

SEPTEMBRE 2021

**REKOSS** REVUE KORHOGOLAISE  
DES SCIENCES SOCIALES

VOLUME 9 N°1

REVUE KORHOGOLAISE  
DES SCIENCES SOCIALES

**REKOSS**



VOLUME 9 N°1

SEPTEMBRE 2021



**REKOSS**  
Revue Korhogolaise  
des  
Sciences Sociales



© REKOSS

*Revue Korhoolaise des Sciences Sociales*  
Sciences Sociales et Humaines

Vol. 9 – N° 1 - 2021

Septembre 2021

ISSN : 2121-9298

Dépôt légal : troisième trimestre 2021

Tous droits de traduction, de reproduction  
et d'adaptation réservés pour tous les pays.

Adresse :

revuerekoss@gmail.com

Tél. : +225 07 98 89 94

Korhogo

Côte d'Ivoire

Editeur : Gcréa - Tél. : +225 05 74 39 36

Maquette et mise en pages : Gcréa Éditions

● ————— **DIRECTEUR DE PUBLICATION** ————— ●

**Prof BAHA Bi Youzan Daniel,**  
Professeur Titulaire de Sociologie,  
Université Félix Houphouët Boigny

● ◀ **COMITE SCIENTIFIQUE INTERNATIONAL** ▶ ●

**Prof. Aka Adou,** Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Aka Bédia,** Université Alassane Ouattara

**Prof. Atta Koffi Lazare,** Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Azoh François Joseph,**  
École Normale Supérieure d'Abidjan

**Prof. Ballo Zié,** Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Kouassi Yao Edmond,** Université Alassane Ouattara

**Prof. Dedi Séry Faustin,** Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Tsigbe Koffi Nutefé,** Université de Lomé

**Prof. Ibo Guehi Jonas,** Université Nangui Abrogoua

**Prof. Koffie Céline Yolande épouse Bikpo,**  
Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Kouakou Auguste,** Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. N'Goran Kouakou François,**  
Université Alassane Ouattara

**Dr Vanga Adja Ferdinand,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Prof. Yoro Blé Marcel,**  
Université Félix Houphouët Boigny

**Dr. Gakuba Théogène-Octave,**  
HETS, Genève / Suisse

**Dr. Syna Ouattara,**  
Université de Göteborg / Suède

● ————— **COMITÉ DE REDACTION** ————— ●

**Dr Goin Bi Zamblé Théodore**, Rédacteur en chef,  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Irigo Gbetè Jean Martin**, Rédacteur en Chef Adjoint,  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Amalaman Djedou Martin**, Rédacteur en chef adjoint,  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Kouadio Nanan Kouamé Félix**, Rédacteur,  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Zouhoula Bi Marie Richard Nicetas**, Rédacteur,  
Université Peleforo Gon Coulibaly

● ————— **COMITÉ DE LECTURE** ————— ●

**Prof. Abroffi Joachim**, Université Alassane Ouattara

**Prof. Bamba Mamadou**, Université Alassane Ouattara

**Dr Dagou Denis Koneman**,  
Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Dayoro Zoguéhi Arnaud Kevin**,  
Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Latt Yedo**, Université Félix Houphouët Boigny

**Prof. Kouassi Siméon**,  
Université Félix Houphouët Boigny

**Dr AKana D. Parfait**, Conseil pour le développement de  
la recherche en sciences Afrique (CODESRIA)

**Dr Blé Késsé Adolphe**,  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Gbakré Andoh Jean-Marie,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Koffi Youboué Stéphane,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly

● ————— **MARKETING ET DIFFUSION** ————— ●

**Dr Adoh Bissé Blanche Danielle,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Akoue Claude,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr N'Dri Kouamé Abou,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly

**Dr Tapé Sopie Pulchérie,**  
Université Peleforo Gon Coulibaly



## SOMMAIRE

- EDITORIAL**.....9
1. **AGBENOKO DONYO KOFFI,**  
**Pauvreté et éthique : une question de justice sociale et globale** .....17-51
2. **MARIUS K. VODOUNNON TOTIN,**  
**PATRICK HINNOU,**  
**L'affirmation identitaire comme**  
**facteur de contre-performance dans**  
**la délivrance des services publics locaux**  
**au Bénin** .....53-90
3. **ABOU KOUAMÉ N'DRI**  
**«L'école occidentale instruit pendant que**  
**l'école coranique éduque» Analyse de percep-**  
**tions** .....91-114
4. **AKISSI INÈS YA KOUAMÉ,**  
**KOFFI ROLAND BINI,**  
**Mobilisation scolaire dans le cursus des élèves**  
**vivants hors famille en Côte d'Ivoire**  
**(Ville de Bouaflé)** .....115-147
5. **ZAHOULI BI ZOU AIMÉ,**  
**Attentes socioéconomiques des demandeurs**  
**d'éducation universitaire : cas des UFRSMPB-**  
**OS, URFICA-LLC et UFRSHS de l'UFHB** .....147-182
6. **KAMBO KOUABLÉ BORIS,**  
**Handicap et prise en charge des enfants**  
**handicapés psychiques âgés de 0 à 08 ans :**  
**cas du centre des handicapés Les colombes**  
**(CHC) «Notre Dame de la paix»**.....183-218

7. OUATTARA KANNDANAN INSIATA – GOITA  
**Regards croisés de la femme dans les sociétés  
traditionnelles et modernes.....219-239**
8. AMANI AHOU FLORENTINE,  
**Les rites traditionnels de maternage :  
allaitement, sevrage et soins de l'enfant dans la  
communauté Abbey (Côte d'Ivoire).....241-282**
9. ETTIEN ABLAN ANNE-MARIE,  
**«Logiques sociales de la consommation  
préférentielle de la viande de brousse  
chez les Sénoufo de Korhogo  
(Côte d'Ivoire).....283-308**
10. AHOUÉ JEAN – JACQUES,  
KOUADIO AYA ANITA SANDRINE,  
**Inventaire et état de conservation des sites  
et vestiges archéologiques du parc national  
des îles éotilés en Côte d'Ivoire.....309-303**

# Éditorial

L'Afrique est plurielle dans sa configuration géophysique. Elle l'est également dans sa coloration socioculturelle. Les grandes inégalités sociales qu'on y rencontre la rendent encore plus diversifiée au regard des problèmes auxquels elle doit faire face dans sa marche vers le **développement**. Aussi, face à cette floraison de problèmes sociaux, la recherche universitaire doit se sentir constamment interpellée afin de guider l'action. C'est donc **à juste titre** qu'« *Education et système éducatif en Afrique* », « *culture, sensibilisation et santé* », la question du « *développement durable* » **pensée par les** collectivités territoriales et les agriculteurs périurbains sont les grands axes que ce numéro de la Revue Korhogolaise de Science Sociale (REKOSS) se propose d'aborder à travers des contributions aussi variées qu'enrichissantes.

Les milieux scolaires mais aussi les systèmes éducatifs se trouvent confrontés à divers phénomènes sociaux tels que le VIH, l'entrée précoce des jeunes filles élèves dans la vie sexuelle et les innovations pédagogiques. Dans ce registre, **Ransome BONGOUA** situe des logiques informationnelles et communicationnelles ; individuelles et psychologiques ; socioculturelles et religieuses et enfin institutionnelles et politiques

comme obstacles à la non-adhésion au test VIH dans la catégorie sociale des élèves en Côte d'Ivoire. Dans cette réflexion que l'auteur livre, les politiques publiques semblent montrer leurs limites face à cette pandémie. Aussi, en appelle-t-il à une redéfinition de cette lutte.

Le regard critique que **YAO N'Guessan Louis Franck** et **GOIN BI Zamblé Théodore** portent sur le système éducatif ivoirien dans son approche de l'éducation sexuelle montre que celui-ci (le système éducatif) ne répond pas aux attentes et aux besoins essentiels de connaissance des premières concernées c'est-à-dire les jeunes apprenantes. Leur étude postule que les besoins de connaissance en matière de sexualité sont plutôt orientés vers l'acquisition d'habiletés comportementales-savoir identifier des situations à risque, savoir négocier la protection avant l'acte sexuel- pour vivre avec le moindre de risque leur sexualité et la recherche documentaire, les pairs et les nouveaux médias s'illustrent comme les canaux principaux pour satisfaire leur manque d'information.

Le contexte éducatif ivoirien est aussi au centre des préoccupations de **BROU Assandé Patrice** et **ADAMAN Sinan**. En se penchant sur les activités de découverte des métiers et d'éducation au choix dans des classes à niveaux multiples, ils entendent en montrer les avantages en tant qu'innovation pédagogique majeure. Au terme de leurs investigations, ces auteurs pensent

qu'en plus d'avoir aidé les élèves bénéficiaires dans leur processus de développement vocationnel, ce dispositif pédagogique a contribué à l'animation et l'amélioration de la qualité de la vie scolaire dans les établissements ciblés. D'une influence à l'autre, **Komlan AVOUGLA** montre les interactions sociales entre mode de vie et courants musicaux. La vulnérabilité musico-culturelle de la catégorie d'âge des jeunes notamment ceux inscrits sur les campus universitaires du Togo est indexée par contribution comme un élément révélateur d'une Afrique "jeune" plus que jamais en proie à une mélomanie occidentale.

Par ailleurs dans cette Afrique des contrastes, les questions d'éducation semblent également dysfonctionner dans leur rapport avec les problèmes de santé publique. Les imaginaires sociaux en lien avec la construction des entités nosologiques, l'approche politique binaire santé-maladie inspirée des modèles occidentaux parfois au mépris des considérations culturelles pourtant si patentes sur le continent, l'émergence et la réémergence de maladies chroniques perçues comme bénignes malgré leur caractère extrêmement invalidant préoccupent. **Silué D., Amalaman D. Martin et Yoro Blé Marcel** montrent ici les difficultés structuro-fonctionnelles dans la sensibilisation des acteurs sociaux en contexte rural de la Côte d'Ivoire endémique des schistosomias. On retient de leur étude que la majorité des populations rurales a du

mal à concevoir la présence de microorganismes dans les eaux douces surtout lorsque celle-ci sont d'apparence claire. C'est en filigrane toute l'imagerie populaire de l'ouest ivoirien en rapport avec l'eau en tant que source de vie mais aussi comme facteur pathogène qui transparaît de leurs conclusions.

Si chaque société humaine construit son idéal du beau corps, celle des Akyé Kettin de Côte d'Ivoire convoque la variable « embonpoint » comme indicateur de puissance, de prestige, de richesse et de beauté aussi bien chez l'homme que chez la femme. **Amédée-Pierre Achi ATSE, DIABATE Songui** et **KAM Oleh** qui se sont intéressée à cette question, ont en effet observé que le corps fonctionne dans cette communauté comme un support de communication catégorisant, d'un côté, les plus beaux, les plus puissants, les plus riches les bien-portants et de l'autre, les plus laids, les plus faibles, les plus pauvres, en somme les malades.

Les collectivités territoriales ivoiriennes sont de plus en plus à l'épreuve d'une insalubrité environnementale. La problématique est loin d'être banale d'autant plus que les villes ivoiriennes ont la triste réputation de crouler sous le poids des ordures ménagères. L'exemple Korhgolais de lutte contre cette réalité sociale dans le nord ivoirien révèle que (i) le renforcement des stratégies et équipements municipaux de salubrité, (ii) l'implication des associations locales de salubrité

et (iii) le rôle naguère joué par les autorités locales de l'ex-rébellion armée en imposant une conscience de salubrité urbaine marquent toujours les esprits des citoyens. Pour **KRA Kouadio Joseph, KOFFI Yeboué Stéphane Koissy et CISSE Gonédré Vincent**, ces efforts salutaires marqués par une réputation de ville propre et cette expérience urbaine et municipale de gestion plus ou moins réussie des ordures ménagères ne semblent pas inscrite dans la durée. Cette situation pourrait tenir dans (i) l'incivisme des populations, (ii) l'absence de contraintes plus tôt exercées par l'ex-rébellion et (iii) la politique professionnelle et durable de gestion des ordures ménagères par l'équipe municipale comme valeur explicative.

La question du développement durable est aussi abordée par **TAO Sadia Franck** qui approche cette thématique sous l'angle de sa perception par la catégorie socioprofessionnelle des producteurs de maraicher dans une des banlieues de l'agglomération abidjanaise. Selon l'auteur, les acteurs sociaux établissent un rapport logique entre la variation climatique et les rendements maraichers. La vulnérabilité paysanne apparaît d'autant plus grande face au changement climatique dans cette étude qu'elle permet de comprendre la faiblesse de la résilience des acteurs sociaux et celle de leur productivité.

**ATCHOLE Eyanah et YAO Kouassi Ernest** s'intéressent aux apports de la route dans le processus de développement de l'agglomération

de Lomé. Ils montrent qu'en plus d'alléger le trafic en réduisant les embouteillages, la route de contournement a engendré des mutations socioéconomiques. Ainsi, les populations de la périphérie pour joindre le secteur du port ne mettent qu'environ 30 minutes. Les coûts de transport ont chuté d'environ 40%. Tout au long de cette voie de contournement s'installent des activités économiques notamment des ateliers, des boutiques, des garages, des bars, des hôtels, des pharmacies, etc., qui permettent à la population de survivre. Avec ces auteurs la maxime selon laquelle «*la route précède le développement*» trouve son sens.

Dans une approche de socio littéraire, **KOUASSI Denis Koffi**, nous présente la rue sous une autre facette. La rue source de développement devient sous la plume de Pierre Kouassi, dans *La rue 171*, un espace qui étale la société répugnante et dépravée. Le texte dénonce, sans fard ni ménagement, à travers la tonalité discursive les maux qui minent l'Afrique.

Pour clore ce numéro, **KONAN Koffi Guillaume**, nous invite à une balade littéraire avec Amadou Hampâté Bâ. Pour lui l'essentiel de la littérature orale de cet auteur est une véritable source de connaissance qu'il livre par la fascination et le charme du réel. À travers le symbolisme des choses et des êtres que recouvre la nature, cette connaissance se donne à voir comme un mystère qui exige

de l'homme un dépassement de soi et de la chose visible pour saisir l'invisible présent en chaque chose.

La *Discipline étant* une « boîte noire » dans laquelle les chercheurs se sentent très peu à l'aise (G. Batesson, 1976), ce numéro de REKOSS a voulu s'inscrire dans une perspective d'*indiscipline*. Ainsi *Sociologues, Anthropologues, Géographes* et *Philosophes* s'y prononcent sur des questions aussi factuelles que profondes.

**Dr Jean Martin G. IRIGO**

**Rédacteur en Chef Adjoint.**

Dr Zamblé Théodore GOIN BI

*Rédacteur en chef*

# L’AFFIRMATION IDENTITAIRE COMME FACTEUR DE CONTRE-PERFORMANCE DANS LA DÉLIVRANCE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX AU BÉNIN

**Marius K. VODOUNNON TOTIN,**  
*Université d’Abomey-Calavi,*  
[kmariuso@yahoo.fr](mailto:kmariuso@yahoo.fr)

**Patrick HINNOU,**  
*Université d’Abomey-Calavi*  
[hinson84@yahoo.fr](mailto:hinson84@yahoo.fr)

## RÉSUMÉ

Avec l’opérationnalité de la réforme territoriale, les services publics locaux deviennent des compétences à la responsabilité des entités territoriales décentralisées. Malgré une expérience de près de deux décennies de vie communale, l’offre de services publics aux usagers demeure une équation aux variables contingentes. Quels sont les facteurs inhibiteurs et comment influencent-ils la délivrance équitable des services aux demandeurs ? Il s’agit d’analyser, à l’aune de la théorie de la contingence, les éléments de tendances qui expliquent la performance critique des collectivités territoriales dans leur rôle de fournisseur de services publics locaux. A cet effet, l’approche méthodologique utilisée s’appuie sur des données documentaires et empiriques collectées auprès de 207 acteurs et personnes ressources

répartis dans 12 communes du Bénin représentant les 12 chefs-lieux de département. Les résultats de la recherche révèlent que la perception sociale des acteurs de la chose publique, l'appropriation ethnique/identitaire des administrations territoriales et l'inadéquation entre le niveau d'instruction et la position occupée dans la structure organisationnelle sont révélatrices de la nature des services délivrés aux usagers. Aussi, l'objectivité dans le mode de désignation des administrateurs territoriaux s'illustre comme un indicateur de bonne cote de délivrance des services publics aux usagers locaux dans les collectivités territoriales du Bénin.

**Mots clés :** Services publics locaux – administration territoriale – tendances lourdes – appropriation ethnique – Bénin.

## **ABSTRACT**

With the operationality of the territorial reform, local public services become the responsibilities of the decentralized territorial entities. Despite an experience of nearly two decades of communal life, the supply of public services to users remains an equation with contingent variables. What are the inhibiting factors and how do they influence the equitable delivery of services to applicants? The aim here is to analyze, in the light of the theory of contingency, the elements of trends which explain the critical performance of local authorities in their role as providers of local public services. To this end, the methodological approach used is based

on documentary and empirical data collected from two hundred and seven stakeholders and resource persons in 12 communes in Benin representing the 12 departmental capitals. The results of the research reveal that the social perception of the actors of public affairs, the ethnic / identity appropriation of the territorial administrations and the mismatch between the level of education and the position occupied in the organizational structure are revealing of the nature of services provided to users. Also, the objectivity in the mode of designation of territorial administrators is illustrated as an indicator of the good cost of delivering public services to local users in the local authorities of Benin.

**Keywords :** Local public services - territorial administration - major trends - ethnic appropriation - Benin.

## **INTRODUCTION**

Avec l'avènement de la démocratie qui vient remettre en cause l'« hypercentralisation » (Th. Michalon, 1991, p.78-88) de l'Etat, le Bénin comme bien d'autres pays ouest-africains, s'est engagé dans une réforme de l'administration territoriale dont les principes de base visent un développement local durable. En effet, avant les années 1990, l'administration publique était caractérisée par de nombreuses difficultés et ployait sous le joug des pratiques traditionnelles telles que l'absence de performance, la qualification limitée du personnel, la corruption, le

clientélisme, le favoritisme, le népotisme, le trafic d'influence, la gabegie, la concussion, la crise de l'accessibilité et de la qualité des services publics, etc. Ces constats majeurs qui participent des tares de l'administration publique (P. Hinnou, 2006) impliquent une réforme de l'Etat, avec comme innovation, la naissance des entités territoriales décentralisées, lesquelles méritent d'être convenablement gérées afin de donner satisfaction aux communautés à la base. Ainsi, loin d'être un effet de mode, le nouveau paradigme de développement à la base est justifié comme un pilier de réalisation d'initiatives communautaires au service des nombreuses demandes locales sans cesse croissantes. Comme le soulignent G. Chambas et *al.* (2007), l'objectif principal de cet instrument politique est de pallier les défaillances de l'Etat central en favorisant, entre autres, une offre de biens et services publics plus efficace et plus efficiente à la population.

L'effectivité de la décentralisation a commencé à partir des élections communales et municipales de 2003 ayant abouti à l'installation des premiers maires. A cet effet, les collectivités locales se sont vues dotées de nouvelles compétences, donc de nouvelles charges administratives et opérationnelles. Dans cette perspective, la décentralisation ouvre un ambitieux chantier pour les collectivités locales qui devront s'organiser sur le plan politique, social, culturel et économique afin de promouvoir une administration de qualité. Dans cette nouvelle configuration, tous les acteurs impliqués s'accordent sur

l'importance du rapprochement de l'administration du citoyen. L'administration publique locale se révèle donc désormais comme l'appareil exécutif de toute action publique. Selon M. G. Kasongo (2000), « l'administration publique est la pierre maitresse du développement parce qu'elle constitue une charnière entre les gouvernants et les gouvernés ».

Si l'objectif principal de la décentralisation est de favoriser une participation et une démocratie de proximité, il ne faudrait pas perdre de vue qu'elle vise avant tout à offrir des services sociaux de qualité aux citoyens. Pour ce faire, l'administration territoriale doit être efficace et capable de résoudre continuellement les nouveaux enjeux et défis du développement local. Une administration qui répond efficacement à ces enjeux et défis doit avant tout disposer d'une politique rigoureuse et efficiente de la gestion des ressources humaines. Paradoxalement, il apparaît que les différentes expériences en matière de décentralisation dans la majorité des pays membres de l'UEMOA ont autant souffert et souffrent encore de faiblesses tant qualitatives que quantitatives des personnels des entités décentralisées (M. Oumarou, 2009, p. 9). Il s'agit là des biais d'opérationnalisation du processus induisant dès lors « une fragilité administrative fondée sur de pratiques bureaucratiques erratiques » (D. Darbon, 2015, p.38).

Dans la plupart des administrations décentralisées du Bénin, les contre-performances constatées se traduisent par l'inefficacité et le difficile accès aux services publics locaux, la complexité de la

démarche administrative et l'inexistence de textes officiels fixant le délai de traitement des dossiers. L'administration communale étant le repli imagé de l'administration publique béninoise, l'indicateur de choix de la performance publique qu'est la satisfaction des « usagers-clients » (P. Hinnou, 2006, p. 79) des services publics locaux demeure encore une problématique mettant en difficulté l'atteinte des objectifs de la politique de la décentralisation. Dès lors, quels sont les facteurs inhibiteurs et comment influencent-ils la délivrance équitable des services aux demandeurs ?

La construction des facteurs socio-institutionnels et fonctionnels de cette faible performance des administrations publiques locales permet d'identifier des variables contextuelles dépendantes expliquant la léthargie dans la délivrance des services publics locaux.

L'analyse de ces facteurs nécessite l'exploration du vécu des usagers à la quête d'un service public dans les administrations territoriales. Elle prend aussi en compte l'observation du fait administratif et interroge les systèmes de pensées des agents municipaux quant à leur perception de la chose publique. Ces orientations permettent de construire le problème théorique de la faible performance administrative et l'optimisation de la délivrance des services publics locaux dans un contexte d'affirmation identitaire.

## **1. Méthodes – matériels et modèles d'analyse**

Les méthodes et matériels mobilisés dans le cadre de cette recherche intègrent la démarche d'en-

semble qui regroupe les techniques et outils qui ont rendu possible le travail depuis la fouille documentaire en passant par l'échantillonnage des acteurs et l'enquête proprement dite.

### **1.1. Méthodes et matériels**

L'objet de la recherche est d'analyser les facteurs qui freinent la délivrance objective des services publics dans les administrations locales au Bénin. La démarche a pris en compte à la fois des observations directes (réalisées par nous-mêmes en qualité d'usagers d'une part et en observateurs des autres usagers) et des observations déléguées (observations commandées à des personnes qui ont fait le *reporting* des faits et pratiques observés). Par la suite, des entretiens ont été réalisés avec des acteurs clés (demandeurs et fournisseurs de services publics). La fonctionnalité de l'administration communale et les facteurs de contre-performance en matière de délivrance des services publics sont appréciés sur la base du mode d'organisation administrative et de la nature du capital humain disponible. Les onze (11) communes concernées sont choisies de façon aléatoire. Les acteurs principaux (chargés de l'animation de la vie administrative communale) sont ciblés de manière raisonnée, tandis que les usagers et autres acteurs sont identifiés et enquêtés au hasard. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la répartition statistique de l'échantillonnage.

**Tableau I : Répartition statistique des acteurs par commune**

| Départements    | Communes (chefs-lieux de département) | Acteurs principaux (chargés de l'animation de la vie administrative communale) |                |                | Usagers et autres acteurs |                      |
|-----------------|---------------------------------------|--|----------------|----------------|---------------------------|----------------------|
|                 |                                       | Autorités communales   | Administratifs | Agents simples | Usagers                   | Personnes ressources |
| Alibori         | Kandi                                 | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| Atacora         | Natitingou                            | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| Atlantique      | Allada                                | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| <b>Borgou</b>   | <b>Parakou</b>                        | <b>04</b>  | <b>04</b>      | <b>05</b>      | <b>9</b>                  | <b>5</b>             |
| Collines        | Dassa-Zoumè                           | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| Couffo          | Aplahoué                              | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| Donga           | Djougou                               | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| <b>Littoral</b> | <b>Cotonou</b>                        | <b>04</b>  | <b>04</b>      | <b>05</b>      | <b>09</b>                 | <b>05</b>            |
| Mono            | Lokossa                               | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| <b>Ouémé</b>    | <b>Porto-Novo</b>                     | <b>04</b>  | <b>04</b>      | <b>05</b>      | <b>09</b>                 | <b>05</b>            |
| Plateau         | Pobè                                  | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| Zou             | Abomey                                | 02   | 02             | 03             | 05                        | 02                   |
| <b>Total</b>    | <b>12</b>                             | <b>30</b>  | <b>30</b>      | <b>42</b>      | <b>72</b>                 | <b>33</b>            |
| <b>Totaux</b>   |                                       | <b>207</b>   |                |                |                           |                      |

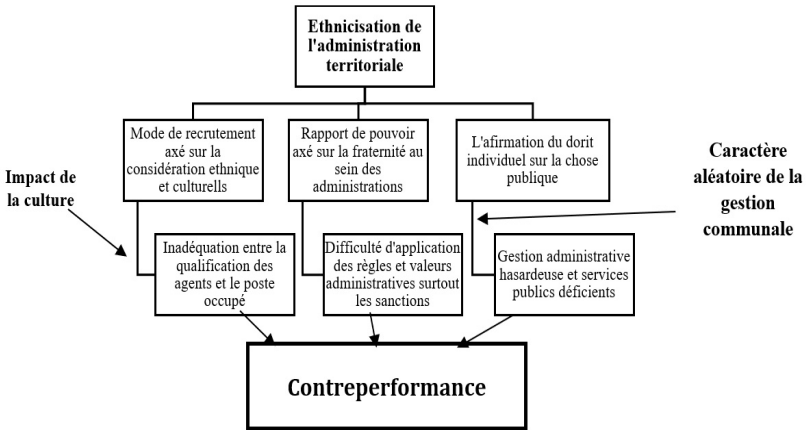
Source : Données de terrain, 2020

## 1.2. Modèle d'analyse

Des entretiens exploratoires, il ressort que l'appropriation ethnique ou culturelle de l'administration publique territoriale s'avère une variante dominante dans le fonctionnement des communes au Bénin. Elle s'inscrit dans une perspective de contrôle ou de domination d'une ethnie locale dans l'exercice du pouvoir communal. On est donc enclin à appréhender au départ les comportements des gestionnaires municipaux et de leurs collaborateurs administratifs par une double approche analytique : l'approche culturelle et la théorie de contingence structurelle. La première considère la culture comme une « programmation mentale des individus » (D. Bollinger et G. Hofstede, 1987 ; G. Hofstede 1993). Il est supposé que les « personnes qui partagent une culture... seraient donc condamnées à agir d'une certaine façon

dans une situation donnée, du fait du conditionnement de leur système de valeur » (Y. Egnongo, 2015, p. 40). Quant à la théorie de la contingence structurelle, elle étudie l'environnement comme une contrainte déterminante sur la structure et les performances d'une organisation (P. R. Lawrence & J. W. Lorsch, 1967). La combinaison de ces approches et leur application aux données de terrain révèlent que les gestionnaires municipaux perçoivent l'administration publique territoriale comme une chasse gardée, un patrimoine local autour duquel se développent des jeux de positionnement sans critères d'objectivité. Chaque administrateur local, mieux, chaque élu, pour légitimer sa position ou, pour être fidèle à sa base, juge utile de parrainer le recrutement d'un proche dans l'administration, et ceci au détriment des règles normatives de compétences et de qualité. L'ethnie devient une variable importante de positionnement. Elle gouverne dès lors tout le système de fonctionnement de l'administration communale et oriente les choix décisionnels. Dans cette perspective, la délivrance des services publics se fait sans principes de performance : lenteur dans la fourniture, perte de temps administratif, etc. Le schéma conceptuel ci-dessous donne un aperçu de la relation entre l'affirmation identitaire dans l'administration territoriale et les facteurs de contreperformance.

**Figure 1** : Schématisation de mise en cohérence conceptuelle



Source : Vodounnon Totin K. M. et Hinnou P., 2020

L'apport de la théorie de la contingence structurelle à l'appréhension de la réalité permet de partir de l'environnement organisationnel des collectivités locales pour mieux saisir les éléments de culture, les indicateurs de gestion communale, les composantes du cadre administratif et la culture du service public comme facteurs de performance.

## 2. Résultats

### 2.1. La délivrance des services publics dans l'administration territoriale : vécu des usagers

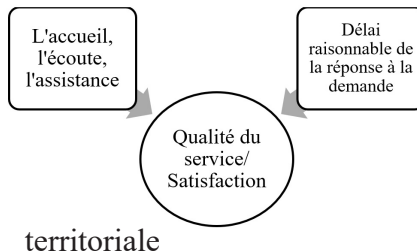
Dans cette partie, la recherche s'est évertuée à mettre en relief les opinions et les discours relatifs à la satisfaction des usagers bénéficiaires des services publics, puis à les expliquer par l'appréhension d'une opération de légalisation des pièces dans une administration territoriale béninoise. En effet, la satisfaction des usagers ou bénéficiaires des services publics de l'administration publique territoriale reste

encore hypothéquée. Les acteurs sociaux des différentes collectivités locales rencontrés ont fait cas de situations qui révèlent des faits d'insatisfaction des services publics auxquels ils ont droit. Selon un usager,

*« c'est lorsque vous avez de la chance que vous pouvez entrer en possession d'une pièce à légaliser en moins de deux heures. Mais si vous n'avez pas de la chance, vous pouvez perdre une demi-journée et parfois même toute une journée » (K. O., Porto-Novo, 2020).*

Ces propos révèlent deux aspects très importants de l'insatisfaction des usagers : le caractère aléatoire de la durée de production du service public et, de ce fait, le temps à perdre. Il n'est donc pas certain qu'un citoyen bénéficie d'un service de l'administration territoriale s'il a une urgence. Cela revient à dire que l'administration territoriale ne disposerait pas d'un mécanisme rigoureux qui définit le délai des tâches à accomplir. Cela implique aussi que l'administration souffre du manque de personnel qualifié capable de planifier les tâches d'une structure administrative. Or, la planification des tâches est très indispensable pour la satisfaction des usagers. Ces avis recueillis au sujet de la satisfaction sont traduits dans la figure ci-après.

**Figure 2** : Critères de satisfaction selon les usagers bénéficiaires des services de l'administration



**Source** : Enquêtes de terrain, 2020

La qualité du service selon les usagers ou la satisfaction de ces derniers sont liés à deux (02) critères à savoir :

- Que les agents ou les personnels administratifs soient disponibles pour les accueillir, les écouter et, si possible, les assister dans le remplissage des fiches ou dans la satisfaction des conditions à remplir pour bénéficier d'un service donné. Selon un informateur,

*« lorsqu'on va à la mairie, il n'y a pas d'accueil tout simplement parce qu'il n'y a pas un service ou une structure chargée d'accueillir et d'orienter les usagers. Chaque usager se débrouille pour s'orienter vers le service concerné par sa requête. Des fois, il faut passer de service en service avant de retrouver finalement le bureau qui doit t'accueillir » (D. C., Abomey, 2020).*

Il ressort de ces opinions que les administrations publiques territoriales souffrent de déficit d'accueil et d'orientation des usagers. C'est un facteur implicite qui rend l'administration lente et lourde et donc occulte la fourniture optimale des services publics aux usagers. Le fait de passer de bureau en bureau avant de retrouver le service compétent pour satisfaire l'utilisateur, occasionne des pertes de temps pour l'utilisateur et pour l'administration elle-même, puisque l'utilisateur, ce faisant, perturbe chaque fois le travail des autres agents.

- Que le délai de réponse à la demande ou

au besoin exprimé par les usagers soit raisonnable. Un délai raisonnable implique que la satisfaction à la demande de l'utilisateur ne nécessite pas un temps long. Un agent de l'administration territoriale a affirmé que

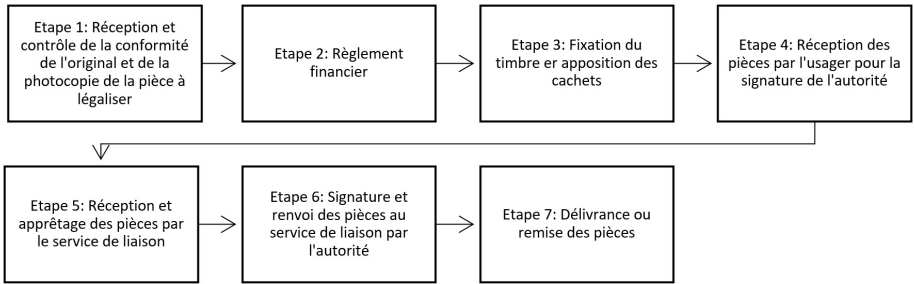
*« le délai de réponse est souvent laissé à la volonté et à l'appréciation de chaque agent, pour la simple raison qu'il n'existe pas une règle qui définit le délai de satisfaction d'une demande. On note un vide qui n'arrange ni l'administration ni les usagers de l'administration » (G. J, Aplahoué, 2020).*

Selon un autre informateur,

*« si on prend par exemple la méthode de légalisation des pièces, on s'aperçoit qu'elle manque de savoirs et de compétences. Les agents continuent de mettre de colle derrière les timbres pour les fixer manuellement sur les pièces à légaliser. C'est une incompétence ! Depuis près d'une décennie, personne n'a inventé une méthode de gestion rationnelle de la légalisation de pièces, alors que nous sommes dans une administration territoriale. Cette méthode traditionnelle est une perte de temps pour les usagers et pour l'administration elle-même » (D. M., Pobè, 2020).*

De ces propos, il convient d'analyser le mécanisme de légalisation des pièces dans une administration territoriale. A cet effet, un schéma a été réalisé pour saisir les différentes étapes conduisant

### à l'opération de la légalisation d'une pièce.



**Figure 3:** Les étapes de l'opération de la légalisation d'une pièce  
**Source :** Enquête de terrain, 2020

A la lumière de cette figure, il apparaît que l'opération de la légalisation des pièces est constituée de sept (07) étapes. Chacune des étapes regroupe des tâches à accomplir. Une observation minutieuse a permis de constater que la légalisation d'une pièce peut prendre plus de 60 minutes si l'une des étapes n'est pas défailante, c'est-à-dire en cas de non interruption dans le circuit de l'opération.

Pour cerner ces détails, une observation a été faite dans trois (03) arrondissements au moyen d'un chronomètre. La première observation a révélé une (01) heure 20 minutes, la deuxième 57 minutes et la troisième une (01) heure 06 minutes. La moyenne en temps ou en durée de cette observation est évaluée à 67 minutes environ. Ainsi, l'opération de légalisation coûte environ une (01) heure six (06) minutes lorsque tous les services fonctionnent normalement. Autrement, les usagers finissent par laisser leurs pièces pour revenir les chercher plus tard et, dans certains cas, ils préfèrent se diriger vers le tribunal ou vers la cour suprême pour obtenir satisfaction vu

que les mêmes services y sont disponibles.

A ces situations, s'ajoutent les problèmes de manque de promptitude dans la fourniture des services sociaux de base. Plus de 3/4 des informateurs ont souligné que les autorités locales prennent assez de temps avant de répondre aux problèmes d'électrification, d'eau potable, d'assainissement des voies publiques, autant de problèmes dont la satisfaction est pourtant indispensable à la vie des citoyens. Un informateur a affirmé que

*« les populations continuent de souffrir alors que les élus collectent les impôts et taxes régulièrement. A des moments donnés, les populations sont obligées de faire appel aux caméras des chaînes publiques ou des chaînes privées de télévision afin de montrer leur souffrance quotidienne »* (G. S., Porto-Novo, 2020).

De ces propos, on est en droit d'affirmer que le rapprochement de l'administration des administrés tant souhaité par la politique de la décentralisation peine encore à se concrétiser.

## ***2.2. Perception de la chose publique et services offerts aux usagers***

Il s'agit ici d'explorer les jugements socialement construits autour de la chose publique dans les administrations territoriales. Ces jugements ont certainement un impact sur la qualité des services publics en général et sur l'optimisation de ces derniers en particulier. A partir de l'analyse des dictons locaux mis en relief dans cette recherche, on s'aperçoit que les services publics offerts aux usagers sont tributaires

de la manière dont les acteurs sociaux perçoivent la chose publique. A cet effet, quelques dictons de certains groupes ethniques ont été identifiés et analysés comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau II** : Aperçu des dictons locaux exprimant la chose publique

| Groupes sociolinguistiques | Dictons désignant la chose publique | Figures sémantiques  | Traduction                             |
|----------------------------|-------------------------------------|--|--|
| Goun-Porto-Novo            | ”Oto ton”/<br>”Aholou ton”          | Oto = Peuple<br>Aholou =Roi/<br>gouvernants<br>Ton =<br>appartenance | Pour le peuple ou pour les gouvernants |
| Adja/ de Djakotmey         | ”édjououndé”                        | Edjou = commun<br>Oundé = appartenance                               | Biens communs                          |
| Lokpa/ de Djougou          | ” Sama plou”                        | Sama = peuple<br>Plou = propriété                                    | Propriété du peuple                    |
| Bariba/ Parakou            | ”zamma gan nù”                      | Zamma =<br>peuple<br>gan nù = une chose/un bien                      | Un bien du peuple                      |

**Source** : Données de terrain, 2020

De l'analyse du tableau II, on observe une similitude de perceptions sur la chose publique entre les ethnies du Bénin. Un Adja s'exprime en ces termes : « *édjououndé, émiotôégni* », entendu comme « ce qui est public est pour nous ou nous appartient ». Le « nous » ici, bien qu'il traduise explicitement le groupe, une identité commune, s'entend aussi implicitement comme une expression individuelle. Le « nous » serait donc un « moi » sous-jacent. Un informateur affirme que « ce qui est public est pour l'Etat et en même temps pour les citoyens » (H. L.,

Porto-Novo, 2020).

On peut identifier, à partir des propos, l'affirmation du droit individuel sur la chose publique. Les maisons de l'Etat sont désignées comme des lieux sur lesquels les individus ont droit. D'où la justification de l'expression « tout le monde ».

Dans l'univers perceptif, les administrations publiques sont une propriété collective dont doit bénéficier chaque citoyen du territoire considéré. L'accès aux biens publics est donc un droit inaliénable. Pour un informateur, « les citoyens doivent défendre avec rigueur leur droit par rapport aux biens publics, toutes les fois où ce droit est bafoué par les autorités administratives » (V.L, Allada, 2020).

Aussi, Il appert que la perception sociale de la chose publique traduit deux réalités à savoir : la chose publique apparaît comme une propriété dont l'Etat a une prééminence de monopole et comme une propriété de chaque citoyen. C'est justement ce qui amène un informateur à affirmer que

*« les autorités bénéficient plus des biens publics et empêchent donc les citoyens d'en bénéficier aussi. C'est ce qui fait que plusieurs personnes cherchent à faire la politique afin d'être gestionnaires du bien public pour pouvoir en profiter » (G. S., Lokossa, 2020).*

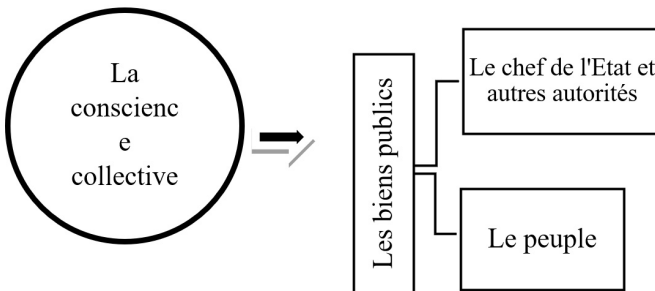
Cette manière de percevoir la chose publique fait naître des comportements et attitudes ne favorisant pas le respect du bien public et, par conséquent, entravent l'optimisation de la fourniture des services publics. D'ailleurs, plusieurs informateurs ont mis

en relief un dicton populaire qui expliquerait tout : « *ogbô min soukpô ton, xovèwèénondô* ». Ce qui signifie littéralement en français « la brebis appartenant à plusieurs personnes dort affamée ». En réalité, cet adage populaire chez les Goun de Porto-Novo traduit une attitude sociale autour de la chose commune, collective ou encore publique. Cette attitude peut être qualifiée de fuite de responsabilité face à ce qui est collectif ou public. « Dormir affamé » renvoie à une image de manque de soins et d'entretien, d'abandon, d'indifférence et de négligence vis-à-vis de la chose publique. Un informateur compare cette réalité à celle que subit l'héritage familial en déclarant.

*« La chose publique est comme un héritage laissé par un parent pour ses progénitures. Les enfants se réclament héritiers mais ne font rien pour la pérennisation des ressources de cet héritage. Chaque enfant cherche comment en profiter et non comment faire pour que ces ressources restent longtemps que possible. Dans la majorité des cas, les rancunes s'installent et on se précipite sur le partage de ces biens. Enfin, chacun prend sa part et les ressources disparaissent. Des gens vendent même tout l'héritage laissé au point qu'il ne reste plus de ressources pour l'entretien de la maison où les parents ont été enterrés. C'est exactement ce qui se passe avec les biens publics. Chaque personne qui a une parcelle de pouvoir cherche à prendre sa part des biens publics. Les citoyens aussi s'en foutent.*

*Personne n'est préoccupé par l'entretien de ces biens » (G. J., Porto-Novo, 2020).*

De ces propos, il découle la double appartenance de la chose publique dans la conscience collective des acteurs sociaux, ce qui peut se traduire dans la figure suivante.



**Figure 4** : Schématisation de la double appartenance de la chose publique

**Source** : Données d'enquête, 2020

Cette figure traduit la double appartenance des biens publics et implique une réalité à savoir : l'inexistence du bien public ou son existence du point de vue théorique. La chose publique, de façon générale, est sujette à des contradictions et à des incompréhensions qui se traduisent par des comportements défavorables à sa conservation, à son entretien, à sa reproduction et à son développement.

Ainsi, la perception sociale sur l'administration publique territoriale est avant tout le regard que les acteurs sociaux portent sur leur culture et sur celle des autres, de même que sur le rapport entre leur culture et celle des autres. Pris dans ce sens, ce qui est public renvoie à l'image de l'Etat, à une

autre culture et au peuple (la culture autochtone). Le fonctionnement de l'Etat et son organisation sont plutôt appréhendés comme le produit de la culture occidentale ; la chose publique en souffre et cela ne manque pas de répercussions sur la fourniture des services publics. L'Etat ou la chose publique est donc enchâssé dans une problématique d'altérité : l'autre différent de moi et le moi-même. Tantôt la chose publique est pour « autrui », tantôt elle est pour « moi ». Quel que soit le schéma, la perception sociale dévalorise en quelque sorte l'application des normes et valeurs ainsi que les principes organisationnels qui doivent prévaloir dans les administrations territoriales. Lorsque l'individu perçoit la chose publique comme « autre », il développe une attitude d'indifférence et met en œuvre des stratégies de contournement des normes et valeurs administratives. L'administration publique est donc pour l'Etat ; s'il advient quelque chose, l'Etat va s'en charger. Un informateur affirme que

*« les agents ne considèrent pas l'administration comme leur chose, c'est pour cela qu'on retrouve dans les administrations des machines qui sont en panne, abandonnées et gâtées, alors qu'on pouvait les réparer et les utiliser sur de longues durées. Mais comme c'est pour l'Etat, on préfère l'achat de nouvelles. Or, si c'était pour soi-même, on allait se dépêcher pour les réparer. C'est ce que nous pensons de l'Etat » (H. A., Porto-Novo, 2020).*

Dans le second cas, le "moi" indique que l'individu s'affirme comme ayant une part de propriété dans la chose publique. A cet effet, l'attitude déve-

loppée par les individus est celle du profiteur, une attitude qui suce les ressources publiques.

Dans le contexte de la décentralisation, la perception sociale sur l'administration territoriale se révèle comme une contre-performance et un frein au développement local en ce sens que tout se fait au nom de l'ethnie ou de la culture, dès lors que la municipalité ou la collectivité locale est gouvernée par les groupes sociolinguistiques dominants. Au lieu de voir un parti politique dominant, il faudrait tout simplement voir l'affirmation des ethnies ou des cultures sur leur territoire. L'appropriation culturelle/ethnique se manifeste par le recrutement basé sur les liens socioculturels ou sociopolitiques, le choix des gestionnaires locaux, la prise en compte des intérêts ethniques et culturels dans la gouvernance locale et dans la passation des marchés publics locaux. Du coup, on assiste à une substitution des valeurs et normes administratives à celles culturelles. C'est ce que confirme un informateur lorsqu'il affirme que « les mairies au Bénin sont le reflet des familles ou des ethnies » (G. B. Djougou, 2020).

L'appropriation ethnique de l'administration territoriale désorganise à fond les rapports de pouvoir dans la hiérarchie des structures administratives et instaure des contre-valeurs administratives à savoir : la promotion de l'identité culturelle dans la fourniture des services publics locaux, la forte émergence de la fraternité, la dévalorisation de la compétition, la gestion orientée des affaires publiques, etc. Ces contre-valeurs ont un impact significatif sur la four-

niture des services publics et cela se traduit par la lourdeur et la lenteur dans le processus de production des services ou des tâches ; ce qui constitue une contre-performance pour les administrations territoriales au Bénin.

### ***2.3. La délivrance des services publics locaux au prisme de la question ethnique***

La décentralisation s'aperçoit comme une opportunité pour les citoyens de gérer les ressources de leur territoire en toute liberté et de renforcer leurs liens et identités culturels. Avant la politique de la décentralisation, les territoires locaux sont modelés par les valeurs culturelles et sont, de ce fait, imbus d'expression ethnique. Bien qu'elle ait ouvert une nouvelle ère pour ces territoires, l'administration continue d'être vue, par les acteurs locaux, comme une propriété ethnique et culturelle à ne pas perdre sous aucun prétexte. A cet effet, elle est soumise à une forte ethnicisation qui se manifeste par une préférence ethnique et culturelle sous les formes suivantes : le caractère partial du mode de recrutement du personnel administratif, le refus du contrôle des mairies par un parti politique dont le charisme rompt avec la variable culturelle ou le phénomène « fils du terroir », la politisation des procédures de passation des marchés publics (considérations partisans et socioculturelle). Dans la conscience collective, lorsqu'on parle de la gestion des affaires publiques au niveau local ou encore de la participation citoyenne, cela sous-entend la distribution des ressources locales aux groupes sociolinguistiques

émergents sur le territoire considéré. Pour un informateur, « il n'est pas normal de donner la nourriture d'une localité à une personne d'un autre milieu. Les autorités qui le font trahissent leurs frères, et d'ailleurs ces gens-là ne savent pas ce que c'est que la décentralisation » (H. A. Zè, 2020).

En allant dans le même sens, mais en se référant spécifiquement à la pratique électorale des conseillers communaux, un autre informateur affirme que

*« les Fon ne viennent pas voter pour les Nago lors des communales. Donc on ne peut pas donner un poste d'une mairie à un citoyen d'une autre localité pendant qu'un natif est dans le besoin. Même si ce citoyen n'est pas compétent, il va essayer et avec le temps, il aura la main »* (G. C., Dassa-Zounmé, 2020).

Ces propos révèlent l'idéologie des acteurs locaux autour de la politique de décentralisation qui serait donc caractérisée par un territoire, une culture ou une ethnie et des ressources. Cette conception de la politique de la décentralisation entrave la mise en application des valeurs qui doivent prévaloir dans l'administration en vue de l'optimisation de la délivrance des services publics aux usagers. D'abord, l'administration regorge d'agents de la même culture et partageant, la plupart du temps, la même histoire. Embauchés sur la base d'identité culturelle, ils sont dépourvus de qualification pouvant rendre dynamique l'administration comme le prouvent les propos de cet informateur :

*« Non seulement les agents ne sont pas qualifiés parce qu'ils ne savent que lire et écrire, mais*

*également il y en a parmi eux qui sont soit des couturières, soit des vendeuses qui ont déjà abandonné l'école il y a longtemps ou très longtemps » (H. S., Kandi, 2020).*

De l'analyse de ces propos, il apparaît que le mode de recrutement en cours dans les administrations territoriales au Bénin se base, dans la plupart des cas, sur des considérations ethniques, localo-clientélistes et partisans. Pour une délivrance optimale des services publics aux usagers, il faut un personnel qualifié, doté d'une formation professionnelle avérée ou d'un niveau d'instruction raisonnable. Or, très souvent, il est observé dans ces administrations, des agents sans technicité et parfois sans pédagogie qui perdent assez de temps dans le processus de fourniture de services aux usagers demandeurs.

Un usager témoin et victime de l'incompétence des agents dans les administrations territoriales du Bénin s'exprime en ces termes :

*« Par manque de savoir-faire, les agents ont perdu l'original et la photocopie légalisée de mon certificat de nationalité. Jusqu'aujourd'hui, ces pièces n'ont pas encore été retrouvées après plusieurs fouilles dans différents services de l'administration. Les agents ont d'abord nié qu'ils n'ont pas connaissance que j'ai fait une demande de légalisation parce qu'il n'existe d'ailleurs aucune preuve. J'étais là quand une dame est venue retirer la souche de son Volet n°1 (acte de naissance) déposée pour légalisation mais qui n'est pas retrouvée. C'est là j'ai menacé*

*de déposer une plainte contre eux au tribunal. Les agents m'ont dit que d'autres usagers auraient pris les pièces croyant que c'est pour eux. Le lendemain, un usager est venu déposer la souche de la dame mais moi je n'ai pas encore retrouvé mes pièces jusqu'aujourd'hui. Ils m'ont demandé de patienter qu'ils vont continuer les recherches. J'espère vivement retrouver mes pièces, surtout l'original » (S. S. V., Porto-Novo, 2020)*

Ces propos indiquent que les agents opérant dans certaines collectivités territoriales au Bénin souffrent d'incompétence vis-à-vis des exigences administratives ; ce qui impacte la performance des entités décentralisées. Aussi faut-il remarquer que l'ethnicisation des administrations territoriales au Bénin transparait dans l'élection des administrateurs des collectivités locales. Si les critères d'éligibilité d'un prétendant gestionnaire local sont connus de tous, les considérations socioculturelles ou ethniques constituent, elles aussi, des critères assez déterminants d'éligibilité et de recrutement. Ce faisant, quelle que soit la compétence intellectuelle et professionnelle du gestionnaire municipal, ce dernier se soumet à l'expression culturelle ou ethnique qui l'a porté à la tête de cette collectivité locale. Cette expression traduit implicitement comment les acteurs locaux pensent et internalisent la gestion de leur territoire au détriment des valeurs modernes de gestion comme le souligne l'informateur ci-après :

*« Certains maires n'ont pas le culot d'exiger des taxes et impôts à certaines catégories*

*d'acteurs. S'ils tentent, ils perdront sans délai leur légitimité sociale qui va jusqu'à leur arracher celle législative » (Conseiller municipal, Djakotomey, 2020).*

Sous un autre angle, les acteurs administratifs ne perçoivent pas au premier abord l'administration territoriale comme un moyen de développement de leur territoire, mais en font le lieu d'affirmation d'une identité culturelle. Dans ce cas, le gestionnaire est étouffé et éprouve des difficultés à faire prévaloir les valeurs liées à une administration moderne et compétente, tout comme il n'arrive pas à sanctionner les retards, les absences, la corruption, le détournement et bien d'autres vices qui entravent la performance des administrations territoriales.

### **3. Discussion : Éléments pour des administrations territoriales responsives et au service des usagers**

Une administration territoriale conçue pour le développement local exige avant tout des ressources humaines de qualité, capables de pédagogie, de technicité, de professionnalisme et d'adaptation aux changements. A cet effet, le mode de recrutement des agents gagnerait à être impersonnel et dépourvu de toute considération socioculturelle et ethnique, une manière de favoriser la compétition entre les acteurs sociaux appelés à participer à la gestion des affaires publiques au niveau local. Promouvoir la diversité dans le champ organisé, revient à engager un processus de reconnaissance de la multiplicité des profils, parcours et appartenances des individus, sans entamer la cohésion organique des équipes (M. G. Bruna,

2011, 2013). Pour ce faire, l'Etat central peut donc accompagner les collectivités locales en mettant en place une structure de recrutement de personnel au profit des administrations territoriales en vue de limiter l'embauchage anarchique des agents. Ainsi, des critères de sélection veilleront à l'adéquation entre le niveau d'instruction ou le profil et le poste visé par le postulant. Une telle politique contribuera à déposséder les administrations territoriales de pratiques ethniques et culturelles compromettant les valeurs administratives et qui favorisent l'impunité, le retard, l'absence, l'indifférence vis-à-vis de la chose publique.

Aussi, les administrations territoriales sont vidées de leur mission, celle de fournir des services sociaux essentiels de qualité aux citoyens. Cette rigidité ou inflexibilité, voire ce primat des valeurs culturelles dans les administrations territoriales du Bénin constitue l'un des facteurs clés influençant surtout l'organisation technique de ces administrations. A y voir de plus près, on note un fonctionnement laxiste, peu objectif, peu rationnel et peu rigoureux au sein des administrations territoriales béninoises, d'autant plus que les modes de coordination, les modes de communication, le degré de spécialisation des tâches, le degré de formalisation de l'organisation, l'importance des règles et les structures hiérarchiques sont très influencés par les facteurs internes et externes. A cet effet, l'environnement dans lequel fonctionnent ces administrations est problématique et doublement mouvementé. D'abord, les valeurs

socioculturelles sont stables, tandis que celles de l'administration sont instables. On constate donc une situation de rejet de la standardisation comme le souligne l'approche contingente. Cette dernière réfute le classique du " *One best way* (une meilleure voie)", et « stipule qu'il n'existe pas une seule façon d'organiser ou de contrôler une organisation mais que cette dernière subit les contraintes internes et externes de son environnement, auxquelles elle s'adapte en variant son fonctionnement et sa structure en fonction de ces variables de contexte » (L. Donaldson, 1996 ; A. Desreumaux, 1998). Les facteurs potentiels ayant une influence accentuée sur les administrations territoriales béninoises sont, entre autres, les facteurs socioculturel et politique, tous complexes et dynamiques au sein de l'organisation administrative. R. N. Anthony (1988) fait savoir que « les pratiques de contrôle de gestion dépendent des facteurs contextuels qui sont susceptibles de les modifier ». S'inscrivant dans l'approche de contingence, nos analyses mettent en lumière l'interaction entre les caractéristiques organisationnelles des administrations territoriales béninoises et leur contexte organisationnel basé sur l'environnement socioculturel et politique, lequel exalte l'ethnie ou le groupe sociolinguistique dominant dans l'administration territoriale ou locale.

Il est donc estimé que la culture a une influence sur le comportement de tous les agents opérant dans les administrations territoriales au Bénin, dans la mesure où chaque agent est une expression des valeurs culturelles du territoire. La fraternité, l'usage

incontrôlé de la langue locale dans les services, le contournement du circuit hiérarchique pour bénéficier d'un service public, le démarchage et le parainage sont des valeurs socioculturelles reconnues comme telles dans la conscience collective. Ce faisant, la délivrance des services publics aux usagers reste loin d'être équitable et optimale. Dans cette perspective, l'intercommunalité serait d'une grande utilité, en ce sens qu'elle ne se limitera plus à une dimension inter-localité mais nationale qui aiderait à penser les administrations territoriales de façon globale avec une faible spécificité de chaque commune en matière d'organisation administrative. On pourrait donc réfléchir à la mise en œuvre d'une politique de déploiement et de redéploiement des agents dans toutes les communes du Bénin. La désorganisation et la réorganisation de carrière de ces agents s'imposent afin de les amener à s'échapper au piège ethnique, lequel favorise la reproduction des valeurs socioculturelles au sein des administrations territoriales au détriment de celles administratives. Selon O. Richard (2000), l'accroissement de la diversité culturelle au sein de l'organisation constitue l'un des défis majeurs du management moderne de par ses implications tant sur les processus de gestion des ressources humaines (recrutement, sélection, mobilisation du capital humain et fidélisation des collaborateurs) que sur les dynamiques organisationnelles. S'il est donc révélé que les valeurs socioculturelles des gestionnaires municipaux priment sur celles administratives, une réorganisation des administrations territoriales s'impose et passe par la

mise en place d'une politique administrative moderne et rationnelle. L'objectif sera d'imprimer une autre valeur aux agents et aux gestionnaires des collectivités locales. L'administration moderne véhicule une culture organisationnelle rationnelle, sans commune mesure avec la prégnance de la dimension ethnique des administrations territoriales, où la reconnaissance partisane et socioculturelle constitue un facteur de contre-performance. Il s'ensuit que le caractère moderne de l'administration renvoie à « une approche universaliste » (Sh. S. Tzafir, 2006) de l'organisation et s'inspire principalement du Taylorisme et du Fordisme. Elle est caractérisée par « la mise en place de règles, d'outils et de procédures, censées être efficaces » (Y. Egnongo, 2015, p. 29) indépendamment du contexte socioculturel et historique dans lequel l'organisation ou l'administration est implantée.

C. Hood (1998, p. 196) montre que la réforme managériale publique puise sa dynamique dans une volonté de changement orientée vers une représentation idéalisée des résultats à atteindre. Il considère que l'idée de « modernisation » est indissociable du processus de réforme et des arguments qui naturalisent et idéalisent la réforme de l'Etat (Ph. Bezes, 2005, p. 207). Selon C. Pollitt et G. Bouckaert (2004, p. 8), la réforme managériale publique consiste « en des changements délibérés apportés aux structures et processus des organisations du secteur public avec l'objectif d'obtenir d'elles qu'elles fonctionnent mieux ». G. Boyne et *al.* (2003, p. 3) la définissent comme « un changement délibéré des modes de

conception et de production des services publics ». Cette définition insiste sur le caractère délibéré du changement et souligne que celui-ci englobe les structures matérielles et la manière de concevoir les services publics. Dans la mise en œuvre de cette politique, la culture organisationnelle impose aux responsables municipaux et aux agents, une pratique de gestion contraire aux valeurs de la culture vue sous l'angle anthropologique, ce qui vide les administrations territoriales de leurs caractéristiques formelles et vassalise les pratiques idéales par le culte de l'appartenance ethnique et socioculturelle.

La culture d'un peuple est définie comme « un ensemble relativement structuré et stable, et qui donne sens à ceux qui la partagent. Elle fournit des règles de conduite qu'il faut respecter... » (Y. Livian 2004, p. 9). Autour de cette valeur sont établies des normes et règles plus ou moins stables qui favorisent le développement de la corruption et du favoritisme. Ces maux dissolvent la structure organisationnelle et alourdissent les procédures administratives. L'ethnisation des administrations territoriales au Bénin s'inscrit dans une perspective de la préservation des valeurs socioculturelles en vue du contrôle de la gestion des ressources par les groupes ethniques dominants sur le territoire de la collectivité locale considérée. Ce culte de l'appartenance culturelle approprié l'administration territoriale et la détourne de son objectif principal qu'est la fourniture optimale des services publics et sociaux de base.

La mise en œuvre d'une politique de moder-

nisation de l'administration s'avère indispensable pour inculquer une culture organisationnelle et de gestion aux administrateurs des collectivités locales. Elle aiderait à planifier, structurer et définir les comportements des agents vis-à-vis des fonctions administratives. Le cas échéant, le principe de sélection des agents administratifs sera rationnel et mettrait à disposition de ces administrations, des acteurs compétents, capables de contribuer à la performance de l'institution.

A l'heure de la technologie triomphante, la « numérisation » des dynamiques coopératives et la dématérialisation des échanges contribuent, en outre, à un désenclavement croissant des territoires et à une diversification (culturelle, ethnique, géographique, générationnelle, genrée, etc.) des équipes de travail (RIMHE, 2016). Ainsi, de par la pluralité de leurs enracinements (ethniques, culturels, linguistiques, etc.) et de leurs trajectoires, les collaborateurs issus de la diversité seraient porteurs d'une sorte d'altérité cognitive (M. G. Bruna, 2011). Favorisant un brassage de perspectives et d'opinions, la diversité culturelle optimiserait intrinsèquement la performance de l'organisation dont elle stimule la créativité, la capacité prospective, la réactivité et l'adaptabilité. La diversité des acteurs constitue une source intarissable de créativité, particulièrement utile pour le travail en projet ou en équipe (E. Bellard, 2005). Ceci favoriserait la dynamisation des différentes structures administratives.

## **CONCLUSION**

La performance dans la délivrance des services

publics au sein des administrations territoriales au Bénin se heurte à de nombreuses tendances lourdes théorisées et érigées en normes par la suite. Si opérationnellement, administrer revient à servir, il ressort des modes opératoires et pratiques des acteurs que la culture du service public mérite d'être appropriée par les administrateurs locaux. En rapprochant les services des administrés, la décentralisation avait une mission de pallier les déséquilibres et l'inéquitable gestion des affaires publiques qui caractérisaient autrefois le centralisme étatique.

Mais si l'option nouvelle doit être associée aux identités ethniques et culturelles au point d'engendrer une performance dépréciée par les usagers, il serait alors salutaire de passer à l'opérationnalisation des nouvelles réformes de la *e-administration*. Une dématérialisation effective annexée à la numérisation des services de l'administration locale limiterait les pertes de temps de celle-ci et lui fera gagner en efficacité.

## Références bibliographiques

- ANTHONY Robert Newton (1988), *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston. Trad. fr. *La fonction contrôle de gestion*, Paris, Publi-Union, 1993
- BELLARD Edwan (2005) HR Today, s.p. [http : //www.pspindex.ch/ hrtoday/fr/](http://www.pspindex.ch/hrtoday/fr/)BEZES Philippe (2005), « Compte rendu de l'ouvrage de Jean G. Padioleau : le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 1, mars-avril, pp. 206-211.
- BOLLINGER Daniel et HOFSTEDE Geert (1987), *Les différences culturelles dans le management : comment chaque pays gere-t-il ses hommes ?* Paris, Les éditions d'organisation
- BOYNE George et al (2003), *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*, Open University Press, Buckingham.
- BRUNA Maria Giuseppina (2011), « Diversité, réseaux et innovation : contributions théoriques et investigation empirique », dans *Cahier de l'ORIO n°3*, Université Paris-Dauphine, Paris, p. 76-95.
- CHAMBAS Gérard et al (2007), *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*, Forum « Décentralisation et Gouvernance Locale », Nations Unies (Vienne, 26-29 juin 2007).

- DARBON Dominique (2015), « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains ». Dans *Communication, technologies, pouvoir*, p. 37-50
- DELERY John E. and DOTY David Harold (1996), « Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions », *Academy of Management Journal*, Vol.39, 4, p. 802-835.
- DESREUMAUX Alain (1998), *Théorie des organisations*, éd. Management, 218 p.
- DONALDSON Lex (2001), *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks : SAGE Publications Limited.
- EGNONGO Yannick (2015), *L'impact de la culture lors de l'implantation d'une instrumentation de gestion des compétences dans une entreprise : cas de la GPEC dans un group bancaire africain*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble, 381p.
- GAGNE Vincent (2018), *Déterminants de la mise en place de pratiques durables par les PME*, Thèse de doctorat à l'École de gestion, Université de Sherbrooke, 246 p.
- GARAND Denis. J. (1993), *Les pratiques de GRH en PME : une synthèse conceptuelle et empirique*, rapport de recherche, GREPME.
- GOUR Elisabeth (2011), *L'analyse de l'organisation et de la gestion du temps à travers les rôles*

*des gestionnaires de centres hospitaliers.*  
Université de Québec, Montréal, 148 p.

HINNOU Patrick (2006), *La gouvernance dans le système canadien d'aide au développement : cas du Projet d'Appui à la Réforme Administrative du Bénin*, Mémoire de DESS en science politique et administrative, Chaire UNESCO, FADESP, Université d'Abomey-Calavi

HOFSTEDE Geert (1993), « Cultural Constraints in Management Theories », *Academy of Management Executive*, 7, 81-94. <http://dx.doi.org/10.5465/ame.1993.9409142061>

HOOD Christopher (1998), *The Art of the State. Culture, rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press .

Van HUNG Nguyen (2010), *La gestion des ressources humaines dans les petites et moyennes entreprises : une approche appliquée au Vietnam* , thèse de doctorat nouveau régime sciences de gestion de l'université de Nancy 2

KASONGO M. Georges (2000), *Administration publique et le développement socioéconomique. Cas de la ville de Lubumbashi*, consulté le 19 aout 2020 à 21 heures.

KOTLER Philipp et DUBOIS Bernard (2002), *Marketing Management: analysis, planning and control*, London : Prentice-Hall, 10ème édition, 756 p.

LAWRENCE Paul R. et LORSCH Jay W. (1967), *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard Business SchoolPress

MINTZBERG Henry (1979), *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall.

- LIVIAN Yves (2004), *Le cadre institutionnel de la GRH*, Vuibert.
- MICHALON Thierry (1991), « Autoritarisme et hypercentralisation, l'État africain contre les libertés ? », *Revue africaine de droit international et comparé* (RADIC), Vol. 2, n°3, p. 78-88.
- OUMAROU Moussa (2009), *Réforme de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA : Impacts et perspectives*. Genève, 70 p.
- PLANE Jean Michel (2003), *La théorie des organisations*, Collection, Los topos, 2ième édition
- POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- RICHARD Orlando (2000), «Racial diversity, business strategy, and firm performance: A resource-based view», *Academy of Management Journal*, Vol. 43, N°2, p. 164-177.
- RIMHE - *Revue Interdisciplinaire Management*, (2016), Homme & Entreprise n°20 - Hiver.
- ROJOT Jacques (2003), *Théorie des organisations*, Paris, Editions ESKA
- ROULEAU Linda (2007), *Théorie des organisations*, Revue et augmentée : Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde. Québec : Les Presses de l'Université du Québec
- TOURAINÉ Alain (1959), « Entreprise et bureaucratie », *Sociologie du travail*, n°1, pp 58-71
- TOM Burns & STALKER Georges M. (1961), *The Management of Innovation*, Tavistok, Londres,

TZAFRIR Shay S. (2006), « A universalistic perspective for explaining the relationship between HRM practices and firm performance at different point in time », *Journal of Managerial Psychology*, vol. 21, n°2, p. 109-130