



REPUBLIQUE DU BENIN

ገጽገጽ

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

ገጽገጽ

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ገጽገጽ

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME
D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

Option :

Administration des Finances

Filière :

Planification et Développement Local

Année académique :

2008-2010

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA
GESTION ADMINISTRATIVE DE LA MAIRIE DE
PARAKOU**

Réalisé et soutenu par :

Djibril MAMA CISSE MOUSSA

Sous la Direction de :

Monsieur Flavien SASSE

Administrateur du travail

Chargé de cours à l'ENAM

JANVIER 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : AHOU Bernard

VICE-PRESIDENT : HOUEDANOU Thomas

MEMBRE : SANNI Mala

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

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

- **Dieu**, Tout -Puissant, le Miséricordieux qui me garde en vie et qui m'a donné la force nécessaire pour réaliser ce travail ;
- **Feue Adama**, ma vénérable grand-mère, pour ton amour, tes sacrifices et tes bénédictions dont tu ne goûteras point les fruits. Repose en paix et puisse ce travail honorer ta mémoire ;
- Ma maman, **Salamatou FAROUKOU**, toi pour qui l'éducation et la réussite de tes enfants constituaient un impérieux devoir, une conviction profonde et dont les prières et bénédictions ont guidé chacun de mes pas. Toi qui nous as appris le sens de la mesure, de la rigueur, de l'humilité et de présence aux autres. Trouve à travers ce mémoire, le témoignage du fruit de tes sacrifices et de l'amour du travail que tu nous as inculqué. Que Dieu te récompense et t'accorde une longue vie et que sa grâce pleuve en abondance sur toi pour le reste de tes jours ici bas et éternellement ;
- Mon père **Moussa CISSE**, trouve à travers ce travail, le témoignage de mon profond attachement et de mon amour filial ;
- Mon épouse, **Annick**, pour ton affection et l'abnégation dont tu fais preuve quotidiennement à mes côtés et pour ton soutien indéfectible surtout dans les moments difficiles. Merci pour tout ;
- Mes précieux et adorables enfants, **Farroukh, Yacine et Kenza Ziadath**, pour les privations auxquelles cette formation vous a soumis. Je vous offre ce modeste exemple d'efforts et de persévérance que vous devez suivre et dépasser ; la vieille corde au bout de laquelle vous tisserez les vôtres. Puisse Dieu vous garder et vous amener à mieux faire ;

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis au terme de la rédaction de ce mémoire, de remercier tous ceux et toutes celles qui y ont contribué d'une manière ou d'une autre.

Nos remerciements vont particulièrement :

- A Monsieur **Flavien SASSE**, notre directeur de mémoire qui, en dépit de ses multiples occupations quotidiennes, a accepté spontanément d'assurer notre encadrement pour la réalisation du présent travail ;
- Aux honorables **membres du Jury**, qui ont bien voulu sacrifier une partie de leur précieux temps pour apprécier ce travail;
- A Monsieur **Soulé ALAGBE**, Maire de Parakou, pour nous avoir donné l'occasion de suivre cette formation et pour son soutien inestimable ;
- A tout le personnel de la mairie de Parakou qui ne nous a pas marchandé sa collaboration ;
- Aux **autorités, personnel administratif** de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (**ENAM**) et à tout **le corps professoral**, principalement ceux de la filière PDL ; qui pour avoir contribué au déroulement normal des activités académiques, qui pour nous avoir, deux ans durant, offert l'occasion de reculer un tant soit peu les frontières de notre ignorance; à tous, nous témoignons notre profonde reconnaissance ;
- A **Soulé ALOU** pour les nombreux soutiens et pour toute l'attention dont nous avons toujours fait l'objet de sa part ;
- A notre beau-père, **Pascal Gabriel KPEDE**, pour son amour, son soutien moral et ses nombreux conseils ;
- A tous nos frères et sœurs ;

- A tous nos **camarades** de la **promotion 2008-2010**, pour l'amitié et la solidarité que nous avons su maintenir en notre sein durant notre formation ;
- A nos petits amis Loïce, Prucile, Péniel et Donald et à leurs parents respectifs. Comment oublier l'ambiance et la fraternité qui ont toujours prévalu en notre sein !
- A tous ceux qui cultivent la probité, l'amour du prochain et qui œuvrent inlassablement à maintenir la flamme de l'espérance dans un monde qui ne l'autorise guère.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- A.F.D. :** Agence Française de Développement
- A.Fi.CO.L. :** Agence de Financement des Collectivités Locales
- AG.E.T.I.P. :** Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
- AG.E.T.UR. SA :** Agence d'Exécution des Travaux Urbains- Société anonyme
- A.I.M.F. :** Association Internationale des Maires des capitales et des métropoles partiellement ou entièrement Francophones
- A.P.E. :** Agent permanent de l'Etat
- BAC. :** Baccalauréat
- B.E.P.C.:** Brevet d'Etudes de Premier Cycle
- B.M. :** Banque Mondiale
- B.O.A.D. :** Banque Ouest Africaine de Développement
- B.T.S. :** Brevet de Technicien Supérieur
- C.E.P. :** Certificat d'Etudes Primaires
- C.G.L.U. :** Cités et Gouvernements Locaux Unis
- F.P.T. :** Fonction Publique Territoriale
- G.R.H. :** Gestion des Ressources Humaines
- I.N.S.A.E. :** Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
- P.G.U.D. :** Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
- P.N.U.D. :** Programme des Nations Unies pour le Développement
- S.E.R.H.A.U-SA :** Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain- Société-anonyme
- S.G.:** Secrétaire général
- S.N.V. :** Organisation Néerlandaise de Développement
- T.I.C. :** Technologies de l'Information et de la Communication
- U.E. :** Union Européenne
- U.N.F.P.A. :** Fonds des Nations Unies pour la Population
- U.N.I.C.E.F. :** Organisation des Nations Unies pour l'Education et l'Enfance

LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Présentation du personnel de la mairie de Parakou par âge et par sexe	19
2	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique	23
3	Synthèse des approches théoriques par problème spécifique	27
4	Tableau de bord de l'étude sur la «Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou»	36
5	Présentation des résultats d'enquêtes	52
6	Présentation des résultats d'enquêtes	52
7	Présentation des résultats d'enquêtes	53
8	Présentation des résultats d'enquêtes	54

LISTE DES GRAPHIQUES

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Diagramme de proportion des différentes catégories des agents de la mairie	11
2	Représentation des causes liées à la lenteur dans le traitement des dossiers	52
3	Représentation des causes liées à la faible conscience professionnelle de certains agents	53
4	Représentation des causes liées au dysfonctionnement de l'administration communale	53
5	Représentation des causes liées à l'inadéquation profil/poste	54

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Administration communale : Cette expression est utilisée dans le cadre de cette étude pour désigner l'ensemble des services de la mairie (du point de vue organique).

Autorités municipales : Ensemble constitué du Maire et de ses Adjoints.

Cadre organique des emplois : Dans le manuel de procédures de la mairie, le cadre organique des emplois constitue un document de référence pour tout recrutement, chaque emploi étant défini par son niveau et le profil professionnel qu'il requiert. Le cadre organique des emplois permet d'identifier, de répertorier et de classer les emplois ou postes de travail au sein de l'administration communale.

Carrière : C'est l'évolution professionnelle d'un agent depuis sa date de prise de service jusqu'à son admission à la retraite.

Collectivité locale : C'est une entité territoriale juridiquement distincte de l'Etat, disposant d'organes élus, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et gérant des compétences définies par la loi sous le contrôle de l'autorité de tutelle (DGAT 2005). Au Bénin actuellement, la Commune demeure la seule collectivité locale.

Décentralisation : La décentralisation (territoriale) est le fait, pour l'Etat, personne morale de droit public, de créer, sur son territoire, en vertu de la loi, d'autres personnes morales de droit public auxquelles il transfère les compétences que ces derniers exercent désormais sous sa tutelle. (DGAT 2005)

Emploi : Ensemble d'activités ou de tâches nécessitant de la part de son titulaire des connaissances ou aptitudes précises.

Le politique : Par politique, il faut entendre tout ce qui relève du « gouvernement de la société ». Ainsi compris, le politique renvoie alors à une fonction prise en charge par un ensemble d'acteurs très divers qui interagissent aux fins de produire un certain nombre d'effets sociaux.

Poste : C'est la dénomination ou le titre de l'agent ou de l'employé dans la structure.

Profil : Ensemble des qualifications (formations de base, expériences, compétences spécifiques) relatifs a un poste.

Manuel de procédures : C'est un document qui contient les règles, et formulaires utilisés dans un organisme ou une partie de celui-ci pour assurer une saine gestion des ressources. Son absence amène les agents soit à improviser, soit à exécuter la même opération différemment selon la compréhension des acteurs ; ce qui entraîne une inefficacité dans l'exécution des tâches. C'est un outil à la fois de gestion, de référence, de développement, de formation, de communication et de transfert de connaissances qui permet aux responsables hiérarchiques et aux agents à quelque niveau qu'ils soient, de mieux gérer le temps et de se consacrer aux tâches utiles.

Tutelle : Dans le cadre de la décentralisation au Bénin, c'est le pouvoir d'assistance et de contrôle détenu par l'autorité de tutelle en vue de permettre dans les conditions prévues par la loi, l'exercice correct des compétences dévolues aux collectivités locales. Selon l'article 141 de la loi n°97-029 portant organisation des communes en République du Bénin, « le préfet est l'unique autorité de tutelle de la commune... ».

RESUME

Le présent thème qui est intitulé « Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou », s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dans la filière Planification et Développement Local (PDL). En effet, les enseignements que nous avons reçus sur le management des services publics locaux, les grands principes de la gouvernance publique, la déontologie administrative, l'efficacité organisationnelle et la gestion du temps nous ont permis, au cours de notre stage à la mairie de Parakou, de constater qu'elle est confrontée entre autres à des problèmes tels que :

- la lenteur dans le traitement des dossiers ;
- la faible conscience professionnelle de certains agents ;
- le dysfonctionnement général de l'administration communale ;
- l'inadéquation profil/ poste.

Afin d'apporter des solutions à ces différents problèmes, nous nous sommes fixés un objectif général, celui de contribuer à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou. Les objectifs spécifiques à atteindre s'énoncent comme suit :

- déterminer les conditions d'un traitement diligent des dossiers ;
- suggérer des mesures pour renforcer la conscience professionnelle du personnel ;
- proposer des solutions pour un meilleur fonctionnement de l'administration communale ;
- suggérer des conditions de réalisation de l'adéquation profil/poste.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons émis des hypothèses en tenant compte des causes supposées être à l'origine des problèmes spécifiques. Elles sont formulées de la manière suivante :

- la non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers;
- la non application des sanctions explique la faible conscience professionnelle de certains agents ;
- le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration;
- l'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

Afin d'identifier les causes réelles des problèmes auxquels l'administration communale est confrontée et de proposer des approches de solutions, nous avons élaboré un questionnaire qui a été administré à un échantillon représentatif de cinquante (50) personnes, composé de dix (10) conseillers municipaux et de quarante (40) agents de la mairie et ce, en fonction de leur niveau de responsabilité au regard des questions abordées.

Par ailleurs, la méthodologie suivie pour réaliser cette étude est la suivante: définition des objectifs de recherche, identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques, formulation des hypothèses, élaboration du tableau de bord de l'étude, revue de littérature, analyse des données et vérification des hypothèses, proposition des approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Après vérification, toutes nos hypothèses, hormis la deuxième qui n'a été que partiellement vérifiée, se sont avérées concordantes avec les résultats obtenus.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	3
SECTION I : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	4
Paragraphe I : Présentation du lieu de stage	4
Paragraphe II : Restitution des observations de stage.....	11
SECTION II : REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES PAR CENTRE D'INTERET ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	22
Paragraphe I : Identification des problématiques possibles et justification du sujet.	22
Paragraphe II : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	25
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....	28
SECTION I : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE	29
Paragraphe I : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude.....	29
Paragraphe II : Synthèse des préoccupations, élaboration du tableau de bord et revue de littérature.	34
SECTION II : METHODOLOGIE ADOPTEE.....	43
Paragraphe I : Dimension empirique	43
Paragraphe II : Dimensions théoriques.....	46
CHAPITRE DEUXIEME :DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	49
SECTION I : REALISATION DES ENQUETES ET ANALYSE DES DONNEES.....	50
Paragraphe I : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées	50
Paragraphe II : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....	51
SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.	55
Paragraphe I : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic	56
Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	59
CONCLUSION	66

BIBLIOGRAPHIE 68

ANNEXES.....71

INTRODUCTION

Les bilans économiques faits depuis les indépendances en Afrique surtout dans les pays fortement centralisés, ont montré une limite dans les différentes actions de développement qui y sont entreprises. L'analyse de ces limites a permis de constater que les goulots d'étranglement de ce processus de développement se situent au niveau de l'Etat. En effet, hérité du jacobinisme français, l'Etat centralisateur a été un véritable tamis qui empêchait la libre circulation des facteurs de développement.

Ce fut le cas au Bénin jusqu'à la conférence des forces vives de février 1990 essentiellement marquée par une prise de conscience des participants, de la nécessité et des enjeux d'une politique ascendante de développement. Cela a conduit à l'adoption par le peuple béninois, de la constitution du 11 décembre 1990 qui, au terme de son article 150, consacre la décentralisation comme mode d'administration territoriale avec, en toile de fond, le développement local et la démocratie à la base comme principaux enjeux.

Pour l'efficacité de l'action communale, l'idéal des méthodes et procédures de gestion est organisé par des textes de lois qui prévoient des ressources et leur engagement dans le sens de l'impulsion du développement local tout en impliquant largement les bénéficiaires que sont les citoyens. Ces méthodes constituent un cadre déontologique et d'éthique qu'est la gouvernance locale orientée vers la capacité des collectivités territoriales à bien gérer les affaires locales.

Malgré la volonté politique affichée caractérisée par l'existence d'outils et de moyens de la bonne gouvernance locale, nombreuses sont les communes dans lesquelles les autorités locales continuent de mettre en œuvre des actions suivant des méthodes de gestion peu orthodoxes, soit en toute bonne foi, soit par ignorance ou par contrainte au mépris du développement qui peine encore à sortir de ses balbutiements. Toute chose qui contraste fortement avec les diverses et nombreuses attentes des populations de plus en plus exigeantes. Ceci

pose donc la problématique du développement économique et social des communes. En effet, comment mettre en œuvre la vision de développement d'une commune si, à l'instar des ressources financières, la gestion administrative n'est pas performante?

Nos observations de stage à la mairie de Parakou révèlent par exemple de nombreuses insuffisances. Elles se manifestent entre autres, par la lenteur dans le traitement des dossiers ; la faible conscience professionnelle de certains agents ; le dysfonctionnement général de l'administration communale et l'inadéquation profil/poste. Autant de problèmes sans la résolution desquels il serait vain d'espérer voir la commune s'arrimer au train du développement. C'est pour contribuer à l'amélioration de cette situation que nous avons choisi de mener nos réflexions sur la gestion administrative de la mairie de Parakou.

Cette étude s'articulera autour de trois chapitres. D'abord, le chapitre préliminaire présente le cadre de l'étude, la vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou. Ensuite, au chapitre premier, nous évoquerons les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée pour la résolution de notre problématique. Enfin, le chapitre deuxième sera consacré aux enquêtes de vérification des hypothèses émises et aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
DU CADRE DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE
RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Dans ce chapitre, seront abordés après la présentation de la mairie de Parakou et des généralités, les observations de stage afin de faire l'inventaire des problèmes identifiés et de proposer une vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

SECTION I : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

La présentation du lieu de stage (paragraphe 1) et la restitution des observations de stage (paragraphe 2) constituent l'essentiel de cette section.

PARAGRAPHE I : PRESENTATION DU LIEU DE STAGE

Etudier la gestion administrative d'une collectivité locale exige la connaissance du milieu d'étude.

I- Présentation de la commune de Parakou

A- Situation géographique

Située à 435 km environ au Nord de Cotonou, capitale économique du Bénin, la commune de Parakou s'étend sur une superficie de 441 km² dont 80 km² de zone urbanisée. Limitée à l'Est, à l'Ouest et au Sud par la commune de Tchaourou et au Nord par la commune de N'Dali, elle se trouve à 9° 21' de latitude Nord et 2°36' de longitude Est à une altitude moyenne de 350 mètres et présente un relief assez modeste.

La commune de Parakou présente un aspect vallonné où l'on observe une succession de croupes ayant généralement un sommet arrondi, surtout dans les régions anciennement cultivées. Vers Alafiarou, au Nord et au Sud, leur sommet est presque plat. Les pentes sont comprises entre 1,5% et 4%. La seule carrière de sable actuellement en exploitation est celle de Kpétékpétérou.

A Parakou, le climat est sud soudanien de type tropical humide. Il se

caractérise par l'alternance d'une saison de pluies (Mai à Octobre) et d'une saison sèche (Novembre à Avril). C'est en Décembre-Janvier que l'on y enregistre les températures les plus basses. La précipitation moyenne annuelle est de 1200 mm. Le maximum survient entre juillet, août et septembre.

Les températures varient d'une saison à une autre. De mai à octobre, l'amplitude thermique est faible. En cette période, les températures oscillent en moyenne autour de 25°C. Les amplitudes thermiques journalières sont fortes surtout durant les mois d'harmattan. De 40°C en début d'après midi, elle peut tomber de 15 à 10°C la nuit.

Parakou est parcourue de ruisseaux ou affluents de la rive droite de l'Okpara. Les eaux de la zone d'Alaga sont déversées dans l'Ouémé. Ces cours d'eau se subdivisent à l'infini et restent à sec de janvier à mai. Leurs vallées généralement très larges ont un fond plat.

La région de Parakou se singularise sur le plan pédologique par la prédominance des sols à texture légère, d'épaisseur importante due à la faiblesse de l'érosion. La faiblesse de l'érosion entraîne un lessivage en profondeur important.

Le couvert végétal observé à Parakou est dominé par la savane arborée. Elle se caractérise par la présence du néré (*Parkia biglobosa*), du faux acajou (*Blighia sapinda*), de bois d'ébène (*Diospyros mespilifounis*), le karité (*Butyrosperum paradoxum*). Les bas-fonds sont des prairies marécageuses de savanes, des buissons de bambous (*Bambusa arundinacca*). Les jachères sont envahies par des graminées et des arbustes assez divers.

B- Les données démographiques

La population de la ville de Parakou est de 149 819 habitants au troisième recensement général de la population et de l'habitat en février 2002 (RGPH3) contre 103 577 habitants en 1992, soit un taux d'accroissement intercensitaire de 3,76%. La population masculine est estimée à 75 080, soit 50,22%, et les femmes 74 739, soit 49,88%. Elle se caractérise par une forte proportion de jeunes (51,74% de la population avait moins de vingt ans en 2002). Elle est estimée en 2010 à 194 247 habitants (INSAE) et pourrait avoisiner 242 079

habitants en 2015.

Les trois quart de cette population sont installés dans la zone véritablement urbanisée, le reste se retrouve dans les périphéries. Sa densité est de 340 habitants/km².

Les Bariba et apparentés (31,87%), et les Yoruba et apparentés (23,92%) constituent les deux ethnies d'importance démographique appréciable. On y dénombre ensuite les Fons et apparentés (18,47%), les Dendi et apparentés (12,61%), les Otamari (6,76%). Les Yoa-Lokpa et apparentés (5,92%) et les Peuhl (4,35%) sont numériquement minoritaires. On y rencontre également d'autres groupes socio-ethniques composés pour la plupart de ressortissants des pays de la sous région. Il s'agit surtout de Nigériens, Nigériens, Burkinabè et Maliens. Aussi, note-t-on la présence de Libanais et d'Indo-pakistanaï exerceant pour la majorité des activités commerciales.

Trois principales religions y cohabitent : l'islam (plus de 56% de la population), le christianisme (moins de 35% de la population) ; les religions traditionnelles (moins de 5% de la population) ; les non déclarés plus de 4%.

C- Les potentialités et les activités économiques

Parakou est le chef-lieu des départements du Borgou et de l'Alibori et, en cette qualité, abrite des directions départementales et plusieurs agences régionales.

C'est une ville en pleine mutation caractérisée par un tissu industriel en plein essor, un secteur informel et artisanal important, des activités de transport de gros porteurs, un secteur bancaire et commercial florissant soutenu par un marché d'envergure régionale.

Sur le plan économique, Parakou est une ville relais, un important carrefour de grands axes routiers menant au Nigéria et aux pays de l'hinterland, le Niger et le Burkina Faso notamment. La rupture de charges rail-route favorise le développement des activités commerciales et de transport avec des sous filières comme le transport urbain par les engins à deux roues ; le transport en commun assuré par les véhicules de petit et moyen gabarit et le transport de marchandises assuré par des camions gros porteurs. La réalisation en cours du

projet de construction d'un port sec constitue un atout certain dans ce domaine.

Dans le domaine des transports aériens, la ville abrite un aéroport avec sa piste d'atterrissage en terre qui accueille de rares avions. Un projet de construction d'un aéroport international est en cours de réalisation à Tourou, sortie Ouest de la ville.

Dans le domaine de l'éducation, la commune dispose de plus de 229 établissements scolaires. Elle abrite depuis 2001, la deuxième université du Bénin.

Dans le secteur de la santé, la commune dispose d'un Centre Hospitalier Universitaire Départemental et de plusieurs cabinets cliniques et centres de santé. Un grand hôpital moderne vient d'y être construit avec l'aide du gouvernement chinois.

Au plan touristique, la commune dispose de plusieurs infrastructures hôtelières et d'accueil et d'un musée de plein air.

Pour les loisirs, il existe dans la ville un stade omnisport, un complexe sportif et un Centre culturel français avec son théâtre de verdure et de spectacles.

D- Les acteurs et les partenaires au développement de la commune

Ils sont constitués en majorité des organisations non gouvernementales, des associations de développement et des institutions de développement.

Leurs domaines d'intervention sont multiples et variés. Il s'agit de : la santé, l'éducation, l'environnement, l'assainissement, la micro finance, le commerce et les transports, l'agriculture et l'élevage, l'artisanat, la recherche et les consultations, les TIC, la gouvernance locale, la maîtrise d'ouvrage, etc.

Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer : la BOAD, l'UE, la BM, l'AIMF, le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF, l'AGETUR SA, la SERHAU SA, la SNV, l'AGETIP, l'AFD, CGLU, AFICOD, etc.

Aussi, convient-il de souligner que la commune de Parakou s'est engagée depuis le 8 mars 1993 dans un partenariat très fructueux de coopération décentralisée avec la ville d'Orléans en France.

E- Organisation administrative

A l'instar des communes de Cotonou et de Porto-Novo, l'organisation politique et administrative de la commune de Parakou est régie par deux lois : la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier. La commune est divisée en trois (03) arrondissements subdivisés, chacun, en quartiers dont quarante un (41) au total. Pour exercer les compétences qui lui sont dévolues aux termes desdites lois¹, la commune de Parakou dispose d'organes politiques propres qui s'appuient sur une administration. Il s'agit du Conseil municipal, fort de vingt cinq (25) membres qui est l'organe délibérant dont le Maire, organe exécutif. Emanation de l'Etat, la commune exerce ses compétences sous le contrôle de la tutelle afin de préserver le respect des lois de la République.

Quant à l'organisation des services de la mairie, elle s'articule autour d'un organigramme adopté par le conseil municipal.

II- Organisation des services de la Mairie

Les missions de l'ensemble des services de la mairie de Parakou sont définies par l'arrêté municipal n°50/040/M/CAB du 23 août 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Parakou. Cet arrêté est modifié et complété par l'arrêté municipal n°50/001/M/SG du 18 janvier 2005 portant création, organisation et attributions de la Direction des Relations Extérieures et de la Promotion Municipale de la mairie de Parakou.

Au terme de l'article 1er de l'arrêté cité en première référence, la mairie de Parakou est organisée à deux niveaux à savoir, les services municipaux et les services infra municipaux.

Au titre des services municipaux, nous avons les structures et responsable

¹ Au Bénin, les compétences des communes ordinaires et à statut particulier sont respectivement définies par les articles 82 à 107 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin puis par l'article 19 de la loi 98-005 de la même date portant organisation des communes à statut particulier.

ci- après :

A- Le Cabinet du Maire

Perçu comme l'administration particulière du Maire, le Cabinet constitue un cadre de vérification, de contrôle et de conseil au service du Maire. Directement rattaché à celui-ci, il est dirigé par un Directeur de cabinet qui a pour mission principale d'en coordonner les activités et de veiller à une bonne collaboration avec le Secrétaire général pour le bon fonctionnement de l'administration communale.

Il comprend :

- le Directeur de Cabinet ;
- le Directeur adjoint de Cabinet ;
- l'Inspecteur des services municipaux ;
- le Chef du Secrétariat Particulier ;
- le Chef du Secrétariat des Adjointes au Maire ;
- le Chef de la Cellule de Communication et des Relations Publiques ;
- le Chef du Protocole ;
- les Conseillers spéciaux ;
- les Chargés de Mission.

B- Le Secrétaire général (SG)

Conformément aux dispositions de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, complétées par le décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de mairie, l'arrêté municipal cité supra place le SG sous l'autorité hiérarchique directe du Maire. A ce titre, Il est le principal animateur des services administratifs municipaux dont il veille au bon fonctionnement. Il est assisté, dans sa mission, d'un Secrétaire général adjoint qui le remplace en cas d'absence. Ce dernier peut recevoir des délégations d'attributions de lui et sous sa responsabilité.

Sont placées sous l'autorité du Secrétaire général, un staff et des directions techniques.

Le staff est composé du :

- Chef du Secrétariat Administratif ;
- Chef du Service des Affaires juridiques et du Contentieux ;
- Chef du Service Informatique et des NTIC ;
- Chef du Bureau des Marchés publics ;
- Chef du Bureau de la documentation et des Archives ;
- Chef de la Station des Transmissions Radio ;
- Standardiste.

C- Les Directions Techniques

Dirigées chacune par un Directeur, elles sont au nombre de cinq (05) et comprennent des services et des bureaux. Il s'agit de:

- la Direction des Services Techniques ;
- la Direction des Affaires Financières ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Local ;
- la Direction des Ressources Humaines et des Services à la Population ;
- la Direction des Relations Extérieures et de la Promotion Municipale.

(Voir détail en annexes).

Quant aux services infra municipaux, ils regroupent les services municipaux créés au niveau de chaque Arrondissement. Ils se composent du Secrétariat administratif d'arrondissement et du bureau de l'état civil. Leurs activités sont coordonnées par le Chef d'arrondissement.

Si le cabinet du Maire apparaît comme le pôle politique de l'administration communale, le SG et les Directions Techniques en sont le pôle administratif par excellence.

En raison du caractère politique du Cabinet, il sera pris en compte essentiellement dans le cadre de cette étude, le pôle administratif des services municipaux.

PARAGRAPHE II : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE

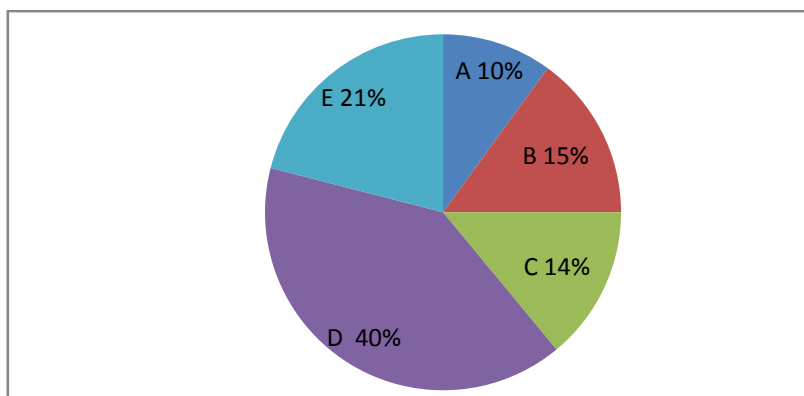
Dans ce paragraphe, nous ferons l'état des lieux de base en matière de gestion administrative de la mairie de Parakou (I) et un inventaire de cet état des lieux de base (II).

I- Gestion administrative de la mairie de Parakou : Etat des lieux.

La mairie de Parakou compte un effectif total de 171 agents toutes catégories socio professionnelles confondues. On y dénombre 18 agents de catégorie A ; 25 agents de catégorie B ; 24 de catégorie C ; 68 de catégorie D et 36 de catégorie E.

Le diagramme suivant présente la proportion en pourcentage des différentes catégories des agents de la mairie.

Graphique 1 : diagramme de proportion des différentes catégories des agents de la mairie.



Ce diagramme traduit la variance des catégories d'agents au sein de l'administration municipale. On note une prépondérance de la catégorie D (40%) par rapport aux agents des catégories E (21%), B (15%), C (14%) et A (10%). Il y a donc au niveau de l'administration municipale une prédominance des agents ayant vocation à occuper des emplois correspondant à des tâches d'exécution courantes (catégories D et E) et ne nécessitant pas toujours de qualification particulière au détriment des agents ayant vocation à occuper des emplois

correspondant à des fonctions de direction, de conception, de contrôle (catégorie A) ; d'élaboration et d'application à un haut niveau (catégorie B) ou même à des tâches d'exécution spécialisées (catégorie C). Le taux brut d'encadrement s'élève ainsi à 11,76%, donc légèrement en deçà du minimum², tandis que le taux net d'encadrement qui est de 25,14% se trouve largement au-dessus de la norme. En dépit de cette situation, il n'est pas rare de voir des agents de la catégorie A occuper des postes de responsabilité en lieu et place des agents de la catégorie B.

L'état des lieux de base de la gestion administrative de la mairie passera également par une analyse du fonctionnement des différentes directions de cette administration locale.

Mais avant, il convient de souligner que sur un total de 81 postes prévus dans l'organigramme au titre des services municipaux exclusivement administratifs, seulement 48 postes sont réellement pourvus ; ce qui donne un taux d'occupation de 59,25%.

- L'état des lieux de la structure staff rattachée au Secrétaire général révèle que seul **le Service des Affaires Juridiques, du Contentieux et des Marchés Publics reste non pourvu**. Le SG est un diplômé du cycle I de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) en Administration des Communes de même que le Chef du Secrétariat administratif en Secrétariat de Direction et le Chef du Bureau de la Documentation et des Archives, en Sciences et Techniques de l'Information Documentaire. Ce dernier s'occupe de **la modernisation des systèmes d'archivage** de la mairie qui est initié dans le cadre du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (**PGUD**). Le Secrétaire général adjoint est lui, titulaire d'une maîtrise en sociologie. Quant au Chef du Service de l'Informatique et des Technologies de l'Information et de la Communication, il est titulaire d'un

² Le taux d'encadrement se calcule à partir de l'effectif des cadres et permet d'apprécier combien de cadres supérieurs supervisent une centaine d'agents. A cet effet, il y a le taux brut d'encadrement (TBE) qui se calcule à partir des cadres de catégorie A, et le taux net d'encadrement (TNE) qui prend en compte les cadres A et B en position de chef de service.

$$\text{Le taux brut d'encadrement (TBE)} = \frac{\text{Nombre d'agents catég A}}{\text{Nombre total d'agents}} \times 100$$

La norme se situe autour de 12 % ; ce qui signifie que 12 cadres A assurent en moyenne la supervision de 100 cadres et agents B, C, D, E. Lorsque ce taux est trop élevé, cela suppose une sous-utilisation de cadres à des fonctions d'exécution à cause de la faiblesse du nombre d'agents de catégorie d'exécution.

$$\text{Le taux net d'encadrement (TNE)} = \frac{[(\text{Nb d'agents catég A} + \text{Nombre d'agents catég B responsables de service}) / \text{Nb total d'agents}] \times 100}{100}$$

Brevet de Technicien Supérieur (BTS) en Informatique de Gestion. Ce dernier a conduit les travaux d'installation de **l'internet disponible dans l'ensemble de la mairie** et s'occupe actuellement de **l'intranet en cours d'installation**. Les autres collaborateurs à savoir le Chef du Bureau Conseil Municipal et le Chef du Bureau Courriers Arrivée/Départ sont respectivement titulaires d'une maîtrise en Droit et d'un Baccalauréat (BAC). Les différents services et bureaux sont fréquemment confrontés à un certain nombre de difficultés relatives à la défaillance ou au **manque de matériel de travail** (photocopieurs, ordinateurs, fournitures de bureau, matériel roulant...).

En outre, faute de salle d'attente et d'un bureau d'accueil ou des renseignements, le **local** abritant le Secrétariat administratif déjà très **exigu** pour ses propres occupants est, la plupart du temps, encombré par des usagers. Aussi, convient-il de souligner la forte hybridation des activités du Secrétariat administratif avec d'autres activités ne relevant pas de ses attributions et ce, en raison des nombreuses sollicitations dont ce service fait l'objet de la part aussi bien des membres du cabinet que des Adjoints au Maire.

Au regard de ce qui précède, hormis le Service des Affaires Juridiques, du Contentieux et des Marchés Publics qui n'est pas pourvu et qui pourrait entraîner une non anticipation sur les risques de conflits avec les différentes parties prenantes de la commune, nous pouvons dire que le Secrétaire général est, a priori, entouré de personnel pour l'aider à jouer son rôle de coordonnateur des activités de l'administration.

Mais, il convient de relever ici les nombreuses immixtions des élus, le Maire et ses Adjoints en l'occurrence et des membres du cabinet qui, par mauvaise foi ou par ignorance, instruisent directement et de façon fréquente le personnel, en violation de tout principe de la hiérarchie administrative et des dispositions du manuel de procédures de la mairie, qui voudraient que le SG soit la courroie de transmission entre ces deux catégories d'acteurs. Une illustration de ces violations est par exemple la signature d'ordres de mission des agents par certains Adjoints au Maire en lieu et place du SG à qui le manuel de procédures confère cette prérogative aux fins d'un bon suivi des mouvements du personnel et d'une meilleure coordination des activités. En outre, il arrive fréquemment que le

Maire appose sa signature sur certains documents, notamment des mandats, des permis d'habiter et autres correspondances, sans que ceux-ci soient d'abord soumis au paraphe du SG comme le prévoit le manuel de procédures. Cette pratique, tout en contribuant à **la dilution du rôle du SG** n'est pas sans engendrer des **dysfonctionnements au sein de l'appareil administratif**.

- L'état des lieux de la Direction des Affaires Financières révèle que cette direction est présidée depuis plus de quatre ans par un intérimaire, titulaire d'un BTS en comptabilité ; tandis que le Chef du Service des Affaires Financières est titulaire d'une maîtrise en Sciences économiques ; ce qui reflète une situation d'inadéquation profil/poste. Quant au Chef du Service du Registre Foncier Urbain, elle est titulaire d'une maîtrise en Droit. Il faut signaler que le Service du Contrôle de Gestion et le Secrétariat sont non pourvus tandis qu'il y a **vacance de poste** au niveau du Service des Affaires Marchandes dont l'occupant est admis à la Fonction Publique.

En dehors du Directeur et du Chef du Service du Registre Foncier Urbain qui disposent chacun d'un local, tous les autres agents partagent les mêmes **locaux**, déjà **trop exigus**, avec leurs responsables respectifs. On note donc **une insuffisance de locaux** et un cadre ergonomique très inapproprié.

En ce qui concerne les bureaux, plusieurs sont également non pourvus. Il s'agit pour ce qui concerne le Service des Affaires Marchandes, du Bureau des Délégations de Services Public et du Bureau de la Publicité ; et en ce qui concerne le Service du Registre Foncier Urbain, du Bureau de Gestion de la Base de Données. Aussi, faut-il remarquer qu'outre le Régisseur des dépenses et le Chef du Bureau de l'ordonnancement qui ont respectivement le BAC et le diplôme d'Aide Comptable, tous les Chefs de bureaux sont titulaires, soit du Brevet d'Etudes de Premier Cycle (BEPC), soit du Certificat d'Etudes Primaires (CEP) ; toutes choses qui reflètent **une inadéquation profil/poste** au regard des exigences liées à leurs responsabilités respectives. La direction est également confrontée à **une insuffisance d'équipements, surtout de matériel roulant**, au niveau du Service du Registre Foncier Urbain et du Service des Affaires

Marchandes, notamment en ce qui concerne les agents collecteurs de la Régie des recettes.

Au niveau du fonctionnement, il est à signaler tout d'abord les retards répétés des agents. Les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux ne sont pas respectées. Les réunions hebdomadaires instituées pour permettre une bonne coordination des activités de chaque direction et devant réunir autour des Directeurs, leurs Chefs de services et Chefs de bureaux respectifs ne se tiennent pas. Une autre insuffisance relative à des rejets de mandats a été notée pour non respect du manuel de procédures dans la conduite de certaines opérations, notamment celles en matière de passation des marchés et de certaines commandes ; nécessitant ainsi de perpétuels recommencements et donc des lourdeurs, au grand mécontentement des prestataires de la mairie.

L'analyse de cet état des lieux révèle qu'il y a au niveau de cette direction, une **insuffisance** non seulement **quantitative**, mais aussi **qualitative de personnel** et un **problème d'inadéquation profil/poste** qui couve un sentiment de frustration relative à l'iniquité quant au niveau des qualifications des titulaires des postes de responsabilité. Cette situation, ajoutée aux mauvaises conditions de travail, n'est pas sans entraîner une démotivation progressive des agents. Aussi, l'absence de titulaire au niveau du Service du Contrôle de Gestion constitue-t-elle un handicap à la gestion transparente des fournitures de bureaux et autres consommables.

- En ce qui concerne la Direction des Services Techniques, l'état des lieux révèle tout d'abord l'éparpillement des différents services qui la composent et une insuffisance criarde de moyens matériels et d'équipements pouvant permettre à la direction de jouer convenablement son rôle de vitrine de la ville. Elle est animée par un Directeur, Ingénieur en génie civil et des chefs de services tous titulaires d'un BTS en génie civil. A ce niveau également, **plusieurs postes** restent **non pourvus** notamment : le Bureau des Pompes Funèbres et des Cimetières; le Bureau de l'Eclairage Public et de la Signalisation Urbaine, le Bureau des Bâtiments Publics; la Régie des Services Techniques. Quant aux responsables des autres bureaux, titulaires pour la plupart du BEPC ou du CEP, on

note à leur niveau **une insuffisance de qualification** quant aux exigences liées à leurs postes respectifs. A ce niveau également, les réunions hebdomadaires ne se tiennent pas et les services fonctionnent à peine. Le Directeur et certains de ses collaborateurs font preuve d'un absentéisme notoire sans jamais être appelés à s'expliquer ou à répondre de leur comportement. Cette situation, si elle frise de **l'inconscience professionnelle** de la part des agents, elle reflète un manque de volonté et de rigueur de la part **des autorités qui ne leur appliquent pas les sanctions disciplinaires** telles que prévues à l'article 131 du Statut général des Agents permanents de l'Etat. En effet, parmi eux, certains cumulent à la fois des fonctions électives et techniques (par exemple certains Chefs de services sont des conseillers municipaux ou Chefs de quartiers) ; une situation qui, visiblement, rend partiel l'exercice du pouvoir hiérarchique de l'Exécutif ; leur casquette d'élus les amenant à se sentir plus comme des personnalités politiques que des agents sous contrat de travail. Cette situation a favorisé l'existence de plusieurs pôles de décisions et des luttes d'influences et de pouvoirs au sein de l'administration communale qui est tombée dans une incohérence généralisée sur fond de suspicions, de méfiance collective et d'impunité, entraînant **le non respect de la hiérarchie et la dilution du pouvoir et du rôle du Secrétaire général.**

Aussi, convient-il de souligner que notre passage au niveau de cette direction nous a permis de constater que les dossiers qui y parviennent restent, des jours durant, au secrétariat sans être affectés aux services attributaires pour traitement et ce, contrairement au délai maximum de deux jours devant être observé au niveau de chaque responsable tel que prescrit dans le manuel de procédures qui souffre ainsi d'une non application faute, semble t-il, de sa vulgarisation et de la formation des agents à son utilisation..

- En ce qui concerne la Direction de la Prospective et du Développement Local, les observations de stage nous ont révélé que cette direction n'est animée, outre le Directeur qui est un Ingénieur en génie rural, que par deux agents sur un ensemble de quatre services et de quatre bureaux prévus dans l'organigramme. Il s'agit de la Secrétaire de direction et du Chef du Service en charge de la planification et de l'évaluation. Ce dernier, titulaire d'une maîtrise en

développement local, assure, cumulativement avec ses fonctions, l'intérim au niveau des autres services vacants. Nous avons pu constater ici, **une lenteur dans le traitement des dossiers** et un mauvais exercice de l'intérim en raison de la surcharge de ce Chef du Service. Paradoxalement, l'agent qui a été recruté en 2001 en qualité d'Assistant au niveau du Service d'Appui aux Initiatives Communautaires et qui y a exercé jusqu'à l'adoption de l'actuel organigramme reste sans attributions. Toutes ces insuffisances relevées ont pour conséquence, un mauvais fonctionnement de cette direction. Le risque majeur qui en découle est l'inexistence de perspective de développement stratégique au regard de son rôle primordial dans la mise en œuvre de la politique municipale de développement.

- L'état des lieux au niveau de la Direction des Relations Extérieures et de la Promotion Municipale révèle que les services et bureaux de cette direction ne sont pas pourvus. L'effectif de la direction est réduit à la seule personne du directeur. Il y a donc ici, un risque non seulement de surcharge, de négligence des activités stratégiques au profit des activités quotidiennes, mais aussi d'absence de visibilité de la mairie sur le plan de la promotion municipale, de la culture, du patrimoine et du tourisme.

- L'état des lieux de la Direction des Ressources Humaines et des Services à la Population révèle que cette direction emploie plus d'une vingtaine d'agents toutes catégories confondues dont la majorité s'occupe des activités de **l'état civil** qui, grâce à un financement de l'AIMF, **connait un début de modernisation**. C'est le Directeur des relations extérieures et de la promotion municipale qui, depuis plus de deux ans y fait office de directeur intérimaire. Hormis le Chef du Service des Ressources Humaines qui est un diplômé du cycle I de l'ENAM en Administration du Travail et de la Sécurité Sociale et de la Secrétaire titulaire d'un BAC, tous les autres Chefs de services à savoir le Chef du Service de l'état civil, le Chef du Service des Affaires Sociales et de la Santé et le Chef Service des Affaires Culturelles, Sportives, Scolaires et Périscolaires sont tous titulaires du BEPC. Quant aux Chefs de bureaux, ils sont tous détenteurs du CEP. Il convient de

signaler que c'est seul le Chef du Service en charge des ressources humaines qui a de collaborateurs. En raison de leur niveau de qualification, il y a donc à noter ici, **une inadéquation qualitative entre les titulaires de ces différents postes et les exigences qui y sont liées**. Ce qui pourrait constituer un risque latent d'exécution partielle de leurs attributions. En plus de **l'insuffisance et de l'exiguïté des locaux** qui dénote d'un cadre inapproprié et de l'insuffisance de personnel, on y note également **un manque criard de matériel et d'outils de travail**. En dehors du service de l'état civil qui semble suffisamment équipé en matériel informatique, le service des ressources humaines dispose par exemple d'un seul micro ordinateur ; celui du Chef du Service.

Par ailleurs, on constate l'inexistence d'un règlement intérieur et d'un conseil de discipline pour assurer la police dans la conduite des agents. A preuve, notre passage au niveau de cette direction nous a permis de constater que le Chef du Service en charge des ressources humaines assiste, impuissant, à des absences fantaisistes et irrégulières des agents sans qu'aucune demande d'explication devant engager la procédure de sanction telle que le prévoit l'article 140 du Statut général des Agents permanents de l'Etat ne leur soit adressée. La consultation des dossiers du personnel nous a révélé que les rares demandes d'explications adressées l'ont été par le SG ; et les réponses, parfois rédigées en des termes désobligeants, une fois transmises aux autorités municipales, à titre de compte-rendu, restent généralement sans suite. Ceci a installé un climat d'impunité qui semble avoir favorisé, au niveau de la plupart du personnel de la mairie, le défaut de ponctualité, l'absence du sens du travail bien fait, le manque d'initiatives et le non respect des instructions de la hiérarchie ; toute chose qui reflète **une faible conscience professionnelle**.

Nous en déduisons donc une défaillance du système de contrôle interne quant à la gestion du mouvement du personnel qui se fait en violation de toutes normes ; en l'occurrence de celles contenues dans le Statut général des Agents permanents de l'Etat qui, en attendant l'adoption d'une loi devant régir la Fonction Publique Territoriale (FPT), sert de fondement juridique en la matière.

Toutes ces insuffisances, associées à celles énumérées précédemment entraînent comme conséquence majeure, une gestion non optimale des activités

fonctionnelles (Ressources Humaines) au détriment de celles opérationnelles (services à la population). Elle se traduit entre autres par, l'inexistence d'outils de gestion et de planification des ressources humaines (plans de formation et de renforcement des capacités, plans prévisionnel des effectifs et des compétences, plans de recrutement et de suivi des carrières...) et par l'inexistence d'un système d'évaluation du personnel. A titre illustratif, depuis l'installation du conseil municipal de la première mandature, les agents de la mairie, excepté le SG qui, lui, est un Agent permanent de l'Etat (APE), n'ont jamais été notés. Paradoxalement, il a été institué une prime annuelle de rendement dont la clé de répartition tient compte seulement du niveau de responsabilité de chaque agent. L'analyse de l'état du personnel par âge et par sexe tel que présenté dans le tableau ci-dessous, révèle que ce personnel est vieillissant.

Tableau 1 : Présentation du personnel de la mairie de Parakou par âge et par Sexe

Tranches d'âges	Hommes	Femmes	Total	Pourcentages
18 à 25 ans	3	1	4	2%
26 à 40ans	44	15	59	35%
Plus de 40 ans	74	34	108	63%
Total	121	50	171	100%
Pourcentages	71%	29%	100%	

Source : Etat des lieux- Novembre 2010

Au total, l'état des lieux de base et la revue du fonctionnement de l'administration communale de Parakou, en dépit de quelques atouts non négligeables, révèle qu'elle est sujette à une multitude de problèmes. Au prime abord, on note une inadéquation entre l'organigramme et le fonctionnement actuel de la mairie. Ensuite, plusieurs autres anomalies sont à relever au nombre desquelles, l'existence de plusieurs postes vacants ou non pourvus, l'inadéquation profil /poste, la lenteur dans le traitement des dossiers, l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration, la faible conscience professionnelle de certains agents, la mauvaise gestion des ressources humaines, le mauvais fonctionnement des services et par ricochet le dysfonctionnement

général de l'administration communale ; toutes choses qui concourent à sa gestion non optimale.

II- Inventaire de l'état des lieux de base

Cet inventaire s'articulera autour de deux points ; d'une part les atouts, et d'autre part, les problèmes identifiés au cours de la restitution des observations.

A- Atouts

- existence d'un manuel de procédures ;
- existence d'un organigramme ;
- existence d'un plan de développement municipal ;
- modernisation de l'état civil ;
- modernisation du système d'archivage ;
- existence de l'internet ;
- travaux en cours pour la généralisation de l'intranet au sein de la mairie ;

B- Problèmes

- insuffisance et exigüité des locaux ;
- inexistence de plans de formation et de recyclage du personnel ;
- inexistence d'un système d'évaluation des agents ;
- insuffisance d'outils et de matériels de travail ;
- insuffisance de personnel qualifié;
- personnel vieillissant ;
- lenteur dans le traitement des dossiers ;
- faible conscience professionnelle de certains agents ;
- dysfonctionnement général de l'administration ;
- inadéquation profil / poste ;
- existence de plusieurs postes de l'organigramme non pourvus ou vacants ;
- non application du manuel de procédures ;

- immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration.

L'inventaire de l'état des lieux ainsi fait, nous procéderons au choix d'une problématique.

SECTION II : REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES PAR CENTRE D'INTERET ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Dans la présente section, il s'agira d'abord d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage en regroupant les problèmes identifiés par centres d'intérêt, d'en choisir ensuite une à résoudre et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie pour aboutir à la formulation du sujet.

PARAGRAPHE I : IDENTIFICATION DES PROBLEMATIQUES POSSIBLES ET JUSTIFICATION DU SUJET.

I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés sont regroupés en problématiques comme le présente le tableau suivant :

Tableau 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Ressources humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> • insuffisance et exigüité des locaux ; • inexistence de plans de formation et de recyclage du personnel ; • insuffisance d'outils et de matériels de travail ; • insuffisance de personnel qualifié ; • personnel vieillissant 	Insuffisances en matière des ressources humaines et matérielles	Problématique du renforcement des capacités des ressources humaines et matérielles de la Mairie de Parakou
2	Gestion administrative	<ul style="list-style-type: none"> • lenteur dans le traitement des dossiers ; • faible conscience professionnelle de certains agents ; • inexistence d'un système d'évaluation du personnel ; • dysfonctionnement général de l'administration ; • inadéquation profil / poste ; • existence de plusieurs postes de l'organigramme non pourvus ou vacants ; • non application du manuel de procédures ; • immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration. 	Insuffisances dans la gestion Administrative	Problématique de l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou

Source : Résultat de l'état des lieux

II- Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt, laissent apparaître deux différentes problématiques, tout aussi importantes l'une que l'autre, que les autorités municipales de Parakou devraient appréhender et auxquelles elles doivent s'atteler à apporter des solutions idoines si tant est qu'elles entendent asseoir les bases d'une administration capable

d'impulser véritablement le développement local qui est l'un des enjeux de la décentralisation.

Fort de cet impératif et dans l'impossibilité d'embrasser toutes les problématiques dans le cadre de ce mémoire, la résolution de la deuxième problématique qu'est l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou, nous paraît plus prioritaire et pertinente en ce sens que, sans la conscience professionnelle par exemple, aucune ressource humaine ne peut produire un bon rendement. En outre, une administration fut-elle communale, qui ne fonctionne pas dans le respect des normes de gestion en la matière, ne saurait conduire au développement.

Par ailleurs, le développement local qui est un volet de la formation que nous avons reçue, nous a motivé à nous appesantir sur la gestion administrative de la mairie car, sans une administration performante capable d'imprimer un bon rythme de travail, de coordonner les initiatives locales, de fournir des prestations de qualité aux populations de plus en plus exigeantes, le développement local ne serait qu'un vain mot.

Cette problématique se décline en deux grands points à savoir un problème général et des problèmes spécifiques. Le problème général se rapporte aux insuffisances dans la gestion administrative de la mairie et les problèmes spécifiques :

- à la lenteur dans le traitement des dossiers ;
- à la faible conscience professionnelle de certains agents ;
- au dysfonctionnement général de l'administration communale ;
- à l'inadéquation profil / poste.

C'est dans le souci de participer à la résolution des problèmes spécifiques et donc du problème général liés à cette problématique que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou ».

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, il nous faut en venir à la spécification et à la détermination de la vision globale de résolution de ladite problématique.

PARAGRAPHE II : SPECIFICATION ET DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE.

Dans ce paragraphe, nous aborderons les sujets relatifs à la spécification de la problématique choisie (I) et à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (II).

I- Spécification de la problématique choisie

Conscient du fait que le développement local ne serait qu'un vain mot sans une optimisation de la gestion administrative, la mairie de Parakou se doit d'améliorer la gestion de son administration. Nous nous contenterons donc de sélectionner les points essentiels faisant l'objet de notre étude.

L'outil de sélection utilisé pour faire ce choix est le degré de complexité des problèmes spécifiques. Ces problèmes spécifiques sont énumérés comme suit :

- lenteur dans le traitement des dossiers (problème spécifique n°1) ;
- faible conscience professionnelle de certains agents (problème spécifique n°2) ;
- dysfonctionnement général de l'administration communale (problème spécifique n°3) ;
- inadéquation profil/poste (problème spécifique n°4).

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par conséquent, le problème général identifié.

II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée

Rappelons que le problème général identifié est relatif aux : « insuffisances dans la gestion administrative ». Concernant ce problème, nous pouvons retenir que l'effet escompté dans le rapprochement de l'administration des administrés ne sera une réalité que si les autorités locales font de la bonne

gouvernance leur leitmotiv.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif à la lenteur dans le traitement des dossiers, nous pouvons énoncer que cette lenteur est, le manque de rapidité dans le traitement des dossiers, toute chose qui est de nature à faire croire aux usagers de l'administration que celle-ci est une machine lourde et très peu efficiente.

Ainsi, la résolution de ce problème spécifique fera référence à une approche théorique fondée sur un traitement diligent des dossiers.

Le problème spécifique n°2 relatif à la faible conscience professionnelle nous permet d'énoncer que l'inconscience professionnelle se traduit par le défaut de ponctualité, l'absentéisme, l'absence du sens du travail bien fait et des valeurs au travail. Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à une approche théorique fondée sur l'application des méthodes visant un changement de comportement des agents de la mairie.

Concernant le problème spécifique n°3 relatif au dysfonctionnement général de l'administration communale, sa résolution passera par une approche théorique basée sur une clarification des responsabilités des acteurs et du mode de fonctionnement de l'administration communale.

Le quatrième et dernier problème spécifique relatif à l'inadéquation profil/poste de certains agents trouve sa solution dans l'approche théorique fondée sur l'implantation d'un cadre organique des emplois.

Les différentes approches théoriques ci-dessus évoquées feront l'objet d'une synthèse que présente le tableau suivant :

Tableau 3 : Synthèse des approches théoriques par problèmes spécifiques

Niveau d'analyses	Problèmes		Approches théoriques retenues
Général	Insuffisances dans la gestion administrative		Approche fondée sur l'amélioration de la gestion administrative
Spécifiques	1	Lenteur dans le traitement des dossiers	Approche basée sur un traitement diligent des dossiers
	2	Faible conscience professionnelle de certains agents	Approche fondée sur l'application des méthodes visant un changement de comportement des agents de la mairie
	3	Dysfonctionnement général de l'administration communale	Approche basée sur une clarification des responsabilités des acteurs et du mode de fonctionnement de l'administration communale
	4	Inadéquation profil/poste	Approche fondée sur l'implantation d'un cadre organique des emplois

Source : conçu par nous-même

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique en dix (10) étapes présentées comme suit :

- définition des objectifs de recherche ;
- identification des causes supposées à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses ;
- élaboration du tableau de bord ;
- revue de littérature ;
- exposition de la méthodologie de travail ;
- analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER :
DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA
METHODOLOGIE POUR LA RESOLUTION DE LA
PROBLEMATIQUE

Dans ce chapitre, nous présenterons les objectifs de l'étude, le tableau de bord conçu avant de décrire la méthodologie de travail pour la résolution des problèmes identifiés. Il y sera abordé aussi la revue de littérature.

SECTION I : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE

En tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous fixerons les objectifs visés, puis nous poserons les hypothèses de base de l'étude à partir des causes supposées être à l'origine de nos problèmes. Nous terminerons par l'élaboration du tableau de bord de l'étude.

PARAGRAPHE I : FIXATION DES OBJECTIFS ET FORMULATION DES HYPOTHESES DE L'ETUDE

Dans ce paragraphe, nous évoquerons la fixation des objectifs de l'étude (I) et la formulation des hypothèses de l'étude (II).

Avant d'afficher les objectifs et les hypothèses de l'étude, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons apporter des solutions. Ces problèmes sont de deux ordres : le problème général et les problèmes spécifiques.

- Le problème général est essentiellement relatif aux insuffisances dans la gestion administrative.
- Les problèmes spécifiques sont constitués de quatre éléments à savoir :
 - lenteur dans le traitement des dossiers ;
 - faible conscience professionnelle de certains agents;
 - dysfonctionnement général de l'administration communale ;
 - inadéquation profil /poste.

I- Fixation des objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude ont été fixés par rapport aux problèmes à résoudre. Ils comprennent un objectif général (A) et des objectifs spécifiques (B).

A- Objectif général de l'étude

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou.

B- Objectifs spécifiques de l'étude

D'une manière spécifique, nous avons :

- **Objectif spécifique n°1** : déterminer les conditions d'un traitement diligent des dossiers.
- **Objectif spécifique n°2** : Suggérer des mesures pour renforcer la conscience professionnelle du personnel.
- **Objectif spécifique n°3** : Proposer des solutions pour un meilleur fonctionnement de l'administration communale.
- **Objectif spécifique n°4** : Suggérer des conditions de réalisation de l'adéquation profil/poste au sein de l'administration communale.

II- Formulation des hypothèses de l'étude

Les causes et hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyse général et spécifiques et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. D'entrée, il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes théoriques, c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. A cet effet, elles pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

A - Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 1

Après analyse du problème de la lenteur dans le traitement des dossiers à la mairie de Parakou, nous n'avons pu identifier de manière théorique que trois (03) causes exploitables que sont :

- l'insuffisance de personnel qualifié;
- l'inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents ;
- la non application du manuel de procédures.

En ce qui concerne l'insuffisance de personnel qualifié, si nous la considérons comme étant la cause probable de ce problème, nous nous éloignons de son origine car, le personnel, même bien qualifié et en nombre suffisant, peut ne pas s'investir diligemment et efficacement dans les tâches quotidiennes.

Concernant l'inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents, cette cause paraît pertinente car, aucun outil d'évaluation (guide d'entretien, guide d'évaluation, bulletin de notes...) encore moins un critère objectif d'évaluation n'existe au niveau de la mairie de Parakou. Cette cause pourrait être retenue. Cependant, elle ne nous paraît pas convaincante pour expliquer le problème spécifique de lenteur dans le traitement des dossiers.

Par contre, si nous considérons la non application du manuel de procédures comme cause fondant ce problème, nous pensons être plus proche de son origine, dans la mesure où, sans un chronogramme bien élaboré et un suivi rigoureux, les tâches administratives ne peuvent être exécutées dans les délais requis. Aussi, le manuel de procédures permet-il d'exercer une pression constante sur l'agent quant à la célérité avec laquelle il doit traiter un dossier et constitue en même temps un outil d'appréciation de sa performance. Par conséquent, nous pouvons formuler notre hypothèse n° 1 de la façon suivante : **la non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers.**

B – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 2

Après analyse du problème concernant la faible conscience professionnelle, nous avons pu identifier deux (2) causes que sont :

- la méconnaissance de la déontologie administrative ;
- la non application des sanctions.

La méconnaissance de la déontologie administrative comme étant la cause explicative de la faible conscience professionnelle semble pertinente car, un agent, ignorant des notions sur la déontologie administrative, ne saurait faire preuve de conscience professionnelle. Mais, cette cause n'est pas convaincante dans la mesure où, même bien formés sur leurs obligations, les agents peuvent ne pas faire preuve de bonne conduite professionnelle.

Par contre, en nous fondant sur la non application des sanctions comme étant la cause du problème de la faible conscience professionnelle, elle nous semble beaucoup plus pertinente et pourrait être retenue comme cause explicative de ce problème spécifique.

Notre hypothèse concernant le problème spécifique n°2 peut donc être formulée de la façon suivante : la non application des sanctions explique la faible conscience professionnelle de certains agents de la mairie de Parakou.

C – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 3

Dans le but de résoudre le problème de dysfonctionnement général de l'administration communale, nous essayerons d'identifier la cause la plus plausible parmi celles supposées en être à la base.

Après analyse du problème, nous avons identifié trois (3) causes pouvant être à l'origine de ce problème. Il s'agit :

- du non respect de la hiérarchie ;
- de la dilution du rôle du Secrétaire général ;
- de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration.

Le non respect de la hiérarchie semble expliquer le problème de dysfonctionnement de l'administration communale en ce sens que, si les rapports de subordination entre les différents acteurs au sein d'une structure ne sont pas respectés, il est certain que celle-ci sera confrontée à des troubles de fonctionnement. Dans le cas d'espèce de la mairie de Parakou et au regard de nos observations de stage, cette cause paraît pertinente mais pas assez convaincante pour expliquer ce problème spécifique.

Lorsque nous considérons la dilution du rôle du Secrétaire général comme étant la cause explicative du problème spécifique n°3, nous ne sommes pas tout à fait loin de son origine ; car, si nous considérons le dispositif organisationnel de la mairie, le Secrétaire général occupe une position stratégique qui fait de lui la courroie de transmission entre le pôle politique et celui administratif. Mieux, les textes de lois sur la décentralisation font de lui le principal animateur des services administratifs dont il veille au bon

fonctionnement.

Lorsque nous retenons l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration comme étant à l'origine de ce problème, cela nous rapproche beaucoup plus de la réalité. Car, à voir de près, c'est cette dernière cause que nous pouvons qualifier de lointaine qui semble engendrer les deux premières.

Nous formulons donc notre hypothèse n° 3 de la façon suivante : le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration.

D- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 4

Concernant le problème spécifique n°4, trois (3) causes possibles ont été identifiées. Il s'agit de:

- la complaisance lors des recrutements ;
- la complaisance dans les nominations ;
- l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

En prenant comme cause explicative du problème spécifique n°4 la complaisance lors des recrutements, elle ne nous paraît pas assez pertinente en ce sens que, même si le recrutement s'est fait de manière peu orthodoxe, ce n'est pas pour autant qu'il n'existe pas des postes de responsabilité qui soient en adéquation avec les profils des agents nouvellement recrutés.

Par ailleurs, si une chose est d'avoir des agents qualifiés, il en est une autre de les nommer à des postes de responsabilité qui soient en adéquation avec leurs profils respectifs. Vouloir donc expliquer le problème de l'inadéquation profil/poste par la complaisance dans les nominations n'est pas tout à fait faux. Cependant, cette cause ne nous semble pas assez plausible.

Par contre, l'inexistence d'un cadre organique des emplois apparaît à l'évidence pertinente et convaincante pour expliquer le problème spécifique n°4 en ce sens que, le cadre organique des emplois constitue un document de référence pour tout recrutement ; chaque emploi étant défini par son niveau et le profil professionnel qu'il requiert. Son existence pourrait permettre d'éviter, en amont, le phénomène de la complaisance lors des recrutements et d'enrayer, en

aval, celui de la complaisance dans les nominations.

Notre hypothèse n°4 peut donc être formulée de la façon suivante : l'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

La formulation des hypothèses faite, il sera procédé à présent à la synthèse des préoccupations, à l'élaboration du tableau de l'étude et à la revue de littérature.

E – Causes et hypothèse liées au problème général

Après analyse des problèmes spécifiques identifiés et de leurs causes explicatives respectives, la faible volonté politique se révèle comme étant la source principale de la plupart des problèmes auxquels est confrontée l'administration communale de Parakou.

A cet égard, nous libellons notre hypothèse générale comme suit : la faible volonté politique est à l'origine des insuffisances dans la gestion administrative de la mairie de Parakou.

PARAGRAPHE II : SYNTHÈSE DES PRÉOCCUPATIONS, ELABORATION DU TABLEAU DE BORD ET REVUE DE LITTÉRATURE.

Dans ce paragraphe, il s'agira de la synthèse des préoccupations, de l'élaboration du tableau de bord de l'étude (I) et de la revue de littérature (II).

I – Synthèse des préoccupations et élaboration du tableau de bord de l'étude

A – Synthèse des préoccupations

La mairie de Parakou rencontre plusieurs problèmes notamment celui de la gestion administrative. Nous nous intéresserons à quelques uns que sont :

- lenteur dans le traitement des dossiers ;
- faible conscience professionnelle de certains agents;
- dysfonctionnement général de l'administration communale ;

- inadéquation profil / poste.

A ce sujet, des hypothèses de base ont été formulées et se présentent comme suit :

- la non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers ;
- La non application des sanctions explique la faible conscience professionnelle de certains agents ;
- le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration;
- l'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

B – Elaboration du tableau de bord de l'étude.

C'est le premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques qui permet de cerner rapidement les informations sur les principaux points de réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Cette synthèse est présentée dans un Tableau de Bord de l'Etude ainsi qu'il suit :

Tableau 4 : Tableau de bord de l'étude sur la «Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou»

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Problème général Insuffisances dans la gestion administrative	Objectif général Contribuer à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou	Cause générale Faible volonté politique	Hypothèse générale La faible volonté politique est à l'origine des insuffisances dans la gestion administrative
Niveaux spécifiques	Problème spécifique n°1 Lenteur dans le traitement des dossiers	Objectif spécifique n°1 Déterminer les conditions d'un traitement diligent des dossiers	Causes spécifique n°1 Non application du manuel de procédures	Hypothèse n°1 La non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers
	Problème spécifique n°2 Faible conscience professionnelle de certains agents	Objectif spécifique n°2 Suggérer des mesures pour renforcer la conscience professionnelle du personnel	Cause spécifique n°2 Non application des sanctions	Hypothèse n°2 La non application des sanctions explique la faible conscience professionnelle de certains agents
	Problème spécifique n°3 Dysfonctionnement général de l'administration communale	Objectif spécifique n°3 Proposer des solutions pour un meilleur fonctionnement de l'administration communale	Cause spécifique n°3 Immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration	Hypothèse n°3 Le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration
	Problème spécifique n°4 Inadéquation profil/poste	Objectif spécifique n°4 Suggérer des conditions de réalisation de l'adéquation profil/poste	Cause spécifique n°4 Inexistence d'un cadre organique des emplois	Hypothèse n°4 L'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois

Source: Nous-même

II- Revue de littérature

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, il s'agira pour nous, d'exposer à travers ces thématiques, les points des connaissances liées au problème général des insuffisances dans la gestion administrative de la mairie de Parakou et celles liées aux problèmes spécifiques en résolution.

Rappelons que les thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée sont :

- approche théorique fondée sur un traitement diligent des dossiers (thématique liée au problème spécifique n°1) ;
- approche théorique basée sur l'application des méthodes visant un changement de comportement des agents de la mairie (thématique liée au problème spécifique n°2) ;
- approche théorique fondée sur une clarification des responsabilités des acteurs et du mode de fonctionnement de l'administration communale (thématique liée au problème spécifique n°3) ;
- approche théorique basée sur l'implantation d'un cadre organique des emplois (thématique liée au problème spécifique n°4).

Notons au préalable que le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques est en rapport avec la thématique du problème général de l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou. Pour ce faire, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques seront exposés.

A- Exposé des contributions antérieures liées au problème de la lenteur dans le traitement des dossiers

L'analyse du problème de la lenteur dans le traitement des dossiers révèle comme cause fondamentale, la non application du manuel de procédures. En effet, dans le cadre de la deuxième phase du Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD2), la mairie de Parakou s'est dotée d'un manuel de procédures administratives, financières, comptables et techniques, mis en vigueur par arrêté n°50/013/M/SG/SA du 26 février 2008.

Au titre des objectifs, ce manuel vise d'une part, à augmenter la fiabilité des informations produites afin de réduire les marges d'erreurs et d'autre part, à faciliter les opérations de contrôle aux fins d'éviter que chaque agent soit le seul à définir le mode de traitement des opérations dont il a la charge.

Au chapitre des procédures administratives de ce manuel, vient au premier plan, la description des procédures relatives au traitement des courriers. Ces procédures visent à :

- s'assurer d'une meilleure coordination et d'un suivi efficace de l'acheminement des courriers au sein des services communaux ;
- à réduire les risques de blocage en cas d'absence du Maire ;
- s'assurer qu'il est régulièrement donné suite aux courriers reçus par les services communaux ;
- établir la confiance entre la mairie et ses différents partenaires ;
- permettre au Secrétaire général d'avoir une maîtrise totale du circuit de traitement du courrier.

Quant aux règles de gestion y relatives, elles s'énoncent comme suit :

- la gestion du courrier doit être formalisée ;
- le Secrétaire général doit avoir connaissance de l'ensemble du courrier circulant au sein des services communaux et savoir à quel niveau se trouve tout courrier ;
- tout courrier doit être traité avec célérité et suite doit lui être donnée pour préserver la crédibilité de l'administration communale ;

- le traitement de courrier ordinaire ne nécessitant aucune recherche particulière ne doit excéder un délai de deux jour au niveau de chaque responsable ;
- la commune doit instaurer, dans le traitement de chaque courrier, l'usage d'une fiche suiveuse de plusieurs souches dont chaque intervenant conservera une souche.

Au regard de la description de ces procédures, on se rend compte de l'importance que revêt l'acheminement et le traitement des courriers au sein d'une administration.

C'est sans doute ce qu'ont perçu les autorités du Ministère de l'Economie et des Finances qui, pour résoudre le problème de la lourdeur administrative, ont organisé en 2008 à Cotonou, un séminaire sur le thème : « Regard critique sur le fonctionnement des structures de l'Administration des Finances » dont les recommandations ont porté entre autres sur la rédaction et la vulgarisation d'un manuel de procédures dans toutes les structures du Ministère. En outre, il a été recommandé de veiller à l'application correcte des délais inscrits dans les manuels de procédures par les responsables de structures.

Dans la même optique, Il a été élaboré par la Cellule de Moralisation de la Vie Publique et certains ministères, notamment celui en charge de la fonction publique, un guide des usagers qui les renseigne sur leurs droits et devoirs, sur les conditions à remplir pour bénéficier des différentes prestations qu'ils peuvent demander à l'administration ainsi que les délais maximum pour les obtenir.

Dans la même perspective, divers actes règlementaires ont été pris, au nombre desquels nous pouvons citer le décret n°2000-616 du 7 décembre 2000 portant organisation des relations entre l'administration et les usagers.

Ces différentes mesures prises par l'administration centrale sont le témoignage éloquent de l'importance d'un manuel de procédures. Encore faudrait-il veiller à son application effective.

B- Exposé des contributions antérieures liées au problème de la faible conscience professionnelle

Abordant la question de la conscience professionnelle qui n'est plus qu'un vain mot pour certains agents des collectivités locales, (FOUTI J. 1990-1993) caractérisait l'inconscience professionnelle des agents par :

- le manque de ponctualité ;
- le manque d'assiduité (absentéisme pour la moindre raison, absence en cours de journée du poste de travail, sorties diverses) ;
- le manque d'initiatives et d'imagination pour faire face à l'imprévu ;
- le mauvais accueil des usagers que l'on néglige, que l'on fait attendre, que l'on renvoie sans que satisfaction leur soit donnée ;
- la lenteur administrative, la nonchalance ; la négligence ;
- la mauvaise volonté devant les ordres et instructions du supérieur hiérarchique ;
- le monnayage des services que l'on devrait être tenu de fournir sans conditions ;
- etc.

Le souci de corriger ce défaut de comportement et d'éradiquer les causes qui en sont à la base, permettra de supprimer ce mal afin que nos collectivités locales soient mieux gérées.

Par la position de l'auteur, nous nous rendons à l'évidence de ce que ce problème a fait déjà l'objet d'étude et que cela confirme notre diagnostic.

C- Exposé des contributions antérieures liées au problème de dysfonctionnement de l'administration communale

Le problème de dysfonctionnement de l'administration dont la cause est l'immixtion prononcée du politique soulève à certains égards, la question de l'instrumentalisation de l'administration par le politique. Abordant cette question dans un contexte général, Max WEBER fait remarquer que « *l'Administration est considérée comme un exécutant chargé d'appliquer docilement les orientations fixées par les détenteurs du pouvoir politique. Ce statut est le produit d'une*

rationalisation des modes de domination liée à la construction de l'Etat moderne. En dépit de la généralité de son emploi et de son bien-fondé apparent, la conception instrumentale ne permet pas de situer de manière satisfaisante la place de l'Administration par rapport au politique : il s'agit d'une conception normative qui ne correspond pas à l'état réel des équilibres politiques. Elle repose sur un double postulat. Celui selon lequel l'administration serait différente, par sa fonction et ses organes, du politique et qui repose sur la séparation de l'Administration et du politique; et celui de la subordination de l'administration au politique selon lequel l'Administration serait placée sous l'autorité pleine et entière des gouvernements.

Or, ce double postulat qui est un principe même de la légitimité administrative et bénéficie de la force normative attachée aux règles juridiques, est rien moins qu'évident : il indique ce que l'Administration doit être ou devrait être, non ce qu'elle est en fait.

En réalité, le principe de séparation est illusoire car l'Administration est située non pas en dehors, mais bien au cœur même de la politique. Quant au principe de subordination, il n'implique nullement une totale dépendance. Il convient donc de se libérer d'une conception instrumentale qui ne correspond pas à l'état réel des équilibres politiques pour envisager l'Administration comme un authentique acteur politique dont il appartient de situer la place et de mesurer l'influence.»

Dans ce même ordre d'idées et dans un contexte beaucoup plus spécifique à la gestion de proximité, le Professeur Jean GOULET de l'université de Québec à Montréal, dans son cours intitulé « Introduction sur le Management Public Local », aborde ce problème en mettant en exergue le compromis qui doit exister entre politique et technique et fait observer que :

« Les décideurs politiques ont des comptes à rendre à la population: ils ont leur propre agenda ; si le politique et l'administratif ne se parlent pas, ils se méfieront l'un de l'autre ; si le politique s'ingère dans l'administratif, il suscitera des réactions négatives ; si l'administratif dénie le rôle dévolu au politique, il suscitera de l'hostilité ; il faut trouver un modus vivendi, en permettant au politique de côtoyer l'administratif. »

Ce développement montre bien que le problème de l'immixtion du

politique dans le fonctionnement de l'administration qui apparaît plus qu'une réalité a fait l'objet de diverses réflexions.

D- Exposé des contributions antérieures liées au problème de l'inadéquation profil / poste

Le problème de l'inadéquation profil/poste dont la cause est l'inexistence d'un cadre organique des emplois, part du fait que l'administration recrute sans tenir véritablement compte des besoins réels.

(ADJOVI E. 1997), qualifiait l'administration béninoise de : « malade de la politique ».

Selon ADJOVI E. (1997), « l'administration béninoise a épousé dans la pratique une politisation tous azimuts, sans règles claires et stables. Le recrutement, les nominations et promotions ne sont pas toujours à l'abri de l'emprise politique. La fidélité au pouvoir en place et la capacité à corrompre certaines sphères de responsabilités sont souvent plus déterminantes que les critères de mérite et de compétence. Cette politisation de l'administration et surtout le recrutement des sympathisants politiques débouchent généralement sur le refus d'exercice de l'autorité et sur le non respect de la hiérarchie administrative». Pour ADJOVI E. (1997), la solution à ce problème passe par la rigueur dans les recrutements.

Une fois encore, nous constatons que le problème de l'inadéquation profil/poste est d'actualité dans les administrations et mérite qu'on y réfléchisse.

Bien avant, cette préoccupation a été soulevée lors des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative, tenus à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994 au cours desquels, faisant le diagnostic de l'Administration publique béninoise, les participants ont identifié le clientélisme politique et l'allégeance à la personne du chef comme étant sources de l'inadéquation profil/poste au sein de l'appareil administratif de l'Etat. C'est alors qu'ils ont recommandé la mise en œuvre d'une nouvelle culture administrative réorientée vers la compétence et le mérite.

SECTION II : METHODOLOGIE ADOPTEE

Elle s'articulera autour de deux dimensions : la dimension empirique et les dimensions théoriques.

PARAGRAPHE I : DIMENSION EMPIRIQUE

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

- objectif et nature de la collecte des données ;
- conception des questions d'enquête et échantillonnage ;
- outil de présentation des données.

I – La collecte des données

A – Objectif de la collecte des données

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Concrètement donc, les enquêtes nous permettront de voir si :

- la non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers ;
- la non application des sanctions explique la faible conscience professionnelle de certains agents de la mairie ;
- le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration ;
- l'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

B – Nature de la collecte des données

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire que nous administrerons à un échantillon de la population cible constituée du personnel communal et des élus. Le questionnaire s'articulera autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir :

- la lenteur dans le traitement des dossiers ;
- la faible conscience professionnelle de certains agents;
- le dysfonctionnement général de l'administration communale et
- l'inadéquation profil / poste.

C – Technique de dépouillement

Les données recueillies à la suite de cette enquête seront dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous aurons recours en ce qui concerne les données numériques, au tableur Excel pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décisions et en tirer les conclusions qui s'imposent.

II – Conception du questionnaire d'enquêtes et échantillonnage

Après la conception du questionnaire, nous préciserons ceux à qui il a été administré.

A – Conception du questionnaire

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, nous avons conçu notre questionnaire essentiellement par rapport aux questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses. Ces questions fondamentales sont libellées comme suit :

- **Problème spécifique n°1** : Qu'est- ce qui peut, selon vous, expliquer la lenteur dans le traitement des dossiers à la mairie de Parakou ?
 - insuffisance de personnel qualifié

- inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents
- non application du manuel de procédures
- **Problème spécifique n° 2 :** Qu'est-ce qui peut expliquer la faible conscience professionnelle de certains agents de la mairie ?
 - méconnaissance de la déontologie administrative
 - non application des sanctions
- **Problème spécifique n° 3 :** Quelle est, selon vous, la cause explicative du dysfonctionnement général de l'administration communale ?
 - non respect de la hiérarchie
 - dilution du rôle du Secrétaire général
 - immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration
- **Problème spécifique n° 4 :** Qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer l'inadéquation profil / poste au sein de l'administration communale ?
 - complaisance lors des recrutements
 - complaisance dans les nominations
 - inexistence d'un cadre organique des emplois

B - Echantillonnage

En raison de la complexité des différentes questions abordées, l'échantillonnage a tenu compte du niveau de responsabilité des enquêtés. Ainsi, l'échantillon représentatif de la population mère identifiée pour notre enquête est composé de cinquante (50) personnes dont quarante (40) agents et dix (10) conseillers municipaux. Les agents ont été choisis parmi le total des quarante huit (48) qui occupent des postes de responsabilité à raison de quatre (04) directeurs, seize (16) Chefs de services et vingt Chefs de bureaux. Quant aux conseillers, ils ont été choisis sur un total de vingt au lieu de vingt cinq ; étant donné que les cinq autres qui ont une double casquette (à la fois agents et conseillers) ont été pris en compte au titre des agents.

C- Outil de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés sous forme de tableaux et leur

représentation graphique se fera sous la forme de camembert. C'est dire donc que la méthode d'analyse utilisée est l'analyse descriptive.

Les objectifs ayant été déterminés, les hypothèses formulées et la méthodologie retenue, nous passerons à l'approche théorique retenue pour chaque problème spécifique identifié.

PARAGRAPHE II : DIMENSIONS THEORIQUES

La dimension théorique vise à déterminer les outils d'analyse des données collectées afin de pouvoir déterminer les causes réelles se trouvant à l'origine des problèmes.

I- Choix théorique lié au problème de la lenteur dans le traitement des dossiers

A- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui sera retenue pour examiner le problème lié à la lenteur dans le traitement des dossiers est celle fondée sur un traitement diligent des dossiers.

B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1

Pour ce problème, la question fondamentale qui nous permettra d'en connaître la cause réelle est celle relative au problème spécifique n°1 du questionnaire et libellée de la façon suivante : *qu'est-ce qui peut expliquer la lenteur dans le traitement des dossiers à la mairie de Parakou ?*

Cette question posée comporte trois (03) items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items spécifiés est de 100 %, le poids moyen par item serait alors de 33 % environ. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item qui aura un poids supérieur à ce poids moyen.

II- Choix théorique lié au problème de la faible conscience professionnelle de certains agents

A- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui sera retenue pour analyser le problème de la faible conscience professionnelle de certains agents de la mairie est celle énoncée par FOUTI J. (1990-1993) et qui consiste en l'application des méthodes visant le changement de comportement des agents communaux.

B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2

C'est la question n°2 du problème spécifique n°2 comprenant deux (02) items qui nous permettra de connaître la cause réelle de la faible conscience professionnelle de certains agents. Elle est formulée comme suit : *qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer la faible conscience professionnelle de certains agents de la mairie ?*

Sera retenu ici, l'item qui réunira au moins 40% des avis des personnes enquêtées.

En effet, il convient de faire remarquer qu'à chaque item, se rapporte une catégorie bien déterminée d'acteurs. La méconnaissance de la déontologie administrative se rapporte au personnel ; tandis que la non application des sanctions est du fait des autorités municipales. Eu égard à cela, il n'est pas évident que l'éradication de l'une quelconque seulement des deux causes puisse entraîner de facto la résolution du problème. Nous estimons que pour l'enrayer, il va falloir agir à la fois sur les deux causes supposées en être à la base. En tout état de cause, vouloir retenir comme cause réelle du problème spécifique n°2, l'item qui réunira un poids supérieur à 50% serait chose biaisée.

III- Choix théorique lié au problème de dysfonctionnement général de l'administration communale

A- Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème de dysfonctionnement général de

l'administration communale, nous retiendrons l'approche théorique fondée sur une clarification des responsabilités des acteurs et du mode de fonctionnement de l'administration communale.

B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3

A ce niveau, la question fondamentale qui concerne ce problème est la question n°2 du problème spécifique n°3 comprenant trois (03) items. Elle est libellée ainsi qu'il suit: *quelle est, selon vous, la cause explicative du dysfonctionnement général de l'administration communale?*

Sera retenu ici comme cause réelle du problème spécifique n°3, l'item qui réunira plus de 33% des avis des personnes enquêtées.

IV- Choix théorique lié au problème de l'inadéquation profil / poste

A- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui sera finalement retenue pour analyser le problème de l'inadéquation profil/poste est celle fondée sur l'implantation d'un cadre organique des emplois.

B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°4

Ici, la question n°2 du problème spécifique n°4 comprenant trois (03) items est celle qui nous permettra d'identifier la cause réelle du problème de l'inadéquation profil / poste. Elle est formulée de la façon suivante : *qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer l'inadéquation profil/poste au sein de l'administration communale?*

L'item qui aura réuni un poids supérieur à 33% sera la cause réelle de ce problème spécifique n°4.

CHAPITRE DEUXIEME
DES ENQUETES DE VERIFICATION DES
HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN
ŒUVRE DES SOLUTIONS

A cette étape de l'étude, les hypothèses émises seront testées après la réalisation des enquêtes. Ainsi, nous proposerons des solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour une amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou.

SECTION I : REALISATION DES ENQUETES ET ANALYSE DES DONNEES

Cette section sera consacrée à la description de la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées.

PARAGRAPHE I : REALISATION DES ENQUETES ET DIFFICULTES RENCONTREES

I- Préparation et Réalisation des enquêtes

Cet exercice fait suite, en réalité, à celui déjà effectué au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique "dimensions théoriques". Pour ce faire, il conviendra de rappeler que l'échantillon sur lequel se basera la mobilisation des données de l'enquête est de cinquante (50) personnes.

A- Préparation des enquêtes

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations. C'est pour cette raison que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire adressé à un échantillon assez représentatif. Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce que les questions tiennent compte des informations recherchées. Avant de l'administrer, nous l'avons testé auprès d'un nombre réduit d'agents. Cela nous a permis de l'affiner en tenant compte des observations faites par les personnes consultées.

B- Réalisation des enquêtes

La réalisation de la collecte s'est effectuée du 14 au 29 octobre 2010. Comme toute étude, cette enquête ne s'est pas déroulée sans difficultés.

II- Difficultés rencontrées et limites des données

A- Difficultés rencontrées

Dans la recherche de données utiles à la réalisation de ce mémoire, nous avons connu quelques difficultés mineures qui n'affectent en rien les informations recueillies. Elles sont relatives d'une part, à la lenteur avec laquelle les questionnaires sont remplis et d'autre part, à la réticence de certains enquêtés, ceux administratifs en l'occurrence, à nous fournir des informations, pour des convenances personnelles disent-ils. Mais, à force de persuasion, ils ont accepté de collaborer.

B- Limites des données

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont essentiellement inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues, en raison de la complexité et de la délicatesse des questions abordées.

PARAGRAPHE II : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENQUETES

Le présent paragraphe sera consacré à la présentation des résultats des enquêtes (I), à leur analyse (II) afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

I- Présentation des résultats d'enquêtes

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

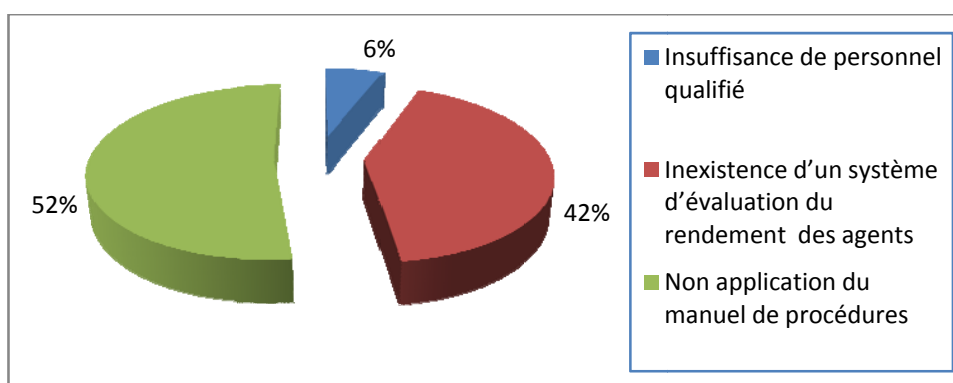
A. Présentation des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1

Tableau 5 : Présentation des résultats d'enquêtes

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Insuffisance de personnel qualifié	03	6%
Inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents	21	42%
Non application du manuel de procédures	26	52%
TOTAL	50	100%

Source : résultats des enquêtes (questionnaire en annexe)

Graphique 2 : Représentation des causes liées à la lenteur dans le traitement des dossiers



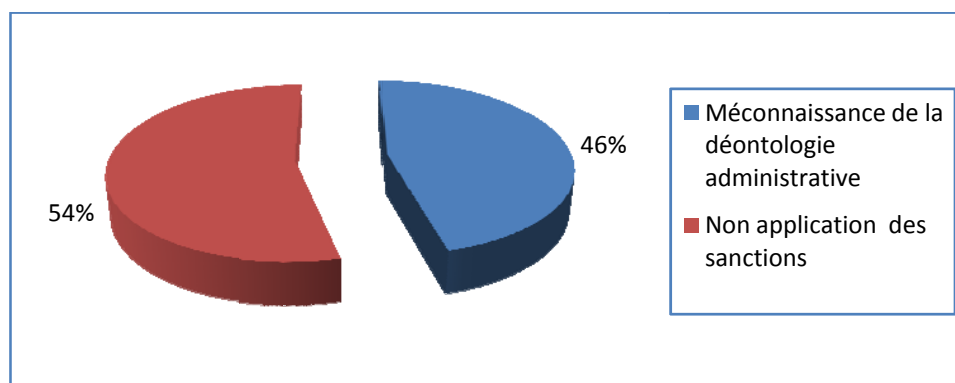
B- Présentation des résultats d'enquêtes relatifs au problème spécifique n °2

Tableau 6 : Présentation des résultats d'enquêtes

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Méconnaissance de la déontologie administrative	23	46%
Non application des sanctions	27	54%
TOTAL	50	100%

Source : résultats des enquêtes (questionnaire en annexe)

Graphique 3 Représentation des causes liées à la faible conscience professionnelle de certains agents



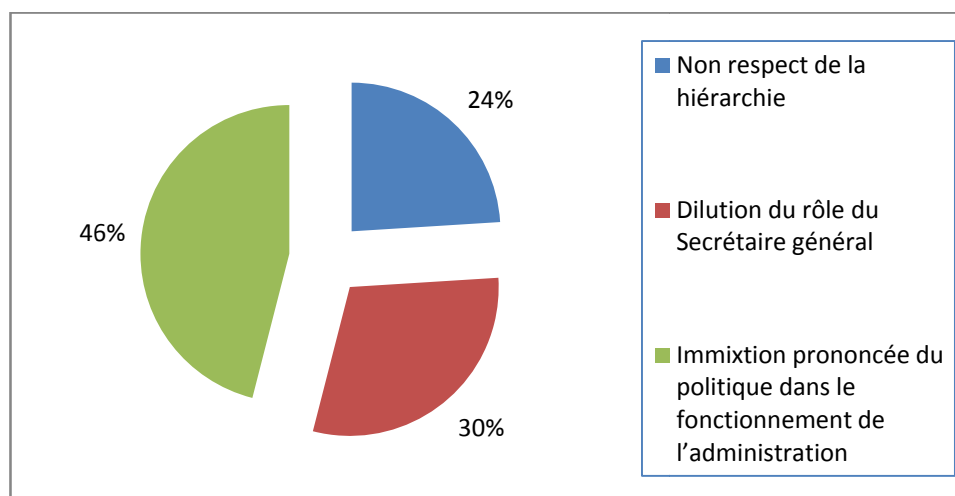
C- Présentation des résultats d'enquêtes relatifs au problème spécifique n°3

Tableau 7 : Présentation des résultats d'enquêtes

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Non respect de la hiérarchie	12	24%
Dilution du rôle du Secrétaire général	15	30%
Immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration	23	46%
TOTAL	50	100%

Source : résultats des enquêtes (questionnaire en annexe)

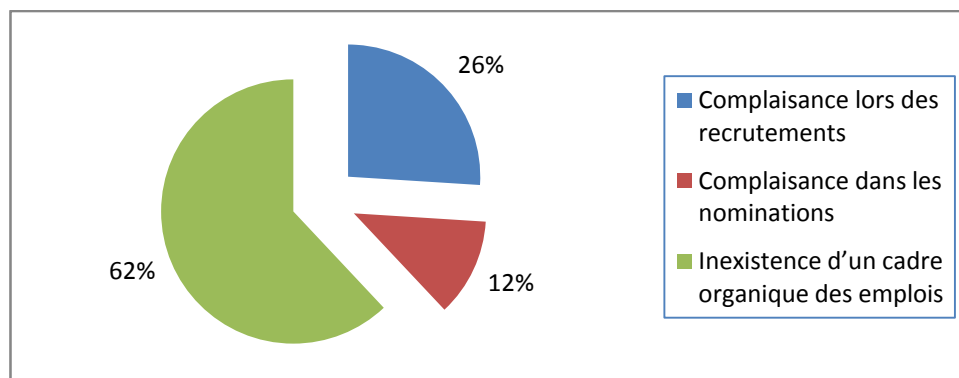
Graphique 4 : Représentation des causes liées au dysfonctionnement de l'administration communale



D- Présentation des résultats d'enquêtes relatifs au problème spécifique n°4**Tableau 8 : Présentation des résultats d'enquêtes**

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Complaisance lors des recrutements	13	26%
Complaisance dans les nominations	06	12%
Inexistence d'un cadre organique des emplois	31	62%
TOTAL	50	100%

Source : résultats des enquêtes (questionnaire en annexe)

Graphique 5 : Représentation des causes liées à l'inadéquation profil/poste**II- Analyse des résultats d'enquêtes**

Les conditions de préparation et de réalisation des enquêtes de vérification de nos hypothèses, la présentation des résultats étant déjà faites, il sera procédé dans ce paragraphe à l'analyse des données.

Problème spécifique n°1

L'analyse du tableau n°5 nous permet de voir que sur les cinquante (50) personnes ayant répondu aux questions, trois (03) personnes, soit 6% considèrent l'insuffisance de personnel qualifié comme la cause explicative de la lenteur dans le traitement des dossiers. Vingt une (21) personnes, soit 42% l'attribuent, pour leur part, à l'inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents ; tandis que vingt six (26) personnes, soit 52% considèrent plutôt la non application du manuel de procédures comme sa cause explicative.

Problème spécifique n°2.

La lecture du tableau n°6 permet de constater que sur les cinquante (50) personnes interrogées, vingt trois (23) personnes, soit 46% trouvent dans la méconnaissance de la déontologie administrative la source de la faible conscience professionnelle; pendant que vingt sept (27) personnes, soit 54% considèrent que c'est la non application des sanctions qui en est la cause explicative.

Problème spécifique n°3.

Concernant le problème spécifique n°3, l'analyse du tableau n°7 révèle que sur les cinquante (50) personnes interrogées, douze (12) personnes soit 24% pensent que le dysfonctionnement général de l'administration communale est dû au non respect de la hiérarchie; quinze (15) personnes soit 30% estiment que cela est lié à la dilution du rôle du Secrétaire général ; tandis que pour les vingt trois (23) autres soit 46%, la cause de ce problème réside plutôt dans l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration.

Problème spécifique n°4.

L'analyse du tableau n°8 montre que treize (13) personnes sur les cinquante (50) enquêtées, soit 26% considèrent la complaisance lors des recrutements comme la cause explicative du problème spécifique de l'inadéquation profil. Six (06) soit 12% pensent que c'est la complaisance dans les nominations qui est la cause explicative de ce problème. Trente une (31) personnes soit 62% pensent par contre que ce problème est lié à l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.

Dans cette section, nous procéderons à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés, ensuite, aux propositions

de solutions des problèmes retenus et enfin, à la définition des conditions de leur mise en œuvre.

PARAGRAPHE I : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SYNTHESE DU DIAGNOSTIC

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquêtes pour enfin établir le diagnostic. Elle se fera hypothèse par hypothèse.

I- Vérification des hypothèses

Suite à l'analyse des enquêtes réalisées, nous pouvons apprécier le degré de validité des hypothèses retenues. Il est important, de souligner que ce n'est pas toujours le grand nombre qui a raison. Mais, puisque nous avons choisi des seuils de décision au préalable, nous nous y conformerons pour apprécier la validité des hypothèses. Ainsi, les appréciations ci-après ont été faites.

A- Degré de vérification de l'hypothèse liée à la lenteur dans le traitement des dossiers

Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème de lenteur dans le traitement des dossiers, nous nous sommes fixés comme seuil de décision que l'item qui aura un poids supérieur à 33% sera retenu.

Les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que ce problème est dû :

- pour 6% des personnes interrogées à l'insuffisance de personnel qualifié;
- pour 42% à l'inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents ;
- pour 52% à la non application du manuel de procédures.

Dans ces conditions, **l'hypothèse n°1** selon laquelle la non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers **se trouve vérifiée.**

B- Degré de vérification de l'hypothèse liée à la faible conscience professionnelle de certains agents

En nous référant au seuil de décision retenu pour la vérification de l'hypothèse liée à la faible conscience professionnelle de certains agents, l'analyse des résultats obtenus nous permet de constater que :

- 46% des personnes estiment que c'est la méconnaissance de la déontologie administrative qui est à l'origine de la faible conscience professionnelle ;
- pour 54%, ce problème est plutôt lié à la non application des sanctions.

De ce qui précède, on se rend compte que tous les items ont réunis, chacun, au moins 40% des avis des personnes enquêtées. Dans ces conditions, **l'hypothèse n°2** selon laquelle la non application des sanctions explique la faible conscience professionnelle de certains agents **est partiellement vérifiée**.

Les résultats des enquêtes viennent ainsi confirmer les informations recueillies au cours de nos investigations au niveau du service chargé du personnel qui font état non seulement d'un manque criard de recyclage et de formation des agents, mais aussi de ce qu'aucune sanction n'est jamais intervenue, ni pour encourager ceux qui s'acquittent correctement de leurs obligations professionnelles ; ni pour punir ceux qui ne se donnent pas une ligne de conduite en conformité avec les prescriptions statutaires.

C- Degré de vérification de l'hypothèse liée au dysfonctionnement général de l'administration communale

En ce qui concerne le problème de dysfonctionnement général de l'administration communale, il est fixé comme seuil de décision tout item qui aura

réuni un poids supérieur à 33%.

La lecture des résultats obtenus lors de l'enquête révèle que le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte des observations suivantes:

- - non respect de la hiérarchie : 24% ;
- - dilution du rôle du Secrétaire général : 30% ;

- - immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration : 46%.

Au vu de ces résultats, **l'hypothèse n°3** selon laquelle le dysfonctionnement de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration **se trouve ainsi entièrement vérifiée.**

D- Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'inadéquation profil / poste

L'analyse des données d'enquêtes relatives à l'inadéquation profil/poste révèle les résultats suivants :

- complaisance lors des recrutements : 26% ;
- complaisance dans les nominations : 12% ;
- inexistence d'un cadre organique des emplois : 62%.

Au vu de ces données et par rapport à notre seuil de décision, la cause de ce problème se trouve être l'inexistence d'un cadre organique des emplois. Ainsi, **l'hypothèse n° 4** selon laquelle l'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois **est vérifiée.**

II- SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Les causes réelles des problèmes identifiés se lisent à travers les formulations définitives des hypothèses testées. Le test des hypothèses précédemment effectué nous permet de formuler les éléments du diagnostic comme suit :

A- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir définitivement que la non application du manuel de procédures est à la base de la lenteur dans le traitement des dossiers.

B- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

Suite à la vérification de l'hypothèse n°2, nous retenons que la

méconnaissance de la déontologie administrative et la non application des sanctions expliquent la faible conscience professionnelle de certains agents.

C- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

De la vérification de l'hypothèse n°3, il ressort que le dysfonctionnement général de l'administration communale résulte de l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration.

D- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°4

Après la vérification de l'hypothèse relative à l'inadéquation profil/poste, nous formulons notre diagnostic de la manière suivante : l'inadéquation profil/poste est due à l'inexistence d'un cadre organique des emplois.

PARAGRAPHE II : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Rappelons ici que notre objectif général est de contribuer à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou et que, pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

I- Approches de solutions aux problèmes identifiés

Apporter solution à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème en ne perdant pas de vue les objectifs préalablement fixés. Il s'agit en fait, de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Nous n'avons pas la prétention de trouver des solutions miracles aux différentes insuffisances relevées. Nous voudrions ébaucher, en fonction de chaque problème spécifique, des propositions qui

pourraient permettre d'améliorer la gestion administrative qui a cours actuellement à la mairie de Parakou.

A- Approches de solutions au problème de lenteur dans le traitement des dossiers

La résolution du problème relatif à la lenteur dans le traitement des dossiers passe d'abord par la mise en application effective du manuel de procédures. Car, l'existence de procédures formalisées, tout en garantissant la régularité dans le traitement des opérations, permet d'éviter, pour les opérations de même nature, de subir des traitements différents suivant les agents ou même quelques fois pour un même agent ; celui-ci n'étant plus le seul à définir le mode de traitement des opérations dont il a la charge. Par ailleurs, l'application du manuel de procédures a l'avantage d'augmenter la fiabilité des informations produites, de réduire au maximum les marges d'erreur et de perte de temps, de faciliter les opérations de contrôle et de briser la règle de l'anonymat et de la non imputabilité qui est une des caractéristiques de l'administration publique. Ensuite, il faudra veiller à l'implantation, au sein de la mairie, d'un système d'évaluation des agents qui a pour finalité de voir si les objectifs qui leur sont assignés ont été réalisés comme convenus, la manière dont ils l'ont été. En outre, la mairie devra se doter d'un guide des usagers, qui prévoit les délais et les conditions de fourniture des diverses prestations et doter les services de personnel qualifié.

B- Approches de solutions au problème de la faible conscience professionnelle

Trouver une solution à ce problème, c'est proposer les conditions d'éradication de ses causes. Ainsi nous proposons :

- de doter la mairie d'un règlement intérieur pour assurer la police dans la conduite des agents ;
- de mettre sur pied un conseil de discipline pour connaître des dossiers des agents dont les fautes le requièrent ;
- de relancer le contrôle systématique de présence dans les services. Ce contrôle se fera à tous les échelons de la hiérarchie à l'arrivée, après la

pause et au départ. La synthèse mensuelle des absences totalisées par chacun doit être faite pour interprétation du régime disciplinaire ;

- d'appliquer, en attendant l'adoption d'une loi régissant la FPT, les mesures psycho dynamiques prévues à l'endroit des travailleurs du secteur public par le Statut général des APE qui visent, suivant le cas, à encourager les actes méritoires (sanctions positives, article 150) ou à décourager les mauvaises pratiques (sanctions négatives, article 131) des agents publics ;
- de mettre en place un système d'évaluation des agents ;
- d'instituer les bulletins annuels de notation des agents ;
- de doter la mairie d'une charte de bonne conduite du personnel et d'une charte d'accueil des usagers ;
- de dissocier le volet fonctionnel de la Direction des Ressources Humaines et des Services à la Population de celui opérationnel ;
- Doter la Direction des Ressources Humaines d'un spécialiste en GRH et des moyens requis pour des actions novatrices.

C- Approches de solutions au problème de dysfonctionnement général de l'administration communale

Le diagnostic établi révèle que c'est l'immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration qui est à l'origine de ce problème. Pour le résoudre, nous avons opté en faveur d'une clarification des responsabilités des acteurs et du mode de fonctionnement de l'administration communale. En effet, quels que soient l'organigramme, les services mis en place et la qualité des hommes, la réalisation des performances escomptées dépendra fortement de la clarté des responsabilités de chacun et des mécanismes de fonctionnement de l'administration communale. Ceci passera par un recentrage des rôles des principaux managers de l'administration et devra se traduire par :

- le recentrage du rôle du Maire et de ses Adjoints ;
- la précision des activités managériales des directeurs, des chefs de services et des chefs de bureaux aux fins d'éliminer les éventuels conflits d'attributions ;
- la dynamisation du mode de management des ressources humaines ;

- le recadrage du rôle et de la place du Secrétaire général de mairie dans la hiérarchie administrative.

En effet, aux termes des dispositions de l'article 81 de la loi 97-29 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, le Secrétaire général de mairie est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement. Il apparaît dès lors comme le "Directeur général" de l'administration communale. A ce titre, il est garant des performances de l'administration dont il doit assurer l'efficacité des activités. Pour ce faire, le Maire doit assurer l'effectivité de son rôle en lui accordant une certaine marge d'initiatives à l'effet :

- de créer la synergie nécessaire entre les services et éviter les cloisonnements, les luttes de pouvoirs, sources de dysfonctionnements dont la gestion se fait au détriment du développement stratégique ;
- de piloter les activités administratives en mettant en œuvre un système d'informations lui permettant de réunir un ensemble de tableaux de bords pour la prise de décisions efficaces ;
- d'organiser l'administration communale en définissant les objectifs à assigner aux différents managers et les moyens associés ;
- de mobiliser les agents aux objectifs de la mairie en suscitant chez eux l'attachement nécessaire pour mieux les retenir et les amener à aligner leurs objectifs sur ceux de la mairie ;
- de contrôler, en collaboration avec les services compétents, le respect des procédures et l'atteinte des objectifs pour détecter les sources de baisse de qualité, les solutionner et poursuivre dans un processus d'amélioration continue.

D- Approches de solutions au problème de l'inadéquation profil / poste

Pour trouver une solution à ce problème spécifique il faut :

- à cours terme, procéder au redéploiement du personnel ;
- à moyen terme, doter la mairie d'un cadre organique des emplois ;
- à moyen et long terme, tenir compte du cadre organique des emplois pour procéder aux recrutements.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Les approches de solutions que nous avons proposées se résument dans leur ensemble en des réformes à opérer au sein de l'administration communale. Et comme elles ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles-mêmes les problèmes, un certain nombre de conditions s'avèrent indispensables pour qu'elles aboutissent à leur finalité. A cet effet, nous ferons des recommanderons à l'endroit aussi bien de l'Etat, des autorités municipales que du personnel.

A- A l'endroit de l'Etat

Il s'agira essentiellement d'œuvrer à l'adoption d'une loi devant régir la Fonction Publique Territoriale. Car, le statut actuel qui régit la gestion des ressources humaines de nos communes se réduit à l'application de dispositions éparses de différents textes non appropriés. Une telle confusion juridique ne peut qu'être vouée à l'échec. La résolution de cette question préalable pourrait enfin permettre aux communes de se réorganiser pour une meilleure gestion de leur personnel.

A- A l'endroit des autorités municipales

En ce qui concerne la lenteur dans le traitement des dossiers :

- vulgariser le manuel de procédures et faire former les agents à son utilisation ;
- faire former les agents sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), le management de la qualité et sur les techniques d'organisation du travail...
- définir des critères objectifs d'évaluation des agents ;
- vulgariser le guide des usagers à travers les affichages devant les bureaux d'une part, et les émissions radio diffusées dénommées " l'heure de la mairie", d'autre part.

Par rapport au problème de la faible conscience professionnelle :

- former les agents de la mairie sur la déontologie administrative ;

- veiller à ce que les agents nouvellement recrutés prennent connaissance, par le truchement de la Direction en charge des ressources humaines, du règlement intérieur et de la charte de bonne conduite avant qu'ils n'y apposent leur signature et ce, dans les mêmes conditions que le contrat de travail qui consacre leur engagement ;
 - mettre en place un système efficace de contrôle interne ;
 - vulgariser les dispositions relatives aux récompenses statutaires et régime disciplinaire applicables aux APE.

En ce qui concerne le dysfonctionnement de l'administration communale, il faut faire connaître aux différentes parties prenantes :

- le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation ;
- les principes d'organisation et de fonctionnement d'une commune ;
- les principes de planification, de coordination et d'évaluation des activités d'une commune ;
- les principes de la bonne gouvernance.

En ce qui concerne le problème de l'inadéquation profil/poste :

- commettre un cabinet d'expert pour l'élaboration d'un cadre organique des emplois sur la base de termes de référence bien déterminés ;
- soumettre le document final à l'appréciation de l'organe délibérant en vue de son adoption ;
- envoyer ledit document (adopté) à l'autorité de tutelle en vue de son approbation ;
- prendre un arrêté municipal pour mettre en vigueur le cadre organique des emplois ;
- vulgariser le cadre organique des emplois.

A- A l'endroit du personnel

Le personnel devra accompagner les autorités municipales dans la mise en œuvre des mesures recommandées. De manière spécifique, il devra :

- s'ouvrir au changement à opérer ;
- accepter de se remettre en cause ;
- favoriser l'application des différentes mesures prises.

Les responsables syndicaux ont un grand rôle à jouer à cet effet.

Et comme le management moderne nous enseigne qu'aucune réforme administrative ne peut vraiment réussir si elle n'est pas acceptée par les agents d'exécution qui sont, eux, au bas de la pyramide (la base opérationnelle), la mise en œuvre desdites solutions devra procéder d'une démarche participative en impliquant, en amont, toutes les parties prenantes de la mairie dans le but de réduire au maximum les éventuelles poches de résistance ou de réticence et d'avoir ainsi l'adhésion du plus grand nombre.

CONCLUSION

L'ambition que nous prêtons à cette réflexion était de restituer tous les problèmes liés à la gestion administrative de la mairie de Parakou et d'esquisser des éléments de réponse. Au terme de ce travail, quatre questions essentielles ont été soulevées et sont relatives :

- à la lenteur dans le traitement des dossiers ;
- à la faible conscience professionnelle de certains agents ;
- au dysfonctionnement général de l'administration communale ;
- à l'inadéquation profil/poste.

Il ressort de notre étude que c'est la faible volonté politique qui est la cause fondamentale de ces différents problèmes qui minent la gestion administrative de cette collectivité locale et qui, à terme, risquent d'hypothéquer son réel développement. Quand on sait que l'enjeu de tout premier plan visé par la décentralisation est le développement local, l'ambition des autorités municipales de Parakou devrait être de faire fonctionner une administration compétente dynamique, impartiale et dévouée aux intérêts de la population, tant il est évident que l'administration décentralisée ne se légitime auprès des citoyens que par la qualité des services qu'elle leur apporte. C'est pourquoi, en exhortant les autorités municipales à une volonté plus agissante, nous avons proposé quelques approches de solutions pour une meilleure gestion administrative de la mairie. Elles se résument en :

- l'application du manuel de procédures administratives, financières, comptables et techniques de la mairie ;
- l'application des différentes sanctions prévues par les textes régissant la carrière des agents d'une part, et la formation du personnel sur la déontologie administrative, d'autre part ;
- la clarification des responsabilités des acteurs et du mode de fonctionnement de l'administration communale ;
- l'implantation d'un cadre organique des emplois.

Toutefois, nous sommes conscient du fait que notre étude n'a pas épuisé la problématique de la gestion administrative de la mairie. Ce ne sont pas seulement les insuffisances décelées qui constituent un handicap dans cette gestion. D'autres pesanteurs sont sans doute à considérer. C'est pourquoi, nous souhaitons que notre contribution puisse aider à l'amélioration de la situation présente.

Cependant, nous recommandons que le second centre d'intérêt relatif aux insuffisances en matière des ressources humaines et matérielles soit pris comme un pan qui participe à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de Parakou.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

1. - BEYNA J-M (29-09-1992) : « **Les enjeux de la gestion du personnel communal en Afrique** », Abidjan, 10p.
2. CHAPUS R. (2001) : « **Droit administratif général** » Paris, Tome1, 15^{ème} édition Montchrestien.
3. CNFPT (1988) : « **Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales** » Paris.
4. DIOP Aliou (1997) : « **La Gestion administrative des collectivités territoriales** » édition Duboiris.
5. GORTNER H. F.; MAHLER J.; NICHOLSON J. B. (1994): «**La gestion des organisations publiques**» Québec
6. GUILLIEN R. et J ; VINCENT (2003) : « **Lexique des termes juridiques** » édition Dalloz, 14^è édition
7. LAROUSSE (2001) : « **Dictionnaire de la langue française** » Paris.
8. MINTZBERG, H. (2000) : « **Structure et dynamique des organisations** », les éditions des organisations 434p.
9. - PROST G. J. B. ; MERCIER J. Y. ; BRUGGIMANN O. ; et RAKOTOBARISON A. (1995) : « **Gérer le changement organisationnel** », Paris, Tome 2.

II. - Thèse et mémoires

- **Thèse**

10. - AKIBODE L. P. (1994) : « **Absentéisme professionnel et valeurs au travail : étude des déterminants socio-démographiques et attitudinaux du travail : cas de la République du Bénin** » Paris.

- **Mémoires**

- 11.- BADJAGOU B. H. (2001-2002) : « **La gestion du personnel administratif des collectivités locales au Bénin face aux enjeux de la décentralisation : Cas des circonscriptions administratives de Porto-Novo, Ouidah, Abomey-Calavi et Bonou** » ENAM, Abomey-Calavi.
- 12.- FOUTI J. (1993) : « **Motivation et rendement des agents municipaux : cas de la Mairie de Pointe Noire** » Brazzaville.
- 13.- MAMAM .A.A (2007) « **Contribution à l'optimisation de la gestion administrative de la mairie de Bassila** »
- 14.- Cosme Zinsou SOKENOU (2008) « **La gestion de la carrière des agents des collectivités locales : cas de la mairie de Cotonou** », ENAM/ Abomey-Calavi.
- 15.- TCHIAKPE H. G. (1997) : « **Contribution à l'amélioration du travail administratif dans les collectivités locales : cas de la Circonscription Urbaine de Cotonou** » ENAM/Abomey-Calavi.
- 16.- ZANNOU Finagnon Jules (2003) : « **La gestion administrative des Communes au Bénin** », Mémoire de maîtrise, FADESP.

III. Publications et rapports d'études

- 17.- ADJOVI E. V. (1991) « **La Fonction Publique Béninoise malade de la politique** » Cotonou.
- 18.- GOGAN M. (1996) : « **L'administration territoriale au Bénin : Historique, forces et faiblesses** » Cotonou.
- 19.- LOKOSSOU L.C.P. (2002) « **La déontologie administrative et le comportement professionnel** » Cotonou.
- 20.- PRODECOM- COMMUNE DE PARAKOU (2004) : « **Plan de Développement Municipal 2005-2010** »

21. - Rapport sur le séminaire du Ministère de l'Economie et des Finances sur le thème : « **regard critique sur le fonctionnement des structures de l'Administration des Finances** », 2008.

IV. - Textes législatifs et réglementaires

- 22.- Décret n°2000-616 du 07 décembre 2000 portant organisation des relations entre l'administration et les usagers.
- 23.- Décret N° 2001-412 du 15 Octobre 2001 portant statut du Secrétaire Général de Mairie
- 24.- Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut général des Agents permanents de l'Etat ;
- 25.- MD (2002) : « **Recueil des lois sur la décentralisation** », Cotonou.

ANNEXES

1- Questionnaire

2- Organigramme de la Mairie de Parakou

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE

QUESTIONNAIRE

Ce questionnaire adressé aux conseillers municipaux et aux agents de la mairie de Parakou s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Planification et Développement Local (PDL), en vue de contribuer à l'amélioration de la gestion administrative de cette collectivité locale. Les réponses que vous apporterez nous permettront d'avoir une vision plus large et des informations pour une étude minutieuse.

NB : COCHEZ LA CASE QUI, SELON VOUS, CORRESPOND LE MIEUX A CHAQUE QUESTION

Identité de l'enquêté (facultatif) :

Nom :

Prénoms :

• PROBLEME SPECIFIQUE N°1

1- Qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer la lenteur dans le traitement des dossiers à la mairie de Parakou ?

- Insuffisance de personnel qualifié
- Inexistence d'un système d'évaluation du rendement des agents
- Non application du manuel de procédures

2- quelles propositions d'amélioration pouvez-vous faire ?

.....
.....

• PROBLEME SPECIFIQUE N°2

1- Pensez-vous que tous les agents de la mairie ont la conscience professionnelle ?

- OUI
- NON

2- Si non, qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer la faible conscience professionnelle de certains agents ?

- Méconnaissance de la déontologie administrative
- Non application des sanctions

3- quelles recommandations pouvez-vous formuler en vue d'améliorer cette situation ?

.....
.....

• **PROBLEMES SPECIFIQUE N°3**

1- Quelle appréciation faites-vous du fonctionnement des services de la mairie de Parakou ?

- Bonne
- Mauvaise

2- Quelle est, selon vous, la cause explicative du dysfonctionnement général de l'administration communale?

- Non respect de la hiérarchie
- Dilution du rôle du Secrétaire général
- Immixtion prononcée du politique dans le fonctionnement de l'administration

3- quelles sont vos propositions d'amélioration ?

.....
.....

• **PROBLEME SPECIFIQUE N°4**

1- Pensez-vous que tous les agents de la mairie répondent au profil des différents postes qu'ils occupent ?

- OUI
- NON

2- Si non, qu'est-ce qui peut, selon vous, expliquer l'inadéquation profil/poste au sein de l'administration communale?

- Complaisance lors des recrutements
- Complaisance dans les nominations
- Inexistence d'un cadre organique des emplois

3- quelles propositions d'amélioration pouvez-vous faire ?

.....
.....

MERCI DE VOTRE DISPONIBILITE

ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE PARAKOU

ORGANIGRAMME

ORGANIGRAMME GENERAL DE LA MAIRIE DE PARAKOU
(depuis le 18 janvier 2005)

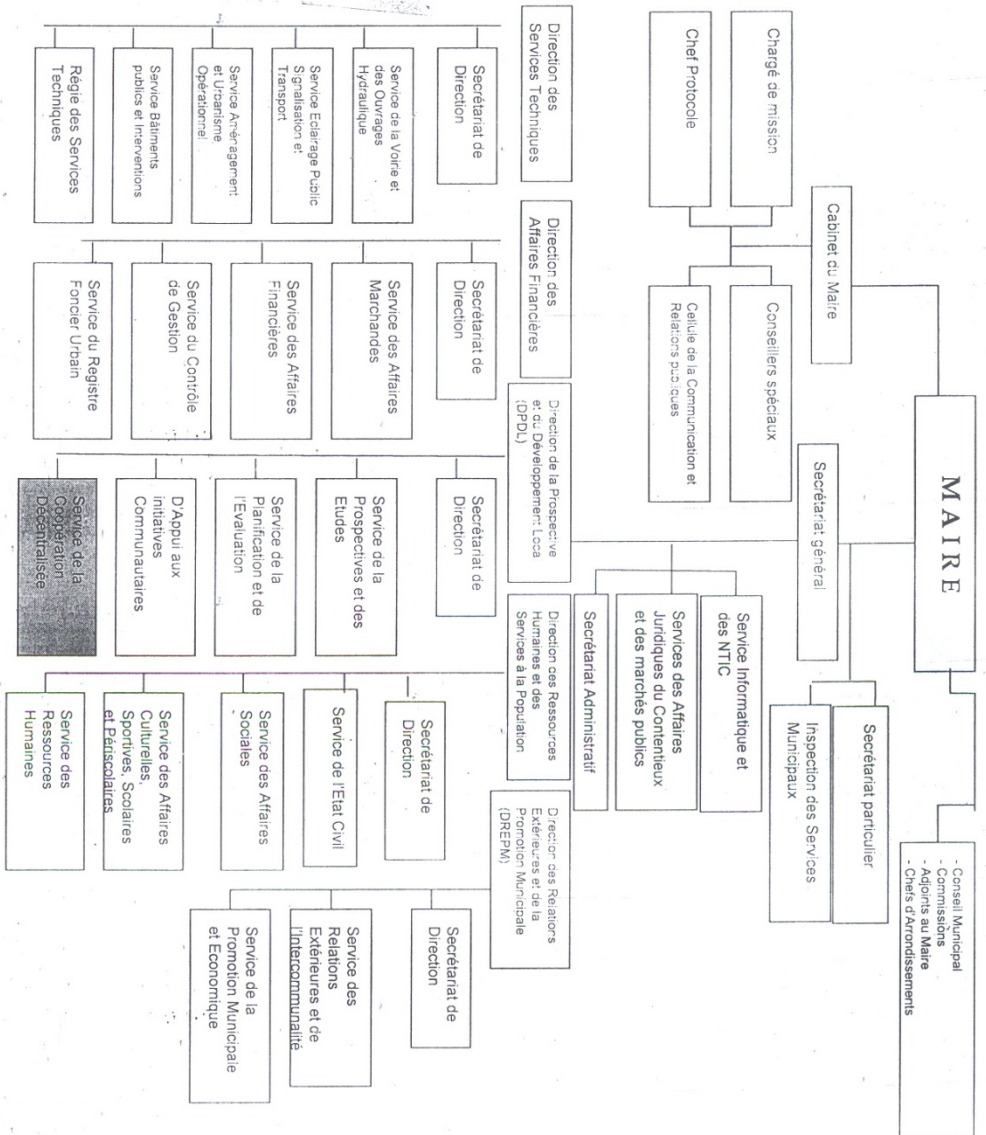


TABLE DES MATIERES

	Pages
IDENTIFICATION DU JURY.....	I
DEDICACES.....	III
REMERCIEMENTS.....	IV
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	VI
LISTE DES TABLEAUX.....	VII
LISTE DES GRAPHIQUES.....	VIII
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	IX
RESUME.....	XI
SOMMAIRE.....	XIII
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....	3
SECTION I : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	4
<i>Paragraphe I : Présentation du lieu de stage.....</i>	4
I- Présentation de la commune de Parakou.....	4
A- Situation géographique.....	4
B- Les données démographiques.....	5
C- Les potentialités et les activités économiques.....	6
D- Les acteurs et les partenaires au développement de la commune.....	7
E- Organisation administrative.....	8
II- Organisation des services de la Mairie.....	8
A- Le Cabinet du Maire.....	9
B- Le Secrétaire général (SG).....	9
C- Les Directions Techniques.....	10

<i>Paragraphe II : Restitution des observations de stage</i>	11
I- Gestion administrative de la mairie de Parakou : Etat des lieux.....	11
II- Inventaire de l'état des lieux de base	20
A- Atouts.....	20
B- Problèmes	20
SECTION II : REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES PAR CENTRE D'INTERET ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....	22
<i>Paragraphe I : Identification des problématiques possibles et justification du sujet</i>	22
I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	22
II- Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet.....	23
<i>Paragraphe II : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée</i>	25
I- Spécification de la problématique choisie	25
II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée.....	25
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	28
SECTION I : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE	29
<i>Paragraphe I : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude</i> ...	29
I- Fixation des objectifs de l'étude	29
A- Objectif général de l'étude.....	30
B- Objectifs spécifiques de l'étude	30
II- Formulation des hypothèses de l'étude	30
A – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 1.....	30
B – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 2.....	31
C – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 3.....	32
D- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 4	33
E – Causes et hypothèse liées au problème général.....	34
<i>Paragraphe II : Synthèse des préoccupations, élaboration du tableau de bord et revue de littérature</i>	34
I – Synthèse des préoccupations et élaboration du tableau de bord de l'étude	34
A – Synthèse des préoccupations	34

B – Elaboration du tableau de bord de l'étude.....	35
II- Revue de littérature.....	37
A- Exposé des contributions antérieures liées au problème de la lenteur dans le traitement des dossiers	38
B- Exposé des contributions antérieures liées au problème de la faible conscience professionnelle	40
C- Exposé des contributions antérieures liées au problème de dysfonctionnement de l'administration communale.....	40
D- Exposé des contributions antérieures liées au problème de l'inadéquation profil / poste.....	42
SECTION II : METHODOLOGIE ADOPTEE.....	43
<i>Paragraphe I : Dimension empirique</i>	43
I – La collecte des données	43
A – Objectif de la collecte des données	43
B – Nature de la collecte des données.....	44
C – Technique de dépouillement.....	44
II – Conception du questionnaire d'enquêtes et échantillonnage	44
A – Conception du questionnaire	44
B – Echantillonnage	45
C- Outil de présentation des données	45
<i>Paragraphe II : Dimensions théoriques</i>	46
I- Choix théorique lié au problème de la lenteur dans le traitement des dossiers	46
A- Présentation de la théorie retenue	46
B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1.....	46
II- Choix théorique lié au problème de la faible conscience professionnelle de certains agents	47
A- Présentation de la théorie retenue	47
B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2.....	47
III- Choix théorique lié au problème de dysfonctionnement général de l'administration communale.....	47
A- Présentation de la théorie retenue	47

B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3	48
IV- Choix théorique lié au problème de l'inadéquation profil / poste	48
A- Présentation de la théorie retenue	48
B- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°4	48

CHAPITRE DEUXIEME DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX

CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS..... 49

SECTION I : REALISATION DES ENQUETES ET ANALYSE DES DONNEES.....	50
<i>Paragraphe I : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées</i>	<i>50</i>
I- Préparation et Réalisation des enquêtes.....	50
A- Préparation des enquêtes	50
B- Réalisation des enquêtes.....	51
II- Difficultés rencontrées et limites des données	51
A- Difficultés rencontrées	51
B- Limites des données	51
<i>Paragraphe II : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....</i>	<i>51</i>
I- Présentation des résultats d'enquêtes	51
A. Présentation des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1..	52
B- Présentation des résultats d'enquêtes relatifs au problème spécifique n °2	52
C- Présentation des résultats d'enquêtes relatifs au problème spécifique n°3	53
D- Présentation des résultats d'enquêtes relatifs au problème spécifique n°4.....	54
II- Analyse des résultats d'enquêtes	54
SECTION II : VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	55
<i>Paragraphe I : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic</i>	<i>56</i>
I- Vérification des hypothèses	56
A- Degré de vérification de l'hypothèse liée à la lenteur dans le traitement des dossiers.....	56
B- Degré de vérification de l'hypothèse liée à la faible conscience professionnelle de certains agents	57
C- Degré de vérification de l'hypothèse liée au dysfonctionnement général de l'administration communale.....	57

D- Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'inadéquation profil / poste	58
II- SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC	58
A- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1	58
B- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2.....	58
C- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3.....	59
D- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°4	59
<i>Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre</i>	<i>59</i>
I- Approches de solutions aux problèmes identifiés	59
A- Approches de solutions au problème de lenteur dans le traitement des dossiers.	60
B- Approches de solutions au problème de la faible conscience professionnelle	60
C- Approches de solutions au problème de dysfonctionnement général de l'administration communale.....	61
D- Approches de solutions au problème de l'inadéquation profil / poste.....	62
II- Conditions de mise en œuvre des solutions	63
CONCLUSION	66
BIBLIOGRAPHIE.....	68
ANNEXES.....	71
TABLE DES MATIÈRES	78