'une fonction publique territoriale au Bénin</b> | <b>38</b> |
| <b>Paragraphe 2 : La gestion prévisionnelle</b>                                  | <b>40</b> |
| <b>Conclusion</b>  | <b>43</b> |
| <b>Bibliographie</b>   | <b>45</b> |
| <b>Annexes</b>   | <b>49</b> |
| <b>Table des matières</b>  | <b>-</b>  |