

Le rôle des centres de formation et de renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires territoriaux : du cas du CeFAL au Bénin à la proposition d'un modèle pour le Burundi

Présenté par

Claver NINGANZA

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Management

Spécialité : Gouvernance et Management Public.

Le 26.09.2021

Devant le jury composé de :

Prof. Mame Penda BA Présidente

Coordonnatrice du Master Politiques publiques de
l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal.

Dr. Alioune DRAME Examineur

Directeur du Département Management, Université
Senghor, Alexandrie, Egypte.

Prof. Daniel JEAN Examineur

Directeur général de l'assistance sociale, Membre du
conseil d'administration et directeur général de
l'Office des personnes handicapées du Québec,
Canada.

Remerciements

La réalisation de ce mémoire de Master n'est pas le résultat de mes efforts seulement. Il n'aurait pas abouti au bon port sans le concours de plusieurs personnes et institutions qui ont contribué techniquement, moralement et financièrement à son accomplissement. Mes vifs et particuliers remerciements vont :

- Au Docteur **Alioune DRAMÉ**, Directeur du Département Management pour sa rigueur, son accompagnement et ses encouragements depuis le début de la formation et à son assistante Mme **Suzanne YOUSSEF** pour son humilité et sa proactivité. Rassurez-vous que votre style de management me sert d'une fontaine à partir de laquelle je vais puiser pour longtemps ;
- A Monsieur **Daniel Jean**, vous avez volontiers accepté d'assurer la direction de cette étude malgré votre importante charge de travail. Vous avez été pour moi une source inestimable de connaissances. Je vous rends hommage pour votre dévouement et vous remercie très sincèrement ;
- A tout le personnel du CeFAL à commencer par son Directeur **Christian Raoul KOUTHON**, pour leur accueil chaleureux dans le cadre du stage et leur facilitation à l'accès aux données qui m'ont permis de réaliser cette étude. Mes remerciements particuliers vont à l'endroit de Monsieur **Gilles-Hervé da SYLVEIRA** qui a assuré la tutelle de mon stage et mon camarade de classe **Paterne Oscar Ayéditan AKPO** qui m'a aidé à trouver un lieu de stage ;
- A ma chère maman et ma grand-mère, regrettées **Espérance NYANDWI et Magdeleine NTARAKA**. Avec vous, je n'ai jamais senti le vide qui allait être rempli par mon père qui m'a quitté précocement à l'âge de 8 mois. Toutefois, la souveraineté de Dieu ne vous a pas permis de vivre longtemps pour voir le fruit de vos efforts. Malgré votre absence, l'héritage que vous m'avez laissé continue de fleurir, votre détermination, ma réussite durant, restera à jamais un souvenir gravé dans mon esprit ;
- A mon seul frère de sang **Dr Alexis NIRERA** qui fait que je ne sois pas un enfant unique dans ce monde. Tes consolations et encouragements après le départ têtif de nos parents me font jusqu'ici gravir des échelons de la vie. Fils cadet de mon père et ma mère, prière recevoir mes sincères reconnaissances ;
- Aux familles **Jonathan NAHIMANA, P. Jonas NGENDAKURIYO, Augustin NDINDIRIYIMANA** et **Olive NTIRUSHWUBENGE**. Sachez que vous avez réussi à être là où nos parents et famille de sang devraient être. Je trouve ici l'occasion de vous remercier pour votre fidèle soutien ;
- Au corps professoral du département Management et à l'ensemble du personnel de l'Université Senghor pour leur professionnalisme dans le travail ;
- A mes camarades du département bleu : vos échanges constructifs, parfois houleux, mêlés d'humour et tout cela dans l'esprit fraternel et le respect mutuel m'ont façonné autrement.

Dédicace

A

Ma mère et ma grand-mère : Regrettées Espérance NYANDWI et Magdeleine NTARAKA ;

Mon petit frère Dr Alexis NIRERA ;

Mon filleul Kenny Stéphane SHEMEZA ;

Mes Colocataires à Alexandrie : Jonas NDUWIMANA et Ferdinand NZOSABA ;

Mon guide sur terrain : Baudouin F.D. AOLO.

Résumé

La décentralisation est une approche de gouvernance adoptée par la plupart des pays africains dont le processus commence avec les années 1990 et se concrétise depuis les années 2000. Face à l'incapacité de l'État central à accomplir ses engagements vis-à-vis de ses populations, et aux résultats moins satisfaisants de ses politiques interventionnistes de conduite du développement, les décideurs politiques de plusieurs pays en développement en général et les pays africains en particulier se sont vu obligés, sous la contrainte des bailleurs internationaux, de procéder à de profondes réformes sur la gestion de leurs nations. Au nombre des objectifs visés dans le cadre des réformes, on compte entre autres une volonté de responsabilisation des populations locales dans la gestion de leurs affaires, notamment par le mécanisme de la décentralisation.

Néanmoins, le processus de décentralisation a fait face aux trois (3) grandes catégories d'enjeux à savoir : les enjeux liés au cadre légal, les enjeux financiers et les enjeux liés à la faible performance des ressources humaines des Collectivités Territoriales (CT). Malgré la pertinence de ces 3 catégories d'enjeux et les conséquences qui en découlent, cette étude se focalise sur les problématiques liées à la faible performance des élus et fonctionnaires des CT. Pour faire face à celles-ci, les pays ont différemment agi : Il y a ceux qui ont créé des directions au sein des ministères ayant la décentralisation dans leurs attributions, pour former et renforcer les capacités des ressources humaines des CT comme c'est le cas du Burundi. Tandis que les autres ont créé des centres administrativement et financièrement autonomes à cet effet comme c'est le cas du Bénin. Cette étude pose donc la problématique de la valeur ajoutée de ces centres en se référant sur le modèle béninois d'accompagnement des CT en matière de formation et le renforcement des capacités de leurs élus et fonctionnaires à travers le CeFAL. Elle poursuit deux objectifs : (i) analyser le modèle béninois de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires territoriaux et (ii) proposer un modèle adapté pour le Burundi en s'inspirant du modèle béninois. L'approche méthodologique est constituée de la revue documentaire, l'analyse descriptive et l'analyse comparative. La collecte des données a été faite lors de notre stage professionnel effectué depuis le 8 mars jusqu'au 31 Août au Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) au Bénin.

Les résultats obtenus après l'analyse des données ont prouvé la valeur ajoutée du CeFAL et son rôle incontournable à la réussite de la décentralisation au Bénin ; ce qui nous a conduit à proposer un modèle d'accompagnement des CT burundaises en matière de la formation et le renforcement des capacités sous forme d'une école d'application à l'image du CeFAL.

Mots-clefs

Décentralisation, développement local, renforcement des capacités, les élus locaux, fonctionnaires territoriaux.

Abstract

Decentralization is an approach of governance adopted by most of African countries, a process that began in the 1990s and has been taking shape since the 2000s. Due to the incapacity of the Central State to fulfill its commitments to its populations, and the disappointing results of its interventionist development policies, policy makers in many developing countries in general and African countries in particular have been forced, under the pressure of international donors, to carry out far-reaching reforms in the management of their nations. Among the objectives of these reforms is a desire to give local populations greater responsibility for managing their affairs, particularly through the mechanism of decentralization.

Nevertheless, the decentralization process has faced three (3) major categories of challenges, namely: challenges related to the legal framework, financial challenges and challenges related to the poor performance of the human resources of the Territorial Communities (TC). Despite the relevance of these three categories of issues and the consequences that flow from them, this study focuses on the problems related to the poor performance of the elected representatives and permanent employees in local collectivities. To address these issues, countries have acted differently: some have created the structures within ministries in charge of the decentralization to train and strengthen the capacities of TCs human resources, as it is the case in Burundi. Others have created administratively and financially autonomous centers for this purpose, as it is the case in Benin. This study therefore raises the issue of the added value of these centers by referring to the Beninese model of supporting TCs in training and capacity building of their local elected representatives and permanent employees through CeFAL. It has two objectives: (i) to analyze the Beninese model of training and capacity building of local elected representatives and permanent employees and (ii) to propose a model adapted for Burundi based on the Beninese model. The methodological approach consists of a literature review, a descriptive analysis and a comparative analysis. The data collection was done during our professional internship from March 8 to August 31 at the Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) in Benin.

The results obtained after data analysis proved the added value of CeFAL and its essential role in the success of decentralization in Benin; this led us to propose a model of support for Burundian TCs in terms of training and capacity building in the form of an applied school in the image of CeFAL.

Key-words:

Decentralization, local development, capacity building/development, local elected representatives, territorial employee.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

AGT : Administration Générale et Territoriale

CA : Conseil d'Administration

CCT : Conseil des Collectivités Territoriales

CECI : Centre Canadien d'Etudes et de Coopération Internationale

CeFAL : Centre de Formation pour l'Administration Locale

CT : Collectivité Territoriale

CTB : Coopération Technique Belge

ENA : Ecole Nationale d'Administration

FFL : Finances et Fiscalité Locale

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

IRAM : Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de Développement

KIT : Koninklijk Instituut voor de Tropen

MOC : Gestion et Maîtrise d'Ouvrage Communal

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

ODD : Objectifs de Développement Durable

ONG : Organisation Non Gouvernementale

PCDC : Plan Communal de Développement Communautaire

PDL : Planification et Gestion du Développement Local

PND : Politique Nationale de Décentralisation

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PONADEC : Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration

PTF : Partenaire Technique et Financier

ReCIFAD : Réseau des Centres et des Institutions Publics de Formation des Acteurs de l'Afrique de l'Ouest

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SWOT: Strength Weaknesses Opportunities Threats

Sommaire

Remerciements	i
Dédicace	ii
Résumé	iii
Mots-clefs.....	iii
Abstract	iv
Key-words:.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Sommaire	1
Introduction.....	3
0.1. Motivation et intérêt du sujet.....	6
0.2. Annonce du plan	6
1. Emergence de la notion de formation et le renforcement des capacités des élus et agents des collectivités : problématique, approche méthodologique et cadre conceptuel.....	7
1.1. Historique de la décentralisation en Afrique	7
1.2. Objectifs de la recherche.....	7
1.3. Hypothèses de recherche.....	8
1.4. Approche méthodologique	9
1.4.1. Revue documentaire	9
1.4.2. Analyse descriptive.....	10
1.4.3. Analyse comparative	10
1.5. Cadre conceptuel de l'étude.	11
1.5.1. Concept de renforcement des capacités	11
1.5.2. Le renforcement des capacités implique le développement.....	14
1.5.3. Historique de l'évolution de l'approche de renforcement des capacités selon le PNUD.....	16
1.5.4. Définition des concepts secondaires de l'étude.	18
1.5.5. Système intégré de renforcement des capacités.....	19
1.6. Pourquoi la nécessité du renforcement des capacités ?	20
II. Analyse de la contribution du Centre de Formation pour l'administration Locale (CeFAL) à l'accompagnement des CT au Bénin.	22
II.1 États des lieux de la formation et de renforcement des capacités dans le contexte régional.....	22
II.2. Contexte de la mise en place du CeFAL	23
II.3. Description de l'Institution.....	25

II.4. Régime et Organisation des formations offertes par le CeFAL.....	26
II.4.1. Régime de formation.....	26
II.4.2. Organisation des formations.....	27
II.4.3. Conditions d'accès à la formation.....	28
II.5. Décryptage de la formation depuis la création du CeFAL.....	29
II.5.1. La formation initiale.....	29
II.5.2. La formation diplômante.....	29
II.5.3. Formation continue.....	34
II.6. Comparaison des contenus de formation et les compétences transférées aux Collectivités.....	35
II.7. Suivi, évaluation et impacts des activités au CeFAL.....	36
II.8. Analyse SWOT du CeFAL.....	39
II.9. Recommandations.....	43
II.10. Résultats aux objectifs et aux hypothèses de l'étude.....	47
III. Proposition d'un modèle de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires territoriaux au Burundi.....	49
III.1. État des lieux de la performance des élus et fonctionnaires des CT au Burundi.....	49
III.2. Les compétences de la commune au Burundi.....	50
III.3. État des lieux de la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT au Burundi.....	52
III.4. Observation comparative de l'approche béninoise et burundaise.....	54
III.5. Proposition d'un modèle de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires territoriaux au Burundi.....	56
Conclusion générale.....	61
Références bibliographiques.....	64
Liste des illustrations.....	67
Liste des tableaux.....	67
Liste des annexes.....	67
Annexes.....	68

Introduction

« *L'État n'a de sens, et sa construction politique n'est durable que si son utilité sociale est établie* ». Cette affirmation est de Mbacké Cissé FALILOU pour montrer la lourdeur des responsabilités des gouvernants à l'égard des gouvernés. Pour intensifier son argument, il ajoute : « *...sous ce rapport, le développement des services publics répondant aux besoins et aspirations des populations est à la fois un impératif et un sacerdoce pour la puissance publique* »¹. Dans cette même logique, s'il advient que l'État n'arrive pas à répondre aux besoins de sa population ; il perd sa raison d'être. Dans ce même sens, répondre aux besoins de la population par les pouvoirs publics ; ce n'est ni une faveur, ni une clémence mais plutôt une redevabilité qui génère une double satisfaction : d'abord la satisfaction de la population et ensuite la durabilité du pouvoir lui-même. C'est donc à l'aune de sa capacité à prendre en charge les besoins incompressibles des citoyens, à travers les services publics, que se mesurent la crédibilité et la viabilité d'un État. La satisfaction des besoins sociaux participe naturellement à la cohésion et à la stabilité des nations ; à l'épanouissement individuel et à la prospérité collective des sociétés humaines. Dans cette optique, le service public est un élément fondamental de régulation sociopolitique, surtout dans un contexte de grande pauvreté².

Les gouvernants ajustent de temps en temps les stratégies de gestion de leurs pays dans cette quête permanente d'établir l'utilité sociale et par conséquent ; garder au maximum sa durabilité. En outre, c'est en répondant aux besoins de la population que les gouvernants trouvent et gardent leur légitimité. C'est sous cette impulsion qu'est née la décentralisation. C'est une approche que plusieurs États ont adopté pour assumer leurs missions régaliennes de répondre aux besoins de la population de manière la plus optimale possible.

Dans la plupart des pays africains, les années 2000 ont vu une concrétisation des options politiques en faveur de la décentralisation à l'image de ce qui se faisait déjà dans les pays développés. Face à l'incapacité de l'État central, à accomplir ses engagements vis-à-vis de ses populations, et aux résultats moins satisfaisants de ses politiques interventionnistes de conduite du développement, les décideurs politiques de bon nombre de pays en développement en général et les pays africains en particulier se sont vu obligés, sous la contrainte des bailleurs internationaux, de procéder à de profondes réformes sur la gestion de leurs nations³. Au nombre des objectifs visés dans le cadre des réformes, on compte entre autres une volonté de responsabilisation des populations locales dans la gestion de leurs affaires, notamment par le mécanisme de la décentralisation. L'un des buts visés à travers la

¹CISSE Mbacké Falilou, *Gouvernance et services publics, Pour ne pas renoncer au rêve du développement*, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, Dakar, 2010, Cahier n°2010-05, p.7

² *Idem*

³ Jérôme MARIE et Éric IDELMAN - *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?* - EchoGéo. 2010. n°13 p.1

mise en œuvre de la décentralisation est la promotion du développement sur l'espace des Collectivités Territoriales (CT). Cet enjeu fait appel à de nouveaux modes de répartition des responsabilités et de conduite des affaires, ce qui fait intervenir la notion de gouvernance au plan local.

La décentralisation est sans aucun doute l'un des processus les plus marquants de l'histoire contemporaine des États africains ; constituant un projet de réforme politique, son implication essentielle est de faire émerger auprès de l'État un autre type d'acteur public en charge du développement : les collectivités locales. Engagée à l'origine dans un contexte de scepticisme généralisé sur fond de conditionnalités explicites ou implicites des bailleurs de fonds, la décentralisation tend de plus en plus aujourd'hui à devenir une attente et dans certains cas une revendication même des populations⁴.

Jusqu'aujourd'hui, la décentralisation est à la fois considérée comme un corollaire de la démocratisation et un passage obligé pour relancer le développement et lutter contre la pauvreté. En outre, c'était une manière pour les états africains d'établir leur utilité sociale et justifier leur raison d'être comme l'évoque FALILOU. Toutefois, cette initiative est confrontée dans la plupart des pays africains à de nombreuses difficultés notamment, le transfert de compétences et la déficience des collectivités locales en matière de ressources humaines compétentes pouvant traduire les problèmes des collectivités en politiques publiques selon les orientations du pouvoir central afin de mieux répondre aux besoins de la population. C'est utile de mentionner qu'au problème de la faible performance s'ajoutent les enjeux financiers et ceux liés au cadre légal. Malgré la pertinence de ces trois enjeux au processus de la décentralisation et les retombées qui en sont issues ; la présente étude traite uniquement le 3^e relatif aux faibles performances des élus et agents des CT.

Pour faire face à l'insuffisance des compétences des élus et agents des collectivités, plusieurs initiatives ont été engagées par les États et divers acteurs dans le domaine comme les organismes internationaux, les réseaux entre les initiatives internes des états et les actions menées diffèrent d'un pays à l'autre :

- Il y a ceux qui ont mis en place au sein des ministères des directions chargées de renforcer les capacités des élus et fonctionnaires territoriaux comme c'est le cas pour le Burundi qui a mis en place une direction chargée de renforcer les capacités des élus et agents des CT au sein du Ministère de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique⁵.
- D'autres pays ont créé des centres autonomes qui sont exclusivement chargés de former et de renforcer les capacités des élus et agents des CT comme c'est le cas du Bénin qui a créé

⁴ Hubert M. G. OUEDRAOGO - *Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales*- Mondes en développement.2006 n°133 p.9

⁵ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/082 du 12 Octobre 2020 portant Missions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique*, Bujumbura, 2020. p.10

une école d'application qui est sous la tutelle du Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale⁶.

• Pour se renforcer, d'autres pays ont formé des synergies sous forme de réseau pour échanger les expériences dans le domaine de renforcement des capacités des élus et agents des CT. L'exemple ici est celui du Réseau des Centres et des Institutions Publics de Formation des Acteurs de l'Afrique de l'Ouest (ReCIFAD) qui regroupe les Institutions en provenance de 7 pays à savoir⁷:

- Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) du Bénin.
- Direction de la Formation des Collectivités Territoriales (DFCT) de l'ENAM du Burkina Faso.
- Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) du Mali.
- Unité Technique de Formation en Décentralisation (UTFD), de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation de la République Islamique de Mauritanie.
- Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales (CFGCT) de l'ENAM du Niger.
- Centre National de Formation des Acteurs Territoriaux (CNFAT) du Ministère de la Gouvernance territoriale, du Développement et de l'Aménagement (MGTDAT) du Sénégal.
- Centre de Formation Professionnelle et de Perfectionnement du Personnel Municipal (CEFOPPEM) de la Ville de Dakar.
- Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL) du Sénégal.
- Ecole Nationale d'Administration du Togo.

Sur cette liste, deux pays présentent une particularité : Ce n'est qu'au Mali et au Bénin qu'on trouve des centres autonomes qui sont exclusivement chargés de former et de renforcer les capacités des élus agents des CT. Les deux offrent des formations initiales et continues. Au-delà de ce qui précède ; ce n'est que le Bénin qui offre des formations diplômantes à l'endroit des agents des CT dans toute l'Afrique francophone.

Après avoir constaté l'existence des centres administrativement et financièrement autonomes au sein des pays ; qui sont exclusivement chargés d'accompagner les CT en matière de la formation et le renforcement des capacités alors que les autres ne disposent que des structures au sein des ministères à cet effet ; nous avons eu la curiosité de connaître

⁶ REPUBLIQUE DU BENIN, *Décret N°2011.886 du 30 décembre 2011 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) en République du Bénin*, Cotonou, 2011.

⁷ <https://www.recifad.org/>. Consulté le 20/03/2021

la valeur ajoutée de ces derniers et avons décidé de mener une étude intitulée « **Le rôle des centres de formation et de renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires territoriaux : du cas du CeFAL au Bénin à la proposition d'un modèle pour le Burundi.**»

0.1. Motivation et intérêt du sujet.

Cette étude présente pour nous un triple intérêt. Primo, elle permet de vérifier si le mécanisme adopté par la République du Bénin en matière de la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT porte les fruits attendus. Secundo, elle permet de découvrir sa particularité par rapport aux autres institutions de la sous-région qui opèrent dans le même domaine et les difficultés rencontrées qui peuvent servir de leçons aux autres pays qui peuvent manifester la volonté de s'inspirer de ce modèle dans le cadre des coopérations bilatérales ou multilatérales. Tertio, cette étude a comme résultat final, la proposition d'un modèle adapté dans le contexte burundais en matière de renforcement de capacité des élus et fonctionnaires des CT en s'inspirant de l'expérience béninoise dans ce domaine. En somme, ces 3 intérêts contribuent à la littérature de la formation et le renforcement des capacités qui est parfois rare dans les ouvrages ordinaires mais par contre fréquent dans les rapports officiels des États et dans les études des organismes internationaux.

0.2. Annonce du plan

La présente étude comparative en matière de la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT part de l'expérience béninoise dans ce domaine pour à terme proposer un modèle adapté dans le contexte burundais. Elle est bâtie en 3 chapitres. Le premier chapitre présente une brève historique de la décentralisation en Afrique puisque c'est celle-ci qui a entraîné la problématique de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT pour ensuite poursuivre avec la problématisation du sujet, l'exposé des objectifs poursuivis, les hypothèses sur lesquelles va s'articuler notre étude afin de les confirmer ou les infirmer, la démarche méthodologique à partir de laquelle l'étude est conduite et enfin la présentation du cadre conceptuel à travers la définition des concepts clés. Le deuxième chapitre aborde en détails et analyse quantitativement et qualitativement le mécanisme béninois de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT à travers le CeFAL. Le dernier chapitre identifie les constats issus des résultats présentés au chapitre 2 pour proposer un modèle de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT adapté au contexte burundais.

1. Emergence de la notion de formation et le renforcement des capacités des élus et agents des collectivités : problématique, approche méthodologique et cadre conceptuel.

1.1. Historique de la décentralisation en Afrique

Avant d’embrasser le vif du sujet, parlons brièvement d’abord de l’historique de la décentralisation en Afrique. Après la faillite de la gestion centralisée des affaires publiques dans les années 1970 qui correspondent aux trente glorieuses d’après la seconde guerre mondiale dans les pays du Nord ; qui servaient de référence en matière d’administration aux pays africains qui venaient à peine d’accéder à leurs indépendances ; les États centraux ont eu de grandes difficultés financières et techniques pour répondre aux besoins, particulièrement en termes d’équipements et d’infrastructures, des populations urbaines et rurales. Loin d’elles, ils connaissent mal leurs besoins et leur demandent peu leurs avis.

Souvent autoritaires, les États installaient au niveau local des services techniques et administratifs dans une optique de commandement et de contrôle. Après la relative euphorie des années soixante liée à la construction des nations, les populations sont déçues et se désintéressent de l’administration nationale qu’elles considèrent comme défailante et souvent prédatrice. Il revient à l’État de repenser un autre mode de gestion qui pourrait être plus efficace pour essayer de répondre aux besoins d’une population qui perdait de temps en temps la confiance qu’elle avait en État qui était jusque-là providentiel⁸.

C’est au début des années 90 qu’est né un mouvement de fond dans les sociétés africaines. La demande d’expression se fait plus pressante. Les conférences nationales appellent à la mise en œuvre de processus démocratiques. En plus du multipartisme, il est exigé une implication plus grande des populations dans les décisions qui concernent leur vie quotidienne. Par ailleurs, l’aide internationale conditionne son appui à plus de démocratie dans les pays partenaires. Elle présente le multipartisme d’une part, et les réformes de décentralisation d’autre part, comme l’expression attendue de la volonté démocratique de ces pays. C’est ainsi que les pays africains ont entamé le processus de la décentralisation⁹.

1.2. Objectifs de la recherche.

Dans la présente étude, l’objectif n’est pas de démontrer l’importance de la décentralisation car les deux pays en comparaison -le Bénin et le Burundi- ont déjà leurs Politiques Nationales relatives à la décentralisation. Pour le Bénin ; la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) existe depuis juillet 2008 alors que la Politique Nationale de

⁸ Jérôme MARIE et Éric IDELMAN., op.cit., p.1

⁹ Hubert M. G. OUEDRAOGO., op. cit., p.9

Décentralisation du Burundi (PND) a été adoptée par le conseil des ministres en date du 27 Mai 2009. Il s'agit plutôt de chercher la valeur ajoutée de créer un centre qui a une autonomie administrative et financière avec une mission principale de former et renforcer la capacité des élus et fonctionnaires des CT au lieu d'avoir une structure à cet effet au sein du ministère ayant la décentralisation dans ses attributions. C'est dans ce cadre que nous menons une étude intitulée « **Le rôle des centres de formation et de renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires territoriaux : du cas du CeFAL au Bénin à la proposition d'un modèle pour le Burundi.** »

Pour mener cette étude, deux objectifs sont poursuivis :

- (i) Analyser le modèle béninois de formation et de renforcement des capacités élus et des fonctionnaires territoriaux ;
- (ii) Proposer un modèle adapté pour le Burundi en s'inspirant du modèle béninois.

Dans un premier temps il a été question d'analyser comment le Bénin à travers le CeFAL forme les élus et agents des CT, la pertinence des modules par rapport aux compétences transférées aux CT, la particularité de sa formation par rapport à celle qu'offrent d'autres institutions de la sous-région ayant les mêmes attributions que le CeFAL afin de déceler sa valeur ajoutée. En second lieu, après avoir constaté que les résultats du premier objectif démontrent des atouts évidents de la mise en place d'une telle institution ; le second objectif est de proposer un modèle adapté pour le Burundi ; déduit de l'expérience béninoise de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT.

1.3. Hypothèses de recherche.

Pour bien mener ce travail afin d'atteindre les objectifs précédemment fixés, deux hypothèses sont posées :

Hypothèse 1 : Le contenu des formations offertes par le CeFAL et son mode de fonctionnement contribuent à l'effectivité de la décentralisation et au développement des collectivités au Bénin.

Hypothèse 2 : La mise en place d'un centre autonome de formation et de renforcement des capacités est un moyen efficace pour améliorer la performance des élus et des fonctionnaires territoriaux.

1.4. Approche méthodologique

AMBEU AKOUA V-P. estime qu'« *il ne suffit pas d'avoir une méthode pour aider à la compréhension du sujet ; encore faut-il trouver la bonne méthode* »¹⁰ pendant que KAMTO M. abonde dans le même sens et ajoute que « *la méthode éclaire les hypothèses et détermine les conclusions de toute recherche* »¹¹. Dans le présent travail, la démarche méthodologique s'est appuyée sur la revue documentaire, une analyse descriptive et une analyse comparative. La collecte des données sur le terrain a eu lieu au cours de la période des stages conventionnels suivant les exigences académiques de l'Université Senghor allant du 1^{er} mars jusqu'au 31 août 2021 au sein du CeFAL.

1.4.1. Revue documentaire

La revue documentaire constitue une des étapes fondamentales dans la réalisation d'une étude scientifique. Elle consiste à revoir les travaux apparentés au sujet qui fait objet de la recherche pour aider le chercheur à mieux comprendre le sujet en confrontant les idées y afférentes émises afin d'être mieux éclairé. A cet effet, le déroulement de l'étude a consisté premièrement à recourir à la quête documentaire sur la problématique de la formation et le renforcement des capacités des élus et agents des CT en passant par un petit historique de l'émergence de décentralisation en Afrique. A ce niveau, plusieurs techniques ont été pratiquées : le travail de collecte de données littéraires qui a été facilité par la procédée traditionnelle de documentation qui est la fouille bibliographique dans des bibliothèques dans le cadre du dernier module du 9^e semestre intitulé projet de spécialité ; un nouveau module récemment introduit dans la nouvelle maquette de l'Université Senghor. Ce module est programmé à la fin de chaque semestre et change les objectifs selon les semestres et selon l'évolution des étudiants en cours de la formation. A la fin du dernier semestre de la formation théorique (semestre 9) juste avant de partir en stage, il a été demandé à chaque étudiant de rédiger un article scientifique préférablement en lien avec son thème de mémoire afin de lui aider à mieux s'approprier du sujet dès le départ. C'est à cette époque qu'a commencé la revue de la littérature relative à la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT. Le développement du numérique a aussi facilité la collecte et la

¹⁰ Patricia Viviane AMBEU AKOU, *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Paris, Université Jean Moulin Lyon III, 2011, p.26. in Joachim Ivan GWOS, *L'encadrement juridique du contentieux de la sincérité des comptes au Cameroun*, Yaoundé, Université de Yaoundé 2,2014, p.9 disponible sur https://www.memoireonline.com/11/19/11277/m_L-encadrement-juridique-du-contentieux-de-la-sincerite-des-comptes-au-Cameroun8.html#toc17 consulté le 20/03/2021

¹¹ Maurice KAMTO, *Droit et pouvoir en Afrique : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p. 47. in Joachim Ivan GWOS, *L'encadrement juridique du contentieux de la sincérité des comptes au Cameroun*, Yaoundé, Université de Yaoundé 2,2014, p.9 disponible sur https://www.memoireonline.com/11/19/11277/m_L-encadrement-juridique-du-contentieux-de-la-sincerite-des-comptes-au-Cameroun8.html consulté le 24/03/2021

diversification des supports électroniques en rapport avec le sujet. En outre, plusieurs documents en lien avec la formation et le renforcement des capacités sur le plan national et international nous ont été remis main à main par l'Institution qui nous a accueilli en stage ; ce qui a permis de diversifier les ressources dans la réalisation de la présente étude. En tout, plus de 30 documents ont été consultés.

1.4.2. Analyse descriptive

À cette étape, le travail a été orienté vers une analyse quantitative et qualitative des données collectées au sein de la structure d'accueil dans le cadre du stage et sur l'internet. Les données recueillies via internet visaient principalement à comprendre comment les autres pays de la même région que le Bénin font la formation et le renforcement des capacités des élus et les agents de leurs collectivités ; les États membres du ReCIFAD à titre illustratif. L'analyse quantitative nous a aidé à répondre aux questions suivantes : Est-ce que les CT qui sont les destinataires ultimes de la formation envoient les candidats pour suivre la formation ? À quel taux ? Quel est le taux de réussite ? Comme nous progressons vers un monde de plus en plus équitable et sans discrimination, quel est le rapport du taux de participation entre les hommes et les femmes ? Et enfin, parmi les filières déjà disponibles, quelle est la plus sollicitée ? Concernant l'analyse qualitative, elle nous a aidé à vérifier si le contenu des modules dans les différentes filières offre les connaissances et aptitudes correspondant aux responsabilités transférées à la commune par l'autorité centrale selon la loi communale de la République du Bénin. En outre, elle nous a aussi aidé à avoir une vue globale de l'impact des apprenants dans leur vie professionnelle après la formation à travers les données d'une étude externe réalisée à cet effet et les rapports des décentes sur terrain régulièrement organisées par le CeFAL après 3 à 6 mois qu'une session de formation continue ait eu lieu ; et les fiches de suivi des apprenants en stage d'immersion.

1.4.3. Analyse comparative

Le but principal de cette démarche est d'identifier la valeur ajoutée de créer un centre administrativement et financièrement autonome comme moyen adopté par la République du Bénin pour former et renforcer les capacités des élus et agents des CT afin d'en déduire un modèle adapté pour le Burundi dans son contexte. Pour y arriver, il faut comparer les moyens en place et les réalités de ces deux cas pour voir ce qui est appliqué au Bénin et qui peut être applicable dans le contexte burundais afin d'éviter de reproduire une solution qui n'atteindrait pas les résultats souhaités. Chaque cas de ces deux contextes est singulier, avec sa propre histoire et ses réalités.

1.5. Cadre conceptuel de l'étude.

L'arc-boutant d'un travail scientifique réside dans la compréhension du sujet et la thématique qui en fait l'objet. A cet effet, il est essentiel de définir les termes clés qui font l'armature du sujet. Le but est de lever toute équivoque terminologique et de circonscrire le champ matériel de l'étude en précisant l'angle conceptuel sous lequel chaque expression, mot ou groupe de mots sont employés. D'emblée, dans le cadre de la présente étude, nous avons trouvé que le concept de renforcement des capacités est beaucoup plus abordé dans les rapports des organismes internationaux et surtout onusiens dont le volet développement fait partie de leurs attributions. Beaucoup d'ouvrages parlent de la décentralisation et évoquent la faible performance des élus et agents des collectivités comme une des difficultés majeures qu'endurent presque tous les pays africains jusqu'à nos jours sans aborder le renforcement de capacités comme un sujet proprement dit¹². Sans tarder, il importe d'élucider l'approche conceptuelle des notions qui constituent le squelette de notre étude notamment : le renforcement des capacités, la décentralisation, le développement local, les élus locaux et les agents/fonctionnaires territoriaux.

1.5.1. Concept de renforcement des capacités

En tant qu'armature principale de cette étude, nous allons ici passer en long et en large ce concept. C'est une notion abondamment abordée par les organismes internationaux dans le cadre des coopérations bilatérales ou multilatérales comme. Par contre, il est rarement évoqué dans les ouvrages des auteurs autonomes ou universitaires, comme précédemment mentionné. Ce concept mérite notre attention car l'expérience a démontré que même quand le pouvoir central est performant pour réaliser de grands chantiers de développement, l'enjeu de les adapter selon les besoins, les réalités et le contexte de chaque collectivité peut ne pas aboutir aux résultats souhaités par le fait qu'il est quasiment impossible pour le pouvoir central de maîtriser en détails les besoins de chaque collectivité¹³ ; d'où la nécessité de former et de renforcer les capacités des élus et agents des CT.

Si en français, on utilise généralement l'expression « renforcement des capacités », chez les anglophones, deux différents termes cohabitent : « capacity development » et « capacity building » et sont utilisés de manière interchangeable par les chercheurs et les praticiens du développement. Le terme le plus récent, c'est-à-dire « capacity development », désigne l'idée d'un « processus constant » qui tient compte des capacités existantes à la différence d'une approche axée uniquement sur l'édification « building » de nouvelles capacités. Par « capacités », il faut comprendre l'aptitude à exercer des fonctions, résoudre des problèmes,

¹² OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, 3^e Ed. KARTHALA, 2003 pp.55-56

¹³ *Idem*

fixer et atteindre des objectifs. Bref, c'est la façon dont une CT s'organise elle-même et l'évolution de sa volonté, de sa vision, de sa cohésion et de ses valeurs au fil du temps. Le concept de « renforcement des capacités » est apparu dans les années 1990 avec une prise de conscience croissante que les solutions économiques et techniques ne pouvaient pas à elles seules régler les problèmes de pauvreté et de développement sociale durable. Malgré son apparition récente, les gouvernements, les bailleurs de fonds et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) se sont rapidement emparés de cette notion qui constitue un nouveau levier de développement. En outre, la théorie organisationnelle, la gestion du développement, les sciences politiques et l'économie ont chacune exercé une influence sur le sens donné à ce terme. La notion de « renforcement des capacités » est par conséquent fort vaste, puisqu'elle est transversale. Elle se rapporte au développement à divers niveaux de la société, à des entités de taille et de portée différentes et aux différents stades du processus de développement. Elle permet d'établir des liens entre des approches auparavant isolées, telles que le développement organisationnel, le développement communautaire, le développement rural intégré et le développement durable, pour les englober en une seule appellation générique¹⁴. C'est pourquoi, comme nous allons le voir, il existe une multitude de définitions et d'approches de ce concept.

Le renforcement des capacités que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) appelle développement des capacités¹⁵, c'est le moteur du développement humain. Le renforcement des capacités part du principe que les gens sont à mesure de réaliser eux-mêmes leur plein potentiel lorsque les moyens de développement sont durables : élaborés localement, à long terme, et générés et gérés collectivement par ceux qui doivent en bénéficier.

Le concept de renforcement des capacités n'est pas compris de la même manière par tous. Pour certains, le renforcement des capacités s'apparente à toute initiative visant à enseigner à quelqu'un à faire quelque chose, ou à le faire mieux. Pour d'autres, il peut s'agir de créer de nouvelles institutions ou de renforcer des institutions existantes. Certains voient dans le renforcement des capacités une priorité à l'éducation et à la formation, alors que d'autres ont une vision globale dans laquelle il s'agit d'améliorer les droits et l'accès aux libertés individuels.

Pour le PNUD, le renforcement des capacités est un processus par lequel des personnes, des organisations et des sociétés obtiennent, renforcent et entretiennent les capacités de définir et de réaliser leurs propres objectifs de développement dans le temps. Autrement dit, si les

¹⁴ Tchabagnan AYEVA - *Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales* - CRDT de l'Université de Québec à Rimouski, 2003, p.12.

¹⁵ PNUD, *Développement des capacités : Guide de PNUD*, New York, 2009 p.3

capacités sont les moyens de planifier en vue d'obtenir des résultats, alors le renforcement des capacités désigne la façon d'accéder à ces moyens¹⁶.

L'entité des Nations unies pour l'Égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ONU Femmes en sigle quant à elle trouve que les capacités d'un groupe ou d'une organisation sont renforcées lorsque leurs membres acquièrent de solides connaissances sur des concepts clés, leur permettant d'élaborer et de mettre en pratique des mesures efficaces au fil des années. Le renforcement des capacités peut se réaliser par : (i) le renforcement des politiques et des protocoles; (ii) le renforcement et la formation de partenariats; (iii) l'accès accru aux connaissances et aux ressources; (iv) l'amélioration du milieu porteur et des infrastructures; (v) la concertation avec des personnes et des groupes à tous les niveaux par le biais de séminaires, de stages de formation, de groupes de réflexion, d'encadrement, de mentorat, de partage continu des connaissances et de débats¹⁷, etc.

Pour le Centre Canadien d'Études et de Coopération Internationale (CECI), le renforcement des capacités concerne l'amélioration des connaissances, habiletés et attitudes des personnes ainsi que l'amélioration des mécanismes, outils et procédures des structures et organisations. Les résultats attendus du renforcement des capacités sont liés à l'amélioration des compétences des personnes (mise en pratique des connaissances) et à l'efficacité des structures et organisations, se traduisant par des changements durables dans les pratiques. Le renforcement des capacités en gouvernance locale se situe dans un environnement national qui fournit un cadre en termes de politiques et lois relatives à la décentralisation et à la prise en compte du genre¹⁸.

Et pour l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) pour ne citer que cela, les capacités renvoient à l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès. En outre, le renforcement des capacités a trait aux processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans. Après mûre considération, l'expression « renforcement des capacités » est utilisée de préférence à l'expression classique de « mise en place de capacités »¹⁹.

En analysant les 4 définitions provenant du PNUD, ONU Femmes, CECI et l'OCDE ; on trouve qu'il y a des concepts qui reviennent ou qui sont reproduits en d'autres mots mais au fond l'esprit reste le même :

- Réaliser leurs propres objectifs ; planifier en vue d'obtenir les résultats ; fournir des solides connaissances sur des concepts clés ; amélioration des connaissances ; gérer

¹⁶ *Idem*

¹⁷ ONU FEMME, *Villes Sûres*, New York, 2010 p.26

¹⁸ CECI, *Le renforcement des capacités moteur de la gouvernance locale ; l'expérience du programme d'appui à la gouvernance locale en milieu rural au Rwanda PAGOR*, Kigali, 2012 p.14

¹⁹ OCDE, *Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ?*, Revue de l'OCDE sur le développement, p.271

ensemble les affaires avec succès ; changements durables dans les pratiques au fil du temps ; ...

Dans le contexte de la présente étude et en combinant les 4 définitions, on déduit que le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT est un processus qui consiste à développer les compétences des élus et fonctionnaires des CT par des connaissances nécessaires mais non disponibles sur des concepts spécifiques afin de leur permettre d'élaborer et de réaliser leurs propres objectifs de développement avec succès dans le but d'aboutir aux changements durables dans les pratiques au fil du temps.

1.5.2. Le renforcement des capacités implique le développement.

Selon le PNUD, le renforcement des capacités consiste à apporter des transformations qui autonomisent les individus, les dirigeants, les organisations et les sociétés. Si une initiative n'entraîne pas un changement qui est généré, guidé et entretenu par ceux qui sont supposés en bénéficier, alors on ne peut pas dire qu'elle a amélioré les capacités, même si elle visait à réaliser un objectif de développement valable²⁰. Le tableau suivant montre clairement la différence entre l'approche classique de développement et la nouvelle approche axée sur le renforcement des capacités et son impact sur le développement

²⁰ PNUD., op.cit., p.4

Tableau 1 : Comparaison entre l'approche classique du développement humain et la nouvelle approche axée sur le renforcement des capacités (PNUD)

Démarche classique de développement humain	Passage à une approche du développement humain axée sur le développement des capacités	Quelle différence cela fait-il ?
Formation à l'emploi des dernières technologies disponibles sur le marché	Formation, en tant que partie intégrante d'un programme complet destiné à répondre aux problèmes de capacités, à l'emploi des technologies immédiatement disponibles et les mieux adaptées aux objectifs de l'organisation, dans le cadre d'un plan de développement personnel ; avec des incitations intégrées permettant d'appliquer les nouvelles compétences ; responsabiliser/autonomiser les apprenants afin qu'ils puissent former d'autres personnes à l'utilisation de ces technologies ; articuler clairement les avantages en terme de développement professionnel et le lien entre performances personnelles et performances de l'équipe, ainsi que l'efficacité et la capacité globales de l'organisation à remplir sa mission	Pas d'interventions ponctuelles isolées ; de nouvelles aptitudes et compétences développées qui répondent à des besoins spécifiques (individuels et organisationnels), incitations à appliquer les compétences nouvellement acquises pour améliorer ses performances au travail ; stratégies d'apprentissage pour répondre aux futurs besoins de formation ; développement professionnel reconnu comme une condition nécessaire à l'amélioration des performances de l'organisation
Un expert étranger engagé pour travailler dans un ministère pour réaliser les fonctions requises (combler un vide)	Un expert étranger qui encadre le personnel local du ministère pendant une période de temps limitée. Les programmes de jumelage institutionnel, d'encadrement et de tutorat font partie intégrante de la fonction publique	Transfert des connaissances et de l'expertise, indépendance vis à vis de l'expertise extérieure à long terme, développement professionnel
Une équipe de projet détachée par un donateur international est accueillie dans un organisme local, mais utilise les mécanismes du donateur et rend des comptes à ce dernier	Une équipe de projet financée par un donateur international (avec des contrats locaux établis par l'organisme local), au sein d'un ministère et utilisant les mécanismes locaux pour mettre en œuvre le projet, avec une stratégie claire visant à renforcer les capacités du système national et, dans l'idéal, se rapprocher de l'intégration complète au sein du système du ministère (inclusion dans le budget, création de postes, inclusion dans les effectifs, etc.).	Pas de système parallèle distinct mais intégration au système existant, ce qui permet de renforcer les capacités du système national/local à gérer des tâches similaires (projet) à l'avenir dans le cadre de la mission et du travail quotidien
Un organisme donateur qui offre/ fournit des biens et services au marché international pour le compte d'un ministère	Soutien à la création d'un processus de passation de marchés transparent, responsable et adapté aux besoins nationaux, et qui utilise les systèmes nationaux	Élaboration d'un système de passation de marchés national efficace et conforme aux normes internationales

1.5.3. Historique de l'évolution de l'approche de renforcement des capacités selon le PNUD.

L'ancien modèle de renforcement des capacités était fondé sur l'hypothèse erronée affirmant qu'il est simplement possible de passer outre les capacités existantes dans les pays en développement et de les remplacer par des connaissances et systèmes produits ailleurs, c'est-à-dire une forme de développement axé sur le remplacement plutôt que sur le développement. Après avoir constaté que la majorité des initiatives amorcées par les bailleurs se terminent sans atteindre les résultats probants, ceux-ci ont dû changer la stratégie et voici le récapitulatif de son évolution dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Historique de l'évaluation de l'approche de renforcement des capacités (PNUD)

	HYPOTHÈSE	PRATIQUE	RÉSULTAT
INITIALEMENT	Les pays en développement ont besoin d'argent	Aide au développement : Les pays développés prêtent ou donnent de l'argent aux pays en développement	<ul style="list-style-type: none"> • L'accent est davantage mis sur les investissements et l'établissement de rapports que sur les résultats ; • Endettement croissant ; • Dépendance par rapport à l'aide étrangère ; • Les projets s'arrêtent quand il n'y a plus de fonds
PUIS	Les pays en développement doivent simplement suivre le modèle des pays développés.	Assistance technique : Des experts étrangers arrivent dans le pays pour diriger leurs propres projets, dont ils s'attendent des résultats similaires à ceux obtenus dans les pays développés	<ul style="list-style-type: none"> • Des projets sont lancés, mais sont déconnectés des priorités ou objectifs locaux • On part du principe que peu (voire pas) de ressources sont disponibles localement • Dépendance par rapport aux experts étrangers • L'expertise n'est pas toujours transférée des étrangers à la population locale • Le modèle piloté de l'extérieur risque d'ignorer les réalités locales • L'idée d'« assistance » souligne une relation inéquitable entre pays développés et en développement
ENSUITE	Les pays en développement doivent établir des partenariats avec les pays développés	Coopération technique : L'accent est davantage mis sur la formation, le transfert de connaissances, en se basant sur les politiques et priorités nationales	<ul style="list-style-type: none"> • L'expertise locale est renforcée ; • Les projets sont plus conformes aux priorités et objectifs locaux ; • Les projets étant pilotés par des instances extérieures, occasions manquées de développer les institutions locales et de renforcer les capacités locales ; • Coûteux.
ACTUELLEMENT	Les pays en développement doivent s'approprier, concevoir, diriger, mettre en œuvre et soutenir le processus eux-mêmes	Développement des capacités : L'accent est mis sur l'autonomisation et le renforcement des capacités endogènes	<ul style="list-style-type: none"> • Tire pleinement parti des ressources locales (personnes, compétences, technologies, institutions et s'appuie sur ces ressources) ; • Favorise un changement durable ; • Adopte une approche inclusive dans la lutte contre les problèmes d'inégalité de pouvoir dans les relations entre riches et pauvres, majoritaires et marginalisés (pays, groupes et individus) ; • Met l'accent sur des transformations profondes et durables par des réformes politiques et institutionnelles ; • Favorise les solutions les plus adaptées au contexte plutôt que les « meilleures pratiques », car il n'y a pas de solution universelle.

1.5.4. Définition des concepts secondaires de l'étude.

• **Décentralisation** : De manière générale, le terme de décentralisation fait référence aux processus politiques, administratifs et juridiques de réforme des institutions d'un pays qui engagent des transferts de pouvoirs d'un niveau central à un niveau local, de l'État à des collectivités territoriales. Celles-ci disposent d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget. Leurs dirigeants sont élus par les citoyens. Les collectivités territoriales agissent généralement sous le contrôle, plus ou moins rapproché, d'un représentant de l'État (l'autorité de tutelle). Ce représentant n'est pas un supérieur hiérarchique, il vérifie simplement si les actes des collectivités sont légaux²¹.

Spécifiquement, la décentralisation est dite « territoriale » lorsque le transfert est opéré au bénéfice des collectivités locales ; elle est dite « technique » (ou encore « par service ») lorsque le transfert est opéré au profit de personnes administratives spécialisées (le plus souvent un établissement public) chargées de gérer un secteur particulier de la vie économique et sociale (universités, hôpitaux...)²². En outre, la décentralisation territoriale suppose, pour avoir un minimum de consistance, la réunion de plusieurs éléments²³ :

- que soient reconnus aux collectivités locales des intérêts propres moins larges que ceux dont l'État a la charge (ce que traduit la notion d'*affaires locales*) ;
- que les organes de ces collectivités, lesquelles disposent de tous les attributs de la personnalité morale (patrimoine distinct de celui de l'État, budget autonome, etc.), ne soient pas soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales et jouissent d'une *indépendance personnelle* à l'égard de ces dernières (ce qui se manifeste notamment par le fait que ces organes ne sont pas nommés par l'État mais élus par les citoyens) ;
- que le champ dans lequel la collectivité exerce un pouvoir d'auto administration ait un périmètre suffisamment large (ce que favorise la *clause générale de compétence* reconnue aux collectivités locales, grâce à laquelle celles-ci peuvent agir dans les domaines de leur choix dès lors que la loi n'a pas attribué cette compétence à une autre collectivité et qu'elles peuvent justifier d'un intérêt public local) ;
- que les autorités décentralisées disposent de moyens (humains, techniques, financiers...) permettant de mettre en œuvre comme elles le souhaitent les pouvoirs qui leur sont reconnus (ce qui implique des *mécanismes de compensation* en cas de transfert de compétences ainsi que, plus largement, des *moyens propres de financement*).

²¹ IRAM, *La décentralisation en Afrique : définitions, objectifs, expériences*, Paris, 2006 p.21

²² Michel BORGETTO - *La décentralisation du « social » : de quoi parle-t-on ?* - *Information sociale*, 2010, n° 162, p.6

²³ *ibid.*, pp.6-7

- **Développement local** : C'est une dynamique économique et sociale, concertée et impulsée par des acteurs individuels et collectifs — collectivités locales, acteurs économiques, organisations de la société civile, services de proximité et administrations déconcentrées de l'État, etc. — sur un territoire donné. Les populations aspirent à être dorénavant actives et responsables de leur propre développement. Les interventions d'appui au développement local se fondent ainsi sur la gestion concertée d'un territoire par ses habitants, en intégrant plus en amont leurs besoins et attentes spécifiques et en valorisant leurs projets et leurs initiatives²⁴.
- **Elu local** : Toute personne élue au titre d'une collectivité locale faisant partie ou non de l'exécutif de la commune, de l'arrondissement, du quartier de ville ou du village²⁵.
- **Fonctionnaire territorial** : Selon l'article 6 du statut général de la fonction publique au Bénin, un fonctionnaire territorial est employé de l'État qui exerce son emploi au sein d'une CT décentralisée²⁶.

1.5.5. Système intégré de renforcement des capacités.

Plusieurs décennies d'expérimentation de renforcement des capacités effectuée par le PNUD ont confirmé la valeur de l'appropriation et des capacités au niveau local²⁷. S'il est essentiel de disposer de ressources financières, celles-ci ne peuvent pas à elles seules répondre aux besoins du développement humain. La coopération technique est appropriée dans certains cas pour répondre à des besoins à court terme, mais en général ce type d'aide tend à être pilotée par le donateur, à être coûteuse, et à reposer de façon injustifiée sur une expertise étrangère, tout en déformant les priorités locales. Des capacités solides, générées et maintenues au niveau local, sont essentielles à la réussite de toute initiative de développement. En leur absence, l'intégrité des résultats en matière de développement peut être compromise et les avancées obtenues peuvent rester superficielles et illusives, coupées des capacités déjà existantes et vulnérables aux enjeux de plus en plus graves et complexes auxquels le monde est confronté aujourd'hui. Le PNUD identifie trois niveaux auxquels les capacités sont développées et entretenues : dans un environnement propice, dans les organisations et chez les individus. Ces trois niveaux s'influencent mutuellement de façon fluide, la force de chaque déterminant dépend de la force des autres²⁸ :

- **L'environnement propice** : C'est le système social, au sens large, dans lequel interviennent les personnes et les organisations. Il comprend toutes les règles, les lois, les politiques, les

²⁴ <https://www.iram-fr.org/developpement-local-et-decentralisation.html> consulté le 13 juin 20121

²⁵ REPUBLIQUE DU BENIN, *Code d'éthique et de déontologie des élus communaux et municipaux* disponible sur <https://reformes-ugr.finances.bj/uploads/documents/89fe68a07fc711a8a2125049a48c51de.pdf> consulté le 31 mars 2021.

²⁶ REPUBLIQUE DU BENIN, *Statut général de la fonction publique*, Cotonou, 2018, p.6

²⁷ PNUD., op. cit., p.7

²⁸ PNUD., op. cit., p.9

relations de pouvoir et les normes sociales qui régissent l'engagement citoyen. C'est l'environnement propice qui définit la portée d'ensemble du développement des capacités.

- **Le niveau organisationnel** : Il renvoie à la structure, aux politiques et procédures internes qui déterminent l'efficacité d'une organisation. C'est à ce niveau que les avantages de l'environnement propice sont mis en œuvre et qu'un ensemble de personnes se réunit. Plus ces éléments sont dotés de ressources et sont en adéquation, plus les possibilités d'accroître les capacités sont importantes.

- **Le niveau individuel** : Il désigne les compétences, l'expérience et les connaissances qui permettent à chacun d'être efficace. Certaines sont acquises de façon formelle, par l'instruction et la formation, tandis que d'autres viennent de façon informelle, par la pratique et l'observation. L'accès aux ressources et aux expériences susceptibles de développer les capacités individuelles est largement déterminé par les facteurs organisationnels et environnementaux décrits plus haut, qui sont à leur tour influencés par le degré de développement des capacités de chacun.

I.6. Pourquoi la nécessité du renforcement des capacités ?

Le concept de renforcement des capacités est un sujet sensible partout dans le monde, et pas seulement dans les pays en développement. Dans certains pays très industrialisés, des investissements importants de financements publics supplémentaires peuvent être consacrés à des services sans générer d'améliorations notables des capacités. Ces dernières années, un quart environ de l'aide des donateurs, soit plus de 15 milliards de dollars par an, est allé à la « coopération technique » qui est censée viser essentiellement le renforcement des capacités. Malgré l'ampleur des ressources mises en œuvre, les résultats des évaluations confirment que le renforcement durable des capacités demeure l'un des défis les plus difficiles à relever pour la communauté internationale du développement²⁹. En Afrique, le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a recensé les contraintes en matière de capacités comme un obstacle majeur à un développement durable³⁰. D'où le renforcement de capacités en général et plus particulièrement le renforcement de capacités au niveau local demeure un passage obligé pour bâtir un développement soutenu et durable. Connaissant déjà que le renforcement des capacités a trait aux processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans ; après mûre considération, l'expression « renforcement des capacités » a préférablement remplacé l'expression classique de « mise en place de capacités », laquelle laisse supposer un processus démarrant de zéro et donnant lieu à l'instauration progressive d'une nouvelle structure à partir d'un schéma préconçu. L'expérience donne à penser que les capacités ne sauraient être améliorées avec succès de cette manière. En outre, l'un des

²⁹ OCDE., op. cit., p.2

³⁰ *Idem.*

enseignements les plus importants de l'expérience est qu'il n'existe ni de solutions miracles ni de formules simples, applicables dans toutes les situations ; le consensus international grandissant sur l'importance que revêt le renforcement des capacités converge sur trois observations étroitement liées³¹ :

1. Toute initiative de renforcement des capacités doit partir des compétences locales : Que l'initiative soit d'ampleur nationale, régionale ou communautaire, il a été constaté que sa réussite repose sur l'évaluation des compétences locales déjà disponibles, les renforcer et les compléter par les compétences indisponibles nécessaires pour le bon aboutissement de l'initiative. L'ancien modèle dit « partir de zéro » ou de « remplacement » n'a pas pu donner les résultats attendus.

2. Les subventions, les assistances financières et techniques ne suffisent pas à elles seules : Comme on l'a précédemment vu dans la Revue de l'OCDE pour le développement, plusieurs milliards ont été injectés dans des coopérations techniques dans le cadre des aides au développement, malheureusement, les résultats de ces multiples investissements ont été de loin à être en harmonie avec les attentes fixées au départ.

3. Le renforcement des capacités reste une dimension indispensable : La notion du renforcement de capacités reste indispensable simplement par le fait qu'elle conduit à l'appropriation locale. Si on observe à gauche et à droite dans notre environnement que les biens publics sont souvent endommagés sans soucis ou mal gérés par les usagers, dans la plupart des cas, c'est parce que ces derniers ne sont pas souvent associés dans la mise en place ces derniers. Si les communautés locales sont assistées pour mettre en place elles-mêmes leurs patrimoines, ceci pourrait accroître le niveau de responsabilité de chaque membre à l'utilisation responsable, optimale et efficiente de la chose publique. En outre, l'être humain demeurant naturellement insatisfait, il est important de l'équiper de manière à ce qu'il soit lui-même auteur de son développement selon ses priorités et ses réalités. C'est la même réalité sur le plan communautaire, voire même national, car les communautés et les pays sont constitués par des êtres humains d'où *on ne développe pas, on se développe* ; ce qui conduit à la confirmation de la parole de sagesse de Confucius : « *Quand un homme a faim, mieux vaut lui apprendre à pêcher que de lui donner un poisson*³². »

³¹ *Ibid.* p.3

³² <https://citation-celebre.leparisien.fr/auteur/confucius> consulté le 07/04/2021

II. Analyse de la contribution du Centre de Formation pour l'administration Locale (CeFAL) à l'accompagnement des CT au Bénin.

II.1 États des lieux de la formation et de renforcement des capacités dans le contexte régional.

Avant l'observation des réalisations en matière d'accompagnement des CT au niveau local, faisons un petit regard croisé dans le contexte régional. D'un côté, au niveau de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le cadre juridique est marqué par l'Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement créant le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT), organe consultatif de l'UEMOA. Par cet acte, l'UEMOA donne un signal politique clair pour une meilleure implication des collectivités territoriales dans le processus d'intégration pour relever les défis de la mondialisation, promouvoir un système de gouvernance multiniveaux et prendre en compte les préoccupations des populations dans les politiques et programmes communautaires de développement. Ses missions se résument en 4 points majeurs³³ :

- assurer la participation des CT à la réalisation des objectifs de l'Union;
- consolider l'effort d'intégration entrepris par les États membres de l'Union par des actions menées au niveau des CT afin que l'idéal d'intégration soit partagé par les peuples de l'espace UEMOA;
- accompagner la Commission de l'UEMOA dans la conception et la mise en œuvre de projets intégrateurs et structurants au bénéfice des collectivités territoriales de l'Union;
- contribuer au renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale à travers des actions partagées entre l'Union, les États membres, et les autorités locales.

Le CCT émet des avis, à son initiative ou par saisine des Associations de Pouvoirs Locaux (APL), des États membres, du Conseil des Ministres, de la Commission ou du Parlement de l'Union. La feuille de route de cet organe définit 8 programmes intégrateurs visant à promouvoir une approche territoriale du développement dont un programme de renforcement des capacités avec l'appui des PTF. En outre, dans sa déclaration du 29 novembre 2017, le CCT-UEMOA a réaffirmé sa disposition à contribuer au renforcement des capacités matérielles, techniques et financières des acteurs des CT et de leurs structures faitières. Signalons que l'UEMOA comprend 8 États membres à savoir : Bénin, Burkina Fasso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. De l'autre côté, le Réseau des Centres et des Institutions Publics de Formation des Acteurs de l'Afrique de l'Ouest (ReCIFAD) qui comprend 7 États membres a été

³³ <http://www.uemoa.int/fr/organes-uemoa/le-conseil-des-collectivites-territoriales> consultée le 08/04/2021

créé en juin 2018 pour faciliter l'échange d'expériences dans le domaine de la formation et le renforcement des capacités des élus et agents des CT entre les pays membres.

II.2. Contexte de la mise en place du CeFAL

Plusieurs études ont été menées pour déterminer les obstacles qui empêchent les CT d'attendre la croissance économique souhaitée au Bénin. La première a été menée par la Coopération Technique Belge (CTB) et les résultats de l'étude ont montré que la performance des ressources humaines constitue une difficulté réelle dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Bénin tant au niveau des communes, qu'au niveau des services déconcentrés. En effet, le personnel communal est celui des anciennes sous-préfectures. Vieillissant et peu qualifié, il est peu adapté aux missions des CT. En attendant la création de la fonction publique territoriale, les communes ne peuvent pas recruter le personnel qu'elles souhaitent du fait que leurs charges structurelles sont déjà trop importantes. Des sessions de formation ont été organisées pour pallier les insuffisances de la performance des fonctionnaires des collectivités en place. Les sessions « Learning by doing » à travers les projets et programmes permettant de renforcer les compétences ont eu lieu. Cependant, les interventions de formation étaient mal coordonnées entre elles, ce qui nuisait à leur efficacité³⁴.

La seconde étude a été effectuée par la GIZ dans le cadre de la coopération allemande dans 6 pays de l'Afrique de l'Ouest à savoir : Bénin, Burkina Faso, Mauritanie, Mali, Niger et Sénégal. L'issue de l'étude a montré que dans l'ensemble des pays ayant fait objet de l'étude, le transfert des compétences repose sur un certain nombre de principes. Il s'agit d'une part, la capacité managériale effective des CT qui est fonction de l'accroissement progressif des moyens et des compétences. D'autre part, on doit tenir compte du principe de subsidiarité. Ceci veut dire qu'il faut identifier le lieu qui est le plus pertinent pour les prestations de proximité. Le troisième aspect est celui de l'accessibilité des services pour le public. En fonction de ces trois critères, on peut déterminer le niveau administratif sur lequel un service public doit être rendu. Devant cette situation se pose la question de la fourniture des services publics de qualité par les collectivités territoriales elles-mêmes. Il est à constater que le niveau de formation et de compréhension de leurs missions est assez varié. Les élus sont souvent analphabètes et certains agents n'ont pas un profil approprié pour les postes et fonctions qu'ils occupent³⁵.

Enfin et pour ne citer que cela, la 3^e édition de l'observatoire de la décentralisation dans son étude sur l'état de la décentralisation en Afrique montre que, dans tous les pays africains, la prise en charge des compétences transférées ou reconnues aux collectivités locales et

³⁴ CTB, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, Cotonou, Avril 2006 p.9

³⁵ GIZ, *Renforcement des Capacités des Acteurs de Décentralisation en Afrique de l'Ouest ; Capitalisation des outils et bonnes pratiques*, Bonn, 2013 p.6-7

l'efficacité de celles-ci pour le développement local et la lutte contre la pauvreté sont rendues difficiles par le manque du personnel qualifié dans les administrations locales. Les difficultés les plus compliquées en ressources humaines s'observent dans les zones rurales car, outre que les conditions de travail n'y sont pas attrayantes, les communes rurales ne disposent pas des moyens de se payer des agents au niveau de l'exigence des fonctions qui les attendent. Dans tous les cas, même là où ils existent, les personnels des collectivités locales ont rarement le niveau de formation correspondant aux besoins et attentes de leurs postes³⁶.

Pour faire face à ce défi, le gouvernement béninois a pris plusieurs initiatives pour accompagner les CT afin de les rendre dynamiques et efficaces. On citerait notamment une succession des lois adoptées à cet effet, la Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation (PONADEC)³⁷, le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE) et plusieurs partenariats bilatéraux et multilatéraux allant dans ce sens. Ceci a été ainsi fait car le gouvernement béninois considère une commune comme une CT dotée de la personnalité juridique et une autonomie financière. Elle constitue un cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. En outre elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales³⁸. La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que CT décentralisée. Elle exerce en outre sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. De plus, elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de la vie³⁹.

Conscients de l'ampleur des compétences transférées à la commune dans le cadre de la décentralisation et les exigences à cet effet pour pleinement assumer les responsabilités y afférentes, plusieurs départements ministériels ont mis en place des écoles de formation dont la cible comprend le personnel des CT. Il s'agit entre autres du Centre de Formation Professionnelle de l'administration Centrale des Finances (CFPACF) du Ministère de l'Economie et des Finances ; le Centre de Formation Professionnelle du Trésor (CFPT) du Ministère de l'Economie et des Finances ; le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (CFPI) du Ministère de l'Economie et des Finances ; le Centre de Formation des Métiers de l'Eau (CFME) du Ministère de l'Eau et des Mines ; le Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises (CPPE) du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales.

³⁶ OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION., op.cit., p.55-56

³⁷ REPUBLIQUE DU BENIN, *Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation*, Cotonou, 2008

³⁸ REPUBLIQUE DU BENIN : *Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin* in *Recueil de lois Sur la Décentralisation*, Cotonou, 2009, p.29

³⁹ *Ibid.*, p.47

A côté de ces derniers, le gouvernement béninois a décidé de créer une école d'application dénommée Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL), qui est exclusivement chargée d'appuyer les collectivités en matière de formation et de renforcement des capacités de leurs ressources humaines : les élus, les agents nouvellement recrutés dans le cadre des formations initiales d'immersion et les formations diplômantes pour les agents qui étaient déjà en fonction afin d'accroître leurs performances.

II.3. Description de l'Institution

Le CeFAL a été mis en place par le décret n° 2011.886 du 30 décembre 2011. C'est un établissement public à caractère scientifique régi par les dispositions de la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique⁴⁰. Le Centre de Formation pour l'Administration Locale en République du Bénin est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du Ministère ayant la décentralisation dans ses attributions. C'est une école d'application chargée de⁴¹ :

- assurer la formation professionnelle initiale et continue des agents des catégories B et C des collectivités territoriales ;
- coordonner toutes les actions de formation continue initiées et exécutées au profit des agents territoriaux par les autres organismes de formation et d'en assurer le contrôle de qualité ;
- organiser pour les élus locaux des séminaires d'information et de formation.

Sa mission est de « *Contribuer à l'amélioration constante de la performance de l'administration locale par le renforcement des capacités des acteurs communaux* » et sa vision est définie comme suit : « *Devenir un centre de référence pour la promotion de la bonne gouvernance dans le secteur de la décentralisation par le renforcement des capacités des acteurs avec une vocation régionale.* »⁴²

C'est une Institution à régime d'internat comme le stipule l'article 42 du décret de sa création. L'article 3 précise que les formations du CeFAL sont adressées aux agents des catégories B et C des CT. Selon le statut général de la fonction publique au Bénin, les agents de catégorie B sont des agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application à un haut niveau tandis que la catégorie C est composée par des agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécutions spécialisées⁴³.

La mission du CeFAL s'exécute dans le cadre de la gouvernance institutionnelle assurée, conformément aux dispositions de l'article 6 de son décret de création, par un conseil

⁴⁰ REPUBLIQUE DU BENIN., op.cit., p.2

⁴¹ *Idem*

⁴² CeFAL, *Plan stratégique 2017-2031*, Abomey Calavi, 2017 p.12

⁴³ REPUBLIQUE DU BENIN., op.cit., p.5

d'administration (CA), une direction, un comité de direction (CODIR) et un conseil pédagogique (CP). Renforcée par l'instauration effective des différents départements et services qui le font tourner, le centre est doté d'un riche arsenal juridique pour son fonctionnement. Le centre offre la formation aux élus et fonctionnaires territoriaux qui viennent de toutes les soixante-dix-sept (77) communes qui composent la République du Bénin.

Conformément à l'article 8 du décret qui a créé le CeFAL, le CA, organe suprême de l'institution, était composé de 13 membres lors de sa création mais maintenant, les membres du CA sont réduits à 7 et inclut⁴⁴ :

- le représentant de la Présidence de la République ;
- le représentant du Ministère Chargé de la Décentralisation qui assure sa présidence ;
- le représentant du Ministère de l'Economie et des finances ;
- le représentant du Ministère Chargé de la Fonction Publique ;
- le représentant du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ;
- le représentant du Ministère Chargé de l'Enseignement Technique et Professionnelle ;
- le représentant de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

S'agissant des ressources financières, elles proviennent de plusieurs horizons notamment : des dotations financières de l'Etat, des CT décentralisées et des PTF, de la contribution du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), des subventions des institutions de formation, des organismes nationaux et internationaux, des dons et legs, des prestations du Centre et des emprunts. L'organigramme détaillé montrant la hiérarchie et les différents services du CeFAL est attaché en annexes.

II.4. Régime et Organisation des formations offertes par le CeFAL

II.4.1. Régime de formation

Selon l'arrêté interministériel n° 120/MDGLAA/MTFP/MESFTPRJ/MESRS/MRAI/DC/CeFAL ; le CeFAL est une école d'application et de perfectionnement du personnel des administrations locales, des élus municipaux, communaux et locaux et des agents des services déconcentrés de l'État avec des missions déjà mentionnées en haut.

⁴⁴ REPUBLIQUE DU BENIN, *Décret N°2020 - 411 du 26 Août 2020 portant nomination des membres du Conseil d'administration du Centre de Formation pour l'Administration Locale*, Cotonou, 2020. p. 2

La formation professionnelle initiale est obligatoire et est organisée au profit des agents des CT nouvellement recrutés. Elle permet aux apprenants d'acquérir les connaissances, les savoir-faire et les savoir être nécessaires à l'exercice de leurs activités professionnelles. Elle dure 6 mois et est sanctionnée par une attestation de fin de formation.

La formation diplômante est organisée pour les agents des CT des catégories B et C justifiant une expérience de 5 ans au minimum à compter de la date de prise de service. La formation diplômante dure 2 ans et est sanctionnée par un diplôme de fin de formation. Elle se déroule sur la base du principe de l'alternance des périodes d'activités pédagogiques et des stages.

La formation continue se déroule soit sur catalogue soit sur demande. Elle vise le renforcement des capacités professionnelles des agents des CT, des élus locaux et du personnel des services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, elle a pour but l'appropriation en commun des évolutions et nouveautés de la gestion publique et du développement local. La formation continue est de courte durée et n'excède pas 3 mois et elle aussi est sanctionnée par une attestation.

II.4.2. Organisation des formations.

La formation diplômante est organisée en deux cycles dénommés Cycle B et C. Le Cycle C est prévu pour former les agents de la catégorie C en services dans les administrations communales. La durée de la formation du Cycle C est de 2 ans repartis en 4 semestres dont 6 mois de stages pratiques repartis sur l'ensemble de la durée de formation.

La formation du Cycle B est prévue pour former des agents de la catégorie B en service dans les administrations communales. La durée de la formation du Cycle B est de 2 ans repartis en 4 semestres dont 6 mois de stages pratiques repartis sur l'ensemble de la durée de la formation. Elle est organisée en 5 filières :

- Aménagement et Gestion de l'Environnement (AGE).
- Administration Générale et Territoriale (AGT).
- Planification et Gestion du Développement Local (PDL).
- Finances et Fiscalité Locale (FFL).
- Gestion et Maîtrise d'Ouvrage Communal (MOC).

La formation diplômante est sanctionnée par un diplôme professionnel délivré par le CeFAL après la soutenance d'un rapport de stage et l'obtention d'une moyenne générale minimale de 12/20. L'apprenant qui n'a pas obtenu la moyenne susmentionnée est soumis à un examen de rattrapage.

La formation continue appelée aussi formation de perfectionnement est dispensée aux élus locaux et aux agents des administrations communales et déconcentrées de l'État toutes catégories confondues. Elle s'adresse prioritairement aux différents acteurs locaux de la décentralisation suivants : les maires, les chefs d'arrondissement, les conseillers communaux,

les chefs de village et les conseillers de village. Elle vise à les doter d'aptitudes nécessaires à l'exercice de leur fonction. La formation est organisée en sessions d'une semaine suivant une programmation annuelle du centre et porte sur les thématiques suivantes : les lois de la décentralisation, les rôles et responsabilités des acteurs locaux de la décentralisation, le régime financier des collectivités locales ; le développement local, le management des services publics locaux, le leadership des autorités locales, la communication locale, la police administrative, la gestion durable de l'environnement et la maîtrise d'ouvrage public communal.

En outre, la formation continue des agents communaux et des services déconcentrés a le but d'assurer leur adaptation aux évolutions des métiers et favoriser le développement local. Les enseignements ainsi que les ateliers de formation comprennent :

- le rappel des principes de base afférents à la question objet de formation avec indication des références requises à l'effet de permettre aux apprenants de compléter ou approfondir leur formation en la matière ;
- la réalisation de cas pratiques sélectionnés, dans la mesure du possible, à partir de cas réels touchant aux domaines d'activités de l'administration communale ;
- l'animation de séances de simulation, le cas échéant, touchant à l'objet du cours.

Les différentes formations sont assurées par des cadres praticiens du secteur public ou privé, sélectionnés parmi les formateurs agréés du CeFAL. Les enseignements sont assurés en langue française

II.4.3. Conditions d'accès à la formation

La formation diplômante est ouverte aux agents retenus dans le plan pluriannuel de formation de leurs CT et justifiant au moins 5 ans d'ancienneté.

Pour le Cycle C, le candidat doit remplir au minimum les critères suivants :

- être agent de la fonction publique territoriale titulaire du Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC) ou de tout autre diplôme jugé équivalent ;
- être agent contractuel d'une CT admis à un emploi équivalent et bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée ;
- être agent (fonctionnaire et contractuel) de catégorie C qui n'a pas encore bénéficié d'une formation initiale.

Pour le Cycle B, le candidat souhaitant bénéficier la formation diplômante au CeFAL doit :

- être agent de la fonction publique territoriale titulaire du baccalauréat ou de tout autre diplôme jugé équivalent ;
- être agent de la CT titulaire du diplôme du Cycle C du CeFAL et justifiant d'une ancienneté de 5 ans de service effectif à compter de l'année de l'obtention du diplôme du Cycle C ;

- être agent (fonctionnaire et contractuel) de catégorie B qui n'a pas encore bénéficié d'une formation initiale.

Les différents candidats sont soumis à un concours d'entrée au CeFAL. Les candidats sont admis selon les places disponibles pour une année académique concernée. Les candidats étrangers peuvent être aussi formés au CeFAL sur base d'un accord entre le centre et leur administration d'origine.

A la fin de la formation diplômante, les apprenants sont soumis à la présentation d'un rapport de fin de cycle soutenu devant un jury composé d'enseignants du Centre. Il est délivré à un apprenant ayant satisfait l'ensemble des exigences pédagogiques, un diplôme de fin de la formation. En cas d'échec, l'apprenant est autorisé à reprendre une seule fois la scolarité au centre.

II.5. Décryptage de la formation depuis la création du CeFAL.

Depuis le démarrage de ses activités en 2012 après le décret de sa création du 30 décembre 2011 ; le CeFAL a déjà effectué plusieurs actions allant dans le sens de la consolidation des performances des élus et des fonctionnaires des collectivités au Bénin. L'institution forme déjà la 4^e promotion du cycle B et la 2^e promotion du cycle C en 4 filières qui lui sont décrit par le décret de sa création. La filière « Aménagement et Gestion de l'Environnement » n'est pas encore opérationnelle. En raison de salles de classes étroites, chaque filière ne reçoit que 15 apprenants par promotion et par cycle selon les notes qu'ils ont eu dans le concours de recrutement sans tenir compte de l'un ou l'autre critère.

II.5.1. La formation initiale.

La formation initiale est un programme de formation sur une période de 6 mois dédiée aux agents des collectivités nouvellement recrutés. Cette formation professionnelle obligatoire est conçue pour permettre aux agents fraîchement embauchés par les collectivités d'acquérir les connaissances, les savoir-faire et les savoirs être nécessaires à l'exercice de leurs activités professionnelles. Toutefois, cette formation n'a pas encore débuté depuis près de 10 ans de la création du CeFAL. Selon les échanges effectués avec les uns et les autres à commencer par le Directeur Général de CeFAL ; ce retard a été causé par le fait que le Bénin ne dispose pas pour le moment de statut général des fonctionnaires territoriaux qui allait déterminer de manière harmonieuse au niveau national, les profils des agents territoriaux selon les postes à occuper. Cependant, en attendant que ce statut soit disponible, le gouvernement prévoit de mettre en place des organismes départementaux qui vont effectuer des sessions de recrutements pour les CT. Pour être objectif, les concours de ces recrutements vont être lancés en même temps au niveau national sur base des critères communs pour chaque poste à pourvoir. Ceci va alors permettre au CeFAL de construire des modules de formations sur

base de prérequis connus au préalable à partir desquelles le CeFAL va outiller les nouveaux recrutés avec des connaissances qui vont leur permettre d’assumer convenablement leurs responsabilités.

II.5.2. La formation diplômante.

Comme précédemment mentionné, le CeFAL forme maintenant la 4^e promotion du cycle B et la 2^e promotion du Cycle C. Au total 285 candidats émanant de 61 communes ont été formés dont 83 qui suivent encore la formation dans les 2 cycles comme le montre le graphique suivant :

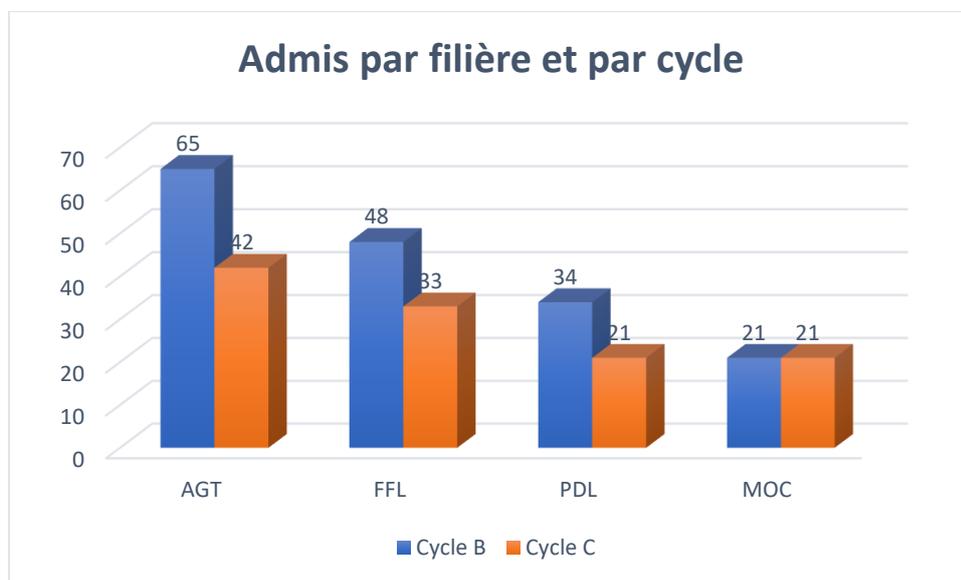


Figure 1 : Classification des admis par filière et par cycle au CeFAL (Auteur)

La filière « Administration Générale et Territoriale » est la plus sollicitée car sur 60 places disponibles au niveau du Cycle B et 30 places pour le Cycle C en raison de 15 places disponible par promotion et par cycle ; la filière accueille toujours les candidats qui dépassent sa capacité avec un taux de 118,89%. Par contre, la filière « Gestion et Maîtrise d’Ouvrage Communale » n’a jamais atteint le nombre des candidats équivalent à sa capacité d’accueil avec un taux de 46,67% comme le résume le tableau suivant :

Tableau 3 : Comparaison des admis et les places disponibles par filière et par cycle (Auteur)

Filières	Cycle B	Cycle C	Total des admis/Filières	Total des places disponibles/filières	Candidats manquants	% de participation
AGT	65	42	107	90	+ 17	118,89
FFL	48	33	81	90	- 9	90
PDL	34	21	55	90	-35	61,11
MOC	21	21	42	90	-48	46,67
Total/Cycle	168	117	285	360	-75	79,17

En considérant l'origine des candidats, il serait d'abord important de rappeler qu'ils sont formés dans la logique de retourner dans leurs communes d'origines raison pour laquelle l'autorisation de participation à la formation délivrée par la CT employeuse figure sur la liste des documents à fournir au moment de la soumission des dossiers de candidature. Sur 77 communes qui composent la République du Bénin, il y a encore 16 communes soit 20,77% qui n'ont jamais eu de participants à la formation depuis la création du centre malgré que l'État finance la formation de chaque candidat jusqu'à la hauteur de 85%, 10% par la commune d'origine et 5% du coût de la formation sont fournis par le candidat bénéficiaire. La situation est telle qu'elle est alors que le centre a jusqu'à la promotion en cours de formation, manqué 75 candidats soit 20,83% pour combler toutes les places qui étaient disponibles. Aucune commune n'a pu avoir des candidats à chaque promotion. Cinq communes ayant beaucoup de participants sont respectivement Cotonou avec 42 candidats, Abomey Calavi a 14, Materi est ex aequo avec Kalalé et ont chacune 10 candidats ayant participé à la formation, vient ensuite Grand-Popo avec 9 admis et enfin suit Allada qui est ex aequo avec Sèmè-Kpodji et ont 8 candidats admis chacune. Les autres communes ont de 1 à 7 participants alors que 16 communes n'ont jusqu'aujourd'hui envoyé aucun candidat comme précédemment mentionné. La figure suivante donne une vue partielle de la participation des communes à la formation :

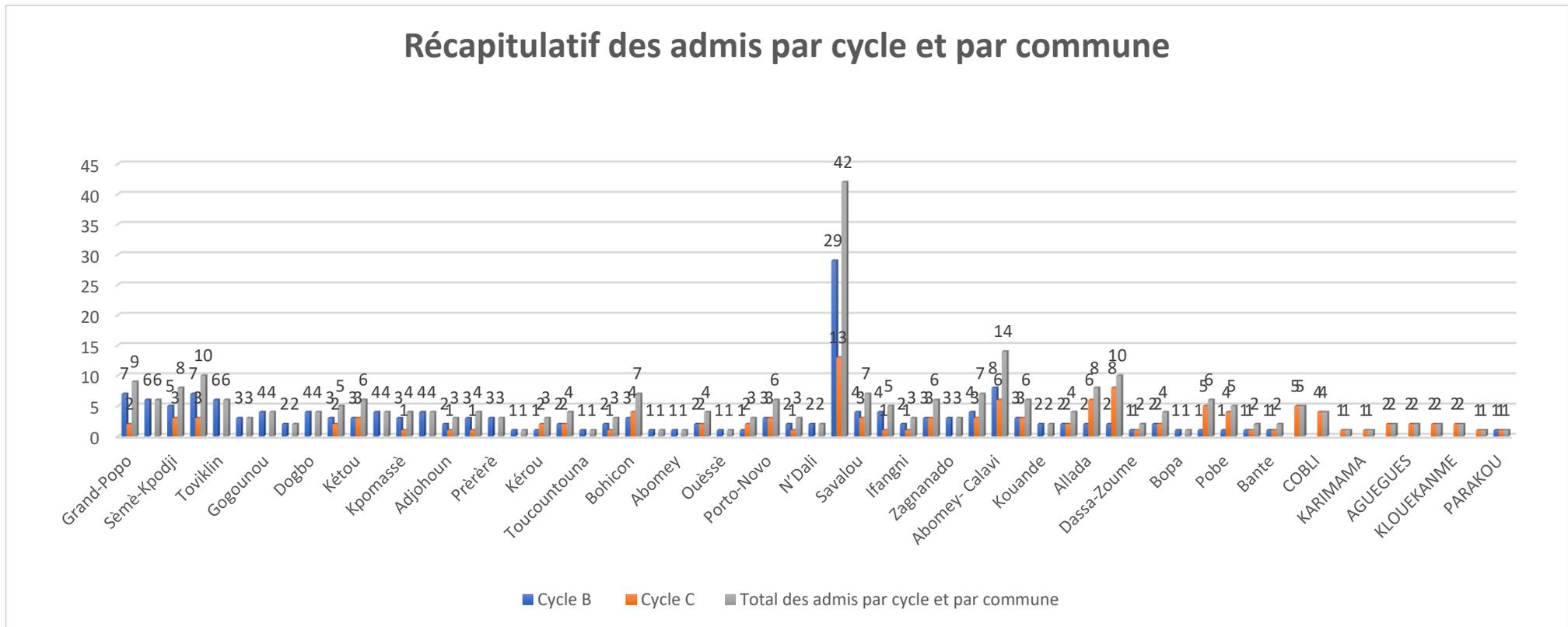


Figure 2 : Vue partielle de la participation des communes à la formation (Auteur)

L'autre constat majeur observé lors de l'analyse des données est que le centre accueille plus d'hommes que des femmes. Les femmes qui participent à la formation ne constituent que presque la moitié d'hommes. Sur le total de 285 candidats admis pour suivre la formation au CeFAL depuis sa création, seules 97 sont des femmes, soit un taux de 34,03% contre 65,97% d'hommes, comme l'illustre le graphique suivant :

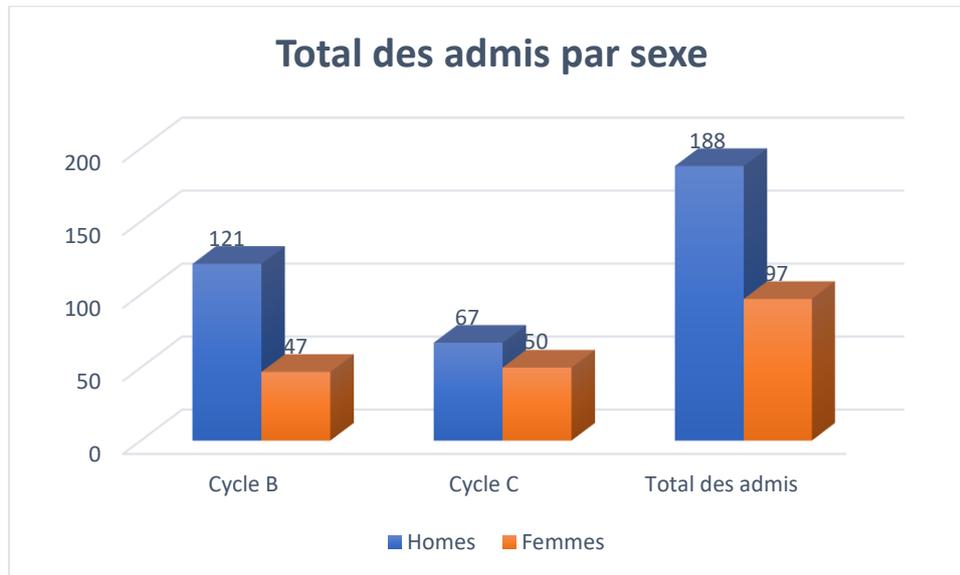


Figure 3 : Total des candidats admis par sexe depuis la création du centre (Auteur).

Parmi les candidats admis depuis la création du centre, 5 ont été ajournés dont 2 du cycle C. Selon l'article 37 de l'arrêté interministériel régissant le système évaluatif au sein du centre, un candidat ajourné a le droit de reprendre une seule fois la scolarité au centre.⁴⁵ En outre, 2 candidats originaires de la même commune de N'Dali sont décédés au cours de la formation. Jusqu'aujourd'hui, le CeFAL a déjà délivré 195 diplômes aux candidats ayant satisfait les exigences y afférentes, 5 sont ajournées dont 3 du Cycle B et 2 sont décédés au cours de la formation ; tandis que 83 candidats suivent encore la formation dont 26 en Cycle B et 57 en Cycle C.

⁴⁵REPUBLIQUE DU BENIN., op.cit., p.9

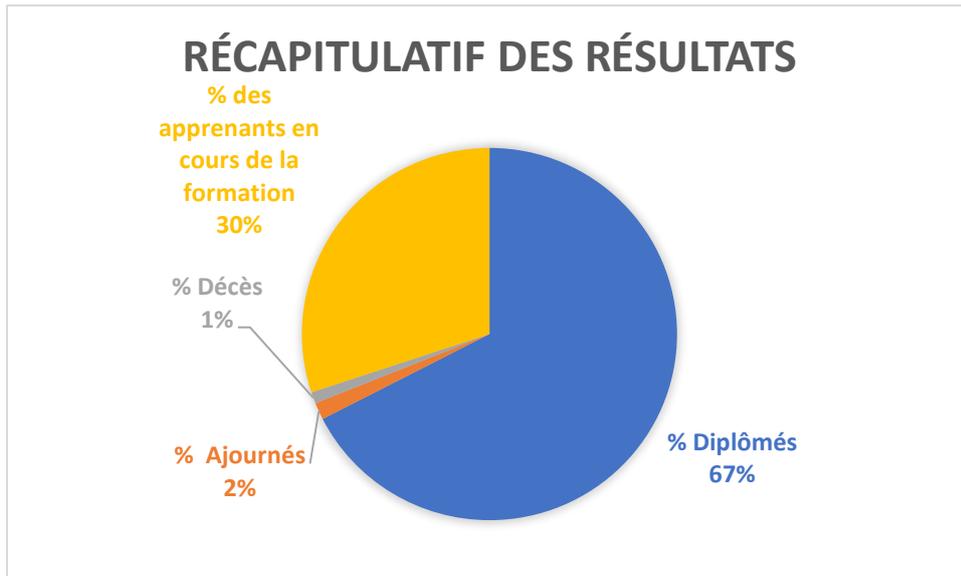


Figure 4 : Récapitulatif des résultats de la formation diplômante depuis la création de la CeFAL (Auteur).

II.5.3. Formation continue

C'est une formation de perfectionnement dispensée aux élus locaux et aux agents des administrations communales et déconcentrées de l'État toutes les catégories confondues. Elle vise le renforcement des capacités des maires, les chefs d'arrondissement, les conseillers communaux, les chefs de village et les conseillers de villages. Cette formation est organisée soit sur catalogue soit sur demande. Le but de cette formation est l'appropriation en commun des évolutions et nouveautés de la gestion publique et du développement local. La formation continue est sanctionnée par une attestation et n'excède pas 3 mois. Pour avoir une vue synoptique des réalisations déjà faites depuis le démarrage de la formation continue en 2015, un tableau récapitulatif a été réalisé à cet effet et se trouve au niveau des annexes.

II.6. Comparaison des contenus de formation et les compétences transférées aux Collectivités.

Pour une comparaison la plus objective, voyons d'abord les compétences attribuées à la commune selon la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Tout d'abord et selon cette loi, la commune est une CT dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par cette loi même. La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. Les organes de la commune sont le conseil communal et le maire. Le maire est assisté d'adjoints. Le conseil communal est l'organe délibérant de la commune⁴⁶.

De ce qui précède, elle dispose de compétences qui lui sont propres en tant que CT décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie⁴⁷. Concrètement et en bref, ses attributions sont réparties en 7 sections⁴⁸:

- section 1 concerne le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- section 2 est en rapport avec l'infrastructure, l'équipement et le transport ;
- section 3 est relative à la gestion de l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- section 4 se focalise sur l'enseignement primaire et maternelle ;
- section 5 concerne l'alphabétisation et l'enseignement des adultes ;
- section 6 porte sur la santé, l'action sociale et culturelle ;
- section 7 concerne les services marchands et des investissements économiques.

Pour être à la hauteur de ces multiples missions, loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin confère à la commune le droit de collecter les taxes et impôts. Le Conseil communal, par sa délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi des finances. Sous réserve des droits et charges de l'État, et en vue de favoriser le développement à la base, la commune, la collectivité décentralisée, jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. La jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière est soumise aux conditions déterminées par la loi et au contrôle de l'autorité de tutelle sans être une autorité hiérarchique. Pour la mise en œuvre de

⁴⁶REPUBLIQUE DU BENIN., op.cit., pp. 29-31

⁴⁷ *Ibid.* p.47

⁴⁸ *Ibid.* pp. 48-53

son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre⁴⁹.

En revenant sur les différents modules des différentes filières de formation diplômante et continue, on constate que les contenus vont dans la droite ligne avec les différentes compétences transférées à la commune :

- La filière « *Aménagement et Gestion de l'Environnement* » est en lien avec les attributions citées en Section 2.
- La filière « *Administration Générale et Territoriale* » couvre de manière générale l'administration des collectivités et affaires sociales en lien avec les sections 4-6.
- La filière « *Planification et Gestion du Développement Local* » s'occupe généralement des attributions mentionnées à la section 1 et 7.
- La filière « *Finances et Fiscalité Locale* » forme les apprenants à propos de la budgétisation communale et la collectes des différents types impôts et taxes.
- La filière « *Gestion et Maîtrise d'Ouvrage Communal* » offre des compétences en lien avec les attributions mentionnées en section 1 et 2.

Il en va de même pour la formation continue. Les différents modules sont conçus au tour des thèmes en adéquation avec les attributions transférées à la commune. Toutefois, pour la formation diplômante, il manque une filière qui est indispensable pour la bonne gestion de la commune. Bien qu'il y ait quelques cours en rapport avec l'archivage qui sont dispensés dans la filière « *Administration Générale et Territoriale* » ; ça ne suffit pas pour un pays comme le Bénin où l'archivage se fait de manière classique à grande échelle. La numérisation de l'état civil est inférieure à 35% tandis que le système global d'enregistrement des faits d'état civil et d'établissement des statistiques de l'état reste encore entre 35-49%⁵⁰.

II.7. Suivi, évaluation et impacts des activités au CeFAL

Bien que cette étude se focalise sur le système béninois de formation et de renforcement des capacités des élus et fonctionnaires territoriaux à travers le CeFAL ; nous avons voulu connaître sans aller en détails comment le CeFAL suit, évalue et mesure l'impact de ses activités. Nous avons agi ainsi car, la réussite d'une politique publique ne se mesure pas uniquement par ses résultats ; à côté des résultats il doit y avoir ses effets. Comme on l'a vu au premier chapitre, le renforcement des capacités consiste à apporter des transformations

⁴⁹ *Ibid.* p.71

⁵⁰ ONU-COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Rapport sur la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique*, Addis-Abeba, 2017, pp. 42 et 45

qui autonomisent les individus, les dirigeants, les organisations et les sociétés. Si une initiative n'entraîne pas un changement qui est généré, guidé et entretenu par ceux qui sont supposés en bénéficier, alors on ne peut pas dire qu'elle a amélioré les capacités, même si elle visait à réaliser un objectif de développement valable. Certes, les chiffres des apprenants ayant suivi avec succès la formation continue et diplômante sont là mais derrière les chiffres qu'est ce qui a changé dans le comportement professionnel et à la prestation des services des apprenants après la formation ? C'est dans ce cadre que nous avons approché la cellule « Suivi et évaluation » de l'Institution bien que celle-ci ne soit pas directement liée avec le sujet qui fait objet de notre étude et nous avons trouvé les informations suivantes :

Après une période de 3 à 6 mois qu'une session de formation continue ait terminé, le CeFAL organise des descentes sur terrain pour voir si les apprenants ayant reçu la formation arrivent à mettre en pratique les connaissances acquises. C'est aussi une opportunité pour l'institution de recueillir les appréciations des autorités hiérarchiques et les collègues des apprenants sortant par rapport à leurs performances. Au cas où la délégation descendue sur terrain trouve que l'apprenant a encore quelques difficultés à pratiquer ce qu'il a appris, des séances de coaching sont organisées pour lui aider à répondre efficacement aux exigences de son poste et aux attentes de sa hiérarchie. A côté de cela, des études externes se font aussi. La première étude intitulée « *Evaluation du programme de formation professionnelle continue et diplômante du cycle B du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL)* » a été réalisée en 2017 juste après la sortie de la première promotion pour évaluer le niveau de satisfaction des apprenants et leurs autorités hiérarchiques. L'étude poursuivait 4 objectifs à savoir: (i) analyser la pertinence et la cohérence du programme de formation ; (ii) évaluer l'efficacité interne et externe : management (au sens de pilotage) du dispositif ; gestion de la formation (planification, organisation de la diffusion des modules, système d'évaluation des apprentissages), des formateurs et des apprenants (pendant et après formation) ; (iii) évaluer l'efficacité du dispositif ; (iv) formuler des recommandations pour l'amélioration du programme de la formation diplômante du cycle B et son dispositif de mise en œuvre à partir des insuffisances constatées⁵¹.

L'étude confirme la pertinence, la cohérence, l'efficacité interne et externe de la formation et l'efficacité du dispositif de la formation moyennant quelques recommandations⁵². Les recommandations émises ont abouti au toilettage des modules pour les rendre davantage en adéquation avec les métiers des CT. Par rapport aux témoignages, l'étude mentionne que de manière unanime, tous les sortants, quels que soient leurs postes actuels, leurs fonctions ou leurs spécialités, ont indiqué que la formation dispensée par les formateurs est très bonne et que ceux-ci se sentent outillés dans leurs domaines respectifs. Selon plusieurs sortants, « *cette formation leur a donné plus de confiance en eux et plus d'assurance dans la conduite de leurs*

⁵¹ Jérôme M. DJEGUI, *Evaluation du programme de formation professionnelle continue et diplômante du cycle b du centre de formation pour l'administration locale (CeFAL)*, Cotonou, 2017 p.5

⁵² *Ibid.*, pp 12-25.

activités quotidiennes ». Elle a aussi permis aux sortants « *de disposer de plus d'argumentaires pour convaincre la hiérarchie* ». D'autres affirment aussi que « *la formation reçue leur a permis de corriger les erreurs qu'ils commettaient* » et qu'elle « *leur a donné plus d'assurance à agir avec preuves* ». Un des sortants, très enthousiaste des nouvelles compétences acquises et considérant les impacts très positifs de la formation a indiqué « *qu'elle est si importante que s'il y avait une stratégie pour obliger toutes les communes à envoyer les agents au CeFAL, il faudrait la mettre en œuvre.* »⁵³ Cette appréciation est partagée avec les autorités hiérarchiques des apprenants ayant terminé la formation au CeFAL. Elles sont unanimes pour reconnaître que les sortants mettent en œuvre les importantes compétences acquises au CeFAL. Plusieurs ont affirmé que ces compétences ont « *permis une amélioration des performances des Communes* » ou encore qu'ils « *sont satisfaits de leur travail* ». Un secrétaire Général de Mairie, pour apprécier l'un des sortants a déclaré : « *il y a eu une nette amélioration de sa prestation. Je m'appuie beaucoup sur le sortant* ». Un autre a indiqué que le sortant « *est très bien à son poste et donne plus de confiance à l'autorité qui lui a confié une grande responsabilité* ». Ces appréciations aussi confirmées par des collègues ont entraîné des promotions pour certains sortants de la part des autorités. Parlant de son rôle pour le développement et la maintenance des compétences des ressources humaines, certains ont indiqué que « *le CeFAL est une aubaine pour les Communes.* »⁵⁴

Toutefois, à côté de ces appréciations très positives sur la qualité de la formation reçue et la pratique en situation professionnelle des compétences acquises, il faut signaler qu'il existait malheureusement des cas (9 sur les 51, soit 17,6%) où les sortants n'utilisaient pas ou n'utilisaient que partiellement leurs acquis, dont ils continuaient d'être fiers. Diverses situations sont observées depuis les retours de la formation : (i) certains n'avaient encore aucune attribution, (ii) d'autres étaient envoyés dans des services non en rapport avec leur spécialité (par exemple : Affaire générale pour des sortants ayant fait Finance et fiscalité locale, ou Administration générale pour des sortants qui ont fait Planification du développement local, ou encore Service technique pour des sortants ayant fait Finance et fiscalité locale). De telles situations créaient de profondes et légitimes frustrations que traduisent les appréciations que ces derniers font du type : « *j'ai regretté d'être allé faire cette formation, car ce que je fais actuellement n'a rien à voir avec ce que j'ai appris* » ou bien « *je suis des fois révoltée, car on ne sent pas que nous sommes utiles. On perd du temps en attendant que l'administration se décide à nous mettre à nos places* », ou encore « *depuis mon retour, je n'ai pas d'attribution, je n'ai pas de bureau. En conséquence, la Commune n'utilise pas mes compétences.* »⁵⁵

En somme, cette étude converge avec les rapports internes de suivi et évaluation du CeFAL. La formation est sans équivoque appréciée à trois niveaux : par les apprenants eux même, leurs autorités hiérarchiques et leurs collègues. Même ceux qui sont dans les postes qui ne

⁵³ *Ibid.*, p.23

⁵⁴ *Ibid.*, pp 23-24

⁵⁵ *Idem*

sont pas en adéquation avec la formation reçue, c'est une lacune à corriger mais qui n'a rien à voir avec la mise en doute de la qualité de formation obtenue lors de leur formation.

Pour pousser plus loin sa fiabilité, le CeFAL se prépare à lancer bientôt un autre appel pour manifestation d'intérêt à réaliser une étude sur « *L'évaluation des effets de la formation diplômante du CeFAL sur le fonctionnement des communes et la qualité des prestations* » dont les objectifs spécifiques sont : (i) mesurer la cohérence, l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la durabilité de la formation diplômante du CeFAL ; (ii) mesurer les effets de la formation diplômante du CeFAL sur le fonctionnement des communes et la qualité des prestations de l'administration communale ; (iii) évaluer la satisfaction de la population sur les prestations communales durant la période ; (iv) faire réassortir les difficultés majeures que rencontrent les communes dans le cadre de la réintégration de leurs agents à la fin de la formation et apprécier le degré de satisfaction des populations bénéficiaires des prestations communales⁵⁶.

La consultation doit déboucher sur un rapport qui présente le niveau de performance atteint dans le domaine de la formation diplômante suivant 5 dimensions d'évaluation : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la viabilité et la performance de l'intervention du CeFAL ; l'effet de la formation sur le fonctionnement des communes et la qualité des prestations communales ; le taux de satisfaction des bénéficiaires des services communaux et des propositions concrètes d'éléments d'ajustements des éventuelles insuffisances relevées⁵⁷.

Cette fois-ci, cette étude va pousser loin par le fait que les effets de la formation du CeFAL sur le fonctionnement des communes et la qualité des prestations vont se mesurer par le niveau de satisfaction des bénéficiaires des services communaux -la population-. Avant la réalisation de cette 2^e étude ; les résultats de la 1^{ère} prouvent en suffisance que le CeFAL répond aux attentes des CT et ses réalisations vont dans la droite ligne avec la PONADEC d'où l'on peut confirmer que le CeFAL est en train de contribuer à l'effectivité de la décentralisation et au développement des collectivités au Bénin.

II.8. Analyse SWOT du CeFAL

Malgré des réalisations significatives accomplies par le CeFAL depuis sa création, des défis à relever ne manquent pas. Il est donc incontournable d'analyser ses forces, ses faiblesses, ses opportunités et ses menaces pour déceler les atouts auxquels on peut s'appuyer et les lacunes nécessitant une attention particulière au préalable avant de proposer un modèle à l'image de celui-ci.

⁵⁶ CeFAL, *Termes de référence relatif au recrutement d'un consultant chargé d'évaluer les effets de la formation diplômante du CeFAL sur le fonctionnement des communes et la qualité des prestations*, Abomey Calavi, 2021. p.2

⁵⁷ *Idem*

Tableau 4 : Analyse SWOT du CeFAL (Auteur)

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Une mission claire et concise ; • Une autonomie administrative et financière permettant à la direction d’avoir une certaine souplesse de gestion ; • Existence d’un plan stratégique de 15 ans (2017-2031) qui sert d’un tableau de bord pour l’évaluation du déroulement des activités du CeFAL ; • Un CA regroupant les partenaires clés sur le plan pédagogique, financier et décisionnel ; • Adéquation du contenu des modules des différentes filières avec les compétences transférées aux CT ; • L’exclusivité que le centre détient sur la formation continue au sein des CT ; • Disponibilité d’un vivier important de formateurs du CeFAL ; • Pertinence des formations dispensées par le centre et efficacité interne et externe acceptables ; • Dotation par le gouvernement de la première tranche pour la construction des locaux propres au Centre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque des locaux propres au CeFAL (salles de classes adéquates, les réfectoires et les dortoirs) étant donné que l’école est à régime d'internat ; • Instabilité ou absence de la connexion internet au sein l'institution, ce qui limite la circulation de l'information et l'accès aux différentes ressources en ligne et autres documentations pouvant enrichir les connaissances des employés et des apprenants ; • Fonctionnement de l'institution dans le mode classique : culture d'échange électronique n'est pas encore instaurée ; • Problème de planification systématique du calendrier pédagogique au préalable et qui n'inclut pas les périodes annuelles précises de détente pour les apprenants ; • Absence de la formation par alternance/ formation duale qui ne rend pas facilement supportable les temps d'absence des employés en formation à leurs postes d'attache. • Un système de recrutement monocritère qui risque de discriminer quelques-uns étant donné que toutes les communes n’ont pas les mêmes réalités. Ceci peut aussi rendre difficile le marketing de la politique auprès des PTF et l’adéquation de la formation avec l’ODD5 et 10. • Insuffisance de ressources humaines ; • L’absence de moyens formels de contrôle de la qualité des formations dispensées par d’autres organismes de formation ; • L’inexistence de répondants du CeFAL à l’intérieur du pays ; • Le Site web de l’Institution qui n’est pas opérationnelle limite le marketing des offres disponibles dans l’institution et l’adresse Facebook est faiblement alimenté.

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Existence de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) ; • Faible performance des élus et agents des CT qui se traduit en vaste marché de ses produits ; • Instauration de la formation initiale obligatoire (par un centre agréé) pour les agents territoriaux nouvellement recrutés avant leur prise de service ; • Bonne volonté politique de l'État et l'engagement constant des PTF à soutenir la mise en œuvre de la PONADEC ; • Disponibilité unique de la formation diplômante au CeFAL dans toute la région, un atout « commercialisable » auprès des PTF ; • Existence des structures régionales en matière de la formation et le renforcement des capacités qui facilitent l'échange d'expériences. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaffectation des apprenants après la formation aux postes qui ne sont pas en adéquation avec leur formation, ce qui rend impossible de mesurer leur impact après la formation ; • Trop d'écart entre les hommes et les femmes qui sont formés, ceci peut conduire à la méfiance de la part des femmes et les PTF ; • Existence d'autres centres étatiques de formation ayant la même cible que le CeFAL sans un mécanisme de coordination définissant l'interaction entre eux ; ce qui rend la cohabitation plus concurrentielle que partenariale ; • Absence d'une équivalence des diplômes délivrés par le CeFAL au rang des titres acceptés par les instances académiques habilitées au Bénin ; • Insuffisances des ressources humaines au niveau des CT ; qui rend difficile l'envoi des apprenants par leurs communes respectives pour suivre la formation ; • Réticence de certaines CT à collaborer avec le CeFAL.

II.9. Recommandations

Face aux multiples difficultés que nous avons constaté au cours de notre étude, nous avons mené une réflexion qui a abouti aux recommandations suivantes que nous avons soumis aux responsables habilités :

1) Par rapport au recrutement monocritère des candidats pour la formation diplômante ; c'est raisonnable de tenir compte de la note obtenue dans le test. Toutefois, en lisant les deux textes fondamentaux du CeFAL : le décret de sa création et l'arrêté interministériel régissant son fonctionnement, le but ultime du CeFAL est de former les élus et agents des CT pour augmenter leur performance au service du peuple. Le fait d'organiser un test sélectif ne rentre pas dans la droite ligne d'aider les CT. Même si le niveau d'un candidat est jugé insuffisant par rapport à un niveau minimum requis pour suivre la formation, cela ne lui empêche pas de continuer à occuper son poste. Par contre, la finalité du test serait de mesurer le niveau des uns et des autres parmi les candidats ayant soumis leurs dossiers. Pour les candidats qui ont un niveau jugé fiable leur empêchant de suivre convenablement la formation au même titre que les autres, il serait mieux d'organiser des sessions intermédiaires de mise à niveau. Ceci pourrait les aider à se rattraper et élever leur niveau afin de suivre la formation comme les autres. Les recrutements pourraient plutôt être faits à base des critères multiples pouvant donner la chance au maximum de communes d'avoir des participants à la formation incluant les femmes qui sont nettement sous-représentées et les personnes vivant avec handicap afin de se conformer aux ODD5 et 10 qui nous rappellent à construire un monde le plus équitable possible. En plus, ceci rendrait la politique « commercialisable » auprès des PTF.

2) Quant à l'instabilité ou absence de la connexion internet dans la structure et la culture d'échange électronique non encore instaurée, ceci constitue un manquement majeur surtout à l'ère actuelle du numérique. C'est vrai qu'à partir du début du mois d'août la connexion Internet a été rétablie, toutefois, elle est instable et parfois indisponible de manière prolongée au point de ne pas faciliter les échanges électroniques que nous avons évoqués dans ce même point. Les échanges électroniques permettraient à l'institution de limiter les dépenses en papiers et gagner le temps des déplacements effectués d'un bureau à l'autre. A côté de cela, ils sont faciles à conserver longtemps tandis que les papiers vieillissent vite et les plus grandes difficultés pourraient survenir en cas d'incendie étant donné que les cas de forces majeures nous surprennent parfois dans la vie. En plus, à notre époque de COVID-19 où les gens se sont brusquement vus obliger de faire le télétravail, il est difficile de rester opérationnelle pour une institution qui n'avait pas instauré bien avant une culture du numérique dans ses employés. C'est cette culture du numérique qui permettrait aussi d'alterner les modes d'enseignement présentiel et distanciel pour diminuer le temps d'absence des agents à leurs postes d'attache. Concernant le site web qui n'est pas opérationnel depuis longtemps et la page Facebook qui est faiblement alimentée ; Il serait mieux de régler le problème le plus tôt possible car c'est à partir duquel que le CeFAL passe

pour informer le monde entier à propos de ses activités et faire le marketing de ses produits. Pour la page Facebook, il serait mieux que les instances habilitées la redynamise et l'alimente régulièrement. Et pour l'alimenter, cela n'oblige pas de grands événements pour avoir quoi publier. D'ailleurs, c'est la diversité d'informations publiées qui rend la page dynamique telles que : les descentes sur terrains, les formations qui viennent de commencer ou de s'achever, les missions en dehors du pays, les nouveaux contrats de partenariat signés, les nouveaux arrivages à la bibliothèque, les nouveaux matériels acquis qui amènent de la valeur ajoutée à la formation, les visites des hauts dignitaires ; etc. Tout cela permettrait d'attirer l'attention du public et d'interagir avec lui. C'est de cette façon que le CeFAL continuerait d'être pas seulement au service du peuple béninois mais plutôt servir de modèle en matière de la formation et le renforcement des capacités; à toute la région et aux autres pays africains qui ont amorcé le processus de décentralisation comme c'est d'ailleurs clairement annoncé dans sa vision : « *Devenir un centre de référence pour la promotion de la Bonne Gouvernance dans le secteur de la Décentralisation par le renforcement des capacités des acteurs avec une vocation régionale.*⁵⁸ »

3) Parlant de la programmation systématique du calendrier pédagogique au préalable ; celle-ci a un double intérêt. D'abord elle facilite les apprenants à faire leur programmation de visiter leurs familles et assumer convenablement les autres responsabilités étant donné que la majorité d'entre eux sont les pères et mères des familles. Ensuite, elle facilite le département ayant la formation diplômante dans ses attributions de chercher les professeurs à temps et de les mettre au courant de la programmation de leurs modules longtemps avant pour prendre les mesures qui s'imposent. Il en va de même pour le département de la formation continue, faire une programmation sur une période considérable permettrait d'informer les parties prenantes à temps afin de leur accorder une marge raisonnable de se préparer.

4) A propos de l'absence des répondants à l'intérieur du pays, ceci n'arrange pas la sensibilisation et une des conséquences déjà engendrées, ce sont les 16 communes qui n'ont jamais envoyé les candidats à la formation depuis la création du CeFAL. A défaut d'avoir des antennes dans toutes les préfectures pour des raisons des ressources financières, il serait mieux de créer les antennes selon les régions. Ces dernières étant proches des communes, elles seraient mieux placées pour connaître les réalités du terrain et le langage à utiliser pour convaincre les communes à répondre massivement à la formation. C'est aussi une façon pour le CeFAL de décentraliser ses activités et faire le marketing de ses produits.

5) Au regard de l'absence du mécanisme qui coordonne et veille à la qualité des formations dispensées aux élus et agents des CT par les autres institutions, il serait pertinent de mettre en place un dispositif de suivi à cet effet, à défaut de créer un service exclusivement chargé

⁵⁸ CeFAL., op.cit., p.12

de le faire. Car la coordination et le contrôle de ces initiatives de formation faites par autres institutions figurent dans les 3 missions principales confiées au CeFAL.

6) A propos de l'insuffisance des ressources humaines et la non-disponibilité des bâtiments propres à l'institution, nous avons trouvé que la question est déjà en cours de traitement et les réponses sont en cours. A titre illustratif, le terrain qui abritera les bâtiments est déjà disponible à ALLADA et la première tranche du budget pour la construction est déjà disponible. En outre, parmi les dix-neuf employés que dispose le CeFAL, deux ont été recrutés par le CeFAL sur son budget pour combler les vides qui handicapaient le bon déroulement de ses activités tandis que les autres sont des fonctionnaires de l'État affectés au CeFAL. C'est une chose qui va continuer selon la disponibilité des fonds en attendant que la fonction publique affecte d'autres agents à l'Institution.

7) Par rapport aux différentes menaces constatées, le CeFAL doit aussi contribuer pour contourner ces dernières :

- A la réaffectation après la formation des apprenants dans les métiers auxquels ils n'ont pas été formés, le CeFAL pourrait préparer un acte d'engagement exigeant que le candidat doit rester dans le métier auquel il a été formé pendant X temps. Cet acte pourrait être signé entre la CT employeuse et l'Ecole avant l'admission définitive du candidat. Il pourrait aussi inclure des pénalités en cas de violation de celui-ci afin de favoriser la responsabilisation. Au cas échéant, il sera difficile de mesurer l'impact professionnel de l'agent après la formation quand il occupe un poste qui ne correspond pas à son profil.
- Aux communes qui ne prévoient pas la ligne budgétaire dédiée à la formation et le renforcement des capacités de leurs agents, le CeFAL pourrait exposer le cas auprès du ministère de tutelle et justifier clairement en quoi cela handicape ses activités. Comme les budgets annuels des communes sont approuvés par les préfets, le ministère pourrait instruire à ces derniers de ne plus approuver un budget qui n'inclut pas une ligne dédiée à la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT. Si le problème persiste, un mécanisme de retrait à la source d'une somme convenue et dédiée à la formation peut être instauré par le ministère de tutelle en partenariat avec les communes pour constituer un fond permanent à cet effet au lieu que cela soit un blocage pour la bonne exécution des missions confiées au CeFAL.
- A l'absence de l'équivalence des diplômes délivrés par le CeFAL, il serait stratégique de s'appuyer principalement aux différents membres de son CA. Les premiers à se confier sont les représentants du Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnelle et du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, qui sont des envoyés des ministères ayant l'art et la maîtrise de dénomination et l'équivalence des diplômes dans leurs attributions afin qu'ils fassent un plaidoyer dans leurs ministères respectifs en associant, au cas échéant, le représentant de la présidence à ce processus. Par ailleurs, la dénomination et l'équivalence du diplôme à délivrer après la formation auraient dû être déterminées après

l'évaluation et l'approbation du programme de formation. En plus, lesdits ministères ont été associés au processus de la mise en place du règlement pédagogique et conditions d'accès aux différentes formations offertes par le CeFAL et font partie des signataires de l'arrêté interministériel à cet effet d'où cette question serait résolue depuis belle lurette et ne devrait pas normalement poser de problèmes actuellement.

- A l'existence d'autres centres étatiques de formation ayant la même cible que le CeFAL et qui, au lieu de le compléter lui font plutôt une concurrence, il revient au CeFAL d'exposer le cas aux instances habilitées et faire un plaidoyer pour qu'il y ait un mécanisme de coordination qui pourrait définir les modalités du partenariat et au cas échéant, l'interaction qui doit exister pour un bon voisinage entre ces derniers. La concurrence n'est pas nécessaire pour les institutions relevant d'un même État.

- A l'insuffisance des ressources humaines au niveau des CT qui fait que les communes préfèrent garder le peu d'employés qu'ils ont au lieu de les envoyer pour suivre la formation ; Il revient au CeFAL d'intensifier les sensibilisations et surtout d'essayer de s'approcher des CT par la mise en place des répondants dans les régions. Les descentes sur terrain sont aussi à organiser et surtout vers les communes qui n'ont jamais eu des candidats jusqu'à présent.

8) Enfin, dans certains cas, il a été constaté que la non-participation des communes aux différentes formations offertes par le CeFAL est due à l'ignorance de certaines autorités des CT qui ne comprennent pas l'importance d'envoyer leurs agents pour suivre la formation. Cela se remarque quand les lignes budgétaires allouées à la formation sont prévues mais à la fin, les formations ne se font pas. Les raisons avancées sont les déficits budgétaires qui conduisent au manque de financements pour la formation. Cela peut être une raison fondée pour une année ou deux. Mais quand cela devient une habitude, ça révèle une mauvaise fois. C'est vrai que les communes sont autonomes, mais leur autonomie ne va pas au-delà des politiques publiques du pouvoir central. A cet effet, nous suggérons au CeFAL de s'appuyer sur son ministère de tutelle qui a aussi l'administration locale dans ses attributions afin d'exercer une certaine pression aux communes réticentes. En outre, le CA du CeFAL inclut un représentant de la présidence de la république qui doit rendre compte directement au président. Ceci montre une implication à un degré supérieur de l'État en matière d'accompagnement des CT et le CeFAL peut s'appuyer sur lui afin que le premier répondant devant le peuple agisse en cas de besoin. Même une loi pourrait être élaborée pour contraindre les récidivistes car, on ne peut pas atteindre le développement souhaité sans l'implication des CT et ces dernières ne peuvent pas être à la hauteur de leurs responsabilités sans avoir une ressource humaine performante. Si l'État disponibilise 85% du coût total de la formation diplômante et que 5% viennent de la part du candidat, une commune ne peut pas avoir une justification convaincante d'avoir manqué pendant près de 10 ans les 10% restants pour envoyer au moins un seul candidat à la formation d'où les mesures qui s'imposent pourraient être prises.

II.10. Résultats aux objectifs et aux hypothèses de l'étude

De manière condensée, le premier objectif de cette étude était d'analyser comment le Bénin à travers le CeFAL forme les élus et agents des CT, la pertinence des modules par rapport aux compétences transférées aux CT, la particularité de sa formation par rapport à celle qu'offrent d'autres institutions de la région ayant les mêmes attributions que le CeFAL afin de déceler sa valeur ajoutée. Concrètement, nous devons de répondre aux questions suivantes : Est-ce que les CT qui sont les destinataires ultimes de la formation envoient les candidats pour suivre la formation ? À quel taux ? Quelle est le taux de réussite ? Comme nous progressons vers un monde qui prône l'égalité et qui lutte contre la discrimination nous avons eu à répondre aussi à la question suivante : quel est le rapport du taux de participation entre les hommes et les femmes ? Et enfin, parmi les filières déjà disponibles, quelle est la plus sollicitée ?

◆ En comparant les modules des différentes filières de la formation diplômante et ceux de la formation continue avec les responsabilités transférées aux CT conformément à la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, nous avons trouvé dans cette étude qu'il y a une cohérence. Le CeFAL offre des connaissances et des aptitudes correspondant aux responsabilités des élus et agents des CT. Ceci a été aussi confirmé par une étude effectuée par un expert externe après la sortie de la première promotion du Cycle B comme on l'a précédemment vu en détails et quelques recommandations émises ont conduit au toilettage des modules pour les conformer davantage aux métiers des agents des CT. En outre, C'est seulement le CeFAL qui offre la formation diplômante des agents des CT dans toute l'Afrique francophone, ce qui constitue un plus pour lui. Dans cette même logique, son autonomie administrative et financière lui permet d'agir aisément lors de l'exécution de ses missions et la composition de son CA reflète la bonne volonté du pouvoir central pour le soutenir.

◆ A la question de savoir si les CT qui sont des destinataires ultimes de la formation envoient les candidats, nous avons trouvé dans cette étude que 61 communes sur 77 qui composent la République du Bénin ont déjà envoyé les candidats, soit un taux de participation de 79,23%. Le CeFAL a déjà octroyé au total 195 diplômes aux 3 promotions du Cycle B et 1 promotion du Cycle C tandis que 5 apprenants ont été ajournés et 2 sont décédés en cours de formation. Le taux de réussite s'élève à 97%, celui des ajournés est de 2% et celui des décès est de 1%. On note en passant que 83 apprenants sont en cours de formation dont 26 en Cycle B et 57 en Cycle C. La formation continue appelée aussi « *formation de perfectionnement* », a été octroyée aux différents acteurs locaux de la décentralisation et de la déconcentration comme le document en annexes le prouve et à chaque fin de formation, les certificats sont délivrés aux participants.

◆ Concernant le rapport des participants entre hommes-femmes, les données collectées démontrent que le taux de participation des femmes à la formation constitue presque la moitié de celui des hommes. Sur le total de 285 candidats régulièrement admis depuis la

création du CeFAL, seulement 97 sont des femmes soit un taux de participation de 34,04% alors que les hommes sont au nombre de 188, soit un taux de participation de 65,96%. Une recommandation visant à augmenter le taux de participation des femmes a été émise afin de construire un monde le plus équitable possible et moins discriminatoire selon les ODD 5 et 10.

◆ La filière la plus sollicitée est celle de l' « *Administration Générale et Territoriale* » avec 107 candidats, soit un taux de 118,89% tandis que celle qui a accueilli peu de candidats depuis la création de CeFAL est celle de « *Gestion et Maîtrise d'Ouvrage Communale* » avec 42 candidats soit un taux de 46,67%. Cette disparité est due au fait que la filière AGT offre des généralités transversales en matière de l'administration des CT nécessitant moins de technicité alors que celle de MOC offre une formation technique exigeant un niveau de compréhension en peu avancé. Etant donné que les CT au Bénin fonctionnent en mode paperasse jusqu'à 65%⁵⁹ ; une formation diplômante en Archivage est nécessaire pour fournir des connaissances plus ou moins approfondies dans la conservation des documents indispensables des citoyens et ceux des CT elles-mêmes.

En somme, les données collectées et analysées viennent de confirmer que :

- ✓ Le contenu des formations offertes par le CeFAL et son mode de fonctionnement contribuent à l'effectivité de la décentralisation et au développement des collectivités au Bénin.
- ✓ La mise en place d'un centre autonome de formation et de renforcement des capacités est un moyen efficace pour améliorer la performance des élus et des fonctionnaires territoriaux.

Deux hypothèses qu'il fallait confirmer dans la présente étude viennent d'être confirmées, d'où le modèle béninois en matière de la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT peut servir de modèle à d'autre pays. Ceci va nous conduire à la réflexion d'un modèle adapté dans le contexte burundais dans ce domaine ; en nous inspirant sur ce qui se fait déjà au Bénin travers le CeFAL.

⁵⁹ ONU-COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE., op.cit., pp. 42 et 45

III. Proposition d'un modèle de formation et de renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires territoriaux au Burundi.

III.1. État des lieux de la performance des élus et des fonctionnaires des CT au Burundi

Les communes du Burundi sont les principales interlocutrices des populations vivant dans les zones rurales et urbaines dans tous les domaines. Son administration constitue la première entité administrative élue, proche d'elles et ayant un pouvoir suffisamment étendu que lui confère la loi communale dans le cadre de la décentralisation. L'administrateur, l'autorité numéro 1 de la commune, est le représentant légal de celle-ci et de la population de son ressort. En cette qualité, aidé par son secrétaire exécutif permanent et ses conseillers sous la supervision du conseil communal, il gère le patrimoine communal, dirige et supervise tous les services communaux et coordonne toutes les actions de développement socio-économique qui se mènent sur le territoire de la commune. En outre, l'administrateur est le représentant de l'État. À ce titre, il est chargé de l'application des lois et règlements. Il exerce, dans les limites territoriales de son ressort, un pouvoir général de la police pour maintenir l'ordre et la sécurité publique d'où l'interaction des communes avec la population est intense⁶⁰.

De ce qui précède, une administration locale forte est déterminante pour un développement positif du pays. Or, selon une étude faite par la GIZ⁶¹, les communes disposent des agents insuffisamment formés. Ceci entraîne une pénurie de compétences dans les domaines tels que la gestion des collectivités locales, des finances et des projets ainsi que l'évaluation. À cause de leurs maigres recettes, les communes ne sont pas en mesure de combler les déficits de formations continues destinées aux fonctionnaires locaux. C'est le même constat de l'étude effectuée par l'ONG hollandaise Koninklijk Instituut voor de Tropen (ou Institut Royale des Tropiques). Cette étude confirme que la performance des agents et les élus dans les entités décentralisées au Burundi restent faible face aux responsabilités que leur assignent les textes légaux et réglementaires. Malgré le fait qu'ils soient reconnus par la loi comme instruments indispensables dans le processus de décentralisation dans lequel le gouvernement déclare s'être engagé, leur savoir-faire constitue un blocage pour l'effectivité de la décentralisation et le développement local⁶². Ayant constaté sur terrain les conséquences de l'inefficacité des ressources humaines des communes, cette étude a recommandé à l'état burundais de mettre en place des mécanismes de renforcement des capacités étant donné que les compétences techniques actuelles des agents des CT ne leur permettent pas de formuler et de piloter des projets et des programmes de développement.

⁶⁰ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi organique n°1/04 du 19 Février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 Novembre 2014 portant organisation de l'administration communale*, Bujumbura, 2020. pp. 5-6

⁶¹ <https://www.giz.de/en/worldwide/81203.html> consultée le 12/02/2021.

⁶² KIT : *Renforcement de la gouvernance locale au Burundi : L'expérience des institutions collinaires et communales*, Amsterdam, KIT Publishers, 2012, p.36-37.

En somme, la réalité au Burundi est que la performance des fonctionnaires et des élus locaux est très insuffisante eu égard à l'étendue des missions assignées à la commune en vertu de la loi communale.

Plus encore, à l'exception de l'administrateur, son secrétaire exécutif permanent et ses 3 conseillers à savoir : le conseiller chargé des questions politiques, administratives, juridiques et sociales ; le conseiller chargé des questions économiques, du développement et des statistiques ; le conseiller chargé des services techniques communaux qui doivent avoir un niveau de formation universitaire au minimum, les autres membres constituant le personnel de la commune ont un niveau inférieur à savoir : le secrétaire communal; des agents de l'état civil ; le comptable communal ; le responsable de la compatibilité de l'ordonnateur ; des agents de recouvrement et le responsable du guichet foncier⁶³. Bien que le Manuel de procédures administratives et financières communales au Burundi précise le profil requis à chaque poste (le niveau universitaire ou celui des études secondaires)⁶⁴, force est de constater que les occupants de ces postes actuels ont des profils qui ne sont pas en adéquation avec ceux recherchés comme le confirment les études effectuées par la GIZ et KIT. Depuis la mandature de 2005 par exemple à VUGIZO, ma commune natale, les administrateurs, les secrétaires exécutifs permanents et les conseillers de l'administrateur sont majoritairement des anciens enseignants de l'école secondaire qui ont des profils pédagogiques dans les différentes matières et qui ne sont pas liés aux métiers des CT comme la gestion des services publics, la planification, la fiscalité, les finances, la maîtrise d'ouvrage communal, etc. Dans la mandature en cours, il y a même des médecins qui dirigent les communes. A côté du personnel communal permanent, il y a des élus qui constituent le conseil communal qui supervise l'administrateur dans ses activités, ni le code électoral ni le Manuel de procédures administratives et financières communales au Burundi ne précise le niveau minimum requis pour se faire élire au titre d'un conseiller communal d'où la formation et le renforcement des capacités est plus qu'une nécessité au Burundi compte tenu des responsabilités transférées à la commune selon la loi n°1/16 du 25 Mai 2015 portant modalités de transfert des compétences de l'État aux communes .

III.2. Les compétences de la commune au Burundi.

Avant de parler des compétences transférées à la commune en vertu de la loi mentionnée en haut, commençons d'abord à voir la place de la commune dans le développement du pays en général et dans la réalisation des objectifs de la décentralisation en particulier.

Selon la loi organique n°1/04 du 19 Février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 Novembre 2014 portant organisation de l'administration

⁶³ REPUBLIQUE DU BURUNDI, op.cit., p. 20

⁶⁴ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Manuel de procédures administratives et financières communales*, Bujumbura, 2014 pp. 26-41

communale, la commune est considérée comme une entité administrative décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière. Elle est créée par une loi organique qui en fixe la dénomination, le chef-lieu et les limites. Elle est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population de son ressort et qui ne relève pas, par leur nature, leur importance, ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'État. La commune constitue la base du développement économique et social de la population établie sur son territoire. Ses organes doivent veiller constamment à promouvoir le développement communautaire sur tous les plans⁶⁵.

Selon la loi n°1/16 du 25 Mai 2015 portant modalités de transfert des compétences de l'État aux communes ; de manière résumée, les responsabilités transférées sont divisées en 11 sections à savoir⁶⁶ :

- section 1 : Responsabilités relatives à l'administration communale ;
- section 2 : L'aménagement, l'urbanisme et l'habitat ;
- section 3 : L'éducation : la commune a la charge de la construction, l'équipement, l'entretien des établissements publics communaux destinés à l'enseignement préscolaire, fondamental, professionnel, secondaire et supérieur ;
- section 4 : La santé : la commune a la charge de la construction et l'entretien des structures de santé publique. Elle en assure l'équipement médical et non médical tout en veillant au respect des normes sanitaires. La commune doit aussi faire respecter les normes d'hygiène partout où une infrastructure sanitaire est érigée ;
- section 5 : La distribution de l'eau et l'électricité à la population ;
- section 6 : La protection de l'environnement et l'assainissement ;
- section 7 : La sécurisation de la population sur son territoire ;
- section 8 : Les responsabilités relatives à la gestion foncière ;
- section 9 : La gestion optimale des pistes, voies de communication et de télécommunication et d'autres infrastructures communales ;
- section 10 : Les infrastructures socioculturelles, sportives, touristiques, et de justice ;
- section 11 : Les actions stratégiques du développement économique et social visant la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois.

⁶⁵ *Ibid.*, pp 2-3

⁶⁶ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/16 du 25 Mai 2015 portant modalités de transfert des compétences de l'État aux communes*, Bujumbura, 2015 pp. 2-9

Pour intensifier ce qui est mentionné dans la loi citée en haut, la Politique Nationale de la Décentralisation (PND) ajoute que le Gouvernement de la République du Burundi a pris l'option politique de rapprocher les services publics à la population et d'impliquer cette dernière dans la prise des décisions et le choix des programmes et projets de développement de leurs collectivités. Celles-ci sont donc désormais appelées à planifier leur développement. Selon la PND, planifier c'est l'action de programmer les interventions dans le temps et dans l'espace avec des moyens correspondants et des interventions articulées les unes aux autres. Le document qui est issu de ce processus c'est le plan, document de référence qui comporte des objectifs et des priorités, des stratégies, des actions ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. Le plan est un outil adéquat qui sert de tableau de bord à l'action. En ce qui concerne les communes, cet outil est prévu par la loi : c'est le Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC). Cadre d'orientation stratégique, le PCDC doit être une traduction de la volonté collective des populations et des acteurs institutionnels de la localité non seulement de « construire leur commune » mais aussi de s'intégrer dans la dynamique structurante du développement provincial et national. Il est le résultat d'un processus d'analyse, de priorisation, d'arbitrage et de choix tenant compte à la fois des réalités et des intérêts locaux, des aspirations de la population et des ambitions des dirigeants. En effet, le PCDC est un cadre d'orientation stratégique traduisant la vision, les ambitions, les préférences et la volonté politique de l'organe chargé de la gestion du développement communal⁶⁷. Face à ces responsabilités immenses et bien précises de la commune prise comme la base du développement ultime, avec un personnel ayant une performance insuffisante ; comment le gouvernement du Burundi a prévu de s'en sortir ?

III.3. État des lieux de la formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT au Burundi.

Le gouvernement burundais est aussi conscient de l'insuffisance de la performance des acteurs clés de la décentralisation depuis la mise en place de la PND en 2009. C'est dans cette optique que lors de la rédaction de la PND, il a prévu au niveau de l'axe stratégique n°3, la formation et le renforcement des capacités à l'endroit de ces derniers. Il est précisé dans ce document que dans un État qui veut se réformer par la décentralisation, toutes les ressources humaines qui y sont engagées doivent recevoir une formation. Tout le monde doit aller à l'école de la décentralisation. Si par exemple, les acteurs de la commune sont bien formés et que les fonctionnaires de l'administration centrale ne le sont pas, il y aura une incompréhension parce que les uns et les autres ne parleront pas le même langage. Il apparaît donc que le champ des cibles des acteurs à former en décentralisation est plus large qu'on ne

⁶⁷ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Document de Politique Nationale de Décentralisation du Burundi*, Bujumbura, 2009.pp 61-62

croit et inclut : les ministres, les parlementaires, les fonctionnaires, les juges, les élus locaux, le personnel communal, le personnel des structures infra-communales comme les chefs de zone, les membres des conseils de quartier, les membres des conseils de collines, les membres des organisations de la société civile, les représentants des partenaires au développement qui appuient l'État⁶⁸.

Dans cette même logique, il a été prévu dans la PND les thématiques de formations combinant le standard et la diversité, le général et le particulier. Il y a des modules sur les principes généraux de la décentralisation, sur les rôles et responsabilités des acteurs mais aussi, des modules spécifiques au contenu variable selon les cibles. Ces modules portent sur⁶⁹ :

- le contrôle de légalité et budgétaire qui peut regrouper les gouverneurs de provinces, les conseillers communaux et les juges ;
- le leadership ;
- la gestion d'une collectivité locale qui regroupe les conseillers communaux et le personnel communal ;
- la participation à la vie communautaire, qui regroupe les élus et les organisations de la société civile ;
- la gestion budgétaire qui va regrouper les concernés ;
- le civisme et contrôle citoyen qui s'adressent aux principales organisations de la société civile ;
- l'utilisation des NTIC dans la gestion des communes à l'intention de ceux qui sont impliqués dans la gestion des communes ;
- la coopération décentralisée ;
- le montage, exécution, suivi et évaluation de projets de développement; etc.

Le contenu de la formation emprunte le canal de l'andragogie parce qu'il s'agit de la formation d'adultes détenteurs de responsabilités qu'on ne peut ni mobiliser ni former comme on le ferait avec des élèves ou des étudiants.⁷⁰ La coordination du mécanisme de formation et le renforcement des capacités des élus et fonctionnaires des CT au Burundi a été confiée à la direction de formation des acteurs locaux de la décentralisation qui est rattachée à la direction générale de l'administration du territoire, de l'éducation civique et des collectivités locales au sein du Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique⁷¹.

⁶⁸ *Ibid.*, p.56

⁶⁹ *Ibid.*, pp 57-58

⁷⁰ *Idem*

⁷¹ REPUBLIQUE DU BURUNDI., op.cit., p.10

III.4. Observation comparative de l'approche béninoise et burundaise.

1) Bien que le gouvernement Burundais et celui du Bénin prennent les CT comme le fondement du développement communautaire dans leurs politiques nationales de la décentralisation, la PND du Burundi ne prévoit pas de manière particulière une formation dédiée aux élus et les agents des CT comme on vient de le voir ci-haut dans son axe stratégique n° 3 concernant la formation et le renforcement des capacités des acteurs clés de la décentralisation. Les élus et les agents des CT sont pris dans le cadre général comme d'autres acteurs de la décentralisation à former alors que les compétences transférées aux CT sont particulièrement immenses et fondamentales par rapport à la contribution des autres acteurs de la décentralisation.

2) A propos de la structure chargée de coordonner les activités de la formation et le renforcement des capacités des acteurs clés de la décentralisation au Burundi, à vrai dire, elle est noyée dans plusieurs structures d'où elle peut ne pas être considérée comme prioritaire aux yeux de certains en la comparant aux responsabilités des autres structures ayant la même tutelle. Au contraire du Bénin, le Burundi ne dispose pas d'un ministère chargé exclusivement de la décentralisation et la gouvernance locale depuis 2018. Dès lors, les responsabilités attribuées au Ministère de la décentralisation et le développement communal⁷² sont transférées vers le Ministère de l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local⁷³. Depuis juin 2020, les ministères composant le gouvernement burundais mis en place par le décret n° 100/008 du 28 juin 2020 ont été de nouveau réduits et les deux ministères qui étaient dans le temps autonomes ont été combinés avec le ministère de la sécurité publique et la gestion des catastrophes pour former le Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique. Ledit nouveau ministère ayant maintenant en charge la formation des acteurs locaux de la décentralisation a 61 missions générales sans entrer en détails y compris la sécurisation du territoire burundais (la police nationale, ordre nationale) ; la gestion interne du pays (les partis politiques, les ONG locaux, les congrégations religieuses, ...) ; le rapatriement des réfugiés ; les modalités d'organisation des élections ; ... Bref, des domaines qui sont sensibles dans la vie du pays d'où l'attention particulière peut être mise à ces secteurs qui sont à la base de la stabilisation du pays d'abord au détriment de la formation et le renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires locaux qui constituent un des leviers clés du développement local et national.

3) Le champ des modules prévus dans la PND pour former et renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation ne couvre pas l'étendu des compétences transférées aux CT

⁷² REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/248 du 30 Octobre 2016 portant Missions, Organisation et Fonctionnement du Ministère du Développement Communal*, Bujumbura, 2016. p.2

⁷³ REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/129 du 1^{er} Septembre 2018 portant Missions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local*, Bujumbura, 2019 p.2

conformément à loi n°1/16 du 25 Mai 2015 portant modalités de transfert des compétences de l'État aux communes. Par exemple, la PND ne prévoit pas des formations dans les domaines de la gestion foncière, la maîtrise de l'ouvrage communal, la gestion de l'environnement et l'assainissement, etc. alors que ces domaines font parties des compétences transférées à la commune. En outre, ce sont des modules qui sont dédiés à la formation continue uniquement.

4) Le Gouvernement du Burundi a déjà mis en place l'École Nationale d'Administration (ENA) ; une école d'application pour former les cadres et agents de la fonction publique et parapublique (personnels des différents ministères et les Institutions à caractère sociale et commerciale de l'État). C'est une bonne initiative que l'État a créé une structure pour bien équiper les agents du niveau central. Il pourrait en faire de même en mettant en place une structure distincte pouvant outiller les élus et les agents chargés de gérer la chose publique au niveau local car les attributions de l'ENA en vertu du décret n° 100/253 du 30 août 2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'ENA n'ont rien à voir avec la décentralisation et le développement communautaire.

5) En outre, les résultats des différentes études déjà faites sur la performance des ressources humaines des collectivités au Burundi (celles de KIT et GIZ) prouvent que la performance des ressources humaines des CT reste faible malgré l'existence d'une structure à cet effet. La faible performance des élus et des fonctionnaires des CT est par ailleurs confirmée par le gouvernement burundais dans sa PND dans son axe 3 comme précédemment mentionné.

En résumé, l'importance de créer une école d'application pour former les élus et les fonctionnaires des CT au Burundi est un besoin qui se fait sentir pour des raisons suivantes : (i) l'importance accordée à la commune dans le processus de la décentralisation et développement communautaire ; (ii) l'immensité des compétences transférées du pouvoir central aux CT ; (iii) les lacunes observées dans l'organisation structurelle de l'institution en charge de la formation et le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ; (iv) les insuffisances observées au niveau des modules de formation ; (v) l'insuffisance de performances des élus et agents des CT confirmée par le gouvernement burundais à travers la PND et les des études faites par les organismes internationaux (KIT et GIZ) .

En considérant les 5 observations évoquées et en les prenant dans leur ensemble, nous trouvons qu'il est nécessaire qu'il y ait une structure autonome, chargée exclusivement d'accompagner les CT en matière de la formation et le renforcement des capacités au Burundi. Les compétences que disposent les CT au Burundi touchent maintenant tous les domaines du développement et constituent une base de décollage de celui-ci. Divisées en 11 sections, les attributions des CT sont suffisamment vastes, ce qui implique la nécessité des compétences rigoureuses dans chaque domaine en lien avec ces attributions. En outre, il ne serait pas avantageux de créer un département à cet effet au sein de l'ENA pour deux raisons : (i) l'ENA est une école d'application spécialisée dans les domaines qui n'ont rien à voir avec la décentralisation et le développement communautaire, (ii) l'ENA étant située à Bujumbura (

extrême ouest du pays), la capitale économique du pays, sa position géographique n'arrange pas, considérant que les CT à desservir sont à l'intérieur du pays sauf 3 communes qui constituent la mairie de Bujumbura ; d'où l'emplacement d'une école pour accompagner les CT doit tenir compte de ce paramètre pour faciliter le déplacement des apprenants. De plus, même si on trouve un logement des apprenants dans les locaux de l'État à Bujumbura, le coût de la vie dans la capitale reste plus cher qu'à l'intérieur du pays. De surcroît, il ne serait pas cohérent que l'école d'application pour accompagner les CT soit mise sous la gestion de l'ENA, une institution qui est sous la tutelle du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emplois alors que les CT opèrent dans les domaines de la décentralisation et le développement communautaire ; les attributions du Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique. C'est dans cette logique que nous proposons la création d'une école d'application autonome pour bien accompagner les CT en matière de la formation et le renforcement des capacités afin de faire face au défi des performances insuffisantes des ressources humaines au sein des CT. Une structure autonome serait avantageuse car elle offre la flexibilité dans la gestion et la réduction de la lourdeur administrative. A côté de cela et au contraire du Benin, le Burundi a été fragilisé par des crises cycliques plus ou moins violentes depuis son indépendance, ce qui a occasionné des retards remarquables en développement. Pour cela, les options visant un décollage rapide sont à prendre sur tous les niveaux en général et au niveau communautaire en particulier car c'est au niveau local qu'il faut renforcer pour construire un développement de la masse. En outre, la reconstruction du pays si longtemps fragilisé, nécessite une fondation solide à la base afin de promouvoir le progrès souhaité et celui-ci ne sera possible que par le développement collectif qui se construit au niveau des CT, ce qui revient à absolument exiger une ressource humaine compétente pour pouvoir construire un développement communautaire soutenu et durable.

III.5. Proposition d'un modèle de formation et de renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires territoriaux au Burundi.

En nous appuyant sur les différents documents démontrant les résultats de la création du CeFAL qui nous a accueilli en stage dont la majorité a été citée dans les différentes parties de la présente étude ; compte tenu de l'expérience vécue et les échanges effectués avec les uns et les autres au sein de cette institution pendant plus de la moitié d'une année et ce que nous avons vu de nos propres yeux ; considérant les lacunes précédemment évoquées en matière de formation et de renforcement des capacités des ressources humaines des CT au Burundi, nous proposons un modèle d'accompagnement des CT à cet effet sous forme d'une école d'application en suggérant 12 pistes de réflexion suivantes :

- 1) Création d'une école nationale d'application et de perfectionnement à caractère scientifique du personnel des administrations locales, des élus municipaux, communaux et locaux et des agents des services déconcentrés de l'État dont les missions seraient :

- assurer la formation professionnelle initiale, diplômante et continue des élus et fonctionnaires des CT et des agents des services déconcentrés de l'État ;
- coordonner toutes les actions de formation continue initiées et exécutées au profit des agents territoriaux et des services déconcentrés de l'État par les autres organismes de formation et d'en assurer le contrôle de qualité ;
- organiser pour les élus locaux des séminaires d'information et de formation sur toutes les thématiques touchant la gestion des communes.

2) Afin de lui garantir la souplesse et la liberté d'agir dans l'exercice de ses missions, cette école pourrait être dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle pourrait être placée sous la tutelle du Ministère ayant la décentralisation dans ses attributions.

3) Cette institution pourrait être une école à régime d'internat dont l'adresse physique pourrait être placée au centre du pays pour garantir le déplacement équitable des apprenants. En plus, ceci constituerait une valeur ajoutée étant donné que la province qui est au centre du pays est Gitega, aujourd'hui capitale politique du Burundi. Elle pourrait être logée dans les locaux de l'un des anciens lycées publics de la province⁷⁴. Un autre avantage, le coût de la vie à l'intérieur du pays est moins cher, ce qui rend moins coûteuse la prise en charge des apprenants de la formation diplômante et les participants dans les différentes sessions de la formation continue.

4) L'instance décisionnelle de cette école serait un CA constitué de personnes désignées sur base de leurs compétences et leurs domaines d'expertise car chacun aura un rôle à jouer qui lui donne un statut de membre de celui-ci afin de le dépolitiser. Elle pourrait inclure :

- Un représentant de la présidence de la république (pour assurer un suivi régulier car c'est le président qui doit répondre devant le peuple concernant les échecs et les réussites des politiques publiques entreprises par l'État).
- Un représentant du premier ministre (en tant que chef du gouvernement, il a besoin de suivre de près l'état d'avancement des politiques initiées par l'État).
- Un représentant du ministère ayant en charge la décentralisation dans ses attributions (ministère de tutelle des CT ; celui-ci pourrait assurer la présidence du CA).
- Un représentant du ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (un ministère ayant l'expertise dans la conception de contenus de la formation et la détermination des titres reconnus dans le monde académique à délivrer à la fin de la formation).

⁷⁴ Suite aux différentes réformes effectuées dans le secteur de l'enseignement au Burundi, le cycle du tronc commun de l'ancienne école secondaire aujourd'hui dénommée école post fondamentale est mis ensemble avec l'ancienne école primaire pour former aujourd'hui l'école fondamentale. Conséquemment à ce changement, plusieurs locaux des anciens lycées publics à régime d'internat sont maintenant vides dans plusieurs coins du pays.

- Un représentant du ministère des finances, du budget et de la planification économique (pour assurer le financement et le suivi de la gestion efficace des fonds alloués à la structure).
- Un représentant du ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi (c'est l'instance habilitée de la gestion des carrières et l'avancement de grades et échelons de tous les employés de l'État burundais y compris les CT).
- Un représentant des communes à travers l'Association Burundaise des Elus Locaux (ABELO).⁷⁵

De plus, Il serait aussi mieux que cette instance suprême soit rétroactive en se munissant d'un tableau de bord pour suivre régulièrement l'état d'avancement des activités.

5) A l'instar du CeFAL, les candidats pourraient être admis en formation diplômante après avoir passé un test de recrutement. Contrairement au CeFAL, le test aurait l'objectif de mesurer les niveaux des uns et des autres. Une formation intermédiaire pourrait être mise en place pour les candidats ayant un niveau jugé faible. Les véritables critères de sélection seraient plutôt la provenance et le genre pour que la formation soit bénéfique pour toutes les CT et tous les genres.

6) Le financement de la formation diplômante pourrait provenir de l'État et de ses PTF à la hauteur de 85%, 10% par la commune et 5% pourraient être une contribution fournie par le candidat comme c'est cas du CeFAL. Toutefois, pour anticiper la réticence des CT qui pourraient ne pas prévoir une ligne budgétaire pour la formation de leurs agents, une loi régissant un retrait régulier à la source d'une somme convenue entre les CT et le ministère de tutelle pourrait être mise en place à cet effet. Il en va de même pour les candidats admis, le retrait de leurs parts pourrait se faire à la source sur leurs salaires. Cette loi pourrait aussi prévoir que le financement des ressources humaines des CT soit complètement à leur charge au fur et à mesure qu'elles augmenteront leurs recettes grâce aux nouvelles compétences de leurs agents après la formation.

7) Les filières et les modules de formation pourraient être faites à l'image de ceux du CeFAL comme les responsabilités transférées aux CT sont presque similaires au Bénin et au Burundi et surtout que ces derniers ont déjà porté des fruits remarquables au Bénin. Néanmoins, il faudrait ajouter aux modules du tronc commun les modules relatifs à la gestion pacifique des conflits compte tenu de l'histoire du Burundi et les modules en rapport avec la lutte contre les violences basées sur le genre. Aux filières, il faudrait ajouter une filière en archivage étant donné que les CT au Burundi travaillent encore en mode paperasse.

8) Au contraire du Bénin où la formation diplômante est organisée en semestre avec seulement une à deux semaines de détente, la formation au Burundi pourrait être organisée

⁷⁵ Il va d'abord falloir redynamiser l'Association car depuis la mandature de 2015, elle n'est plus opérationnelle suite à la cessation des financements des PTF surtout l'Union Européenne.

en trimestres pour essayer de rendre supportable la période d'absence des agents des CT à leurs postes d'attache comme suit : Janvier-Mars, Mai-Juillet et Septembre-Novembre (période de formation) et Avril, Août et Décembre correspondraient au temps de rester dans leurs CT et en même temps dans leurs familles étant donné que la majorité d'entre eux sont des parents. La valeur ajoutée de cette subdivision est que ces périodes correspondent aux vacances des élèves, ce qui va permettre une conciliation étude-travail-famille.

9) Comme le CeFAL, la formation diplômante pourrait être organisée en deux Cycles. Ceux qui ont un niveau de formation secondaire d'une part et ceux qui ont un niveau universitaire d'autre part. La durée de la formation diplômante serait de 2 ans et une période qui ne pourrait pas dépasser 1 mois pour les sessions de la formation continue. Contrairement au CeFAL, l'expérience exigée pour participer à la formation diplômante pourrait être réduite à 2ans pour le cas du Burundi et la formation initiale resterait obligatoire sur une même période de 6 mois. Cette période est en adéquation avec le volume horaire de formation pour bien imprégner les préalables des métiers des CT aux agents nouvellement recrutés. En outre, pour anticiper la réaffectation des candidats sortants après la formation dans des postes qui ne sont pas en adéquation avec leur formation comme cela s'est fait observer au Bénin, un acte d'engagement à cet effet pourrait être signé entre la CT employeuse et l'Ecole avant l'admission définitive du candidat. L'acte pourrait aussi inclure des pénalités en cas de violation de celui-ci afin de favoriser la responsabilisation. Au cas échéant, il sera difficile de mesurer l'impact professionnel de l'agent après la formation quand il occupe un poste qui ne correspond pas à son profil.

10) La subdivision des services pourrait être fait à l'image de ceux du CeFAL plus un service chargé de l'assurance qualité de la formation octroyée par l'école et la de coordination de toutes les actions de formation continue initiées et exécutées au profit des agents territoriaux et des services déconcentrés de l'État par les autres organismes de formation. La direction, les différents départements et les différents services doivent garder une communication claire et régulière dans leurs interactions afin de trouver des solutions adéquates et en temps réel aux différents aléas qui peuvent handicaper le bon déroulement des activités.

11) Le dépôt d'un rapport d'évaluation de la formation aux 3 ans au ministère d'attache et un rapport d'évaluation aux 5 ans de l'impact de la formation auprès des communes participantes, remise au ministère d'attache et à toutes les communes pour susciter l'intérêt du programme. Pour garantir la crédibilité de l'école, l'évaluation de l'impact de la formation sur le fonctionnement des communes pourrait être faite par les experts externes.

12) Mettre en place un mécanisme d'échange et de transfert d'expertise à partir de l'établissement de la formation pour que les bons coups d'une commune soient connus par d'autres afin d'en servir d'exemple.

Enfin, la création de cette école pourrait être régie par une loi (pour permettre un débat ouvert en cas de la dissolution de l'école) portant création, attributions, organisation et

fonctionnement de l'école tandis qu'un arrêté interministériel des ministères ayant la décentralisation, les finances, l'art de confection des modules, les titres à délivrer à la fin de la formation et la gestion de carrières des fonctionnaires de l'État dans leurs attributions, pourrait déterminer le règlement pédagogique et les conditions d'accès à la formation. Toutefois, ce projet ne pourrait produire des livrables souhaités que quand il y a un suivi harmonieux et rigoureux depuis le niveau des CT jusqu'au niveau des différents ministères contribuant au bon fonctionnement de l'école. L'illustration est celle du Bénin où la formation initiale est prévue depuis 10 ans mais n'a pas encore commencé. La réussite de ce projet est aussi conditionnée par la dépolitisation de l'école : le mécanisme le plus efficace de sa gestion doit s'appuyer sur le choix de personnes qu'il faut à la place qu'il faut. Bref, que la méritocratie prime sur tout. L'efficacité de l'école doit aussi reposer sur une amélioration continue : elle doit continuellement s'adapter aux différents contextes du fait que les réalités évoluent avec le temps, l'offre doit rester en adéquation avec la demande. L'autre élément indispensable pour ne citer que cela, c'est le financement. La rigueur qui est mise dans la délocalisation des compétences de l'État central vers les CT doit être accompagnée par le financement des initiatives qui vont permettre aux CT d'être à la hauteur de leurs missions. Le financement des initiatives qui visent à promouvoir le développement communautaire doit être prioritaire car ce sont-elles qui permettraient de construire un développement de la masse en évitant que le développement du pays ne soit pas dans les mains d'une petite minorité au détriment de la majorité. Autre élément qui peut motiver le financement de la formation et le renforcement des capacités des ressources humaines des CT est que quand elles auront des ressources humaines efficaces et efficientes, elles vont être beaucoup productives, ce qui va créer les conditions favorables pour améliorer la vie de la population. Par conséquent, la population étant en bonne santé et ayant les préalables pour s'autodévelopper, elle va augmenter la production, ce qui va avoir un impact positif sur développement au niveau national. L'État pourrait donc se rembourser les investissements mis dans la promotion des CT dans le cadre de la décentralisation par l'augmentation des biens et services à imposer et l'augmentation de la production à exporter après la couverture des besoins locaux. On ne peut pas oublier aussi la satisfaction de la population qui se voit impliquée dans l'amélioration de son bien-être et à la création des conditions qui lui permet de réaliser ses rêves. Par ailleurs, c'est de cette manière que l'État construit son utilité sociale et sa pérennité.

Toutes ces propositions susmentionnées correspondent au dernier objectif de la présente étude qui était celui de proposer un modèle adapté pour le Burundi en matière de la formation et le renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires des CT en s'inspirant sur le modèle béninois, ce qui nous amène au bon port de cette étude.

Conclusion générale.

Dès le début de cette étude, nous avons vu que la décentralisation est une approche de gouvernance qui trouve ses origines dans la quête permanente des stratégies les plus optimales pouvant aider les gouvernants à mieux répondre aux besoins de la population. L'un des buts visés à travers la mise en œuvre de la décentralisation, est la promotion du développement local sur l'espace des CT. Cet enjeu a fait appel à de nouveaux modes de répartition des responsabilités et de conduite des affaires du pays, ce qui fait intervenir la notion de gouvernance au plan local.

Toutefois, l'exécution du processus de la décentralisation a fait face aux plusieurs enjeux dont la performance insuffisante des ressources humaines des CT pour bien assumer les responsabilités transférées du pouvoir central aux CT. Face à ce défi, les pays ont réagi de manière différente : il y a ceux qui ont créé des directions au sein des ministères ayant la décentralisation dans leurs attributions pour accompagner les CT en matière de la formation et le renforcement des capacités de leurs ressources humaines comme c'est le cas du Burundi, tandis que d'autres pays ont créé des centres autonomes à cet effet comme c'est le cas du Bénin. Dans cette étude intitulée « **Le rôle des centres de formation et de renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires territoriaux : du cas du CeFAL au Bénin à la proposition d'un modèle pour le Burundi** », nous avons voulu découvrir la valeur ajoutée de créer un centre autonome pour former et renforcer les capacités des élus et des fonctionnaires des CT plutôt que de mettre en place une structure à cet effet au sein d'un ministère ayant la décentralisation dans ses attributions.

L'étude avait deux objectifs à atteindre à savoir : (i) analyser le modèle béninois de formation et de renforcement des capacités élus et des fonctionnaires territoriaux ; (ii) proposer un modèle adapté pour le Burundi en s'inspirant du modèle béninois. Pour bien mener ce travail afin d'atteindre les objectifs précédemment fixés, deux hypothèses ont été posées : (i) le contenu des formations offertes par le CeFAL et son mode de fonctionnement contribuent à l'effectivité de la décentralisation et au développement des collectivités au Bénin ; (ii) la mise en place d'un centre autonome de formation et de renforcement des capacités est un moyen efficace pour améliorer la performance des élus et des fonctionnaires territoriaux. Pour confirmer ou infirmer les deux hypothèses susmentionnées, plusieurs méthodologies de recherche ont été utilisées : le revue documentaire qui nous a conduit à revoir les travaux apparentés au sujet en confrontant les idées y afférentes émises afin d'être mieux éclairé ; l'analyse descriptive qui a été orientée vers une analyse quantitative et qualitative des données collectées au sein de la structure d'accueil dans le cadre de stage et l'analyse comparative, étant donné que la finalité de l'étude était de proposer un modèle déduit d'un contexte pour l'appliquer dans un autre, ce qui sous-entend directement qu'il y a des faits applicables dans l'un et qui peuvent ne pas l'être dans l'autre.

Au fil du développement de l'étude, nous avons vu que la formation et le renforcement des capacités est un concept apparu dans les années 1990 avec une prise de conscience croissante du fait que les solutions économiques et techniques ne pouvaient à elles seules régler les problèmes de pauvreté et de développement durable. C'est une approche qui fait partie intégrante du développement et, malgré son apparition récente, les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONG se sont rapidement emparés de cette notion qui constitue une nouvelle approche de l'action de développement. Par contre elle est peu abordée dans les ouvrages ordinaires. Le concept de formation et renforcement des capacités constitue un des leviers indispensables pour rendre effectif le mécanisme de la décentralisation. Le développement durable et soutenu que vise la décentralisation n'est possible que quand les CT sont équipées par des ressources humaines bien outillées dans divers domaines en lien avec compétences transférées aux CT à côté du financement et une bonne législation.

En se référant sur les définitions des diverses institutions, on a constaté que le renforcement des capacités dans le contexte de la présente étude, est un processus qui consiste à développer les compétences des élus et fonctionnaires des CT par des connaissances nécessaires mais non disponibles sur des concepts spécifiques afin de leur permettre d'élaborer et de réaliser leurs propres objectifs de développement avec succès dans le but d'aboutir aux changements durables dans les pratiques au fil du temps. En outre, on a vu dans cette étude que le renforcement des capacités consiste à apporter des transformations qui autonomisent les individus, les dirigeants, les organisations et les sociétés. Si une initiative n'entraîne pas un changement qui est généré, guidé et entretenu par ceux qui sont supposés en bénéficier, alors on ne peut pas dire qu'elle a amélioré les capacités, même si elle visait à réaliser un objectif de développement valable.

De plus, la formation et le renforcement des capacités est un mécanisme qui a évolué dans le temps : il a commencé avec un paradigme des PTF qui pensaient que les pays en développement ont besoin d'argent et comme solution, les pays développés prêtent ou donnent de l'argent aux pays en développement « *aides au développement* ». Le résultat a été l'endettement des pays pauvres et le développement n'a pas poursuivi. Après avoir constaté que ce mécanisme ne donne pas les résultats attendus, les choses ont évolué vers une conception des PTF que les pays en développement doivent simplement suivre le modèle des pays développés. Pour mettre en application cette idée, des experts étrangers arrivent dans les pays en développement pour diriger leurs propres projets dont ils s'attendent des résultats similaires à ceux obtenus dans leurs pays « *assistance technique* ». Comme résultat, des projets sont lancés, mais sont déconnectés des priorités ou objectifs locaux. Après ce constat, les PTF ont dû changer le mécanisme avec un autre paradigme que les pays en développement doivent établir des partenariats avec les pays développés. Ici l'accent est davantage mis sur la formation, le transfert de connaissances, en se basant sur les politiques et priorités nationales « *coopération technique* ». Le fruit de cette initiative a été que les projets sont plus conformes aux priorités et objectifs locaux. Toutefois, ils étaient pilotés par

des instances extérieures, occasions manquées de développer les institutions locales et de renforcer les capacités locales. Enfin, les PTF changent le mécanisme avec un nouveau paradigme : les pays en développement doivent s'approprier, concevoir, diriger, mettre en œuvre et soutenir le processus eux-mêmes. Ici, l'accent est mis sur l'autonomisation et le renforcement des capacités endogènes « *développement/renforcement des capacités* ». Comme résultat, l'initiative prend en compte pleinement des ressources locales (personnes, compétences, technologies, institutions et s'appuie sur ces ressources) et favorise un changement durable. C'est l'étape à laquelle les partenariats s'articulent maintenant.

Dans le cadre spécifique du présent travail, l'étude portait sur l'analyse de la manière dont le Bénin accompagne les CT en matière de la formation et le renforcement des capacités à travers le CeFAL. En nous basant sur les données collectées et analysées suivant les différentes approches méthodologiques annoncées dès le début, nous avons trouvé que les réalisations du CeFAL sont concrètes et présentent des résultats appréciables dans les CT comme l'ont témoigné les autorités hiérarchiques et les collègues des apprenants ayant terminé leur formation au CeFAL dans une étude réalisée à cet effet. Les apprenants eux même témoignent que la formation reçue les a aidé à être à la hauteur de leurs responsabilités plus qu'avant, d'où un des apprenants va jusqu'à dire : « ***La formation est si importante que s'il y avait une stratégie pour obliger toutes les communes à envoyer les agents au CeFAL, il faudrait la mettre en œuvre*** ». Bien qu'il y ait des améliorations à faire comme c'est ce qui est d'ailleurs conseillé dans le management contemporain des organisations, le modèle béninois d'accompagnement des CT en matière de formation et le renforcement des capacités peut servir déjà de modèle pour d'autres pays et c'est pour cette raison que nous avons proposé les pistes de réflexion qui peuvent servir de modèle pour accompagner les CT dans ce domaine au Burundi en nous référant sur ce qui se fait déjà au Bénin moyennant quelques amendements. C'était par ailleurs la finalité ultime de la présente étude. Toutefois, comme on a eu à le voir de manière détaillée en haut, la réussite de ce projet doit reposer sur des éléments indispensables comme : un suivi harmonieux et rigoureux depuis le niveau des CT jusqu'au niveau des ministères impliqués pour le bon fonctionnement de l'école, la dépolitisation dans la gestion de l'école (personnes qu'il faut à la place qu'il faut), l'amélioration continue pour s'adapter aux différents changements et enfin le financement des activités. C'est un projet prometteur une fois exécuté, qui pourrait aider le Burundi à se reconstruire et bâtir un développement communautaire, soutenu et durable.

Partant des lectures faites pour réaliser cette étude, les échanges effectués lors de notre stage au CeFAL, et les observations faites au cours de cette période, nous concluons que :

La formation et le renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires des CT n'est pas un choix pour la décentralisation et le développement local soutenu et durable, c'est plutôt un passage obligé. –

Références bibliographiques

Articles scientifiques

Ayeva T. - *Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales* - CRDT de l'Université de Québec à Rimouski. 2003. 49 pages.

Borgetto M. - *La décentralisation du « social » : de quoi parle-t-on ?* - Information sociale. 2010. n° 162. pp. 6-11.

Marie J.& Idelman E. - *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?* - EchoGéo. 2010. n°13. 15 pages.

OCDE. -*Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ?* - Revue de l'OCDE sur le développement. pp 271-274.

Ouedraogo M. G.H. - *Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales* - Mondes en développement. 2006 n°133. pp 9-29.

Rapports d'études

CECI, *Le renforcement des capacités moteur de la gouvernance locale ; l'expérience du programme d'appui à la gouvernance locale en milieu rural au Rwanda PAGOR*, Kigali, 2012, 66 pages

CISSE.F.M, *Gouvernance et services publics : Pour ne pas renoncer au rêve du développement*, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, Dakar, 2010, Cahier n°2010-05, 66pages

CTB, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, Cotonou, 2006, 480 pages

Djegui J. M., *Evaluation du programme de formation professionnelle continue et diplômante du cycle B du centre de formation pour l'administration locale (CeFAL)*, Cotonou, 2017, 53 pages

GIZ, *Renforcement des Capacités des Acteurs de Décentralisation en Afrique de l'Ouest ; Capitalisation des outils et bonnes pratiques*, Bonn, 2013, 70 pages

IRAM, *La décentralisation en Afrique : définitions, objectifs, expériences*, Paris, 2006, 28 pages.

KIT, *Renforcement de la gouvernance locale au Burundi : L'expérience des institutions collinaires et communales*, Amsterdam, KIT Publishers, 2012, 96 pages

OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, 3^e Ed. KARTHALA, 2003, 357 pages

ONU-COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Rapport sur la situation de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique*, Addis-Abeba, 2017, 56pages.

ONU FEMME, *Villes Sûres*, New York, 2010, 316 pages

PNUD, *Développement des capacités : Guide de PNUD*, New York, 2009, 64pages.

Thèses et Mémoires

Ambeu Akou P. V., *La fonction administrative contentieuse en Côte d'Ivoire*, Paris, Université Jean Moulin Lyon III, 2011, p.26. in Gwos J.I., *L'encadrement juridique du contentieux de la sincérité des comptes au Cameroun*, Yaoundé, Université de Yaoundé 2,2014, 130 pages disponible sur https://www.memoireonline.com/11/19/11277/m_L-encadrement-juridique-du-contentieux-de-la-sincerite-des-comptes-au-Cameroun8.html#toc17 consulté le 20/03/2021

Maurice K., *Droit et pouvoir en Afrique : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p. 47. in GWOS J.I., *L'encadrement juridique du contentieux de la sincérité des comptes au Cameroun*, Yaoundé, Université de Yaoundé 2,2014. 130 pages disponible sur https://www.memoireonline.com/11/19/11277/m_L-encadrement-juridique-du-contentieux-de-la-sincerite-des-comptes-au-Cameroun8.html consulté le 24/03/2021

Documents nationaux

CeFAL, *Plan stratégique 2017-2031*, Abomey Calavi, 2017. 188 pages

CeFAL, *Termes de référence relatif au recrutement d'un consultant chargé d'évaluer les effets de la formation diplômante du CeFAL sur le fonctionnement des communes et la qualité des prestations*, Abomey Calavi, 2021, 8 pages

REPUBLIQUE DU BENIN, *Arrêté interministériel n° 120/MDGLAA/MTFP/MESFTPRJ/MESRS/MRAI/DC/CeFAL du 10 octobre 2012 portant règlement pédagogique et conditions d'accès au Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL)*, Cotonou, 2012. 13 pages

REPUBLIQUE DU BENIN, *Code d'éthique et de déontologie des élus communaux et municipaux* disponible sur <https://reformes-ugr.finances.bj/uploads/documents/89fe68a07fc711a8a2125049a48c51de.pdf> consulté le 31 mars 2021

REPUBLIQUE DU BENIN, *Décret N°2011.886 du 30 Décembre 2011 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) en République du Bénin*, Cotonou, 2011. 16 Pages

REPUBLIQUE DU BENIN, *Décret N°2020 - 411 Du 26 Août 2020 portant nomination des membres du Conseil d'administration du Centre de Formation pour l'Administration Locale*, Cotonou, 2020. 3 pages

REPUBLIQUE DU BENIN, *Loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin in Recueil des Lois sur la Décentralisation*, Cotonou,2009. 478 pages

REPUBLIQUE DU BENIN, *Politique Nationale de Déconcentration et de Décentralisation*, Cotonou,2008. 85 pages

REPUBLIQUE DU BENIN, *Statut général de la fonction publique*, Cotonou, 2018. 103 pages

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/082 du 12 Octobre 2020 portant Missions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique*, Bujumbura, 2020. 38 pages

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/129 du 1^{er} Septembre 2018 portant Missions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local*, Bujumbura, 2019. 19 pages

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Décret n° 100/248 du 30 Octobre 2016 portant Missions, Organisation et Fonctionnement du Ministère du Développement Communal*, Bujumbura, 2016. 12 pages

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Document de Politique Nationale de Décentralisation du Burundi*, Bujumbura, 2009. 92 pages

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi n°1/16 du 25 Mai 2015 portant modalités de transfert des compétences de l'État aux communes*, Bujumbura, 2015. 12 pages.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Loi organique n°1/04 du 19 Février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 Novembre 2014 portant organisation de l'administration communale*, Bujumbura, 2020. 36 pages

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Manuel de procédures administratives et financières communales*, Bujumbura, 2014. 127 pages

Webographie

Site Web officiel du journal le Parisien <https://citationcelebre.leparisien.fr/auteur/confucius> consultée le 07/04/2021

Site web officiel de ReCIFAD : <https://www.recifad.org/>. Consultée les 20/03/2021

Site Web officiel de l'UEMOA : <http://www.uemoa.int/fr/organes-uemoa/le-conseil-des-collectivites-territoriales> consultée le 08/04/2021

<https://www.giz.de/en/worldwide/81203.html> consultée le 12/02/2021

<https://www.iram-fr.org/developpement-local-et-decentralisation.html> consulté le 13 juin 20121

<https://www.ministereftss.gov.bi/?q=ecole-national-d%27-administration> consultée le 05/05/2021.

Liste des illustrations

Figure 1 : Classification des admis par filière et par cycle au CeFAL (Auteur).....	30
Figure 2 : Vue partielle de la participation des communes à la formation (Auteur).....	32
Figure 3 : Total des candidats admis par sexe depuis la création du centre (Auteur).	33
Figure 4 : Récapitulatif des résultats de la formation diplômante depuis la création de la CeFAL (Auteur).	34

Liste des tableaux

Tableau 1 : Comparaison entre l’approche classique du développement humain et la nouvelle approche axée sur le renforcement des capacités (PNUD)	15
Tableau 2 : Historique de l’évaluation de l’approche de renforcement des capacités (PNUD).....	17
Tableau 3 : Comparaison des admis et les places disponibles par filière et par cycle (Auteur).....	31
Tableau 4 : Analyse SWOT du CeFAL (Auteur)	40

Liste des annexes

Annexe 1 : Note de service d’insertion du stagiaire.....	68
Annexe 2 : Organigramme détaillé du CeFAL (Plan stratégique 2017-2031)	68
Annexe 3 : Combinaison des rapports sur la formation continue (Cellule Suivi et Evaluation de CeFAL)	72
Annexe 4 : Exemple d’un module de formation et ses objectifs.....	75
Annexe 5: Exemple d’une fiche de suivi des apprenants en stage	78
Annexe 6 : Vue partielle d’un module de la formation diplômante.	79

Annexes



MINISTÈRE
DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE
REPUBLIQUE DU BENIN

TEL : 00229 21.32.1164
01 BP : 4966 COTONOU
Site : www.cefalbenin.org



Centre de Formation pour l'Administration Locale

N° 070 /MDGL/CeFAL/SG/C-SRH/ SA

NOTE DE SERVICE

Dans le cadre du déroulement de son stage de fin d'études au Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) sur une période de (05)cinq mois allant du 1^{er} mars au 31 août 2021, Monsieur Claver NINGANZA, de nationalité burundaise, étudiant inscrit en 2eme année de master en développement de l'Université Senghor d' Alexandrie (Egypte), dans la spécialité « gouvernance et management public » devra produire, à partir de son expérience de stage, un mémoire sur le modèle béninois d'accompagnement des collectivités locales à travers le CeFAL.

Le stagiaire, pour ce faire, débutera son stage pour compter du lundi 08 mars 2021 suivant le calendrier et les horaires de travail ci-après :

N°	Périodes du stage	Départements d'accueil	Heures de travail
01	08 mars-08 avril 2021	DFIAP	08h-12h30
02	09 avril-09 mai 2021	DFCS	08h-12h30
03	09 mai- 09 juin 2021	RSE	08h-12h30
04	08 mars-31août 2021	Bureau PTF	14h00-15h00

Les Chefs de départements et de services ainsi que leurs collaborateurs sont appelés, chacun en ce qui le concerne, à prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir au stagiaire de meilleures conditions de stage devant permettre à l'intéressé d'appliquer et d'approfondir les connaissances et compétences acquises durant sa formation et de valoriser au sein du CeFAL son savoir-faire et son savoir-être.

Fait à Abomey-Calavi, le 08 mars 2021

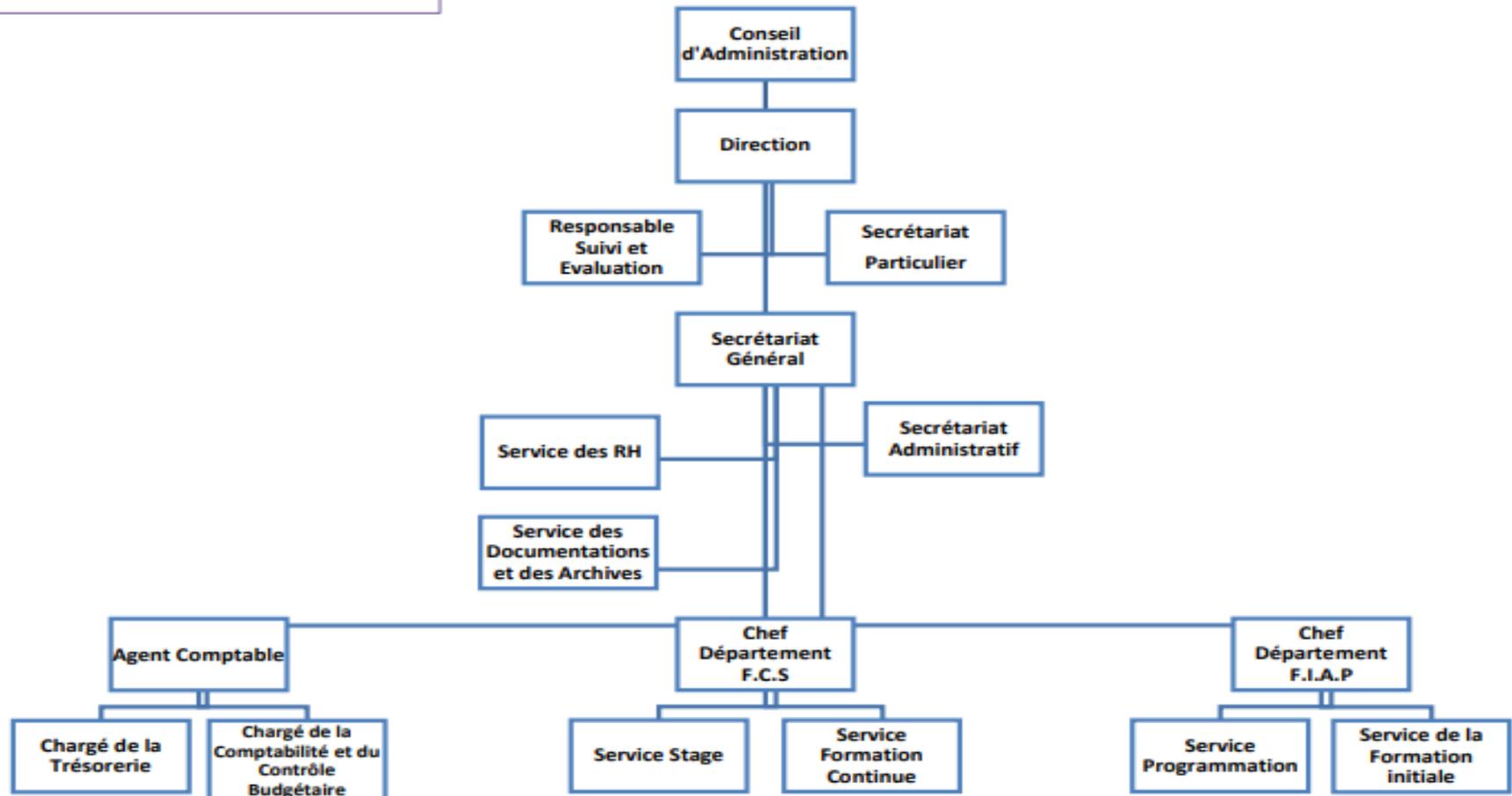


Le Directeur

Christian Raoul KOUTHON

Annexe 1 : Note de service d'insertion du stagiaire

ORGANIGRAMME ACTUEL DU CeFAL



Annexe 2 : Organigramme détaillé du CeFAL (Plan stratégique 2017-2031)

Les réalisations du département « *Formation continue et stages* » depuis la création de CeFAL

ANNEES	THEMES DE FORMATION	CIBLES
2015	La rédaction administrative	26 Chefs de divisions des Circonscriptions Scolaires
	L'accueil et la gestion du secrétariat	Personnel administratif des circonscriptions scolaires sur
	Les techniques et procédures de gestion des ressources matérielles dans les Circonscriptions Scolaires	45 comptables des circonscriptions scolaires
	Les attributions du maire : contenu, exigences et points d'attention (synergies à créer, reddition de comptes, écueils à éviter, méthodes de gouvernance à installer) ;	(67) Maires
	La gestion de l'état-civil : contenu, acteurs, processus et points d'attention ;	139 Adjoints aux Maires
	Les procédures de passation des marchés publics (point d'attention sur le Fonds d'Appui au Développement Communal)	
	La sécurité territoriale : (ordre public et affaires domaniales)	
	Le budget participatif au niveau communal	49 Maires et C/SAF des communes d'intervention du Programme PartiCiP
	La gestion budgétaire et comptable des communes	Chefs de Service des Affaires Financières Chefs de Service des Affaires Economiques des Mairies
Planification du développement local et mobilisation des acteurs	Chefs de Service Technique et Chef de Service Planification des Mairies.	
Textes régissant l'intercommunalité Renforcement en informatique et logiciel MyGRH Stratégies de communication et de prévention des conflits	Hauts cadres des préfectures du Ministère en charge de la Décentralisation	

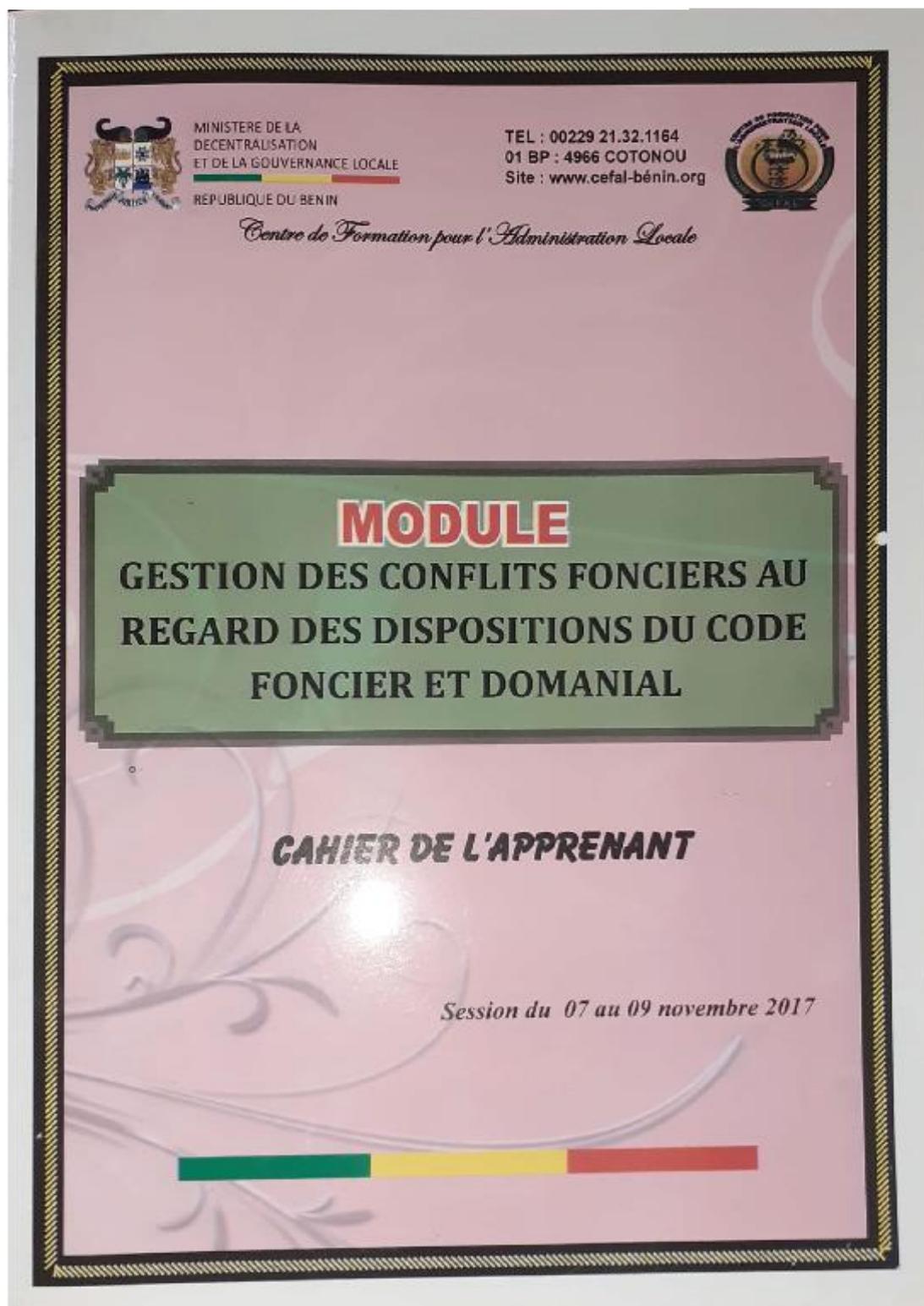
	Renforcement en informatique et logiciel de gestion de stock.	
2016	Les attributions des Chefs d'Arrondissement (...État civil et actes subséquents) Gestion foncière : nouvelles dispositions de gestion du domaine communal ; permis de construire et les règles particulières liées aux travaux de lotissement en République du Bénin ; -Le renseignement territorial.	477 Chefs d'Arrondissement
	-Gestion foncière : nouvelles dispositions de gestion du domaine communal ; permis de construire et les règles particulières liées aux travaux de lotissement en République du Bénin ; La gestion des ressources du FADeC ; Le renseignement territorial.	52 Maires et 138 Adjoints aux Maires
	Archivage des documents de passation des marchés publics	208 auditeurs, Acteurs communaux de la chaîne de passation des marchés publics
	Préparation du plan de passation des marchés publics »,	621 auditeurs, Acteurs communaux de la chaîne de passation des marchés publics
	Préparation du plan de passation des marchés publics »,	634 auditeurs, Acteurs communaux de la chaîne de passation des marchés
	La démarche de reddition de comptes.	49 élus locaux, agents des services déconcentrés de l'Etat et Organisations de la Société Civile
2017	Analyse et évaluation des offres pour les fournitures, travaux et services et Analyse et évaluation des propositions pour les prestations intellectuelles.	633 auditeurs dont 130 élus et 503 agents, acteurs communaux de la chaîne de passation des marchés publics
	Gestion des contrats de marché	770 auditeurs, acteurs communaux de la chaîne de passation des marchés publics
	Elaboration et suivi de l'exécution du budget communal	57 présidents des Commissions des Affaires Financières
	La gestion foncière au regard des nouvelles dispositions du code foncier :	75 Présidents des Commissions des Affaires Domaniales et Environnementales

	Les procédures de recrutement et gestion des carrières du personnel communal	75 chargés de Ressources Humaines
2018	Comptabilité matières : gestion du patrimoine, des stocks et des approvisionnements :	66 Chefs Services Affaires Financières
	Gestion des conflits domaniaux au regard des dispositions du nouveau code foncier	64 Chefs Services Affaires Domaniales
	Techniques d'élaboration des fiches-projets de développement et exploitation des potentialités locales :	66 Chefs Service Planification et Développement
	-Management des Commissions spécialisées -Stratégies de mobilisation des ressources financières pour le leadership féminin	49 Femmes élues conseillères communales et municipales
	Procédure du vote du budget communal	57 chefs d'Arrondissements présents
	-Techniques de réseautage : gestion de la vie associative	48 Femmes élues conseillères communales et municipales
2019	Les exigences du contrôle des marchés publics communaux dans le cadre du nouveau code des marchés publics ;	Acteurs de la chaîne de passation des marchés publics communaux des zones d'intervention de la Coopération Suisse : Chefs Services Techniques (CST), Secrétaires Permanents de la Personne Responsable des Marchés Publics (SP/PRMP), Chefs Cellules Contrôle des Marchés Publics (CCCMP), Directeurs Départementaux de Contrôle des Marchés Publics (DDCMP), Délégués du Contrôle Financier (DCF) et les Chefs Service Tutelle des départements de l'Alibori, du Borgou, de l'Atlantique et de l'Ouémé
	Management d'une entité communale	Secrétaires Généraux de Mairies
	Mobilisation des ressources locales non fiscales	Chefs Services Affaires Economiques,
2020	- le budget communal : élaboration, exécution et contrôle ;	68 Maires

	<ul style="list-style-type: none"> - techniques de mise en œuvre et de suivi du Plan de Développement Communal ; - la stratégie de mobilisation des ressources locales non fiscales - les techniques de base du renseignement territorial 	
	- Formation des élus et chefs services de la Mairie	Conseil communal de BONOU
	- Formation des élus et chefs services de la Mairie	Conseil communal de Porto-Novo
	- La gestion du patrimoine immobilier et mobilier de la Commune	43 comptables matières et des CST des communes partenaires du programme ASGoL3

Annexe 3 : Combinaison des rapports sur la formation continue (Cellule Suivi et Evaluation de CeFAL)

Vue partielle d'un module de la formation continue et ses objectifs



FICHE DESCRIPTIVE DU MODULE

TITRE DU MODULE : Gestion des conflits fonciers au regard des dispositions du Code Foncier et Domaniaal

VOLUME HORAIRE : 20 heures à raison de 7 par jour pour 3 jours

ELABORATION :

DEROULEMENT :

Objectifs	<p>Objectif général : Sur le lieu de travail, les participants doivent être capables de conseiller les citoyens sur la gestion des conflits fonciers suivant les dispositions du Code Foncier et Domaniaal.</p> <p>Objectifs spécifiques : Sur le lieu de formation, les participants doivent être capables de :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. définir les principes directeurs et orientations générales du Code Foncier et Domaniaal ; 2. décrire les mécanismes de règlements des conflits fonciers ; 3. expliquer les règles de compétence et de procédure ainsi que les sanctions liées aux infractions en matière foncière et domaniale.
Public cible	Présidents des Commissions des Affaires Domaniales Chefs des Services des Affaires Domaniales des mairies
Pré requis	Connaissance du Code Foncier et Domaniaal
Contenu de la formation	<p>Unité 1 : Principes directeurs et orientations générales du Code</p> <p>Séquence 1 : Principes directeurs du Code Foncier et Domaniaal</p> <p>Séquence 2 : Formalisation des transactions foncières</p> <p>Unité 2 : Mécanismes de règlement des conflits fonciers</p> <p>Séquence 1 : Typologie des conflits et preuve en matière foncière et domaniale</p> <p>Séquence 2 : Gestion des conflits fonciers</p> <p>Unité 3 : Règles de compétence et sanctions</p> <p>Séquence 1 : Règles de compétence et de procédure</p> <p>Séquence 2 : Sanctions</p>
Méthodes pédagogiques	<p>Le déroulement du module se fera suivant une alternance entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercices introductifs, Apports théoriques et études de cas, - Travaux individuels et Travaux de groupes. <p>L'approche andragogique sera utilisée, Le Formateur mettra les apprenants au cœur de sa stratégie à travers :</p>

	Eveil Apport d'informations Exercices d'intégration Jeu de rôle Partage d'expérience Evaluation
Support didactique	Livre Blanc de la Politique Foncière du Bénin Loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domaniale en République du Bénin Projet de loi portant modification de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domaniale en République du Bénin votée par l'Assemblée Nationale Loi n° 2011-37 portant Organisation Judiciaire en République du Bénin
Matériel didactique	Ordinateur Vidéoprojecteur Tableau flipchart Marqueurs Cartes ZOP
Modes d'évaluation	Formative (exercices d'intégration, exposés, travaux de groupe)

Annexe 4 : Exemple d'un module de formation et ses objectifs

Exemple d'une fiche de suivi des apprenants en stage

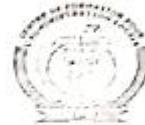


MINISTÈRE DE LA
DÉCENTRALISATION
ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE
REPUBLIQUE DU BÉNIN

TEL : 00229 21.32.1164

01 BP : 4966 COTONOU

Site : www.cefal-bénin.org



Centre de Formation pour l'Administration Locale

SUIVI DES APPRENANTS EN STAGE

QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN

Apprenant : <i>DASSOUNDO Estwize</i>		Cycle/Filière : <i>AGT/C</i>
Commune de provenance : <i>Savalou</i>		Service : <i>Service Affaires générales</i>
Effectivité du stage		
	Quelle est la date de démarrage du stage de l'apprenant ?	<i>06/05/2019</i>
	Dans quel service le stage se déroule-t-il ?	<i>S A G</i>
	Conditions du stage	
Supérieur hiérarchique/ Tuteur de l'apprenant	L'affectation du stagiaire a-t-il fait l'objet d'une note de service ? Si oui, en préciser les références.	<i>Oui</i> <i>N° 5 K/091/M/SG/SA6-DRH/SA du 06/05/2019</i>

Rendement du stagiaire		
<p>Supérieur hiérarchique/ Tuteur de l'apprenant</p> <p>Nom : SODJAHIN Prénoms : Bienvenue Contact : 96 28 82 24</p>	<p>Quelles sont les conditions matérielles du stage ? (bureau et matériels de travail)</p>	<p>Elle a un bureau + ordinateur portable personnel - en plus des effets nécessaires</p>
	<p>Quelles sont les tâches confiées au stagiaire ?</p>	<p>Proposition des réponses aux correspondances, les agréments, les autorisations de séjour, les congés, actualisation de l'état d'effectif, les payes.</p>
	<p>Comment se comporte le stagiaire face aux tâches à lui confiées ?</p>	<p>Un comportement sérieux exemplaire -</p>
	<p>Laquelle de ces valeurs ou contre/valeurs caractérise le stagiaire ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Ponctualité</u> ✓ - <u>Assiduité</u> ✓ - <u>Présence au poste</u> ✓ - <u>Respect de la hiérarchie</u> ✓ - <u>Curiosité</u> ✓ (mais reste à être poussée) - <u>Application</u> ✓ - <u>Absentéisme</u> - <u>Volontarisme</u> ✓ - <u>Dévouement</u> ✓ - <u>Distraction</u> - <u>Désinvolture</u> - <u>Exemplarité</u> ✓ - <u>Esprit critique</u> - <u>Soif de connaissance</u> - <u>Disponibilité</u> ✓ - <u>Discipline</u> ✓ - <u>Esprit d'équipe</u> ✓ 	
<p>Le Stagiaire s'est-il illustré particulièrement dans une situation donnée qui mérite d'être signalée ? oui en matière de la gestion des registres de présence, suivi de la carrière du personnel.</p>		

<p>Supérieur hiérarchique/ Tuteur de l'apprenant</p>	<p>Recommandations du supérieur hiérarchique</p>	<p>Mettre un accent particulier sur la résolution des courriers administratifs</p>
<p>Le Maire ou son Adjoint</p> <p>Nom : Prénoms : Contact :</p>	<p>Quelles appréciations portez-vous sur le stagiaire ?</p> <p>Recommandations de l'élu</p>	<p>Absent</p>
<p>Le SG ou son Adjoint</p> <p>Nom : GBAGUIDI Prénoms : Thomas Contact : 95 365 365</p>	<p>Quelles appréciations portez-vous sur le stagiaire ?</p> <p>Recommandations du Coordonnateur des services</p>	<p>Prise de soin dans l'habillage la ponctualité, la bonne collaboration est une probable ressource en gestation</p> <p>Maintenir le cap pour un meilleur résultat après la formation Renforcer les compétences en formant tous les agents.</p>
<p>L'apprenant</p>	<p>Comment appréciez-vous vos conditions de stage ?</p> <p>Avez-vous le sentiment d'apprendre quelque chose ?</p> <p>Quelles sont vos doléances dans le cadre du stage ?</p>	<p>Bonne condition de stage.</p> <p>Oui sur plusieurs plans dans mon domaine.</p> <p>R. A. S</p>

Vue partielle d'un module de la formation continue

Réf. UF : 01	Masse horaire : 140	Intitulé du Module de Formation : Compétences des communes et modalités d'exercice	Année : 01
Réf. Module : M1.2	Masse horaire : 50		Semestre : 01

Objectif de Formation :

Définir les compétences des communes et leurs modalités d'exercice

Objectifs Pédagogiques : à la fin de la formation les apprenants seront capables de :

- Énumérer les différents types de compétences des communes
- cerner les modalités d'exercice desdites compétences

Contenu :

- Typologie des compétences
- Compétences propres
- Compétences partagées
- Compétences déléguées
- Contenu de l'article 108 de la Loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

Annexe 6 : Vue partielle d'un module de la formation diplômante.