
Effet du leadership et du management politique sur la gouvernance locale au BENIN : Bilan d'un échec annoncé

Tayo Jacob AFFORA, Kotchikpa Jean-Eudes OKOUNDE, Département de Géographie et d'Aménagement du Territoire (DGAT)
Laboratoire d'Etudes des Dynamiques Urbaines et Régionales(LEDUR)

Résumé

Né d'un constat de carence entre la vision et la pratique, cette recherche lève le voile sur les rapports conflictuels entre le leadership et les managements politiques dans la gouvernance locale à l'ère de la décentralisation au Bénin, et surtout avant l'adoption d'un projet d'intérêt communal. Son ambition est de recueillir la configuration politique d'un conseil communal ou municipal pour embrasser l'ensemble des savoirs et des enjeux liés à la gouvernance locale. Elle se propose d'analyser les effets du leadership politique sur la gestion des collectivités locales et le management politique que mettent en place les maires des communes du Bénin, notamment en matière de la prise de décisions et de la gestion des collectivités locales pour ne pas être emporté par le vent cyclique des destitutions. Elle s'appuie sur les résultats des travaux de nombreux auteurs portant sur la gouvernance locale et sur les 112 entretiens directifs avec les acteurs politiques, à savoir : 30 maires de commune, 20 acteurs urbains relevant des services étatiques, communaux et municipaux, 12 responsables d'association de développement et 50 parmi les populations. Le résultat issu de ce travail est de deux ordres. D'abord, les recherches ont permis de mieux appréhender le management politique dans une perspective de gouvernance locale comparée. Ensuite, il est apparu que l'absence d'un mode de gestion collective formelle instituée par l'Etat et l'obsession de leadership politique sont des paramètres qui handicapant son processus.

Mots-clés : Bénin, Leadership, Management politique, Gouvernance locale, Bilan

Abstrat

Born of a lack of vision and practice, this research lifts the veil on the conflicting relationships between leadership and political management in local governance in the era of decentralization in Benin, and especially before the adoption of a project of communal interest. Its ambition is to collect the political configuration of a municipal council to embrace all the knowledge and issues related to local governance. It proposes to analyse the effects of political leadership on the management of local authorities and the political management that the mayors of the municipalities of Benin, particularly in the area of decision-making and management of local authorities so as not to be swept away by the cyclical wind of destitutions. It is based on the results of the work of many authors on local governance and on the 112 direct interviews with political actors, namely: 30 mayors of commune, 20 urban actors under state services, municipalities, 12 development association leaders and 50 among the population. The result of this work is of two kinds. First, the research has enabled a better understanding of political management from a comparative local governance perspective. Then it became clear that the absence of a formal mode of collective management instituted by the state and the obsession with political leadership are parameters that hamper its process.

Keywords: Benin, Leadership, Political Management, Local Governance, Assessment

Introduction

« Combien de fois n'avez-vous pas dit ou entendu dire :ce dont ce pays a besoin, c'est d'un vrai leader, d'un homme vraiment intègre et visionnaire capable de nous rassembler et de nous remettre dans le droit chemin !» S. B. Sample (2005, p. 231). S'il y a aujourd'hui des concepts ou des pratiques plus importants qui participent de l'atteinte des objectifs fixés par la décentralisation en République du Bénin, le leadership en est un. En effet, ce concept se présente comme un besoin non négligeable au changement organisationnel. Car il implique les trois facteurs clés au sein d'une organisation : homme,

influence et exercice du pouvoir et l'atteinte des objectifs ». (G. J. Ababa Ekula, 2007, p. 8). Les projets de décentralisation au Bénin ont parfois des buts trop ambitieux. La volonté de l'Etat béninois dans son choix de décentralisation a tenu beaucoup plus compte des enjeux politiques que des enjeux économiques et financiers.

Ainsi, dans le souci de réussir la décentralisation au Bénin, le management politique constitue une 'stratégie à part entière' qui s'inscrit dans une perspective 'd'appropriation' du changement par les principaux acteurs concernés. L'un des principes essentiels du management politique tient alors au fait que les jeux ne sont pas joués d'avance, qu'en conséquence le management politique ne saurait à lui seul constituer une garantie d'apaisement des conflits dans les collectivités locales. Dans ce sens, les divergences d'intérêts des acteurs en présence seront prises en considération dans le processus d'élaboration de la stratégie de changement (F. Pichault, J. Nizet, 2000, p. 333). Cela implique que leur manière de parler et d'agir diffère des comportements de ceux n'ayant pas acquis cette méthodologie.

1. Pertinence du sujet et méthode de travail

1.1. Pertinence du sujet

« L'Afrique connaît de profondes modifications dans l'environnement économique, politique et social. Les Etats, presque dans leur ensemble, se sont orientés vers des processus de démocratisation plus ou moins soutenus et entretenus par des politiques, elles aussi plus ou moins lisibles de désengagement et de décentralisation ». (S.A. Daff, A. Mbaye, M. L. Dieng, K. Goasmat, 2003, p. 112).

Par ce travail de recherche, il convient de montrer les relations conflictuelles entre le leader et ses partenaires politiques dans l'organisation et la gestion d'une collectivité territoriale. Au Bénin, les maires sont les seules autorités politiques dont l'élection n'a pas été prévue directement par la constitution, mais plutôt par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Cette loi peut changer en fonction des intérêts ou convictions du législateur du moment. Ce qui retient plus l'attention est que le législateur a prévu la possibilité de leur destitution (Article 53 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et son décret d'application N° 2005-376 du 23 juin 2005 fixant modalités de destitution du maire) en cas de désaccord grave ou de crise de confiance. En effet, contrairement au Président de la République et aux députés qui sont élus au suffrage universel direct, les Maires sont élus par les conseillers locaux de qui ils détiennent leur légitimité. Et c'est justement l'une des faiblesses majeures de la loi sur la décentralisation au Bénin qui constitue le terreau fertile des vagues de destitution dès lors qu'un différend oppose le maire à l'ensemble ou une partie de son conseil communal.

En effet, les conseillers communaux ou municipaux peuvent faire des chantages à tout moment pour contraindre le maire à satisfaire leurs desideratas. Cette fragilité des maires trouve sa source dans la loi 2013-06 portant code électoral en République du Bénin, en son article 400 alinéa 2 qui dispose que «le candidat aux fonctions de maire est proposé par la liste ayant obtenue la majorité absolue des conseillers». Ce faisant, la légitimité du maire, au regard des textes de la décentralisation, vient du conseil communal ou municipal. Conscient de l'immense responsabilité des maires de la nécessité de leur affranchissement, nous devons introduire une rupture dans l'exercice de l'autorité et offrir à travers le leadership une alternative au pouvoir. Cela veut dire que les maires au Bénin doivent adopter le leadership qui restaure par les valeurs, par la cohérence entre ce qu'il dit et ce qu'il fait. « Le leadership qui démocratise la parole, qui libère le dire, qui crée des lieux d'expression et de sens pour éviter la souffrance du silence. C'est la base dynamique. Les dirigeants doivent interrompre, transcender dans notre contexte actuel le management pharaonique et adopter pour le succès de l'organisation une vision mosaïque de la conduite des hommes ». (G. J. Ababa Ekula, 2007, p. 13).

1.2. Matériels et méthodes de travail

Plusieurs outils ont été utilisés pour conduire cette recherche à savoir :

- ✓ les questionnaires adressés aux populations, aux autorités communales, aux responsables des ONG intervenant dans le développement local, aux personnes ressources (sages et notables) ayant un pouvoir d'influencer le conseil communal etc. ;

- ✓ les guides d'entretiens pour des interviews avec les maires des communes de Dassa-Zoumè et de Glazoué. Ainsi, une causerie débat politique s'instaure pour nous permettre de mieux cerner les faits politiques dans les deux communes.

La méthodologie de terrain intègre essentiellement les acteurs (leaders et managers) de la scène politique au Bénin et surtout ceux qui interagissent dans la gouvernance locale. Une revue littéraire des travaux scientifiques ou/et non scientifiques de nombreux auteurs portant sur la gouvernance locale et sur les conflits de leadership et du management politique a été conçue. Ce travail a nécessité 112 entretiens directifs avec des leaders politiques, à savoir : 30 maires de communes, 20 acteurs urbains relevant des services étatiques, communaux et municipaux, 50 responsables d'associations de développement et 12 parmi les partenaires techniques et financiers et suivant la méthode du choix raisonné. Cette démarche nous a permis d'établir une corrélation des faits et des pratiques du leadership et du management politique sur la gouvernance locale et leurs revers sur le développement du territoire en cas de défaillance.

2. Les conflits du leadership et du management politique dans la gouvernance locale au Bénin

Dans l'article International Peace Institute (2018, p. 1), la «gouvernance locale», telle que définie par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) :

Désigne les institutions, systèmes et processus infranationaux qui apportent des services aux citoyens et par lesquels ces derniers «exposent leurs intérêts et leurs besoins, arbitrent leurs différends, exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations»¹. La gouvernance locale est assurée par «un ensemble complexe de relations politiques entre de nombreux acteurs différents officiels et non officiels nationaux et locaux qui interagissent de différentes façons»². Ces acteurs peuvent comprendre, par exemple, un assortiment de municipalités, de chefferies traditionnelles, de groupements associatifs et d'institutions religieuses³.

D'une manière générale, les experts ou les développeurs ont reconnu que si le Bénin a obtenu des progrès dans le domaine de la décentralisation et en matière de la gouvernance locale, il existe encore des goulots d'étranglements qui freinent l'éclosion des collectivités locales. Comme le souligne Gomez (Le Monde Economie, 22 juin 2010) cette tragédie «met en évidence les carences politiques de la gouvernance locale». Il met en évidence le climat délétère et parfois morose qui règne au sein des conseils municipaux et communaux au Bénin.

De manière plus large, nous avons assisté au Bénin, au cours des quinze dernières années de décentralisation, à un conflit d'intérêts spectaculaire des acteurs. Les communes sont confrontées à un épineux problème de management politique des élus municipaux et communaux et de leadership. Ceci est dû en partie à l'absence totale d'un système de management des hommes élus sur différentes listes aux scrutins lors des élections. Or, dans le paysage politique en République du Bénin et surtout dans le contexte de la décentralisation, la liste majoritaire désigne le candidat qui va présider la destinée de la collectivité locale. Mais, c'est sans compter avec les injonctions de la tutelle qui, quelques fois outre passent ses prérogatives et impose son droit de veto sur les décisions du conseil municipal et communal.

Au Bénin, la corruption se présente sous plusieurs formes dans la gouvernance locale. Pour faire passer une décision au conseil communal et municipal, l'autorité locale ou le maire exerce une influence sur certains élus. Cela se traduit couramment par des versements directs d'argent, de pot-de-vin, l'extorsion, le versement de rétro commission. «Enfin, le brouillage et la redéfinition des frontières entre politique publique et administration locale a un effet central sur l'éthos des hauts

¹ PNUD, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings : Building a Resilient Foundation for Peace and Development, 2016, p. 3.

² Anuradha Joshi et Markus Schultze-Kraft, «Localising Governance : An Outlook on Research and Policy», IDS Bulletin, vol. 45, n° 5 (septembre 2014), p. 5,

³ Par exemple, Jean-Pierre Olivier de Sardan distingue huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest. Voir «Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest», APPP Working Paper 4, novembre 2009, disponible à www.institutions-africa.org/filestream/20110208-appp-working-paper-4-the-eight-modes-of-local-governance-in-west-africa-olivier-de-sardan-nov-2009.

fonctionnaires, la définition de leur rôle et les valeurs qu'ils professent ». (C. Desmarais ; D. Giauque, 2016, p. 1). La loi 97-029 définit clairement le champ de compétences des collectivités locales afin qu'elles puissent assurer correctement leur autonomie, leurs compétences et leur fonctionnement par rapport à l'autorité de tutelle et à l'Etat central (cf. chapitre 5). La commune est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et de la gouvernance locale.

Les relations de tutelle entre l'Etat et les communes comportent deux parties. La première concerne un rôle nouveau d'assistance et de conseil auprès de la commune, de soutien des actions et d'harmonisation entre les actions de la commune et celles de l'Etat. La seconde concerne le contrôle de la légalité des actes pris par la commune et le maire qui s'exerce par approbation⁴ et par substitution en cas de non-exécution des lois et règlements, après mise en demeure. Ce qui se passe sous nos cieux au Bénin, en Afrique n'est inhérent aux autres continents du monde. L'article de Isabelle Fortier, Yves Emery et Rachel Roldan, cité par (C. Desmarais et D. Giauque, 2016, p. 1) des conditions et enjeux de la politisation de l'administration publique au regard de l'ethos public : une étude comparée (Canada/Suisse) de l'expérience des cadres dirigeants :

Propose une lecture de la dynamique sociale caractérisant l'ethos public sous l'angle de la politisation de l'administration à travers le regard de ceux qui la vivent. Il s'appuie sur des récits de vie de cadres dirigeants qui œuvrent dans différents secteurs de l'administration publique, en Suisse et au Canada. Les auteurs analysent les représentations des répondants sur ce qui est possible, normal ou désirable au regard du maintien de l'ethos public ou de sa transformation. Sur la base de ces représentations, ils mettent l'accent sur les différences du vécu des acteurs qui s'appuient sur des fonctionnements institutionnels différenciés. L'analyse distingue la politisation formelle (substitution de critères partisans aux critères basés sur le mérite dans la carrière des hauts fonctionnaires), la politisation fonctionnelle (implication des hauts fonctionnaires dans la définition des politiques) et la politisation administrative (présence de conseillers politiques qui interfèrent dans la relation entre politiques et hauts fonctionnaires).

Ceux qui appuient la gouvernance locale doivent se méfier des généralisations et concentrer leur attention sur les cultures politiques, les rapports de forces et les capacités existantes propres à leurs zones d'intervention. Sans cela, un tel appui risque au mieux de n'être ni viable ni représentatif, et au pire de fragiliser la paix (International Peace Institute, 2018, p. 1).

Pour mieux comprendre cette réalité, V. de Gaulejac (2005, p. 276), dresse effectivement un tableau accablant : « Perte de sens, perversion des valeurs, communication paradoxale, éclatement des collectifs, volonté de puissance démesurée, transformation de l'humain en ressource, pression sur les individus dans une compétition sans limites, harcèlement généralisé, exclusion pour les uns, stress pour les autres, perte de confiance dans le politique ».

Et de surcroît, ajoute-t-il, certains penseront «qu'il est en-deçà de la vérité». Bref, les «leaders» seraient des êtres particulièrement pervers, des monstres assoiffés de profit. Ces pratiques managériales et organisationnelles induisent aujourd'hui un nombre croissant de «pathologies managériales» ou dysfonctionnements graves tels qu'un malaise chronique de l'encadrement, un climat de défiance vis-à-vis de la hiérarchie, des risques psychosociaux croissants, une démotivation et un désengagement des salariés, un manque de coopération notamment au sein des équipes de travail, des rivalités et des conflits divers, une ambiance de travail délétère, etc. (A. Duluc, 2000 ; H. Sérieyx, 2009) cité par (D. Belet, 2013, p.15-33).

C'est évidemment ce rapport de force qui justifie la destitution des maires à laquelle nous assistons au Bénin. Prenons le cas de la destitution du maire d'Applahoué en 2018, en aucun moment de son élection, le climat ne lui a été favorable. Lorsqu'on se réfère aux conditions dans lesquelles son nom a été retenu pour occuper le poste de maire, on se rend aisément compte que son pouvoir était déjà fragilisé, surtout que sa personne gênait des intérêts politiques et, somme toute, pécuniaires. Son

⁴ Limité à 10 domaines spécifiques, notamment le budget, les aspects financiers, les marchés publics, la gestion des propriétés communales et les documents d'urbanisme.

challenger à l'élection du maire de la commune d'Applahoué lui était préféré, du moins par des caciques du parti dont il est l'émanation⁵.

L'illustration parfaite de ce constat est la prise de distance par la figure politique emblématique de la circonscription électorale. Ne digèrerait-il pas le choix de Casimir Sossou à ce poste ? Difficile de le confirmer. En tout cas et ceci visiblement, la présence du maire à la tête du conseil communal a éloigné certains dignitaires du Parti Social-Démocrate versé dans l'Union Fait la Nation de la mairie ; ils n'ont jamais rendu visite au jeune maire élu, pour au moins l'assister par leurs conseils. Il était devenu un allié patenté de Emmanuel Golou, en difficultés avec les ressuscités du parti, le PSD. Partant de ce fait, le maire était assis sur une chaise potentiellement éjectable. Ses actions, en principe, devraient obéir à une certaine méfiance doublée d'attention. Il devrait éviter au maximum de tomber facilement dans un travers qui pourrait lui être fatale mais voilà, il lui est reproché un certain nombre de choses qui seraient constitutives de «fautes lourdes», bien sûr sans l'appréciation d'un juge administratif qui, seul en la matière, est qualifié pour identifier et classer les erreurs commises. Ce qui préoccupe malheureusement dans le cas présent, ce n'est nullement les qualités managériales du jeune entrepreneur et son niveau intellectuel certain, mais sa position politique suicidaire adoptée lors de l'éclatement de la crise au PSD. Ceci peut aussi en être une raison, sinon la principale.

La qualification d'une faute ne revient nullement à une autorité, fut-elle administrative. C'est du ressort d'un juge, en Etat de droit, de dire la nature des fautes commises par X ou Y. Mais ici et depuis un certain temps au Bénin, l'autorité administrative se substitue au juge pour dire la sentence. Le cas Léhady Soglo à la municipalité de Cotonou fait école⁶. Il semble même que les leçons tirées de cet acte d'éviction ou la révocation du maire de Cotonou n'ont malheureusement pas instruit et édifié pour désormais faire les choses dans les règles de l'art. Pour preuve, c'est cette situation confuse qui a permis de régler des comptes politiques et d'installer les collectivités locales dans l'angoisse, l'instabilité, l'incertitude, le non développement...

En violation flagrante des dispositions de la loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, le Ministre de la décentralisation prend un arrêté le 22 juillet 2019 qui contraint le préfet du plateau à annuler l'arrêté préfectoral d'élection du maire Roland Da HEFA dans la commune d'Adjohoun dont il avait validé l'élection et installé le 26 juillet 2019. Or, seul la Cour Suprême serait habileté à agir en ce sens. A la suite des communes d'Allada, de Parakou, de Gogounou, de Djidja, de Bonou (3 fois de suite), Djougou, les conseillers communaux soumettent leur maire à la dure et parfois injuste épreuve de la destitution. Prenons le cas du maire de la commune de Bembèrèkè, la motion de demande de vote de défiance signée par 14 conseillers communaux fait état de rivalité entre le maire et ses deux adjoints, tous membres de la commission de passation des marchés publics, de sorte que le fonctionnement normal de la commune est hypothéqué⁷. Les conseillers frondeurs comparent la situation de leur commune à celle du Bénin en 1972 avec le triumvirat, un gouvernement à trois têtes. Les présidents Maga, Ahomadégbé et Apithy ne pouvant pas s'entendre, le coup d'état militaro-révolutionnaire est venu pour ramener l'ordre. En clair, ils indiquent que la destitution annoncée se présente comme la seule porte de sortie pour la commune. Pas d'accusation de détournement ou de malversation. Mais le problème demeure.

Mais il semble qu'il a manqué de Management à ces différents leaders qui ont la charge de diriger les communes au Bénin. Doctrine, culture et éthique sont investies dans une méthodologie ou panoplie de méthodes et de techniques, de règles, préceptes et principes indiquant comment faire, traçant un chemin à suivre, des étapes et opérations à réaliser dans des discours et des actes.

Le management constitue pour les cadres et agents de maîtrise un prêt à penser, à parler et à faire, destiné avant tout à encadrer les représentants de l'encadrement eux-mêmes, et à leur fournir à tous, d'ailleurs au-delà des frontières, un ensemble de références communes. Il s'agit donc d'une sorte d'espéranto des

⁵ <https://beninwebtv.com/2018/03/benin-les-dessous-de-la-suspension-du-maire-daplahoue-casimir-sossou>.

⁶ <http://lanationbenin.info/index.php/actus/159-actualites/15293-recours-contre-la-suspension-de-lehady-soglo-a-la-mairie-de-cotonou-la-cour-constitutionnelle-incompetente-dossier-en-suspens>.

⁷ <https://beninwebtv.com/2017/11/enieme-destitution-de-maires-benin-lininvite-de-franck-kinninvo-aux-autorites>

encadrants, d'un jargon spécifique aux managers. Cela implique que leur manière de parler et d'agir diffère des comportements de ceux n'ayant pas acquis cette méthodologie. Un manager ne parle et n'agit pas de la même manière qu'un cadre dit traditionnel. Il dit "consulter ses collaborateurs" et non "informer ses troupes", il affirme "gérer des compétences" et non "boucher des trous", il ne dit pas "je perds les pédales" mais "il faut gérer émotionnellement le conflit", il n'emploie pas le verbe "engueuler" mais veut "faire passer un message fort" et il ne prône pas le "y a qu'à" mais "l'approche de la complexité des enjeux". Et il effectue les actes en rapport avec ses dires (sans qu'ils soient nécessairement concordants). (F. M. Beyer, 1996, P. 7).

Après ce parcours, la décentralisation au Bénin mérite d'être repensée et mettre les acteurs de la gouvernance locale devant les faits. S'il y a tant d'hésitation dans le choix des personnes pouvant conduire le processus et l'organisation des collectivités locales, le leadership et le management constituent des qualités nécessaires pour nos dirigeants.

2.1. Le leadership et le management politique comme enjeux de la gouvernance locale au Bénin.

Abdoul Daff Sidiki, Assane Mbaye, Mormar Lissa Dieng, Karine Goasmat, (2003, p. 112), dans l'article "Profils de gouvernance : un diagnostic de la gouvernance en Afrique à partir des expériences concrètes d'acteurs" ont montré le rôle de chaque acteur dans une société. Il s'agit pour la société (à savoir les acteurs de l'espace public) de s'accepter, de s'écouter, de dialoguer pour dégager les fondements des problèmes, les formules, et se donner les moyens de les résoudre. Or, la construction (ou la consolidation) d'espaces publics de régulation et d'interpellation citoyenne, à la croisée de territoires et de groupes d'acteurs aussi divers, pose nécessairement des séries de problèmes, au niveau des interfaces.

En effet, ce qui est en jeu, c'est le partage de pouvoirs et de ressources. Le management provoque des résistances et connaît des détracteurs, et est lui-même traversé par des courants contradictoires. On peut le montrer à partir de l'analyse des différentes manières dont les consultants, manuels, managers eux-mêmes se représentent les rapports encadrants/encadrés, et la question du pouvoir. L'encadrant devient dans le management un manager appelé aussi leader, décrit généralement comme la "locomotive", le "moteur" de son équipe : celui qui en tire les ficelles, celui qui tire tout le reste (F. M. Beyer, 1996. P. 26).

Commençons par une définition de ce que nous appelons un leader : c'est avant tout quelqu'un qui instaure des relations basées sur le partage de valeurs fondamentales, universelles et inaliénables, telles que la dignité, la paix, la liberté, l'ordre, la beauté, etc. Ce sont des valeurs qui ne s'échangent pas contre d'autres, contrairement par exemple à l'argent, au pouvoir ou à la sécurité de l'emploi. Le leader construit donc une vision du futur autour de telles valeurs et affirme le droit moral de ceux qui l'entourent à leur réalisation. "Mes amis, vous avez droit à un monde meilleur" (ou "à sauvegarder votre dignité", ou "à être traité avec justice"...). Le résultat théoriquement est que les collaborateurs sont prêts à fournir au nom des valeurs communes et du bien de la collectivité des efforts bien supérieurs à ce qui serait justifié par le seul contrat de travail. Fréquemment, cela passe par le sacrifice des intérêts personnels sur l'autel de la vision partagée. (R. J. House, 1995, p. 2).

Selon R. House (2004, p. 15), «le leadership est la capacité d'un individu à influencer, à motiver et à rendre les autres capables de contribuer à l'efficacité et au succès de l'organisation». A en croire R. Daft (2014, p. 494) «le leadership est l'aptitude, le talent, l'art d'influencer les hommes vers l'atteinte des objectifs fixés. Il est l'activité des hommes».

Ce levier organisationnel est un principe d'action et une valeur forte qui considère l'homme comme le pivot moteur de l'organisation. Il s'agit ici de considérer l'organisation et l'économie au service de l'homme et non le contraire. Certes les deux sont liés car l'homme est aussi au service du développement économique. Il s'agit de ne plus voir les choses en sens unique mais selon un processus circulaire avec une forte priorité donnée à l'humain. Cet élément mérite une véritable réflexion dans les organisations. Celles-ci ont souvent tendance à ne considérer que les seuls critères économiques au détriment de l'homme. (G. J. Ababa Ekula, 2007, p. 11).

« Toutefois, le nombre beaucoup plus élevé d'études appuyant une relation positive entre la performance sociale et l'économie semble exclure les problèmes de détournements et la mauvaise répartition ». (D. J. Margolis et P. J. Walsh, 2003). Dans le cas d'espèce, au Bénin le processus de la décentralisation a conféré tout le pouvoir aux mains des maires. Le pouvoir étant excessif, les maires des communes du Bénin perdent le contrôle du management et deviennent des commandeurs. La vision du maire s'impose au conseil communal. Les conseillers élus au même titre que le maire deviennent des spectateurs. Le manager tisse un réseau de personnes et de communications avec des ramifications dans le cadre de la gestion d'une collectivité territoriale. Dans ce cas, il est parfois impliqué dans les luttes d'imposition, d'orientation, de vision et de contradiction qui le dépassent des fois. Il est pris entre l'étau qui se resserre et des conflits naissent au sein du conseil communal. Au cas échéant, nous assistons à un conflit permanent au sein de la collectivité locale entre le leader et le manager politique. Plusieurs formes de rivalités sont observées dans la gouvernance locale au Bénin. Comment se manifestent-elles ?

2.1.1. Lien entre leadership et management

Selon José Gaby Ababa Ekula (2007, p. 82) dans son ouvrage "Le leadership et le phénomène du pouvoir dans l'organisation", le leadership permet d'enrôler le personnel dans une vision commune de la mission de l'organisation, dans le processus d'atteinte des objectifs ; à cet effet le leader doit créer les conditions de travail et c'est le management. Dans l'activité quotidienne le leadership, le pouvoir et le management sont liés mais théoriquement ils sont partagés.

Le leadership désigné est le management par excellence, sauf qu'on peut se trouver aussi devant un leadership moral qui va au-delà du management : il s'agit des sages qui sont les ressources qu'on peut consulter mais qui ne prennent pas de décisions. Le leadership est la lumière du management ; il faut un bon niveau de leadership pour faire un management efficace. Le management se limite aux procédures mais le leadership transcende ce niveau et touche l'émotionnel, l'affectivité du personnel. Le leadership éclaire le management.

Le management est le leadership légitime ; il possède le pouvoir acquis, cela peut se renforcer par le leadership moral et peut être affaibli par manque de moralité. Le pouvoir peut être fort et faible, car il y a des sources informelles de pouvoir qui peuvent déstabiliser l'organisation que le management doit gérer. A ce propos, nous illustrons par le groupe syndical.

C'est la raison pour laquelle à un moment de la vie de l'organisation, on décide de revoir les objectifs fixés car les pouvoirs illégitimes sont plus forts que le pouvoir légitime.

L'encadrant devient dans le management un manager appelé aussi leader, décrit généralement comme la "locomotive", le "moteur" de son équipe : celui qui en tire les ficelles, celui qui tire tout le reste. Cette conception imaginaire de sa position réelle débouche dans les versions les plus idéalistes sur la figure du demiurge, bien au-dessus de ses "collaborateurs" qui deviennent implicitement des "wagons qu'on tire" des "suiveurs", des "managés" : des gens qui n'ont pas de moteur propre, de simples "ressources humaines". (F. M. Beyer, 1996. P. 33).

2.1.1.1. Le style de leadership efficace

Dans la gouvernance locale au Bénin, il a tant de leaders mais il manque de leadership. Si le leadership renvoie à réussir et à faire réussir l'objectif fixé, il ne devrait pas se confondre au management politique. Le leadership doit adopter un style qui le place au-dessus de la mêlée. Pour conduire ce changement, J. G. Ababa Ekula (2007, p. 32) expose les six paradigmes qui sont nécessaires pour la réussite de la gouvernance locale :

2.1.1.2. Perception et écoute active

Un bon leader doit constamment décoder son environnement autant interne qu'externe. Il donne à chaque membre de son équipe la possibilité de faire sa part. Il identifie les besoins personnels de chacun des membres de l'équipe ainsi que les besoins de l'équipe dans son ensemble. Le leader tient compte des ressources et de l'énergie disponible. Il aide aussi son équipe à se définir et à réaliser les objectifs communs. Il doit également comprendre que chaque personne aura des motivations

différentes et ce, dans des situations différentes. Un bon leader fait sentir aux membres de son équipe qu'il a confiance en eux et que chacun des membres est important, unique et respecté pour ce qu'il réalise. Il favorise la plus grande participation possible et permet également à chacun de s'épanouir et de bénéficier du travail d'équipe.

2.1.1.3. Responsabilisation et prise de décision

Une des principales activités du leader est de favoriser la participation interactive et judicieuse souvent par l'entremise du travail d'équipe. Le leader envisage l'avenir facilement et transmet sa vision des choses à accomplir et les objectifs à atteindre. Il sait comment motiver, orienter et soutenir les membres de son équipe grâce à son efficacité, même si des difficultés ou des obstacles surgissent. Être un bon leader, ce n'est pas mobiliser des personnes par la contrainte. Cela consiste plutôt à appuyer sa capacité de persuasion sur des éléments qui sont à la fois rationnels et émotifs. Le leader prend les décisions qui s'imposent et les concrétise après avoir consulté son équipe. Plus les membres de son équipe pourront participer à la prise de décision, plus ils seront motivés. Cela permettra également de créer un climat sain, de favoriser un sentiment d'unité et de prendre de meilleures décisions.

2.1.1.4. Motivation

Comme chacun le sait, il n'existe aucune recette miracle pour motiver les gens. La motivation vient d'une source intérieure. Le leader doit créer une ambiance qui saura répondre aux besoins de son équipe. Il est préférable pour le leader de comprendre ce qui motive les membres de son équipe et comment ces motivations s'articulent. Les membres de son équipe, en sentant leurs besoins comblés, développeront alors un sentiment d'appartenance. Pour ce faire, le leader doit créer une ambiance de travail dynamique, où chacun peut canaliser son énergie en vue d'assurer le succès de ses actions individuellement.

2.1.1.5. Résolution de conflits

Le leader joue également un rôle de médiateur. Il devra faire face à différents types de conflits au sein de son équipe. Des conflits peuvent aussi survenir à la suite d'une décision concernant les moyens à prendre pour atteindre les objectifs ou la répartition des ressources. Ces tensions peuvent aussi découler d'un conflit de personnalité entre certains membres de l'équipe. Dans son rôle de médiateur, le leader se rend compte, premièrement, qu'une situation problématique existe. Ensuite, il l'analyse et l'évalue, afin de déterminer si la cause du problème est externe ou interne. Le leader doit faire attention à la manière dont il intervient. En se concentrant sur la personne elle-même, il devient alors sensible aux perceptions et aux réactions émotives à l'égard des personnes impliquées dans le conflit. Par contre, s'il se concentre sur le processus plutôt que sur la personne, il contribue au succès de son équipe et permet à chacun d'être objectif et de trouver une solution.

2.1.1.6. Communication

L'art de communiquer et de s'orienter est un des éléments importants. Le leader doit exprimer facilement et efficacement les décisions, les idées et les projets. Il alloue du temps au partage de l'information. Il devient alors plus facile pour lui de persuader son entourage de collaborer dans le sens voulu. De leur côté, les membres de son équipe doivent également apprendre à écouter et à s'exprimer clairement.

2.1.1.7. Honnêteté et intégrité

Un bon leader ne met jamais son intégrité en jeu. Il est jugé sur ses actes. Il doit faire attention de ne pas promettre plus que ce qu'il peut offrir, car cela amènerait alors les membres de son équipe à douter de leur leader et à commencer à remettre en question son intégrité et sa bonne foi. Les personnes préfèrent en général suivre un individu à qui ils peuvent se fier, même s'ils ne sont pas toujours d'accord avec lui, plutôt que de suivre quelqu'un avec qui ils sont d'accord, mais qui change fréquemment d'idée. Un bon leader sait ce qu'il veut, communique efficacement ses intentions, transmet sa force et son dynamisme aux autres. Il sait également s'il doit poursuivre son action ou bien se réorienter pour améliorer le bien-être de son équipe. Les styles de leadership sont tournés vers les tâches à accomplir.

Or dans le cadre de la mise en exécution de la décentralisation et de la gouvernance locale au Bénin, le leader est juge et partie. Il influence toutes les décisions du manager. Il le menace de destitution et l'expose à tous les risques. Dans l'exercice de la gouvernance locale au Bénin, peu de leaderships sont caractérisés par les valeurs fondamentales précitées. Le leadership et la politique riment presque parce qu'ils surfent sur les vagues de la quête d'excellence et la recherche du pouvoir.

3. Leadership et principes de gouvernance locale

La gouvernance se définit comme l'exercice du pouvoir économique, administratif et politique pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Dans tout pays, elle doit se caractériser par la participation des populations, la transparence, la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte, l'utilisation rationnelle des ressources et l'équité dans l'application des lois⁸. Envisagée de ce point de vue, la gouvernance comprend les mécanismes, processus et institutions par lesquels les particuliers et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques et socioéconomiques, exécutent leurs obligations et règlent leurs différends par la médiation. Par contre, la gouvernance locale s'entend des moyens par lesquels une administration territoriale s'acquitte de ses responsabilités envers les populations de sa zone de compétence. Elle s'applique aux relations des responsables de l'administration territoriale avec les populations ainsi qu'à celles des responsables traditionnels, des partis politiques et des organisations non gouvernementales avec l'administration centrale à toutes les phases de l'élaboration et de l'exécution des politiques concernant les habitants de leurs localités. Une définition plus large prévoyant également l'engagement des populations a été offerte par A. Shah et S. Shah (2006, p. 1):

L'élaboration et l'exécution d'actions collectives à l'échelon local... Elles englobent les rôles directs et indirects des institutions officielles de la collectivité territoriale et des hiérarchies administratives, ainsi que les rôles que les normes informelles, les réseaux, les associations locales et les associations de quartier jouent dans la mise en œuvre d'actions collectives par la définition du cadre permettant d'assurer des relations réciproques entre les citoyens et entre ceux-ci et l'État, des prises de décisions collectives et des prestations de services publics locaux.

La bonne gouvernance locale est effective lorsque les autorités administratives locales élaborent et exécutent leurs politiques, projets et programmes en étroite concertation avec toutes les parties prenantes et communautés locales, notamment les autorités traditionnelles. Il s'ensuit que la participation des populations, l'obligation de rendre compte, la transparence, la légitimité ainsi que la confiance entre les citoyens et les autorités administratives locales, y compris les institutions traditionnelles, sont indispensables pour l'assurer⁹. La pratique de la bonne gouvernance locale fait aussi progresser l'état de droit.

Les sciences politiques se sont intéressées depuis un certain temps à la problématique des relations politico-managériales et conflictuelles du leadership politique. Dans ce cadre Greenleaf, cité par (D. Belet, 2013, p.15), explique que plutôt que d'exercer prioritairement son pouvoir hiérarchique et de vouloir tout contrôler, le "servant leader" agira de façon très différente :

- ✓ Il écouter de manière attentive ses collaborateurs pour comprendre leurs idées, leurs besoins et leurs soucis,
- ✓ Il agira de manière réfléchie pour aider à la recherche d'un consensus créatif,
- ✓ Il essaiera de trouver un équilibre entre des points de vue différents voire opposés,
- ✓ Il s'élèvera au-dessus de simples compromis afin de trouver une solution perçue comme juste, pertinente et compréhensible par le plus grand nombre.

⁸ La mise en œuvre de l'obligation de rendre compte revient en l'occurrence à demander des comptes à chaque responsable et à chaque organisme pour ses prestations, mesurées le plus objectivement possible, sur la base de trois piliers, à savoir la responsabilité financière, la responsabilité administrative et la responsabilité politique. En ce qui concerne la transparence, elle embrasse tous les moyens permettant de faciliter l'accès de la population à l'information et de l'aider à comprendre les mécanismes de prise de décisions. La mise en œuvre de l'obligation de rendre compte dans les secteurs public et privé commence dès lors par l'application manifeste des règles en vigueur et l'accès à l'information (PNUD, 2004:21).

⁹ La principale distinction faite entre gouvernance, gouvernance locale et bonne gouvernance locale dans la présente section a été empruntée à Braathen et autres (2005: 12 et31).

Ses principes d'action consisteront essentiellement à :

- ✓ *fournir les informations essentielles pour une compréhension complète de la mission de l'organisation par tous les collaborateurs,*
- ✓ *construire une réelle vision partagée avec le plus grand nombre de collaborateurs quant au projet stratégique de l'organisation,*
- ✓ *s'autocontrôler (notamment au niveau de ses propres émotions) quelles que soient les circonstances afin d'agir de manière éthique (par rapport aux normes définies par l'organisation),*
- ✓ *encourager les relations de coopération entre les différents acteurs de l'organisation en soulignant leur interdépendance selon une vue systémique,*
- ✓ *apprendre des erreurs et développer une culture managériale d'apprentissage à tous les niveaux et de façon permanente,*
- ✓ *encourager de toutes les façons possibles les contributions créatives de tous les membres et de toutes les équipes de l'organisation, et ce, à tous les niveaux,*
- ✓ *avoir lui-même un rôle exemplaire au niveau de ses attitudes et de ses comportements professionnels,*
- ✓ *attacher une importance essentielle à la construction et au maintien d'un climat de confiance entre tous les acteurs internes, mais aussi avec les partenaires externes de l'organisation, par une véritable coopération et une transparence de l'information,*
- ✓ *adopter un esprit d'humilité, de simplicité et de service envers toutes les personnes de l'organisation et en particulier vis-à-vis de ses collaborateurs afin de faciliter leurs tâches. Il souligne que le «servant leadership» n'est pas une quête personnelle du pouvoir, du prestige ou des récompenses matérielles visant essentiellement à satisfaire l'ego du dirigeant. Il procède d'une motivation intrinsèque du responsable hiérarchique pour aider, enrichir et élever les autres vers de nouvelles possibilités et de nouveaux niveaux d'accomplissement professionnel, à la fois comme individu et comme équipier.*

Un leadership de haute qualité se caractérise par la création d'un contrat psychologique gagnant-gagnant de nature partenariale entre chaque collaborateur et équipe de travail et l'entreprise. Ce qui résulte d'une alchimie humaine complexe, et en particulier d'une bonne appréhension des conditions de succès psychologiques et psychosociologiques des relations humaines au sein d'une organisation. Elle conditionne la mobilisation collective volontaire des personnes qui caractérise un leadership de qualité.

Discussion

La décentralisation n'aura son sens au Bénin que si les acteurs politiques s'accordent sur les outils nécessaires de la gouvernance. Longtemps rester à la lisière des méthodes de gestion des collectivités locales, le leadership et le management politique sont des qualités recherchées pour la conduite et la gestion efficace et efficiente des collectivités locales. Mais, pour Gaulejac (p. 177), qu'il ait suivi une formation académique ou qu'il ait appris sur le tas, il est évident que le «gestionnaire» est suffisamment conscient de ces problèmes de pouvoir, donc de sens, pour qu'il cherche à développer des stratégies personnelles ou micro-organisationnelles. Pour y corriger, l'homme politique va effectivement accentuer son effort de contrôle et d'endiguement des décisions, puis, face à une inefficacité croissante, développer des systèmes d'incitation, d'animation et de responsabilisation (le « Corporate Entrepreneurship » de Bartlett et Goshal) pour, finalement et en désespoir de cause, renforcer l'appareillage bureaucratique et la rationalité procédurale.

En tout état de cause, les collectivités territoriales feront face aux conflits de gestion et aux conflits des acteurs. Un conflit qui n'aura de sens si les acteurs étaient porteurs de vision politique. Or dans le cas actuel, le Bénin n'a pas réussi à imposer un modèle de gouvernance locale adéquat. Toutes organisations de la société civiles, les partenaires techniques et financiers et les experts du développement local s'accordent sur la démocratisation du pouvoir et l'efficacité dans la conduite des affaires courantes d'une collectivité. Les collectivités locales doivent cesser de fonctionner sur des théories féodales. Aussi, dans sa large dimension humanistique, la géographie humaine et économique apporte sa contribution à l'animation de la vie politique et la gestion des territoires. Il existe des problèmes dans toutes les composantes de la gouvernance locale mais, ces problèmes sont très bien connus et des réponses appropriées doivent être apportées.

Dès lors, les questions relatives à la bonne gouvernance s'imposent aux décideurs. La fonction la plus visible des structures de gouvernance locales est probablement celle qui consiste à assurer des services essentiels tels que les soins de santé, l'éducation, la distribution de l'eau, l'assainissement, la justice et la sécurité. La bonne gestion de ces services au niveau local peut contribuer à pérenniser la paix de plusieurs manières. La population est la mieux placée pour exprimer ses propres besoins et aspirations, et les acteurs de la gouvernance locale sont plus proches de la population que les autorités nationales ou les ONG internationales. Cela leur donne la possibilité, au moins en théorie, de répondre aux besoins de la population, de s'employer à résoudre les inégalités au niveau local et de mobiliser les moyens existants pour assurer les services. Par ailleurs, l'émergence inéluctable du développement durable et l'aspiration croissante à un «management responsable» devraient favoriser l'intérêt et la recherche de nouveaux paradigmes de leadership et de management des hommes (D. Belet, 2013, p. 31).

Par contre Éric Persais dans son article intitulé «RSE et gouvernance partenariale» (2013, p. 69), explique que «ce rééquilibrage gouvernants (shareholders et stakeholders) gouvernés (management) entraîne la nécessité d'un dialogue plus direct entre actionnaires et parties prenantes, le dirigeant ne pouvant être le point de passage obligé dans le cadre du processus de communication entre les différents ayants-droits de l'entreprise». «Le reporting non-financier constitue, sans nul doute, l'élément-clé de ce dialogue». (F. Perrini, 2006 ; A. Gill, 2006 ; D. Hess, 2007).

Conclusion

Le leader et le manager politique sont deux acteurs fortement impliqués dans la politique de la gouvernance locale au Bénin. Ils sont à tort ou à raison cités dans les conflits d'intérêts. La décentralisation mise en œuvre depuis quinze ans n'a pas échappé à l'hégémonie et à l'influence des politiques. Le manager doit avoir le courage d'affronter les difficultés, et le courage de donner sa position, dire non à la place de non et oui à la place de oui, et surtout de ne pas inverser. Comme le fait remarquer Beyer, le management tisse donc un réseau aux multiples ramifications dans la gouvernance, mais il est lui-même pris dans des luttes d'orientation et des contradictions qui lui préexistaient et qui le dépassent. Il cristallise sur un nouveau terrain, de très anciennes questions qui perturbent ses belles méthodologies. La profonde crise actuelle qui touche les modes de management et l'éthique managériale dans la gouvernance locale pourra sans doute conduire à de salutaires remises en cause et à des progrès dans «l'humanisation» et la qualité des pratiques de leadership et de management des collectivités locales au Bénin.

Références bibliographiques

- ABABA EKULA José Gaby, 2007, «*le leadership et le phénomène du pouvoir dans l'organisation*», ISM Dakar - Diplôme supérieur de gestion, p 88.
<https://www.memoireonline.com>
- BELET Daniel, 2013, *Le «servant leadership» : un paradigme puissant et humaniste pour remédier à la crise du management*. Dans *Gestion 2000* 2013/1 (Volume 30), p. 15-33
<https://www.cairn.info/revue-gestion-2000-2013-1-page-15.htm>
- BEYER Mispelblom Frederik, 1996, «*le management entre science politique et méthodologie d'encadrement*» :Les Cahiers d'Evry, no. 4, février 1996.
- DAFF Sidiki Abdoul, MBAYE Assane, DIENG Mormar Lissa, GOASMAT Karine, 2003, «*Profils de gouvernance : un diagnostic de la gouvernance en Afrique à partir des expériences concrètes d'acteurs*». Cahier n° 2007-02, p. 112
- DAFTL. Richard, 2014,«*Management*» 4^e édition pages 494.
- DESMARAIS Céline, GIAUQUE Davide, 2016, « Politique publique et management public, de nouvelles frontières ? », *Gestion et management public* 2016/2 (Volume 4/n° 4), p. 1-7. DOI 10.3917/gmp.044.0001.
- de GAULEJAC Vincent, 2005, «La Société Malade de la Gestion», coll. Économie humaine, Editions le Seuil, Paris, 2006/2 no 161, pages 169 à 185.

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2006-2-page-169.htm>

DULUC Alain, 2000, « Leadership et Confiance : développer le capital humain pour des organisations performantes », Editions Dunod, Paris.

FORTIER Isabelle, EMERY Yves, ROLDAN Rachel, 2012, « *L'ethos public en tant que processus social dynamique* », Pyramides, revue du CERAP, 22, 2, 83-114.

FRICK M. Don, 2004, Robert Greenleaf : a life of servant leadership, Berrett Koehler Publisher Inc, San Francisco.

GILL Amiram, 2006, « Corporate Governance as Social Responsibility : a Research Agenda », Berkeley Journal of International Law, Vol. 26:2, pp. 452-478.

HESS David, 2007, « Social Reporting and New Governance Regulation », Business Ethics Quarterly, Vol. 17, Issue 3, pp. 453-476.

HOUSE J. Robert, 2004, « Cultural influences on leadership and organizations : project globe », P. 15

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, 2018, « *Le rôle de la gouvernance locale dans la pérennisation de la paix* », p.1-7.

<https://www.ipinst.org>

HOUSE J. Robert, 1995, « Le modèle du leader charismatique », Les Petits Déjeuners "A la découverte du monde" Séance du 10 janvier 1995.

<https://www.ecole.org>

Margolis D Joshua, Walsh P James, 2003, « *Misery Loves Companies : Rethinking Social Initiatives by Business, Administrative Science Quarterly* », vol. 48, n. 2, pp. 268-305.

<http://dx.doi.org>

PERSAIS Éric, 2013, « RSE et gouvernance partenariale. Association de recherches et publications en management », Gestion 2000, 2013/1 Volume 30, pages 69 à 86

PERRIN Francesco, 2006, « The Practitioner's Perspective on Non-Financial Reporting », California Management Review, Winter, Vol. 48, Issue 2, pp. 73-103.

PICHAULT François, NIZET Jean, 2000, « *Les pratiques de gestion des ressources humaines : approches contingente et politique* », Seuil, Paris, 2000, p. 333

SAMPLE Browning Steven, 2005, « *Devenez un grand leader* » ; éd. D'organisation 2005 Nouveaux horizon, P. 231

SERIEYX Hervé, « 2009, Confiance... Mode d'Emploi », Editions Maxima, Paris.

SHAH Anwar ; SHAH Sana, 2006, « Local governance in developing countries », public sector governance and accountability series. edited by Anwar Shah. P. 1-44

[http://lanationbenin.info/index.php/actus/159-actualites/15293-recours-contre-la-suspension de-lehady-soglo-a-la-mairie-de-cotonou-la-cour-constitutionnelle-incompetente-dossier-en-suspens.](http://lanationbenin.info/index.php/actus/159-actualites/15293-recours-contre-la-suspension-de-lehady-soglo-a-la-mairie-de-cotonou-la-cour-constitutionnelle-incompetente-dossier-en-suspens)

<https://beninwebtv.com/2018/03/benin-les-dessous-de-la-suspension-du-maire-daplahoue-casimir-sossou>

<https://beninwebtv.com/2017/11/enieme-destitution-de-maires-benin-linvite-de-franck-kinninvo-aux-autorites>