



Partenariat  
**le cnam**

CHAIRE DE  
DEVELOPPEMENT DES  
SYSTEMES  
D'ORGANISATION

## MEMOIRE DE MASTER DE RECHERCHE

Master 2 en Sciences de Gestion

*Spécialité : Prospective, Innovation, Stratégie, Organisation*

### THEME

**D'UNE LOGIQUE DE DEPENDANCE D'ETAT A UNE  
LOGIQUE D'AUTONOMIE : CAS DU CHANGEMENT  
ORGANISATIONNEL PRESCRIT DE LA COMMUNE  
D'ATHIEME AU BENIN**

**Réalisé par :**

**Urbain T. LONTCHEDJI**

**Direction :**

**Yvon PESQUEUX**

**Avec l'implication de Jean-Jacques  
PERSEIL, Yoann BAZIN et Faouzi  
BENSEBAA**

*Juillet 2011*

**LES OPINIONS EMISES DANS LE PRESENT  
MEMOIRE DOIVENT ETRE CONSIDEREES  
COMME ETANT PROPRES A SON AUTEUR**

## **DEDICACE**

En général, nous dédions les présents travaux à tous chercheurs et lecteurs en phase avec la thématique et le thème ; qu'ils soient inspirés en lisant le présent document lors de leurs recherches et état de l'art.

En particulier, nous dédions les présents travaux aux élus actuels et futurs, et aux populations de la commune d'Athiémé dans le département du Mono en République du Bénin. Que ce document soit pour eux un miroir leur permettant de réfléchir aux questionnements abordés, voire au-delà, en vue de mieux poursuivre le processus de changement organisationnel amorcé et les enjeux difficiles.

Pour finir, nous dédions les présentes recherches à la collectivité LONTCHEDJI PHILIPANTO GUEZOGBO de Gbégamey-Fandji à Allada. Qu'elle y trouve une fierté et un réconfort pour un de ses fils en pleine percée sociale et académique.

## REMERCIEMENTS

Je voudrais au terme de cette formation, adresser mes remerciements au distingué Professeur pour son idée géniale d'organiser en Afrique et particulièrement au Bénin, un creuset de dispensation de si hauts niveaux de savoirs. Je voudrais l'encourager pour son sens d'opiniâtreté.

Je remercie également tous les enseignants et chercheurs de CNAM qui ont cru à ce projet de formation et qui ont accepté une ou plusieurs fois le déplacement de Cotonou. Je m'en voudrais de ne pas remercier tous ceux qui ont apporté leur contribution dans la co-direction de ces travaux aux cotés du Professeur PESQUEUX, en l'occurrence les enseignants Jean-Jacques PERSEIL, Yoann BAZIN, Philippe DURANCE, Faouzi BENSEBAA, et Karim MEDJAD. Je voudrais par ailleurs exprimer ma gratitude et mes sincères reconnaissances à Monsieur Christian Dablaka, Directeur de l'Institut Supérieur des Organisations (ISOR) de Cotonou, pour son sens d'organisation et de persévérance. Mes remerciements vont également à Monsieur Raoul AKINDES Assistant Service Suivi-Evaluation de DCAM Bethesda pour son appui technique sans condition et sans faille.

Je m'en voudrais de n'avoir pas remercié l'administration communale de la mairie d'Athiémé, en l'occurrence le Maire Monsieur Joseph ANANI, le Premier Adjoint Monsieur Jean HOUSSOU qui m'ont reçu personnellement, le Secrétaire général Monsieur Rémi HOUEZE pour son investissement personnel pour la réussite de la collecte des données, Mesdames Ida KEDE la C/SAF, son assistante Sylvie KOUADE et enfin Monsieur Augustave DOWOUE Régisseur des recettes.

Enfin, je remercie sincèrement mon épouse Friedah Abelle Ayaba MACAULEY JOHNSON LONTCHEDJI et mes enfants pour leur sens de durs sacrifices et leur soutien indéfectible.

## SIGLES ET ACRONYMES

<b>SIGLES</b>	<b>:</b>	<b>DEFINITIONS</b>
<b>PPEA</b>	:	Programme Pluriannuel d'Eau et d'Assainissement
<b>PA PDC</b>	:	Programme d'Appui à la mise en œuvre du PDC
<b>FADeC</b>	:	Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>ANCB</b>	:	Association Nationale des Communes du Bénin
<b>PDC</b>	:	Plan de Développement Communal
<b>CDIP</b>	:	Centre de Documentation d'Information
<b>DCAM</b>	:	Développement Communautaire et Assainissement du Milieu
<b>ISOR</b>	:	Institut de la Stratégie et de l'Organisation
<b>PV</b>	:	Procès Verbal
<b>NTC</b>	:	New Technology of Communication
<b>RH</b>	:	Ressources Humaines
<b>INSAE</b>	:	l'Institut National des Statistiques et d'Analyses Economiques
<b>ACP-UE</b>	:	Afrique Caraïbe Pacifique - Union Europe
<b>CA</b>	:	Chef d'Arrondissement
<b>C /ASG</b>	:	Chef service Affaires Générales
<b>C/SAF</b>	:	Chef Service Affaires Financières
<b>CASG</b>	:	Chef service Affaires Générales
<b>PTF</b>	:	Partenaires Techniques et Financiers
<b>PDES</b>	:	Plan de Développement Economique et Sociale
<b>CDLP</b>	:	Service du Développement Local et de la Planification
<b>CC</b>	:	Cadre de Concertation
<b>PAM</b>	:	Programme Alimentaire Mondial
<b>PNUD</b>	:	Programme des Nations Unies pour le Développement

## LISTE DES TABLEAUX

	TITRES	PAGES
<b><u>Tableau n°I</u></b>	: <i>Tableau de bord de la recherche</i>	11
<b><u>Tableau n°II</u></b>	: <i>Synthèse panoramique sur l'échantillonnage</i>	17
<b><u>Tableau n°III</u></b>	: <i>Typologie des déterminants des changements</i>	39
<b><u>Tableau n°IV</u></b>	: <i>Recrutement des agents pour le PDC, première génération</i>	57
<b><u>Tableau n° V</u></b>	: <i>Extrait du consulting durant la mise en œuvre</i>	... 57
<b><u>Tableau n°VI</u></b>	: <i>Performance avant et après la mise en place du GBCo</i>	58
<b><u>Tableau n°VII</u></b>	: <i>Quelques principaux impôts recouvrés sur les cinq (05) années</i>	61
<b><u>Tableau n° VIII</u></b>	: <i>Fonds reçus par la commune sur divers instruments financiers</i>	64
<b><u>Tableau n° IX</u></b>	: <i>Comportement individuel des participants</i>	68
<b><u>Tableau n° X</u></b>	: <i>Typologie de la validité des connaissances</i>	90

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

	TITRES	PAGES
<i>Illustration n°1</i>	: <i>Cadre de Concertation d'Athiémé</i> .....	54
<i>Illustration n°2</i>	: <i>Schéma du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC</i> .....	56
<i>Illustration n° 3</i>	: <i>Processus d'installation et de mise en pratique du logiciel GBCo</i> .....	59
<i>Illustration n° 4</i>	: <i>Mécanisme et aptitude de financement du PDC</i> .....	64
<i>Illustration n° 5</i>	: <i>Comparaison des ressources escomptées et obtenues</i> .....	65
<i>Illustration n° 6</i>	: <i>Comportement des participants le long du processus</i> .....	68
<i>Illustration n° 7</i>	: <i>Trajectoire du « glissement » Institutionnalisation-Désinstitutionnalisation de ladite commune</i> .....	85

## LISTE DES PHOTOS

	TITRES	PAGES
<b>Photo 1</b>	: <b>Adduction d'Eau Villageoise à Adohoun</b> .....	63
<b>Photo 2</b>	: <b>Piste rurale Agniwèdji - Athiémé</b> .....	63
<b>Photo 3</b>	: <b>Erosion de la berge par la crue en furie</b> .....	75

## RESUME

Les aspirations à la décentralisation au Bénin, ont été confirmées par la constitution de Décembre 1990 et les états généraux subséquents. Soixante dix-sept (77) communes ont été créées et le processus est rentré dans sa phase active avec l'installation des maires élus les années 2002 et 2003. Les constats faits sont (i) Transfert des compétences, (ii) Mise en œuvre des PDC, (iii) Budgets inadéquats au développement local, (iv) Dépendance financière de l'Etat, (v) Gestion sectorielle centralisée, (vi) Absence d'articulation entre décentralisation et déconcentration. L'ambition des communes est de réussir « la gestion du passage d'un statut d'entité territoriale précédemment dépendant d'un pouvoir monolithique, à un statut d'entité autonome ». La problématique est de chercher à comprendre « *Quelles sont les modalités de fonctionnement empruntées par la petite commune pauvre d'Athiémé face au but d'autonomisation* ».

Le corpus théorique choisi est composé des modèles du changement organisationnel et celui de l'institutionnalisation. Le cadre empirique est la commune d'Athiémé. Un positionnement épistémologique constructiviste avec une démarche abductive ont été retenus. Une étude de cas basée sur 54 entretiens et observations, avec immersion, et appui sur des principes de tâtonnement et de bifurcation. Les enquêtés sont les populations, les élus, la tutelle et les agents communaux. Les principaux résultats en termes de modalités et mécanismes de fonctionnement sont :

L'organisation d'une *forte interaction* autour du PDC, la mise en œuvre d'un PDC à *forte cohérence interne* mais aux résultats faibles (23,92%), l'institutionnalisation de nouvelles taxes et d'un logiciel performant (GBCo), le recrutement d'un Planificateur et d'un Régisseur des recettes, la mise en route d'un mécanisme de mobilisation des PTF de faible capacité (15%), la mise en route d'un système de mobilisation des ressources de faible attraction (11%), des tentatives non fructueuses de mise en partenariat équitable avec des collectivités territoriales étrangères, le financement des investissements à partir des ressources locales de 15% < 20% requis, la gestion passive du sinistre cyclique et de la disposition juridico-statutaire de suppression-fusion.

Nous partageons avec plusieurs responsables politiques et administratifs que *l'amorce du passage de la dépendance à l'autonomie est un échec*. Cet échec est double et se situe à deux (02) niveaux selon les travaux de François Champagne Ph. D. [2002]. D'abord, *un échec d'implantation pour le peu de résultats en inadéquation avec les objectifs, caractérisés par les faibles scores - 23,92% ; 15% ; 11% - au terme des processus*. Mais il y a aussi *un échec de décision étant donné que les éléments de diagnostic sont connus mais aucune action pro-active n'a été engagée à l'encontre de la situation juridico-statutaire de suppression-fusion par exemple*. Si la tendance n'est pas renversée, la commune continuera sa trajectoire d'institutionnalisation-désinstitutionnalisation jusqu'à une nouvelle institutionnalisation en termes de *suppression-fusion*.

Les trois (03) propositions ont été toutes confirmées et des enseignements sont tirés ; ainsi on retient que dans un contexte de changement organisationnel prescrit : (i) l'usage d'une combinaison d'outils pour conserver l'alignement de l'organisation sur son environnement suscite de faibles niveaux d'ajustements, (ii) la non-acceptation, par les acteurs à la base, des objectifs et du processus d'innovation, est extrêmement difficile à gérer pour les dirigeants, (iii) l'amenuisement, des ressources financières en provenance de l'Etat, pousse la collectivité territoriale à la désinstitutionnalisation. Par ailleurs, nous retenons que *le changement a produit une fois encore son inverse qu'est la résistance, confirmant l'élément théorique de la Dérive organisationnelle*. Aussi, existe-t-il une tension Institutionnalisation - Désinstitutionnalisation. Un bon leadership au sens de Yvon Pesqueux a manqué à la commune sur les cinq (05) ans. *Un leader, capable d'inventer une nouvelle manière de faire, de travailler, d'animer des processus complexes au-delà de l'expertise, de la compétence administrative, du management traditionnel*.

**Mots clés:** *Changement organisationnel ; Résistance ; Décentralisation ; Autonomie ; Institutionnalisation.*

## ABSTRACT

Aspirations for decentralization in Benin were confirmed by the constitution of December 1990 and by the subsequent general states. Seventy-seven (77) municipalities have been created and the process entered its active phase with the installation of elected mayors in 2002 and 2003. Observations made are (i) Transfer of powers, (ii) Implementation of the PDC (Municipal Development Plans), (iii) inadequate budgets for local development, (iv) Financial dependence on the State (v) centralized sectorial management (vi) Lack of coordination between decentralization and deconcentration. The goal of Municipalities is to succeed "managing the transition from the status of a territorial entity previously dependent on a monolithic power to an autonomous status." The problem is to try to understand "What are the operating procedures used by the small municipality of poor Athiémé, in regard to the goal of empowerment."

The theoretical corpus chosen is made of models of organizational change and that of institutionalization. The empirical framework is the municipality of Athiémé. A constructivist epistemological positioning with an abductive approach were kept. A case study based on 54 interviews and observations, with immersion, and based on the principles of groping and bifurcation. People surveyed are populations, elected officials, the ministry and municipal officials. The main results in terms of modalities and mechanisms of operation are: The organization of a strong interaction around the PDC, the implementation of a PDC with high internal consistency but with poor results (23.92%), the institutionalization of new taxes and a powerful software (GBCo), the hiring of a planner and a superintendent of revenue, the initiation of a mechanism for mobilization of low capacity TFP (15%), the initiation of a system of mobilization of low attraction resources (11%), non-successful attempts to draw equal partnership with foreign local communities, investment financing from local resources of 15% <20% required, the passive management of the cycle disaster and the legal and Statutory provision of deletion-fusion.

We share with many political and administrative leaders that the experimentation of the transition from dependence to autonomy is a failure. This failure is double and can be found at two (02) levels depending on the work of Dr. François Champagne [2002]. First, *a failure of implantation for the poor results in mismatch with the objectives* that are the low scores - 23.92% 15% ; 11% - at the end of the processes that fail. *But there is a failure of decision as the diagnostic elements are known but no pro active action has been initiated against the legal and statutory situation of deletion-fusion for example.* If the trend is not reversed, the municipality will continue its path of institutionalization to deinstitutionalization until a new institutionalization in terms of deletion-fusion.

The three (03) proposals were confirmed and lessons are learned, so we retain that in the context of a prescribed organizational change: (i) The use of a combination of tools to maintain the alignment of the organization on its environment gives way to low levels of adjustments, (ii) non-acceptance of the objectives and innovation process by actors at the base, is extremely difficult for leaders to manage, (iii) the depletion of financial resources from the state pushes the local authorities to deinstitutionalization. In addition, we maintain that *change has once more produced its contrary which is resistance, confirming the theoretical element of organizational offtracking.* There is also a tension of Institutionalization - Deinstitutionalisation. Over the five (5) years, the municipality has lacked good leadership, within the meaning of Yvon Pesqueux. *A leader, capable of inventing a new way of doing, working, of organizing complex processes beyond the expertise, administrative competence, the traditional management.*

**Key words: Organizational change; Resistance; Decentralization; Autonomy; Institutionalization.**

## SOMMAIRE

DEDICACE.....	ii
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ACRONYMES .....	iv
Liste des tableaux.....	v
Liste des illustrations.....	vi
Liste des photos.....	vi
RESUME.....	vii
ABSTRACT .....	viii
SOMMAIRE.....	ix
INTRODUCTION.....	1
I. MOTIVATIONS.....	3
II.- CADRE DE LA RECHERCHE.....	5
2.1.- CONSTATS .....	5
2.2.- PROBLEMATIQUE .....	6
2.3.- PROPOSITIONS.....	10
2.4.- FINALITES DE LA RECHERCHE.....	12
2.5.- EPISTEMOLOGIE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	12
III.- L'ETAT DE L'ART .....	23
3.1.- CADRE CONCEPTUEL.....	23
3.2.- CADRE THEORIQUE.....	27
IV.- PRESENTATION DES RESULTATS DES TRAVAUX.....	46
4.1.- APERCU D'ORDRE GENERAL SUR LA DECENTRALISATION ET SUR LA COMMUNE...	46
4.2.- RESULTATS OBTENUS PAR PROPOSITION, ANALYSE ET DISCUSSIONS.....	51
V.- DISCUSSION ET ANALYSE DES RESULTATS .....	77
5.1.- PROCESSUS ET RESISTANCES.....	77
5.2.- MANAGEMENT D'UNE CALAMITE CYCLIQUE .....	82
5.3.- GESTION DU PARADOXE JURIDICO-STATUTAIRE DE RETROGRATION.....	83
VI. - Validation, validité de la recherche.....	88
6.1.- Validation des propositions.....	88

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

<b>6.2.- Validité des connaissances construites.....</b>	<b>89</b>
<b>VII. - CONCLUSION SUR LA RECHERCHE.....</b>	<b>91</b>
<b>7.1. - Conclusion générale.....</b>	<b>91</b>
<b>7.2.- Apport et enseignement.....</b>	<b>91</b>
<b>7.3. - Limites et perspectives.....</b>	<b>93</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>94</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>96</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>97</b>

## INTRODUCTION

Le thème « *D'une logique de dépendance d'Etat à une logique d'autonomie : Cas du changement organisationnel prescrit de la commune d'Athiémé au Bénin* » est un thème choisi au terme des activités de la deuxième promotion de la formation en Master2 de recherche, organisée par le Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) de Paris en partenariat avec l'Institut de la Stratégie et de l'Organisation (ISOR) du Bénin.

Le thème est axé sur la décentralisation, qui au Bénin, fait partie intégrante du processus global de la démocratisation. En effet, après les états généraux sur la décentralisation en 1993, et le vote des lois pour confirmer le choix de la conférence nationale, la phase de la croisière a été marquée par l'institutionnalisation des soixante dix-sept (77) communes et l'élection des autorités locales conformément aux exigences de la loi, lesquelles en leur sein ont pu dégager ensuite les Maires, Chefs d'arrondissement et autres, conseillers. La décentralisation au Bénin c'est aussi un environnement très hostile et remuant de textes de lois, de principe de base, d'instruments financiers, de langages nouveaux parfois difficiles à comprendre, de denses interactions entre des organes créés, organisations, institutions d'Etat, partenaires au développement, collectivités territoriales, tutelles, Etc. Le phénomène à l'époque, était caractérisé par ailleurs par une volonté de transfert des compétences, un amenuisement des dotations financières en direction des nouvelles collectivités instituées, une dualité du système financiers, une désarticulation entre l'administration centrale et ses démembrements déconcentrés, Etc.

Notre motivation est d'aller découvrir comment la petite et démunie commune d'Athiémé a pu fonctionner, tourner, dans cet imbroglio socio-économique, politique et juridique. La collecte des données a duré courant les mois d'Avril, Mai et Juin 2011, et organisée en plusieurs missions d'immersion dans le cadre empirique qu'est la commune d'Athiémé. Cinquante quatre (54) entretiens ont été reçus dans le but de conduire une étude de cas sur le thème, avec des outils de recherche de données qualitatives pour la plupart. Des techniques d'entretien, de triangulations, ..., ont été utilisées. Les données recueillies ont donné lieu à des interprétations à partir de tableaux, graphes, illustrations, photos, en vue de comprendre et de traduire les modalités de fonctionnement empruntées par les élus pour effectuer l'amorce du *passage « de la dépendance d'Etat à l'autonomie »*

Les travaux ont été encadrés par d'éminents professeurs du CNAM de Paris et sous la direction du Professeur titulaire de la Chaire Yvon Pesqueux. Plusieurs sessions

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

d'encadrement ont été organisées à l'ISOR à Cotonou, durant les missions académiques des professeurs du CNAM courant la période de Décembre 2010 à Mai 2011. Le thème a été étudié sous les paradigmes théoriques du *Changement organisationnel* et de *l'institutionnalisation*. Et les résultats ont révélé un certain nombre de moyens et de mécanismes que le Conseil communal a utilisés pour effectuer ce voyage dans le temps. Au nombre desdits résultats on pourrait citer la mise en œuvre du PDC, des recrutements, des formations, l'organisation et l'animation des interactions, l'installation de logiciel, la mise en place de nouvelles taxes, la gestion du paradoxe juridico-statutaire de la suppression-fusion de la commune, Etc.

Le présent document de mémoire a été libellé en sept (07) grands chapitres que sont :

- Motivations ;
- Cadre de la recherche ;
- Etat de l'art ;
- Présentation des résultats des travaux ;
- Discussions et Analyses;
- Validation et validité de la recherche ;
- Conclusion sur la recherche.

Les trois (03) propositions qui ont orienté la recherche ont été toutes confirmées durant la validation et des enseignements ont été tirés quant aux éléments théoriques de la galaxie du changement organisationnel et de l'institutionnalisation.

A part les cheminements et modalités de fonctionnement qui la préoccupait, au sujet d'une commune d'Athiémé supposée en marche vers le développement local, vers l'autonomie, la recherche a également fait émerger des perceptions, sentiments et représentations, à divers niveaux sociaux, au sujet de la décentralisation. Lesdites représentations individuelles, collectives voire sociales, - compte tenu des principes de triangulation et de comparaison des réponses individuelles qui font constater les points de vue communs - exhumés des imaginaires des acteurs clés, ajoutées aux mécanismes utilisés par les gestionnaires de la situation, donnent une caractéristique identitaire générique de « Comment » ladite commune a abordé le « passage de la dépendance de l'Etat à l'autonomie ».

## I. MOTIVATIONS

Notre formation académique de base « Economiste - planificateur », nous pousse souvent à nous intéresser à tout ce qui apparaît comme enjeux majeurs de développement ou défis à relever, de même qu'aux stratégies adéquates pour la réalisation desdits enjeux. L'un de ces défis est la « Gestion du processus de changement par les entités territoriales nouvellement instituées par la loi ». Ces communes et leurs élus locaux étaient sans expériences et sans moyens de gestion d'une responsabilité sociale dans un contexte national en pleine mutation.

Depuis six (06) ans nous travaillons à travers une organisation nationale de développement local de nom de DCAM\_BETHESDA, laquelle est en partenariat avec une trentaine de communes réparties du nord au sud sur l'étendue du territoire nationale. Ces dernières ont accepté et adopté notre organisation et ne cessent de lui adresser des demandes en assistance technique et en expertise.

Nous sommes par ailleurs intéressés de comprendre, dans le but d'éclairer l'opinion nationale et internationale en général, sur la manière dont, des élus locaux sans expériences et sans moyens de gestion de cette responsabilité sociale apparemment compliquée, se prennent pour conduire et manager ce processus de décentralisation institutionnalisé. L'exercice de recherche, à notre avis, serait davantage intéressant avec la commune d'Athiémé, l'avant-dernière des plus petites de la région Mono&Couffo<sup>1</sup> - géographiquement parlant - après la commune de Grand-Popo. Elle fait par ailleurs partie du groupe des communes les plus pauvres au Bénin, avec le plus fort indice de pauvreté [70-86,5]<sup>2</sup> selon les références de l'Institut National des Statistiques et d'Analyses Economiques (INSAE) du Bénin.

Ces motivations nous amènent à porter les travaux de recherche sur le thème « ***D'UNE LOGIQUE DE DEPENDANCE D'ETAT A UNE LOGIQUE D'AUTONOMIE : CAS DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL PRESCRIT DE LA COMMUNE BENINOISE D'ATHIEME*** ».

Un des éléments les plus pertinents de la méthodologie serait d'interpréter le processus du projet de changement, les cheminements autres modalités, tels que les nouveaux acteurs et

<sup>1</sup> RGPH, Octobre 2003, Tome1, P. 35

<sup>2</sup> GPH, Octobre 2003, Tome4, P. 124

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

responsables élus de ladite commune les ont perçus et construits, dans le but de progresser dans ce voyage de l'autonomisation.

Pour bien cerner le thème, le champ de l'étude a été réduit à une (01) commune, celle d'Athiémé, dans le Sud-ouest de la République du Bénin, Département du Mono. Notre motivation est sa sensibilité par rapport à un environnement transactionnel et contextuel national comme international en pleine transformation.

Une grille de recherche documentaire, un questionnaire, un guide d'entretien, une grille d'observation, ont aidé à collecter conséquemment les données empiriques et à en faire une interprétation.

## II.- CADRE DE LA RECHERCHE

### 2.1.- CONSTATS

Au Bénin, les collectivités locales instituées par la loi, dans leur mission de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique et local, devraient selon cette même loi, recevoir des compétences transférées par l'Etat. La mise en œuvre de ces différentes compétences aujourd'hui transférées, en majeure partie, génère d'énormes besoins en budgets de fonctionnement et d'investissements, dont la satisfaction à notre avis, est nécessaire pour le développement desdites entités instituées. Une collecte exploratoire a permis de constater que, d'une manière générale, les budgets effectivement exécutés par nombre des communes, sont relativement inadéquats par rapport à leurs besoins en équipement et en fonctionnement, autrement dit au regard de leurs besoins en développement local pour une autonomisation effective. De même, les exigences de la fiscalité locale, convoyée vers l'Etat au niveau central, maintiennent ces collectivités en position de forte dépendance financière vis-à-vis de ce dernier. Pour la plupart des communes, les recettes budgétaires, déjà précaires en raison du système de recouvrement peu efficace, sont fortement consommées par des charges de fonctionnement.

Il est important de rappeler que ces collectivités locales viennent de finir leur première expérience d'exercice de pouvoir local et que d'autres constats majeurs sont entre autres (i) le fort déficit en ressources humaines de qualité, (ii) la mise en œuvre réelle de leur plan de développement communal, (iii) la gestion centralisée des différents programmes sectoriels limitant la plupart du temps la marge de manœuvre des services déconcentrés à s'adapter aux spécificités des territoires et aux besoins des communes, (iv) l'absence d'une articulation entre processus de décentralisation et de déconcentration, laquelle aboutit à une dualité des mécanismes de programmation avec d'une part, les Plans de Développement Communaux (PDC) et d'autre part, la programmation des ministères sectoriels qui ne prend pas en compte ces PDC. A ces derniers s'ajoutent (v) le maintien d'un cloisonnement dans les interventions des ministères sectoriels, lesquelles demeurent pour la plupart de véritables secteurs dans une approche verticale et descendante. (vi) Ledit cloisonnement rend difficile la coordination de l'action publique au niveau des départements et ralentit l'émergence d'une dynamique de développement territorial, laquelle exige une forte articulation entre l'action des collectivités territoriales et celles des administrations centrales.

## 2.2.- PROBLEMATIQUE

L'histoire des pays africains nous enseigne que, durant le temps post-colonial des indépendances aux années 2000 [*Accord de Cotonou. Renforcement de ACP-UE*], la politique de l'administration territoriale des Etats, était caractérisée par les principes d'une gestion centralisée du pouvoir d'Etat, par une concentration des services techniques et sectoriels compétents, et une monopolisation des ressources consacrées au développement socio-économique du territoire national.

Les recherches ont également prouvé que, pour assurer le financement du développement de leurs pays, les gouvernants africains, ont toujours couru<sup>3</sup> vers leurs homologues occidentaux. Malheureusement, les coopérations traditionnelles - bilatérales et multi latérales - entre pays du sud et ceux de l'Europe n'ont pas pu vraiment amener les pays du sud à des niveaux [*ACP-UE*] élevés et harmonieux de développement, ces pays du sud ayant des indices de pauvreté très disparates.

Au Bénin, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des pays, l'offre du développement socio-économique a produit un déséquilibre remarquable entre les divers départements et régions du pays. Cette situation a pour corollaire la concentration des infrastructures dans quelques villes comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou, une différence notoire entre le niveau de vie acceptable, voire élevé des habitants de villes sus nommées et le niveau de vie peu enviable voire médiocre des habitants de la plupart des autres localités. Ce déséquilibre inter-régional, nourrit et entretient des frustrations, rancœurs et parfois de la haine entre les diverses régions du pays.

Mais depuis les années 1980, le paysage institutionnel des pays africains a considérablement évolué du fait des programmes de décentralisation démocratiques [LOQUAI, 2001], à la faveur d'un contexte de démocratisation et de libéralisation. Selon Rondinelli et Cheema, [1983], cités par LOQUAI, 2001, ces processus en Afrique sont généralement caractérisés par des réformes institutionnelles, marquées par une délégation de pouvoir visant à transférer des compétences, des ressources et de pouvoirs précédemment situés au niveau central, à des instances démocratiquement élues à l'échelon local.

---

<sup>3</sup> [Mathias GBEDAN, *Le Municipal 2010, dernière semaine Novembre 2010*]

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

La République du Bénin n'est pas restée en marge de ce changement organisationnel et institutionnel de transfert de compétence territoriale et de responsabilité sociale du développement local. Ainsi, l'administration territoriale de la République est désormais assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités territoriales décentralisées dans le cadre défini par la Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999<sup>4</sup>. Selon la même loi, ces collectivités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Dans ce même ordre d'idées, les lois et règlements, dans leurs domaines respectifs, déterminent notamment la répartition<sup>5</sup> des compétences entre les collectivités et l'État, ainsi que la clé de répartition des ressources publiques, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, les conditions d'exercice de la tutelle par le représentant de l'État, le statut des grandes villes, Etc. Par conséquent, l'Etat béninois a organisé deux (02) élections législatives depuis la mise en place de ce nouveau cadre juridique et institutionnel. Ainsi, depuis huit (08) ans ou quatre (04) ans pour les plus récentes, deux générations d'élections communales ou municipales ont été consécutivement organisées, et des citoyens béninois ont reçu par la voie des urnes, le mandat de conduire le développement local de leur collectivité territoriale.

Cette période de près d'une décennie, marquée par (02) mandatures, est caractérisée par :

- transfert réel des compétences juridiques de gestion du territoire décentralisé et de ses ressources naturelles ;
- organisation par l'Etat et ses partenaires au développement, de plusieurs outils et instruments financiers dans divers domaines de travail, comme le FADeC, PPEA, PA PDC, Etc.,
- transfert parcellaire des ressources financières d'accompagnement aux jeunes collectivités territoriales pour l'accomplissement de leur mission de développement local ;
- insuffisance notoire, de moyens pertinents, susceptibles d'aider à relever le défi d'inversion de la tendance de développement socio-économique déséquilibrée ;

<sup>4</sup> (République du Bénin), 1999, « Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, Article 1 »

<sup>5</sup> (République du Bénin), 1999, « Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, Article 3 »

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

- tendance à arrêter l'accompagnement financier envers les collectivités décentralisées avec une dernière preuve, les récentes déclarations du Ministre de la décentralisation et des collectivités lors de la réunion du 07 Juin passé, tenue avec les membres de l'Association Nationale des Communes du Bénin. En effet, Raphaël EDOU a confirmé en présence de plusieurs maires : « Les communes au Bénin ne doivent plus s'attendre au soutien financier du gouvernement avant de mettre en œuvre leur Plan de Développement Communal »<sup>6</sup>. En réplique le Représentant des Maires et porte-parole de l'ANCB, Moukaram OCENI a déclaré « Le transfert des compétences est déjà au Bénin une réalité, mais celui des ressources demeure un rêve ; raison pour laquelle, a-t-il ajouté, les maires ne peuvent développer leur commune sans l'appui financier du gouvernement. Cette guéguerre confirme le paradoxe ou l'embarras des conducteurs de la décentralisation à faire le choix d'un outil adéquat de gestion du financement ;
- faiblesse de la capacité d'absorption des dotations faites par l'Etat, au niveau de plusieurs communes et surtout durant l'année 2010, traduisant ainsi une mauvaise planification des dotations au niveau central et une faible aptitude à négocier au niveau local ;
- montée d'une nouvelle classe de politiciens - les élus - sans grande connaissance du nouveau cadre juridique ;
- absence ou parfois insuffisance au niveau local, de ressources humaines qualifiées susceptibles de s'adapter tôt, en vue d'aider à mettre en œuvre à l'interne les réformes institutionnelles ambitieuses de l'Etat béninois ;
- orientation par la plupart des responsables élus, des stratégies de mobilisation des moyens, vers les entités territoriales de l'hémisphère nord de notre planète, en l'occurrence vers les communes des pays européens.
- plainte récurrente des administrés et même de certains administrateurs territoriaux élus, quant à l'orientation vers les communes des pays européens, des dites stratégies de mobilisation de financement et des formes desdits financements.

Compte tenu des problèmes sus énumérés, la conduite du processus de passage d'un état à un autre, sera donc basée sur la gestion de l'incohérence entre un défi élevé de satisfaction de développement de la collectivité territoriale, et la faiblesse des moyens disponibles pour ladite mission. En réalité, le problème global qui se pose actuellement, est celui de la *gestion du*

<sup>6</sup> [Le Matinal Journal du 09 Juin 2011]

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

*processus de passage d'un statut d'entité territoriale précédemment en situation de dépendance radicale vis-à-vis d'un pouvoir central monopolistique, à un statut d'entité autonome.*

La problématique sera alors de chercher à comprendre « Quels sont, les cheminements, les mécanismes, les modalités de fonctionnement empruntés par l'administration de la petite commune pauvre d'Athiémé - lesquels ne sont que des réactions, des adaptations au changement pour la gestion du changement - pour faire face au but de développement et d'autonomie qui a orienté la Loi et la politique globale de la décentralisation au Bénin ? ».

L'originalité de cette recherche est aussi, qu'il n'y avait pas eu au préalable, une étude qui se soit intéressée à la manière dont les élus et leurs collaborateurs arrivent à faire fonctionner la petite et dépourvue entité territoriale, dans ce contexte national de décentralisation et donc de changement institutionnalisé. Les seules études qu'il y a eues récemment, sont celle du Bilan des réalisations physiques du Plan de Développement Communal [Commune d'Athiémé, 2009] et les travaux académiques sur « l'impact de la mise en œuvre du Plan de Développement Communal, sur les communautés : Cas de la commune d'Athiémé » [Jocelyne Coovi, 2011].

Par ailleurs, le processus prescrit, met toute commune au Bénin sous la pression de deux (02) dispositions juridiques qui doignent deux (02) futurs possibles en sens inverses ; celle qui la pousse au développement local et donc vers l'autonomie<sup>7</sup> effective, et l'autre qui la menace de fusion ou d'intégration, c'est-à-dire implicitement de perte de ladite autonomie, par la prise d'un statut inférieur à celui de la sous-préfecture qu'elle avait, voire par pure suppression<sup>8</sup>. Il serait donc très intéressant de voir le comportement des responsables politiques et techniques de la commune, face à ces facteurs administratifs, politiques et juridiques qui devraient orienter le choix d'adhésion à des modalités de fonctionnement, lesquelles ne sont pas toujours évidents et connus.

<sup>7</sup> (République du Bénin), 1999, « Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, Article 1 »

<sup>8</sup> (République du Bénin), 1999, Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, Article 7 » qui dit « La commune est créée par la loi qui en précise la dénomination et le chef-lieu. Elle est également supprimée par la loi ».

## 2.3.- PROPOSITIONS

Selon Nicolas OLIHIDE [2010], empruntant les termes de R. A. THICTART [2007], les hypothèses sont « une présomption de comportement ou de relation entre des objets étudiés, mis en relation avec des concepts théoriques, ... ». C'est également la formulation pro forma de conclusions que l'on compte tirer et que l'on pourra justifier et démontrer méthodiquement et systématiquement. Selon un extrait<sup>9</sup> du recueil sur les questions de méthodologie de mémoire de Master 2 [ISOR, 2010], l'hypothèse est une réponse provisoire à la question de recherche ou une proposition d'explication ou de prédiction d'un phénomène avant toute soumission au contrôle de l'expérience. Ceci étant, elle n'est pas une affirmation gratuite ; elle s'inspire d'observations et/ou de connaissances antérieures. Elle se repose sur des concepts certains et a des conséquences vérifiables. En qualité de réponse provisoire à la problématique, elle rend le plus souvent compte d'un mécanisme ou d'une relation entre phénomènes. Ainsi, les propositions formulées sont les suivantes :

*Proposition1 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, l'usage d'une combinaison d'outils par la structure de gestion, pour aligner l'organisation par rapport à son environnement, suscite de faibles niveaux d'ajustements ;*

*Proposition2 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la non-acceptation par les acteurs à la base, des objectifs et du processus d'innovation, est extrêmement difficile à gérer pour les dirigeants ;*

*Proposition3 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la gestion par la collectivité territoriale, d'un amenuisement des ressources financières en provenance de l'Etat, pousse cette dernière à la désinstitutionalisation.*

Les pistes de recherches empruntées sont dans le tableau ci-après.

---

9 MAIRE G., Un nouveau guide Internet, [en ligne]. <http://www.imagnet.fr/ime/toc.htm> (page consultée le 23 juin 1999)

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

***Tableau n°1 : Tableau de bord de la recherche***

N°	Pistes par proposition	Observation par rapport aux modes de bifurcation et/ ou de tâtonnement
<i>Proposition1 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, l'usage d'une combinaison d'outils, par la structure de gestion, pour aligner l'organisation par rapport à son environnement, suscite de faibles niveaux d'ajustements</i>		
01	Annonce de la décentralisation et perceptions des acteurs de la commune	Prévue depuis la conception
02	Modes, instruments de gestion et comportements des élus de la première mandature	Prévue depuis la conception
03	Structure et Processus de mise en œuvre du PDC	Prévue depuis la conception
04	Procédure de recrutement	Prévue depuis la conception
05	Mise en œuvre du logiciel GBCo	La « mise en place d'un outil de contrôle de gestion » était la piste retenue durant la conception de la recherche. Mais durant l'enquête exploratoire, nous avons découvert et avons décidé de bifurquer vers la « Mise en œuvre du logiciel GBCo » comme piste beaucoup plus pertinente.
06	Institutionnalisation d'un dispositif de mobilisation des ressources endogènes	Prévue depuis la conception
07	Gestion du mécanisme de mobilisation des ressources externes de la commune	Prévue depuis la conception
08	Autres modalités de gestion du passage de la dépendance à l'autonomisation  <i><u>Appui aux opérations de la gratuité de la césarienne et de la scolarisation</u></i>  <i><u>Management des formations</u></i>	La piste « Autres modalités de gestion,...., autonomisation », a été retenue bien après la conception de la recherche. C'était durant l'immersion qu'elle a été trouvée pertinente par bifurcation et tâtonnement.
<i>Proposition2 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la non-acceptation par les acteurs à la base, des objectifs et du processus d'innovation, est difficile à gérer pour les dirigeants</i>		
09	Participation d'ensemble aux réunions préalables à la mise en œuvre du PDC	Prévue depuis la conception
10	Comportement individuel durant les réunions préalables à la mise en œuvre du PDC	Prévue depuis la conception
11	Difficultés dans le recrutement de nouveaux agents communaux	Prévue depuis la conception
12	Survenance d'une crise politicienne	Cette piste a été trouvée opportune par

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

N°	Pistes par proposition	Observation par rapport aux modes de bifurcation et/ ou de tâtonnement
	locale au sein du Conseil Communal	tâtonnement durant les périodes d'immersion
13	Resistance en sens inverse des élus vis-à-vis des administrés	Cette piste a été trouvée opportune par tâtonnement durant les périodes d'immersion
14	Paiement d'impôts et taxes par les populations	Prévue depuis la conception
15	Système d'information	Prévue depuis la conception
<i>Proposition 3 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la gestion par la collectivité territoriale, d'un amenuisement des ressources financières en provenance de l'Etat, pousse cette dernière à la désinstitutionnalisation</i>		
16	Gestion du paradoxe juridico-statutaire de rétrogradation de la commune	Si le sondage de cette piste était prévu durant la conception de la recherche, la prise de l'avis du Préfet/ la Tutelle, hors de la commune, a été décidée sur le terrain par tâtonnement
17	Modalité de management d'une calamité cyclique	Prévue depuis la conception

*Source : Résultats de nos recherches*

## 2.4.- FINALITES DE LA RECHERCHE

Les présentes recherches permettront de « Proposer aux acteurs une lecture différente et une autre compréhension à partir d'une interprétation de leur nouvel environnement fait de concepts, de sujets, d'acteurs, de valeurs, règles et principes relativement nouveaux, de structures et de systèmes habituels et non habituels. Renvoyer auxdits acteurs même au niveau central, un miroir leur permettant d'apercevoir et d'observer d'un autre regard le même objet de la décentralisation. Cette opportunité permettra à différents niveaux de promotion de l'initiative d'innovation - base, medium, sommet - d'ouvrir des réflexions plus profondes sur la galaxie du changement organisationnel au service des processus de décentralisation au Bénin, en Afrique et dans le monde entier.

## 2.5.- EPISTEMOLOGIE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

### 2.5.1.- DEFINITIONS DE L'EPISTEMOLOGIE ET POSSIBILITES DE CHOIX

#### *Définitions et explications*

Dérivé du grec « Epistêmê », science et logos, étude. Partie de la philosophie qui étudie l'histoire, les méthodes, les principes des sciences. L'épistémologie génétique est la théorie de

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

la connaissance d'inspiration évolutionniste confrontant le développement de la connaissance chez l'enfant à la constitution des notions utilisées par chaque science. Cette dernière a été développée par Jean Piaget [Larousse, 2001]. Rappelons que le terme d'« épistémologie », en grec « Epistémê » veut également dire connaissance, science, « discours sur » mais aussi « logique de ». Elle « étudie de manière critique, la méthode scientifique, les formes logiques et modes d'inférence utilisés en science, de même que les principes, concepts fondamentaux, théories et résultats des diverses sciences, et ce, afin de déterminer leur origine logique, leur valeur et leur portée objective » [Pesqueux, 2011]. Les trois (03) galaxies épistémologiques utilisées en sciences de gestion sont (i) le positivisme, (ii) le constructivisme et (iii) l'interprétativisme. Les deux (02) premières, plus usitées, ont servi de base à de nombreux à travers le monde. La troisième quant à elle, est empruntée pour l'interprétation des deux (02) premières. Selon J. L. Lemoigne cité par Pesqueux, [2010], les deux postures fondamentales situent la question méthodologique en sciences des organisations.

Le positivisme est un système philosophique, qui, selon Auguste Comte rejette toute investigation métaphysique, et voit dans l'achèvement du système des sciences par la création d'une « physique sociale », la condition de l'accès de l'humanité au bonheur. Il récuse des a priori métaphysiques, voit dans l'observation des faits positifs, dans l'expérience, l'unique fondement de la connaissance. [Larousse, 2001]. Rappelons que le positivisme « *recouvre l'ensemble des propositions d'A. Comte<sup>10</sup> dont le premier élément, est bien qu'il s'agit d'une doctrine qui repose sur une vision rationaliste de la nature dont il convient de rechercher les lois à partir des causalités constatées* ». Dans cette posture positiviste, la recherche des lois et régularités qui gouvernent les faits sociaux par l'observation empirique est prépondérante.

Contrairement à la posture positiviste, Peter L. Berger et Thomas Luckmann<sup>11</sup> cités par Thérance Koumassou [2010], montrent que le constructiviste cherche à découvrir la manière dont la réalité sociale et les phénomènes sociaux ont été « construits » c'est-à-dire créés, institutionnalisés et transformés en traditions. Pour Pesqueux [2009], le constructivisme est une « attitude qui vise le contexte de découverte « et » de justification, et non seulement celui de la seule justification ». Au départ, le constructivisme était considéré comme un courant artistique du 20ème siècle qui privilégie une construction plus ou moins géométrique des formes [Larousse, 2001]. Selon l'encyclopédie russe à l'origine, le constructivisme est de

<sup>10</sup> A. Comte cité dans le cours de Yvon Pesqueux, 2009, 2011

<sup>11</sup> [www.aci-multimedia.net](http://www.aci-multimedia.net) : *The Social Construction of Reality*

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

nature spirituelle et esthétique chez les frères Gabo et Pevsner auteurs du Manifeste réaliste de 1920, ainsi que chez Malevitch. Les trois auteurs recherchant dans des constructions sculpturales ou picturales de lignes et de plans, l'expression d'une essence de l'univers. Le mouvement est au contraire tourné vers des réalisations pratiques chez Tatline qui l'avait inauguré avec ses « reliefs picturaux », ..., dans un même souci d'application à l'architecture, au design et arts graphiques.

### *Choix du positionnement épistémologique*

Notre primauté selon Larousse 2001, sera orientée vers l'interaction entre l'objet et le sujet, vers les modalités d'élaboration de la connaissance scientifique. Ainsi, les conditions et les processus d'émergence de la réalité observée paraissent plus fondamentaux que le statut même de la vérité. De ce point de vue, la socialisation et les interactions se trouvent au cœur du paradigme constructiviste et partant, de notre démarche [P. Beaumard, 1997], de même que la construction sociale de la réalité [P. Berger, T. Luckman, 1966].

Ainsi dans notre perspective interprétativiste-constructiviste, nous nous accordons avec Lemoigne pour ne pas nous inscrire dans une hypothèse ontologique, et vouloir rechercher « la Réalité du Réel » ou « la Naturalité de la Nature » [J. L. Lemoigne, 1990]. Nous partageons la conviction selon laquelle, la science ne saurait poursuivre un objectif de connaissance de la « Réalité » d'une part et d'autre part d'une « Réalité antérieure » à l'observation de l'Observateur-chercheur. Nous emprunterons plutôt aux travaux de J. Piaget [1970], le positionnement épistémologique génétique, en vue de remonter à la genèse des connaissances, de scruter le cheminement de leur construction ainsi que les phases importantes de leur développement. Ainsi, nous conduirons un mode de progression scientifique basé sur un processus continu de tâtonnements, de bifurcations, d'allers-retours [J. Piaget, 1970] et non sur une accumulation linéaire et séquentielle de connaissances additionnelles. Les itérations permanentes entre théories et terrains feront du processus une démarche plus articulative que cumulative. Par ailleurs, notre positionnement méthodologique est fondé sur l'abduction.

### **2.5.2.- METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54 / 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

La méthodologie est l'ensemble des méthodes et techniques d'un domaine particulier. C'est aussi la manière de faire, de procéder ; c'est à la limite la méthode, [Larousse, 2011]. Elle est également définie comme une liaison entre méthode et position épistémologique d'une part, et d'autre part entre gnoséologie et le jugement. Elle nous permet par ailleurs de dire la nature du savoir et quelle est sa validité. Dans le cadre de la présente méthodologie, nous présentons dans l'ordre le périmétrage du thème, ensuite la technique de l'échantillonnage et enfin les méthodes et outils empruntés pour faire la collecte des données et leur traitement.

### *Périmétrage*

Le périmétrage nous a permis de définir jusqu'où nous voulons aller en terme de curiosité, d'intérêt de recherche. Sur le plan théorique nous avons étudié « la théorie du changement organisationnel et plus spécifiquement la réaction face au changement en tant que gestion du changement ». Quant à l'objet empirique, nous avons exhumé pour notre compréhension et celle des autres, le cheminement, les mécanismes, les modalités de fonctionnement des élus et collaborateurs dans un but de gestion du changement. Le cadre empirique est la commune d'Athiémé, dans le sud-ouest de la République du Bénin. La recherche pour être plus complète s'étend aux populations administrées. Elle couvre par ailleurs la période de l'installation des premiers élus locaux à Athiémé en 2003, jusqu'à la fin du Plan de Développement Communal (PDC) de première génération en 2010.

### *Nature de l'étude*

La présente recherche est une étude de cas et donc une enquête qualitative. Les études qualitatives s'appliquent à étudier les comportements, les motivations, les phénomènes sociaux d'un groupe ou d'une société. Elles permettent la conjugaison d'une vue rapprochée avec une perspective générale. Selon Faouzi [2011], elle consiste en un ensemble de pratiques interprétatives et matérielles qui rendent le monde visible et qui le transforment. Thérance Koumassou [2010] nous a rappelé la réflexion de la communauté académique des sciences sociales et humaines, selon laquelle « *l'étude de cas est une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte en particulier quand les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement discernables.* »

Ces descriptions correspondent exactement à la situation de la mise en œuvre de la décentralisation dans la petite et démunie commune d'Athiémé en tant que changement

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

institué donc prescrit. Par une étude de cas, à travers une observation critique, et sur la base d'outils appropriés, nous avons produit de la connaissance en profondeur sur le phénomène de la décentralisation appliquée de façon spécifique, les perceptions locales, les modalités de fonctionnement, et processus implantés par les élus dans leur mission de développement local, et les conséquences produites par ces éléments intermédiaires de gestion.

### *Echantillonnage et outils de collecte des données*

Pour des raisons de temps et de coûts, il était quasiment impossible d'interroger tous les agents de l'administration de la commune d'Athiémé comme dans un recensement<sup>12</sup>. Il s'est donc imposé à nous de déterminer un échantillon. L'échantillon dans le cas présent a été illustratif [Sandra Charreire, Isabelle Huault, 2001] et non représentatif. Il est formé de plusieurs sous-échantillons spécifiques selon les centres d'intérêts en jeu. Ainsi, sur la base de guides d'entretien semi-structurés basés sur des questions semi-ouvertes, nous nous sommes entretenus sur les sujets comme :

- (i) Perceptions des populations et agents aux postes à l'annonce de la décentralisation ;
- (ii) Mise en œuvre du PDC ;
- (iii) Mise en place du logiciel GBCo ;
- (iv) Dispositif de mobilisation des ressources internes ;
- (v) Gestion des menaces de suppression-fusion de la commune ;
- (vi) Mécanisme de la mobilisation des ressources externes ;
- (vii) Appui à l'opération de la gratuité de la césarienne ;
- (viii) Appui à l'opération de la gratuité de la scolarisation pour les enfants ;
- (ix) Gestion du système d'information ;
- (x) Aperçu de la tutelle sur la commune.

Ces outils spécifiques ont été adressés chacun à un effectif situé entre deux (02) et cinq (05) répondants. Ce sont de petits sous-échantillons dont les enquêtés sont choisis de façon raisonnable, selon leur disponibilité ou par rapport à leur degré d'implication dans le centre d'intérêt concerné. Le choix raisonné était également orienté vers une certaine ancienneté dans l'administration de la Mairie, ou sur la base d'un niveau de responsabilité. Les critères de ce choix raisonné ont permis de travailler avec le Secrétaire Général, le Chef Service

<sup>12</sup> <http://www.apce.com/pid531/realiser-un-questionnaire.html>

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

financier, le régisseur, Etc. La petitesse des sous-échantillons est due au nombre réduit dans cette commune, de personnes ressources susceptibles de se prêter à une entrevue. Certains agents de l'administration communale refusaient même d'accorder une interview, non pas par mauvaise foi mais par incapacité technique. Ainsi, sur la base d'onze (11) guides d'entretien se rapportant aux centres d'intérêt sus-nommés, trente neuf (39) entrevues ont été organisées.

Nous avons par ailleurs administré un questionnaire à un échantillon de la population, prenant ainsi en compte un effectif de quinze (15) personnes composées de chef ménage, d'opérateurs économiques et d'élus locaux. Ici non plus, la démarche n'a été orientée par un souci de représentativité de l'échantillon ; ce dernier étant illustratif. Cependant, nous avons demandé aux enquêteurs de travailler dans des maisons plus ou moins distancées, dans le but d'éviter les effets de proximité et d'avoir des perceptions enrichissantes. Au total donc cinquante quatre (54) entretiens ont été accordés dont trente neuf (39) sur la base d'onze (11) guides et quinze (15) personnes rencontrées sur la base d'un (01) questionnaire. Le tableau ci-après donne une configuration panoramique de l'enquête.

**Tableau n° II : Synthèse panoramique sur l'échantillonnage**

<b>Outils de collecte</b>	<b>Nombre de pages</b>	<b>Destinataires</b>	<b>Effectif</b>
1.- Généralités	01 Page	<i>Agents et consultants</i>	03
2.- Perceptions des populations sur la survenance de la décentralisation	01 Page	<i>Populations et agents</i>	05
3.- Mise en œuvre d'un Plan de Développement Communal (PDC, archétype) comme modalité de conduite	3 Pages	<i>06 agents et 02 CA</i>	08
4.- Mise en œuvre de logiciel	2 Pages	<i>Agents concernés</i>	03
5.- Gestion des impôts et taxes	1 Page	<i>Agents concernés</i>	03
6.- Menaces de disparition de la commune	1 Page	<i>Agents de l'administration et élus</i>	06
7.- Gestion de la capacité d'absorption de la commune	1 Page	<i>Agents dont le SG et le C/ SAF, le Maire</i>	03
8.- Questionnaire aux ménages ou autres acteurs à la base et à quelques CA	2 Pages	<i>Ménages et CA, Chefs des services déconcentrés et opérateurs économiques</i>	15 dont 02 CA
9.- Appui à l'opération de la gratuité de la césarienne	1 Page	<i>Sage-femme ou personnes qualifiées de la Formation Sanitaire</i>	02

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

<b>Outils de collecte</b>	<b>Nombre de pages</b>	<b>Destinataires</b>	<b>Effectif</b>
10.- Appui à l'opération de la gratuité de la scolarisation pour les enfants	1 Page	<i>Instituteurs dont un Directeur</i>	02
11.- Gestion du système d'information	1 Page	<i>Agents dont le SG</i>	02
12.- Aperçu de la tutelle sur la commune	1 Page	<i>Préfet et agents préfectoraux</i>	02
<b>Total</b>	<b>15 pages</b>		<b>54</b>

*Source : Résultats de nos recherches*

### ***Méthodes de recherches***

Selon Jean-Philippe Guihard [1996], citée par Thérance Koumassou [2010], la méthode est un moyen pour accéder à la connaissance, aux qualités d'un objet. Sa fonction est de récolter des données qui vont servir la recherche ou le questionnement en cours. C'est un intermédiaire de recherche et non une finalité. Son choix a été fait, en adéquation avec le type de l'étude et le phénomène étudié. Eu égard à notre posture interprétativiste - constructiviste et notre logique d'intervention abductive, nous avons choisi de faire une étude qualitative fondée sur les méthodes de recherche telles, analyse documentaire, étude de cas basée sur des entretiens, observation participante, et sur des interprétations à partir de tableaux et graphismes. Les enquêtes ont été organisées en plusieurs sessions de collecte de données à savoir :

***La première a eu lieu en*** Avril 2011 avec deux (02) agents et un ancien consultant de la commune et a consisté à avoir par téléphone des données d'ordre général sur la commune d'Athiéme. Ces données ont trait à la population, à l'identité du maire, à l'effectif du conseil communal, à l'effectif des agents, au mécanisme de modernisation installé, la disponibilité du document du Plan de Développement Communal (PDC) et autres documents, Etc.

***La seconde session de collecte*** s'est tenue en Mai 2011, et est essentiellement une recherche documentaire. Après une clarification de la question de recherche, nous avons établi la liste des mots clés et concepts associés autour desquels la recherche des données secondaires a été articulée. Ces mots clés sont l'autonomie, l'indépendance, la décentralisation, le changement organisationnel, la résistance, l'institutionnalisation. La recherche documentaire a également porté sur la décentralisation en Afrique, au Bénin et dans le monde, les diverses lois devant l'organiser, les instruments financiers, la hiérarchie, les difficultés, les succès en cours, Etc.

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Les documents les plus consultés sont le Plan de Développement Communal (PDC), le rapport de l'ébauche par l'Etat de l'évaluation des PDC première génération, l'auto évaluation de la mise en œuvre du PDC d'Athiéme réalisée avec l'appui d'un consultant, l'hebdomadaire Le Municipal qui diffuse des informations sur les communes au Bénin et dans le monde, des textes et lois sur la décentralisation, les rapports d'étude, les articles, les mémoires et thèses sur la décentralisation, le changement, sur l'institutionnalisation. Etc. Nous avons utilisé pour ce faire les bibliothèques et centres de documentation de l'ANCB, de la Maison de la décentralisation, du Ministère de la décentralisation, du CDIP DCAM Bethesda, Etc.

*La troisième session de la recherche* s'est déroulée en même temps que la première et la deuxième durant les mois d'Avril et de Mai 2011 et a été axée sur l'identification d'ouvrages et articles pertinents par rapport au thème des travaux. Elle a été faite à travers le site de recherche Google Scholar de l'Internet. Elle a facilité l'élaboration de l'état de l'art sur le thème, la familiarisation avec la clé d'entrée conceptuelle qu'est « La dérive organisationnelle » du Professeur Yvon PESQUEUX, les écrits d'autres chercheurs qui se sont intéressés à la problématique du changement dont des auteurs majeurs. En somme, elle a permis de recenser des données théoriques pertinentes, de mieux comprendre et synthétiser les données relatives au phénomène organisationnel du changement, telles que définitions, manifestations, processus, formes, causes, résistances, moyens de gestion, finalités, possibilités et point critiques d'échecs, Etc. Elle a favorisé la compréhension de quelques tensions comme la « Permanence-impermanence », « Institutionnalisation-désinstitutionnalisation », Etc.

*La quatrième session des travaux* a été consacrée à la collecte des données empiriques organisées en deux (02) missions de terrain. La première mission a eu lieu à Athiéme la première semaine du mois de Juin 2011 et a duré deux (02) jours. Elle était consacrée à sonder les perceptions des agents aux postes lors de l'annonce de l'avènement de la décentralisation. Ces agents étaient en général animés de sentiments d'inquiétude, de stress, de la crainte du lendemain incertain, mais aussi de quelques espoirs. Quant à la deuxième mission de cette session, elle s'est déroulée durant la quatrième semaine du mois de Juin 2011. Elle s'est focalisée sur les modalités de fonctionnement, mécanismes, outils, processus, dispositifs, et tous autres moyens intermédiaires utilisés par les mandataires locaux pour assumer pleinement leurs mandats. En somme, cette étape a facilité la collecte des données qui permettent de répondre à la question « Comment ? ». L'entretien individuel *semi-*

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

*structuré*, réalisé sur la base d'un guide d'entretien, comme nous l'avons dit plus haut, [Didier FASSIN, 1990], est une technique de recherche qui nous a permis de faire la collecte, sans forcément rechercher à nous en tenir à une chronologie ou à une formulation stricte, ou sans restreindre ou dénaturer les données. Il a permis à l'informateur de donner sa représentation des choses, à travers des témoignages, des descriptions, des préjugés, des impressions, etc.

Si les guides d'entretien ont essentiellement recherché des données qualitatives, un questionnaire a eu pour destination de rechercher quelques données quantitatives en vue d'étayer et de corroborer les premières bien que la recherche soit de type qualitatif.

*Une observation directe et parfois participante était* réalisée parallèlement et simultanément avec les autres enquêtes, dans le but de réduire les incertitudes liées, à la bonne foi de l'interlocuteur, à sa capacité à comprendre ce que nous lui demandions et à exprimer ce qu'il pense, à son statut social, à ses perceptions. Cette méthode nous a permis d'avoir la preuve des données obtenues à partir des premières méthodes d'enquête utilisées. Elle a également permis de prendre des images de certaines réalisations physiques. Elle était également l'occasion pour vérifier des documents comme (i) les PV de recrutement, (ii) les listes de présence aux réunions préparatoires à la mise en œuvre du PDC, les documents du service administratif et financier tels (iii) les archives de paiements d'impôts, (iv) les titres de valeurs inactives, (v) des lettres d'avertissement de la tutelle signées par le préfet au sujet de crues et inondations cycliques des eaux du fleuve Mono, (vi) des contrats avec des consultants, Etc.

### ***Traitement, analyse des données et interprétation***

Le dépouillement des fiches d'enquête a été fait de façon manuelle mais assisté par le logiciel Word pour recueillir et compiler les données. L'analyse faite tout aussi de façon manuelle à partir de tableaux, a consisté en un rapprochement des données de même nature, en une comparaison, une triangulation en vue des vérifications, de rejeter les incohérences et augmenter la fiabilité de la recherche. L'interprétation pour un meilleur compte rendu, a été faite entre autres, à partir de deux (02) groupes de graphiques. Les premiers, ceux du logiciel Excel ont permis de tracer des courbes, histogrammes au sujet du comportement des hommes ou d'allure d'instruments financiers utilisés dans le passage de « la dépendance vers l'autonomisation ». Les seconds sont les graphiques « SmartArt » pour donner de la visibilité aux processus et modalités de gestion empruntés par les élus.

### *Validité-fiabilité de l'étude*

Durant les travaux, nous étions constamment animé par la mise en œuvre d'une procédure rigoureuse et explicite de recherche donnant en particulier au lecteur la possibilité de comprendre les mécanismes et processus utilisés par les élus. Nous nous sommes également évertué à mettre en évidence de façon méthodique, les modalités de production des connaissances et à choisir les cheminements les plus pertinents pour leur interprétation.

La validité des connaissances exhumées est fonction de la qualité, de la véracité des données et des interprétations produites. Nous partageons avec Thérance Koumassou [2010] que plusieurs paramètres déterminent ladite validité. Ils sont la qualité de l'imprégnation culturelle, la durée de l'enquête, la compétence linguistique de l'enquêteur, Etc. Dans la présente étude de cas, cette validité dépend des paramètres pertinents suivants :

- ↳ Triangulation des sources et des outils de collecte : plusieurs sous-échantillons - sources spécifiques - ont été consultés sur les mêmes centres d'intérêt. Différemment, sur la question de la mobilisation des ressources financières endogènes par exemple, l'enquête a procédé aussi bien par guide d'entretien avec des personnes ressources, que par questionnaire avec la population. Cette technique a permis de faire une moisson enrichissante - perceptions, discours contraires, explications rivales,.....,- mais aussi de confronter, de comparer et d'éliminer les incohérences flagrantes ;
- ↳ Utilisation d'enquêteurs imprégnés des réalités culturelles : les enquêtes ont été faites en français ou en Mina - langue locale - et les données étaient directement transcrites sur une fiche d'enquête vierge. Comme l'équipe d'enquête comprenait ces langues, les deux (02) enquêteurs étant de la région du Mono, les biais qui auraient été introduits dans l'information pour des raisons de barrières linguistiques étaient complètement réduits voire éliminés ; ce qui confère une certaine fiabilité aux données recueillies ;
- ↳ Feedback itinérant : l'utilisation de la restitution itinérante permanente a permis à l'équipe de recherche de faire valider autant que faire se peut les données de la collecte par les usagers. Cette validation a été faite régulièrement surtout dans les entretiens à base d'un guide, où l'enquêteur à travers des conclusions partielles, et progressives soumises à l'enquêtés obtient l'approbation de ce dernier ;

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

↳ Immersion dans la commune : Comme nous l'avons dit plus haut, nous avons effectué plusieurs missions de collecte dans l'espace empirique pour y séjourner. Notre présence a permis de faire tous les soirs avec les enquêteurs, le bilan de la collecte, de repérer les insuffisances et de les corriger aussitôt le lendemain. Cette immersion a également favorisé l'ouverture de la porte de certains informateurs clés comme le Maire de la commune et le Préfet du département, tutelle de ladite commune.

Ces principes majeurs qui ont guidé la recherche, lui confèrent une fiabilité et une vérifiabilité. Selon Le Meur [2002], le problème de validité est apparemment difficile en sciences sociales. Il est cependant possible et nécessaire de tester, comparer, croiser les sources et les techniques. La similarité dans les réponses, la cohérence, la répétition peuvent en général rassurer d'une certaine fiabilité des données. L'échantillon étant illustratif, il ne s'agira pas au terme de la présente étude de cas, de faire une inférence mathématique ou statistique mais une inférence analytique selon Yin.

### III.- L'ETAT DE L'ART

Nous y présentons un cadre conceptuel et un cadre théorique bâti autour du changement organisationnel et de l'institutionnalisation.

#### 3.1.- CADRE CONCEPTUEL

L'univers conceptuel s'étendra sur quelques concepts en tant que représentation générale et abstraite d'un objet ou ensemble d'objets [Larousse, 2011], d'importance relative pour le thème. Le concept est l'intrant de la théorie ; il est pour la théorie ce que les faits sont par rapport à la réalité [N. OLIHIDE, 2010]. Ainsi, pour aborder l'étude sur la base d'un langage commun, dans le but de faciliter la compréhension de la suite, nous procéderons à la clarification des concepts « autonomie, d'indépendance et décentralisation ». Du point de vue étymologique, il s'agira autant que faire se peut, de remonter à l'origine de ces catégories de pensées, afin d'apporter à la lumière :

- Quelles sont les utilisations faites desdits concepts ?
- Quelles sont les mutations qu'ils ont connues à travers le cours de l'histoire ?

Nous pensons également ressortir les points de coupure ou de divergence, et pourrions en voir les significations dans la pensée gréco-latine et différemment dans le corpus anglo-saxon.

##### 3.1.1.- AUTONOMIE

Autonomie, nous rappelle « autonomiser » [Everaere, 2001], et revient à accorder à autrui un droit, à le revêtir d'une autorité, lui permettre, l'habiliter, lui accorder le droit, la faculté ou encore l'accréditer. Cette dernière vision rejoint la notion anglo-saxonne d'« empowerment » dérivé du verbe « to empower » qui signifie « autoriser, habiliter, octroyer le pouvoir, ... »

Sur le plan de la psychologie, le développement de l'autonomie de l'enfant, ou encore de l'adulte correspondrait alors à une forme de socialisation, à un processus d'intégration des règles. L'individu ne devient autonome qu'en s'appropriant des normes, des règles. Dans le domaine éducatif, ces mêmes conceptions apparaissent chez les éducateurs, selon Perrenoud, Méard et Bertone, 1998. L'analyse sociologique et l'intervention sociale utilisent aussi beaucoup la notion d'autonomie pour définir dans un sens restreint l'aptitude d'une personne à s'intégrer de manière individuelle dans la société par opposition à la situation d'assistance de la part des tiers et pouvoirs publics - autonomie des personnes âgées, des handicapés, des

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

personnes en situation précaire, etc. Marc Joyau pose les bases théoriques<sup>13</sup> d'un modèle d'autonomie "à la française", qui ne se confond pas avec l'autonomie pratiquée dans les États régionaux, mais qui permet malgré tout aux collectivités locales françaises de prendre des décisions de nature politique.

Selon la vision des auteurs nord-américains, on peut lier autonomie et efficacité des établissements, avec l'espoir " *que l'autonomie, la plus grande possible accordée aux unités organisationnelles ainsi qu'aux groupes et aux individus soit un moyen de les rendre efficaces. Elle les rend capables d'affronter une situation de diversité, de complexité et de continuel changement*<sup>14</sup> et les incite à agir pour le mieux " [Brassard et Lessard, 1998].

### 3.1.2.- INDEPENDANCE

Un autre concept très proche de l'autonomie est l'indépendance, laquelle nous allons rapprocher de l'autonomie pour analyser par différence et non par opposition de concepts. Le mot indépendance a fait couler beaucoup d'encre et de salive en Afrique durant les années 60. C'est l'état d'une personne autonome. C'est le caractère, l'attitude, d'une personne qui refuse les contraintes, les influences, les règles établies. L'autonomie politique est la souveraineté nationale. Elle s'accorde avec la proclamation de l'indépendance d'une nation [Larousse, 2011]. Dans l'usage commun, les notions d'autonomie et d'indépendance sont souvent interchangeables. On a pourtant intérêt à les distinguer, en définissant l'autonomie comme le droit de se donner ses propres règles et sa propre ligne d'action plutôt que d'obéir à des règles et des directives fixées par une autre entité. L'indépendance désigne plutôt le pouvoir effectif de décider de sa propre destinée. On peut également aborder le concept sous d'autres angles en approcher les dimensions autonomie comme valeur [J.P. Dupuy, 1978], autonomie comme méta-compétence selon Dubar, autonomie comme processus, Etc.

### 3.1.3.- DECENTRALISATION

La décentralisation, quant à elle, consiste en un transfert de pouvoirs de l'État vers des personnes morales de droit public distinctes de lui. Ces dernières disposent d'une autonomie plus ou moins grande selon le degré de décentralisation, d'un budget propre, et restent sous la

<sup>13</sup> Ouvrage l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local, l.g.d.j. (Librairie générale de droit et de jurisprudence) [marc joyau 1998], Collection "bibliothèque de droit public", no 198, 362 pages.

<sup>14</sup> Brassard, A. et Lessard, C. (1998) L'expérience nord-américaine du changement en éducation : un double regard, in Pelletier, G. et Charron, R. (dir.) Diriger en période de transformation, Montréal, AFIDES, pp. 65-102

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

surveillance de l'État, autorité de tutelle. On distingue la décentralisation territoriale qui s'applique aux collectivités locales et la décentralisation technique ou fonctionnelle concernant les institutions spécialisées dotées de la personnalité morale comme les établissements publics. Selon Dennis A. Rondinelli<sup>15</sup> [1987], cité par Jocelyne Coovi Handemagnon [2011], il y a quatre (04) types majeurs de décentralisation que sont (i) la décentralisation administrative ou déconcentration<sup>16</sup>, (ii) la décentralisation fonctionnelle ou encore délégation, (iii) la décentralisation politique ou dévolution et enfin (iv) la décentralisation structurelle ou privatisation.

En 2002, le Cambodge a mis en route un processus de décentralisation de ses pouvoirs jusqu'alors concentrés dans les mains du Premier ministre Hun Sen. La promotion du « Commune Development Planning (CDP) », vise à transférer le pouvoir décisionnel aux communes pour les questions de développement économique, par l'intermédiaire de procédures de démocratie participative. L'exemple cambodgien est notable autant par l'enjeu que par la structure mise en place pour assurer la transition vers un système décentralisé. La France, qui a conservé l'option d'une « République unie et indivisible » apparaissait peu décentralisée par rapport aux États voisins, qui donnent généralement de plus grandes libertés d'actions à leurs régions, avec une structure clairement fédérale ou autonome. Cependant, des ébauches de décentralisation ont eu lieu en France à partir des années 1960 avec la création de la DATAR en 1963 par De Gaulle, puis des lois sont passées en 1982 sur la régionalisation. La première personnalité, à vraiment parler de la régionalisation en France est Charles Brun.

Au Mali en Afrique, la décentralisation présente dans les discours depuis l'indépendance a attendu la troisième République pour entrer réellement dans les faits. La loi du 11 février 1993<sup>17</sup> définit les collectivités territoriales du Mali que sont les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et rurales, chacune étant dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et aucune ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre. Les

---

<sup>15</sup> Development administration and U.S. foreign aid policy / by Dennis A. Rondinelli., Boulder: L. Rienner Publishers, 1987, page 103.

<sup>16</sup> La décentralisation administrative renvoyant à la déconcentration doit être perçue dans son sens large et peut ne pas convenir à toutes les interprétations possibles de la décentralisation. En effet, la décentralisation s'accompagne d'un transfert de pouvoirs sur des domaines de compétences définis, ce qui n'est pas le cas dans la déconcentration (par exemple, en France le Préfet qui représente le gouvernement dans chaque département ne détient pas de pouvoirs propres mais jouit d'une autorité dans l'application de ce qui est décidé par le Gouvernement).

<sup>17</sup> Loi N° 93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

collectivités s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus qui élisent en leur sein un organe exécutif. La loi du 16 octobre 1996<sup>18</sup> a créé sur l'ensemble du territoire national 684 communes qui s'ajoutent aux 19 communes existantes<sup>19</sup>.

Un rapprochement des trois (03) concepts permet de retenir, que l'autonomie est par ailleurs vue comme la possibilité de décider pour un organisme ou un individu sans en référer à un pouvoir central, à une hiérarchie, à une autorité [Larousse, 2011]. Il la compare à l'indépendance, à la situation d'un organisme qui administre, gère librement ses propres ressources. Larousse parle également d'autonomisation. Il aborde la question de la décentralisation en tant que système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux en tant que collectivités locales ou établissements publics. Il fait ainsi des trois (03) termes une boucle, l'un exprimant l'autre et vice-versa.

Et pourtant l'autonomie juridique n'est pas garante d'indépendance. Le droit de se gouverner soi-même ne dispense pas de tenir compte de la réalité, qui limite fortement l'éventail des actions "raisonnables". C'est vrai de toute organisation, même la plus puissante. Aucune ne peut ignorer les contraintes et les influences qu'exerce son environnement, sous peine de ne pas accéder aux ressources matérielles, technologiques et humaines, aux brevets, aux autorisations, aux coopérations, aux marchés, aux clients ou aux usagers dont elle a besoin pour atteindre ses objectifs ou simplement pour survivre [Philippe Perrenoud, 1999]. Ainsi, une organisation peut être grandement dépendante, en restant juridiquement et politiquement autonome, à la manière de certains pays satellites qui ne survivent que grâce à une aide constante de nations plus puissantes. De telles entités ne sont pas assujetties formellement à des règles fixées en dehors d'elles, mais leur survie dépend de leur adaptation à un environnement qui leur laisse peu de marge de manœuvre. La Tchécoslovaquie du Printemps de Prague était très dépendante de l'Union soviétique, économiquement et militairement.

<sup>18</sup> Loi N° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

<sup>19</sup> Voir aussi Kô Samaké, « Recherche sur l'Histoire de la Décentralisation au Mali - De la Période Coloniale à la 3ème République [archive] » sur *penserpouragir.org*, 1<sup>er</sup> mars 2004, 7 février 2006. Consulté le 3 avril 2010 ; Haut conseil des collectivités du Mali, « Mise en œuvre de la décentralisation au Mali : « Bilan et perspectives » [archive] » sur *initiatives-mali Gateway*, 10 juin 2006 ; Réseau « Réussir la Décentralisation », « État du transfert de compétences et de ressources de l'État aux Collectivités territoriales [archive] » sur *initiatives-mali Gateway*, 14 octobre 2007. Consulté le 3 avril 2010 ; Étude comparative sur l'appropriation de la décentralisation par les communautés rurales au Mali et au Burkina Faso [archive] sur *initiatives-mali Gateway*, 13 octobre 2007. Consulté le 3 avril 2010

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Lorsque l'URSS l'envahit en août 1968, elle perdit en outre son autonomie politique et juridique et devint un pays occupé, régi par les lois soviétiques.

### 3.2.- CADRE THEORIQUE

#### 3.2.1.- « DERIVE ORGANISATIONNELLE ; PEUT-ON ENCORE CONDUIRE LE CHANGEMENT ? »

Le cadre théorique de notre thème : « *D'une logique de dépendance d'Etat à une logique d'autonomie : Cas du changement organisationnel prescrit de la commune d'Athiémé au Bénin* », est focalisé sur le livre du Professeur Yvon PESQUEUX intitulé « *Dérive organisationnelle ; Peut-on encore conduire le changement ?* ». En effet, le « changement organisationnel », pris comme clé d'entrée conceptuelle, est une théorie très vaste avec plusieurs sous-modèles théoriques. C'est pour cette raison que, tout en travaillant sur différentes pelotes, nous nous sommes particulièrement intéressé à la « réaction face au changement et la gestion du changement ». Nous avons examiné la manière dont d'autres auteurs ont abordé la question du changement organisationnel. Les différentes pelotes passées en revue ont servi de règles et de repères théoriques aux conséquences tirées de notre observation, fondée sur des propositions élaborées sur la réalité par abduction.

#### *Fondements : Du transformisme lamarckien à la théorie darwinienne de la descendance modifiée*

J. B. M. de Lamarck [1774 - 1829], botaniste, s'intéresse à l'évolution des espèces vivantes et aux lois qui les distinguent des objets inanimés. Il fait une classification généalogique des êtres les plus simples apparus par génération spontanée à ceux de plus en plus complexes qui en dérivent. Les êtres vivants sont radicalement différents des objets inanimés par la présence de la vie à la place de l'inertie. Dans sa classification des invertébrés, des plus simples aux plus complexes dont l'homme, il passe graduellement d'une masse à une esquisse de cœur et système circulatoire, de mouvements lents aux mouvements les plus fluides et rapides. Il serait important de souligner ici que le temps fait son entrée dans le processus en progression.

Pour C. Darwin [1809-1882], botaniste également, l'origine des espèces par voie de sélection naturelle [1859-1862] était une grande passion. Il s'interroge sur l'évolution des espèces humaines et des lois qui les régissent sans jamais parler de l'espèce humaine. Il transpose par révolution, le mécanisme juridique héréditaire dans les phénomènes d'évolution des espèces. Sa théorie en substance est « La rareté des ressources, maintenant un certain équilibre entre espèces végétales et animales, des mutations se produisent dans chaque espèce et donnent à

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

l'une des variétés une probabilité plus forte de survie. Selon l'auteur, ce mouvement lent, tenant du hasard, est une sélection naturelle des particularités géographiques, pouvant donner naissance à des niches écologiques, où se maintiennent des variétés de l'espèce, préservées par ladite sélection ». L'évolution est sans but, donc non téléologique. La variété survécue aujourd'hui peut mourir demain selon les contextes. De surcroît, observant les rapports embryologiques, la succession géologique, conclut que les espèces ne sont pas créées de façon indépendante mais plutôt que, comme variétés, les unes descendent des autres. Il met l'accent sur la coadaptation et la perfection des espèces, par un rapport de causalité des conditions d'existence autour, rapport généré par la variabilité, durant un long processus de modification héréditaire, au cours des générations de suite, durant leur existence. C'est la théorie de la sélection naturelle ou de la descendance modifiée par variabilité, et par accumulation d'innombrables et légères modifications bénéfiques à leur détenteur individuel.

Selon nous, le point commun apparent entre les théories de Lamarck et de Darwin est « dérivation ou descendance » alors que le point de divergence est « *la complexification et la transformation* » chez le premier, et « *la sélection naturelle, par perfection, et par accumulation lente de petites modifications à travers les âges* » chez le second. Il serait nécessaire de mettre en exergue que l'incapacité d'imputer la responsabilité du changement à la nature de l'organisme ou à la nature des conditions est une grande faiblesse dans le transformisme lamarckien. S'il a été démontré de façon mitigée, que chez les espèces végétales, la responsabilité du changement est imputable aux conditions naturelles, tandis que chez les espèces animales, cette responsabilité est imputable à l'organisme, alors donc, il existe une fracture dans l'universalité du transformisme, une cassure dans la transversalité de ladite théorie passant du règne végétal au règne animal.

Chez C. Darwin, cette limite a ouvert la porte à un déterminisme biologique très intéressant en termes de causalité entre les facteurs externes - les particularités géographiques, la niche écologique - et les facteurs internes que sont essentiellement l'organisme. Nous souscrivons de ce point de vue à la pertinence de l'exemple des animaux à fourrure du pôle nord. Cependant, le partageons-nous, si C. Darwin a soutenu que ces facteurs jouent un rôle déterminant dans ledit processus, il n'a pas pu donner les proportions de leur influence.

A travers le *socio-darwinisme*, une innovation a été apportée. Il a fait une transcription idéologique du Darwinisme aux sociétés humaines qui sont fondées sur une aptitude de

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54 / 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

triomphe, de foi, sur une morale du vainqueur, sur l'attachement à un ordre social permettant de distinguer, dominants et dominés. Cette innovation contient ses propres limites majeures étant donné que la société humaine est bien différente de la sphère éthologique, avec une aptitude d'élaboration d'outils complexes et une capacité de leur mise en utilisation ; une société humaine dotée d'un langage irréversible selon les contextes d'adaptation.

### *Définition, étymologie et motivation des chercheurs*

L'objectif du présent livre est, entre autres, d'offrir des postures théoriques suffisamment valides pour contribuer à la compréhension globale d'un environnement des organisations, complexe et contradictoire. Ainsi donc, les deux (02) auteurs, à travers ce document, ont concocté tout un corpus théorique sur le changement organisationnel, croisant la vision du changement émanant de plusieurs autres auteurs. Ils ont par ailleurs démontré que la question draine une littérature foisonnante aussi bien académique que professionnelle, générant des discours, des grilles, de la méthodologie, ..., Etc.

D'abord, d'un point de vue général, le changement est (i) l'action de changer, de se modifier en parlant de quelqu'un ou de quelque chose. (ii) Le changement de vitesse, est le dispositif levier-boîte de vitesse, qui permet de changer le rapport entre la vitesse de rotation du moteur et les roues motrices d'un véhicule. (iii) C'est également, en parlant du changement social, l'ensemble des mécanismes permettant la transformation des sociétés [Larousse, 2011]. Yvon PESQUEUX & Bruno TRIBOULOIS semblent s'être mis en accord avec J.-P. Durand et L. Weil pour définir le changement comme étant à la fois, « Modification d'une fonction, situation, d'un mode opératoire, et Transformation des modes de régulation de ceux-ci ». A l'origine dans les années 1960-1970, les théoriciens américains, aux Etats-Unis, utilisaient l'appellation « développement organisationnel ». Le concept est apparu en France en 1970.

### *Champ d'application et typologie*

Ces auteurs, dénonçant la non clarté du fondement conceptuel de la notion de changement organisationnel, qui recouvre des considérations liées à des modifications structurelles, ou à des processus d'accoutumances adressés au personnel, ont néanmoins élaboré une typologie sur ladite notion. Le changement organisationnel, concept présent dans de nombreuses disciplines de nos jours, s'inscrit bien dans les catégories de l'évolution à travers un processus incrémental, ou de révolution en termes de rupture. Ils abordent l'aspect de la logique

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

d'adaptation de l'organisation aussi bien à son environnement que d'elle-même. La question d'adaptation d'actualité dans les décennies 80, avec la multiplication des acquisitions-fusions des organisations au risque de disparaître, induit une dimension biologique et métaphorique dans la typologie puisque c'est une question de survie.

Le changement peut être aussi bien réactif que pro actif, ou considéré comme une évolution aussi bien active que passive, continue ou discontinue et brutale. La dimension de la vitesse, du rythme du changement a été abordée avec la mise en évidence de la possibilité d'un changement lent et discret, non perceptible par les contemporains, accumulatif à travers les âges. C'est la question de la dérive des continents, dont le processus d'incrémentation non perceptible, est basé sur des modifications minuscules, insignifiantes par elles-mêmes mais lequel soudain apparaît surprenant et exhibant des résultats innovateurs ; ce qui est d'ailleurs contraires aux révolutions et ruptures. A travers la dialectique *stabilité-changement*, les auteurs mettent en exergue la tension entre « *la permanence et l'impermanence* ». Dans un premier temps, les modifications minuscules, insignifiantes, lentes mais continues et cumulatives, consacrent au phénomène de changement une « posture permanente », donc une stabilité dans le processus. Dans le même temps, les petites modifications insignifiantes et permanentes en tant que modifications sont des changements donc des impermanences, autrement dit selon nous, *une permanence d'impermanences ou encore une impermanence dans la permanence* ; ainsi ils mettent en orthogonalité la stabilité et le changement.

### *Causes et facteurs favorisants*

Yvon PESQUEUX & Bruno TRIBOULOIS réalisent un bilan des causes et facteurs qui provoquent le changement, tout en insistant sur certaines catégories qui souvent sont irrésistibles comme les facteurs externes, venant de l'environnement, de la technologie. Le changement résulte également des effets croisés de deux (02) aventures ; celle de l'explorateur et du capitalisme marchand dans la légitimation de l'idée qu'il y a toujours quelque chose à découvrir. Selon BURNS, lorsque les firmes connaissent un environnement de technologie et de marché stable, elles adoptent un fonctionnement bureaucratique que ce dernier qualifie de mécanique. A contrario, en cas d'instabilité de cet environnement, elles abandonnent leurs routines au profit d'un fonctionnement flexible qualifié de plastique.

Les représentations du changement ont toujours évolué dans le temps et dans l'espace, suivant les sociétés et les cultures. Les fondements culturels de la représentation du changement ont

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

donc une influence considérable sur les contours de l'exercice de sa gestion, et sur l'évaluation politique et morale qui en est effectuée. Les changements sont souvent des réponses simples à des stimuli démographiques, sociaux, économiques et politiques de l'environnement de l'organisation [E. ROMANELI & M. L. TUSCHMAN, 1994].

### *Résistances, processus et techniques*

L'affectivité et le changement peuvent être interprétés dans les catégories d'insécurité sociale. Ainsi selon les deux (02) auteurs, la demande de protection provient moins d'un défaut de protection mais plutôt d'une quête éperdue de sécurité. La notion est donc chargée d'une dimension affective pouvant être selon ces derniers, à l'origine du développement de phobies, de l'anxiété, à dimension individuelle ou sociale. Malgré l'hypostasie de la sécurité sociale, depuis la révolution industrielle, le sentiment d'insécurité demeure, voire augmente. Ce sentiment d'insécurité provoque la réactivité face à la fuite de temps, entraînant ainsi des douleurs d'ordre psychologique, psychique, cognitive, structurelle, organisationnelle. L'idée de l'adaptation à l'environnement est en effet pour certains individus, insoutenable, inimaginable, inenvisageable, du point de vue de la place qu'ils occupent dans la structure. Elle mettrait en péril « le cocon tissé autour d'eux », routines dans lesquelles ils se sont réfugiés. Ces derniers se mobilisent donc pour défendre ce « bien-être organisationnel » comme un impératif de leur propre survie.

Le changement apparaît aujourd'hui comme un objectif en soi, mais aussi perçu comme si difficile qu'on en oublie le reste. Le problème est de changer, de savoir changer et surtout de contrer les mythiques résistances au changement. Par ailleurs, le passage d'un modèle mécanique de l'organisation à un modèle organique, selon BURNS, s'explique par des jeux de pouvoirs étant donné qu'une organisation est à la fois un système d'autorité formelle, un système de carrières et un système de pouvoirs. C'est dire que le concept du changement évoque en même temps celui de son inverse « la résistance au changement ». Le corpus théorique du changement organisationnel a également livré d'autres tensions comme la tension « sauvegarde du cocon structurel - mise en œuvre de projet de changement ». Cette orthogonalité peut être si forte en termes de *résistance-innovation* si bien que l'initiative d'innovation peut même s'étouffer.

A l'extrême, les techniques de gestion du changement, pourraient constituer une forme de « code de bonne conduite » face au changement dont l'enracinement devrait être

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

soigneusement étudié. Ce sont des discours sur et dans l'entreprise, dans ce qu'il convient aujourd'hui d'appeler les organisations, sur la base de l'argument que la réussite du changement est un facteur de compétitivité et de performance couplé avec l'effet d'apprentissage, lequel apprentissage représente en même temps une condition de réceptivité au changement. Le changement résulte d'ajustements et d'un processus progressif d'apprentissage pour conserver l'alignement de l'organisation par rapport à son environnement. Pour Yvon PESQUEUX & Bruno TRIBOULOIS, certains auteurs considèrent que les processus et techniques de changement devraient être orientés vers cinq (05) domaines d'objet de l'activité organisationnelle [E. ROMANELI & M. L. TUSCHMAN, 1994]. Ainsi, une transformation majeure dans l'un des domaines - culture organisationnelle, stratégie, structure, distribution de pouvoir et système de contrôle - constitue une transformation stratégique sur l'organisation. Et donc, l'évolution de l'organisation arpente les trois (03) modèles inertique, réactif et proactif de management stratégique.

### *Progression comme essence du changement organisationnel*

A. D. Chandler nous donne de garder l'impression que, la progression est pour le changement exactement ce qu'est l'essence pour un véhicule. La main invisible a laissé l'entreprise des managers (moderne) dans son statut de multi-divisionnaire bien que cette dernière soit une réponse institutionnelle au rythme accéléré de l'innovation technique et de l'accroissement de la demande des consommateurs. Ensuite, il montre que l'expansion tout en provoquant la spécialisation, n'a pas modifié les contingences de l'entreprise traditionnelle que sont la taille, la technologie et la nouvelle forme de gestion. Les procédures et pratiques existantes continuèrent à suffire aux besoins. Les méthodes des parties doubles étaient suffisantes et il n'y avait point besoin d'information du marché et des sources d'approvisionnement, par exemple en provenance des entreprises de plantation à grande échelle. Par contre, les fabriques intégrées de textiles généraient des problèmes nouveaux.

Pour gérer les grands volumes de flux de marchandises, d'informations, de messages et de passagers, des oligopoles se sont établis face à un besoin de contrôle et de coordination provoquant une innovation structurelle dans ce secteur. Une constitution de grands groupes de cadres supérieurs a entraîné un établissement des structures administratives, procédures internes, de systèmes internes d'échange d'informations. La statistique, une science et un art avec le développement de plusieurs domaines de base de la comptabilité est devenue

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

importante. Avec l'avènement du chemin de fer, de grandes compagnies employant un nombre important de cadres supérieurs avec des bureaux centraux pour les cadres moyens se sont développées. Une hiérarchie avec des flux d'informations financières, et de la statistique pour l'évaluation et les contrôles du travail des cadres, est devenue une réalité. C'était aussi l'avènement de l'apprentissage de la gestion de ces structures sous formes d'entreprises. Ainsi, en 1950, il y a eu la codification de l'apprentissage de la gestion de ces entreprises et de 1960 -70 la coordination et la concurrence pour le trafic-transit de ces entreprises. Entre 1980- 1990, advenait, l'édification des grands systèmes avec perfectionnement de l'organisation interne, et deux (02) structures administratives de gestion s'étaient finalement développées ; une centralisée et l'autre décentralisée. Le chemin de fer devient un modèle de structure administrative de gestion pour d'autres entreprises de transports apparues dans d'autres secteurs. La vapeur révolutionna à son tour le transport sur l'océan. L'énergie électrique, la révolution des transports provoque la révolution de la communication - télégraphe, téléphone. Il naît ainsi un besoin d'adaptation des structures existantes à cette irruption des NTC, qui prit la même forme que dans le transport. Ce fut, l'apparition d'une entreprise de type moderne où les cadres moyens gèrent les flux et les cadres supérieurs s'occupent de la décision d'affectations des ressources. La vitesse, les grands volumes produits dans les ateliers de transformation, les volumes de transaction dans les centres de distribution, entraînent la subdivision de l'entreprise en département d'exploitation Production, Distribution et même une Intégration des deux (02). Grâce à son environnement externe - chemin de fer, télégramme, bateau à vapeur -, l'entreprise (achat-vente) se pose en intermédiaire commercial entre producteurs, agriculteurs, transformateurs individuels, consommateurs et détaillants ; ce qui réduit le coût de transaction chez les détaillants et améliore la productivité des circuits commerciaux américains. Le chemin de fer, le télégraphe, ..., ont provoqué une production de masse, une demande de masse, cependant sans une économie d'échelle mais une économie de vitesse, puisqu'on n'a pas augmenté le nombre d'employés, ou la valeur ou le nombre des machines, mais une innovation en technique d'organisation provoquant de la vitesse du débit et partant, un avantage substantiel sur la concurrence.

La fusion- intégration a montré la substitution des deux (02) mains invisibles. La stratégie d'intégration s'est établie de deux (02) manières ; intégration verticale ou une fusion horizontale. Le passage de l'entente horizontale à la verticale fait passer l'entreprise à l'entreprise gestionnaire avec séparation-rationalisation du rôle des cadres supérieurs et celui

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

des cadres moyens - organisation des flux par publicité ou par réfrigération. L'uniformisation des procédures leur facilite le contrôle et l'évolution des cadres moyens. L'affectation des ressources pour l'avenir les amena à l'art de la planification stratégique. L'entreprise moderne a atteint sa maturité en 1920 ; cependant elle continuait à s'épanouir.

En référence aux techniques et stratégies empruntées dans le processus pour le changement, d'autres auteurs ont insisté sur divers aspects.

### 3.2.2.- AUTRES AUTEURS

Nous pouvons énumérer entre autres [Guy ROBERT, 2000], qui - se basant sur le concept de « gestion du changement » qui serait « une contradiction en soi », selon Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (1999), lesquels reprennent à leur compte des propos de Clemmer (1995), - a fondé son approche sur « l'impossibilité de faire avancer le changement par un processus rigoureusement ordonné. *En insistant sur un processus non séquentiel, il rejoint les pensées de la dérive organisationnelle.* Il suggère la création de conditions naturelles pour que les hommes avancent et fassent changer par eux-mêmes ». Il préconise alors, l'implication des dirigeants et des employés dans la planification, l'organisation et la direction des opérations de changement, comme principe de réussite et d'atteinte de la transformation souhaitée<sup>20</sup>. Allant dans le même sens que la « Dérive organisationnelle », il met l'emphase sur la prise en compte des leviers et facteurs de succès, des acteurs - promoteurs, agents, destinataires, conseillers, - à divers niveaux pour une transformation intentionnelle d'une institution. Il montre le lien entre le caractère représentatif de l'équipe de changement, l'implantation et les résultats.

Evgeni Kniazev, [2002], met en garde contre les mesures imposées<sup>21</sup>. D'après ces nombreuses recherches, il en vient à conclure que, même lorsqu'elles tendent à prendre, si on tente d'enlever les contraintes, elles deviendraient impraticables, et risquent de provoquer l'explosion. Il ajouta qu'au contraire, « le changement pas à pas s'impose lorsqu'on refuse une ligne de gestion trop dure, comme des affectations, des licenciements massifs ».

<sup>20</sup> Guy ROBERT1, BIEN PRÉPARER LES CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS, *Revue québécoise de psychologie*, vol. 21, n° 3, 2000, ADEP Ltée

<sup>21</sup> Evgeni Kniazev, LES PROBLÈMES NOUVEAUX POSÉS PAR LA GESTION D'UNE UNIVERSITÉ RUSSE Ed. de l'OCDE | Politiques et gestion de l'enseignement supérieur, 2002/1 - no 14 pages 119 à 138 ISSN 1682-346X

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Dans « Cadres supérieurs et dirigeants face au changement imposé » l'auteur [Tessa Melkonian, 2006] nous apprend à introduire le construit de l'exemplarité<sup>22</sup> et le rôle du facilitateur dans le processus. Il s'est évertué à démontrer comment les cadres et dirigeants peuvent faire montre d'exemples qui illustrent les objectifs de changement énoncés, et ainsi atténuer les résistances. Il distingue *l'exemplarité managériale*, qui consiste en un alignement du comportement des dirigeants et cadres sur le discours du changement. C'est selon ce dernier, un moyen d'accélération du processus. Il s'aligne sur Foucault en rassurant que la force d'un discours annoncé, soit-il une loi ou un projet de changement, est renforcée par le fait que ce dernier est mis en acte avec des exemples disponibles pour la population. Il a suggéré comme Kerr [1975] et Ulrich [1997], la nécessité de l'alignement du système RH - recrutement, formation, évaluation des performances, la communication et récompenses - sur les objectifs de changement ; ce qu'il appelle *l'exemplarité organisationnelle*. L'exemplarité pour Harvey 2002, c'est montrer le chemin à suivre. Pour les philosophes dont Foucault, sur le plan éthique, « changer » fait distinguer le dire (législation) et le faire (exemplarité).

Dans une recherche portée sur le leadership organisationnel dans les anarchies organisées, les auteurs [Jean-Louis Denis, Ann Langley & Linda Cazale], ont fait une étude historique, rétrospective, longitudinale qui a établi une relation entre la progression du processus de changement, la mobilité du rôle des leaders et le capital politique. En s'appuyant sur les réflexions de Kets de Vries, 1991 & Lapierre 1990, ils ont défini le leadership organisationnel comme étant la capacité - ou les procédés -, pour certains acteurs de mobiliser des ressources utiles et de rallier les autres acteurs à la cause et aux objectifs de changement. Ils rappelèrent qu'une anarchie organisée [March et Cohen, 1986] est une organisation aux structures d'autorité fluides, aux finalités et aux ressources incertaines.

Santos Jair Nascimento, s'inspirant de Crainer [2000], après la mise en observation d'une série d'organisations au Brésil, établit une forte corrélation entre un projet de changement organisationnel et culture organisationnelle<sup>23</sup>. Il cite Fischer [1996], selon lequel le défi serait d'agir sur les systèmes de communication, les relations de pouvoirs qui sont intimement liées avec les cultures d'organisation. Selon Motta [1998], on doit faire attention à la consistance

<sup>22</sup> Tessa Melkonian, 2006, « *Cadres supérieurs et dirigeants face aux changements imposés : Rôle de l'exemplarité* », Professeur associé, URP Management des ressources humaines, EMLYON, 2006

<sup>23</sup> Changement organisationnel : une analyse de la recherche empirique dans les organisations brésiliennes, Santos Jair Nascimento Neoteg-UNIFACS/UEFS Rua Dr. José Peroba, 251, Stiep, 40235-310, Salvador/Bahia/Brazil.

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

de la culture, des comportements culturels. Pour Grey [2004] beaucoup d'échecs, sont dus aux personnes qui sont très différentes, avec des cultures et comportements particuliers.

Dans « Cahier de l'IPSOR », à travers le titre<sup>24</sup> « Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? », Yvon Pesqueux et Philippe Durance ont montré que l'apprentissage organisationnel pose également la question du changement organisationnel et qu'il peut ainsi apparaître comme un changement adaptatif.

Relativement aux aspects de l'univers du changement organisationnel que nous avons synthétisé jusque-là, François Champagne Ph. D. [2002], a amorcé une direction de recherche qui à notre avis, tranche avec beaucoup d'apports préalables. A travers l'ouvrage intitulé « *Capacité de gérer le changement dans les organisations de santé* », il a restitué les résultats de son observation sur une série d'organisations de santé au Canada. Nous retenons de ses travaux entre autres, deux (02) éléments que sont, les paradigmes qui orientent la marche dans le processus de changement et la localisation des possibilités d'échecs dans ledit processus.

Concernant les paradigmes, il en a identifiés une dizaine<sup>25</sup> que sont :

- le modèle hiérarchique, selon lequel le changement sera implanté adéquatement s'il a été bien planifié et si les procédures prévues ont été suivies ;
- l'approche du développement organisationnel, par laquelle le changement sera un succès si les gestionnaires réussissent à promouvoir des valeurs de participation et de consensus, notamment en améliorant la qualité de vie organisationnelle ;
- l'approche psychologique qui met l'accent sur la réaction des personnes au changement. Un changement sera implanté adéquatement si l'on réussit à vaincre les résistances naturelles des personnes ;
- la perspective structurelle, selon laquelle les organisations qui réussissent à implanter avec succès un changement se distinguent des autres par leur structure et par leur capacité d'adapter celle-ci aux exigences du changement ;

<sup>24</sup> Cahiers du LIPSOR, LIPSOR Working Papers Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? Yvon Pesqueux avec la collaboration de Philippe Durance - Série Recherche n°6 -Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation.

<sup>25</sup>François Champagne Ph. D. [2002], La capacité de gérer le changement dans les organisations de santé, Etude n° 39. Novembre

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

- l'approche politique, en effet l'adoption et l'implantation de changements sont considérées comme des jeux de pouvoir organisationnel dont le résultat constitue un ajustement aux pressions internes et externes ;
- selon l'approche de la gestion stratégique, l'implantation du changement sera un succès si des dirigeants stratégiques réussissent à transformer de façon radicale la culture, la stratégie et la structure d'une organisation suite à des crises et turbulences ;
- selon la perspective environnementale, les principales sources de changement et les facteurs du succès se retrouvent dans l'environnement externe de l'organisation.
- selon le modèle de l'apprentissage organisationnel, le succès est aussi fonction d'un processus d'apprentissage collectif basé sur l'expérimentation, l'essai et l'erreur.
- selon les théories de la complexité, le changement sera encouragé en favorisant la complexification de l'organisation interne, la communication et la participation, de façon à stimuler l'auto-organisation, l'adaptation à la diversité environnementale et l'apprentissage.
- selon les gurus, le changement est normal, inévitable et peut être géré par des leaders compétents et efficaces. La recette de compétence dans la gestion du changement est basée sur le jumelage varié des modèles pré-cités.

Concernant la localisation des possibilités d'échec, selon l'auteur on a :

- ✓ Echecs de décision : les échecs de décision se produisent lorsque le diagnostic n'entraîne pas la décision d'adopter un changement ou une pratique qui en découle. On sait ce qu'on doit faire, mais on ne se décide pas à le faire.
- ✓ Echecs d'implantation : l'échec peut aussi survenir durant le processus ; la décision est prise mais le changement n'est pas survenu, ou il l'est très peu ou mal implanté ;
- ✓ Echecs de la théorie : ainsi, il y a échec de la théorie, quand une mise en œuvre adéquate ne produit pas les effets attendus, ou génère également trop d'effets pervers.

### **3.2.3.- LIMITE DU CORPUS THEORIQUE, INTERET ET POSITIONNEMENT**

Une des limites majeures du corpus est- nous l'avons dit plus haut - l'incapacité d'imputer la responsabilité du changement à la nature de l'organisme ou à la nature des conditions dans le transformisme lamarckien. Si chez les espèces végétales, la responsabilité du changement est le fait des conditions naturelles, tandis que chez les espèces animales c'est le fait de l'organisme, alors donc, il existe une fracture de l'universalité du transformisme du règne

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

végétal au règne animal. Par ailleurs, si C. Darwin a soutenu le rôle déterminant que ces facteurs jouent dans ledit processus, il n'a pas pu en donner le degré de leur influence respective. Enfin, la transposition directe dans la galaxie du changement, faite par la plupart des fondateurs évolutionnistes, du règne éthologique à la sphère socio-humaine, - dimension de la naissance spontanée, génétique généalogique, en contradiction avec la dimension d'institutionnalisation -, pose problème.

Malgré ces limites, ces théories à notre avis, continuent de fonder la légitimité d'une conception évolutionniste du modèle organisationnel du changement et consacrent une intelligibilité de la pression des facteurs externes. Ces déterminismes biologiques et métaphoriques de causalité entre facteurs, paraissent très intéressants comme clé d'entrée conceptuelle dans le changement organisationnel.

Nous sommes donc en phase avec les différents apports théoriques de l'univers du changement organisationnel, soient-ils liés aux définitions, à l'essence du concept, au champ d'application, à l'objet, à la réaction, aux techniques, stratégies et méthodologies, ou aux causes et facteurs, à sa finalité et à ses impacts, etc. Par ailleurs, nous sommes convaincus que, si la vie de l'organisation, même du changement apporté, est un processus voire selon le cas, une suite de modèles inertique - réactif - pro-actif, que nous devrions faire attention à l'illusion métaphorique de la roue des progrès de Deming. En rappel, la roue des progrès de Deming est une vision de la vie de l'organisation, laquelle à travers un processus irréversible, passe d'une étape A à une étape B, à une étape C, ..., à une étape N, toujours en s'améliorant.

Le présent corpus nous a apporté beaucoup de connaissances, qu'on n'aurait jamais dû avoir, en ce qui concerne la philosophie du changement, sa généalogie, sa nature, ses manifestations, ses causes et facteurs influents par nature, ses conséquences, craintes, menaces inspirées et ses bénéfices apportés, etc. Elle nous a également renseigné sur l'inverse du changement, la notion de la résistance au changement, qui évidemment est liée à la nature humaine. Ce corpus nous permet par ailleurs, de mieux positionner théoriquement notre thème « *D'une logique de dépendance d'Etat à une logique d'autonomie : Cas du changement organisationnel prescrit de la commune d'Athiémé au Bénin* », de dégager divers apports théoriques, des règles pertinentes dans le but de formuler des propositions théoriques et anticipatives, que la recherche empirique pourra confirmer ou infirmer. Cet exercice ouvrira une opportunité de validation des connaissances produites dans le cadre des présentes

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

recherches en tant que nouveaux apports ou enrichissements du corpus. La lecture de « La dérive organisationnelle » du Professeur Yvon Pesqueux et les nombreux livres et articles lus selon notre grille de recherche documentaire, nous a fortement inspiré et permis de libeller nos questions de recherche empirique. Fort de ces nouvelles connaissances, nous avons essayé de concocter dans le tableau qui suit, une typologie sur le paradigme du changement.

***Tableau n°III : Typologie des déterminants des changements***

<b>Critères</b>	<b>Déterminants</b>
<b><i>Critères</i></b>	<b><i>Manifestations du changement</i></b>
Visibilité	Discret, visible, perceptible
Rythme	Lent, rapide
Etat	Permanent, non permanent, stable, continu, discontinu, cumulatif
Processus	Innovation, adaptation, laborieux, tortueux, turbulents, conflictuels, adapté, déphasé, évolution, révolution, rupture, incrémentation, métamorphose
Acteur	Présent, négocié, consensuel, participatif, imposé
Phase	Transformation, dérivation, descendance, variation, construit, naturel, biologique
<b><i>Critères</i></b>	<b><i>Finalités</i></b>
Résultats	Mitigés, succès, échec, améliorations, effets pervers
Intermédiaire	Culture, structure, système, stratégie, pouvoirs, acteurs
Posture	Fusion, consolidation, acquisition, entente verticale, entente horizontale, intégration
<b><i>Critères</i></b>	<b><i>Facteurs et causes</i></b>
Par rapport à la frontière de l'organisation	Interne, externe, proche, lointaine
Grands secteurs vitaux	Environnement, technologie, économie, juridique, finance (rentabilité), institutionnel, biologique, politique
Personne morale ou physique	Organisationnel, émotifs, cognitifs, individuel collectif
Stimuli	démographiques, sociaux, économiques, politiques,...
<b><i>Critères</i></b>	<b><i>Résistance</i></b>
Nominatif	Retard, silence, somnolence, révolte, opposition, confusion, scepticisme, controverse, plainte d'un groupe, action contraires contre la démarche, réclamation d'une rémunération ou avantage supplémentaire, chantage, refus de participation au processus, évocation d'immiscions de l'administration dans les questions spécifiques, trafic d'influence politique, blocage physique du processus, etc.
Nature	Simple, complexe, provoquée, spontanée
Adhésion	Individuelle, collective
Mode d'expression	Ecrite, verbale, active, passive
<b><i>Critères</i></b>	<b><i>Perspectives</i></b>
Approche, modèles, perspectives	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modèle hiérarchique : implantation adéquate, planification / suivi de procédures ;</li> <li>- Approche du développement organisationnel : promotion des valeurs participatives, de consensus, de qualité de vie organisationnelle ;</li> <li>- Approche psychologique : de bonne gestion des réactions, des résistances ;</li> <li>- Perspective structurelle : présence de structures et de capacités adaptables, ajustables aux exigences du changement ;</li> <li>- Approche politique : alignement dans l'implantation des jeux de pouvoirs organisationnel, d'influences d'acteurs puissants aux pressions internes et externes ;</li> <li>- Approche de gestion stratégique : présence de dirigeants stratégiques, de capacités de transformation radicale de la culture, de la stratégie, des autorités, des carrières ;</li> <li>- Perspective environnementale : de bonne gestion des facteurs déterminants (de succès, ou de menaces) venant de l'environnement externe ;</li> <li>- Modèle de l'apprentissage organisationnel : priorisation d'un processus</li> </ul>

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Critères	Déterminants
	d'apprentissage collectif, basé sur l'expérimentation, et tolérant l'essai et l'erreur ; - Théories de la complexité : priorité donnée à la complexification de l'organisation interne, à la communication, la participation, stimulant l'auto-organisation, l'adaptation à la diversité environnementale et l'apprentissage ; - Approche des gurus : synthèse coordonnée de toutes les approches et modèles précités.
Localisation des échecs possibles	- Echecs de décision : présence de conclusions de diagnostic sans prise de décision de changement ; - Echecs d'implantation : survenance au cours de l'implantation ; décision prise mais changement non mis en place ; - Echecs de la théorie : intervention ne produisant d'effets attendus, ou s'accompagnant d'effets pervers.

*Source : Résultats de nos recherches*

### 3.2.4.- INSTITUTIONNALISATION

#### *Définition et généalogie*

Le néo-institutionnalisme démarre en sociologie, avec Selznick [1949], qui mit en évidence que le comportement et la structure des organisations dépendent des contraintes internes, mais aussi des contraintes culturelles et sociales. *L'organisation serait donc en partie construite par son environnement.* La théorie néo-institutionnelle (TNI) est celle des champs organisationnels, définis par DiMaggio et Powell (1983) comme, ensemble d'organisations « agrégées, constituant une aire de vie institutionnelle reconnue » ; fournisseurs clés, consommateurs, institutions réglementaires, organismes gouvernementaux, groupements d'intérêt, ou professionnelles, opinion publique, presse économique, etc. Au sein de son champ organisationnel, l'entreprise est soumise à des contraintes (Powell et DiMaggio, 1991) cadrant son évolution. Celles-ci sont de nature coercitive - lois et réglementations du pays traduisant les valeurs. Elles sont normatives - normes professionnelles liées à un comportement approprié, constituant un cadre cognitif contraignant. Et mimétiques, venant de pressions concurrentielles amenant vers les modes de fonctionnement d'adversaires plus rentables. Ainsi, pour se conformer aux normes, règles et valeurs de leur environnement, et rester comparables aux autres entreprises du marché, les organisations deviennent isomorphes entre elles et avec cet environnement. Ce phénomène d'homogénéisation se réfère au « processus contraignant qui force une unité d'une population à ressembler aux autres qui sont confrontées aux mêmes conditions » [DiMaggio & Powell, 1983]. L'isomorphisme améliore les capacités de survie et minimise le risque de mort organisationnelle [Baum & Oliver, 1991], facilitant l'acquisition de nouvelles ressources [Brown, 1994 ; Glynn et Abzug, 2002].

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

L'économiste et sociologue Max Weber s'intéresse aux processus par lesquels la bureaucratie et institutions dominent les autres dans la société. Il a qualifié ces processus de « cage de fer » (iron cage) créée par l'institutionnalisation. En Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, les études portant sur les institutions politiques montrent qu'elles dominaient jusqu'à la période après guerre. Cette approche dite « old » institutionnalisme, se focalise sur les institutions formelles du gouvernement et de l'État avec une perspective comparative. À la fin des années 1970, la théorie institutionnelle fait à nouveau surface et, avec une fibre néo-institutionnaliste, cherchant le caractère répétitif de l'action, prônant qu'au fil du temps les organisations deviennent de plus en plus homogènes sans être plus performantes au niveau économique. (Article TNI sur le net). Initiées par les articles fondateurs de Meyer & Rowan (1977), ces théories néo institutionnelles (TNI) qui montrent comment les organisations modernes incorporent dans leur structure des pratiques et procédures socialement institutionnalisées constituent un courant de recherche majeur en sciences de gestion. Elles montrent l'influence d'institutions coercitives, cognitives et normatives, parfois indépendamment de la question de l'efficacité interne de ces structures.

Pour Pierre Noreau [1998], l'institutionnalisation réfère à un processus continu susceptible de conduire à l'établissement de nouvelles institutions, sinon d'assurer la pérennité ou la transformation d'institutions existantes<sup>26</sup>. Ainsi, l'institutionnalisation peut avoir deux déclinaisons différentes, selon qu'elle survient comme le produit d'une lente formalisation de la pratique, ou au contraire comme le produit de son intégration graduelle ou affirmée dans la sphère des pratiques sociales déjà instituées et objectivées. Dans le premier cas, on parlera d'institutionnalisation autonome et dans l'autre d'institutionnalisation dépendante ou de méta institutionnalisation. L'auteur souligne que toutes les innovations connaissent de la marginalité sociale. Le problème vient plutôt des conditions dans lesquelles s'exécute le passage de l'expérimentation sociale à la stabilisation institutionnelle (objectivation), que de l'institutionnalisation elle-même.

### ***Processus de transfert et réactions subséquentes***

A travers son ouvrage, l'auteur [Yves Gingras, 1991] montre - à partir des cas d'institutionnalisation de la recherche scientifique en physique-chimie, en biologie, dans les universités canadiennes, Japonaises, du 18<sup>ème</sup> au 20<sup>ème</sup> siècle - que l'institutionnalisation se fait souvent par transfert, importation ou exportation de la mesure à installer. Les premiers

---

<sup>26</sup> Pierre Noreau, Institutionnalisation de pratiques de justices, Bas de page 6, Editions thémis 1998

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

chercheurs canadiens en chimies, ..., avaient bénéficié des bourses Gilchrist pour se rendre aux Etats-Unis et en Europe. Il insiste que l'étude de Koizumi sur les premiers physiciens japonais révèle le même phénomène et ainsi le même cheminement qu'au Canada. Ainsi, l'un des premiers professeurs étrangers engagés par l'université de Tokyo - *par importation* -, le Britannique E. J. Ewing avait d'ailleurs étudié à Edimbourg sous la direction P. G. Tait, au même moment que J. G. MacGregor, qui allait devenir professeur de physique à Dalhousie en 1879. L'auteur souligne que, cette phase cruciale, dans l'histoire de la communauté scientifique nationale comme dans tout processus d'institutionnalisation, ne s'est pas réalisée sans heurt, marginalisation, voire exclusion. Il fait remarquer qu'il y a eu beaucoup de conflits, du sabotage, de la politisation, des trafics d'influences. L'auteur a montré que l'institutionnalisation peut donc avoir des effets non attendus et pervers. Ainsi, tout en suscitant une profonde transformation, l'institutionnalisation a par ailleurs provoqué une tension entre pédagogie et recherche, des conflits de générations, débats houleux entre enseignement et recherche, entre généraliste et spécialiste pour le contrôle de l'université.. Elle est davantage porteuse de significations, et comme dans l'approche de Weber, insiste sur la *routinisation des normes émergentes*, et sur le déploiement de la rationalité instrumentale comme fondement des relations sociales.

### *Instrumentation et résistances prédominantes*<sup>27</sup>

La perspective de la gouvernementalité eut un impact considérable en Angleterre, en Australie, puis en Amérique du nord. Elle a aussi ouvert de nouvelles perspectives en France dans l'étude de l'action publique. Michel Foucault refuse, en effet, d'aborder le pouvoir en termes d'idéologie et déplace la question sur les *pratiques* étatiques, les *actes* par lesquels s'opérationnalise ou non le gouvernement des sujets et des populations. Ce faisant, il s'attache aux instruments, aux procédures et aux rationalités politiques qui les sous-tendent. Enfin, l'émergence de formes concrètes de relations de pouvoir suppose de prendre aussi en compte les pratiques de résistance - sans lesquelles ce pouvoir ne serait pas pensable - et les technologies gouvernementales. Pour reprendre une terminologie plus contemporaine, on dira

<sup>27</sup> Pascale Laborier & Pierre Lascoumes, L'ACTION PUBLIQUE COMPRISE COMME GOUVERNEMENTALISATION DE L'ETAT : une contribution à l'ouvrage dirigé par Sylvain Mayet, Marie-Cécile Naves, Usages scientifiques de Michel Foucault dans les sciences sociales : autour du politique, Paris, L'Harmattan, à paraître 2004/ Michel FOUCAULT, « L'intellectuel et les pouvoirs » [1984], in Dits et Ecrits, op. cit., IV, 1994, p. 750-751, Critique sur laquelle il s'exprime par exemple dans des entretiens comme « Précisions sur le pouvoir. Réponses à certaines critiques », art. cit, Michel FOUCAULT, La volonté de savoir, Paris, Gallimard, 1976, p. 121-129

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

que pour Foucault les résistances participent de l'institutionnalisation des pouvoirs, cependant ne les légitiment pas. Elles contribuent simplement à en définir les frontières toujours mouvantes. *La résistance vient donc en premier, et elle reste supérieure à toutes les forces du processus de changement, avec une place centrale.* C'est en ce sens qu'il s'agit d'analyser, dans cette perspective, le développement d'un ensemble de dispositifs concrets, de pratiques par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir. Michel Foucault souligne ainsi l'importance des « *procédures techniques* », de « *l'instrumentation* » en tant qu'activité centrale dans « *l'art de gouverner* ». Max Weber, dans son analyse de la bureaucratie, a également souligné le rôle des instruments incarnant une rationalité légale formelle dans le développement des sociétés capitalistes. En sociologie des sciences [Michel Callon & Bruno Latour, 1988], le regard qui écrase les moments d'incertitude et n'envisage la création que comme une série d'étapes obligées allant de l'abstrait au concret, de l'idée à sa mise en œuvre, a été rejeté. Les traductions opérées par les instruments techniques constituent une mise en relation constante d'informations et d'acteurs, et sont soumises régulièrement à une réinterprétation.

### 3.2.5.- DESINSTITUTIONALISATION

#### *Fondements de la désinstitutionalisation*

Dans un article axé sur les ressources nécessaires pour une désinstitutionalisation<sup>28</sup>, les enquêtes menées auprès des médecins traitants d'un échantillon aléatoire de 300 des 831 patients de l'hôpital Louis-H Lafontaine, dans le but d'identifier les individus ayant un potentiel de sortie de l'hôpital, a révélé que, près de 29% de ceux-ci pourrait vivre dans des ressources hors de l'hôpital [Alain Lesage & Raymond Moissette, 1989]. Cette proportion est comparable aux proportions de 25% de «vie communautaire» fournies par l'étude basée sur la «grille New York»/ Levels of Care Survey en 1984. Toutefois, la présente étude précise concernant ces psychiatisés du *programme de longue durée*, que des lieux résidentiels fort supervisés de type foyers de groupe sont envisagés pour la grande majorité.

En se basant sur ces résultats, la Politique de santé mentale du Québec [MSSS, 1989] estimait que près du tiers (33%) à la moitié (50%) de la clientèle des hôpitaux psychiatriques pourraient vivre à l'extérieur du cadre hospitalier dans des *ressources résidentielles adaptées*. Ce mouvement de désinstitutionalisation des vingt cinq (25) dernières années a déplacé

---

<sup>28</sup> Alain Lesage & Raymond Moissette, 1989, Ressources résidentielles nécessaires pour la poursuite de la désinstitutionalisation, santé mentale au Québec 1989, n°2, Erudit

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

l'intérêt des chercheurs vers des dispositifs de soins psychiatriques communautaires. Les ressources mises à disposition étaient aussi différenciées et adaptées avec une planification de sortie et une catégorisation en appartements et seuls (4,1%), appartements supervisés (2,4%) et relocalisation avec supervision (17%).

Les réflexions de Yves Lecomte, [1988], faites dans le même sens<sup>29</sup> avaient défini la désinstitutionnalisation comme une politique d'humanisation des soins dispensés à des personnes souffrant de troubles mentaux chroniques. Elle consiste à les réintégrer dans leur collectivité ou à maintenir dans leur environnement naturel les autres qui n'avaient jamais été hospitalisés. Cette politique justifiée, de transfert ou de relocalisation, dans les communautés naturelles, est motivée par la disposition potentielle des gouvernements d'État et locaux à faire un meilleur diagnostic et une meilleure affectation des ressources. C'est aussi une série d'ajustements aux niveaux législatif, légal et fiscal.

### ***Insertion sociale et appauvrissement des jeunes***

Autour de la question, il existe une ambivalence d'un milieu institutionnel qui doit désinstitutionnaliser. Pour le jeune adulte psychiatisé, l'insertion sociale se pose en termes de qualité de vie: « *un passage à l'extérieur est-il possible dans un contexte d'appauvrissement imposé à la fois par la structure institutionnelle et par le système social ?* ». A cette question, le colloque de COSAME et du CSSSRMM tenu sur le thème « Ailleurs et autrement ... mais comment? », apporte une tentative de réponses, en proposant d'explorer des pistes d'interventions alternatives autres que le modèle institutionnel dominant. Pour les psychologues, [Mario Poirier, Ph.D & Jean G.], la question de l'insertion sociale dans le champ de la santé mentale, en termes de désinstitutionnalisation, n'est pas un rêve nouveau d'utopistes modernes. Cette question fait d'abord référence à l'échec de l'institutionnalisation, autant du modèle asilaire que du modèle psychiatrique [Blumberg, 1983; Fontaine & Rochette, 1986; Guay, 1987].

Un autre aspect de la question soulevé par Morin, 1986 ; Pirella, 1987 ; Poirier & Gagné, 1988, soulignant que « l'institutionnalisation, produit d'une société à l'égard d'une partie de ses membres marginaux, a eu à déposséder la personne de sa responsabilité et de sa possibilité de choix, générant ainsi une situation de dépendance extrême ». C'est un paradoxe inhérent à la

---

<sup>29</sup> Yves Lecomte 1988, Le processus de désinstitutionnalisation aux États-Unis (première partie) », Santé mentale au Québec, vol. 13, n° 1, 1988, p. 34-47.

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

pensée institutionnelle qui a contribué à *l'appauvrissement* des capacités d'adaptation des patients, et devant maintenant contribuer à détacher ces derniers de l'institution [Blumberg, 1983]. Un peu comme la farine raffinée et blanchie, « enrichie » à partir de vitamines et de fibres, la clientèle institutionnalisée, appauvrie par un système déresponsabilisant et prise complètement en charge, pour être ensuite expulsée « manu militari » sous la pression d'injonctions socio-économiques externes. Il ne faut pas alors s'étonner des difficultés à réinsérer ces personnes : « *il est donc difficile de libérer des canards domestiqués* ». Yves Lecomte, [1988], a le même avis sur ce changement d'orientation - désinstitutionnalisation - qui ouvre des jours sombres pour les malades mentaux chroniques psychiatisés. En effet, les fonds alloués par subvention globale en baisse du fait de la crise financière des années 80, provoquent une diminution des services offerts aux patients.

## **IV.- PRESENTATION DES RESULTATS DES TRAVAUX**

### **4.1.- APERCU D'ORDRE GENERAL SUR LA DECENTRALISATION ET SUR LA COMMUNE**

#### **4.1.1.- GENEALOGIE DU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION AU BENIN**

Comme procédure politique et administrative, la question de la décentralisation est inscrite dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990, sanctionnant la transition démocratique, suite à la période de dix-sept années de régime militaro-marxiste. Elle a été confirmée par les états généraux de l'administration territoriale de 1993 lesquels en ont tracées les grandes lignes et les options. Cependant, elle a tardé à se mettre en place puisque les textes de lois devant l'organiser - portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, - ont eu du mal à être adoptés par l'Assemblée Nationale et par la Cour Constitutionnelle. Les deux tours, des élections municipales pour la première mandature, ont eu lieu en Décembre 2002 et Janvier 2003.

C'est avec l'amorce de la démocratisation du pays que s'est imposée la nécessité de décentraliser l'administration du pays. Les différents régimes politiques qui se sont succédé à la tête de l'Etat, n'ont pas pu mettre en œuvre la décentralisation, mais ont reculé devant les enjeux qu'elle représente, les influences et rapports de forces entre partis politiques. L'orientation marxiste-léniniste qui a marqué le système politique béninois était basée sur le «centralisme démocratique », idéologie qui fut perçue au Bénin comme devant simplement assurer l'encadrement politique des populations à travers la diffusion des idéaux du parti unique.

Certes, la loi n°81-009 du 10 octobre 1981 avait organisé une décentralisation à deux niveaux que sont la province, le district. Assez curieusement, la commune collectivité de base ne constituait pas une collectivité locale avec personnalité juridique. Quoi qu'il en soit, les trois niveaux d'administration étaient dirigés d'une part par des conseils de la révolution élus et d'autre part par des exécutifs (Préfets, Chefs et maires) nommés par le gouvernement. Dans un cas comme dans l'autre, la gestion des collectivités locales était étroitement contrôlée par les instances du parti unique. C'est pour rompre avec cette tradition que «les forces vives de la nation », réunies en «conférence nationale » ont adopté le principe d'une décentralisation administrative et territoriale comme système d'administration territoriale au Bénin. A cette conférence ont pris part, entre autres, les acteurs locaux représentés par les associations de

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

développement, les administrateurs territoriaux, les notabilités, les ministres de cultes, Etc. Ainsi, la nouvelle constitution du 11 décembre 1990 consacre « le principe de la libre administration des collectivités locales, lesquelles s'administrent par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». Au Bénin, la décentralisation fait partie intégrante du processus de démocratisation engagée en 1990. L'enjeu principal se trouve dans un premier temps, dans la gestion politique du passage d'un système du tout Etat, à un système de partage de pouvoir et de ressources entre l'Etat et d'autres acteurs publics, notamment les collectivités locales. Il se trouve d'autre part dans la gestion administrative et financière du passage d'un système sans collectivités locales à un système à 77 communes. Le processus est basé sur cinq lois que sont (i) la loi n° 97-028 portant orientation de l'organisation de l'administration territoriale, (ii) la loi n° 97-029 portant organisation des communes, (iii) la loi n° 98-005 portant organisation des communes à statut particulier - trois premières grandes villes du pays que sont Cotonou, Porto-Novo et Parakou, (iv) la loi n° 98-006 portant régime électoral communal et municipal et (v) la loi n° 98-007 portant régime financier des communes. Par ailleurs, un nouveau découpage territorial a été récemment adopté par l'Assemblée Nationale. Elle prévoit une scission des six départements initiaux en douze, l'érection de soixante dix-sept (77) communes, dont celles à statut spécial, des arrondissements, quartiers et villages. *Au rang de ces soixante dix-sept (77) communes, la commune d'Athiémé, dans le département du Mono-Couffo, au sud-ouest du pays, est le cadre empirique de la présente recherche.*

Ainsi, comme nous le constatons, les récentes lois sur la décentralisation au Bénin ne représentent pas la première expérience du pays en la matière. Pour rappel donc, depuis l'époque de la colonisation une amorce de décentralisation avait été esquissée. Après les indépendances en 1961, une nouvelle loi créa également des collectivités territoriales autonomes appelées communes mais celles-ci restèrent des circonscriptions administratives dirigées par un représentant du pouvoir. L'orientation marxiste-léniniste adoptée en 1975 se traduisait par une profonde réforme de l'administration aux relents décentralisateurs. Mais, malgré la vulgarisation de la loi<sup>30</sup> instituant une double autorité administrative et financière, le transfert des pouvoirs au bénéfice des conseils élus ne fut jamais effectif.

<sup>30</sup> Source : Pierre-Yves Le Meur Anthropologue,  
[www.fasopo.org/reasopo/jr/memoire\\_m2\\_metodjo.pdf](http://www.fasopo.org/reasopo/jr/memoire_m2_metodjo.pdf) fichier Pdf

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

En somme, les principes définis lors des états généraux de l'administration territoriale ont tracé un nouveau cadre et ont dépeint l'esprit de la décentralisation au Bénin. Ces principes ont été complétés par les cinq (05) lois précitées dont le contenu est synthétisé en neuf (09) principes de base que sont:

- ∅ 1.- Couplage de la décentralisation avec une déconcentration, avec un seul niveau de décentralisation qu'est la commune et un seul niveau de déconcentration, le département. Ainsi, les soixante dix-sept (77) communes sont réparties dans douze (12) départements;
- ∅ 2.- Administration libre des collectivités décentralisées par des conseils élus au suffrage universel direct;
- ∅ 3.- Création des communes de droit commun et des communes à statut particulier que sont les trois principales villes ; Cotonou, Porto-Novo et Parakou;
- ∅ 4.- Attribution aux collectivités locales de compétences propres et de compétences qui leur sont déléguées par l'Etat;
- ∅ 5.- Organisation de l'autonomie budgétaire des communes;
- ∅ 6.- Instauration de tutelle administrative sur les communes par les services déconcentrés de l'administration centrale;
- ∅ 7.- Obligation pour l'Etat de soutenir les collectivités locales en ressources humaines, financières et matérielles;
- ∅ 8.- Organisation de la solidarité intercommunale;
- ∅ 9. Mobilisation de ressources locales par les communes, qui peuvent établir une coopération décentralisée avec des partenaires nationaux ou étrangers<sup>31</sup>.

Les objectifs visés par la décentralisation pour la promotion de la démocratie à la base sont:

- Participation des citoyens à la gestion des affaires publiques au niveau local;
- Prise en charge par les populations de leurs responsabilités en matière de gouvernance;
- Mise en valeur du potentiel de chaque localité en vue de son développement<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> [PNUD, 2001 : 28].

<sup>32</sup> [PNUD, 2001 : 38]

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

#### 4.1.2.- PRESENTATION DE LA COMMUNE D'ATHIEME



#### *Institution et localisation géographique*

La commune d'Athiémé a été instituée selon le long processus décrit dans le paragraphe précédent et organisée essentiellement au regard des lois précitées. Elle est située à environ 5 km de la ville de Lokossa - pour accès par l'axe Lokossa, Athiémé, Cotonou - et à 104 km

de la ville de Cotonou. Elle couvre une superficie de 238 km<sup>2</sup> soit 14,83 % du département du Mono. Elle est limitée au Nord par la Commune de Lokossa, au Sud par la Commune de Grand-Popo, à l'Est par la Commune de Houéyogbé et à l'Ouest par la République Togolaise avec laquelle, elle partage une frontière naturelle qui est le fleuve Mono.

#### *Milieu physique*

Le relief est monotone à plat, érodé par endroits. Il est marqué par de nombreuses dépressions et des bancs (cordons) de sables et de grès. Ces dépressions constituent des bassins versants ou des vallées des cours d'eau. Elles sont abritées par des mares, marécages et bas-fonds. Les sols sont argileux, argileux hydromorphes noir, sablo-argileux ou argilo sableux très propices à la pluculture. Ils s'engorgent d'eaux de saison et sont inondés pour la plupart par les eaux de crue. Ils sont très riches et favorables aux cultures de contre saison et de décrue.

Le fleuve Mono représente le principal cours d'eau muni d'une large vallée et de bassins versants qui irrigue la quasi totalité des villages de la Commune. Il est complété par le fleuve Sazué et les lacs Toho, Godogba et Djèto. Ces derniers sont également munis de bassins versants. Le climat de la commune est de type subéquatorial avec une pluviométrie variant entre 483 et 1339 mm. On distingue deux saisons pluvieuses alternées par deux saisons sèches.

La végétation dense originelle a presque disparu et a fait place à des plantations de palmiers à huile et d'arbustes. Cependant il existe par endroit quelques reliques de forêts faites de teck, de caïlcedrat, d'eucalyptus, etc. Certaines essences forestières telles qu'iroko, sambas, fromager, pommier, acacia se font de plus en plus rares dans la commune.

### *Cadre humain*

Selon les résultats du dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat [RGPH3-2002], la population de la commune d'Athiémé est estimée à 39 481 habitants dont 19 209 de sexe masculin (48,65%) et 20 272 de sexe féminin (51,35%). Elle contribue pour 11% à l'effectif du département du Mono estimé à 360 037 habitants. Le taux d'accroissement annuel inter censitaire 1992-2002 de la commune est de 1,81 %. Ce taux est le plus faible au sein du département du Mono dont le taux d'accroissement moyen est de 2,5 % pour un taux national moyen de 3,25 %. La densité de la population de la commune d'Athiémé est passée de 138,6 hab./Km<sup>2</sup> en 1992 à 165,9 hab./ Km<sup>2</sup> en 2002 pour une moyenne départementale de 224,3 hab./ Km<sup>2</sup> et une moyenne nationale de 59 hab./ Km<sup>2</sup>.

La répartition par sexe et par âge de la population se présente comme suit :

- la population de moins de 15 ans est de 48,2 % contre 47,1 % au niveau du département du Mono et 46,8 % au niveau national ;
- la population active (15 ans-59 ans) est de 44,7 % contre 45,4 % au niveau départemental et 47,7 % au niveau national.
- Avec une population de 60 ans et plus de 7,1 %, la commune d'Athiémé totalise une population théoriquement inactive de 55,3 %.

Le peuplement de la commune d'Athiémé reste dominé par deux groupes ethniques majoritaires : Kotafon (60 %) et Adja talla (30 %). Ce peuplement s'est fait de façon progressive dans le temps et l'espace à travers des courants migratoires. On y trouve d'autres groupes ethniques minoritaires tels les Ouatchi (5 %), les Mina, les Pédah, les Sahouè, les Haoussa et les Yoruba.

Quatre religions sont pratiquées par les populations de la commune d'Athiémé. La religion traditionnelle du vodoun est très prégnante avec 60 % d'adeptes. Le protestantisme et les nouvelles religions chrétiennes -Assemblée de Dieu, Témoins de Jéhovah, Pentecôtisme, Etc. - occupent la deuxième place avec 20 % de fidèles. Le catholicisme vient en troisième place avec 15 % d'âmes. L'islam et les autres religions occupent la dernière place avec 5 % de fidèles.

### *Organisation administrative*

La commune d'Athiémé compte 05 arrondissements qui sont subdivisés en 47 villages et quartiers de ville. L'administration locale comporte trois niveaux que sont la mairie, l'arrondissement, le village ou quartier de ville. La commune d'Athiémé est administrée par un Conseil Communal de onze (11) membres ayant à sa tête le Maire. L'arrondissement est administré par un Chef d'arrondissement assisté des chefs de village ou quartier de ville et le village par un chef de village assisté de conseillers. L'administration communale est appuyée dans ses missions par les services déconcentrés de l'Etat.

## **4.2.- RESULTATS OBTENUS PAR PROPOSITION, ANALYSE ET DISCUSSIONS**

Lesdits résultats sont présentés dans cette rubrique proposition par proposition.

### **4.2.1.- PRESENTATION DES RESULTATS LIES A LA PROPOSITION 1**

*Rappel de la proposition 1 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, l'usage d'une combinaison d'outils, par la structure de gestion, pour aligner l'organisation par rapport à son environnement, suscite de faibles niveaux d'ajustements*

#### **4.2.1.1.- Annonce de la décentralisation et perceptions des acteurs de la commune**

Une étude exploratoire et rétrospective par rapport à la mise en œuvre de la décentralisation a permis de comprendre la perception des différents acteurs, leurs sentiments et réactions au moment de l'annonce de l'avènement de ladite décentralisation. Il a donc été découvert que la plupart des enquêtés dans la commune et dans l'administration communale étaient à l'époque sans une idée claire sur le phénomène. Les personnes rencontrées en général et les agents en particulier, avaient éprouvé une peur et une crainte pour la disponibilité des moyens en vue du bon fonctionnement et du développement de la future *entité en perspective*. La crainte portait également sur la probabilité d'un licenciement, corollaire direct d'un déficit hypothétique en moyens de fonctionnement. Il serait important de souligner que c'était aussi une crainte face au lendemain inconnu, face au changement inconnu à venir, à la gestion future et à la conduite des affaires par des personnes jusque-là inconnues. Les présents témoignages sont également ceux de hautes personnalités administratives ou politiques, au poste à l'époque, ou résidant dans la commune ou encore ayant capitalisé lesdites informations pour leur curiosité personnelle. On peut citer entre autres le Chef service Affaires Générales (C/ASG), Chef

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Service Affaires Financières (C/SAF) et le Premier Adjoint au Maire. Certains étaient perplexes, dubitatifs, curieux, attentistes et pressés de comprendre ce que sera cette décentralisation. Durant la phase de transition, les sentiments d'inquiétude et de stress étaient également présents et nourris par les possibilités de survenance de nouvelles tâches dans les cahiers des charges à venir, lesquelles mettraient à nu l'incapacité des agents à les assumer.

Mentionnons que la formation à la préfecture de Lokossa sur des généralités liées à la décentralisation, avait quelque peu atténué ces sentiments. Cependant, si les personnes rencontrées avaient parallèlement quelques sentiments de joie et d'espoir, ces sentiments étaient sporadiquement étouffés par l'inquiétude, l'embarras, Etc. Les quelques moments d'espoir venaient de l'idée que le premier responsable de la commune sera un fils de la localité et que par ailleurs, la commune sera dirigée par une équipe, un ensemble des fils de la région et non plus, par une seule personne, souvent un étranger.

#### **4.2.1.2.- Modes, instruments de gestion et comportements des élus de la première mandature**

Selon les répondants, le mandat était abordé par les élus sans aucun outil ou matériel technique de gestion. Ils n'avaient non plus les moyens financiers puisque, les compétences n'étaient même pas transmises et ils étaient sans connaissances réelles sur ce qu'est la décentralisation. Selon le Secrétaire Général de la commune, les premiers élus ont pendant un bon moment confondu la notion de la décentralisation avec celle du commandement à la base. Mais avec les formations organisées par les PTF sur les outils de planification (PDC, SDAT), de communication et de mobilisation des financements, ils ont compris les meilleurs comportements à adopter et ont révisé leur mode de gestion. Pour palier à cette incohérence dans le mode de gestion, et surtout au déficit général d'information, de connaissances, d'outils techniques, de compétences administratives, Etc., ils sollicitaient plus fréquemment les agents en poste depuis l'ancienne administration, pour les aider. L'assistance que ces derniers leur portaient, dépendait de leurs doléances exprimées.

De nouveaux outils avaient été affectés grâce aux partenaires au développement et avaient orienté des formations au profit des élus et agents communaux, sur des notions liées à la décentralisation. Ces outils sont notamment le Plan de communication, le Plan de Développement Communal et les outils de mobilisation des ressources financières internes à la commune. L'outil informatique a été affecté aux services comme l'Etat-civil, Affaires Générales et au Secrétariat Général. Avec les formations, les nouveaux élus mais aussi les

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

agents se sont rapidement familiarisés avec les lois sur la décentralisation. Les enquêtés pensent que les agents se sont appropriés des nouveaux principes<sup>33</sup> après un temps de curiosité, et qu'ils ont essayé de se conformer tant bien que mal au nouvel environnement, en vue d'aider les élus à avancer dans leur mission de développement local et d'autonomisation.

#### 4.2.1.3.- Structure et Processus de mise en œuvre du PDC

La structure mise en place pour l'animation du Plan de Développement Communal (PDC) encore appelé Plan de Développement Economique et Social (PDES) est un Cadre de Concertation (CC) animé par le Service du Développement Local et de la Planification (SDLP). Le SDLP anime la vie du CC pour la conduite des opérations du PDC, en l'occurrence l'élaboration des différentes tranches de planification semestrielle avec l'appui des consultants de DCAM Bethesda de Cotonou. Ce CC est composé des services déconcentrés ou locaux de l'Etat, des Associations de Développement, des élus locaux notamment les Chefs d'arrondissement, les opérateurs économiques, des confessions religieuses, les notabilités, les autres membres de la Société civile, des consultants et PTF qui apportent l'appui technique et/ ou financier, les autres de la Mairie.

Le CC est composé de quarantaine de membres désignés, chacun par sa structure de base, et pris en compte par un arrêté communal qui le nomme comme membre dudit cadre de concertation. Cet organe a contribué à animer l'élaboration et la mise en œuvre des tranches semestrielles du PDC. Si la désignation des membres au CC et son animation ont été participatives, nous devons cependant souligner, que vers la fin de la quatrième année, sur les cinq (05) années de mise en œuvre, la participation des membres a faibli. Le CC en tant que dispositif, fait partie des mécanismes de gestion mis en place par les élus dans le but d'une bonne administration de la commune. Le schéma ci-après nous en donne la configuration.

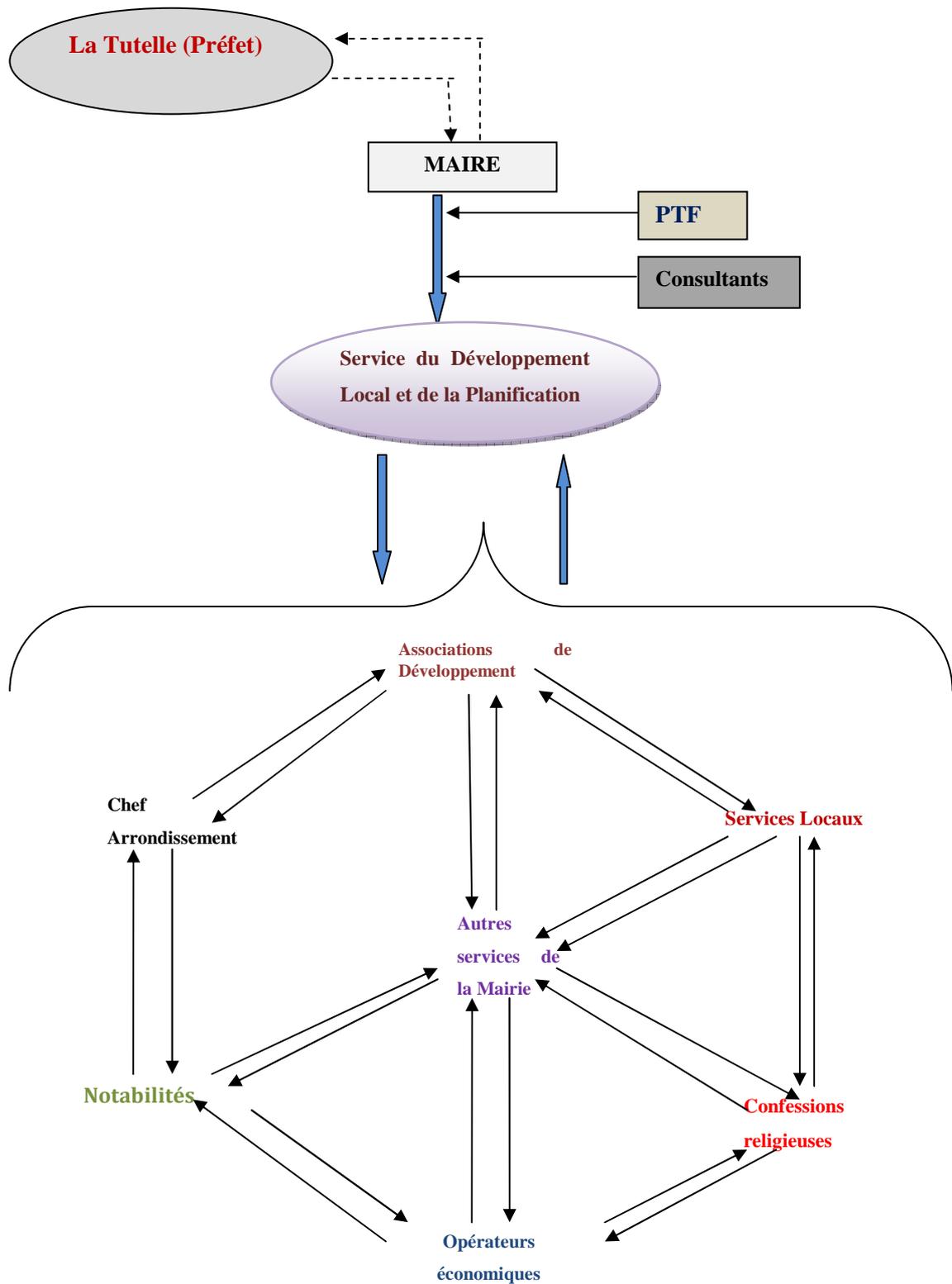
---

<sup>33</sup> Confer 4.1.1.- du présent document - Généalogie du processus de la décentralisation au Bénin

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

### Illustration n°1 : Cadre de Concertation d'Athiémé

Source : Résultats de nos recherches-Illustration personnelle



Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Le processus d'élaboration du PDC de la commune d'Athiémé a connu cinq (05) grandes phases qui sont la phase préparatoire, la phase du diagnostic participatif, la phase de définition de la vision, orientations, objectifs et stratégies de la commune, la phase de programmation et celle de la validation-mise en œuvre. En effet, nous avons :

- ✓ Phase préparatoire : elle a été consacrée essentiellement à la formation des agents planificateurs locaux et à la diffusion de l'information pour la sensibilisation des populations à la base;
- ✓ Phase de diagnostic : elle a consisté dans un premier temps en une enquête participative au niveau village, laquelle a permis de recueillir des informations sur chaque village. Deuxièmement un atelier de diagnostic a été organisé au niveau de chaque arrondissement - plus en haut donc - pour cerner la problématique de développement de chaque arrondissement, puis troisièmement une collecte des données auprès des structures administratives. Les données de ce troisième niveau sont relatives à l'économie, à l'histoire, à la démographie, la fiscalité, l'environnemental, Etc.
- ✓ Phase de l'orientation : l'orientation a été faite au niveau central, à travers des réunions à la Mairie avec la participation physique des délégations de chaque village de la commune. C'était une occasion de restitution, de validation provisoire des grandes lignes de problèmes sectoriels et locaux, avant la discussion autour des orientations, visions et objectifs en vue de la fixation d'une vision globale engageant toute la commune.
- ✓ Phase de la programmation : elle est faite en un atelier qui a permis d'identifier les actions à mener et les stratégies de leurs réalisations et s'est achevée par une analyse sommaire de la faisabilité des activités ;
- ✓ Phase de validation-mise en œuvre : au cours de cette dernière phase faite de plusieurs réunions, le travail fait par les consultants - élaboration du document complet contenant problèmes, orientations, objectifs, stratégie, conditions de succès, budget, planning, Etc., - a été validé par les populations. C'était en même temps une opportunité pour le lancement du PDC, sa mise en exécution technique avant son autorisation politique par le Conseil Communal.

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Concernant cette dernière phase, nous pourrions distinguer deux (02) sous-étapes que sont (i) des sessions de recyclage et (ii) l'exécution. Les formations préliminaires et sessions de recyclage ont pour but de renforcer les capacités techniques d'un ensemble d'acteurs ignorant presque tout de la décentralisation, et ont pour objectifs spécifiques entre autres :

- Appréhender les outils de collecte des données ;
- Se familiariser avec les techniques d'élaboration de micro-projets ;
- S'habituer aux réalités d'un mécanisme de suivi-évaluation de mise en œuvre.

Un entretien avec le Secrétaire Général et une consultation des vieilles listes de présence au niveau de l'administration communale ont mis en évidence que l'effectif des membres du cadre de concertation diminuait progressivement au fil des mois. La deuxième sous-étape de la mise en œuvre est l'exécution. Elle sous-entend l'exécution des divers programmes et projets du PDC. Cette exécution passe par d'autres formations spécifiques, par des études de faisabilité, de sols, par des attributions de marchés par appels d'offres élargis ou restreints, par le contrôle du service technique, etc. La mise en exécution a également exigé pour des raisons d'efficacité, le recrutement d'un certain nombre de cadres, prévu par le PDC lui-même et le suivi des actions.

***Illustration n°2 : Schéma du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PDC***



*Source : Résultats de nos recherches-Illustration personnelle*

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

#### 4.2.1.4.- Procédure de recrutement

Comme nous l'avons dit plus haut, la mise en œuvre du PDC dans la commune d'Athiéme a nécessité le recrutement de certains profils d'agents. Le tableau ci-après nous renseigne sur les caractéristiques essentielles des agents recrutés.

***Tableau n°IV : Recrutement des agents pour le PDC, première génération***

Postes	Effectif	Sommaire du cahier des charges	Date du recrutement
Chef Service de Développement Local et de la Planification	01	Assurer la mise en œuvre et le suivi évaluation du PDC	Février 2006
Chef Service Technique	01	Elaborer les plans, dessins et suivre la mise en exécution des divers ouvrages en construction	2008
Régisseur des impôts	01	Améliorer le niveau de la mobilisation des ressources propres	2008

*Source : Résultats de nos recherches*

En général, pour la plupart des postes à pourvoir, le recrutement n'a pas été difficile, car les profils étaient clairs et sans équivoque. Cependant, suite à la triangulation des données avec d'autres sources, nous pourrions dire que le recrutement n'a pas été aussi facile que le SG - en même temps Chef Service Développement Local et Planification - le déclarait. En effet, dans une entrevue avec ce dernier, il a été mis en évidence et accepté qu'il y avait un long débat sur le salaire lié à son poste et que plusieurs conseillers le trouvaient exorbitant. La commune a signé des contrats de consulting avec des consultants, qui l'accompagnaient dans la mise en œuvre comme le montre le tableau ci-après :

***Tableau n° V : Extrait du consulting durant la mise en œuvre***

Consultant	Effectif	Sommaire du cahier des charges	Date du recrutement
DCAM BETHESDA	01	Assistance, Mise en œuvre et suivi des tranches semestrielles du PDC	2005
BENIN TOPO FONCIER	01	Elaboration du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire	2006
AFRIQUE CONSEIL	01	Elaborer le Document sur le potentiel fiscal de la commune	2006
Autres	-	Divers domaines	2007-2010

*Source : Résultats de nos recherches*

**4.2.1.5.- Mise en œuvre du logiciel GBCo**

Le logiciel de nom de Gestion des Budgets et Comptabilité dans les Communes (GBCo) a été installé en début de l'année 2010 et a pour rôle d'émettre les titres de recettes après recouvrement des ressources propres. Il facilite l'élaboration du budget et sert de raccourci pour l'obtention des comptes administratifs. L'objectif est de disposer en fin d'année des informations fiables liées aux recettes et dépenses. Cela permet également d'émettre les mandats pour les dépenses.

Les agents concernés par la mise en place et l'utilisation de cet outil sont le CSAF, son assistante et le régisseur des dépenses, recruté en 2008. Les 100% des trois (03) agents bénéficiaires de la mise en place de l'outil se sont déclarés satisfaits de ses performances induites. Par ailleurs, plusieurs autres communes ont été décriées par les PTF - dont Houéyogbé, Bopa, ... - pour n'avoir pas mis convenablement en application le GBCo. Les performances induites par le GBCo et constatées par les évaluateurs dûment mandatés, sont confinées dans le tableau suivant :

***Tableau n°VI : Performance avant et après la mise en place du GBCo***

Objet de performance	Performance	
	Avant	Après
Dépenses et recettes	Lenteur : avec une vitesse de 10 mn pour émission d'un (01) mandat de dépenses avec répercussions sur l'élaboration du budget	Rapidité dans l': -enregistrement des recettes et des dépenses -établissement des comptes administratifs -élaboration du budget Avec notamment une vitesse de 10mn pour 5 mandats

*Source : Résultats de nos recherches*

Cependant le logiciel GBCo a un inconvénient majeur et contraignant ; elle demande une forte concentration et fait perdre beaucoup en cas de la moindre erreur. Eu égard à la grande satisfaction des 100% des agents bénéficiaires directs et des élus responsables de la commune, nous avons représenté le processus de mise en place et d'utilisation du GBCo à travers le schéma suivant qui symbolise le succès du logiciel et sa montée en flèche.

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

**Illustration n° 3 : Processus d'installation et de mise en pratique du GBCo dans la commune d'Athiémé**



*Source : Interprétation personnelle-Résultats de nos recherches*

#### 4.2.1.6.- Institutionnalisation d'un dispositif de mobilisation des ressources endogènes

La mairie a institué de nouvelles taxes dont la première est la redevance versée par les fermiers tandis que seconde est prélevée sur les affiches et panneaux publicitaires. La communauté des villages qui bénéficient des adductions d'eau, et également les populations qui organisent la vente de l'eau, de même que les petits opérateurs économiques qui ont installé des panneaux publicitaires, sont assujettis aux dites taxes. Mises à part ces taxes de moindre importance, des impôts et autres taxes de plus grande valeur sont perçus par la commune et sont de plusieurs ordres. Les investigations ont permis de dénombrer entre autres, les (i) Fonciers Bâti et non Bâti (ii) Taxes sur Transit de Marchandises et les (iii) Patentes et Licences. Dans le but de mettre en œuvre un dispositif complet et efficace, l'administration communale a procédé - comme nous l'avons vu plus haut - au recrutement en 2008, d'un régisseur, technicien de formation de base, en renforcement des capacités techniques et mobilisatrices du Service des Affaires Financières.

Une procédure de gestion oriente les opérations de recouvrement. En effet, le Service des Affaires Financières délivre des valeurs inactives propres en direction des opérateurs taxables pour leur faciliter la prise de conscience du montant dû, de l'échéance de paiement, Etc. En conséquence, les mieux organisés et les gens de bonne foi, - selon l'entretien avec le régisseur et le C/SAF - passent délibérément à la caisse les jours qui suivent, pour s'acquitter de leurs

---

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

devoirs civiques. Cependant, une bonne partie de ces acteurs ne réagissent conformément aux exigences des valeurs inactives à eux délivrées. Le service organise alors avec l'implication des élus et des services déconcentrés tels la gendarmerie, des sessions foraines de saisies en vue de recouvrer les redevances en souffrances.

D'autres mesures d'assainissement ont accompagné ledit recrutement. Il s'agit de la mutation par redéploiement des agents de terrain qui devraient assister le régisseur dans la collecte des redevances. Cette dernière mesure a permis de déceler que les agents précédemment au poste ne rendaient pas compte de l'intégralité de leur activité de recouvrement. Ils en gardaient une bonne partie de par devers eux. Les nouveaux assistants au poste ont donc permis à l'institution communale d'accroître et soudainement ses recettes locales. Toujours dans le but de dynamiser la collecte des redevances, un logiciel approprié a été installé au profit du Service des Affaires Financières.

Ces impôts énumérés plus hauts sont confinés dans le tableau de la page suivante :

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

**Tableau n°VII : Quelques principaux impôts recouvrés sur les cinq (05) années**

Impôts	Montant										Total		
	2006		2007		2008		2009		2010		Prév•	Réalisa•	Taux
	Prév•	Réalisa•											
Fonciers Bâti et non Bâti	1 000 000	1 258 848	1 258 848	3 416 773	1 450 000	2 995 648	3 000 000	3 543 002	4 000 000	3 384 947	10 708 848	14 599 218	136,33%
Taxes sur Transit de Marchandises	1 850 000	2 286 700	2 300 000	1 859 200	2 300 000	3 099 800	7 000 000	4 728 700	6 000 000	3 314 125	19 450 000	15 288 525	79,60%
Patentes et Licences	1 200 000	2 242 622	1 100 000	9 900 035	2 000 000	5 271 255	6 900 000	4 136 983	6 000 000	5 131 000	17 200 000	26 681 895	155,13%

Source : Résultats de nos recherches<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Sur la base des statistiques du service SAF de la commune d'Athiémé

Urbain T. LONTCHEDJI, (229) 95 84 03 54/ 98 07 17 93, Email: theobenilontch@yahoo.fr

Une observation critique du tableau ci-dessus met en exergue que les réalisations dans le cas des *Fonciers Bâtis et Non Bâtis* par exemple, sur les cinq (05) années du premier mandat, sont nettement supérieures aux prévisions avec un taux de 136,33% de réalisation. Cette situation dans un premier temps pourrait s'expliquer par l'installation du logiciel GBCo, son utilisation en conséquence par les agents du service concerné, et par la capacité technique et managériale de ces agents. Dans un deuxième temps, Cependant il serait peut-être pertinent de jeter un autre regard sur une des étapes du mécanisme de gestion des impôts et taxes, à savoir l'étape de prévision qui nous semble-t il a été sous-estimée par les gestionnaires de l'activité. La même remarque est utile pour les Patentes et Licences qui ont affiché sur les cinq (05) ans une réalisation excédentaire de 155,13%. De toutes manières, ces taux de réalisation excédentaires donnent l'illusion que la commune se porterait bien et dans les limites de l'auto suffisance. Si les présentes données statistiques obtenues ne sont pas suffisamment exhaustives pour nous permettre d'apprécier la capacité interne de la commune à auto financer la globalité de ses charges de fonctionnement, nous savons au moins des interviews réalisées que les ressources internes n'arrivent pas à financer les investissements dans les limites des 20% prescrites par la loi sur la décentralisation. Pour faire face à ce déficit en mobilisation des ressources internes, les autorités de la commune ont entrepris quelques actions à allure prospective au rang desquelles nous pouvons citer :

- Construction en cours, de la route AWAKOU-DEVEME-KPINNOU, aménagée dans le but d'exploiter les années à venir, les sablières et carrières potentielles de la commune, situées, pour la plupart dans cette zone ;
- Subvention des paysans pour l'acquisition des plantules de palmiers à huile, en vue de percevoir sur les plantations en cours d'installation dans la basse vallée du fleuve Mono, des impôts et taxes dans un avenir relativement de long terme.

#### **4.2.1.7.- Gestion du mécanisme de mobilisation des ressources externes de la commune**

La gestion de la capacité de mobilisation du financement des ressources exogènes est faite par ce même service c'est- à- dire le Service des Affaires Financières. La différence dans ce cadre, en référence au dispositif de mobilisation des ressources endogènes, l'implication des responsables de la commune au plus haut niveau politique - le Maire en premier chef - et de la hiérarchie administrative - le Secrétaire Général - dans les négociations avec les PTF, personnalités et organismes de grande renommée, domiciliant en dehors de la commune. Ces PTF accordent à travers des protocoles leurs financements pour (i) la tenue de sessions de

formation telles que celles qui ont précédé la mise en place du logiciel GBCo au profit du Service des Affaires Financières, (ii) la réalisation d'études diverses comme les études préalables à l'élaboration du PDC ou du SDAT de la commune, (iii) la construction d'un certain nombre d'infrastructures telles routes, pistes rurales, autres pôles de développement socio-économiques ou sanitaires.

Les instruments financiers détenus par les PTF en faveur des communes sont par exemple le



Photo 1 : Adduction d'Eau Villageoise à Adohoun

Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), le Programme Pluriannuel d'Eau et d'Assainissement (PPEA), le Programme d'Appui à la mise en œuvre du PDC (PA PDC), Etc. Concernant le FADeC, on distingue le FADeC affecté et le FADeC non affecté. Il est non affecté lorsqu'une fois la dotation est fixée et/ ou faite par son comité exécutif

dénommé Comité National pour les Finances Locales (CoNaFiL), la commune est libre de choisir la destination physique et l'usage des fonds. C'est ainsi que la commune d'Athiémé a délibérément choisi de construire un château dans l'arrondissement d'Adohoun, et une piste rurale qui rallie le village d'Agniwouédji à Athiémé. Le FADeC est non affecté lorsque la dotation du CoNaFiL passe par un ministère sectoriel par exemple le Ministère de la Santé avec une destination préfixée et non modifiable telle la construction d'un pavillon d'infirmerie ou l'acquisition de matériel et équipement d'intervention chirurgicale.

Il serait important de souligner que le FaDeC est un creuset de canalisation et de coordination des fonds en provenance des PTF venant d'horizons divers et de l'Etat. Quant aux PPEA et le PA PDC, ils sont d'origine étrangère. Les fonds reçus par la commune sur divers instruments financiers durant la période des cinq (05) ans sont synthétisés dans le tableau suivant :

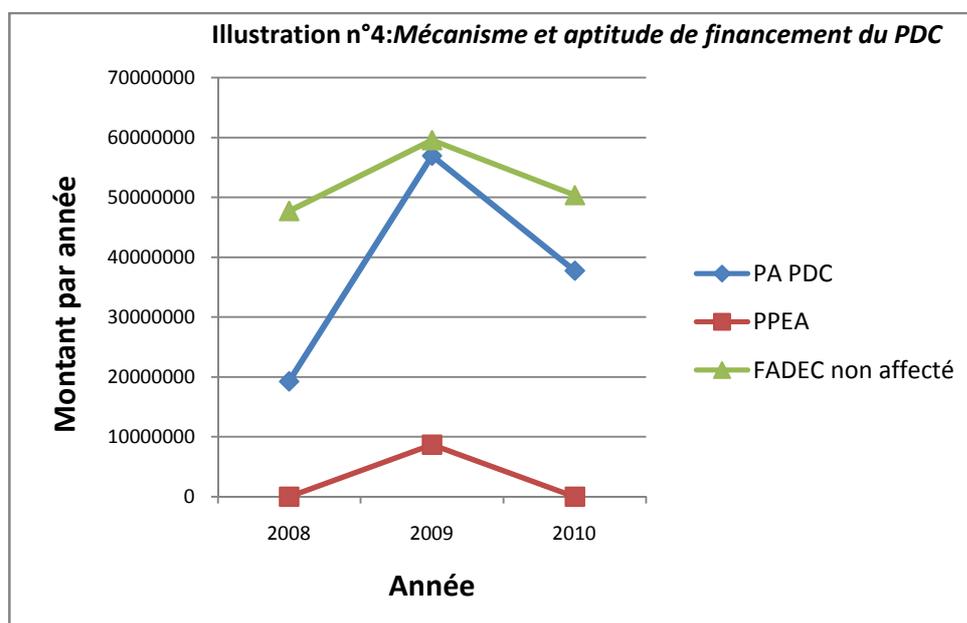


Photo 2 : Piste rurale Agniwédji, Athiémé

**Tableau n° VIII : Fonds reçus par la commune sur divers instruments financiers**

Instrument financier	Montant						Total		Taux (%)
	2008		2009		2010		Reçu	Consom	
	Reçu	Consom	Reçu	Consom	Reçu	Consom			
FADeC affecté	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA PDC	19 281 774	19 281 774	56 914 783	56 914 783	37 745 714	37 745 714	113 942 271	113 942 271	100%
PPEA	-	-	10 000 000	8 683 955	-	-	10 000 000	8 683 955	87%
FADeC non affecté	47 726 173	47 726 173	65 519 177	59 532 232	50 368 800	50 368 800	163 614 150	157 627 205	96%

Source : Résultats de nos recherches<sup>35</sup>



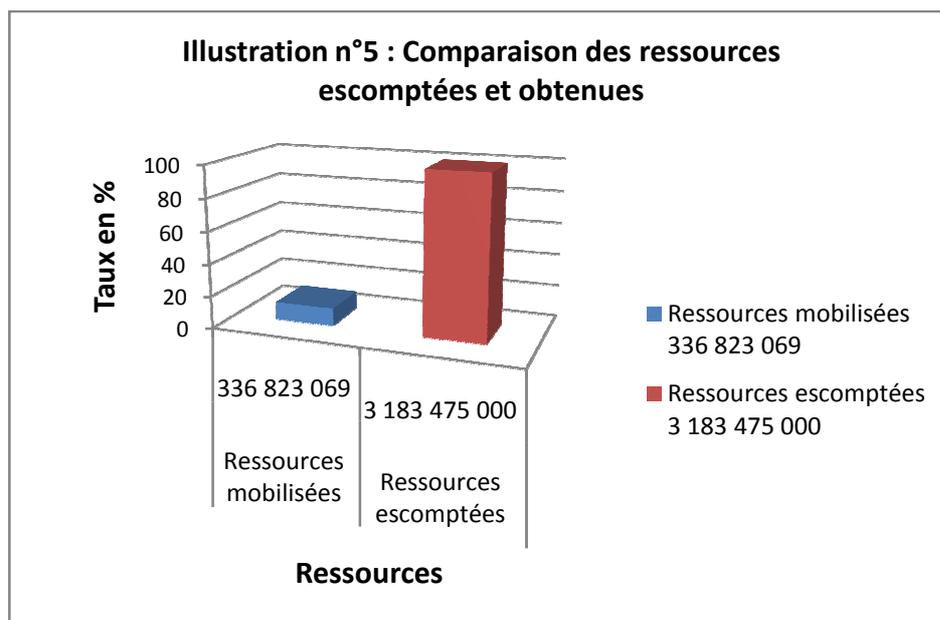
Source : Résultats de nos recherches-Illustration personnelle

Comme le montre le graphique ci-dessus, les instruments financiers ont affiché une allure en dents de scie, avec une croissance sur une première partie de la période. Le financement reçu des sources internes et externes réunies sur les cinq (05) années, est d'un montant global proche de trois cent trente six millions huit cent vingt trois mille soixante neuf francs (336 823 069 F) CFA. En référence aux enjeux de développement inscrits au Plan de Développement Communal - d'un montant financier de trois milliards cent quatre-vingt trois millions quatre cent soixante quinze mille francs (3 183 475 000 F) CFA, ce financement réellement mobilisé demeure vraiment faible, soit 11% des fonds escomptés.

Les 100% des trois (03) agents questionnés ont manifesté un sentiment d'insatisfaction quant à la gestion du mécanisme de mobilisation des ressources externes de la commune. En effet

<sup>35</sup> Sur la base des statistiques du SAF de la commune d'Athiémè

si la commune a démontré une très bonne capacité d'absorption des ressources exogènes, soit 93% des fonds mis à disposition, elle a affiché à contrario un management minable de mobilisation des PTF avec 15% seulement des Partenaires Techniques et Financiers potentiels inscrits au répertoire du PDC, comme partenaire ayant effectivement œuvré pour sa mise en œuvre.



*Source : Résultats de nos recherches- Illustration personnelle*

Dans le but d'accroître cette capacité de mobilisation des ressources externes, qui s'annonçait déjà minable, d'autres types d'initiatives ont été prises par les autorités communales. Il s'agissait d'organiser des voyages sur le reste du monde en vue de diversifier les sources. De ce point de vue, plusieurs ont été exécutés au rang desquels les voyages du maire en 2005 sur une commune italienne, en 2008 sur le Maroc. De même, il a voyagé en 2008, 2009, et 2010 sur le département français des yvelines.

**4.2.1.8.- Autres modalités de gestion du passage de la dépendance à l'autonomisation**

Appui aux opérations de la gratuité de la césarienne et de la scolarisation

Les personnes avisées de la situation, - Médecin, sage-femme, assistantes, - pensent que la décision gouvernementale de la gratuité de la césarienne est une très bonne chose pour la commune et ses populations. Elle est selon ces répondants une initiative pertinente pour

alléger la peine des populations par la réduction la mortalité maternelle et infantile. Cependant, elle est très difficile dans son application puisque la dotation, d'environ cent mille francs (100 000 F) CFA, faite par l'Etat pour la mise en œuvre de ladite décision se révèle non suffisante. Selon ces enquêtés, les bénéficiaires sont souvent obligés d'apporter des ressources complémentaires, par la femme elle-même ou par sa famille ou par ses proches. Les animateurs à la base de la décision gouvernementale attendent de la Mairie de la commune des ressources complémentaires - dotation en médicaments essentiels, matériels spécifiques, ressources financières - étant donné que, selon la nouvelle institutionnalisation, la gestion de la santé des populations relève en partie<sup>36</sup> et désormais de la compétence des autorités locales. Pour le moment, l'institution communale n'a pas mené une politique dans ce sens.

Cette même vision des choses est également celle des animateurs de la vie scolaire. Les instituteurs rencontrés dans la commune pensent que la mise en application d'une opération de la gratuité de la scolarisation pour les enfants, tout demeurant une décision pertinente et opportune est difficile d'application. Ces derniers pensent qu'il n'y a pas encore une gratuité effectivement complète comme tout le monde pourrait le penser, puisque la dotation de quinze mille francs (15 000 F) CFA en moyenne par écolier, n'arrive pas à couvrir les charges de fonctionnement des établissements scolaires. Pour ces derniers, un appui de l'autorité locale en matériels et fournitures diverses, pourrait éviter de les obliger à forcer la main aux parents d'élèves déshérités pour des ressources complémentaires.

#### Management des formations

Plusieurs sessions de formation ont eu lieu pour accompagner la mise en œuvre du PDC d'Athiémé. Mais la commune n'a pas mis en place un mécanisme de gestion tel un plan de formation avec (i) les besoins en formation, (ii) les opportunités de formation, (iii) les thèmes de formation, (iv) un répertoire de personnes ressources pouvant contribuer à l'encadrement, (v) une ligne budgétaire-formation, inscrite au budget global de la commune, Etc. Par conséquent, les diverses formations reçues par les populations et surtout les agents de l'administration, les élus - Généralités sur la décentralisation, le logiciel GBCo, la rédaction

---

<sup>36</sup> La loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

des micro-projets, la gestion du suivi, Etc., - sont l'initiative des PTF, et gérées par la commune de façon non prévisionnelle et non coordonnée, de manière réactive.

#### **4.2.2.- PRESENTATION DES RESULTATS LIES A LA PROPOSITION 2**

*Rappel de la proposition 2 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la non-acceptation par les acteurs à la base, des objectifs et du processus d'innovation, est difficile à gérer pour les dirigeants.*

##### **4.2.2.1.- Participation d'ensemble aux réunions préalables à la mise en œuvre du PDC**

Selon le Secrétaire Général de la commune, les premiers élus ont pendant un bon moment confondu la notion de la décentralisation avec celle du commandement à la base. Mais avec les diverses formations organisées par les PTF, ils ont révisé et ont dû changer leur mode de gestion. Une passation en revue par le Secrétaire Général, des vieilles listes de présence au niveau de l'administration communale, a mis en évidence que l'effectif des membres du cadre de concertation diminuait progressivement au fil des mois et des sessions de travail. Un extrait des effectifs nous montre que ces derniers sont passés de *vingt cinq (25)*, à *vingt deux (22)* et à *dix-huit (18)* durant des réunions consécutives. Cette attitude apparemment irréversible, est une entorse majeure à un des objectifs spécifiques premiers<sup>37</sup> de base du processus de la décentralisation. Ladite situation a handicapé la mise en œuvre du PDC.

##### **4.2.2.2.- Comportement individuel durant les réunions préalables à la mise en œuvre du PDC**

L'observation participante faite sur des archives - listes de présence, rapport de séances - au niveau du consultant DCAM Bethesda de Cotonou, a révélé que durant les réunions préalables à la mise en œuvre du PDC, certains comportements individuels n'étaient pas de nature à faciliter la mise en route de la vision et de la logique globale de l'intervention. Un entretien avec le Secrétaire Général de la commune a permis de croiser les statistiques et de confirmer les tendances. Le tableau ci-après et la courbe associée nous renseigne sur le comportement des individus vis-à-vis du retard, absence, Etc.

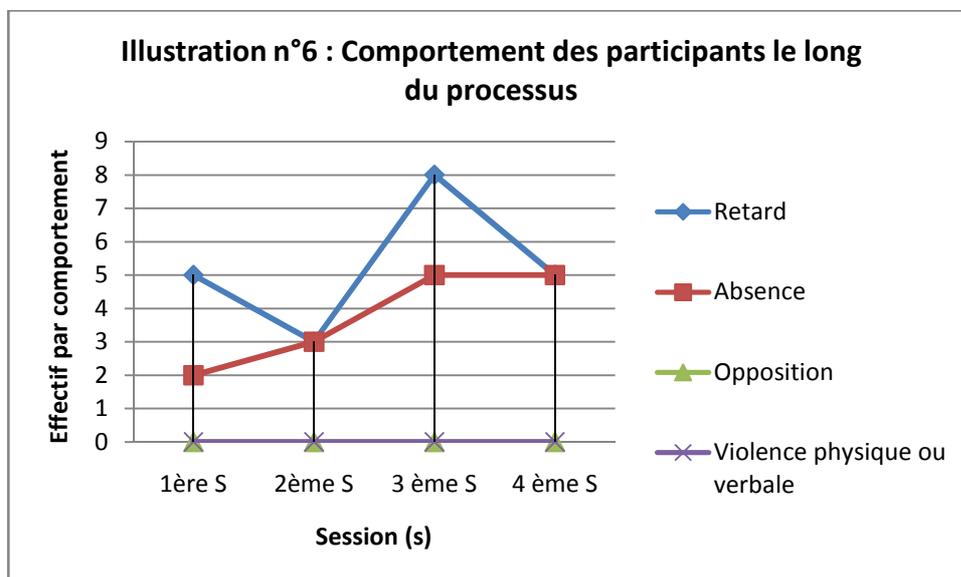
---

<sup>37</sup> Confer présent document ; 4.1.1.- Généalogie du processus de la décentralisation au Bénin/ Synthèse principes et objectifs.

**Tableau n° IX : Comportement individuel des participants**

Comportement (C)	Effectif							
	1 <sup>ère</sup> reunion		2 <sup>ème</sup> reunion		3 <sup>ème</sup> reunion		4 <sup>ème</sup> reunion	
	C	Total	C	Total	C	Total	C	Total
Retard	05	25	03	25	08	25	05	25
Absence	02	25	03	25	05	25	05	25
Opposition	00	25	00	25	00	25	00	25
Violence physique ou verbale	00	25	00	25	00	25	00	25

*Source : Résultats de nos recherches*



*Source : Résultats de nos recherches- Illustration personnelle*

#### 4.2.2.3.- Difficultés dans le recrutement de nouveaux agents communaux

Si en général, le recrutement aux divers postes n'a pas été difficile, la triangulation des sources de données a fait découvrir que le recrutement du Chef Service Développement Local et Planification - devenu par la suite Secrétaire Général de la commune, cumulativement avec son premier poste - n'a pas été facile. En fait, il y avait eu un long débat sur le salaire lié à son poste, que plusieurs conseillers trouvaient exorbitant.

Par ailleurs, la peur (crainte) exprimée de plusieurs collègues déjà au poste avant l'avènement de la décentralisation, est qu'un tout nouveau, jeune, vienne prendre les devants dans la gestion de l'administration. Cette perception est confirmée par les résultats de l'enquête exploratoire, n° 0, selon lesquels plus de 100% des enquêtés exprimaient la peur du

lendemain. Enfin, cette peur ou crainte ou stress ou embarras, selon l'enquête, pourrait se confirmer par le décalage entre la date de la mise en œuvre du PDC (2005) et la date du recrutement du Chef Service DLP en Février 2006.

#### **4.2.2.4.- Survenance d'une crise politique locale au sein du Conseil Communal**

Un autre obstacle qui a vraiment entravé la mise en œuvre était la crise politique et partisane au sein du Conseil Communal. En fait cette crise née en 2005, du point de vue d'un des protagonistes, a pour cause une mauvaise gestion du matériel administratif. Elle a duré deux (02) ans et plus, et a ralenti voire parallélisé la mise en œuvre du PDC, - avec le rejet des comptes administratifs de gestion, des budgets à voter - et par ricochet, le développement local de la commune. Pour avoir généré une fracture du Conseil communal, elle a été partisane et a révélé l'incapacité des acteurs et frères de la même localité de s'entendre pour satisfaire aux exigences des objectifs et du processus d'innovation.

#### **4.2.2.5.- Resistance en sens inverse des élus vis-à-vis des administrés**

Certains partenaires à la base comme l'ONG ALCRER pèsent sur le principe de gestion par reddition des comptes. Ses Cellules de Participation Citoyenne (CPC) fonctionnent également dans la commune d'Athiémé. Elles ont été mises sur pied dans le but de mobiliser les populations - enseignants, infirmiers,.... , autres citoyens - à participer aux sessions du Conseil Communal en vue d'être éclairés sur les grandes décisions qui engagent leur avenir. Ces cellules devraient également organiser des séances interpellatrices, pour amener les élus à expliquer aux populations les décisions en cours d'exécution.

Malheureusement, selon les agents de l'administration communale questionnés, la présence des populations sur motivation de ALCRER ONG, désoriente et biaise les débats. Une torpeur s'instaure dans le Conseil Communal et les élus font de la retenue, voire de la rétention, parce que s'accommodant mal avec la présence des dites populations. La participation citoyenne à la gestion des affaires publiques, tant érigée au rang des grands principes de gestion de la décentralisation a été de ce fait altérée.

#### **4.2.2.6.- Paiement d'impôts et taxes par les populations**

En conséquence de l'émission des valeurs inactives en direction des opérateurs économiques et populations, les acteurs mieux organisés et/ ou de bonne foi, - selon l'entretien avec le régisseur et le CSAF - passent délibérément à la caisse les jours qui suivent, pour s'acquitter de leurs devoirs civiques. Cependant, une bonne partie de ces acteurs ne réagissent pas conformément aux exigences des valeurs inactives à eux délivrées. La Mairie organise alors avec l'implication des élus et des services locaux tels la gendarmerie, des sessions foraines de saisies en vue de recouvrer les redevances en souffrances.

Les informations collectées directement auprès des populations à partir d'un questionnaire, montrent qu'onze (11) personnes sur quinze (15), soit 73%, ne paient pas spontanément leurs redevances « *Fonciers Bâtis et non Bâtis* » à l'endroit de l'autorité communale. En ce qui concerne les « *Patentes et Licences* » quatre (04) répondants sur quinze (15) déclarent ne pas payer régulièrement et spontanément leurs dettes vis-à-vis de la commune pour des raisons diverses.

#### **4.2.2.7.- Système d'information en panne**

Des activités de communication ont été mises en exécution pour presser les acteurs à se rendre disponibles aux diverses séances de préparation de la mise en œuvre. Généralement les textes de communiqués élaborés par les services administratifs sont envoyés à la signature de l'autorité communale pour une diffusion à la radio de proximité de Lokossa et dans toutes les langues parlées dans la commune. Une copie de chaque communiqué est faite aux Chefs d'arrondissement qui en assure un affichage convenable dans l'enceinte de leur administration. En ce qui concerne les conclusions des sessions du Conseil Communal, elles sont affichées par le biais d'un PV dans l'enceinte de la mairie et dans l'administration des arrondissements. Dans le but d'une communication de grande envergure, elles sont aussi diffusées sur Radio Lokossa. Aussi, la prestation des crieurs publics est-elle utilisée pour informer la population sur des événements nécessitant une diffusion urgente.

Cependant, les messages à diffuser pour information ou invitation souffrent par moment de la non disponibilité des agents, souvent très occupés dans les tâches de leurs cahiers des charges. C'est autant dire qu'il n'y a pas en réalité des ressources humaines consacrées pour la mise en œuvre de cette activité, pourtant, intrant transversal pour toutes les autres. Une autre

insuffisance dans le système d'information de la commune est que bien qu'il y ait beaucoup d'opportunités et d'activités de communication, il n'y a pas un plan de communication formel coordonnant lesdites activités et les programmant dans une certaine périodicité. Des séances de reddition des comptes, sous forme d'audience foraine s'organisent chaque année par la Mairie à l'endroit des populations. Ces sessions ont été organisées en 2008 et 2009, mais n'ont pas eu lieu en 2010. C'est souvent des émissions interactives qui se déroulent sur Radio Lokossa en moyenne une (01) fois par semestre.

Malgré ces nombreuses activités, le système d'information et de communication sur et pour les actions de développement, serait à notre avis en panne d'inspiration et peu efficace ; il n'a pas encore pu élever la conscience des acteurs à la hauteur de la nécessité incontournable de paiements réguliers des impôts, taxes et droits civiques ou autres comportements citoyen ou environnemental<sup>38</sup> comme nous le verrons dans l'hypothèse suivante. Il n'a pu, non plus, rallier les PTF à la cause du développement local de la commune par le biais de la mobilisation des ressources exogènes.

#### **4.2.3.- PRESENTATION DES RESULTATS LIES A LA PROPOSITION 3**

*Rappel de la proposition 3 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la gestion par la collectivité territoriale, d'un amenuisement des ressources financières en provenance de l'Etat, pousse cette dernière à la désinstitutionalisation.*

##### **4.2.3.1.- Gestion du paradoxe juridico-statutaire de rétrogradation de la commune**

###### Perceptions des acteurs

Pour rappel, comme nous l'avons dit plus haut, le processus de décentralisation prescrit au Bénin, met toute commune béninoise sous la pression de deux (02) dispositions juridiques qui présagent de deux (02) futurs possibles en sens inverse ; la première la pousse au développement local et donc vers l'autonomie<sup>39</sup> effective, alors que la seconde la menace de fusion ou d'intégration, c'est-à-dire implicitement de perte de ladite autonomie, par la prise d'un statut inférieur à celui de la sous-préfecture qu'elle avait, voire par une pure

<sup>38</sup> La panne du système de communication est également dans l'incapacité de convaincre les populations de quitter leurs maisons durant les inondations.

<sup>39</sup> (République du Bénin), 1999, « Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, Article 1 »

suppression<sup>40</sup>. Il serait donc très intéressant de voir la perception et le comportement des responsables politiques et techniques de la commune, et des populations face à cette tension.

Ainsi, quatre (04) sur cinq (05) des enquêtés, des cadres techniques de l'administration et élus, soit 80%, estiment que la menace de suppression de la commune d'Athiémé de la carte des collectivités locales est une réalité, car disent-ils, cette dernière ne dispose pas de ressources adéquates en ressources naturelles. Ce qui, à leur avis, est très inquiétant pour son avenir. Par ailleurs, selon le Secrétaire Général, cette menace est vraie étant donné que la commune n'arrive pas encore à affecter les 20% de ses ressources propres - institués par la loi-, à l'investissement au service du développement. Pour le moment, selon la première personnalité administrative, ses performances sont autour [10 - 15%] d'affectation desdites ressources internes à l'investissement.

D'après le Premier Adjoint au Maire, les acteurs de la commune - Elus, administratifs, société civile, services déconcentrés ou populations - en sont conscients. Cependant, le déclare-t-il, la survenance de cette probabilité de suppression ou de fusion ne saurait arriver. Cette autorité politique, la deuxième de la commune fonde son espoir sur la conclusion d'une rencontre entre une délégation de la commune et Monsieur Issa Démolé MOKO, en son temps, Ministre de la décentralisation. Néanmoins a-t-il ajouté, la commune est entrain de se préparer contre la survenance d'une telle rétrogradation statutaire et juridique.

Aussi, faudrait-il souligner que d'après le Secrétaire Général de la commune, la loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 187, dispose que, « si deux (02) années après la rétrocession dérogatoire de certaines taxes<sup>41</sup>, par l'administration centrale du pays en faveur des communes de catégories pauvres, ces dernières n'atteignaient pas un niveau de performances appréciables, la gestion desdites taxes leur sera reprise par l'Etat ». Il estime que ladite suppression mettra à mal le développement des infrastructures déjà très difficile. Au titre de ces ressources concernées, susceptibles d'être récupérées par l'Etat, il a entre autres énuméré les taxes de voirie, les taxes de substitution des devoirs civiques, Etc. Il a mis à nu une autre condition, un autre facteur

<sup>40</sup> (République du Bénin), 1999, Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, Article 7 » qui dit « La commune est créée par la loi qui en précise la dénomination et le chef-lieu. Elle est également supprimée par la loi ».

<sup>41</sup> Taxes entre-temps supprimées pour toutes les communes en général, mais rétrocédées aux communes reconnues pauvres.

favorable à la survenance de la fusion avec une autre commune de proximité. Cet indicateur juridique est « l'incapacité de toute commune, personnalité juridique et morale à assumer pleinement ses charges de fonctionnement ».

Pour le Maire, première personnalité politique de la commune, cette probable fusion surviendra seulement si la commune n'arrive à s'autofinancer. Il estime cependant que cette mesure de la loi est « illusoire » et est beaucoup plus une mesure d'incitation à une meilleure organisation et à une performance. Il ajoute que les PTF s'étonnent souvent de la grandeur territoriale, géographique ou démographique des communes béninoises et en déduit que *« l'heure serait plutôt à un découpage administratif plus petite, restreinte et plus gérable, qu'à une fusion devant élargir les collectivités locales. Ainsi donc, selon ce premier responsable politique, la commune d'Athiémé, grande de quarante sept mille (47 000) habitants, ne pourrait connaître un tel sort de fusion dans une autre commune mitoyenne »*.

Des discussions sur la base d'un guide d'entretien avec le préfet d'une part, et avec quelques cadres supérieurs d'autre part, - CSAF, Assistant au Chef Service Tutelle - de l'administration préfectorale, ont permis de comprendre davantage la perception que la tutelle a, de la menace juridico-statutaire de fusion des communes non performantes. Rappelons ici pour une meilleure appréciation du lecteur, que le Préfet est la première autorité de tutelle des communes d'un même département. Il est désigné et mandaté par l'administration centrale et est donc le premier responsable politique du département et le seul interlocuteur de l'Etat quant aux problèmes intercommunaux, ou supra communaux dans le département. Soulignons également que le Préfet des départements du Mono-Couffo siège au chef-lieu provisoire des deux (02) départements Mono et Couffo, dans la commune de Lokossa, une des communes mitoyennes de la commune d'Athiémé. Le Préfet de même que quelques personnalités et cadres de son administration, regarde la mesure juridique comme étant *une mesure un peu théorique*. Le Préfet évoque des raisons d'ordre sociologique et politique pour espérer qu'à court terme, les communes au Bénin, ne connaîtraient pas cette situation de rétrogradation. Cependant, il nuance ses pensées en rappelant que *la loi demeure la loi, et que même si aujourd'hui cela serait difficile, la commune au Bénin - conditions tout aussi valables pour la commune d'Athiémé qui se doit d'améliorer ses comptes administratifs de gestion - devra travailler en conséquence pour ne pas tomber dans ce travers étant donné que la loi parle de*

*performance en termes d'autonomie.* Une enquête sur questionnaire administré aux populations à la base dans le centre urbain de la commune, a permis de comprendre, que douze (12) répondants sur quinze (80%), estiment que la décentralisation n'est pas un bon processus pour la commune d'Athiémé et que la probabilité à venir serait une fusion avec la commune de Lokossa ; car soutiennent-ils « nous n'avons rien à Athiémé comme ressources », « Athiémé n'a pas de capacité ». La plupart évoquent par ailleurs la présence d'un facteur aggravant, le sinistre cyclique des eaux en furie du fleuve Mono qui déjà provoque des évacuations sporadiques et des déplacements massifs.

*Gestion d'un mécanisme de prévention remarquablement infructueux et passif à la limite*

Pour le Premier Adjoint au Maire, malgré l'optimisme exprimé par plusieurs personnes au sujet de l'impossibilité que la commune soit fusionnée dans une commune mitoyenne, la commune est entrain de se préparer. Comme ce dernier, la plupart des enquêtés espèrent du gouvernement un pont sur le Mono, au niveau d'Athiémé, qui pourrait drainer de grands flux de marchandises, de populations,..., et permettrait à ces dernières d'économiser plus de cent (100) km sur le passage actuel vers Hilacondji, frontière administrative et officielle avec le Togo. Cette infrastructure sera donc le grand pôle de développement qui donnera à la commune des ressources consistantes pour son autofinancement. Et pour cela a-t-il confié, plusieurs rencontres ont été organisées pour en faire le plaidoyer pour que l'Etat affecte les ressources en conséquence pour permettre à la commune de se construire. L'interviewé a souhaité que les élus évitent la grande politisation du Conseil Communal, en vue d'empêcher de nouveaux clans et divisions qui nuiraient certainement à la synergie dans l'action. Quant aux agents communaux, conscients de la menace de rétrogradation, ils présentent toujours aux élus des cahiers de doléances axées sur la question. Ils font remarquer que les discours des autorités sont souvent orientés vers ledit axe, seulement qu'elles ne sont pas suffisamment prospectives.

On peut donc constater dans l'ensemble une passivité, une inactivité des acteurs face à la préoccupante et épineuse question de la rétrogradation de leur commune. Un autre élément qu'il faudrait prioritairement souligner, est la faible capacité et le caractère plus ou moins infructueux des mécanismes mis en place par la collectivité en vue de la gestion de la politique d'amenuisement des ressources financières en provenance de l'Etat. En fait, la

commune d'Athiémé n'a pu mobiliser sur les cinq (05) années de mise en œuvre du PDC que 15% des Partenaires Techniques et Financiers potentiels contenus dans le répertoire des PTF de son Plan de Développement Communal. Par ailleurs, le financement mobilisé des sources internes et externes réunies, sur les cinq (05) années, est d'un montant global proche de trois cent trente six millions huit cent vingt trois mille soixante neuf francs (336 823 069 F) CFA. En référence aux trois milliards cent quatre-vingt trois millions quatre cent soixante quinze mille francs (3 183 475 000 F) CFA escomptés<sup>42</sup>, la performance de mobilisation financière de la commune n'a été que de 11%. Aussi les entretiens réalisés, montrent-ils que les ressources internes mobilisées n'arrivent pas à financer les investissements dans les limites des 20% prescrites par les lois sur la décentralisation.

#### 4.2.3.2.- Modalité de management d'une calamité cyclique

Treize (13) personnes sur quinze (15), soit 87%, estiment que les inondations à Athiémé sont d'une ampleur incommensurable et que les eaux envahissent toutes les fois leurs maisons. En face de la gravité de cette calamité naturelle que sont les inondations provoquées par la crue



du fleuve Mono, les autorités ont toujours demandé aux populations de quitter leurs maisons envahies par les eaux en furie. Mais ces dernières opposent pour la plupart, un refus catégorique aux instructions desdites autorités. La collecte des données par administration de questionnaire à l'endroit d'un échantillon illustratif de cette population a révélé que, bien

que les populations soient conscientes de l'ampleur des inondations, que dix (10) sur quinze (15) soit 67% ont refusé de quitter leur domicile en vue d'habiter les installations de crise.

Les autorités communales utilisent surtout les moyens de communications comme la station radio de proximité, les services des crieurs publics pour toucher les populations en détresse. Les 33% ayant accepté de plier aux injonctions, quittent habituellement leurs maisons par pirogue ou barque motorisée.

<sup>42</sup> Op cit

Un secourisme est organisé par les responsables communaux en faveur des populations avec l'implication de certains partenaires au développement spécialisés dans le domaine d'assistance aux populations en détresse. Il s'agit entre autres de la Croix rouge, du Caritas Bénin, Unicef, PAM, Etc. Le gouvernement intervient également pour aider les populations à tenir face au sinistre. La commune appuyée par ces partenaires d'horizons divers, distribue des vivres, des moustiquaires, des seaux et nattes en plastiques, du médicament.

La plupart des personnes enquêtées ont reconnu, que durant la période des inondations, les autorités communales étaient restées sur place dans la commune, mais ont évité de rester dans les zones inondées. Elles sont se déplacées vers des maisons qui n'ont pas reçu l'invasion des eaux. Les 50% des enquêtés sont satisfaits de la manière dont les autorités communales gèrent les inondations. Cependant, ils suggèrent plus de vigilance et plus d'implication de la part des élus locaux et particulièrement des chefs quartier dans le secourisme afin que les vivres et les autres types de matériels parviennent aux vrais sinistrés. De l'Etat, ils attendent la construction d'un pont sur le fleuve, et la maîtrise de l'eau du fleuve dans le but d'une amélioration des conditions de vie à Athiémé, surtout en période de crue.

Depuis trois (03) ans des plaidoyers sont organisés en direction de l'Etat, pour (i) la construction des digues le long du fleuve, (ii) la mise en place de dispositifs d'actions hydro agricoles pour déverser l'eau dans des bassins agricoles en culture, (iii) l'installation d'un Système SIG pour sensibiliser et alerter les populations. Dans ce même sens, la commune est entra« cloisters » in d'élaborer avec le PNUD un plan de contingence pour, dans un premier temps, prévenir les populations du niveau de l'eau le long du fleuve à partir des lucimètres. Ce plan contient également des mesures de gestion de la situation d'inondation, comme la mise en place des ou secteurs, des abris attendant toute éventuelle survenance de ladite inondation, en vue de sauvegarder le Cheptel et des hommes des dégâts habituellement ravageurs des eaux en divagation. Ce plan de contingence qui contient également des mesures d'hygiène et de santé - octroi de céréales, de lipide, de légumineuses - prévoit les niveaux de leadership en cas de survenance du sinistre.

## V.- DISCUSSION ET ANALYSE DES RESULTATS

### 5.1.- PROCESSUS ET RESISTANCES

L'annonce de la décentralisation et la phase de transition, ont suscité des sentiments dominants d'inquiétude, de stress, d'embarras, d'anxiété générale,..., nourris par l'idée de survenance de nouvelles tâches difficiles à réussir, ou d'un lendemain inconnu. Ce qui vérifie très bien une des vérités de la *Dérive organisationnelle* de Yvon Pesqueux et Bruno Triboulois selon laquelle *l'idée d'adaptation à l'environnement crée des douleurs de toutes sortes, psychologique, psychique, cognitive.*<sup>43</sup>

La structure de gestion d'un changement institué, mise en place au niveau local ressemble bien à la *structure commando* dépeinte par la *Dérive organisationnelle* étant donné que les principaux responsables, soient-ils politiques (élus) ou administratifs (recrutés) *sont sortis des structures métiers pour être rassemblés sous l'autorité du responsable pendant la durée du projet.* C'est un Cadre de Concertation (CC) bâti autour du Service du Développement Local et de Planification (SDLP) comme le montre l'illustration n° 1, lequel service est aussi nouvellement créé par l'autorité. La mise en place de ce CC de *façon participative*, composé des services locaux de l'Etat, des Associations de Développement, des élus locaux, opérateurs économiques, forces confessionnelles,..., est la preuve d'une modification stratégique. En fait, *Yvon Pesqueux & Bruno Triboulois citant E. Romanelli & M. L Tuschman, estiment que toute transformation majeure dans l'un des cinq (05) domaines tels culture, stratégie, structure, pouvoir, système est une transformation majeure pour l'organisation.*

Selon la collecte des données, la première mandature était abordée par les élus sans aucun outil ou matériel, sans une connaissance réelle du phénomène de la décentralisation. Mais les formations organisées par les PTF sur les outils de planification (PDC, SDAT), de *communication* et de mobilisation des financements, les ont amenés à comprendre, se familiariser avec les lois et instruments sur la décentralisation ; *l'Apprentissage étant en effet une condition de la réceptivité du changement, une démarche favorable aux interactions.* Et les enquêtés de penser que les agents également se sont appropriés des nouveaux principes<sup>44</sup>,

<sup>43</sup> Dérive organisationnelle P. 11

<sup>44</sup> Confer 4.1.1.- du présent document - Généalogie du processus de la décentralisation au Bénin

après un temps de curiosité. A part ces formations préalables, il y a eu beaucoup d'autres durant le cursus et des sessions de recyclage ; *l'Apprentissage étant en effet une condition de la réceptivité du changement, une démarche favorable aux interactions, [Dérive organisationnelle P.15]*, avec ici la mise en évidence de la tension *transmission-appropriation*. Les PTF ou leurs mandataires (consultants) dans la transmission et les élus et agents administratifs dans l'appropriation des connaissances transférées. Cela illustre par ailleurs, les réflexions de « Cahier de l'IPSOR », à travers le titre<sup>45</sup> « Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? », où Yvon Pesqueux et Philippe Durance ont montré que l'apprentissage organisationnel *pose également la question du changement organisationnel et qu'il peut ainsi apparaître comme un changement adaptatif*.

L'élaboration du PDC a été organisée en plusieurs phases telles (i) phase préparatoire de sensibilisation générale, (ii) diagnostic participatif des problématiques sectorielles, niveaux village, quartier, arrondissement, (iii) restitution/validation des orientations, visions, objectifs et les stratégies, (iv) programmation et (v) mise en œuvre. Une observation participante réalisée sur le document du PDC révèle *une grande interaction* comme le démontrent les flèches de l'illustration n° 1 du présent document. Nous exhumons ici l'idée d'une *représentation organisationnelle dans son aspect social, générant particulièrement une connaissance collectivement produite suivant des processus socialement déterminés*<sup>46</sup>, une connaissance organisationnelle qu'une seule personne ne saurait produire toute seule, *avec une caractéristique identitaire distinguant Athiéme des autres entités communales*. La poursuite de l'observation participante révèle que ledit document est structuré en plusieurs chapitres - Diagnostic, orientations, programmation, ressources utiles et conditions de mise en œuvre, Changements attendus, Etc.- les uns *en interaction* avec les autres dans une approche systémique, et démontrant de *fortes cohérences internes*, forçant le rappel *des caractéristiques d'un archétype*. Selon nous, la trajectoire suivie par la communauté pour

<sup>45</sup> Cahiers du LIPSOR, LIPSOR Working Papers Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? Yvon Pesqueux avec la collaboration de Philippe Durance - Série Recherche n°6 -Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation.

<sup>46</sup> Yvon Pesqueux & Bruno Triboulois, Dérive organisationnelle

bâtir cet archétype *a démarré par la perturbation voire la rupture de la sécurité ontologique et a abouti à la production de nouvelles configurations*<sup>47</sup>.

Cependant, la participation collective des membres aux réunions a faibli vers la fin des dernières années, et l'effectif par exemple, est passé de *vingt cinq (25)*, à *vingt deux (22)* et à *dix-huit (18)* durant des réunions consécutives. *Ce qui, à notre avis, est une forme de résistance au changement.* La première des deux (02) illustrations suivantes, réalisée à partir d'observation participante sur des archives de la commune, nous montre que *cette résistance* existe également au niveau individuel avec la montée du retard et de l'absence des membres du CC. Il y a eu également d'autres points critiques de *résistance* dans le processus. Par exemple, les longs débats au niveau du Conseil communal, sur le recrutement et le salaire du Chef SDLP trouvé exorbitant, s'inscrivent parfaitement bien dans ce registre *des résistances*. Les agents précédemment en poste étaient réticents et craintifs quant au recrutement du Chef SDLP qui néanmoins était devenu par la suite le SG de la commune cumulativement avec son poste, validant ainsi la pertinence dudit recrutement.

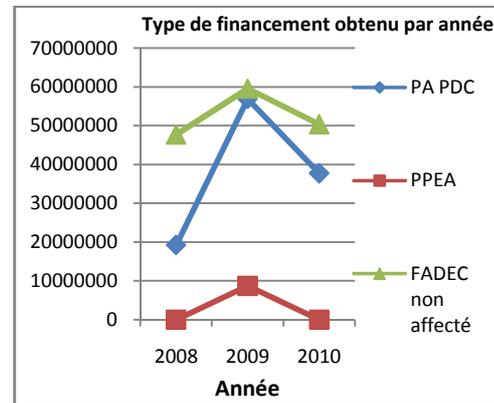
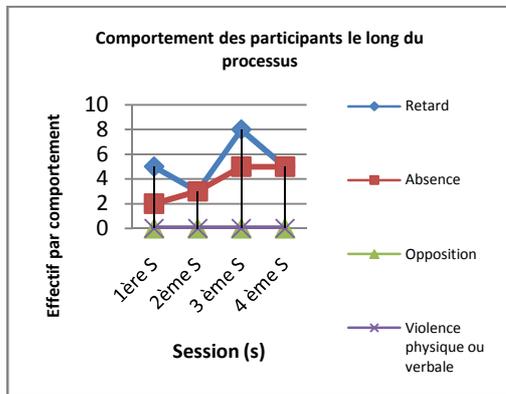
Cette *résistance* est mise en évidence par le temps séparant la mise en œuvre du PDC en 2005 et le recrutement de cette personnalité administrative en 2006. Les agents réticents craignaient que l'agent en recrutement ne vienne leur arracher leur place ou leur faire perdre des avantages. Ils viennent ainsi de confirmer une des vérités théoriques de la *Dérive organisationnelle selon laquelle l'idée d'adaptation à l'environnement, est en effet pour certains individus, insoutenable, inenvisageable, du point de vue de la place qu'ils occupent dans la structure.*

Les résistances remarquées - flambée des absences, réticence au recrutement, rétention d'information par les élus durant les conseils communaux sur la base du contrôle citoyen - ont considérablement joué sur les résultats attendus, du fait des interactions et interdépendances entre les acteurs et les secteurs du PDC, et de la forte cohérence interne de cet outil en tant archétype.

---

<sup>47</sup> Idem

*Accepter donc le changement, c'est mettre en péril le cocon tissé autour d'eux, remettre en cause ce bien-être organisationnel comme refuge, ...qu'ils défendront comme impératif de leur propre survie.*



*Source : Résultats de nos recherches-illustration personnelles*

La torpeur instaurée dans le Conseil communal, le biais et la rétention d'informations, durant les rares réunions faites sur la base du principe de la participation citoyenne à la gestion des affaires publiques, ne dérogent pas à la pensée théorique de la Dérive organisationnelle selon laquelle *le changement crée son propre inverse, la résistance*. La crise politique locale au sein du Conseil communal, générant une fracture partisane voire sociale et révélant l'incapacité des acteurs à satisfaire aux exigences des objectifs et du processus d'innovation, s'inscrit également au tableau *des résistances*.

L'implantation du logiciel GBCo a confirmé le principe que *l'institutionnalisation des pratiques, ou instruments se fait souvent par transfert, importation*<sup>48</sup> [Yves Gingras, 1991]. Si la recherche n'a pas eu pour vocation de s'étendre sur un champ institutionnel avec la volonté de découverte du comportement de plusieurs institutions, elle a tout de même permis de comprendre que presque tous les outils, modalités de fonctionnement de la commune d'Athiéme - le PDC, le logiciel GBCo, le SDAT, les outils financiers tels le FADEC, le PA PDC, ..., et les formations induites - sont des instruments utilisés par appartenance à un groupe de communes, par conformisme à un collectif, par souci d'alignement sur un comportement de groupe, par recherche d'une légitimité, voire d'une sécurité. C'est ce comportement qui est qualifié d'isomorphisme [Powell et DiMaggio, 1991]. *Eu égard aux*

<sup>48</sup> Yves Gingras, 1991, Institutionnalisation de la pratique de la recherche académique dans les Universités au Canada

*sanctions financières (pertes d'avantages pécuniaires) dont la commune devra faire objet, en cas de non alignement, nous partageons avec ces auteurs pour dire que c'est avant tout un isomorphisme coercitif, voir normatif.*

Le recrutement du régisseur, le redéploiement de nouveaux assistants au poste et l'apport du logiciel GBCo ont donc permis d'accroître soudainement ses recettes locales et de faire des recouvrements excédentaires de 136,33% et de 155,13% par rapport aux ressources endogènes. Cependant, bien que le couplage GBCo-Régisseur ait marqué des succès à la grande satisfaction des bénéficiaires du service et de plusieurs agents de la commune, l'allure fulgurante des recettes devrait également étonner. Nous pensons qu'il existe à chaque fois une mauvaise appréciation des recettes prévisionnelles, surtout que la recherche a montré qu'onze (11) personnes sur quinze (15), soit 73%, ne paient pas spontanément leurs redevances « *Fonciers Bâtis et non Bâtis* » à l'endroit de l'autorité communale.

Quant aux ressources exogènes, elles n'ont été mobilisées que dans les limites des 11% des ressources escomptées, jetant ainsi un doute sur la pertinence des modalités du système de communication, sa capacité à convaincre les PTF mobilisés dans les limites des 15% seulement. Ce faible niveau de mobilisation des ressources exogènes a eu pour corollaire direct le faible niveau d'exécution du PDC ; 23, 92% sur les cinq (05) ans de mise en œuvre.

La mise en œuvre du PDC a exigé et obtenu le recrutement de certains profils d'agents communaux dont le Régisseur des recettes et le Planificateur. Même si par endroit cela a été objet de résistance, l'autorité communale a fini par accéder à la requête. Nous partageons avec Kerr (1975) et Ulrich (1997), *la nécessité de l'alignement du système RH - recrutement, formation, évaluation des performances, la communication et récompenses - sur les objectifs de changement ; ce qu'ils appellent l'exemplarité organisationnelle*. Pour les philosophes dont Foucault, *sur le plan éthique, « changer » fait distinguer le dire (législation) et le faire (exemplarité)*.

Pour certaines des autorités politiques dont le Premier Adjoint au Maire, et certains agents communaux, si les 23,92% d'exécution physique du PDC représentent un échec, il y a eu tout de même quelques changements pour ceux qui connaissent la situation de référence. *Leur rythme est lent déclara le Premier Adjoint*. Compte tenu de la passivité relative que nous

avons constatée sur le terrain, nous pourrions soutenir que *cette lenteur* n'est pas celle de *l'Approche incrémentale adepte des pas curatifs et de la suite donnée, sans allure héroïque évoquée par la Dérive organisationnelle et qui montre une façon avisée et efficace de résoudre des problèmes en affrontant courageusement un univers qu'il est sage de reconnaître plus fort que soi.*

Les voyages vers d'autres communes en Europe, en Italie, en France (Yvelines), au Maroc (Marrakech) sans contrepartie réelle pour une mise en partenariat réel et équitable ne sauraient être comptabilisés au titre du septième ou huitième OMD par exemple. Ce comportement s'identifie, à notre avis à une quête de charité, à un « quémandage ». Peut-être que le concept de la mendicité serait plus fort pour le qualifier ou inadapté. *Un entretien avec le Professeur Pesqueux durant une des séances d'encadrement de la présente recherche nous a permis de comprendre - si nous ne traduisons pas mal les pensées de la personnalité académique - que les institutions ou organisations sans ressources, se jetant dans la rue pour la mobilisation des ressources pour la survie, sans contrepartie équitable, sont en perte de dignité et que cette attitude est une désinstitutionalisation.*

## 5.2.- MANAGEMENT D'UNE CALAMITE CYCLIQUE

A notre avis, non seulement il y a une inactivité relative, une passivité, mais aussi une manière « *de penser par clichés* » des populations et dirigeants, de voir ou d'apercevoir le développement de la commune, par exemple à travers le pont salvateur, à construire sur le fleuve Mono. Pour emprunter les réflexions théoriques de la Dérive organisationnelle du Professeur Pesqueux, nous dirions *une perception identitaire très globalisante et simplificatrice*, faisant d'un pôle de développement *un prêt à penser, consacré, dogmatique*, lequel a acquis *une grande évidence*. Même pour le ressortissant de la commune résidant ailleurs, même pour les populations des autres communes mitoyennes, cette perception de la commune propagée bien-sûr par la diaspora est présente. Ce qui est grave - les enquêtes le montrent - c'est que personne ne travaille véritablement pour cela, il n'a été nulle part exhibé un projet véritablement ficelé concernant ce pont, de toute manière pas dans le PDC, pas un processus de négociation, cohérent, coordonné et d'actualité pour de grands travaux. Il existe quelques rares vieux projets hydro-agricoles, mal dimensionnés et non repensés, lointains et laissant le fameux et virtuel pont à construire sur le fleuve Mono s'assoupir dans la

conscience populaire,  *dans les imaginaires individuels et collectifs*, à tous les niveaux, frisant la nostalgie et mettant en perspective un référent  *imaginaire*, mal défini ou même de façon contradictoire lorsque l'on passe des dirigeants politiques à la population, des résidents à la diaspora. Pas donc d'action réelle pro-active, à l'encontre du phénomène cyclique dévastateur, à l'encontre de la situation globale.

### 5.3.- GESTION DU PARADOXE JURIDICO-STATUTAIRE DE RETROGRATION

Un bilan synthétique axé sur les perceptions des groupes d'acteurs et les résultats des processus du projet de changement nous a permis de bâtir l'analyse à ce dernier niveau.

#### 5.3.1.- AUTORITES POLITIQUES

Les politiques comme le Maire et autres élus développent un argumentaire de pertinence et de cohérence externe par rapport à l'environnement de gestion de l'administration territoriale, arguant que  *ce serait illusoire et naviguer à contre courant, que de vouloir fondre une commune dans une autre, alors que nous sommes à l'heure où on penserait plutôt à un découpage administratif plus petit, restreint et mieux gérable*.

Pour le Préfet ce sont des raisons sociologiques et politiques ; en effet  *eu égard aux derniers soulèvements des communautés* pour réclamer un statut de commune ou un chef-lieu de département, une suppression-fusion ou rétrogradation serait difficile à court terme. Sur le plan politique, selon ce dernier il faudra un pouvoir fort sans calcul politicien avec un vote de l'Assemblée Nationale. Il aborde cependant la question avec un dernier argument, cette fois-ci technique, en recommandant de meilleures performances pour une amélioration des comptes administratifs des communes frileuses de la disposition juridico-statutaire.

#### 5.3.2.- AGENTS ET CADRES DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Cette catégorie d'acteurs fonde son argumentaire sur des critères économique-techniques et estime que la commune d'Athiéme présente :

- ⊗ une faible capacité d'exécution du PDC première génération : 23,92% ;
- ⊗ un faible niveau de mobilisation des PTF prévus par le PDC : 15% ;
- ⊗ un faible niveau de mobilisation des ressources externes : 11% ;

- ⊗ une incapacité de nouer des partenariats fructueux avec des collectivités territoriales étrangères basés sur une contrepartie équitable ;
- ⊗ une incapacité de financer ses investissements à partir des 20% de ses ressources locales ;
- ⊗ un risque de se voir ravir par l'Etat, à l'échéance, les taxes dont la gestion avait été entre-temps rétrocédée aux communes pauvres.

Ils font remarquer qu'aucun de ces indicateurs n'est favorable à la commune.

### 5.3.3.- POPULATIONS

Nous pourrions retenir que :

- ✓ 80% estiment que la décentralisation n'est pas un bon processus pour la commune ;
- ✓ les raisons retenues sont l'inexistence de moyens, de ressources naturelles, minières dans la commune et l'existence d'une situation exceptionnellement aggravante qu'est le sinistre cyclique par inondation des eaux du fleuve Mono ;
- ✓ la plupart des enquêtés souhaiterait même cette possibilité de fusion avec une des communes mitoyennes, la plus forte économiquement.

Le présent bilan montre une opposition à distance entre (i) l'argumentaire contextuel, sociologique et politique des autorités politiques et (ii) la vision des communautés basée sur des arguments naturels et écologiques. La comptabilité faite de la situation par les agents, fondée sur des arguments techniques semble arbitrer et trancher en faveur des dites communautés. Ainsi, si les indicateurs restaient à leur niveau de fin de la période évaluée, la commune continuerait son glissement et connaîtra une fusion synonyme de suppression<sup>49</sup>. Ce statut sera une *institutionnalisation* à nouveau, certainement une mise en application juridique de l'article 7 de la Loi<sup>50</sup> N° 97-029 du 15 janvier 1999. Nous basant sur l'étude généalogique

---

<sup>49</sup> (République du Bénin), 1999, Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, Article 7 » qui dit « La commune est créée par la loi qui en précise la dénomination et le chef-lieu. Elle est également supprimée par la loi ».

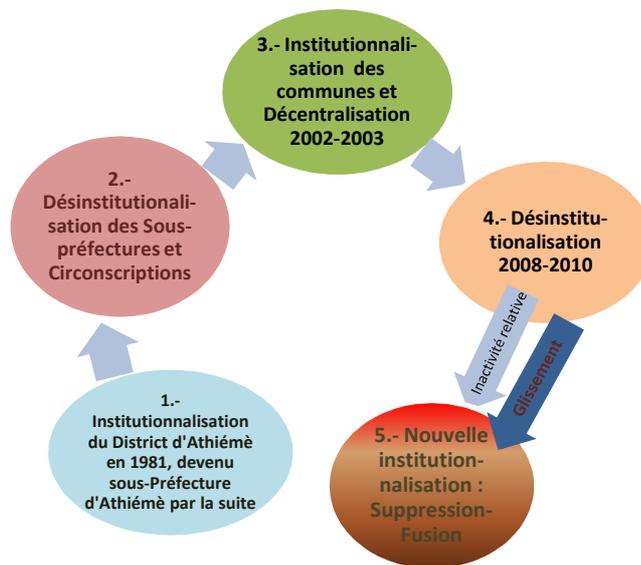
<sup>50</sup> Op cite

du processus de décentralisation au Bénin<sup>51</sup> et sur les conclusions clés du précédent bilan, nous pourrions illustrer la trajectoire de la commune comme suit :

A l'étape-1, l'illustration n° 7, de la page suivante, fait constater que la loi n°81- 009 du 10 Octobre 1981, avait institué la province d'Athiémé au même titre que d'autres - synonyme de commune - avec une personnalité juridique, mais dont la gestion était contrôlée par les instances du parti unique. Ces provinces étaient entre-temps devenues sous-préfectures. A l'étape-2, les lois des années 1997-98 ont désinstitutionnalisé la sous-préfecture en même temps qu'elles ont institutionnalisé la commune avec une personnalité morale, juridique, aspirations au transfert des compétences, l'autogestion et à l'autonomie.

**Illustration n° 7 : Trajectoire du « glissement » Institutionnalisation-Désinstitutionnalisation de ladite commune depuis 1981**

*Source : Résultats de nos recherches-Illustration personnelle*



La désinstitutionnalisation est vue ici au sens de son fondement théorique en analogie aux malades psychiatisés de longues durées. Les réflexions de Yves Lecomte [1988], faites dans

<sup>51</sup> Confer 4.1.1.- du présent document - Généalogie du processus de la décentralisation au Bénin

le même sens<sup>52</sup>, avaient défini *la désinstitutionnalisation comme une politique d'humanisation des soins dispensés à des personnes souffrant de troubles mentaux chroniques. Elle consiste à les réintégrer dans leur collectivité ou à maintenir dans leur environnement naturel les autres qui n'avaient jamais été hospitalisés.* Cette politique justifiée, *de transfert ou de relocalisation, dans les communautés naturelles*, est motivée par la disposition potentielle des gouvernements d'État et locaux à faire *un meilleur diagnostic et une meilleure utilisation des ressources.* Nous pouvons garder par analogie que la désinstitutionnalisation de l'étape-2, qui est un acte simultané avec l'institutionnalisation de l'étape-3, 2002-2003, se confond à la décentralisation qui est *d'ailleurs le changement de politique et d'orientation*, Yves Lecomte [1988]. Quant aux *malades psychiatisés de longues durées*, c'est la collectivité territoriale sous une longue dépendance de l'Etat, laquelle, après la désinstitutionnalisation (donnant la décentralisation autrement dit), est *réintégrée dans son environnement naturel, relocalisée dans sa communauté.* Nous pouvons remonter une fois encore à la présente illustration et analyser la désinstitutionnalisation de l'étape-4. Cette forme de désinstitutionnalisation, est l'échec de l'institutionnalisation de l'étape 3, *autant du modèle asilaire que du modèle psychiatrique* [Blumberg 1983; Fontaine & Rochette 1986; Guay 1987]. Pour les auteurs Pirella, 1987 ; Poirier & Gagné, 1988], l'institutionnalisation des marginaux, les *dépossède de leur responsabilité et possibilité de choix*, générant ainsi une situation de dépendance extrême. C'est un paradoxe inhérent à la pensée institutionnelle qui a contribué à *l'appauvrissement des capacités d'adaptation des patients*, par analogie des communes, appauvris par un système déresponsabilisant et de prise en charge complète, pour être ensuite expulsés « *manu militari* » sous la pression d'injonctions socio-économiques externes. Yves Lecomte [1988] a le même avis sur ce changement d'orientation - désinstitutionnalisation - qui ouvre des jours sombres pour les malades mentaux chroniques psychiatisés, ici les communes par analogie.

Au regard de l'analyse analogique, à la limite métaphorique, exploitant le fondement de la désinstitutionnalisation, nous pouvons retenir qu'il y a une tension institutionnalisation-désinstitutionnalisation qui a dépossédé la commune d'action, de créativité, d'adaptation à son environnement et qui l'a propulsée *manu-militari* dans un système d'amenuisement des

---

<sup>52</sup> Yves Lecomte 1988, Le processus de désinstitutionnalisation aux États-Unis (première partie) », Santé mentale au Québec, vol. 13, n° 1, 1988, p. 34-47.

dotations avec une obligation de prise en charge personnelle. Cette tension a eu pour conséquence de la pousser dans la rue pour quête de ressources, et de charité sans aucune contrepartie réelle et équitable.

Nous partageons avec plusieurs responsables politiques et administratifs que *l'amorce du passage de la dépendance à l'autonomie est un échec*. Cet échec est double et se situe à deux (02) niveaux selon les travaux de François Champagne Ph. D. [2002]. D'abord, *un échec d'implantation pour le peu de résultats en inadéquation avec les objectifs*, caractérisés par les faibles scores - 23,92% ; 15% ; 11% - au terme des processus. Mais il y a aussi *un échec de décision étant donné que les éléments de diagnostic sont connus mais aucune action pro-active n'a été engagée à l'encontre de la situation juridico-statutaire de suppression-fusion par exemple*. Si la tendance n'est pas renversée, la commune continuera sa trajectoire d'institutionnalisation-désinstitutionnalisation jusqu'à une nouvelle institutionnalisation en termes de *suppression-fusion*.

Les différentes modalités, processus et mécanismes de fonctionnement empruntés par les élus de la commune d'Athiémé, ont souffert de l'absence d'un leadership. Un bon leadership au sens de Yvon Pesqueux, a donc manqué à la commune sur les cinq (05) ans. *Un leader, capable d'inventer une nouvelle manière de faire, de travailler, d'animer des processus complexes au-delà de l'expertise, de la compétence administrative, du management traditionnel*. A ce prix donc, le glissement, la descente vers la suppression-fusion pourrait s'arrêter. Un leadership organisationnel, selon les réflexions de Kets de Vries, 1991 & Lapierre 1990, défini comme étant la capacité - ou les procédés -, pour certains acteurs de mobiliser des ressources utiles et de rallier les autres acteurs à la cause et aux objectifs de changement.

## VI. - VALIDATION, VALIDITE DE LA RECHERCHE

### 6.1.- VALIDATION DES PROPOSITIONS

Il s'agira de confirmer ou d'infirmer chacune des trois (03) propositions au regard des résultats empiriques effectivement obtenus :

*Proposition 1 : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, l'usage d'une combinaison d'outils par la structure de gestion, pour aligner l'organisation par rapport à son environnement, suscite de faibles niveaux d'ajustements.*

Pour amorcer le « passage de la dépendance d'Etat à l'autonomie », la commune a utilisé des instruments, d'outils, de mécanismes. Ces derniers sont énumérés ci-après avec les performances réalisées. Seuls ou combinés, ces outils n'ont réalisé que de faibles scores, voire médiocres, comme nous le constatons sur les lignes suivantes :

- ⊖ une faible capacité d'exécution du PDC première génération : 23,92% ;
- ⊖ un faible niveau de mobilisation des PTF prévus par le PDC : 15% ;
- ⊖ un faible niveau de mobilisation des ressources externes : 11% ;
- ⊖ une incapacité de nouer des partenariats fructueux avec des collectivités territoriales étrangères basés sur une contrepartie équitable ;
- ⊖ une incapacité de financer ses investissements à partir des 20% de ses ressources locales (niveau actuel 15%) ;
- ⊖ un risque de se voir ravir par l'Etat, à l'échéance, les taxes dont la gestion avait été entre-temps rétrocédée aux communes pauvres ;
- ⊖ une gestion passive du sinistre cyclique et de la disposition juridico-statutaire de suppression-fusion.

Ces contre-performances des outils combinés sont de faibles niveaux d'ajustement ; ils ne permettent donc pas à l'institution, de s'aligner sur son environnement. A titre d'exemple, pour le financement des investissements à partir des ressources locales à concurrence de 20% requis par l'environnement, la commune en a obtenu moins de 15%, un risque de perdre l'activité de gestion des taxes rétrocédées aux communes pour quelques années, et ainsi de suite.

Nous pouvons donc en conclure sans trop nous tromper, que la proposition-1 est confirmée.

*Proposition2* : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la non-acceptation par les acteurs à la base, des objectifs et du processus d'innovation, est extrêmement difficile à gérer pour les dirigeants.

Les nombreux comportements de résistances découverts par la recherche - retard ou absence des populations aux réunions en flambée, le refus de payer les impôts, déviation des débats par les élus lors des conseils communaux faits sur la base du contrôle citoyen, ... , - montrent que la tâche des dirigeants n'a pas du tout été facile mais plutôt difficile.

Ainsi donc, la proposition- 2 est également confirmée.

*Proposition3* : Dans un contexte de changement organisationnel prescrit, la gestion par la collectivité territoriale, d'un amenuisement des ressources financières en provenance de l'Etat, pousse cette dernière à la désinstitutionalisation.

Les performances qu'exige de la commune, l'environnement de la décentralisation, ne sont pas du tout réalisées, comme nous l'avons fait découvrir au niveau de la proposition -1. Les scores sont médiocres alors que l'amenuisement des ressources financières en provenance de l'Etat est un processus irréversible. Ces faits, comme nous les avons mis à nu à travers l'analyse<sup>53</sup> des pages précédentes, sont déjà suffisants pour pousser la commune vers des comportements non dignes d'une institution (comme la quête de charité), et partant vers la décision juridico-statutaire de la suppression-fusion. Or, ils sont aggravés par une passivité dans la gestion globale, la menace imminente d'une calamité cyclique d'envergure et la propension des populations à aller vers une collectivité territoriale économiquement et écologiquement moins fragile.

Nous retenons donc que la proposition- 3 a été de ce fait confirmée.

## **6.2.- VALIDITE DES CONNAISSANCES CONSTRUITES**

La validité des connaissances construites ou interprétées selon le cas, se fera ici par confrontation de la connaissance dégagée de l'observation empirique avec des éléments clairs de la base théorique. Le tableau ci-après nous donne une typologie de ladite validité.

---

<sup>53</sup> Confer 5.3.- du présent document de mémoire.

**Tableau n° X : Typologie de la validité des connaissances**

N°	Connaissance produite par la recherche	Elément théorique de référence	Auteur
01	Mise en œuvre d'un PDC à forte cohérence	Archétype	Yvon Pesqueux, 2004
02	Mise en place de nouvelles taxes et d'un logiciel performant (GBCo), par transfert d'ailleurs	Institutionnalisation	Yves Gingras, 1991 Selznick, 1949
03	Organisation d'une forte mobilisation autour du PDC au démarrage	Interaction	Yvon Pesqueux, 2004
04	Production d'un document de base commun et identitaire	-Connaissance organisation -Représentation organisationnelle	Yvon Pesqueux, 2004
05	Recrutement d'un Planificateur et d'un Régisseur des recettes	-Facteur de réceptivité de changement organisationnel -Exemplarité organisationnelle	Yvon Pesqueux, 2004 Foucault
06	Mise en route d'un mécanisme de mobilisation des PTF et des ressources de faible attractivité	Système d'information comme facteur de réceptivité du changement	Yvon Pesqueux, 2004
07	La gestion passive du sinistre cyclique et de la disposition juridico-statutaire de suppression-fusion	Absence d'un leadership organisationnel, d'un leadership d'exception et non traditionnel	Yvon Pesqueux, 2004 François Champagne Ph. D. [2002] Jean LouisDénis & Ann Langley
08	Echec	Double échec d'implantation et de décision	François Champagne Ph. D. [2002]
09	Comportement de la commune et de ses agents ou représentants élus, d'alignement sur un conformisme au groupe, pour s'attirer quelques ressources par le PA PDC, FADeC, par conformisme et non pas efficacité	Isomorphismes coercitif et normatif	[Powell et DiMaggio, 1991] [Brown, 1994 ; Glynn et Abzug, 2002]. Meyer & Rowan (1977)
10	Beaucoup de formation pour la commune	Apprentissage organisationnelle	Yvon Pesqueux, 2004 Yvon Pesqueux & Philippe Durance
11	Suppression-fusion	Alliance-fusion Désinstitutionnalisation comme échec de l'institutionnalisation	Yvon Pesqueux, 2004 Blumberg, 1983 Fontaine & Rochette 1986
12	Perte de capacité d'adaptation, appauvrissement et quête de charité, Changement de statut et réorientation	Désinstitutionnalisation	Yves Leconte, 1988

*Source : Résultats de nos recherches*

## VII. - CONCLUSION SUR LA RECHERCHE

### 7.1. - CONCLUSION GENERALE

La présente recherche a été motivée par la curiosité de comprendre pour nous-même et pour les autres, comment Athiémé, la petite et sensible commune du sud-ouest du Bénin a pu amorcer le passage de « la dépendance d'Etat à l'autonomie ». Elle a été conduite d'Avril à Juin 2011 à Athiémé et a mis en évidence les mécanismes et modalités de fonctionnement empruntés par le Conseil Communal pour avancer vers le but du développement local. Elle a également mis en évidence les perceptions et sentiments des acteurs sur le processus de la décentralisation. Les trois (03) hypothèses ont été confirmées et les résultats obtenus ont été confrontés aux caractéristiques de la base théorique pour la preuve de leur validité. Les apports faits et les enseignements tirés sont mentionnés dans les lignes suivantes.

### 7.2.- APPORT ET ENSEIGNEMENT

La découverte progressive - par tâtonnement, bifurcation, comparaison, restitution/ validation itinérante, ..., - *de l'amorce du passage de la dépendance à l'autonomie*, permet d'interpréter avec les populations enquêtées, et plusieurs responsables politiques et administratifs, et d'établir les conclusions génériques ci-après.

#### 7.2.1.- SYSTEME DE COMMUNICATION EN PANNE D'IMAGINATION

Un mécanisme de mobilisation des PTF résidents et des ressources de faible attraction, les tentatives non fructueuses de mise en partenariat équitable avec des collectivités territoriales étrangères, la forte mobilisation et interaction au démarrage autour d'un archétype qui a fini par s'étouffer, et l'impossibilité de convaincre les citoyens à payer leurs impôts témoignent d'un système de communication en panne d'imagination.

#### 7.2.2.- IRRESISTIBILITE D'UN COROLLAIRE AU CHANGEMENT

La commune d'Athiémé n'a pas pu déroger à l'irrésistible règle de l'univers théorique du changement organisationnel, qu'est le changement produit toujours son inverse qu'est la résistance.

### **7.2.3.- GESTION GLOBALE PASSIVE ET DOUBLE ECHEC DANS L'AMORCE**

Aucune action proactive et d'envergure digne d'un leadership qui tranche avec le classique, le traditionnel, n'a été engagée à l'encontre de la situation juridico-statutaire de suppression-fusion et le sinistre cyclique par exemple. L'échec est double et est d'abord d'implantation puis ensuite de décision.

### **7.2.4.- STEREOTYPE ET EVIDENCE IDENTITAIRE HANDICAPANTS**

La passivité et le double échec trouvent leurs racine et force dans les préjugés profonds transformés en une grande évidence. Tout le monde pense qu'un pont « sauveur » vient mais malheureusement aucun leadership exceptionnel (*comme l'enseigne la Dérive organisationnelle*), au-delà d'un management classique n'est parvenu à sortir cette vision des imaginaires individuels et collectifs pour lui donner une vie réelle.

### **7.2.5.- GLISSEMENT DANS UNE BOUCLE OUVERTE INSTITUTIONNALISATION-DESINSTITUTIONNALISATION**

La commune s'avance sur une trajectoire institutionnelle depuis 1981, la poussant à changer de statut ; de province sans autonomie de gestion, à la sous-préfecture et à la commune avec transfert de compétences et autonomie de gestion. Mais épuisée par de longues années de dépendance de l'Etat et de prise en charge supposée complète, sans capacité réelle d'adaptation à l'innovation et sans l'opportunité (le hasard) de tomber à travers des élections consécutives sur un leadership d'exception devant apprendre aux acteurs d'autres manières de réfléchir, d'animer, elle est entrain de passer à travers une tension *Institutionnalisation-Désinstitutionnalisation*, vers une *suppression-fusion*.

### **7.2.6.- MODALITES INDUCTRICES D'ISOMORPHISME**

Une attention soutenue durant les entretiens - quand-bien même la recherche n'est pas axée sur plusieurs communes - a permis de comprendre que les formations, et autres instruments (logiciel GBCo par exemple) sont des bénéfiques de groupes de communes, obtenus par conformisme, par crainte de perdre des avantages et par soucis de légitimité.

*Nous pourrions alors dire* que dans un contexte de changement organisationnel prescrit, une collectivité locale ayant des caractéristiques semblables à celle d'Athiémé, inscrite dans un processus de « passage de la dépendance de l'Etat à l'autonomie » pourrait faire face un

système d'information non efficace, une résistance irrésistible des acteurs, une passivité des gestionnaires clés face aux processus ou problèmes de développement complexes.

Il lui serait difficile d'exploiter les imaginaires individuels et collectifs de sa population à partir d'un management ou d'un leadership d'exception. Elle est promue à l'échec et la fusion-suppression. Elle pourrait trouver une sécurité, une légitimité provisoire en se laissant aller à des comportements isomorphiques.

### 7.3. - LIMITES ET PERSPECTIVES

*Les limites de la recherche* sont liées (i) à la non représentativité de l'échantillon qui est illustratif, et qui ne permettra pas de faire une inférence statistique par exemple, mais une inférence analytique. (ii) L'unicité du cadre empirique va dans le même sens. (iii) Notre statut d'apprenti chercheur a certainement joué sur certains aspects de la recherche, étant donné que nous n'avons pas encore le sens aigu, le flair et les réflexes d'un chercheur junior, moins encore ceux d'un sénior en ce qui concerne la localisation d'un site par exemple.

*Les perspectives de la présente* recherche sont dans notre ambition de dérouler un SCEPTEL de prospectives sur deux (02) communes du Bénin, de même statut ou sensibilité que la commune d'Athiémé, en vue d'analyser avec leurs communautés respectives leurs futurs possibles.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages

- 1.- Yvon Pesqueux & Bruno Triboulois, [2004] La dérive organisationnelle, *Peut-on encore conduire le changement ? L'Harmattan*
- 2.- Michel Crozier & Erhard Friedberg [1977], Acteurs et système, Edition du Seuil

### Articles pris sur Internet

- 3.- Alain Lesage & Raymond Moissette, [1989], Ressources résidentielles nécessaires pour la poursuite de la désinstitutionalisation, santé mentale au Québec 1989, n°2, Erudit
- 4.- Astrid Brousselle & Jean-Louis Denis & Ann Langley, 2009, Que savons-nous des fusions des hôpitaux ? Doctorale candidate, Département d'information de la santé & GRIS, Université de Montréal, [astrid@altern.org](mailto:astrid@altern.org)
- 5.- C. Darwin [1809-1882], botaniste également, l'origine à la **théorie darwinienne de la descendance modifiée, Extrait**
- 6.- Carole Groleau, 2008, La syntaxe des artéfacts : Lier entre elles différentes logiques d'actions pour expliquer les pratiques découlant du changement technologique, Presses univ. de Bordeaux/ Communication & organisation, 2008/ 1-n°33, Pages 18 – 28 , ISSN 1168-5549
- 7.- Christiane Gagnon, Développement local viable : Approches stratégies et défis pour les communautés, Professeure au Département des sciences humaines à l'université de Québec à Chicoutimi (GRIR)
- 8.- DiMaggio & Powell, 1983, 1991, *Fiches de lecture Thibault Daudigeos & Bertrand Valiorgue/ L'apport de la théorie des conventions et à la théorie néo institutionnaliste des organisations.* Grenoble Ecole de management, Institut Français de Gouvernement des Entreprises, ESC Clermont-Ferrand, Institut Français de Gouvernement des Entreprises3, Boulevard Trudaine 63 000 Clermont- Ferrand, [Bertrand.Valiorgue@gmail.com](mailto:Bertrand.Valiorgue@gmail.com)
- 9.- Evgeni Kniazev [2002], LES PROBLÈMES NOUVEAUX POSÉS PAR LA GESTION D'UNE UNIVERSITÉ RUSSE Ed. de l'OCDE | Politiques et gestion de l'enseignement supérieur, 2002/1 - no 14 pages 119 à 138 ISSN 1682-346X
- 10.- François Champagne Ph. D. [2002], La capacité de gérer le changement dans les organisations de santé, Etude n° 39. Novembre
- 11.- François Paul Yatta, 2000, La décentralisation financière en Afrique, Succès, Problèmes et Contraintes, PDM, Windhoek, 18 mai 2000
- 12.- Guy ROBERT1 [2000], BIEN PRÉPARER LES CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS, *Revue québécoise de psychologie, vol. 21, n° 3, 2000, ADEP Ltée*
- 14.- . B. M. de Lamarck [1774 - 1829], **transformisme lamarckien – Extrait**
- 15.- Marie Boitier & Anne Rivière, Vers une perspective étendue de l'analyse néo institutionnelle : Quels apports pour la recherche en comptabilité-contrôle– Groupe ESC Toulouse [m.boitier@esc-toulouse.fr](mailto:m.boitier@esc-toulouse.fr) – [a.riviere@esc-toulouse.fr](mailto:a.riviere@esc-toulouse.fr)
- 16.- Marie-Laure BUISSON, 2005 Réconcilier l'économique et le social : Un apport par le concept de la légitimité  
Septembre 2005, étudiante en doctorat de science de gestion. Google : TNI, consulter le 23 Juin 2011.
- 17.- Melkonian [2006], « *Cadres supérieurs et dirigeants face aux changements imposés : Rôle de l'exemplarité* », Professeur associé, URP Management des ressources humaines, EMLYON, 2006

- 18.- Meyer & Rowan, 1997, *Fiche de lecture, L'apport de la théorie des conventions et à la théorie néo institutionnaliste des organisations*. Grenoble Ecole de management, Institut Français de Gouvernement des Entreprises, ESC Clermont-Ferrand, Institut Français de Gouvernement des Entreprises<sup>3</sup>, Boulevard Trudaine 63 000 Clermont- Ferrrand, [Bertrand.Valiorgue@gmail.com](mailto:Bertrand.Valiorgue@gmail.com)
- 19.- Pascale Laborier & Pierre Lascoumes [2004], L'ACTION PUBLIQUE COMPRISE COMME GOUVERNEMENTALISATION DE L'ETAT : une contribution à l'ouvrage dirigé par Sylvain Mayet, Marie-Cécile Naves, Usages scientifiques de Michel Foucault dans les sciences sociales : autour du politique, Paris, L'Harmattan
- 20.- Pierre Noreau [1998], Institutionnalisation de pratiques de justices, Bas de page 6, Editions thémis 1998
- 21.- Salvador/Bahia/Brazil, Changement organisationnel : une analyse de la recherche empirique dans les organisations brésiliennes, Santos Jair Nascimento Neoteg-UNIFACS/UEFS Rua Dr. José Peroba, 251, Stiep, 40235-310, Salvador/Bahia/BrazilTessa
- 22.- Thibault Daudigeos & Bertrand Valiorgue L'apport de la théorie des conventions et à la théorie néo institutionnaliste des organisations. Grenoble Ecole de management, Institut Français de Gouvernement des Entreprises, ESC Clermont-Ferrand, Institut Français de Gouvernement des Entreprises<sup>3</sup>, Boulevard Trudaine 63 000 Clermont- Ferrrand, [Bertrand.Valiorgue@gmail.com](mailto:Bertrand.Valiorgue@gmail.com)
- 23.- Yao Assogba, Et si les africains de la Diaspora étaient des acteurs du développement de l'Afrique ? Chaire de la recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Série Recherche, n°. 25
- 24.- Yves Lecomte [1988], Le processus de désinstitutionalisation aux États-Unis (Première partie) », Santé mentale au Québec, vol. 13, n° 1, 1988, p. 34-47.
- 25.- Yvon Leclerc, Développement local et Société civile : mêmes objectifs, même combat, L'ACTION NATIONALE
- 26.- Yvon Pesqueux & Philippe Durance Cahiers du LIPSOR, LIPSOR « Working Papers » Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? - Série Recherche n°6 -Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation.

## **ANNEXES**

## **PERSONNES RENCONTREES**

KEDE Ida, Chef Service Affaires Financières Athiémé 97 26 16 63

DOWOUE Augustave ; Régisseur des recettes de la commune, 95 31 48 54

Basile CAO CHICHI, Chef Service Affaires Financières de la Préfecture

Achille CAPO CHICHI Assistant du Chef Service Tutelle à la Préfecture

Le Secrétaire Générale de la commune

Le CSAF Ida KEDE 97 26 16 63

Sylvie KOUADE Assistant CSAF, 96 64 00 19

Chef Service Affaires Générales

02 instituteurs (Directeur et Assistants)

02 femmes de santé (Sage-femme et Assistante)

15 ménages et opérateurs

Louis ANAGO 94 32 27 26, Préfecture de Lokossa

Messan SOSSOU 95 34 71 97

Joseph ANANI, Maire de la commune

Jean HOUSSOU, Premier Adjoint au Maire de la commune

Corenthin KOWE, Le préfet des départements Mono-Couffo

05 ressortissants de la Commune vivant à Cotonou et Lokossa (anonymat)

NB : La plupart des ces personnes ont été rencontrées deux (02) ou trois (fois) selon la pertinence du centre d'intérêts.

## OUTILS ADMINISTRÉS

### **I.- Mise en œuvre d'un Plan de Développement Communal (PDC, archétype) comme modalité de conduite (08 agents et 02 CA)**

#### *1.- Quelle est la structure qui a conduit la mise en œuvre du PDC ?*

- Structure organisationnelle circonstancielle :
- Quelle est la composition du service ou de la structure ?
- Combien de membres ? :
- Par qui ont-ils été désignés ? :
- Ont-ils accepté ou décliné la désignation ? :

#### *2.- Quelle est le processus établi pour la préparation de la mise en œuvre du PDC ?*

Formations:

Session de formation	1 <sup>ère</sup> session	2 <sup>ème</sup> session	3 <sup>ème</sup> session	4 <sup>ème</sup> session
Objectifs				
Thèmes				
Effectifs				

#### *3. - Recrutement pour quels buts?*

Postes	Effectif	Mission (Travail à faire)	Date du recrutement
Nom du poste A :			
Nom du poste B :			
Nom du poste C :			

Les recrutements ont-ils été difficiles ? Pourquoi ?

#### *4.- Consulting pour quelles missions ?*

Postes	Effectif	Mission (Travail à faire)	Date du recrutement
Titre du consultant A :			
Titre du consultant B :			
Titre du consultant C :			

**5.- Quels sont les mécanismes de mise en œuvre des projets du PDC ?**

- Appels d'offres (décrire) :

- Autres (décrire) :

**6.- Quels ont été les obstacles à la mise en œuvre et quels ont été les moyens pour les contourner ?**

Obstacles	Moyens

**7.- Qu'est ce qui est fait pour que les agents de la mairie participent effectivement et activement aux réunions de préparation de la mise en œuvre du PDC ?**

.....

**8.- Qu'est ce qui est fait pour que les autres acteurs (non agents de la mairie) participent effectivement et activement aux réunions de préparation de la mise en œuvre du PDC ?**

.....

**9.- Quel est le comportement des participants aux réunions de préparation de la mise en œuvre du PDC**

Comportement	Effectif			
	1 <sup>ère</sup> réunion	2 <sup>ème</sup> réunion	3 <sup>ème</sup> réunion	4 <sup>ème</sup> réunion
Retard				
Absence				
Opposition				



5.- Quelle évaluation faites-vous de la mise en place de cet outil de travail ?

Satisfaisant :

Non satisfaisant :

6.- Quelles sont vos performances ?

Objet de performance	Performance	
	Avant	Après
Objet1 :		
Objet2 :		
Objet3 :		
Objet4 :		

**III.- Gestion des impôts et taxes (02 ou 03 agents concernés)**

1.- A-t-il été institué un nouvel impôt ou une nouvelle taxe ?

Si oui

Lesquels ?.....

2.- Qui devraient payer ces redevances ?

.....

3. - Qui les payent effectivement?

.....

Impôts	Montant									
	Année1		Année2		Année3		Année4		Année5	
Nom de l'impôt A :										
Nom de l'impôt B :										
Nom de l'impôt C :										
Nom de l'impôt D :										

4.- Qu'est ce qui est fait pour convaincre ceux qui ne veulent pas payer ?

.....

5.- Y a-t-il des impôts journaliers ? Comment les gens réagissent-ils ?

**IV.- Menaces de disparition de la commune (05 agents de l'administration et 03 élus)**

1.- Savez-vous que Athiémé pourrait être supprimé en tant que collectivité territoriale ?

Oui :

Pourquoi ?

Non : Pourquoi ?

2.- Si oui comment cela pourrait-il se passer ? Quels seraient les cas de figures possibles ?

.....

3.- Qu'est ce qu'on pourrait faire pour éviter une éventuelle rétrogradation juridique et statutaire de la commune d'Athiémé ? Enumérez-en les mesures possibles ?

.....

4.- Quelles sont les mécanismes selon que la mairie à mis en place durant les 05 dernières années pour éviter cette situation peu désirable ?

.....

**V.- Gestion de la capacité d'absorption de la commune (03 agents dont le SG et le C/SAF)**

1.- Quelle a été la capacité de mobilisation de financement de la commune sur les 05 années de mise en œuvre du PDC de première génération ?

- Capacité de Mobilisation de Financement (CMF) : Montant mobilisé/ Montant prévu = .....

2.- Quelle appréciation faites-vous de cette capacité effective de mobilisation du financement ?

3.- Quels sont les fonds destinés à la commune par les instruments financiers de l'Etat (*FADEC par exemple*), mais qu'elle n'a pu consommer avant la fin de la période des cinq (05) ans ? (*faites-en un répertoire*)

Instruments financiers	Montant		Raison de la non réception ou de l'insuffisance
	Prévu	Reçu	
Nom de l'instrument A : ...			
Nom de l'instrument B : ...			
Nom de l'instrument C : ...			



Les eaux étaient-elles dans votre maison ?

Oui : non :

4.- Qu'est ce que les autorités vous ont demandé de faire face à l'eau ?

Déménagement :

Autres choses :

5.- Par quel moyen avez reçu le message des autorités ?

Lettre : Crieur public : à travers une réunion :

6.- Qu'est ce que vous avez fait face aux eaux ?

Vous-êtes restés sur place : pourquoi ? :

Vous avez déménagé : pourquoi ? :

7.- Qu'est ce que les autorités ont fait pour vous (octroi de matériel, produits) ?

Matériels reçu de la part des autorités	Quantités recues
Nom du matériel A	
Nom du matériel B	
Nom du matériel C	

8.- Où est ce que les autorités ont trouvé l'argent pour faire ces octrois de matériel ?

9.- Où est ce que les autorités sont restées (ont demeuré) durant la période des inondations ?

Dans Athiémé :

En dehors d'Athiémé (précisez) :

10.- Etes-vous satisfaite de l'opération de la manière dont les autorités communales gèrent l'inondation ?

Oui : Non :

11.- Quels sont vos attentes ?

De la Mairie :

De l'Etat :

**VII.- Appui à l'opération de la gratuité de la césarienne (02 sage-femme ou personne qualifiée de la Formation Sanitaire)**

1.- Comment voyez-vous la décision gouvernementale de la gratuité de la césarienne ?

Bonne : Mauvaise :

2.- Est-elle facile à appliquer ?

Oui : Non :

Justifiez : .....

3.- La dotation faite par l'Etat pour la mise en œuvre de la décision suffit-elle ?

Oui : Non :

- Quel en est le montant ?

- Sinon, qu'est ce que vous faites pour compléter ce montant afin de satisfaire les femmes enceintes :

Complément par la formation sanitaire : combien en moyenne :

Complément par les femmes elles-mêmes : combien en moyenne :

Dotation complémentaire de la commune : combien en moyenne :

4.- Etes-vous satisfaite de l'opération de la gratuité de la césarienne ?

Oui : Non :

5.- Quels sont vos attentes ?

De la Mairie :

De l'Etat :

**VIII.- Appui à l'opération de la gratuité de la scolarisation pour les enfants (02  
Instituteurs dont un Directeur)**

1.- Comment voyez-vous la décision gouvernementale de la gratuité de la scolarisation des enfants ?

Bonne : Mauvaise :

2.- Est-elle facile à appliquer ?

Oui : Non :

Justifiez :

.....

3.- La dotation faite par l'Etat pour la mise en œuvre de la décision suffit-elle ?

Oui : Non :

Quel en est le montant ?

Sinon, qu'est ce que vous faites pour compléter ce montant afin de satisfaire les populations ?

Complément par l'école : combien en moyenne :

Complément par les parents d'élèves : combien en moyenne :

Dotation complémentaire de la commune : combien en moyenne :

4.- Etes-vous satisfaite de l'opération de la gratuité de la scolarisation ?

Oui : Non :

5.- Quels sont vos attentes ?

De la Mairie :

De l'Etat :

**IX.- Gestion du système d'information** (02 personnes dont le SG)

1.- Décrire la manière dont les communiqués en provenance de la mairie sont organisés ?

.....

2.- De quelle manière les populations sont-elles informées des conclusions des sessions ce conseil communal :

3.- Existe-il un plan de communication dans la commune ?

Oui : Non :

Si Oui sur quels objets et envers qui la communication est-elle orientée ?

.....

## TABLE DES MATIERES

DEDICACE.....	ii
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ACRONYMES .....	iv
Liste des tableaux.....	v
Liste des illustrations.....	vi
Liste des photos.....	vi
RESUME.....	vii
ABSTRACT .....	viii
SOMMAIRE.....	ix
INTRODUCTION.....	1
I. MOTIVATIONS .....	3
II.- CADRE DE LA RECHERCHE.....	5
2.1.- CONSTATS .....	5
2.2.- PROBLEMATIQUE .....	6
2.3.- PROPOSITIONS .....	10
2.4.- FINALITES DE LA RECHERCHE.....	12
2.5.- EPISTEMOLOGIE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	12
2.5.1.- Définitions de l'épistémologie et Possibilités de choix .....	12
2.5.2.- Méthodologie de la recherche.....	14
III.- L'ETAT DE L'ART .....	23
3.1.- CADRE CONCEPTUEL.....	23
3.1.1.- Autonomie.....	23
3.1.2.- Indépendance.....	24
3.1.3.- Décentralisation .....	24
3.2.- CADRE THEORIQUE.....	27
3.2.1.- « Dérive organisationnelle ; Peut-on encore conduire le changement ? ».....	27
3.2.2.- Autres auteurs .....	34
3.2.3.- Limite du corpus théorique, intérêt et positionnement .....	37

3.2.4.- Institutionnalisation .....	40
3.2.5.- Désinstitutionnalisation .....	43
<b>IV.- PRESENTATION DES RESULTATS DES TRAVAUX .....</b>	<b>46</b>
<b>4.1.- APERCU D'ORDRE GENERAL SUR LA DECENTRALISATION ET SUR LA COMMUNE... 46</b>	<b>46</b>
4.1.1.- Généalogie du processus de la décentralisation au Bénin.....	46
4.1.2.- Présentation de la commune d'Athiémé.....	49
<b>4.2.- RESULTATS OBTENUS PAR PROPOSITION, ANALYSE ET DISCUSSIONS..... 51</b>	<b>51</b>
<b>4.2.1.- Présentation des résultats liés à la proposition 1 .....</b>	<b>51</b>
4.2.1.1.- Annonce de la décentralisation et perceptions des acteurs de la commune.....	51
4.2.1.2.- Modes, instruments de gestion et comportements des élus de la première mandature .....	52
4.2.1.3.- Structure et Processus de mise en œuvre du PDC.....	53
4.2.1.4.- Procédure de recrutement .....	57
4.2.1.5.- Mise en œuvre du logiciel GBCo.....	58
4.2.1.6.- Institutionnalisation d'un dispositif de mobilisation des ressources endogènes	59
4.2.1.7.- Gestion du mécanisme de mobilisation des ressources externes de la commune .....	62
4.2.1.8.- Autres modalités de gestion du passage de la dépendance à l'autonomisation ..	65
<b>4.2.2.- Présentation des résultats liés à la proposition 2 .....</b>	<b>67</b>
4.2.2.1.- Participation d'ensemble aux réunions préalables à la mise en œuvre du PDC ...	67
4.2.2.2.- Comportement individuel durant les réunions préalables à la mise en œuvre du PDC .....	67
4.2.2.3.- Difficultés dans le recrutement de nouveaux agents communaux.....	68
4.2.2.4.- Survenance d'une crise politicienne locale au sein du Conseil Communal.....	69
4.2.2.5.- Résistance en sens inverse des élus vis-à-vis des administrés .....	69
4.2.2.6.- Paiement d'impôts et taxes par les populations.....	69
4.2.2.7.- Système d'information en panne.....	70
<b>4.2.3.- Présentation des résultats liés à la proposition 3 .....</b>	<b>71</b>

4.2.3.1.- Gestion du paradoxe juridico-statutaire de rétrogradation de la commune.....	71
4.2.3.2.- Modalité de management d'une calamité cyclique .....	75
<b>V.- DISCUSSION ET ANALYSE DES RESULTATS .....</b>	<b>77</b>
5.1.- PROCESSUS ET RESISTANCES .....	77
5.2.- MANAGEMENT D'UNE CALAMITE CYCLIQUE .....	82
5.3.- GESTION DU PARADOXE JURIDICO-STATUTAIRE DE RETROGRATION .....	83
5.3.1.- Autorités politiques.....	83
5.3.2.- Agents et cadres de l'Administration communale.....	83
5.3.3.- Populations .....	84
<b>VI. - Validation, validité de la recherche.....</b>	<b>88</b>
6.1.- Validation des propositions.....	88
6.2.- Validité des connaissances construites.....	89
<b>VII. - CONCLUSION SUR LA RECHERCHE .....</b>	<b>91</b>
7.1. - Conclusion générale.....	91
7.2.- Apport et enseignement.....	91
7.2.1.- Système de communication en panne d'imagination .....	91
7.2.2.- Irrésistibilité d'un corollaire au changement.....	91
7.2.3.- Gestion globale passive et double échec dans l'amorce.....	92
7.2.4.- Stéréotype et évidence identitaire handicapants.....	92
7.2.5.- Glissement dans une boucle ouverte Institutionnalisation- Désinstitutionnalisation.....	92
7.2.6.- Modalités inductrices d'isomorphisme .....	92
7.3. - Limites et perspectives.....	93
<b>Bibliographie.....</b>	<b>94</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>96</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>97</b>