



République du Bénin

Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique

Université d'Abomey-Calavi

École Nationale d'Administration
et de Magistrature (ENAM)



**Mémoire de fin de formation
pour l'obtention du diplôme du Cycle 2 de l'ENAM**

OPTION :
Management

FILIERE :
Management des Services Publics

Année académique : 2006-2007

**Contribution à l'amélioration
des relations collectives de travail
à la Mairie de Cotonou**



Réalisé et soutenu par

ATODJINOU Marcel

Directeur de Mémoire
Frantz MASSOUGBODJI
Consultant en Gestion des Ressources Humaines

Octobre 2007

IDENTIFICATION DU JURY

Président :

Vice-président :

Membre :

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACE

▣ A mon Feu Père Samuel Zinsou ATODJINOU qui, un matin ouvrit mes yeux aux délices de l'école ;

▣ A ma Mère par qui la vie m'a été donnée ;

▣ A tous mes frères et sœurs ;

▣ A ma Chère Epouse Rachel, mes enfants : Consacrée, Giovannia et Cyrille-Ange pour qui ce travail doit représenter un acte de courage, de persévérance et d'abnégation ;

▣ A tous mes amis, collègues et en particulier aux Agents des collectivités territoriales de Cotonou et d'ailleurs,

Je dédie cette modeste œuvre.

REMERCIEMENTS

Il est pour moi un grand devoir d'accorder un regard de reconnaissance à ceux qui, d'une manière ou une autre, ont apporté leur soutien à la réalisation de ce travail. En particulier à :

- Celui qui Est, qui Etait et qui Sera, Dieu mon Créateur !

Monsieur Frantz MASSOUGBODJI qui a bien voulu diriger ce mémoire en dépit de ses multiples occupations quotidiennes ;

- Tous les membres du Jury, pour avoir accepté de consacrer une partie de leur précieux temps pour l'appréciation de ce document ;

- Tous les Enseignants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature qui durant deux ans, m'ont patiemment conduit sur le chemin du savoir ;

- Toute l'Administration de l'ENAM pour leur soutien et disponibilité indéfectibles ;

- Toute l'équipe de l'Administration de la ville sans laquelle je n'aurais jamais eu cette opportunité ;

- Tous les Secrétaires Généraux des trois branches syndicales de la Mairie de Cotonou ;

- Tous les amis qui m'ont toujours soutenu et encouragé ;

- Tous ceux qui souffrent et qui espèrent qu'un jour, viendra le bonheur.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

PGUD	Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
APE	Agent Permanent de l'Etat
CEPE	Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires
DPE	Direction du Personnel de l'Etat
PSA	Préposé des Services Administratifs
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
CNHU	Centre National Hospitalier Universitaire
SYNACOB	Syndicat National des Collectivités du Bénin
SYNATRAT	Syndicat National des Travailleurs de l'Administration Territoriale
SYNTRACOLD	Syndicat des Travailleurs des Collectivités Locales du Département de l'Atlantique
SYNATEL	Syndicat des Agents Territoriaux du Littoral
DSAJ	Direction des Services Administratifs et Juridiques
DSEF	Direction des Services Economiques et Financiers
SRHF	Service des Ressources Humaines et de la Formation
MD	Mission de Décentralisation
GPEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences
SBC	Service du Budget et de la Comptabilité
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
DPO	Direction par objectif

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau de bord de l'étude	14
Tableau n° I Résultats des personnes soumises à l'interview.....	18
Tableau n° II Résultats des personnes soumises au remplissage des questionnaires.....	19
Tableau n° III Résultats du niveau d'appréciation des relations de travail.....	19
Tableau n° IV Résultats de l'appréciation des causes des mouvements de travailleurs à la Mairie de Cotonou.....	19
Tableau n° V Evolution des effectifs de 2003 à 2006.....	28
Tableau n° VI Statistique des sorties d'emploi des agents de la Mairie de Cotonou 2004 à 2006.....	39
Tableau n° VII Etat du personnel de la Mairie de Cotonou.....	39
Tableau n° VIII Evolution des émissions par rapport aux réalisations de 1999 à 2006	44
Tableau n° IX Evolution des dépenses de 2002 à 2006.....	45

RESUME

Le monde d'aujourd'hui est en perpétuelle mutation et appelle à une capacité d'adaptation plus accrue du leader chargé de diriger une Organisation. La paix sociale dans l'Organisation est le gage de sa croissance harmonieuse.

C'est pourquoi la résolution des problèmes des hommes appelle à la communication et à la négociation. Chaque jour dans le monde, on communique et négocie pour préserver la paix. Les outils de la communication sont de plus en plus perfectionnés pour réaliser le rêve des hommes, faire de notre monde un village planétaire.

Il nous a apparu important de regarder de près les problèmes qui sont à la base des remous observés au cours de ce premier quinquennat de la décentralisation à la Mairie de Cotonou.

En effet, les rapports de travail entre les Agents de la Mairie de Cotonou et leur nouvel Employeur le Maire, se sont détériorés depuis deux ans.

La recherche des solutions possibles nous a amené à réfléchir sur le sujet : « Contribution à l'amélioration des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou ».

Après avoir analysé la situation sur la base des informations d'enquête et de sondage réalisés dans l'Organisation, nous avons proposé des solutions et formulé des recommandations à l'adresse des différents acteurs notamment : L'Etat, le Maire et son Staff ainsi que les Agents.

En jouant correctement son rôle, chaque acteur pourra ainsi contribuer au développement à la base qui est une noble aspiration des populations.

SOMMAIRE

Introduction Générale

CHAPITRE PRELIMINAIRE : Présentation du cadre et de la méthodologie de l'étude

CHAPITRE PREMIER : Description et analyse des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou

Section I : Description des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou

Paragraphe 1 : Les rapports quotidiens entre les différents acteurs

Paragraphe 2 : La gestion des crises sociales à la Mairie de Cotonou

Section II : Analyse des problèmes expliquant le climat conflictuel des rapports entre les différents Acteurs

Paragraphe 1 : Les problèmes liés à la gestion administrative et financière

Paragraphe 2 : Les procédures adoptées par les différents Acteurs

CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Section 1 : Approche de solution

Paragraphe 1 : Les solutions adaptées aux problèmes administratifs et financiers

Paragraphe 2 : Les solutions adaptées aux problèmes sociaux

Section 2 : Stratégies de mise en œuvre des solutions proposées

Paragraphe 1 : Les conditions de mise en œuvre des solutions adaptées aux problèmes administratifs et financiers

Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions adaptées aux problèmes sociaux

Conclusion Générale

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

Les relations collectives de travail s'exercent dans le cadre formel et juridique d'une organisation où un ensemble de personnes appelées travailleurs, mettent leur force de travail à la disposition d'une autre personne physique ou morale appelée employeur, moyennant une rémunération.

Les Organisations dans lesquelles s'exerce le travail de l'homme sont très diversifiées. Mais dans le cadre de ce travail, nous nous intéresserons surtout au cadre formel de l'administration de la Mairie de Cotonou.

L'administration locale de Cotonou, qui a connu à l'instar des autres villes du Bénin plusieurs mutations depuis la période coloniale, est aujourd'hui le cadre d'exercice de fonction de nombreux agents territoriaux.

Parent pauvre de l'Administration publique béninoise, la Fonction publique territoriale a évolué en dents de scie ; son personnel, d'un type particulier, a connu au long des années une situation qui se caractérise par un manque de statut approprié induisant d'énormes difficultés dans la gestion des carrières.

La mise en œuvre effective de la décentralisation en 2002 amorce une nouvelle ère pour les Collectivités territoriales de la République du Bénin qui s'engagent ainsi dans l'exercice de la démocratie à la base, avec le processus d'un développement local.

L'homme étant le moteur de tout développement, on retrouve au cœur des divers mécanismes mis en œuvre pour promouvoir ce développement, les Fonctionnaires territoriaux. Comment conduire ce personnel animateur principal des services communaux dont la vie professionnelle et sociale a été marquée par des années de vicissitudes, à offrir des services de qualité aux populations ayant appelé de tous leurs vœux la décentralisation ?

Face aux enjeux de cette décentralisation, l'élu local, animateur de premier plan de ce processus, pour réussir son mandat doit faire face à deux acteurs exigeants : le personnel et la population.

Or, on a noté ces derniers temps, un refroidissement des relations collectives de travail dans les rapports entre les représentants des travailleurs et l'Autorité municipale.

C'est pour mieux comprendre les causes véritables des mouvements des travailleurs à la Mairie de Cotonou, que nous avons choisi, entre plusieurs problématiques identifiées, d'orienter notre réflexion sur ce sujet, d'abord pour l'intérêt qu'il présente dans la mise en œuvre du développement local, et ensuite pour la paix sociale à laquelle l'ensemble de nos populations aspirent.

Notre démarche consistera à examiner, dans un chapitre préliminaire, le cadre et la méthodologie de l'étude avant d'aborder, dans un premier chapitre, la description et l'analyse des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou à travers des données qui serviront à la vérification des hypothèses. Enfin dans le deuxième chapitre, nous proposerons des approches de solutions pour une bonne gestion des conflits sociaux à la Mairie de Cotonou.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Présentation du cadre et de la méthodologie
de l'étude

Section 1 : Cadre de l'étude

La Mairie de Cotonou a été le cadre qui a accueilli notre stage. Dans la présente section, nous tenterons de faire l'historique de la Fonction Publique Territoriale avant de présenter l'Administration locale de la ville de Cotonou. Les objectifs de l'étude seront fixés ainsi que la méthodologie liée à l'amélioration de la gestion des conflits sociaux.

Paragraphe 1 : Historique de la Fonction Publique Territoriale

Pour mieux appréhender la situation des fonctionnaires territoriaux aujourd'hui, nous relirons l'histoire de l'Administration territoriale à travers le premier paragraphe, et dans un deuxième paragraphe nous visiterons la Mairie de Cotonou à travers sa présentation.

A – L'Administration

Un regard sur l'histoire de la Fonction publique locale va nous conduire à travers les méandres à un groupe de travailleurs d'un genre particulier.

1. La période d'avant l'indépendance

La Fonction Publique locale, née du souci du colonisateur de mieux encadrer et contrôler l'ancienne Colonie du Dahomey, était constituée de structures administratives centralisées, entremêlées d'une dose à la fois de centralisation et de décentralisation.

En effet, au nombre des réformes opérées par le colonisateur, il faut noter celle de la loi 55-1489 du 18 novembre 1955, portant réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française (AOF). Aux termes de l'article 3 de cette loi, cinq agglomérations furent érigées en Commune de plein exercice. Il s'agissait de Cotonou, Ouidah, Abomey, Porto-Novo et Parakou. Elles sont dirigées par un Maire élu qui est assisté d'un Conseil municipal.

En 1958, la nécessité de rationaliser l'Administration territoriale, après les indépendances, va pousser le Gouvernement autonome du Dahomey à procéder à une nouvelle réforme. Ainsi, les cinq Communes de plein exercice avec leur personnel sont demeurées des Collectivités décentralisées, dirigées chacune par un maire élu assisté d'un Conseil municipal. En plus de ces Communes, des Régions, six (6) notamment furent créées. Il s'agissait de :

- la Région du sud-est ;
- la Région du sud ;
- la Région du sud-ouest ;
- la Région du centre ;
- la Région du nord-est et enfin
- la Région du nord-ouest.

Les régions dans ce contexte sont dirigées par un Administrateur appelé Délégué régional ; nommé en Conseil des ministres, il représente le Gouvernement et les habitants de la région. Avec le Conseil Général élu, le Délégué régional prend des délibérations, donne des avis sur le budget régional et la gestion du patrimoine de son ressort territorial. Chaque région devait assurer

le fonctionnement de son administration par le recrutement des agents dont elle a besoin. Ces derniers n'étaient pas régis par un statut particulier défini. En effet, la Fonction publique, qu'elle soit communale, régionale ou même d'Etat, était accessible à tous les ressortissants de la communauté.

Ce fut seulement vers la fin des années 50 qu'une fonction publique, animée par des cadres dahoméens, a vu le jour. Elle a été consacrée par la loi 59-21 du 31 août 1959, portant Statut général de la fonction publique du Dahomey qui s'appliquait également à tous les ressortissants franco-africains. Il est intéressant de remarquer que ce statut ne s'appliquait pas aux agents des Communes.

2. La période post-indépendance

Après l'indépendance, plusieurs réformes administratives furent opérées. Avec le décret n° 291/PCM/MI du 21 octobre 1960, toutes les subdivisions ont été érigées en cercles, puis par le décret 292/PCM/MI du 21 octobre 1960, les cercles ont reçu la dénomination de Sous-Préfecture tandis que les commandants de Cercle ont pris le nom de Sous-Préfets. Cette procédure juridique a conféré aux Sous-Préfets, sans qu'il soit nécessaire de prendre un nouveau texte particulier, l'ensemble des pouvoirs et prérogatives précédemment attribués aux Commandants de cercle.

Les Circonscriptions ont perdu leur autonomie financière. Le Chef de l'administration urbaine est assisté par un Conseil urbain dont les membres ne sont pas élus. Dans cette situation, les Circonscriptions urbaines, devenant des démembrements de l'Etat, sont sans autonomie et il n'était plus question de parler de fonctionnaires locaux.

Il faut attendre 1964 pour voir les Communes redevenir Collectivités locales décentralisées, avec les compétences qui sont les leurs. Cette réhabilitation a été de courte durée ; en effet, par ordonnance n° 15/PR/MISDN du 21 mars 1966, les Communes furent transformées en Circonscriptions urbaines, les conseils municipaux sont dissouts et remplacés par des comités de rénovation. Ces derniers furent, à leur tour, dissouts et remplacés par les conseils consultatifs et, c'est l'ordonnance n° 71-9/CP du 18 mars 1971 qui en a été le fondement.

L'avènement de la Révolution en 1972 vient modifier la situation de l'Administration locale ; il s'agit pour les nouvelles Autorités de rapprocher l'administration des administrés afin d'encourager la participation des masses populaires à la gestion de leurs propres affaires.

Cette réorganisation de l'Administration locale repose sur les ordonnances 74-7 et 74-8 du 13 février 1974, portant réorganisation territoriale. Celles-ci consacrèrent la création des Provinces à la place des Départements ; les Sous-Préfectures et Circonscriptions Urbaines deviennent des Districts et les Arrondissements, des Communes.

Poursuivant son effort de réforme de la décentralisation territoriale, l'Etat béninois a, à travers la loi organique 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, mis en place une organisation des pouvoirs législatifs et exécutifs à tous les niveaux de l'administration territoriale. Elle a fait de la Province, du District et de la Commune, des Collectivités

territoriales décentralisées, mais n'a conféré qu'à la Province et au District la personnalité morale et l'autonomie financière.

Cette tentative de décentralisation est celle qui a conduit les Collectivités locales à la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et à l'avènement du renouveau démocratique.

Comme les autres moments forts de l'histoire de l'Etat béninois, le renouveau démocratique a connu lui aussi son système décentralisé des Collectivités locales. Deux périodes ont marqué la vie des collectivités locales ; celle de la transition et celle de la décentralisation telle que énoncée par la Constitution du 11 décembre 1990.

La loi n° 90-008 du 13 août 1990, qui a abrogé toutes les dispositions antérieures contraires, affirme que les circonscriptions administratives à l'intérieur desquelles s'organise la représentation de l'Etat, l'Administration générale et la coordination des services publics sont :

- le Département ;
- la Sous-Préfecture ou Circonscription Urbaine ;
- la Commune ;
- le Quartier de ville ou le Village.

Cette loi a accompagné les Collectivités territoriales, dans la voie du renouveau démocratique né de la Conférence des Forces Vives de la Nation, jusqu'à l'effectivité de la décentralisation en 2003.

Misant toujours sur le même principe, celui de « rapprocher l'administration de l'administré », la Conférence nationale a prescrit la réforme de l'Administration territoriale et la Constitution du 11 décembre 1990 a fixé en ses articles 98 et 153 à 158 les conditions de mise en œuvre de cette réforme. Elle a eu pour premières bases, les Etats généraux de l'Administration territoriale qui ont tenu leurs assises à Cotonou les 7, 8, 9 et 10 janvier 1993.

Ces Etats généraux ont abouti à des décisions qui, pour être appliquées, nécessitaient le vote d'une série de lois dont la loi d'orientation portant Organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.

Après diverses péripéties, les lois sur la décentralisation ont été votées. Il s'agit d'un ensemble de lois qui ont pour base la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la 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° 98-007 du 15 janvier 1999, portant Régime Financier des Communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-006 du 09 mars 2000, portant Régime Electoral Communal et Municipal en République du Bénin.

Ainsi, les Circonscriptions administratives en République du Bénin sont les Départements qui, auparavant, étaient au nombre de six (6) et qui se retrouvent à douze (12). Après le Département, vient la Commune qui est le seul niveau de collectivité décentralisée.

De nombreuses réformes ont jalonné la vie des Collectivités locales, chacune avec ses avantages et ses insuffisances. Du colonisateur au colonisé, chacun y a mis du sien, selon ses besoins, ses humeurs et surtout selon la politique qu'il pense être la mieux adaptée à son mode de gouvernement. Certes, toute organisation humaine est perfectible mais on aurait, si l'on pensait effectivement le développement, fait moins de calcul politique et mieux accompagné l'administration locale, qui reste minée encore par de nombreux problèmes engendrés par sa gestion ; l'un de ses plus grands problèmes aujourd'hui constitue celui des hommes chargés de l'animer.

B. Le personnel territorial

Le fonctionnaire territorial constitue un maillon important dans la chaîne de mise en œuvre de la politique de développement de l'administration locale. Il a, depuis la colonisation, joué un rôle de premier plan dans l'intermédiation des rapports d'affaires administratives entre le colonisateur et les populations.

En effet, pour mieux asseoir sa politique d'occupation, le colonisateur a mis en place des structures administratives dont les premiers animateurs étaient recrutés parmi les ressortissants français et quelques Africains des territoires de l'Afrique Occidentale Française.

1. La période d'avant l'indépendance

Ce personnel africain, chargé de faire fonctionner les services communaux, était traité de façon inégale par rapport aux fonctionnaires de l'Etat colonisateur. En effet, le principe contenu dans la loi de finances pour l'exercice 1937 et qui était appliqué à tous les agents de l'entreprise de l'empire français était clair : « les rémunérations des agents locaux ne peuvent être à mission égale supérieures à celles des fonctionnaires de l'Etat ».

L'entrée dans la Fonction publique territoriale, pour les agents, s'est opérée en l'absence de tout statut propre et unique aux agents locaux. Chaque commune pouvait édicter les textes devant régir ses agents. Les textes réglementaires énonçaient la titularisation dans la Fonction publique territoriale, par l'Autorité locale.

2. La période post-indépendance

Alors que l'entrée dans la Fonction publique est un acte statutaire, par lequel le fonctionnaire de l'Etat est recruté et nommé dans un emploi public, après avoir satisfait aux conditions d'accès, de mémoire d'homme, l'Administration locale béninoise n'a connu de concours de recrutement qu'une seule fois en quarante six années d'indépendance nationale ce fut en 1975. Depuis toujours, l'emploi communal a été considéré comme une source de clientélisme électoral, ce qui explique le népotisme dans la gestion de ce personnel ; on entre donc dans la Fonction publique territoriale grâce à son appartenance à un parti politique, ou étant le parent d'une autorité ou d'une personne proche des Autorités locales. Certains ont même hérité leur emploi de leur parent.

Ce mode de recrutement porte en lui les germes de tous les maux dont on accuse aujourd'hui l'administration locale. En effet, l'administration locale est largement dominée par la présence d'un personnel pléthorique, de bas niveau d'instruction, souvent sans aucune qualification professionnelle. Néanmoins, ces agents d'alors, en dépit de leur bas niveau intellectuel, ont forcé l'admiration par leur ardeur à la tâche.

Sur le plan juridique, de 1950 jusqu'au début des années 1970, l'organisation de l'Administration territoriale, a été caractérisée par une instabilité quasi totale. Durant cette longue période, la situation de la plupart des agents des Collectivités territoriales a été régie par le décret 110/PCM fixant le régime général d'emploi des agents temporaires des Administrations et Etablissements Publics de l'Etat (anciens agents auxiliaires et contractuels).

A Cotonou, il a fallu attendre le recrutement de l'année 1984 pour voir s'imposer une nouvelle génération d'agents qui a comblé en partie les insuffisances en ce qui concerne la qualité du personnel. Ainsi, ce recrutement a favorisé l'émergence d'agents plus jeunes de niveau plus acceptable (BAC, BEPC) et donc plus performants. C'est même à partir de ce noyau, que l'Autorité locale de Cotonou va former à l'Ecole Nationale d'Administration (E.N.A.), ces premiers Enarques. Certains ont même pu se faire former sur fonds propres à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques (FASJEP) et ont acquis leur maîtrise en sciences juridiques et en sciences économiques.

Il faut attendre la réorganisation de l'administration territoriale par les ordonnances 74-7 et 74-8 du 13 février 1974 pour une prise en charge plus concrète des agents des collectivités locales.

L'ordonnance 79-31 du 4 juin 1979, portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat (APE) dont le champ d'application s'est élargi pour régir le personnel des Collectivités décentralisées, constitue une bonne évolution dans la situation administrative des agents territoriaux. Cette ordonnance sera plus tard confortée par le décret 86-45 du 17 février 1986 ; en effet, c'est grâce à celui-ci que les salaires des agents des collectivités locales sont pris en charge par le budget national.

Pendant la période relativement courte (1985 – 1989), les Fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales ont été gérés par la Direction du Personnel de l'Etat du Ministère chargé de la Fonction Publique et ont émargé au budget national.

Cette situation, a priori confortable pour ces derniers, prit fin avec le vote et la promulgation de la loi de finances pour la gestion 1990 qui dispose en son article 22 : qu'« à compter du 1^{er} janvier 1990 les salaires des agents des collectivités locales précédemment pris en charge par le budget national suivant le décret n° 86-45 du 17 février 1986 sont imputables au budget desdites collectivités locales. Toutefois, il sera alloué une subvention de cent cinquante millions (150 000 000) de francs aux collectivités locales déshéritées. La liste de celles-ci sera établie par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé de l'Administration territoriale ».

La loi 90-008 du 13 août 1990, portant Organisation et Attributions des Circonscriptions Administratives, qui intervenait durant la période de transition pour réguler la vie des Circonscriptions administratives, n'a pas expressément pris

en compte les agents territoriaux. Son article 43 qui confie la gestion des activités des bureaux de la Circonscription urbaine ou de la Sous-Préfecture au Secrétaire Général, ne donne aucun détail.

Face à ce silence, les Préfectures ont encore géré la carrière des fonctionnaires territoriaux jusqu'en 1999. L'arrêté n° 0071/MISAT/DC/SG/DPP/SA du 22 mars 1999, portant délégation aux Chefs des Circonscriptions Urbaines de Cotonou, Porto-Novo et Parakou de la gestion du personnel de leurs circonscriptions administratives et sous l'impulsion des partenaires au développement notamment dans le cadre du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD), ce pouvoir a été transféré aux trois futures Communes à Statut Particulier, dans la perspective de la décentralisation.

Après avoir examiné les péripéties politico juridiques de la situation des travailleurs, nous aborderons ici la présentation de la nouvelle Commune de Cotonou à l'ère de la décentralisation.

Paragraphe 2 : Présentation de la Mairie de Cotonou

La ville de Cotonou qui accueille la mairie du même nom est limitée au nord par le lac Nokoué, au sud par l'Océan Atlantique, à l'est par la Commune de Sèmè-Kpodji (Départements de l'Ouémé et du Plateau), à l'Ouest par la Commune d'Abomey-Calavi (Départements de l'Atlantique). La ville de Cotonou est étendue sur une superficie de 79 km² avec une population d'environ 665100 habitants (RGPH 2002).

A. Organisation administrative

Emanation du tout premier découpage territorial de 1956, l'Administration publique locale de Cotonou est aujourd'hui régie par un Statut particulier du fait de la décentralisation intervenue en 2003.

La ville de Cotonou est située dans le Département du Littoral ; elle comprend 144 quartiers répartis dans 13 arrondissements. L'Administration publique locale de Cotonou est sise au quartier Minonkpo dans le 8^e arrondissement.

Le Maire qui est le Chef de l'Administration municipale, décide de l'organisation de la Mairie, c'est-à-dire du nombre de services et du nombre de niveaux organisationnels en tenant compte aussi bien des moyens humains que des ressources financières.

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le Maire de Cotonou s'est doté d'une organisation interne qui va lui permettre d'exercer les compétences attachées à ses fonctions. Au sens managérial, la structure représentative d'une telle organisation est appelée organigramme.

L'organigramme de la ville de Cotonou s'articule en deux grands blocs : un bloc administratif qui prend en compte le secrétariat général et les directions et un deuxième bloc qui assure une fonction plus politique qu'administrative.

Le Secrétariat se situe au premier plan de la hiérarchie des entités de l'ordre administratif de la Mairie et comprend :

▣ Le Secrétariat Général (SG)

Le Secrétariat Général comprend :

- le Secrétariat Général
- le Secrétariat Général Adjoint
- le Service du Courrier Central
- le Service des Transmissions Radio
- le Service du Conseil Municipal
- les Directions Techniques.

Les directions administratives sont placées sous l'autorité du Secrétaire Général. Elles dirigent une série de services regroupés eux-mêmes en départements et services qui se déclinent comme suit :

▣ Le Contrôle Général des Services Municipaux (CGSM)

Le Contrôle Général des Services Municipaux est organisé en cellules animées chacune par un groupe de contrôleurs. Il est chargé du contrôle a priori de toutes les décisions à incidence budgétaire, financière et comptable immédiate ou différée.

Il comprend :

- le Contrôleur Général
- le Contrôleur Général Adjoint
- la Cellule de Contrôle Budgétaire
- la Cellule de la Comptabilité Administrative
- la Cellule de Contrôle des Certifications
- la Cellule des Etudes, d'Harmonisation des Réglementations et d'Interface.

▣ La Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ)

Elle rassemble des services fonctionnels à l'interne ; leurs missions sont essentiellement transversales ou exécutées sous la forme de prestation de service pour les autres unités administratives.

La DSAJ comprend deux départements et six services.

- Département des Services Administratifs.
 - Service des Ressources Humaines et de la Formation
 - Service de l'Informatique et des NTIC.
 - Service des Archives et de la Documentation
- Département des Services Juridiques
 - Service Juridique et du Contentieux
 - Service des Marchés Publics
 - Service des Assurances

▣ La Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF)

La Direction des Services Economiques et Financiers est l'une des directions clefs de l'administration communale. Elle comprend deux départements et sept services.

- Département des services financiers
 - Service de la Fiscalité
 - Service des Recettes Propres
 - Service des Affaires Domaniales

- Service du Budget et de la Comptabilité
- Département des Services Economiques
- Service des Gares et Parking
- Service des Marchés
- Service de la Promotion des Micros Entreprises et du Tourisme.

▣ Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM)

La Direction de la Prospective et du Développement Municipal est une entité importante en ce qu'elle planifie les programmes et projets de la commune au regard des objectifs du Maire et de son conseil municipal.

Elle est constituée de deux départements et six services

- Département des Services de la Prospective et de la Planification
 - Service de l'Analyse Financière
 - Service de la Documentation Urbaine
 - Service de la Prospective et de la Programmation
- Département des Services du Développement
 - Service de l'Analyse Economique
 - Service des Autorisations de Programme et des Crédits de Paiements
 - Service d'Appui aux Initiatives Communautaires.

▣ Direction des Services à la Population (DSAP)

La Direction des Services à la Population est le regroupement des services en relation directe avec la population pour la satisfaction de ses demandes par l'administration communale.

Elle comprend deux départements et six services, se décomposant comme suit :

- Département des Affaires Civiles
 - Service de l'Etat Civil, du Recensement et des Elections
 - Service des Affaires Funéraires.
- Département des Services de l'Action Sociale
 - Service des Affaires Scolaires et Sportives
 - Service des Affaires Culturelles et Cultuelles
 - Service de la Santé, de l'Hygiène Publique et des Affaires Sociales
 - Service de l'Habitat.

▣ Direction des Services Techniques (DST)

La Direction des Services Techniques a pour mission le contrôle et le suivi de tous les travaux d'assainissement et de la propreté, d'aménagement, de la réfection et de l'entretien des voies, de l'éclairage public, de la circulation urbaine, de l'urbanisme, de l'architecture et de la construction.

Elle comprend deux départements et six services :

- Département des Voies et Réseaux Divers
 - Service de la Propreté Urbaine
 - Service de l'Assainissement et des Voies Urbaines
 - Service de l'Eau, de l'Electricité et de l'Eclairage Public.
- Département des Services de l'Urbanisme et de l'Environnement Urbain
 - Service de l'Urbanisme, de l'Architecture et de la Construction

- Service de la Circulation Urbaine et des Transports
- Service de la Prévention des Risques, des Espaces Verts et du Cadre de Vie.

▣ Le Bureau d'Arrondissement

Au nombre de treize répartis sur la ville, les bureaux d'arrondissements constituent des services de relais pour l'Administration locale dans la mise en œuvre de la décentralisation à la base.

Les bureaux d'arrondissements regroupent, sous la coordination du chef d'arrondissement, les services communaux déconcentrés.

Chaque bureau d'arrondissement comprend :

- le Secrétariat Administratif
- le Bureau de l'Etat Civil
- la Régie Auxiliaire de Recettes.

Pour animer la vie de l'administration locale de Cotonou, le Maire emploie environ mille (1000) Agents répartis dans les différentes entités suscitées.

Le Personnel de la Mairie de Cotonou est constitué de 3 catégories :

- le Personnel communal titulaire ;
- les Fonctionnaires de l'Etat mis à la disposition de la Commune ;
- les Agents contractuels.

Après la présentation de la structure administrative nous verrons quelle est l'organisation mise en place au plan politique.

B. Organisation politique

Le second bloc est la Direction de Cabinet. Dans l'organigramme de la Mairie, elle vient avant les entités d'ordre administratif. Nous ne nous attarderons pas outre mesure sur ce bloc, car il ne s'inscrit pas dans le cadre de notre étude même s'il peut l'influencer.

La Direction du Cabinet comprend :

- le Directeur de Cabinet
- le Chef de Cabinet
- le Protocole
- le Chargé de mission aux affaires politiques
- le Chargé de mission aux relations publiques et à la communication
- le Chargé de mission aux relations internationales et décentralisées
- le Chargé de mission à la sécurité
- les Conseillers techniques.

Section 2 : Problématique, Objectifs, hypothèses et méthodologie de l'étude

Dans cette section, nous nous efforcerons de déterminer la méthodologie de la recherche.

Paragraphe 1 : Problématique, objectifs et hypothèses

Dans cette rubrique, nous examinerons la problématique afin de faire ressortir en même temps les objectifs visés et de poser les hypothèses de notre étude.

A. Problématique

Dans toute société humaine et particulièrement dans toute organisation, les problèmes de la gestion des hommes sont une question qui mérite d'être pensée et conduite avec une grande sérénité.

En effet, il n'est pas aisé de diriger les hommes étant entendu qu'ils proviennent de divers horizons, possèdent différentes cultures avec des sensibilités propres à chacun. Les intérêts des uns peuvent ne pas être ceux des autres.

Intégrer donc la dimension de la gestion des ressources humaines dans les stratégies de l'organisation est une nécessité. La Mairie de Cotonou en tant que structure chargée de gérer le développement urbain de la ville ne peut assurer ses responsabilités et notamment répondre aux attentes sans cesse croissantes de ses populations en services urbains, que si elle mobilise des ressources financières suffisantes au regard de l'importance des activités économiques, et surtout si elle dispose d'un Personnel véritablement qualifié, outillé et motivé pour promouvoir le développement dans un climat de saine émulation.

Or, il se fait qu'à la Mairie de Cotonou, l'ambiguïté qui caractérise la situation juridique des agents et les problèmes liés à la gestion de leur carrière ont conduit à la détérioration des relations collectives de travail entre les Agents Territoriaux et leur employeur.

C'est pour répondre à cette préoccupation que nous nous proposons de présenter dans cette étude, notre « Contribution à l'amélioration des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou » face à ce malentendu qui est dû à :

- ▣ une mauvaise gestion des ressources ;
- ▣ une mauvaise communication interne ;
- ▣ une mauvaise répartition des avantages.

La résolution de ce problème passe par la formulation des objectifs de recherche et des hypothèses.

B. Objectifs et hypothèses

Ici nous définirons les objectifs et fixerons les hypothèses qui nous permettront de déboucher sur les solutions visant à ramener un climat de paix durable dans l'organisation.

1. Objectifs

Nous distinguerons à ce niveau, l'objectif général et les objectifs spécifiques.

a. Objectif général

La présente étude vise à proposer aux Autorités locales de la mairie de Cotonou, des actions susceptibles de favoriser un climat social apaisé et favorable à la performance au travail.

b. Objectifs spécifiques

Il découle de cet objectif général, des objectifs spécifiques qui s'énumèrent comme suit :

- déterminer les facteurs qui sont à la base de la mauvaise gestion des ressources ;
- déterminer les conditions de la mise en œuvre d'une politique communicationnelle performante ;
- identifier des pistes d'une bonne répartition des avantages.

2. Hypothèses

Il s'agira pour nous, de déterminer ici quelques hypothèses de recherche dans le cadre du déroulement de cette étude :

- la mauvaise gestion des ressources a pour cause l'inexpérience des agents ;
- les frustrations observées sont dues au manque de communication ;
- la mauvaise répartition des avantages est la cause des crises sociales à la Mairie de Cotonou.

Pour atteindre le but de notre étude qui est d'abord d'identifier les causes par lesquelles « les relations collectives de travail se sont détériorées », nous avons élaboré un tableau de bord de l'étude (TBE). Ce tableau nous a permis de dégager les causes spécifiques qui font l'objet des préoccupations des différents acteurs du monde du travail à la Mairie de Cotonou.

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Général	Les crises sociales répétées à la Mairie de Cotonou vicient l'ambiance de travail	Analyser les raisons des crises afin d'y apporter des solutions		
Spécifiques	Problème spécifique n°1	Objectif spécifique n°1	Cause spécifique n°1	Hypothèse spécifique n°1
	La gestion des ressources humaines et des ressources financières n'est pas performante	Déterminer les conditions d'une bonne gestion des rendements	L'inexpérience de la technostructure en matière de gestion des ressources humaines	Les crises s'expliquent par la mauvaise répartition des avantages et des postes
	Problème spécifique n°2	Objectif spécifique n°2	Cause spécifique n°2	Hypothèse spécifique n°2
	Le climat social à la Mairie de Cotonou n'est pas bon	Déterminer les facteurs qui sont à la base de la crise	Manque de communication entre les acteurs	L'ambiance de travail est mauvaise parce que les différents acteurs de la vie professionnelle ne s'entendent pas.
	Problème spécifique n°3	Objectif spécifique n°3	Cause spécifique n°3	Hypothèse spécifique n°3
La mauvaise répartition des avantages	Créer les conditions d'une bonne ambiance de travail ou d'une bonne collaboration	Mauvaise gestion des ressources humaines et des ressources financières	Les frustrations des Agents s'expliquent par les grognes fréquentes	

BENIN : Nouveau découpage administratif



Paragraphe 2 : Revue de la littérature et démarche méthodologique

Nous aborderons, dans le présent paragraphe l'identification des moyens de mobilisation et présenterons les limites des données de l'enquête.

I - Moyens de collecte des données

Ici, nous passerons en revue un certain nombre de travaux antérieurs réalisés : le questionnaire et le guide d'entretien d'une part ainsi que la préparation des enquêtes d'autre part.

A - Revue documentaire, questionnaire et guide d'entretien

Nous présenterons dans cet alinéa les résultats de notre recherche documentaire et examinerons le questionnaire ainsi que le guide des entretiens utilisés dans l'étude.

1 - Revue documentaire

Au cours de nos recherches, nous avons visité le Centre de Documentation de la Cour Suprême, le siège de l'Association Nationales des Communes du Bénin, la Mission de la Décentralisation, le Partenariat du Développement Municipal (PDM), la bibliothèque de l'ENAM, le Centre de Documentation de la SERHAUSA, le Service du Budget et de la Comptabilité, le Service des Ressources Humaines et de la Formation (SRHF) de la Mairie de Cotonou. Nos investigations nous ont servi au rassemblement des données nécessaires à une compréhension aisée des problèmes des Collectivités Territoriales.

2 - Questionnaire et guide d'entretien

Le questionnaire nous a permis de recueillir l'avis de divers acteurs du milieu du travail de la Mairie de Cotonou et de connaître leurs attentes (voir questionnaire en annexe 1 et 2).

Au total, sur les cent (100) exemplaires de questionnaire distribués à la Mairie et dans les diverses annexes de ladite administration, nous avons récupéré 77. Quant aux 23 restants, certains enquêtés ont refusé de les remplir, préféré une interview, perdu les copies ou refusé tout simplement d'y répondre

S'agissant du guide d'entretien, il a été utile dans la collecte des informations auprès des responsables de service. Ces rencontres ont permis de recenser un certain nombre d'informations qu'apparemment, les acteurs à la base n'ont pas.

B - L'enquête

Dans cette partie, nous avons procédé à l'identification des acteurs cibles avant de définir les objectifs des enquêtes et l'échantillonnage.

1 - L'identification des acteurs cibles

Pour mieux appréhender les réalités de la vie professionnelle de la Mairie de Cotonou, nous avons sélectionné trois acteurs principaux : les Agents, les syndicalistes et quelques membres de la technocratie.

a - Les Agents

A la Mairie, siège de l'Administration, nous avons choisi dans chaque direction, un (01) agent de la catégorie A, deux (02) agents de la catégorie B, dix (10) des catégories C et D afin d'avoir des avis très diversifiés.

Au niveau des services annexes, tels que les Centres des Impôts de Petites Entreprises, les Centres de santé, les Centres sociaux, les Commissariats de police, les secteurs où travaillent les Agents détachés de l'Administration locale, ce sont les travailleurs de la catégorie D et E qui ont été sondés. Au total quinze (15) agents ont reçu le questionnaire.

b – les Syndicalistes

Tous les Secrétaires généraux et quelques membres du bureau ainsi que des sections syndicales ont répondu promptement au questionnaire que nous leur avons proposé. Au total, quinze (15) membres émanant des diverses branches syndicales ont reçu une copie du questionnaire.

c - Les membres de la technostucture

Ceux-ci ont été plus portés à répondre aux interviews.

2 - L'identification des objectifs de l'enquête et échantillonnage

La définition des objectifs des enquêtes ainsi que l'échantillonnage font l'objet de notre intérêt dans cette partie de l'étude.

a - Définition des objectifs des enquêtes

L'objectif général ici, est la réalisation des enquêtes qui permettent de rassembler des informations auprès des acteurs cibles sélectionnés pour vérifier les hypothèses formulées dans ce travail de recherche. Ainsi, nos enquêtes nous permettront de savoir si :

- ❖ la mauvaise gestion des ressources est due à l'inexpérience des agents ;
- ❖ les frustrations observées sont causées par le manque de communication ;
- ❖ les mouvements de grève des travailleurs sont engendrés par la mauvaise volonté des Autorités à satisfaire les revendications des travailleurs ;

Pour atteindre ces objectifs, nous avons fait recours à la méthode directe qui concerne les entretiens et les enquêtes. La méthode indirecte quant à elle, porte sur la recherche documentaire. Les enquêtes ont été réalisées sur deux étapes ; la première étape étant celle d'enquête-test qui a permis d'affiner le questionnaire pour l'enquête proprement dite.

b - Echantillonnage

Nous avons limité le champ de nos actions à un échantillon de 75 travailleurs syndiqués, 05 non syndiqués et 20 responsables syndicaux (toutes branches confondues).

C - Limites des données

La consultation des travaux antérieurs a favorisé notre évolution dans les recherches. Il est important de relever qu'au cœur des collectivités, on ne note

que de rares mouvements de travailleurs en dehors de ceux qui meublent l'actualité, raison pour laquelle nous nous référons aux derniers événements en date.

De plus, la communication de documents au sein même de l'Organisation n'est pas facile. Parfois, il faut passer dans l'informel à cause de la réticence de certaines personnes à communiquer. Notre patience et notre détermination nous ont permis d'avoir accès à plus d'informations.

Paragraphe 2 : Outils d'analyse et stratégies de vérification des hypothèses

Cette étape consistera à examiner les outils d'analyse et les stratégies de vérification des hypothèses.

A - Outils d'analyse

A partir du questionnaire proposé et des entretiens réalisés, non seulement auprès des différents acteurs mais aussi auprès des usagers ou clients de l'administration, nous avons confectionné des tableaux en vue d'analyser les données recueillies.

Dans cette partie, il s'agira pour nous de revoir les modalités utilisées pour présenter les données quêtées. Nous avons fait ressortir les pourcentages qui nous permettront de retenir les seuils de décision recherchés pour la validation des hypothèses

I - Stratégies et vérification des hypothèses

Nous passerons en revue les principes retenus ainsi que leur explication pour la validation des hypothèses de notre étude.

A- Principes de validation retenus et technique de dépouillement

Dans cette partie, nous nous intéresserons à la technique de dépouillement et celle de traitement des données.

1- Technique de dépouillement

Les données recueillies sont traitées, dans un premier temps de façon manuelle et ensuite par tableur (Excel).

2 - Analyse des résultats des enquêtes

Nous examinerons dans cette section, les résultats de l'enquête réalisée pour conforter nos appréhensions ; elle donne les résultats portés aux tableaux ci-après :

Tableau I : Résultats des personnes soumises à l'interview

Populations	Nombre prévu	Nombre contacté
Technostructure	3	3
Clients	8	5
Agents	10	8
Conseillers (le politique)	10	6
Total	31	22

Source : enquête personnelle

Analyse : Au total, 22 personnes sur les 31 prévues ont été interviewées. Les agents n'étaient pas ciblés, mais compte tenu de leur réticence, nous les avons pris en compte dans ce volet.

Tableau II : Résultats des personnes soumises au remplissage des questionnaires

Populations	Nombre d'exemplaires de questionnaires distribués	Nombre d'exemplaires de questionnaires récupérés	Nombre d'exemplaires de questionnaires non récupérés
Populations soumises au questionnaire N°1	80	58	22
Populations soumises au questionnaire N°2	20	19	1
Total	100	77	23

Source : enquête personnelle

Analyse : Cent exemplaires du questionnaire ont été administrés à la population ciblée, et 77 copies ont pu être récupérées.

Tableau N°III : Résultats du niveau d'appréciation des relations de travail

Questions	Réponses					
	Très bonnes		Mauvaises		Sans opinion	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Comment appréciez-vous les relations de travail à la mairie de Cotonou						
• entre les Agents ?	23	30	54	70	0	0
• les Autorités et les Agents ?	10	13	60	78	7	9
• les Syndicats et les Autorités de la Ville ?	3	4	72	94	2	2

Source : enquête personnelle

Analyse : Au total, le pourcentage de la population qui juge que les relations collectives de travail entre les différents partenaires de la Mairie ne sont pas bonnes est plus de 80%.

Tableau IV : Résultats de l'appréciation des causes des mouvements de Travailleurs à la Mairie de Cotonou

Questions	Nombre	Pourcentage
Quelles sont les vraies causes des mouvements de travailleurs à la mairie de Cotonou		
• Revendications d'ordre politique ?	7	9
• Revendications d'ordre administratif ?	46	60
• Revendications d'ordre social ?	39	51
• Autres	12	15

Source : enquête personnelle

Analyse : Plus de 50 % des personnes interrogées pensent que les causes des mouvements ont rapport aux problèmes d'ordre social et 60 % d'entre elles pensent plutôt aux problèmes d'ordre administratif.

L'interprétation des résultats liés à la collecte des informations fera l'objet du premier paragraphe tandis que le deuxième paragraphe sera consacré à la vérification des hypothèses.

Paragraphe 1 : L'interprétation des résultats liés aux populations soumises à l'interview et au questionnaire

Les relations collectives de travail dans une organisation, si elles sont excellentes, constituent un gage important de la longévité de celle-ci. Il nous a paru paradoxal que beaucoup d'efforts ne soient pas faits à la Mairie de Cotonou pour les entretenir voire les ménager.

Par ailleurs, la rétention d'information au niveau de nombreux agents, le mutisme des uns et la méfiance des autres à répondre à des questions jugées compromettantes sont un ensemble de difficultés qui reflètent le baromètre du climat social de cette organisation.

Sur les 100 copies de questionnaire distribuées, nous n'avons récupéré que 77 parce qu'après notre passage, la tension a monté entre les Autorités et les Organisations syndicales. Pour « casser les grèves », l'autorité municipale a procédé à un vaste mouvement d'affectations de travailleurs qui ont participé aux derniers mouvements de grève. Après ces mouvements, il était plus facile d'interviewer les agents que de les amener à écrire un mot sur une feuille.

Paragraphe 2 : Vérification des résultats liés aux hypothèses

Nous procédons ici à l'interprétation des résultats se rapportant à la vérification de nos différentes hypothèses.

A - L'interprétation des résultats liés à l'hypothèse n°1 ayant rapport à la mauvaise gestion des ressources

De l'avis des personnes enquêtées ou interviewées, la situation sociale des agents territoriaux était meilleure sous les Circonscriptions urbaines. Selon ceux-ci, on aurait pu se passer de la décentralisation.

L'incapacité des responsables chargés de la gestion des ressources humaines, des ressources financières, à s'approprier rapidement les rudiments des outils de gestion des ressources humaines et des finances publiques, constitue l'une des causes probantes des problèmes actuelles des travailleurs de la Mairie.

B - L'interprétation des résultats liés à l'hypothèse n°2 ayant rapport au manque de communication

Sur les 20 agents interviewés, 90 % n'ont pas rencontré le Maire une seule fois depuis 2003. Sur la question : à qui vous adressez-vous pour régler vos problèmes professionnels ? Plus de 65 % ont répondu : aux syndicats. Et 45 % ont dit n'avoir pas toujours la solution à leurs problèmes, et pourquoi, parce que les syndicats : nous écoutent mais non pas souvent la solution des problèmes, ils les soumettent à nos Chefs.

Il a été observé ici que seules les personnes d'un certain rang ou proches des autorités avaient les informations. L'accès aux bureaux du maire ainsi que de ses adjoints est difficile pour les agents. Certains affirment n'avoir jamais rencontré leur Directeur.

C - L'interprétation des résultats liés à l'hypothèse n°3 ayant rapport à la mauvaise répartition des avantages

Selon 65 % des agents questionnés ou interviewés, les mouvements de travailleurs ont pour fondement, le recrutement sauvage d'agents qu'on n'a pas pu contrôler et les dépenses inopportunes qui ont conduit à l'amenuisement des moyens financiers. Il suffirait donc de la rationalisation des dépenses pour satisfaire les revendications des travailleurs.

Sur ce point, d'autres agents enquêtés déclarent que les autorités sont de mauvaise foi et que les moyens financiers existent bel et bien à la Mairie pour satisfaire les justes revendications des travailleurs.

Il convient de noter que sur les 24 personnes interviewées plus de 50% pensent que les relations communicationnelles entre les acteurs ne sont pas bonnes. Ils affirment que plusieurs difficultés auraient pu trouver de solutions si ce problème de communication était résolu.

Les observations faites au cours des enquêtes et des sondages opérés sur le terrain attestent bien que le climat social à la Mairie de Cotonou est vicié. Là-dessus, 80% des agents affirment que ceci est dû à la mauvaise gestion des ressources humaines et financières et à l'absence d'interlocuteur valable.

Dans les deux chapitres qui suivent, nous nous efforcerons d'analyser les rapports entre les Agents Territoriaux et leur Employeur avant de proposer des solutions capables de restaurer à nouveau une ambiance cordiale dans l'Organisation.

CHAPITRE PREMIER

**Description et analyses des relations collectives
de travail à la Mairie de Cotonou**

Section I : Description des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou

Avec les premières élections communales et municipales qui se sont déroulées en décembre 2002, le Bénin a franchi un pas décisif dans le processus de réforme de l'Administration territoriale découlant de la démocratie prônée, par la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en février 1990.

Dans la présente section, nous présenterons les résultats de nos observations en ce qui concerne les relations quotidiennes de travail dans l'Administration de la Mairie dans un premier paragraphe et, dans un second paragraphe nous passerons en revue les causes des crises sociales à la Mairie de Cotonou.

Paragraphe 1 : Les rapports quotidiens entre les différents acteurs

Les relations collectives de travail font concourir plusieurs catégories distinctes de personnes dont le travailleur et l'employeur sont les deux principaux acteurs : le premier pour mener son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction du second qui peut être une personne physique ou morale, publique ou privée.

A – Les rapports entre la superstructure et les agents

La bonne marche et la prospérité de l'Organisation, restent la préoccupation des différents acteurs du monde du travail, tant la réalisation des objectifs concourt à la satisfaction des aspirations des uns et des autres.

A travers les deux points qui suivent, nous décrivons dans un premier temps, les rapports entre l'équipe dirigeante ayant à sa tête le Maire et les agents et dans un second temps, nous étudierons les rapports entre l'équipe municipale et les organisations syndicales.

1. La superstructure

La démocratisation au niveau local n'aura de sens que si elle est accompagnée d'une bonne gouvernance, ce qui exige une administration locale performante, conduite par des ressources humaines compétentes et attachées aux principes de rigueur, de probité et d'honnêteté dans l'exécution des tâches.

Les relations de travail que le Maire doit entretenir avec ses Agents sont régies par un arsenal de textes législatifs et réglementaires qui sont à la base même des rapports contractuels entre les agents et leurs employeurs. Ces textes régulent les rapports des différents acteurs dans l'Organisation, quand vient à naître un jour, des prétentions qui peuvent conduire à des conflits, des tensions.

Aux termes de la loi n° 97 – 029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin en son article 80 « Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi ».

Il découle des dispositions de cette loi que le Maire est l'Employeur des fonctionnaires territoriaux de Cotonou ; il est suppléé dans ses fonctions par le Secrétaire Général qui est «Le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au fonctionnement.» article 81 alinéa 3 de la loi 97 – 029 du 15 janvier 1999.

Pour accompagner la décentralisation, la Mission de Décentralisation (MD), chargée de définir les stratégies de mise en œuvre de la réforme de l'Administration territoriale au Bénin, après avoir élaboré un certain nombre de documents, a décidé de lancer des études, dont la finalité est de doter les Communes d'outils essentiels de gestion efficace des ressources humaines.

Les résultats de ces études ont permis à la superstructure de la Mairie de Cotonou de bâtir un organigramme, d'installer la technostructure, la base fonctionnelle de l'Organisation, en vue de la réalisation des objectifs de développement et de la modernisation de l'Administration locale.

Outre cet instrument, la superstructure dispose d'un arsenal juridique important qui permet de gérer efficacement les relations en milieu du travail. Il s'agit des textes législatifs et réglementaires.

1.1. Les textes législatifs

Comme toutes les autres branches de l'Administration publique, les activités de la Mairie de Cotonou, sont gouvernées par des textes législatifs dont la Constitution du 11 décembre 1990 constitue le summum.

Pour l'essentiel, les bases légales des compétences de la Commune se ramènent aux lois :

▣ Lois se rapportant aux relations du travail :

- loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, articles 30 et 31.
- loi n° 86-013 du 26 février 1986, portant Statut des Agents Permanents de l'Etat et la décision-loi n° 89-006 du 12 août 1989 modifiant et complétant la loi 86-013 du 26 février 1986 ;
- loi 86-014 du 26 septembre 1986, portant code des pensions civiles et militaires de retraite, amendée par la loi n° 2005 – 24 du 08 septembre 2005 qui la modifie et la complète ;
- loi n° 98-004 portant code du travail en République du Bénin ;
- loi n° 2007 – 02 portant modification des dispositions des articles 10, 89, 93, 94, 95, 101 de la loi n° 98-019 du 21 mars 2003 portant code de sécurité sociale en République du Bénin ;
- Ordonnance n° 80-6 du 11 février 1980, édictant les dispositions en vue de la répression disciplinaire des détournements et certaines infractions commis par les agents de l'Etat et les Employés des Collectivités ;
- les statuts particuliers ;
- la Convention collective Générale du travail.

▣ Lois se rapportant à la décentralisation

- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la 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° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des Communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail en République du Bénin ;
- et les décrets d'applications subséquentes.

En dehors de ce cadre législatif, la Commune est également régie par des dispositions réglementaires.

1.2. Les dispositions réglementaires

En dehors des lois susdites, il est mis à la disposition du Maire, d'autres moyens qui doivent réguler la vie des différents acteurs de l'Organisation. Il s'agit des décrets pris par le Président de la République du Bénin, en cas de difficulté ou d'ambiguïté dans le cadre de l'application des lois. Mais il importe de préciser que ces actes réglementaires ne doivent, en aucune de leurs dispositions, être contraires aux lois sur la décentralisation. Le cas échéant, ils pourraient être annulés dans le cadre du contrôle de tutelle par le Préfet du département.

Fort de cet arsenal juridique qui constitue le socle de la vie en entreprise, le Maire s'est fixé des objectifs qui se résument en ce slogan « Faire de Cotonou, la vitrine du Bénin ».

Cet objectif appelle de la part du Maire, une organisation parfaite de l'Administration locale dont les hommes notamment les agents sont les premiers maillons de la chaîne. Cette organisation devra se faire au plan administratif et social.

2. Au plan administratif

Les relations individuelles de travail entre le Maire et ses Agents reposent sur la loi N° 86-013 du 26 février 1986, portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat (APE) qui édicte en son article 1^{er} : « Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisées 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, des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices.» Par ailleurs, l'article 2 de la même loi dispose : « Les personnels des administrations, services et organismes mentionnés à l'article 1^{er} sont dénommés APE».

Il découle de cette loi que les agents territoriaux sont aussi des Agents Permanents de l'Etat (APE) ; par conséquent, l'Autorité locale face à l'absence d'un statut spécifique applicable aux agents des collectivités territoriales, dans maints domaines de ses relations avec ceux-ci est obligée d'appliquer ladite loi, ce qui appelle des deux acteurs un comportement.

Selon l'article 1^{er} du statut général des Agents Permanents de l'Etat (loi 83-013 du 26 février 1983), les Agents Permanents de l'Etat sont des personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie des Administrations publiques, des Services de l'Etat, des Collectivités locales et des Etablissements à caractère commercial.

Cette définition appelle à une réflexion juridique assise sur trois critères :

1. la permanence de l'emploi ;
2. la titularisation dans la hiérarchie administrative ;
3. la soumission à un statut.

2.1 De la permanence de l'emploi de l'Agent Permanent de l'Etat (APE)

L'emploi ici, est une notion fonctionnelle et budgétaire. Par conséquent, au point de vue fonctionnel, l'emploi est un poste auquel correspondent certaines attributions ou fonctions. L'emploi est alors un poste de travail ; il correspond aussi à la prévision budgétaire qui veut que la création d'un poste, comporte une autorisation de payer une rémunération à l'Agent recruté.

2.2 De la titularisation dans la hiérarchie administrative

La titularisation est l'acte juridique par lequel l'Agent Permanent de l'Etat (APE) qui est confirmé dans son corps, acquiert le droit aux avancements et est soumis à retenue pour pension. Elle n'est pas automatique en ce sens qu'elle est concédée par une commission paritaire, après étude d'un dossier.

2.3 De la soumission à un statut

A la différence des salariés du secteur privé, les Agents Permanents de l'Etat (APE) ont une situation définie non pas par un contrat, mais par un statut, acte unilatéral de la puissance publique qui le met dans une situation statutaire et réglementaire.

2.4 La gestion des ressources humaines

A l'instar des autres collectivités territoriales, la gestion des ressources humaines a constitué, de tout temps, pour les diverses administrations qui se sont succédées à Cotonou, une grande difficulté. Les différents responsables chargés de l'Administration locale n'ont pas eu pour ambition de promouvoir le personnel local.

Pendant longtemps, la carrière des agents a été gérée successivement par la Préfecture, la Direction du Personnel de l'Etat (DPE), et à Cotonou depuis 1999 par la Circonscription elle-même, sur recommandations de la Banque Mondiale dans le cadre du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD). (Arrêté N° 0071/MISAT/DC/SG/DPP/SA du 22 mars 1999, portant délégation aux chefs des Circonscriptions Urbaines de Cotonou, de Porto-Novo et Parakou, de la gestion du personnel de leurs Circonscriptions Administratives. Comme on peut le constater, la gestion des agents des collectivités locales s'est faite au gré de la politique des gouvernements qui se sont succédés.

2.4.1. Le recrutement

A la Mairie de Cotonou, l'entrée en fonction des agents se fait par un recrutement sommaire basé sur le népotisme et le clientélisme et ce, depuis la colonisation. La tradition a été gardée et entretenue.

En quatre ans de décentralisation, les recrutements qui ont été faits, n'ont pas tenu compte des procédures normales d'entrée dans la Fonction publique (loi N° 86-13 du 26 février 1986 article 11 et suivants). Les nouveaux Agents, par

miracle, apparaissent un matin et sont répartis à des postes, puis quelques mois après, selon l'importance de leur parrain, signe dans un premier temps un contrat de travail et plus tard, reçoivent leur acte de nomination souvent accompagné de celui de leur titularisation.

Pour une même promotion d'Agents, la signature d'un acte que ce soit pour le contrat de travail, la nomination ou la titularisation ne sortent pas selon le même rythme. Ainsi, des Agents ont vu leurs actes établis en moins de trois mois, sans avoir connu une période d'essai, alors que certains après deux, voire trois ans, n'ont pas encore vu sortir leur premier contrat.

2.4.2. Le plan de carrière

De façon formelle, il n'existe pas un plan de carrière pour les travailleurs de la Mairie. De la nomination à l'admission à la retraite, la carrière de l'Agent de la Mairie, connaît les variations qui se traduisent entre les deux pôles des vicissitudes et des joies du monde du travail. Il n'est pas rare de voir des Agents entrer en fonction comme Préposé des Services Administratifs (PSA) et d'en sortir au même grade, ou de servir dans un même service toute leur carrière durant.

Chaque Agent « se débrouille » pour se former. Malgré la présence des compétences à la Mairie, la gestion des ressources humaines continue de souffrir. En effet, l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) a formé tout récemment, pour le compte de la Mairie de Cotonou, trois cadres spécialisés dans la gestion des ressources humaines, qui sont utilisés dans d'autres services que ceux qui devraient être les leurs.

Un nouveau corps a été créé pour accueillir les cadres qui, ont perdu leur poste à l'avènement de la décentralisation. Il s'agit du corps des Assistants des Chefs d'Arrondissements ; un véritable fourre-tout pour plusieurs raisons :

- 1- il n'est pas prévu d'attributions précises pour ce poste ;
- 2- les Assistants des Chefs d'Arrondissement sont des Agents issus de toutes les catégories de l'Administration Publique.

Ici, il se pose aussi un problème de gestion des hommes. Le Chef Département est un Attaché des Services Administratifs, alors qu'il doit gérer des Administrateurs, parmi lesquels ceux qui ont plus de vingt cinq ans d'ancienneté que lui.

3 Au plan social

L'équipe municipale a, dès son entrée en fonction, poursuivi et achevé les travaux de construction du nouvel immeuble qui était en cours, pour améliorer le cadre de travail des Agents. Mais l'espace est devenu rapidement étroit, car le nombre des Agents s'est aussi rapidement accru.

L'espace santé s'est amélioré. En dehors du CNHU et de la clinique privée la Roseraie, les Agents bénéficient des services d'une deuxième clinique privée : Les Grâces.

A part le CNHU, le travailleur et sa famille, s'ils se présentent dans ces Centres de santé, sont dispensés des frais de consultation, d'analyses médicales et d'hospitalisations ; seuls les frais pharmaceutiques restent à leur charge.

Il était prévu la construction d'autres infrastructures pour la maintenance et le repos des Agents qui passent le temps de la pause de midi sur place. Il s'agit de la construction d'une cantine et de salle de bains. Ce projet n'a pas abouti.

La Mutuelle des Travailleurs dont la mise en place a commencé depuis 1997, n'a véritablement pas fonctionné, bien qu'il soit opéré un prélèvement de 2% chaque mois, sur le salaire des travailleurs mutualistes.

3.1 L'agent municipal

Depuis 21 ans, les Agents des Collectivités Locales ont été gérés sous le même régime juridique que ceux de l'Administration centrale. C'est la loi n°86-13 du 26 février 1986 en ses articles 1 et 2 qui leur a conféré ce statut.

Le projet de loi portant institution de la Fonction Publique Territoriale n'apportera pas un fait nouveau à la situation juridique des agents territoriaux, car la similitude qui lie les deux statuts est importante.

Par ailleurs, la loi 98-019 du 21 mars 2003 portant code de sécurité sociale en République du Bénin en ses articles 4, 5 et 6 exclue les Agents territoriaux de leur champ d'application tandis que la loi 86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite les y retient formellement en son article 1^{er}.

3.1.1. La population

La Population de la Mairie de Cotonou est passée depuis l'avènement de la décentralisation de 965 en 2002 à 1 290 en 2006 soit une augmentation de 74,80 % ; les charges salariales et leurs accessoires sont passées de 60 908 091 en 2003 à 99 080 308 en 2006 soit 61,47 % (voir tableau ci-dessous). Il faut souligner que des régularisations de situation sont en cours. L'effectif réel des agents est difficile à maîtriser malgré les divers contrôles sur pièces opérés pour déterminer l'importance numérique des agents. D'un mois à l'autre l'effectif des agents de la Mairie s'accroît.

**STATISTIQUE D'EVOLUTION DES EFFECTIFS
DE 2003 A 2006**

Année	Effectif Permanent	Charges salariales	Effectif contractuel	Charges salariales
2002	880	48 204 191	314	12 703 900
2003	916	55 535 478	382	18 095 162
2004	902	54 884 077	370	17 484 299
2005	945	67 485 778	205	15 035 392
2006	996	77 774 250	294	21 306 058

Source : SBC Mairie Cotonou 2006

La population se répartit en quatre catégories :

- Agent Permanent de l'Etat relevant du budget de l'Etat
- Agent Permanent de l'Etat relevant du budget de la Commune
- Agent contractuel de la Commune.

3.1.2 Des devoirs et droits des agents

Les Fonctionnaires territoriaux ainsi appelés ont des devoirs et droits. Ce sont les articles 41 à 51 de la loi n° 86-13 du 26 février 1986 qui édictent les devoirs et droits des APE.

a- Les devoirs de l'agent municipal

A l'instar des Agents de l'Administration centrale, les Agents territoriaux doivent assumer leurs fonctions dans le cadre des ordres de l'Autorité hiérarchique. Toute l'organisation administrative, étant fondée sur le principe hiérarchique et de l'obéissance de l'inférieur au supérieur.

Ces principes sont à la base de la bonne organisation de l'administration, en ce qu'ils garantissent les droits des Fonctionnaires. En raison donc des principes de l'obéissance et de la subordination qui découlent de celui de la hiérarchie, les ordres donnés par les supérieurs, sont répercutés sur l'ensemble des agents inférieurs, qui doivent les exécuter dans le respect des lois et règlements de la République. Le Fonctionnaire de l'Etat, durant toute sa carrière, doit assurer ses tâches en respectant les principes de l'administration (art 42). Son devoir de loyauté, lui interdit de révéler les faits et informations connus dans l'exercice de ses fonctions, de détourner et communiquer irrégulièrement des documents administratifs.

Par ailleurs, le Fonctionnaire doit faire abstraction de ses opinions personnelles dans l'exercice de ses fonctions, traiter tous les usagers de façon égale, quels qu'ils soient. Même en dehors du service, l'Agent doit se comporter de sorte à préserver l'image de l'Administration, en évitant toute inconduite.

b - Les droits de l'agent municipal

Les droits de l'Agent public découlent du Statut général des Agents Permanents de l'Etat. Ces droits ont trait à la rémunération, aux droits fondamentaux et à la protection du Fonctionnaire.

Le salaire est le prix de la prestation de service fournie par le Fonctionnaire. Il est complété par les accessoires telles que les allocations familiales, les indemnités et les primes. Dans l'Administration publique, les salaires et leurs accessoires sont fixés en fonction des diplômes de l'agent, de sa qualification professionnelle, des missions. Le salaire est mensuel et doit être payé huit jours au plus tard après la fin du mois y donnant droit. Il subit des abattements d'impôt et de cotisation de sécurité sociale ; au fur et à mesure du déroulement de sa carrière, le salaire du fonctionnaire connaît des évolutions du fait, des avancements d'échelon, d'échelle ou de catégorie.

L'Agent peut être promu sur la base de la notation. La notation comprend deux éléments essentiels, à savoir : une note chiffrée et une appréciation littérale, estimant la valeur professionnelle de l'Agent dans l'emploi qu'il occupe et son aptitude à exercer un emploi d'un grade supérieur.

En plus des droits précités, le Fonctionnaire a la liberté associative, d'adhérer ou non à une organisation syndicale, d'exercer son droit de grève dans les conditions fixées par la loi. Il a la liberté d'expression et de religion.

Pour finir, il faut signaler que les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions ou en dehors de celles-ci, bénéficient de la protection contre les menaces, outrages, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

c - Les motivations et les répressions disciplinaires

De mémoire d'homme, une seule fois les agents de Cotonou ont vu l'autorité locale primer un agent ; ce fut à la fête de fin d'année 2001. Les notations faites par les différents chefs à la fin de l'année ne servent qu'à calculer les primes de fin d'année. La répression des actes répréhensibles dans l'organisation sont rares bien que chaque jour il y ait des fautes professionnelles parfois même graves.

d - Le comportement de l'agent municipal

Les conditions de vie et de travail du personnel de l'Administration locale sont précaires et ne permettent pas de développer une culture d'entreprise qui conduit à l'amélioration continue des performances et la qualité des services attendus.

En effet, l'Administration locale est encore caractérisée par le manque d'infrastructures, l'insécurité des agents, le non respect des textes, le travail non organisé, la corruption, la lenteur dans l'exécution des tâches, la mauvaise collaboration, l'impunité.

Exerçant dans ce contexte, les agents municipaux cotois, ne connaissent pas véritablement leur rôle dans l'Organisation, ils n'ont pas toujours le souci d'accomplir avec probité leur mission. En observant leur comportement, leur réaction face aux règlements des problèmes d'ordre professionnel, on comprend facilement leur manque d'intérêt à la chose publique. De plus, on a observé que, hormis ceux qui sont dans les directions syndicales, plus de 65 % des agents ne font pas la distinction entre les différentes branches syndicales en présence ; ainsi, ils répondent sans discernement à l'appel de n'importe laquelle des associations qui convie à un mouvement de protestation.

Dans les Bureaux d'Arrondissements, la situation s'est aussi dégradée. L'accueil des clients a aussi pris un coup. La satisfaction des usagers par rapport aux prestations fournies n'est pas toujours à la hauteur des attentes.

La période révolutionnaire, a aussi influencé les habitudes du Fonctionnaire béninois. En effet, le Parti Etat a largement dominé le système administratif dans tous ses compartiments. La méconnaissance des règles qui gouvernent la gestion des ressources humaines, a conduit à une croissance rapide et exagérée du personnel de l'Etat, tant dans l'administration centrale que dans l'administration locale. Les règles d'entrée dans la fonction publique ont été galvaudées ; bon nombre d'agents sont entrés dans l'administration publique comme dans une fête foraine.

Même si la fin de la période révolutionnaire a servi aux six ex-districts de Cotonou de l'époque, à insuffler une nouvelle dynamique à leur personnel, il n'en demeure pas moins que, les autres maux dont toutes les administrations locales souffrent, demeurent surtout du point de vue de la qualité des agents.

B – Les rapports entre la superstructure et les organisations syndicales

Le monde du travail met en relation deux catégories de personnes : l'Employeur et le travailleur. Dans le cadre de cette étude, l'employeur c'est le

Maire. (loi 97-029 du 15 janvier 1999 art 80). C'est donc lui, qui est chargé d'assurer la gestion du personnel.

1. La superstructure

On sait qu'une bonne gestion des ressources humaines appelle d'abord, la capacité managériale du leader qui se décline en ces trois points :

- des ressources humaines compétentes, en nombre suffisant, disponibles, qualifiées et motivées par rapport aux objectifs à atteindre ;
- la conception et la mise en œuvre d'outils adéquats de prise de décisions, de mise en œuvre des décisions et de suivi des résultats obtenus ;
- la conception et la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des performances en fonction de l'expérience du passé, des opportunités et des menaces de l'environnement¹.

Il découle de ces trois points que l'entreprise ou l'administration est une entité bien organisée, où travaille un groupe de personnes, de façon habituelle, sous une même autorité qui en assure la direction.

L'employeur qui représente la superstructure assure l'organisation du travail, en exprimant la façon dont il souhaite que le travail soit exécuté. Pour cela, il définit ses objectifs, dresse le plan d'action, conduit tout le travail dans l'organisation. Il y met les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs et assure le paiement des émoluments liés aux fonctions du travailleur.

Le travailleur adhère à cette politique en y apportant son savoir-faire et son savoir-être ; l'employeur et ses salariés trouvent chacun leur compte, dans la bonne marche et la prospérité de l'Organisation.

Si l'employeur et ses salariés trouvent chacun, leur compte dans la bonne marche et la prospérité de l'Entreprise, il reste qu'ils ont, par ailleurs, des intérêts distincts et parfois divergents, ce qui peut conduire à des tensions sociales. La bonne administration d'une Organisation consiste à prévenir ou à gérer sagement celles-ci.

A la Mairie de Cotonou, après la fête du 1^{er} mai 2003, la première sous la décentralisation, les organisations syndicales ont déposé leurs cahiers de doléances.

Pour l'étude de ces doléances, l'employeur à travers son service chargé de la gestion des ressources humaines, a mis sur pied une commission. Celle-ci ne s'est pas réunie et les préoccupations des travailleurs ont été rapidement oubliées. Cette expérience a été suivie d'autres faits qui n'ont pas servi à rapprocher les parties, mais plutôt à vicier les rapports. En somme, la superstructure n'a pas su gérer le changement.

Par ailleurs, certains facteurs tels que : la politique de gestion des ressources humaines, la répartition des avantages, la politisation de l'administration, ont conduit à des frustrations au sein des travailleurs. Le malaise s'est alors généralisé. Face à cette situation, comment se sont comportées les trois organisations syndicales ?

¹ Guide d'exercice de la bonne gouvernance locale CIRI 5 février 2001

2. Les organisations syndicales

La loi reconnaît aux travailleurs l'exercice du droit syndical dans les unités de production (article 48 de la loi n°86-013 du 26 février 1986). Ils exercent ce droit dans le sens strict de la loi, car le Fonctionnaire étant au service du public, sa prestation ne doit souffrir d'aucune discontinuité. C'est d'ailleurs pourquoi bien qu'existant et reconnu par le législateur, le droit de grève dans la fonction publique est strictement réglementé. Dans ce cadre situé par la loi, la Mairie de Cotonou a aussi, à l'instar des services publics, ses structures syndicales.

2.1 Présentation des organisations syndicales

Au total, trois associations syndicales animent la vie professionnelle des agents locaux de la Mairie de Cotonou. Il s'agit de :

▣ Le Syndicat National des agents des collectivités du Bénin (SYNACOB)

La plus vieille des organisations syndicales de la Mairie de Cotonou est le SYNACOB. Né sous la révolution, il a, à l'instar des autres organisations de cette époque, évolué avec l'Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB) et reste encore affilié à cette fédération. Depuis 1990, il s'est affaibli à cause de la désaffection de la plupart de ses membres. En effet, l'arrivée dans l'administration locale de jeunes Agents, en 1984, a changé le vrai visage de l'organisation. C'est ainsi qu'à la suite des contradictions qui sont nées entre les membres du bureau du SYNACOB en 1991, le Syndicat des Travailleurs des Collectivités Locales de l'Atlantique (SYNTRACOLD-ATL) est née ; porté par un groupe de jeunes, le nouveau syndicat devait étendre rapidement ses actions, dans tout le département de l'Atlantique.

Les actions courageuses qu'a conduit le bureau de ce syndicat lui ont valu la confiance de l'ensemble des agents. La section de la Circonscription Urbaine de Cotonou a été d'ailleurs très offensive, dans les luttes, tant ceux qui composaient son bureau avaient une vision claire des préoccupations des agents. Malgré ces prouesses, le nouveau syndicat a connu, quelques années plus tard, des difficultés qui ont conduit à sa division en deux branches syndicales. A l'insu de tous, la cohésion de l'association, s'est petit à petit effritée et conduit à la cassure de 1998 qui a vu naître sous les cendres du SYNTRACOLD, en mai 2001, deux nouvelles Associations syndicales : le Syndicat National des Travailleurs de l'Administration Territoriale (SYNATRAT-BENIN) et le Syndicat des Agents Territoriaux du Littoral (SYNATEL).

▣ Le Syndicat National des Travailleurs de l'Administration Territoriale (SYNATRAT)

Le SYNATRAT, la première branche de cette division compte aujourd'hui environ cent (100) adhérents. On ne voit ces actions qu'à la célébration des fêtes du travail, à la présentation des cahiers de doléances. Plus proche de l'administration locale, il prône un syndicalisme de participation.

▣ Le Syndicat des Agents Territoriaux du Littoral (SYNATEL)

Quant aux SYNATEL qui est la seconde branche du Syntracold Atlantique, il jouit d'une bonne cote de popularité, au sein de la masse des travailleurs et inspire le respect. Le SYNATEL a été à l'avant-garde de toutes les luttes, le détonateur des actions syndicales à la Mairie de cotonou. Il compte en son sein,

plus de six cent (600) adhérents actifs et des sections dans toutes les structures administratives de la mairie, ainsi que des services déconcentrés, où travaillent les agents territoriaux de la ville. Ce syndicat dispose d'une section à la Préfecture de Cotonou.

▣ Autres organisations

En dehors de ces trois structures de représentants de travailleurs, on a vu naître depuis quelque temps, un regroupement d'agents contractuels ; leur action proche du SYNATRAT sur le terrain est plutôt politique. Quant à l'association de cadres qui a vu le jour en fin 2002, elle est morte avant même l'avènement de la décentralisation. La mutuelle des travailleurs créée en 1998, n'a pas véritablement fonctionné.

2.2. Le fonctionnement des structures syndicales

Les travailleurs ont la faculté d'adhérer à un syndicat et au syndicat de leur choix, s'il en existe plusieurs. Ils ont aussi la faculté de ne pas adhérer ou de s'y retirer. Ainsi, tout salarié conserve le droit de présenter personnellement ses réclamations à l'employeur, mais souvent, les agents préfèrent se confier aux structures syndicales ; la mauvaise connaissance de leurs droits et devoirs, conduit aussi, les travailleurs à rechercher l'appui de la structure syndicale, qu'ils pensent être proche de leurs aspirations. C'est donc les structures syndicales qui :

- présentent à l'employeur (le Maire), les réclamations individuelles ou collectives du Personnel en ce qui concerne les conditions de travail, les rémunérations et autres avantages ;
- suggèrent au Maire ce qu'elles pensent être une meilleure organisation sociale et économique pour l'Administration locale.

Groupe de pression depuis 1990, les syndicats de diverses branches d'activités, ont joué un grand rôle dans la vie de la Nation, tant sur le plan social que sur le plan politique.

Depuis 2004, les trois structures syndicales ont face à leur nouvel employeur fait bloc commun. La fébrilité des actions qui ont suivi cette union des trois organisations syndicales, a forcé les autorités municipales à changer de tactique de lutte. En effet, se retrouvant face à ce bloc, la superstructure a prouvé le besoin de mettre sur pied une commission chargée d'étudier les doléances présentées par les syndicalistes.

Depuis 2003, huit cahiers de doléances ont été déposés à l'autorité locale par les trois entités syndicales, deux protocoles ont été signés, trois grèves et deux sit-in ont eu lieu en raison de la rupture des négociations, et des conférences de presse ont été faites, pour informer l'opinion publique sur les causes des remous à la Mairie de Cotonou.

Pour chacune des parties, il s'est agi de mettre en place une stratégie de lutte pour affronter l'autre partie. Face aux différents problèmes qui se posent à chacun des partenaires sociaux, quelles sont les stratégies qui ont été mises en place ?

Paragraphe 2 : La gestion des crises sociales à la Mairie de Cotonou

Les relations collectives de travail, portent en elles-mêmes le germe des conflits du travail, du fait de la divergence des intérêts des parties. Ces divergences conduisent à des conflits que l'on peut éviter en les prévenant, ou au contraire en cas de leur survenance être en mesure de les gérer. Pour ce faire, le législateur a prévu un arsenal juridique qui régule la vie dans le monde du travail.

A - Le comportement des membres de la superstructure

Pendant bien longtemps, les membres de la superstructure n'ont pas pris au sérieux, les revendications et la position des Représentants des travailleurs. C'est la période qu'il convient d'appeler le temps de l'observation. C'est le SYNATEL qui a déclenché la première grève de l'ère de la décentralisation à la Mairie de Cotonou après plusieurs motions de grève. Il devait être rejoint par la coalition SYNACOB-SYNATRAT.

1. La gestion du changement

En psychopédagogie, on dit que les adultes sont réfractaires au changement. C'est pourquoi, toute mutation qui intervient dans la société, est souvent source de conflit. Le passage de l'état d'administration déconcentrée à l'état d'administration décentralisée ne s'est pas opéré sans heurts à la Mairie de Cotonou.

Le principal agent du changement que sont les agents territoriaux de Cotonou a vécu ce processus comme une épreuve. Les changements apportés par la nouvelle équipe pour la gestion de l'Administration locale n'ont pas été acceptés par tous. Les Agents ont opposé une résistance qui a été mal négociée par l'autorité. La méfiance des nouvelles autorités qui ont hérité du passé des circonscriptions, n'a pas mis en confiance les travailleurs et par conséquent a creusé un grand fossé entre les deux acteurs. Au lieu que sa volonté politique l'amène à convaincre et inviter les agents à une collaboration en faisant recours aux sciences de comportement qui est une méthodologie scientifique basée sur les acquis à la fois de la sociologie et de la psychologie, elle a choisi la voie des sentiments.

2. Les négociations

C'est le syndicat qui en déposant le préavis d'un mouvement revendicatif, crée l'obligation de négocier. Il appartient donc à l'administration de convoquer dans le délai de préavis, le ou les syndicat(s) auteur(s) de l'action en préparation.

Face aux menaces répétées des organisations syndicales, les membres de la technocratie réunis en Comité des directeurs décidèrent de rencontrer les Représentants des travailleurs. Au cours de cette première rencontre, les parties n'ont pas pu s'entendre sur la procédure à suivre pour les débats. De plus, tous les membres de la délégation n'étaient pas présents à la rencontre. Ce fut la même chose pour les autres rencontres.

Les syndicalistes décidèrent de négocier directement avec le Maire lui-même. Ces menaces sont pour eux comme une stratégie de lutte, puisqu'ils finissent toujours par retourner à la table de négociation.

Les rencontres, au lieu d'améliorer la qualité des relations, les détérioraient. Il faut noter que la présence des représentants de deux directions était nécessaire pour la résolution des 80% des problèmes posés par les travailleurs et leurs représentants. Il s'agit de la Direction de Services Administratifs et Juridiques chargée de la gestion du personnel et la Direction des Services Economiques et Financiers chargée de la gestion des salaires et avantages financiers des travailleurs.

C'est pourquoi, seules les réunions où ces deux directions étaient représentées au plus haut niveau, soit par les Chefs de département ou les Directeurs ont fait avancer les négociations qui ont porté des fruits. Mais ces gains de temps et d'acquets étaient souvent remis en cause aux prochaines rencontres, parce que les représentants de la superstructure n'étaient plus les mêmes. Les représentants de l'administration variaient par leur présence et leurs propos.

Au total, les promesses faites n'étaient pas respectées et mieux, elles ne remontaient pas au chef de l'Administration. Devant cette situation, comment se sont comportées les organisations syndicales ?

B - Le comportement des organisations syndicales

Les Syndicats ont été de tout temps un moyen de pression pour les travailleurs. Depuis l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation, les travailleurs qui ont recouvré leur liberté, mettent en oeuvre tous les moyens traditionnels qui sont à leur portée pour revendiquer leurs droits. L'Administration publique est la plus touchée par le phénomène. Ainsi, marches de protestation, sit-in et grèves sont le lot quotidien de l'Administration publique. Malgré cette intense activité, il convient de souligner la fragilité des associations syndicales sur le plan organisationnel. Le manque de moyens propres les conduit souvent à faire recours à leur employer pour résoudre des problèmes de la vie de leur association ; ceci pose le problème de leur indépendance réelle.

1. Le contenu des revendications

Dans leurs grandes lignes, les instruments ou supports qui portent les revendications des travailleurs cahiers de doléances, plate forme de revendications, protocoles d'accord etc., retracent les grands points de divergence ou de convergence des parties. (Voir tableau des revendications en annexe 3)

2. Les négociations

Les malentendus avec les membres de l'Administration, les promesses mal tenues, ont conduit les représentants syndicaux à conclure à la mauvaise foi de ceux-ci. Les réactions n'ont pas tardé à faire jour. Les positions des syndicalistes se sont endurcies, devant la menace des autorités locales à mater toute grève.

Les travailleurs profitaient de chaque occasion de négociation pour affûter leurs armes. Les principales stratégies utilisées par les syndicalistes étaient l'infiltration, les menaces de grève, le refus de négocier avec toutes autres personnes que le Maire, le dilemme, la persuasion.

Il importe de souligner que contrairement à l'administration locale, les membres des organisations syndicales ont été très stables, tant du point de vue de leur position, les personnes chargées de négocier et les techniques de

négociation. On a observé une sérénité en leur sein au cours des négociations. Ils étaient assidus aux rencontres, rappelaient les points discutés aux séances précédentes, les points d'accord et ceux qui n'ont pas rencontré l'assentiment des parties. Avant toutes les réunions, ils avaient une rencontre préalable pour arrêter leur stratégie de négociation, pendant que les Représentants de l'Administration allaient en rang dispersé, imbu de leur pouvoir de supériorité. Dans ces conditions, les résultats des négociations étaient maigres et n'arrivaient pas à apaiser les ardeurs des groupements syndicaux.

Il est significatif de relever que la situation des Agents des Collectivités Locales de Cotonou est meilleure à celles des autres Communes. Alors on est tenté de se demander quels sont les points de divergence qui ont conduit aux tensions observées ces derniers temps à la Mairie de Cotonou ?

Revendications d'ordre social, interférence politique ou agitation tout simplement ? Pour mieux comprendre la situation, nous analyserons les problèmes liés à la gestion administrative et financière de la Mairie de Cotonou, à travers la section qui suit.

Section II : Analyse des problèmes expliquant le climat conflictuel des rapports entre les différents Acteurs

En gestion des ressources humaines, une rapide adaptation doit être une préoccupation majeure des organisations (Mairie). Cette adaptation implique intelligence, esprit d'initiative, aptitude à communiquer et à négocier, une vue futuriste de la structure.

Dans les deux parties qui seront développés par la suite, nous analyserons dans un premier paragraphe les problèmes liés à la gestion administrative et financière et dans le deuxième paragraphe, nous aborderons les procédures adoptées par les acteurs dans la recherche de solutions aux problèmes posés. Cette analyse se fera à travers les structures concernées par ce travail en l'occurrence le SRHF et le SBC.

PARAGRAPHE 1 : Les problèmes liés à la gestion administrative et financière

A la Mairie de Cotonou, les activités administratives et financières sont gérées par deux directions distinctes : la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) et la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF). Ce sont ces deux directions qui sont chargées de coordonner les affaires liées à la gestion des ressources humaines. Quels rôles jouent-elles dans la réalisation des objectifs du Maire pour la satisfaction des revendications des travailleurs ?

A – Analyse des problèmes liés à la gestion administrative

L'ensemble des activités de service public, exercé par la Commune de Cotonou en sa qualité de personne publique doit obéir à certains grands principes qui ne doivent pas rester inconnus du Maire ni du conseiller communal, encore moins de son personnel. Il s'agit des principes d'égalité des citoyens, de neutralité, de légalité et de continuité².

² La Charte de la Fonction Publique en Afrique 5 février 2001 page 3 CAFRAD

En dehors de ces principes cardinaux qui constituent le fondement du service public, il est important que tous les acteurs de la vie de la cité s'approprient les lois et règlements qui régulent la gestion des services publics, ce qui réduirait les risques d'abus et d'arbitraire administratifs. Il s'agira ici des problèmes qui sont liés à la gestion des relations individuelles et collectives de travail.

Puisqu'il s'agit des relations collectives de travail, nous nous intéresserons dans un premier temps à la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) et plus particulièrement à l'une des entités qui la compose : le Service des Ressources Humaines et de la Formation et dans un second temps à la Direction des Services Economiques et Financiers à travers son Service du Budget et de la Comptabilité.

1. Le Service des Ressources Humaines et de la Formation (SRHF)

Le Service des Ressources Humaines et de la Formation (SRHF) est chargé de gérer la carrière de l'agent de la Mairie, de la nomination à son admission à faire valoir ses droits à la retraite ; il gère la carrière d'une population de plus de 1 000 agents.

1.1. Attributions, organisation et fonctionnement du Service des Ressources Humaines et de la Formation

1.1.1. Attributions du SRHF

La gestion des ressources humaines, nous l'avons souligné plus haut, appelle des compétences, une capacité d'adaptation que tout dirigeant apporte à l'Organisation pour sa survie. Ainsi il s'agit :

- d'attribuer à l'organisation le nombre suffisant de salariés qui possèdent la compétence pour le travail à effectuer ;
- d'élaborer un programme de relève, le soutien à la gestion de la carrière ;
- de former en tant qu'outil de développement et de gestion des compétences à un rôle stratégique pour l'organisation ;
- de motiver et satisfaire les salariés dans plusieurs domaines que sont :

- la rémunération : l'accent est mis sur l'élaboration de la performance des salariés, sur l'analyse des emplois et la rémunération au mérite pour établir un taux de salaire juste et compétitif ;

- d'insister sur la communication avec les salariés et sur les rencontres plus fréquentes entre employeur et les Représentants des salariés ;
- de penser à la santé et la sécurité au travail, de sorte à réduire les accidents de travail ;
- d'être efficace pour conduire tous les objectifs qui convergent vers une plus grande efficacité de l'organisation et des salariés. Cette efficacité passe par plusieurs éléments comme :

- l'acquisition et la conservation des ressources humaines qualifiées ;
- l'atteinte d'un haut niveau de performance ;
- la qualité de vie au travail qui contribue à la satisfaction au travail et dans le respect des lois et règlements qui rendent l'emploi équitable.

Ainsi, si l'efficacité est assumée parallèlement à la rentabilité, elle offrira la possibilité d'une longue vie à l'organisation.

1.1.2. Organisation du SRHF

Le Service des Ressources Humaines et de la Formation est subdivisé en division et section, deux composantes qui existent dans toutes les directions, mais qui ne sont pas expressément inscrites dans l'organigramme de la Mairie.

Le Service des Ressources Humaines et de la Formation comprend :

- le Secrétariat du service
- la Division de l'Emploi et de la Protection sociale
- la Division de la Carrière et de la Formation
- la Division de Rémunération et de la Solde.

1.1.3 Fonctionnement du SRHF

Le Service des Ressources Humaines et de la Formation placé dans le Département des Services Administratifs, joue un grand rôle dans la mise en œuvre de la politique des relations individuelles et collectives de travail dans l'administration locale de Cotonou.

En temps normal, l'entrée, le séjour et la sortie de la Fonction territoriale doivent obéir, en attendant s'il y a lieu, un statut des agents de la Fonction publique territoriale, aux mêmes règles que la Fonction publique de l'Etat.

2. La gestion des ressources humaines

Le capital humain que constituent les ressources humaines de la mairie de Cotonou est estimé à plus de 1 000 agents. Ce Personnel vieillissant connaît depuis huit ans, un départ annuel à la retraite d'environ 30 agents issus surtout du corps des Préposés des Services Administratifs (PSA).

STATISTIQUE DES SORTIES D'EMPLOI DES AGENTS DE LA MAIRIE DE 2004 A 2007

Année	Effectif	Observations
2004	38	Certains agents qui sont supposés partir en 2006 ont été rappelés.
2005	35	
2006	34	
Total	140	

Source : SBC Mairie Cotonou 2006

Dans dix ans, on assistera au départ de toute l'ancienne garde, qui constitue l'expérience et la mémoire des Collectivités locales. Il faut donc préparer la relève, si l'on ne veut pas se retrouver dans la situation d'une administration qui aura perdu sa mémoire.

Ces mutations ont concouru à la dégression au sein de la population des travailleurs. Elles ont modifié la pyramide du personnel, qui était très étalée à la base et effilée au sommet.

Les départs ne posent pas fondamentalement le problème d'un besoin en personnel, mais plutôt celui d'une évaluation sérieuse du personnel existant, d'un dysfonctionnement dans la répartition par poste des agents, surtout si l'on sait que

des agents, n'ont pas de poste. Par ailleurs, on constate une pléthore d'agents. Certains partagent les mêmes attributions.

ETAT DU PERSONNEL DE LA MAIRIE DE COTONOU

Catégories	Personnel Municipal	Personnel contractuel	Personnel de l'Etat ³	Total Effectif
A	39	35	13	74
B	50	87	2	137
C	62	69	0	131
D	374	77	3	451
E	138	38	0	176
Total	663	306	18	969
Taux	68%	32%	-	100%

Source : SRHF Mairie Cotonou 15/03/2006

2.1. L'organigramme

L'organigramme élaboré par la nouvelle équipe, fait ressortir de nouveaux services spécifiques créés pour l'exécution des tâches relevant des compétences de la Commune en tant que Collectivité décentralisée. Pourvoir à tous les postes de cet organigramme est peut-être une nécessité compte tenu des obligations de résultats des Elus locaux, mais il va falloir tenir compte des facultés financières de l'Organisation. En effet, la mise en œuvre d'un tel organigramme pose dans l'immédiat des difficultés d'ordre financier et matériel.

La mise en oeuvre du nouvel organigramme a posé plus de problèmes qu'il n'en a résolu ; il comporte un grand nombre de services non indispensables, avec un manque d'harmonie dans le fonctionnement de ceux-ci, et une mauvaise gestion des ressources humaines disponibles.

2.2. La gestion de la carrière des agents

L'entrée en fonction de nouveaux agents à la Mairie n'obéit à aucune règle particulière nous l'avions signalé plus haut. Le clientélisme et le népotisme ont pris le pas sur le réalisme et conduit à la marginalisation des anciens agents au profit de nouveaux.

A la Mairie de Cotonou, tout agent qui entre en fonction est appelé « contractuel » et classé selon son diplôme dans un cadre de la Convention Collective du Travail. Ce traitement lui donne un salaire largement au dessus de ce qu'il devait percevoir en tant qu'agent de l'Etat. Dans cette position, l'Agent se sent frustré dès que l'administration locale décide de régulariser sa situation en le nommant dans un cadre du statut des agents permanents. Cette tradition qui a cours dans l'administration locale de Cotonou sous les Circonscriptions urbaines, leur a survécu.

Par ailleurs, aucun critère régulier ne détermine le délai entre l'arrivée de l'Agent dans la Fonction publique locale de Cotonou et le temps où il sera nommé et titularisé dans un corps de l'administration locale.

Pour accompagner cette mission à lui confiée par le Maire, et surtout la réussir, ce service devait allier les grands principes de gestion des ressources

³ Le personnel de l'Etat central détaché à la Mairie n'est pas pris en compte dans ces statistiques

humaines, aux réalités de son environnement externe et interne. Il s'agit surtout de sélectionner les meilleurs outils de gestion des ressources humaines comme la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC), qui englobe le recrutement, la formation, les carrières, les licenciements, l'organisation du travail.

La gestion de la carrière des travailleurs de la Mairie reste empirique. La décentralisation, qui devrait insuffler une nouvelle dynamique à l'administration locale, pour améliorer les conditions de vie et de travail des agents territoriaux, n'a pas pu apporter le renouveau attendu dans les relations individuelles de travail. Après cinq ans de décentralisation, il n'existe pas encore un plan de carrière formel pour les agents de la Mairie. En ce qui concerne, les avancements, les reclassements et les promotions, il faut noter que tous les agents sont normalement reclassés, promus et avancés conformément aux dispositions de la loi 086-013 du février 1986. En comparant la situation sociale des agents municipaux de Cotonou, avec celle de leurs homologues des autres communes, on remarque un mieux-être qui découle des facteurs que sont :

- la pression des syndicats : en effet, chaque point accordé aux Fonctionnaires de l'Etat central appelle de nouvelles revendications de la part des organisations syndicales de la Mairie de Cotonou. Cette pression a permis aux travailleurs de s'assurer un avantage certain, sur les agents territoriaux des autres communes.
- l'existence de moyens financiers : à Cotonou, même si les ressources financières ne suffisent pas à réaliser tous les projets, elles permettent de subvenir aux besoins incompressibles des travailleurs et même à se permettre un certain luxe, que les autres communes ne peuvent s'octroyer. Il s'agit par exemple de la prime de transport et des soins médicaux.

2.3. Le personnel du SRHF

Le personnel chargé de diriger le service des ressources humaines composé à 99 % de jeunes agents, ne possède pas l'expérience nécessaire à l'exercice de la mission qui lui est confiée. Il faut donc recourir au service des personnes ressources pour les travaux de reclassement, d'avancement et de la promotion. Même la gestion quotidienne : les départs en congé, les affectations d'un poste à un autre, les nominations sont un problème.

3. Les moyens de travail

Le cadre de travail s'est amélioré, par la mise en service de nouveaux locaux et l'ameublement de ceux-ci. Les fournitures de bureau constituent une denrée rare que les agents quémandent ou achètent par leurs propres moyens.

Depuis 2003, la Mairie a acquis beaucoup de micro-ordinateurs, plusieurs copieurs, en somme un matériel important, mais le grand problème qui se pose, est la maintenance de ce moyen moderne de travail et surtout l'approvisionnement en consommables informatiques. L'installation de l'Internet reste l'apanage de quelques directeurs.

4. La communication dans l'Organisation

La communication dans l'Organisation, joue un rôle de premier plan. C'est elle qui permet au Maire de mettre ses collaborateurs au courant des directives et des priorités du Conseil municipal tant politiques qu'administratifs, ceci pour leur

permettre de répondre aux exigences de leurs fonctions quotidiennes et servir les citoyens.

Ils ne sont pas nombreux les agents territoriaux qui connaissent les objectifs de développement de la Mairie. Près de 80% des agents ignorent jusqu'aux règles de fonctionnement de leur Administration. Ils sont exclus des champs de communication à la Mairie de Cotonou. Il n'existe pas de tableau d'affichage. Les boîtes de suggestions placées à deux endroits du siège de la Mairie, n'ont presque jamais été utilisées par les agents. Ce manque de communication a d'ailleurs entraîné beaucoup d'incompréhension, source de nombreux conflits.

Les agents n'ont pas de contact avec le Maire ; ce sont les Chefs de service qui recueillent leurs doléances et les transmettent aux Chefs départements et Directeurs. En cinq années de décentralisation, la superstructure a rencontré une seule fois le personnel et ce, après le boycott de la fête du 1^{er} mai 2007.

La communication descendante, c'est-à-dire celle qui porte l'information provenant des autorités vers les agents existe, mais est mal utilisée. Un message qui appelle les travailleurs à une réunion, une manifestation ou qui transmet une instruction, arrive souvent très tard ou n'arrive pas du tout, pénalisant ainsi l'agent. Quant à la communication ascendante, qui est celle qui porte l'information provenant des travailleurs vers l'autorité, elle se traduit surtout par des manifestations sourdes. En ce qui concerne la communication horizontale, qui met en relation les agents de même niveau hiérarchique, il convient de signaler qu'il y a un climat de suspicion quasi permanente entre les agents de la Mairie de Cotonou.

En sorte, il n'y a jamais eu des canaux formels pour permettre à la superstructure de communiquer avec la base opérationnelle, de lui expliquer ses difficultés, de l'écouter. Généralement, la plupart des agents ont les informations dans la rue.

Ce dysfonctionnement a conduit aux crises observées par la suite, et n'a pas rencontré une communication de crise digne de ce nom, pour endiguer les conflits.

B. Analyse des problèmes liés à la gestion financière

La loi n° 98-007 du 15 janvier 1995 portant régime financier des communes en République du Bénin dispose en son article 1^{er} : « sous réserve des droits et charges de l'Etat, et en vue de favoriser le développement à la base, la commune, la collectivité décentralisée, jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ».

La jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière est soumise aux conditions déterminées par la loi et au contrôle de l'autorité de tutelle. Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre qui est l'acte par lequel sont prévues et autorisées ses recettes et ses dépenses annuelles.

Pour offrir aux populations un service de qualité et pour promouvoir le développement à la base, le Maire doit chaque année soumettre son budget après son élaboration par ses services techniques au vote du conseil municipal et à

l'approbation du Préfet de Département, autorité de tutelle représentant du Gouvernement. A la Mairie de Cotonou, le portefeuille des finances est logé à la Direction des Services Economiques et Financiers. Comme l'indique l'organigramme dont nous avons précédemment parlé, il comprend deux départements et sept services.

Il s'agit ici des services de recettes et de dépenses, qui ont pour mission de mobiliser les recettes et de les répartir selon les charges de la commune.

Cette direction paraît la plus structurée par son organisation. Elle dispose d'un manuel de procédure, d'un comité de direction qui se réunit tous les mercredis. Au niveau des services, la réunion hebdomadaire des agents est tenue, ceci pour préparer la grande réunion de mercredi. Nous nous intéresserons particulièrement ici, au Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) qui est comme un maillon fondamental dans la chaîne de satisfaction des revendications des travailleurs pour le maintien de la paix sociale dans l'Organisation.

1. Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Le Maire est l'Ordonnateur principal du budget de la Commune. Il a le pouvoir exclusif d'effectuer les dépenses de la Commune et de recouvrer les recettes. Il peut déléguer ce pouvoir à un ou plusieurs Adjoints qui le remplacent en cas d'absence ou d'empêchement. A la Mairie de Cotonou, c'est le premier adjoint qui exerce cette délégation de pouvoir. A travers le Service du Budget et de la Comptabilité, le Maire ou l'Ordonnateur délégué, va exécuter le budget dans la limite des crédits qui sont prévus et pour l'objet dûment précisé dans ledit budget, sauf dans les cas d'exception des transferts et des virements de crédits.

Pour ce faire et en vue de financer le développement municipal conformément à la politique du Maire, depuis 2003, le SBC élabore le budget communal et l'exécute.

1.1. Attributions, Organisation et fonctionnement du SBC

L'exercice du pouvoir du Maire en tant qu'Ordonnateur se traduit par la création d'un service financier et la nomination du Chef de ce service, ici le Chef du Service du Budget et de la Comptabilité. Le Receveur Percepteur, comptable public, est son conseiller.

1.1.1. Attributions du SBC

Le SBC a pour attributions :

- élaborer et d'exécuter le budget de la commune (budget primitif et collectif) ;
- élaborer le plan de trésorerie ;
- élaborer le compte administratif ;
- gérer le patrimoine mobilier et immobilier de la commune ;
- conseiller le Maire pour la mise en place d'une politique budgétaire.
- Il a en partage avec le SRHF de la Direction des Services Administratifs et Juridiques, certaines attributions. Ces attributions concernent surtout la gestion de la situation sociale des Agents territoriaux.

1.1.2. Organisation du SBC

Pour assurer ces attributions, il se base sur une organisation qui comprend :

- un Secrétariat
- une Division de la Préparation du Budget
- une Division de l'Exécution du Budget
- une Division de la Gestion du Matériel.

C'est donc sur cette structuration que repose tout le travail qui s'opère au Service du Budget et de la Comptabilité, à travers les points suivants :

1.1.3. Fonctionnement du SBC

▣ L'élaboration du budget

L'élaboration du projet du budget comprend généralement des dispositions relatives aux ressources (impôts directs et indirects et taxes assimilées) et les dispositions relatives aux charges (les services votés et les mesures nouvelles).

Les informations nécessaires à l'élaboration du projet de budget sont fournies d'une part par la Direction Départementale des impôts, la Régie Principale des Recettes de la Mairie, la Recette Perception etc. En ce qui concerne les recettes et d'autre part, par les services utilisateurs des crédits qui expriment leurs besoins à travers les propositions de dépenses. Il s'agit ici des différentes Directions de la Mairie et des Services déconcentrés de l'Etat tels que les Circonscriptions scolaires, les Centres de santé, les Commissariats de police et autres services.

La Division de l'Elaboration du Budget combine les informations recueillies et élabore l'avant projet de budget, suivant les autres étapes que sont :

- l'arbitrage budgétaire au niveau du Comité de direction ;
 - la conférence budgétaire ;
- ensuite interviennent :
- la session budgétaire pour le vote par le Conseil Municipal et
 - l'approbation du budget par l'Autorité de tutelle (le Préfet).

L'élaboration du budget à la Mairie de Cotonou en plus des principes généraux du droit budgétaire et de la comptabilité publique, obéit aux indicateurs de performance du Projet de Gestion Urbaine Décentralisé (PGUD).

En effet, la technique d'élaboration du budget de la ville de Cotonou à l'instar des autres villes à statut particulier, est singulière depuis l'avènement du PGUD. Pour amener les villes à améliorer leurs ressources et assurer des dépenses de qualité, le projet a fixé, pour chaque ville, des indicateurs de performance.

Les contraintes résultant des conditionnalités du PGUD, ont conduit la ville de Cotonou à une méthode de calcul des prévisions des recettes surréalistes et peu orthodoxe, même si grâce à celle-ci, les villes ont su améliorer leurs ressources.

Les indicateurs de performance sont aujourd'hui les suivants :

- les émissions doivent être égales à 70% du potentiel fiscal qui sont de l'ordre de 9 000 000 000 en 2006 ;
- le recouvrement des recettes courantes doit être égale à 75% des émissions ;
- le recouvrement des arriérés d'impôt doit être de l'ordre de 80% du montant des cotes recouvrables au 31 Décembre de l'année n.

Ce mode de calcul des prévisions et de recouvrement des impôts, ignore la baisse continue de la croissance et du revenu comme l'indique d'ailleurs le tableau suivant. C'est un système de calcul qui ne repose pas sur un recensement périodique exhaustif, susceptible de donner avec précision les éléments constitutifs du potentiel fiscal fiable, actualisé.

**TABLEAU D'EVOLUTION DES EMISSIONS PAR RAPPORT
AUX REALISATIONS**

ANNEE	EMISSIONS	RECOUVREMENTS	TAUX DE REALISATIONS
1999	3 770 786 606	2 350 624 313	62,33
2000	3 480 243 000	2 906 440 229	83,51
2001	5 866 434 784	3 818 172 582	65,08
2002	6 173 781 119	5 086 338 218	82,38
2003	6 533 989 100	4 812 412 179	73,65
2004	9 112 650 356	5 012 841 115	55,00
2005	9 568 282 874	4 628 059 454	48,36
2006	10 046 697 018	4 510 831 774	44,89

Source : DDIAL

▣ Les recettes

Nous l'avons signalé plus haut, la commune jouit d'une autonomie financière. A ce titre, elle va suivant le Code Général des Impôts (CGI) et avec l'aide des services déconcentrés de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, asseoir sa politique de l'assiette et du recouvrement des impôts locaux directs et indirects et taxes assimilées.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le mode de calcul du PGUD ne connaît pas les aléas défavorables ; son application sur plusieurs années, a eu pour conséquence l'élaboration de budget dont les prévisions sont optimistes mais irréalistes. Les taux de réalisation se réduisent d'année en année, tandis que les arriérés d'impôts locaux s'accumulent. En 2003, les transferts étaient de 2 500 580 536 de F CFA, en 2004, ils s'élevaient à 2 378 013 216 FCFA, mais en 2005, ils n'étaient plus que de 1 680 000 000 soit une baisse vertigineuse de 698 013 215 F CFA par rapport à l'exercice 2004 et 820 550 535 F CFA par rapport à l'exercice 2003.

Face aux résultats mitigés découlant de tout ce qui précède, on a eu recours à la mise en œuvre des mesures d'incitations à paiement des arriérés d'impôts locaux, mesures prises par le Conseil municipal en 2004, puis reconduites en 2005.

▣ Les dépenses

Quant aux dépenses, le cadrage du PGUD, les fixe à 20 % pour le plafond du fonctionnement et à 80 % pour celles des investissements. Le respect de ces indicateurs, constitue pour la ville, une difficulté depuis 2003, en raison des nouvelles charges de la ville. Il ne permet pas de satisfaire la plupart des revendications des travailleurs sur un seul exercice. L'objectif essentiel pour le projet, est la satisfaction de l'intérêt des couches déshéritées de la Commune. Le tableau qui suit est le reflet des réalisations en matière de dépense selon le cadrage du PGUD.

TABLEAU D'EVOLUTION DES DEPENSES DE 2002 A 2006

Nature des dépenses	Année				
	2002	2003	2004	2005	2006
Fonctionnement	1 292 694 947	1 462 392 536	1 835 057 788	1 923 444 125	1 919 064 573
Dépenses Utiles	5 763 315 329	6 416 269 321	6 532 759 604	5 427 076 479	6 561 296 044
Investissement	2 138 700 939	2 110 284 391	2 335 999 212	1 330 460 580	1 767 803 227

Source : SBC Mairie Cotonou 2006

Comme nous l'avons indiqué plus haut, tout recrutement de nouveaux agents appelle à des exigences financières. Or, il n'a pas existé de façon formelle, une coordination entre les activités du SRHF et le SBC, le premier étant chargé de la gestion de la carrière des agents et le second de la gestion du budget et donc de la paie des salaires et leurs accessoires. De plus, la mise en application du nouvel organigramme, implique la prise en compte du Maire, de trois adjoints et treize chefs d'arrondissements qui sont également des Adjoints⁴ ; des Directeurs, des Chefs de département, des Chefs service, des Chefs de division et de sections.

Il est important de souligner que la création de chaque poste de responsabilité constitue de nouvelles charges pour le budget de la ville. Alors que les besoins de la ville s'accroissent chaque jour, les recettes s'amenuisent. Si beaucoup d'efforts ont été faits pour mobiliser les ressources, le cadrage des dépenses n'est pas souvent respecté, les dettes se sont accumulées. Dans ces conditions les promesses faites aux travailleurs par les Autorités n'ont pas pu se tenir. L'Autorité municipale n'a pas fait de la satisfaction des revendications des travailleurs une priorité. Mieux, elle s'est refusée de payer les dettes sociales que lui a légué l'ancienne Circonscription Urbaine de Cotonou. A travers les lignes qui suivent, nous verrons les procédures adoptées par les différents acteurs pendant les crises.

Paragraphe 2 : Les procédures adoptées par les différents acteurs

Le personnel de la Commune est placé sous l'Autorité hiérarchique du Maire qui en assure la gestion. Dans l'exercice de ces prérogatives, il doit s'appuyer sur un personnel fonctionnant comme une équipe efficace et travaillant dans une saine émulation, pour garantir la paix sociale, gage d'un bon développement à la base.

Les sources de conflits ici sont nombreuses et diversifiées. A la Mairie de Cotonou, hormis les cas que nous avons énuméré plus haut, les sources de conflits sont liées au leadership, à la communication, à la délégation, aux conflits d'intérêts ; bref des conflits de gestion.

A. La technostructure

Les fêtes de 1^{er} Mai sont à la Mairie, l'occasion pour le Maire de prendre connaissance des doléances des travailleurs. La capacité de l'Autorité locale et de son staff à prendre en compte les préoccupations des travailleurs, à les analyser

⁴ Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes à statut particulier article 10 et suivants.

judicieusement après la fête, compte pour beaucoup, dans le maintien d'une bonne ambiance de travail au sein de l'Organisation.

1.1. Les conflits de leadership

Il existe un antagonisme entre les membres de la technostucture qui handicape la bonne collaboration entre ceux-ci et conduit à un individualisme latent et aux conflits d'intérêts. Cet état de choses n'est pas sans conséquence sur les rapports collectifs de travail. On le ressent surtout au cours des rencontres de négociations avec les syndicats.

1.2. La gestion des crises dans l'Organisation

La loi n° 2001-09 du 21 juin 2002, portant exercice du droit de grève en République du Bénin prescrit en ces articles 3 et 4 ce qui suit :

L'article 3 dispose : - « Les litiges collectifs intervenant dans tous les secteurs de la vie professionnelle font l'objet de négociation ». L'article 4, quant à lui, situe le cadre de règlement des litiges en ce qui concerne les Agents Permanents de l'Etat et les Agents des Collectivités Locales. A cause des principes qui gouvernent la gestion du service public, surtout celui de la continuité qui appelle le fonctionnement régulier des services sans interruption autre que celles prévues par la réglementation en vigueur, toute disposition doit être prise afin d'éviter l'interruption de ceux-ci.

Il est certes difficile pour les personnes qui travaillent ensemble d'échapper aux conflits. Il faut chaque jour négocier. Savoir négocier suppose qu'on a la capacité de déterminer la nature du conflit, d'ouvrir le dialogue, d'écouter et de comprendre le point de vue de l'autre partie, puis celle de trouver une solution acceptable pour tous. La négociation est un art qui a ses propres règles qui doivent être apprises et pratiquées.

Contre la grève des travailleurs, l'Administration n'a qu'une seule arme, la réquisition qui est prévue au titre IV, les articles 13 et suivants de la loi n° 2001-09 du 21 juin 2002, portant exercice du droit de grève en République du Bénin. Elle permet à l'Administration d'assurer le principe de continuité du service en sachant que la défaillance d'une collectivité dans la gestion d'un service public consécutive à la grève de certains de ses agents, est de nature à nourrir les actions en responsabilité pour faute ou sans faute. La grève pose un problème de responsabilité, que l'on ignore dans notre pays ; en effet, la collectivité gestionnaire d'un service public a l'obligation de prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour assurer la continuité de ce dernier.

Pour assurer la continuité du service, lors de la dernière grève, il a été fait l'application de l'ordonnance n° 69-14 PR/MFPRAT du 19 juin 1969, relative à l'exercice du droit de grève. Les représentants de l'Autorité municipale contrairement aux Syndicalistes sont en retard sur les informations en ce qui concerne l'application des textes ; cette loi sur la grève n'étant plus en vigueur.

Ainsi, après chaque mouvement de grève, l'article 16 de la loi 2001-09 du 21 juin 2002, portant exercice du droit de grève est violée en ce que l'Administration, sans discernement réquisitionne systématiquement tous les agents. La seconde arme que l'administration brandit émane de l'article 24 de la même loi, qui porte sur la réduction proportionnelle du traitement ou salaire et des accessoires.

Les derniers mouvements ont été durs pour les deux parties. Le débrayage a été complet. La réaction de l'Autorité, ne s'est pas fait attendre. Les Agents ont été sanctionnés par des vagues d'affectation, au cours desquelles, plusieurs membres des Sections syndicales désignés comme des meneurs ont perdu leur poste.

Sur les mouvements de grève, les avis sont toujours partagés. Ceux qui représentent l'Administration bien qu'officiellement opposés aux divers mouvements des travailleurs, savent très bien que chaque avantage obtenu par les syndicats se répercutera sur tous les membres de l'Organisation.

B – Les organisations syndicales

Face à leur Employeur, les Représentants des travailleurs n'ont d'autres moyens de pression que ceux que leur confère la loi. Comment se sont-ils comportés pendant cette période de crise.

1 - La grève

Au terme de l'article 80 de la loi n°98-004 portant code du travail en République du Bénin, les syndicats ont exclusivement pour objet, l'étude et la défense des droits de leurs membres, ainsi que les intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes et professions visées par leurs statuts. Et l'article 47 de la loi 86-013 du 26 février 1986, portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat reconnaît le droit d'exercice de grève aux agents de la fonction publique. La grève constitue le summum des manifestations des travailleurs.

Comme le souligne Bernard TEYSSIE (1994) « traiter les causes du conflit, si possible avant qu'il n'éclate, en tout cas pour qu'il cesse promptement (et définitivement), est plus pertinent. L'accord négocié vaut mieux sur ce terrain, que toutes les procédures forgées par le Législateur ».

La grève crée entre les divers acteurs du monde du travail un climat de suspicion qui, à la longue, entame sérieusement les relations collectives de travail. Les lendemains de grève à la Mairie ont été douloureux pour les travailleurs. Les grévistes regardent d'un mauvais œil les camarades qui n'ont pas participé à la grève. Ceux-ci sont considérés comme des profiteurs, des Judas.

La grève intervient en cas de rupture des négociations entre les parties et quand les syndicalistes estiment que l'Administration fait du dilatoire. Ce sont les articles 6 et suivants de la loi n° 2001-09 du 21 juin 2002, portant exercice du droit de grève en République du Bénin retracent la procédure qui conduit à la grève.

Depuis 1990, les syndicalistes ont appris à connaître les lois et les règlements, si bien qu'il est difficile à l'Administration de reprocher à ceux-ci, des faits sur les procédures. Cette arme qu'est la grève a été utilisée quatre fois déjà par les Agents territoriaux de Cotonou. Mais, l'une des faiblesses des organisations syndicales dans les collectivités locales, c'est de ne pas pouvoir mener la lutte jusqu'au bout, faute de détermination et de cohésion.

Pour arracher à leur employeur les prétentions nécessaires à l'amélioration de leur situation sociale et de leur cadre de vie et de travail, ou pour exiger de l'autorité l'exercice d'une bonne gestion des affaires municipales, les trois

associations syndicales de la Mairie de Cotonou, à l'instar de leurs consoeurs du pays, ont recours à plusieurs procédés aussi diversifiées que les prétentions. La grève constitue l'un des moyens de pression des syndicalistes.

2 - Les moyens

De forme écrite, ils présentent chaque année, l'état des doléances des travailleurs. Depuis 2003, les cahiers de doléances ont été déposés par les syndicalistes au nom des Agents de la Mairie de Cotonou. Les revendications des travailleurs retracées dans ce document servant pour les réclamations de l'année. Il n'est pas exclu que de nouvelles réclamations viennent s'y ajouter.

Les représentants des travailleurs ont joué un rôle essentiel dans le règlement de nombreux problèmes sociaux concernant le bien-être des travailleurs de la Mairie de Cotonou.

Les conséquences des actions des syndicalistes paraissent bénéfiques autant pour les travailleurs que pour l'Organisation. Si leurs actions ont créé, pour cette dernière des charges, elles peuvent à terme, permettre d'asseoir un cadre social de paix, gage de l'épanouissement des travailleurs et de l'accroissement de la productivité.

Pour parvenir à leurs fins, les représentants des travailleurs ont recours à des méthodes aussi réglementaires que traditionnelles. Leurs actions se traduisent par les faits et moyens ci- après :

- **les plates formes revendicatives** : elles sont de forme écrite. Très succinctes, elles retracent l'ensemble des prétentions des travailleurs. C'est une synthèse des revendications portées dans le cahier des doléances. A la différence du cahier de doléance qui est déposée, de façon solennelle, au cours de la fête des travailleurs du 1^{er} Mai, la plate forme revendicative est déposée au cours d'une rencontre avec les autorités ;
- **les protocoles d'accord** : ils sont de plusieurs formes mais toujours écrites. Ils rendent compte des points d'accord avec les revendications qui ont été discutés au cours d'une ou plusieurs rencontres entre les parties et les modalités de leur satisfaction ;
- **les feuilles de route** : elles découlent des protocoles d'accord. C'est en sorte leur appendice. Elles sont un chronogramme de réalisation des points de convergence retenus au protocole ;
- **les préavis** : de forme écrite et très succincts, ils comportent des considérants et débouchent sur les dispositifs ;
- **les mémorandums** : de forme écrite, ils sont adressés au Chef d'entreprise pour lui rappeler la liste des revendications ainsi que les points de convergence, de divergences, et les acquits ;
- **les considérants** : ils retracent souvent le chemin parcouru dans la lutte des travailleurs, leurs prétentions, les comportements des Autorités ;
- **les dispositifs** : présentés sous forme de menaces disent généralement ce que les travailleurs attendent des Autorités et, à défaut de solution, ce que feront les travailleurs. C'est l'acte qui annonce aussi la grève.

Au total les maux qui minent l'Administration territoriale en général et celle de Cotonou en particulier, n'ont pas encore trouvé de solutions après quatre années d'exercice de la décentralisation.

CHAPITRE DEUXIEME

Approche de solutions et conditions de mise
en oeuvre

Section 1 : Approche de solutions

Au terme de notre analyse et fort des faiblesses relevées, nous essayerons de proposer à travers les deux paragraphes qui suivent, des solutions.

Paragraphe 1 : Approche de solutions adaptées aux problèmes administratifs et financiers

Nous aborderons, dans ce paragraphe, les approches de solutions aux divers problèmes recensés au cours de notre étude.

A - Approche de solutions aux problèmes liés à la gestion administrative

La mise en place d'une administration performante et cohérente appelle une gestion rigoureuse des ressources humaines. Cette responsabilité relève autant de l'Etat central que de l'Administration locale. Dans la première partie de ce paragraphe, nous examinerons les solutions en ce qui concerne l'Etat central avant d'aborder dans une deuxième partie, les solutions en ce qui concerne l'Administration locale.

1- En ce qui concerne l'Etat central

Cette portion de l'étude nous permettra de tenter des approches de solutions à l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents qui induisent une gestion performante des ressources humaines.

Il s'agit pour l'Etat central dont la vision est de faire des Communes de véritables administrations de développement, de prendre des mesures hardies pour le contrôle et le suivi des Communes à travers des structures nouvelles créées en faveur des nouvelles collectivités décentralisées. Notons que le principe d'autonomie reconnue aux Communes ne signifie pas qu'elles soient déconnectées de l'entité nationale. Ainsi, les administrations locales pourront bénéficier de la grande expérience de l'Etat central en matière de gestion des ressources humaines même si tout n'y est pas rose non plus.

Cette assistance se traduira d'abord par la création d'un cadre juridique et institutionnel. En considérant le cadre juridique préexistant par exemple :

- La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin en ses articles 8 et 30.
- La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.
- La loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant code du travail en son article 266 ;

il doit prendre une loi pour créer un statut particulier des agents territoriaux en considérant que le Statut des Agents Permanents de l'Etat prend en compte les agents des Collectivités. Il nous paraît important d'avoir une fonction publique unique. Pour ce faire, l'Etat central doit créer aussi :

- une Direction de la Fonction Publique Territoriale chargée de la gestion de la carrière des agents des Collectivités locales, elle recrutera et mettra à la disposition de l'Administration locale les agents selon les profils recherchés et en nombre suffisant ;

- un Centre de Formation et de Perfectionnement des Agents Territoriaux.

2 - En ce qui concerne l'Administration locale

a- Le Secrétaire Général

Avant tout, replacer le Secrétaire Général dans ses véritables prérogatives législatives (art 81 alinéa 3 loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin) qui dispose : "Le Secrétaire Général de la mairie est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement".

Son concours et ses expériences peuvent aider à corriger beaucoup de faiblesses constatées plus haut dans la gestion des ressources humaines.

b- l'organigramme

- Il faut revoir l'organigramme de la Mairie en supprimant certains postes inopportuns, tels que : le Secrétaire Général Adjoint, mais mettre à la disposition du Secrétaire Général trois assistants au moins.

- Il faut transformer les postes de Chefs de département en Assistants des Directeurs, ceux-ci sont des blocages au fonctionnement harmonieux des services.

- Supprimer aussi les services tels que :

- le Service des Marchés Publics
- le Service des Assurances
- le Service des Marchés
- le Service du Logement
- le service de l'Analyse Financière
- le Service de la Documentation Urbaine
- le Service de la Politique Urbaine et des zones d'activités
- le Service de la Propreté Urbaine

Ceux-ci ne jouent pas un rôle fondamental dans le fonctionnement de l'administration, ils se confondent dans l'attribution d'autres directions ou services.

- supprimer les postes de Conseillers à la Direction de Cabinet, car le Secrétariat Général et les Directions techniques jouent déjà ce rôle.

La mise en œuvre de la GPEC qui se traduit par un ensemble d'actions et de moyens pour améliorer l'adéquation quantitative et qualitative entre les effets des services et des besoins actuels et futurs, prévus ou souhaités de la collectivité.

B - Approche de solution aux problèmes liés à la gestion financière

L'exercice effectif de l'autonomie financière constitue l'une des conditions essentielles de la réussite de tout processus de décentralisation. Pour leur suivi, les Communes en général et celle de Cotonou en particulier, doivent non seulement disposer de ressources importantes pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses, sans cesse croissantes, mais aussi mettre en place une politique rationnelle de la gestion des ressources.

Les recettes actuelles de la ville de Cotonou ne peuvent à elles seules couvrir les charges. Ici, nos solutions porteront sur la responsabilité des différents acteurs.

1- En ce qui concerne l'Etat central

Le transfert effectif des ressources financières du budget de l'Etat vers les budgets locaux sera d'un grand secours pour le budget de la Commune.

Le concours de l'Etat doit aussi se traduire par :

- la formation des cadres de l'Administration locale chargés de la gestion des services financiers ;
- l'accompagnement des Communes dans leur quête visant à devenir éligible sur le marché financier régional ;
- l'organisation de l'intercommunalité en soutenant les actions des villes appelées à la solidarité nationale ;
- l'accompagnement effectif des villes dans la mise en œuvre des politiques de coopération décentralisée.

2- En ce qui concerne l'Administration locale

Les Autorités locales doivent restaurer la culture du respect des principes budgétaires dans toute la rigueur requise. Cette culture appelle non seulement le respect des principes budgétaires mais aussi la formation permanente des différents acteurs de la chaîne financière.

Les indicateurs de performance en ce qui concerne l'élaboration des budgets sont un handicap pour mieux cerner le potentiel fiscal de la ville. Avec son partenaire des Impôts (la Direction Générale des Impôts et des Domaines), l'administration de Cotonou doit assainir les comptes des contribuables de sorte à avoir des émissions saines des recettes fiscales qui rapprochent celles-ci des réalisations puis, négocier de nouveaux indicateurs pour la phase du PGUD II.

La fiscalité qui génère plus de 80 % des recettes ne supporte pas toutes les charges de la Commune qui s'accroissent rapidement. Les autorités doivent pour maximiser leurs ressources, prospecter de nouvelles filières pourvoyeuses de ressources telles que le tourisme, le transport, les centres de loisirs.

La rationalisation des coûts des prestations et des fournitures de biens pour permettre à la ville de faire des réserves à investir dans les actions de développement. Par exemple, la révision des procédures de l'opération : "Cotonou en Campagne Contre l'Inondation 3CI" en associant effectivement les populations à la base, à l'exécution et au contrôle des actions de l'opération. Il s'agira aussi de décentraliser la Direction des Services Techniques qui est une structure de suivi et de contrôle des actions de la gestion urbaine de la ville.

Il est aussi important d'associer les représentants des travailleurs aux séances d'arbitrage budgétaire de sorte à créer un cadre de concertation et de dialogue qui permet à toute la population des travailleurs de définir avec l'administration les priorités en matière de satisfaction de leurs revendications.

Il faudra également instituer une politique de concertation régulière avec les organisations syndicales lors de la prise des grandes décisions qui induisent le changement.

Paragraphe 2 : Approche de solutions adaptées aux problèmes sociaux

Dans ce paragraphe, nous tenterons de proposer des solutions au problème qui porte sur la détérioration du climat social à la Mairie de Cotonou.

A - Approche de solutions liées à la gestion du changement

Ici nous tracerons quelques pistes devant conduire à l'amélioration des rapports, au regard des préoccupations des acteurs du monde du travail de la Mairie de Cotonou et ce, dans les points qui suivent.

1. En ce qui concerne les motivations dans l'Organisation

La répartition des avantages dans l'entreprise doit obéir à un certain nombre de critères d'équité pour assurer au sein des membres une certaine quiétude.

C'est pourquoi, il faudra revoir la grille de répartition des avantages. Il s'agira aussi de mettre en place une politique de rémunération, de motivation et de promotion du personnel. Une politique de répression des agents indécents serait aussi un atout pour éduquer les agents et éradiquer la culture d'impunité.

2. En ce qui concerne les soins de santé

La vitalité de l'Organisation dépend autant de la santé mentale que celle physique de ses membres, il est important pour l'Autorité municipale de continuer d'assurer les soins de santé aux agents.

B. Approche de solutions liées à la Communication

La communication joue un grand rôle dans l'Organisation. Ne pas communiquer ou informer est un danger qui à terme peut annihiler la cohésion des membres de la société.

1. En ce qui concerne les relations interpersonnelles

Le contact permanent des Acteurs crée une familiarité dont découle la culture d'entreprise. Il est donc important d'associer les travailleurs tout au moins leurs représentants à la prise de décisions qui induisent le changement dans l'Organisation. Le cadre existe, il ne reste à l'Autorité qu'à s'adapter à son environnement. Les trois associations syndicales doivent apporter leur concours.

2. En ce qui concerne la communication et l'information

La communication et l'information sont un levier important de développement. C'est par elles que le Maire va introduire dans l'Organisation une ambiance conviviale de vie et de travail pour permettre aux agents d'exercer avec confiance leurs missions. D'une part l'autorité devra initier périodiquement une rencontre par direction afin d'écouter les agents, et d'autre part traduire dans les faits une politique managériale basée sur :

- la culture d'entreprise
- la communication et l'information
- le diagnostic stratégique

- la direction par objectif (DPO) à l'exemple de la Commune de Lokossa (voir en annexe).

Section II : Stratégies de mise en œuvre des solutions proposées

Pour assurer l'application efficiente et efficace des différentes solutions proposées et ramener une sérénité durable au sein de la population de la Mairie de Cotonou, il est indispensable de préciser leurs conditions de mise en œuvre.

A travers les deux paragraphes qui suivent, nous examinerons les conditions de mise en œuvre des solutions suggérées.

Paragraphe 1 : Les conditions de mise en œuvre des solutions adaptées aux problèmes administratifs et financiers

Après cinq années de décentralisation, il va falloir capitaliser l'expérience acquise pour corriger les insuffisances relevées dans la gestion des ressources.

A - Recommandations relatives à la résolution des problèmes administratifs

1. En ce qui concerne l'Etat central

Pour réussir la décentralisation à la base, chaque acteur doit bien jouer son rôle. L'Etat doit s'efforcer non seulement de transférer effectivement les compétences, mais s'assurer d'un transfert de compétence basé sur le suivi, le contrôle et l'accompagnement des actions. Il s'agira de :

- mieux coordonner les actions des autorités à la base en améliorant et en consolidant les capacités d'intervention des structures chargées d'accompagner la décentralisation ;
- assurer le cadre juridique et institutionnel en introduisant à l'Assemblée nationale un Statut Particulier des Agents Territoriaux et en créant la Direction de la Fonction Publique Territoriale et le Centre de Formation et de Perfectionnement des Agents Territoriaux (CEPAT).

Ce suivi peut se traduire pour l'Autorité de tutelle d'un contrôle rigoureux des opérations de recettes et de dépenses, avoir une attitude de veille stratégique sans laquelle les abus peuvent dépasser des proportions gérables. Elle doit permettre au Secrétaire Général de jouer facilement son rôle.

2- En ce qui concerne l'Administration locale

L'Administration doit revoir ces modes de gestion des ressources humaines. Les compétences pour la gestion rationnelle du personnel existent dans l'Entreprise ; il faudra les revaloriser en leur faisant jouer un rôle prépondérant dans l'Administration locale.

En attendant la création de la Direction de la Fonction Territoriale, la Direction des Services Administratifs et Juridiques jouera encore son rôle de gestionnaire des ressources humaines. Il s'agira de :

- soumettre le recrutement de nouveaux agents à une procédure publique d'appel à candidature ;
- auditer la gestion des ressources humaines actuelles ;

- introduire les outils modernes de gestion des Ressources humaines comme la DPO, la GPEC, les NTIC dans l'Organisation.

B. Recommandations relatives à la résolution des problèmes financiers

1 - En ce qui concerne l'Etat Central

La création des impôts directs et impôts indirects et taxes assimilées est du domaine de la loi. L'Administration centrale doit prendre des mesures pour dynamiser les impôts locaux dans leur procédure d'assiette et de recouvrement surtout dans les villes à statut particulier. Une réforme est nécessaire à ce niveau après l'avènement de la décentralisation.

Il faudra aussi apporter à l'administration locale à temps, les subventions et transferts de fonds (taxe de voirie, taxe sur la valeur ajoutée, etc....) dont elle a besoin.

2 - En ce qui concerne l'Administration locale

La Commune est dotée d'un budget propre pour assurer son autonomie financière et son efficacité dans l'accomplissement de sa mission de développement. Le budget obéit à des principes généraux du droit budgétaire qu'il faudra respecter lors de son élaboration.

L'Ordonnateur ne doit exécuter le budget que dans la limite des crédits ouverts et pour l'objet dûment précisé dans ledit budget, sauf exception des transferts et virements de crédit.

Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions adaptées aux problèmes sociaux

Pour promouvoir un développement local durable et susciter une adhésion optimale des populations et du personnel communal à leur décision, le Maire ainsi que le Conseil Communal devront s'assurer que le processus de prise de décisions qu'ils ont mis en place obéit aux critères de la bonne gouvernance démocratique.

A – Recommandations relatives à la résolution des problèmes liés à la gestion du changement

Comprendre les motivations des membres de la société qu'on est appelé à diriger : anticiper sur les faits, communiquer et négocier chaque jour sont des attitude et aptitude que le manager doit procéder pour réussir sa mission. Ici, nous retracerons dans les lignes qui suivent quelques recommandations pouvant aider à améliorer les rapports des divers protagonistes de la vie du monde de travail de la Mairie de Cotonou.

1. En ce qui concerne les motivations dans l'Organisation

Il s'agit ici de mettre une politique juste et équitable de motivation des agents. Avant le recrutement de nouveaux agents, faire toujours un appel à candidature à l'interne, puis externaliser seulement en cas d'offre infructueuse.

Nommer les cadres sur la base d'un cahier de charge et faire élire par leurs pairs, chaque année, les meilleurs agents de l'Organisation.

Mettre sur pied une commission Communale de discipline conforme aux normes et punir effectivement les agents indisciplinés.

2. En ce qui concerne les soins de santé

Pour pérenniser les acquis des travailleurs en matière de santé, il est important de réviser la grille de participation des agents. Au lieu de 100 %, revenir à la grille de 1/5 applicable au CNHU. A terme, le budget de la ville ne pourrait supporter cette ambition.

B. Recommandations relatives à la résolution des problèmes liés à la communication

1. En ce qui concerne les relations interpersonnelles

Il faudra instaurer un climat de confiance qui se traduit par une participation effective de toute la population aux décisions importantes de l'Organisation. Une clarification nette des rapports et des objectifs de la Mairie, serait un atout important pour assurer la performance des agents.

2. En ce qui concerne la communication et l'information

Informer le personnel régulièrement sur la façon dont la municipalité est organisée et comment elle fonctionne, afin que le personnel puisse à son tour mieux informer et servir les clients. Pour ce faire, disposer d'un plan de communications sérieuses et objectives est un atout majeur pour la sérénité de l'Organisation.

CONCLUSION GENERALE

L'homme qui se rend à son travail ne laisse pas ses soucis à la porte de l'atelier ou du bureau ; il est au contraire complètement façonné par une multitude de facteurs qui jouent un rôle déterminant dans son comportement au travail : conditions de transport, de logement, environnement familial, social et culturel, etc...

La compréhension des attentes du personnel, de ses problèmes, de ses inquiétudes ou de ses difficultés matérielles est donc indispensable pour les services des ressources humaines.

Comme on peut le constater la gestion des hommes forme un tout. C'est pourquoi tout manager appelé à conduire une Organisation, doit assurer une fonction de veille axée sur une approche managériale des Organisations modernes. Grâce à cette qualité, il pourra anticiper avec souplesse les évolutions et repérer les marges de manœuvres à sa disposition pour assurer le développement harmonieux de l'Organisation.

Les salariés attendent de leurs employeurs, une amélioration constante de leur condition de vie et de travail ; il n'est pas sûr qu'ils l'obtiennent totalement. Ce qui est sûr, c'est que les divers mouvements font dans la société, des victimes. Il est mieux de prévenir les conflits dans l'Organisation. La négociation collective constitue le plus efficace instrument de prévention des conflits.

La fragilité administrative et financière des Communes pendant cette première mandature de la décentralisation doit aider les décideurs à prendre de bonnes résolutions pour l'Organisation à mettre en place pour le second quinquennat de la décentralisation. La ville de Cotonou dispose certes d'énormes potentialités économiques qui ne sont pas encore exploitées. Elle a plus besoin de managers que de politiques. Seule une administration moderne orientée vers le développement peut sortir les Collectivités territoriales de leur léthargie. Une administration ayant pour mission une gestion rationnelle des ressources humaines et financières de l'Organisation, celle qui réunit autour des objectifs clairs ses divers partenaires pour créer des richesses, celle qui enfin prend en compte de façon durable les aspirations des différents acteurs.

Notre travail de recherche nous a permis de comprendre que la communication est un outil efficace et indispensable de direction de l'Organisation. Elle joue un rôle de premier plan dans les relations collectives de travail en ce qu'elle peut aider à gérer les comportements et éviter la survenance des mouvements de travailleurs qui perturbent la vie de la cité. Dans les Organisations chaque acteur doit connaître son rôle et le jouer pleinement ; l'exercice de ce jeu doit être assuré correctement par le manager chef de l'Organisation. Le Syndicat s'adonnant à la formation et la sensibilisation des travailleurs, l'employeur apportant les moyens de production et la rémunération.

Et si les managers s'intéressaient beaucoup plus aux conditions de vie et de travail de leurs Partenaires ? Et si les Syndicats se trouvaient de nouvelles vocations ? Le monde de travail n'offrirait-il pas un cadre plus convivial pour tous les acteurs ?

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- BLANCHARD K. et MLLIER M. : Comment développer son leader ship, Nouveaux Horizons, éditions d'organisation 2005.
- BRUN A. ; GALLAND H. : Les rapports collectifs de travail 1978, 2ème édition
- GUINIKOUKOU F. : Lexique budgétaire, groupe le Succès 2001
- Lacono G. : Gestion des Ressources Humaines, Gualino Paris 2002
- MENSAH N. G. : le Guide des Agents Permanents de l'Etat, 1987
- MINTZBERG H. : Le manager au quotidien, éditions d'organisation, 10^e tirage 2002
- MINTZBERG H. : Le management voyage au centre des organisations, Paris 2006, 2^e édition revue et corrigée
- MORSAIN M.-A : Dictionnaire du management stratégique, Editions Belin 2000
- Peretti J. M. : Gestion des ressources humaines, Vuibert 2004-2005, 12^e édition
- PEKAR LEMPEREUR A. et COLSON A. : Méthode de négociation, Dunod, Paris, 2004
- TEYSSIE B. : La grève, Dalloz 1994
- TOSSAVI J. : Le guide des Agents des Collectivités Locales, 1991 ;

Ouvrages spécifiques

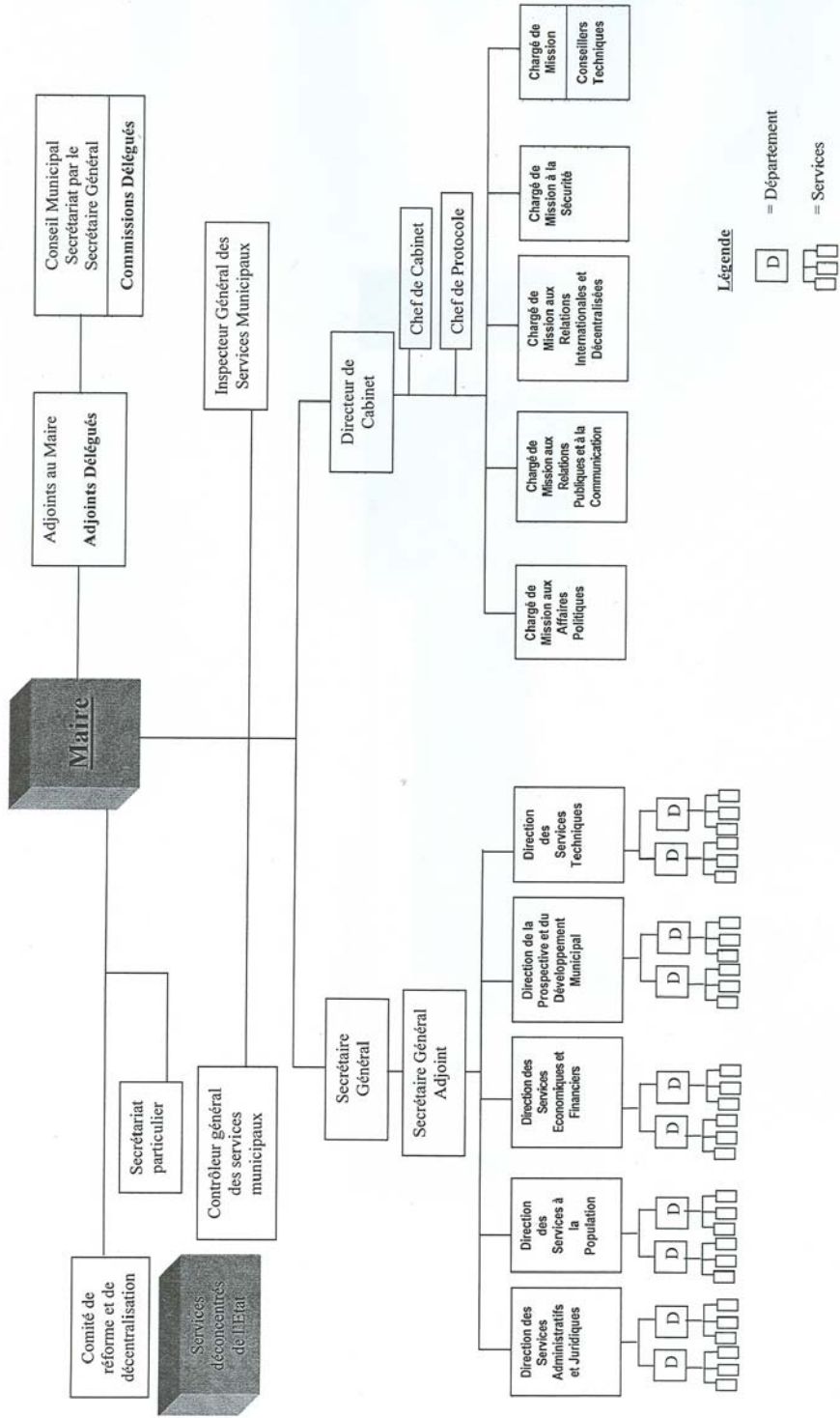
- Constitution de la République du Bénin, Décembre 1990
- MENSAH N. G., République Populaire du Bénin, Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ,
- MENSAH G. N., République du Bénin, Statut Général des Agents permanents de l'Etat,
- Recueil des lois sur la décentralisation, Septembre 2002
- Loi n°98-004 portant code du travail en République du Bénin,
- Convention Collective Générale du travail applicable aux entreprises relevant des secteurs privé et para-public en république du bénin
- PRODECOM INFO février-Avril 2004 ;

- Mission de Décentralisation : Document de Politique Nationale de Gestion des Ressources Humaines Communales ; décembre 2002.
- Centre d'Informations Régionales : Guide d'exercice d'une bonne gouvernance locale ; 2004

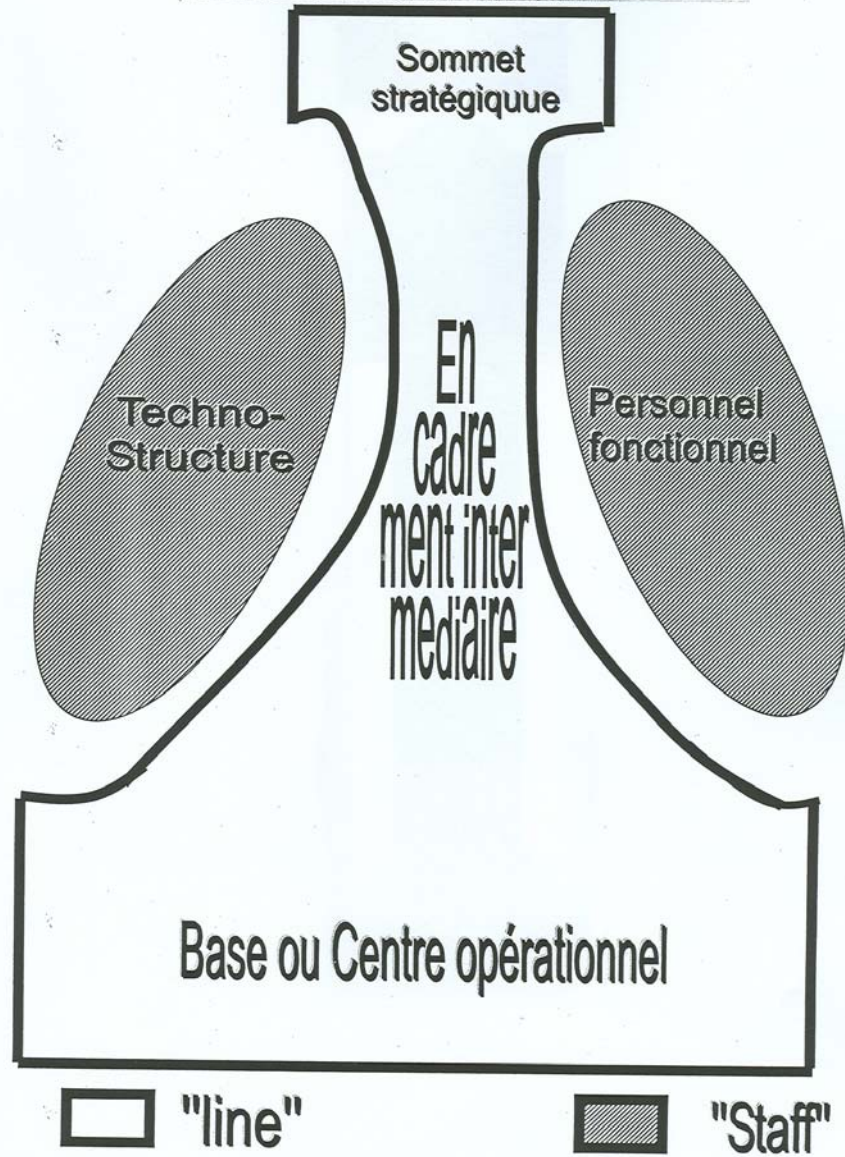
Mémoires

- KOUAGOU KASSA C. Mémoire de fin de formation au cycle 1 de l'E NAM : La communication sociale et la participation de la population à la gestion des affaires publiques locales : cas de la commune de Cotonou Décembre 2005 ;

A N N E X E S



La théorie de Mintzberg
Les composantes
de la structure



N° d'ordre	Table des revendications	Point d'accord de la revendication	Point de réalisation de la revendication	Observations
01	Les moins perçus sur salaire Total 448 230 093 Contre une prévision budgétaire de 130 000 000 F	Paiement au plus tard le 20 juin 2007	Paiement reporté	Reste à payer : 223 203 859
02	La prise d'arrêts pour relever à sept (7 000) francs le mois, le montant de la prime de transport.	Montant accordé 10 000 F	Satisfait	Augmentation de 100 %
03	Relever à 25 %, les montants des dotations de carburant pour les bénéficiaires pour compter du 1 ^{er} janvier 2006	Augmentation de 25 %	Revendication satisfaite	
04	Le recrutement de nouveaux gardiens pour résoudre le problème des horaires de travail de cette catégorie d'agents	En discussion		
05	L'apurement des dettes de la mairie vis-à-vis des formations sanitaires	En discussion		
06	La mise à disposition des fournitures de bureau au profit des services pour leur bon fonctionnement	En discussion		
07	Les arriérés de primes et d'indemnités	En attente		Au total 53 771 000 F
08	Le reversement aux grades immédiatement supérieurs de tous les agents bloqués au douzième échelon de leurs catégories et ceci, dans le cadre des travaux de la commission	En discussion		

09	L'évaluation de l'organigramme de la mairie, afin d'en corriger les insuffisances	En discussion		
10	La participation des syndicats à la commission de titularisation des agents contractuels ; cesser définitivement les marchandages dont les contractuels font l'objet dans le cadre de cette titularisation et la prise en compte de tous les contractuels sans discrimination	Accordé		Les 3 branches syndicales participent aux travaux de la commission
11	La régularisation de la situation des recrutés, actuellement en service et dont les contrats n'ont jamais été signés ; cela éviterait à la Mairie les graves conséquences juridiques auxquelles elle s'expose en laissant perdurer la situation	En discussion		
12	Le regroupement dans les locaux plus appropriés des agents de la Régie Principale des Recettes	En discussion		
13	La construction d'une infirmerie dans l'enceinte de la mairie	En discussion		
14	La poursuite des formations à l'ENAM	En discussion		

Questionnaire (agents et autres)

Je m'appelle Marcel ATODJINOÛ. Je suis étudiant en Management des Services Publics à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Cycle II.

Je réalise une enquête dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de formation qui a pour thème :

« Contribution à l'amélioration des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou »

A cet effet, je vous prie de bien vouloir m'accorder un peu de votre précieux temps pour répondre à ce questionnaire.

Ce questionnaire est anonyme et sa confidentialité est garantie.

1/- Vous êtes agent de la mairie de Cotonou depuis ?

- moins de 2 ans
- 5 ans
- 10 ans
- plus de 10 ans

2/- Comment appréciez-vous les relations de travail à la mairie de Cotonou ?

Entre les Agents	Les Autorités et les Agents	Les Syndicats et les Autorités de la ville
<input type="checkbox"/> Très bonnes	<input type="checkbox"/> Très bonnes	<input type="checkbox"/> Très bonnes
<input type="checkbox"/> Bonnes	<input type="checkbox"/> Bonnes	<input type="checkbox"/> Bonnes
<input type="checkbox"/> Assez bonnes	<input type="checkbox"/> Assez bonnes	<input type="checkbox"/> Assez bonnes
<input type="checkbox"/> Passables	<input type="checkbox"/> Passables	<input type="checkbox"/> Passable
<input type="checkbox"/> Mauvaises	<input type="checkbox"/> Mauvaise	<input type="checkbox"/> Mauvaise

Cochez réponses et justifier votre réponse dans les cases du bas du tableau

3/- A la mairie de Cotonou, vous êtes un travailleur :

Non affilié à un syndicat

Affilié à un syndicat *ca*

4/- Selon vous, les relations de travail entre les syndicats et votre employeur sont :

Très bonnes

Bonnes

Assez bien

Passables

Mauvaises

5/- Les divers mouvements de travailleurs à la Mairie de Cotonou – (grève et sit-in) qu'en pensez-vous ?

les mouvements sont justifiés

les mouvements n'ont pas de raisons d'être

Autres (précisez)

Justifier

6/- Quelles sont, selon vous, les vraies causes des mouvements?

Favoritisme (affectation à des postes, etc)

obligation d'appartenir au parti du Maire

Revendications d'ordre social (suivi de la carrière, allocation familiale, primes, indemnités,)

Autres (précisez)

7/- Les syndicats sont-ils à la hauteur de leurs missions ?

oui

non

Justifiez votre réponse

8/- Si vous étiez le Maire de la ville de Cotonou, dites dans l'ordre, quelles seront vos priorités pour améliorer les relations collectives de travail à la Mairie ?

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____

5 _____

Je vous remercie

Questionnaire (Membres des organisations syndicales)

Je m'appelle ATODJINOU Marcel. Je suis étudiant en Management des Services Publics à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Cycle II.

Je réalise une enquête dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de formation qui a pour thème :

« Contribution à l'amélioration des relations collectives de travail à la Mairie de Cotonou »

A cet effet, je vous prie de bien vouloir m'accorder un peu de votre précieux temps pour répondre à ce questionnaire.

Ledit questionnaire est anonyme et sa confidentialité est garantie.

1/- Vous êtes agent de la mairie de Cotonou depuis ?

moins de 2 ans

5 ans

10 ans

plus de 10 ans

2/- Comment appréciez-vous les relations de travail à la mairie de Cotonou ?

Entre les Agents	Les Autorités et les Agents	Les Syndicats et les Autorités de la ville
<input type="checkbox"/> Très bonnes	<input type="checkbox"/> Très bonnes	<input type="checkbox"/> Très bonnes
<input type="checkbox"/> Bonnes	<input type="checkbox"/> Bonnes	<input type="checkbox"/> Bonnes
<input type="checkbox"/> Assez bonnes	<input type="checkbox"/> Assez bonnes	<input checked="" type="checkbox"/> Assez bonnes
<input checked="" type="checkbox"/> Passables	<input type="checkbox"/> Passables	<input type="checkbox"/> Passable
<input type="checkbox"/> Mauvaises	<input checked="" type="checkbox"/> Mauvaise	<input type="checkbox"/> Mauvaise
Justifier votre réponse au cas où vous aurez coché l'un des deux du premier carreaux.	Idem	Idem

7/- Les syndicats sont-ils à la hauteur de leurs missions ?

oui non

Justifier votre réponse

Les syndicats sont vraiment à la hauteur de cette lutte. Les derniers mouvements syndicaux à la raffinerie de Cotonou en sont les preuves authentiques et les résultats sont là. Ils savent se faire entendre.

8/- Quelles sont les procédures utilisées par les syndicalistes pour faire aboutir leurs revendications ?

négociation

sit in

grèves

Autres (précisez)

Tous ces moyens légaux sont souvent utilisés à la raffinerie de Cotonou pour obtenir gain de cause.

9/- Que feront les syndicats au cas où tous les moyens de pression mis en œuvre auront échoué ?

Continuer de négocier

recourir à une grève illimitée

choisir un médiateur

Autres (précisez)

10/- Si vous étiez le Maire de la ville de Cotonou, dites dans l'ordre, quelles seront vos priorités pour améliorer les relations collectives de travail à la Mairie ?

- 1 Revoir l'organigramme -
- 2 Faire observer rigoureusement l'organigramme
- 3 Mettre les cadres à la place qu'il faut sans distinction de couleurs politiques -
- 4 Respecter les conditions de vie et de travail
- 5 Veiner les améliorer pour un meilleur rendement -

- Donner satisfaction aux diverses revendications des travailleurs.

- Distinguer la politique et l'Administration.

L'administration communale de Lokossa ou la gestion du personnel par résultat

Serge E. KAKAKPO-D.
ASSISTANT TECHNIQUE EN COMMUNICATION
LOCALE ATLANTIQUE - MONO

A l'instar des organismes internationaux, le Maire de la Commune de Lokossa, le Docteur Raoul A. HOUËSSOU a instauré le système de gestion du personnel par résultat. Il s'agit en fait de l'adaptation aux réalités communales d'un système de mesure de performance utilisé dans les grandes institutions. Chaque chef de service signe un cahier de charges où ses responsabilités et les résultats attendus sont clairement définis au terme d'un processus dans lequel il est fortement impliqué. En effet, c'est chaque chef de service qui détermine, avec l'appui de l'évaluateur, la vision qu'il a de sa mission et formule les objectifs ainsi que les résultats qu'il compte atteindre. L'autorité vérifie la

conformité de ceux-ci par rapport à sa politique globale de développement et aux attributions de chaque service. Dès que l'accord est réalisé, les deux parties procèdent à la signature du document et c'est désormais sur cette base que le chef de service est évalué.

L'instauration de ce système de cahier de charges a entraîné une grande révolution dans l'administration communale. D'abord, il oblige les agents à bannir de leur comportement l'esprit "fonctionnaire" qui a pour corollaires la paresse, l'absentéisme ou la mauvaise foi. Chaque chef de service est désormais obligé de prendre des initiatives, d'être prompt dans l'exécution des tâches afin d'atteindre les résultats, car à la fin de chaque trimestre, on procède à une évaluation des performances qui sont déterminantes pour sa promotion ou non.

Ensuite, ce système a induit une



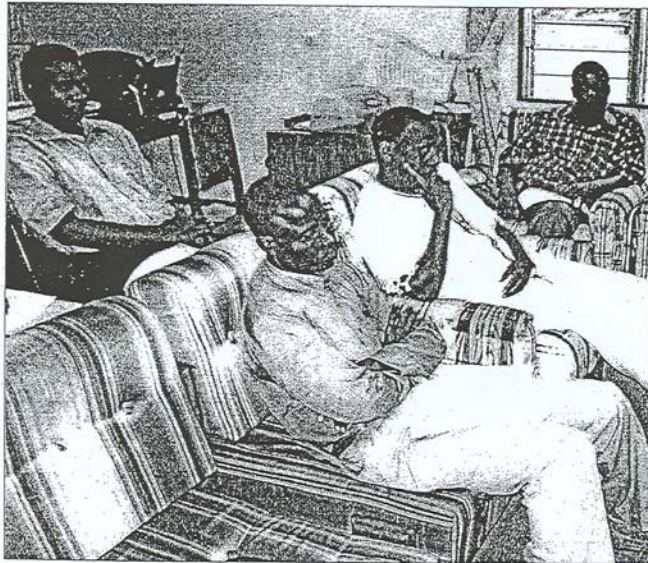
Docteur Raoul A. HOUËSSOU,
Maire de Lokossa

meilleure coordination des services et a permis d'améliorer la communication et la collaboration entre les chefs de services. Chacun cherche désormais à aller à l'école de l'autre pour tenter de percer le secret de sa réussite.

Enfin, le système responsabilise d'avantage le chef de service. Il est plus rigoureux dans la gestion de son service pour continuer de mériter la confiance du Maire.

Au terme des deux premières évaluations, le Maire s'est rendu compte de la justesse de sa décision de mettre en œuvre ce système d'évaluation, car les réalités quotidiennes de chaque service sont apparues clairement. Il en a profité pour faire les remaniements au sein du personnel et a ajouté qu'il en sera désormais ainsi.

Cette expérience en cours à Lokossa reste un cas d'école qui doit servir d'exemple à d'autres communes ou municipalités, car la mise en place d'une véritable administration de développement que nous souhaitons tous, passe par une rigueur dans la gestion du personnel.



Vue partielle des chefs de service lors d'une séance d'évaluation

TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction Générale.....	2
Section I : Cache de l'étude	4
Paragraphe 1 : Historique de la fonction publique territoriale	4
A- L'administration	4
1. La période d'avant l'indépendance	4
2. La période post-indépendance	5
B- Le personnel territorial	7
1. La période d'avant l'indépendance	7
2. La période post-indépendance	7
Paragraphe 2 : Présentation de la Mairie de Cotonou	9
A- Organisation administrative	9
B- Organisation politique	12
Section 2 : Problématique, objectifs, hypothèses et méthodologie de l'étude	12
Paragraphe 1 : Problématique, objectifs et hypothèses	12
A- Problématique	13
B- Objectifs et hypothèses	13
1- Objectifs	13
a. Objectif général	13
b. Objectif spécifique	14
2- Hypothèses	14
Paragraphe 2 : Revue de la littérature et démarche méthodologique	16
I – Moyens de collecte des données	16
A- Revue documentaire, questionnaire et guide d'entretien	16
1. Revue documentaire	16
2. Questionnaire et guide d'entretien	16
B- L'enquête	16
1- L'identification des acteurs cibles	16
a. Les agents	17
b. Les syndicalistes	17
c. Les membres de la technostructure	17
2- L'identification des objectifs de l'enquête et échantillonnage	17
a. Définition des objectifs des enquêtes	17

b. Echantillonnage	17
II- Limites des données	18
Paragraphe 2 : Outils d'analyse et stratégies de vérification des hypothèses	18
A- Outils d'analyse	18
I- Stratégies et vérification des hypothèses	18
A- Principes de validation retenues et technique de dépouillement	18
1. Technique de dépouillement	18
2. Analyse des résultats des enquêtes	18
Paragraphe 1 : L'interprétation des résultats liés aux populations soumises à l'interview et questionnaire	20
Paragraphe 2 : Vérification des résultats liés aux hypothèses	20
Section 1 : Description des relations collectives de travail	23
Paragraphe 1 : Les rapports quotidiens entre les différents acteurs	23
A. Les rapports entre la superstructure et les agents	23
1.1. La superstructure	23
1.1.1. Les textes législatifs	24
1.1.2. Les dispositions réglementaires	25
2. La gestion administrative	25
2.1. De la permanence de l'emploi de l'Agent Permanent de l'Etat (APE)	26
2.2. De la titularisation dans la hiérarchie administrative	26
2.3. De la soumission à un statut	26
2.4 La gestion des ressources humaines (GRH)	26
2.4.1. Le recrutement	26
2.4.2. Le plan de carrière	27
3. Au plan social	27
3.1. L'agent municipal	28
3.1.1. La population	28
3.1.2. Des droits et devoirs des Agents	28
a. Les devoirs de l'Agent municipal	29
b. Les droits de l'Agent municipal	29
c. Les motivations et les répressions disciplinaires	30
d. Le comportement de l'agent municipal.....	30
B- Les rapports entre la superstructure et les organisations syndicales	30
1. La superstructure	31
2. Les organisations syndicales	32

2.1 a. Présentation des organisations	32
2.2 Le fonctionnement des structures syndicales	33
Paragraphe 2 : La gestion des crises sociales à la Mairie de Cotonou	34
A- Le comportement des membres de la superstructure	34
1. La gestion du changement	34
2. La négociation	34
B- Le comportement des organisations	35
1. Le contenu des revendications	35
1. Les négociations	35
Section II : Analyse des problèmes expliquant le mode conflictuel des rapports entre les différents acteurs	36
Paragraphe 1 : Les problèmes liés à la gestion administrative et financière	36
A- Analyse des problèmes liés à la gestion administrative	36
1. Le Service des Ressources Humaines et de la Formation	37
1.1 Attribution, organisation et fonctionnement du Service des Ressources Humaines et de la Formation	37
1.1.2 Organisation du Service des Ressources Humaines et de la Formation	38
1.1.3 Fonctionnement du Service des Ressources Humaines et de la Formation.....	38
2. La gestion des ressources humaines	38
2.1. L'organigramme	38
2.2. La gestion de la carrière des agents.....	39
2.3 Le personnel du Service des Ressources Humaines et de la Formation	40
3. Les moyens de travail	40
4. La communication dans l'organisation	40
B. Analyse des problèmes liés à la gestion financière	41
1. Le Service du Budget et de la Comptabilité (SCB)	42
1.1. Attribution, organisation et fonctionnement du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)	42
1.1.1 Attributions du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)	42
1.1.2 Organigramme du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC).....	42
1.1.3 Fonctionnement du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)	45
Paragraphe 2 : Les procédures adoptées par les différents acteurs.....	45
A- La technostructure.....	45
1.1 Les conflits de leadership	46

2. La gestion des crises dans l'Organisation	46
B- Les organisations syndicales	47
1. La grève...	47
2. Les moyens.....	48
Section 1 : Approche de solutions.....	50
Paragraphe 1 : Approche de solutions adaptées aux problèmes administratifs et financiers	50
A- Approche de solutions adaptées aux problèmes liés à la gestion administrative....	50
B- Approche de solutions adaptées aux problèmes liés à la gestion financière.....	51
Paragraphe 2 : Approche de solutions adaptées aux problèmes sociaux	53
A. Approche de solutions liées à la gestion du changement.....	53
B. Approche de solutions liées à la communication.....	53
Section II : Stratégies de mise en œuvre des solutions proposées.....	54
Paragraphe 1 : Les conditions de mise en œuvre des solutions adaptées aux problèmes administratifs et financiers	54
A. Recommandations relatives à la résolution des problèmes administratifs.....	54
B. Recommandations relatives à la résolution des problèmes financiers.....	55
Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions adaptées aux problèmes sociaux.....	55
A. Recommandations relatives à la résolution des problèmes liés à la gestion du changement.....	55
B. Recommandations relatives à la résolution des problèmes liés à la communication.....	56
Conclusion	59