



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR GESTIONNAIRE
DES SERVICES PUBLICS

OPTION

MANAGEMENT

FILIERE

MANAGEMENT DES
SERVICES PUBLICS

ANNEE ACADEMIQUE

2005-2006

TITRE

**PROBLEMATIQUE DE LA GESTION
DES CARRIERES DU PERSONNEL DE L'ETAT AU
BENIN**

**Réalisé et soutenu par :
BACOU DOU Bernadin**

Maîtres de Stage :

- DAGA Fortuné
Administrateur Civil
- Salami MOUMOUNI
Administrateur Civil

Directeur de Mémoire

Jean FANOU
Administrateur Civil

Décembre 2006

JURY

Président : Monsieur AKPO Pasteur

Vice Président : Madame Véronique ZOCLI née MAHINO

Membre : Monsieur Martin DAVOH.

DEDICACES

A mon père **Edouard A. BACOUDOU**, homme humble, vertueux, dévoué et imbu d'ambition pour le devenir de ses enfants. Reçois du fond de mon cœur cet hommage bien mérité.

Que l'Eternel, le tout Puissant t'accorde davantage longue vie pour que tu puisses jouir convenablement des fruits de tes semences.

A ma tendre mère, **BACOUDOU Adzo née AMEGBOR**, femme altruiste et généreuse prête à se sacrifier pour le bien être de ses enfants. Reçois ces paroles, témoignage vivant de la reconnaissance de tes soins et de tes réconforts utiles et irremplaçables.

Que le père Eternel de l'Univers te comble de ses grâces et ce, jusqu'à tes vieux jours.

A ma feuë cousine **HOUNDJI Séverine née ABALLOVI**, femme altruiste magnanime, entreprenante et persévérante. Reçois cet hommage posthume comme signe de mon attachement à ta personne.

Que la terre te soit légère. Puisse DIEU nous inspirer afin que nous puissions marcher sur tes pas.

A mon épouse, **BACOUDOU Akou Joyce née NANEVIE**, reçois ce travail comme l'aboutissement d'un effort auquel tu as contribué.

A mes frères, sœurs, cousins, cousines, neveux, nièces et amis, que ce travail soit pour vous un stimulant pour toujours mieux faire.

A mes enfants **Hector, Hervé et Sylvanus**, que cette œuvre soit pour vous le symbole de vouloir toujours bien faire, de courage et de persévérance.

REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche n'a été possible que grâce aux concours de plusieurs structures et personnes, qui n'ont ménagé aucun effort pour son aboutissement.

Ainsi nos remerciements vont :

- A la Préfecture de Cotonou, (mon service) et à ses autorités sans lesquelles cette formation ne pourra avoir lieu en ce moment.
- A l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), à ses dirigeants et à son personnel pour l'encadrement, les soins et l'organisation du travail dont nous avons bénéficiés.
- A tous les enseignants qui ont contribué à notre formation, recevez ce travail comme le fruit de l'arbre que vous avez arrosé.
- A mes directeurs de stages, Messieurs Fortuné DAGA et Moumouni SALAMI, toute ma reconnaissance pour l'attention et les conseils dont vous m'avez gratifiés.
- A mon directeur de mémoire, Monsieur Jean FANOU, toute ma gratitude, et toute ma reconnaissance pour les nombreuses sollicitations dont vous avez été objet. Soyez fier de ce travail, la marque de votre constante disponibilité.
- A tous mes camarades de filière, pour ces moments de fraternité, de collaboration, de compréhension et de partage que nous avons passés ensemble.
- A tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail.

LISTE DES ABREVIATIONS

AEF : Afrique Equatoriale Française.

AOF : Afrique Occidentale Française.

APE : Agent Permanent de l'Etat.

CAFRAD : Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement.

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

DGRMA : Direction Générale de la Réforme et de la Modernisation de l'Administration.

FMI : Fonds Monétaire International.

MFPTRA : Ministère de la Fonction Publique du travail et de la Réforme Administrative.

OFPA : Observatoire des Fonctions Publiques Africaines.

ONG : Organisation Non gouvernementale.

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

UA : Union Africaine.

GPEEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences.

GRH : Gestion des Ressources Humaines.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau : Des objectifs à l'établissement des hypothèses.

GLOSSAIRE

CADRE : Salarié exerçant généralement une fonction de direction, de conception ou de contrôle dans une organisation.

CADRE : L'ensemble des différents corps relevant d'une même spécialité ou d'une même technique et regroupés dans un cadre statutaire unique.

CARRIERE : Elle est l'évolution professionnelle d'un agent depuis sa date de prise de fonction jusqu'à son admission à la retraite.

CATEGORIE : Ordre hiérarchique dans lequel les agents de différents secteurs d'activité d'Etat sont répartis, suivant leur niveau de qualification professionnelle.

CORPS : Structure statutaire regroupant les fonctionnaires soumis aux mêmes conditions spécifiques de recrutement et ayant vocation aux mêmes grades, donc à occuper les mêmes postes.

ECHELLE : Structure statutaire correspondant à une sorte de sous catégorie. C'est la subdivision de la catégorie.

ECHELON : Subdivision du grade correspondant à un certain niveau de rémunération déterminée par un indice qui y est rattaché.

RESUME

L'Administration publique Béninoise est malade et constitue un véritable frein pour le développement. Les ressources humaines de l'Etat étant un facteur clé dans le fonctionnement de ladite Administration, il nous a paru nécessaire de nous appesantir sur les dysfonctionnements observés à ce niveau à travers l'étude du sujet dont l'intitulé est le suivant : « Problématique de la gestion des carrières du personnel de l'Etat au Bénin. ». Partant des observations faites, des hypothèses ont été émises par nos soins et sont notamment :

Au titre de l'hypothèse général :

Un statut général des fonctionnaires ayant un objectif clairement défini et intégrant en son sein des mécanismes d'un suivi rigoureux de la carrière des agents rendra l'Administration Publique Béninoise performante. Sans ignorer l'adhésion des partenaires sociaux.

Au titre des hypothèses spécifiques :

- Le nouveau statut des APE doit être moins social que La loi 86-013 du 26 février 1986 et conçu par un ministère spécifique et stable.
- L'intensification de la communication et de la sensibilisation sur les projets de refonte du statut en vigueur diminuera la méfiance des partenaires sociaux.

Pour parvenir à la confirmation de ces hypothèses, nous avons d'abord procédé à l'identification de la population mère constituée essentiellement des Agents Permanents de l'Etat de catégorie A et B (un échantillon de hauts cadres

de l'ex MFPTRA, les responsables des confédérations syndicales et de simples APE). Ensuite nous avons procédé à la collecte des données par l'entremise des instruments que sont l'observation, le questionnaire et l'entretien. Enfin, nous avons procédé à la présentation et à l'analyse des données recueillies, laquelle analyse a permis de déceler les véritables causes du dysfonctionnement et dont la plus importante à nos yeux est que l'actuel statut général en vigueur est sans objectif. Pour remédier à la dite situation, des propositions ont été faites par nous et dont les plus en vu sont :

- Nécessité d'une refonte du statut général des APE dans lequel il sera désormais mis fin au caractère social de la loi et dans lequel l'assignation d'un objectif doit être clair.
- La nécessité de conduire la refonte selon un processus bien planifié.
- La clarification des missions de l'Etat.
- La nécessité d'un changement de comportement des APE et l'adoption d'un code de bonne conduite par les Gouvernants.
- Le rappel de quelques règles morales et déontologiques à l'endroit des APE.

Avec le changement de régime politique intervenue le 06 avril 2006, la volonté politique est semble-t-il affirmée et l'espoir est donc permis.

SOMMAIRE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT

SECTION 1 : ETAT DES LIEUX DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT

SECTION 2 : TENTATIVE DE REFONTE DU STATUT GENERAL EXPERIMENTEE PAR L'ETAT, PROBLEMATIQUE, OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE L'ETUDE

CHAPITRE PREMIER : ASPECTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES DE LA GESTION DES CARRIERES DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT

SECTION 1 : ASPECTS THEORIQUES (REVUE DE LA LITTERATURE)

SECTION 2 : ASPECTS EMPIRIQUES (METHODOLOGIE, COLLECTE, PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES)

CHAPITRE DEUXIEME : PROPOSITIONS POUR UNE GESTION AMELIOREE DES CARRIERES DU PERSONNEL DE L'ETAT ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

SECTION 1 : SUGGESTIONS

SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PRECONISEES

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Au lendemain des indépendances, le Dahomey devenu Bénin a hérité d'une Administration publique toute faite à l'instar des autres colonies de l'AOF et de l'AEF.

A l'époque, la notion de l'Etat providentiel, avait tout son sens. L'Administration publique était la seule à pourvoir aux besoins des citoyens par la fourniture de services publics. Le citoyen ne se faisait guère de souci.

Mais depuis les années quatre-vingt-six, avec l'avènement des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) liés aux difficultés rencontrées par nos Etats, les données ont changé. Le rétablissement des grands équilibres macro économiques souvent recherchés a entraîné des restrictions budgétaires qui ont abouti à la diminution du nombre des fonctionnaires au poste. Le souci de conjurer les mêmes difficultés économiques a amené nos Etats à adhérer aux groupements sous-régionaux (Conseil de l'Entente, CEDEAO, UEMOA), régionaux (Union Africaine (UA), l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA), le Centre Africain de Formation de Recherche Administrative pour le Développement (CAFRAD)).

On notait aussi la pression des partenaires au développement qui sont de plus en plus réticents pour venir en aide aux pays n'ayant pas encore engagé de réformes profondes dans le sens de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des finances de l'Etat.

Conscient donc de ce qu'une véritable solution au bon fonctionnement de l'Administration publique dont on voudrait faire un outil de développement ne peut venir de l'extérieur, le Bénin a eu la chance de passer par la Conférence nationale des Forces vives de février 1990 qui a préconisé une nouvelle vision des principes de gestion des ressources humaines de l'Etat notamment :

« Mettre l'homme au travail » et « Valoriser les ressources humaines ».

Pour ce faire, au cours des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration qui ont été organisés à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994, un diagnostic sévère de l'Administration publique béninoise a été fait. Ainsi, tenant compte des plans stratégiques de développement que sont : Bénin Alafia 2025, les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), la Décentralisation Budgétaire, des réformes ont été préconisées dont la valorisation des ressources humaines.

Mais force est de constater que les réformes liées au volet de la gestion des ressources humaines piétinent.

La tentative de rémunération du personnel de l'Etat axée sur le mérite qui a évolué jusqu'au vote de la loi n°98-035 du 15 septembre 1998, par l'Assemblée Nationale, a échoué sous la pression des partenaires sociaux malgré l'insatisfaction des travailleurs eux-mêmes de la qualité des prestations qu'ils offrent par suite de leurs propres évaluations. Ce constat fort responsable confirme le faible degré de satisfaction des usagers par rapport aux prestations des APE.

Alors, comment faire pour répondre à l'appel lancé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 qui demandait de mettre l'homme au travail dans une Administration Publique marquée par de graves dysfonctionnements qui déteignent négativement sur la performance de ses services ?

La réponse à cette question, nous conduira dans un chapitre préliminaire, à la présentation du cadre d'analyse de la gestion des ressources humaines de l'Etat

Dans un chapitre premier, les aspects théoriques et empirique de la gestion des carrières des ressources humaines de l'Etat seront abordés.

Les propositions pour une gestion améliorée des carrières du personnel de l'Etat et les conditions de leur mise en œuvre seront développées dans le deuxième chapitre de notre étude.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Cadre d'Analyse de la Gestion des Ressources Humaines de l'Etat

SECTION 1 : ETAT DES LIEUX DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT

De la veille des Indépendances jusqu'à nos jours, un nombre important de textes législatifs et réglementaires a régi la vie du personnel de l'Etat. De tous les textes législatifs cités, l'accent sera particulièrement mis sur la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat dans son contenu et dans ses dysfonctionnements.

Paragraphe 1 : Les textes législatifs et réglementaires ayant régi la vie des APE.

Le droit de la fonction Publique au BENIN est relativement récent et tire sa source de certains textes fondamentaux allant de la veille des indépendances jusqu'à nos jours.

A – Les textes législatifs.

En matière de textes législatifs, on peut citer :

- la loi n° 59-21 du 31 août 1959 portant statut général de la Fonction Publique ;
- l'ordonnance 51/PR du 03 octobre 1966 relative à la réquisition des fonctionnaires et des agents des Administrations, des Services, Entreprises et Etablissements publics et semi-publics exploités en régie ou concédés par l'Etat et les Collectivités territoriales, aux agents des entreprises publiques ou contrôlées par les collectivités publiques ainsi qu'aux agents du secteur privé ;
- l'ordonnance n° 69-147/PR/MFPRAT du 19 juin 1969 relative à l'exercice du droit de grève ;
- l'ordonnance n° 72-23 du 24 juillet 1972 portant statut général de la Fonction Publique ;
- l'ordonnancement juridique créé par ces textes législatifs n'a nullement été à la hauteur des attentes des Fonctionnaires et autres agents de l'Etat. Pour tenter de remédier à ladite situation, l'ordonnance n°79-31 du 04 juin 1979 portant statut général des APE a été prise. L'insatisfaction ayant persisté, la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE a été votée.

Il convient de souligner ici que si les deux dernières lois ne sont pas les premières du genre, elles ont cependant eu le mérite d'apporter quelques nouveautés dans le droit de la fonction publique au Bénin. Elles consacrent :

- une nouvelle appellation du fonctionnaire qui est désormais dénommé « Agent Permanent de l'Etat ». Du point de vue de son contenu cette loi distingue :
 - ✓ les agents permanents de l'Etat civils comprenant les ex-agents de cadre, les agents auxiliaires régis par le décret n° 110/PCM/MJLFP du 25 avril 1960,
 - ✓ les agents régis par la convention collective (l'arrêté général n° 10893/GTLS/AOF du 18 décembre 1956 portant convention collective fédérale des entreprises des bâtiments et des travaux publics) ainsi que les agents de certains établissements publics tels que l'ex-OBSS, l'ORTB et l'ONEPI ;
 - ✓ les Agents Permanents de l'Etat militaires dénommés « personnels militaires des forces armées populaires du Bénin et comprenant les militaires, les gendarmes, les policiers, les douaniers, les sapeurs pompiers, les personnels des eaux et forêts ».

Très tôt, les difficultés rencontrées dans l'application de ces textes ainsi que les problèmes financiers du pays vers la fin des années 1980, conduiront à d'importantes modifications notamment en ce qui concerne les Agents Permanents de l'Etat civils. Ainsi, interviendra la loi 89-020 du 12 mai 1989 portant approbation de la décision loi n° 89-006/ANR/CP du 06 avril 1989 portant modification de la loi n° 86-013 du 26 février 1986.

Cette loi modifiera les dispositions légales relatives, à l'étendue de la dénomination d'Agent Permanent de l'Etat, aux congés de maladie, au détachement, à la mise en disponibilité et au régime disciplinaire.

De même, avec l'avènement du renouveau démocratique en 1990, le droit de la fonction publique du Bénin a connu une évolution importante avec l'éclatement des effectifs qui forment l'ossature de la loi n° 81-014 du 10 avril 1981¹.

Ainsi se présentent les textes législatifs dont la mise en application passe par la prise de textes réglementaires.

B – Les textes réglementaires

De 1959 à 1981, les personnels de l'Etat ont été gérés sur la base de plusieurs décrets pris en application des différentes lois et ordonnances rappelées ci-dessus. A cet effet, trois décrets méritent d'être rappelés :

- le décret n° 59-222 du 15 décembre 1959 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux fonctionnaires et agents des Administrations et Etablissements publics de l'Etat ;
- le décret n° 72-186 du 24 juillet 1972 portant modalité commune d'application du statut général de la fonction publique ;
- le décret n° 110/PCM/MJLFP du 25 avril 1960 fixant le régime général d'emploi des agents temporaires des Administrations et Etablissements publics administratifs de l'Etat, décret modifié par le décret n° 276/PCM .

Mais, le 17 octobre 1981 et dans le cadre de l'application de l'ordonnance n° 79-31 du 4 juin 1979, plusieurs décrets (31) ont été adoptés par le Gouvernement marquant ainsi une étape essentielle dans la manière de gérer les personnels de l'Etat.

Mais les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre et l'examen des rapports relatifs à l'application de ladite ordonnance, ont contraint le bureau politique du Comité Central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin à prendre un certain nombre de mesures correctives contenues dans le relevé n° 06/SGG/REL du 03 février 1983.

Malgré ces mesures et face à des réclamations bien justifiées et souvent techniques, les différents décrets adoptés le 17 octobre 1981 ont été tous modifiés par les décrets pris le 11 septembre 1985. En 1997 et 1998, les mêmes décrets connaîtront d'autres modifications sur la pression des syndicats. D'autres corps réclament leurs statuts, tels que les Inspecteurs des Finances, les personnels de l'ORTB et les personnels de la presse écrite.

Il faut noter que les personnels de la douane, des Eaux et Forêts et de Chasse ainsi que de la police ont porté également des modifications à leurs statuts.

Compte tenu de tout ce qui précède on peut dire que, le fonctionnaire béninois devenu APE a été régi par plusieurs statuts caractéristiques des différentes périodes politiques que le Bénin a traversées. Mais de tous ces statuts généraux, la loi 86-013 du 26 février 1986 en dépit des diverses modifications qu'elle a connues, demeure toujours d'actualité.

Dans le cadre de notre étude, elle constituera la base de la pratique de la gestion de la carrière des APE.

Paragraphe 2 : La pratique de la gestion des carrières des APE sous l'emprise de la loi 86-013 du 26 février 1986 et ses dysfonctionnements.

La pratique de la gestion des carrières des APE repose essentiellement sur l'application de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE qui est en fait le code des APE en République du Bénin. Elle comporte des dispositions légales régissant tous les travailleurs civils qui sont professionnellement au service de l'Etat. Ces dispositions portent sur le recrutement, le déroulement de la carrière, les droits et devoirs, le régime disciplinaire, la cessation temporaire et définitive de la fonction APE.

Rentrent dans le cadre de ces dispositions, aux termes de l'article 1^{er} de ladite loi, « les personnes qui, nommés dans un emploi permanent, sont titularisés, dans un grade de la hiérarchie des Administrations et Services de l'Etat et des Collectivités, des Sociétés d'Etat, des Sociétés d'Economie Mixte, des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices ».

A- La pratique

Conformément aux dispositions de la loi 86-013 du 26 février 1986, la carrière de l'agent se décompose en trois grandes étapes : **le début de la carrière, pendant la carrière et à la fin de la carrière** marquées chacune par des actes.

1- En début de carrière

L'engagement marque le point de départ de la carrière de l'APE. C'est son entrée dans l'Administration par concours. Conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE, pour accéder à la Fonction Publique, il faut passer avec succès des concours dits directs tandis que pour évoluer vers une hiérarchie supérieure, il faut passer des concours professionnels.

Autrement dit, les personnes civiles recrutées sur titre ou par concours directs pour travailler dans la hiérarchie des Administrations et Services de l'Etat et des Collectivités, des Sociétés d'Economie mixte, des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices sont dénommés au terme de l'article 2 de la loi 86-013 du 26 février 1986, Agents Permanents de l'Etat (APE).

Ce recrutement qui tient lieu d'engagement, est l'acte qui marque le point de départ de la carrière de l'agent. C'est son entrée dans la Fonction Publique.

Les personnes engagées pour être professionnellement au service de l'Etat, bénéficient tous les deux (2) ans et de façon automatique d'un avancement qui s'observe tout au long de la carrière.

2. Au cours de la carrière et en fin de carrière

- **Au cours de la carrière**

L'avancement : C'est le passage d'un échelon inférieur à l'échelon immédiatement supérieur. Cela entraîne une incidence financière positive sur le traitement du travailleur. La décision d'avancement d'échelon consacre le passage d'un échelon à un autre dans un grade ou classe. L'avancement d'échelon est automatique et a lieu tous les deux ans, tandis que l'avancement en grade a lieu au choix et à l'ancienneté ; art. 56, 57, 58 de la loi 86-013 du 26 février 1986. Il sert de base pour la notation.

La notation : Tout APE en service, fait l'objet chaque année d'une appréciation sur le bulletin de notes qui traduit sa valeur professionnelle dans l'emploi occupé et son aptitude à exercer un emploi au grade supérieur : c'est **la notation** (art.52).

La notation au sens large implique une appréciation des aptitudes professionnelles et autres qualités du fonctionnaire ainsi que de la manière dont il s'acquitte des fonctions qui lui ont été confiées. Servant en partie de base à l'avancement, elle met en œuvre des procédures tendant à dépouiller cette démarche de tout subjectivisme en même temps qu'à lui conférer un caractère aussi égalitaire que possible à l'endroit de plusieurs des personnels des services publics.

Elle constitue une véritable obligation pour le supérieur hiérarchique à qui le statut général impose l'obligation de motiver l'attribution de notes assortie de l'établissement d'un rapport spécial (art.55 alinéa 3). La note chiffrée repose sur la prise en considération de paramètres plus nombreux dont elle constitue l'évaluation moyenne.

La promotion : La promotion ou avancement de grade est le passage d'un grade à un autre. Il est subordonné à l'établissement d'un tableau d'avancement par ordre de mérite soumis à l'examen d'une commission d'avancement. Sur la base de ce tableau évalué par la commission, un arrêté d'inscription au tableau d'avancement est pris. L'arrêté de promotion constate l'avancement au choix dans la limite des postes vacants.

Le reclassement : Il intervient dans la carrière d'un agent lorsque celui-ci doit passer d'un corps à un autre ou d'une échelle inférieure à une échelle supérieure soit à l'issue

d'un stage de formation, soit après succès à un concours ou examen professionnel ou soit par suite d'une nomination à une fonction ou emploi supérieur. Le circuit d'élaboration de reclassement est le même que pour les autres actes.

Le déclasserment : Il consiste à reclasser l'agent dans un échelon ou une catégorie inférieure lorsqu'il commet une faute grave qui conduit à la perte du poste.

Les affectations : Lorsque les nécessités de service l'exigent, on procède à des affectations qui entraînent un changement de poste de travail ou de lieu de travail à l'employé (art.79 de la loi 86-013 du 26 février 1986).

Les congés : C'est une autorisation de s'absenter pendant une période. On peut distinguer : les congés annuels ou administratifs, les congés de maternité, les congés de paternité, congés pour différents mariages, congés pour différents décès, congés pour stage de formation, congé pour autorisation spéciale d'absence (art. 80-81 de la loi).

Le licenciement : Le licenciement ou la révocation (pour les APE) est le renvoi définitif d'un agent de l'Administration. Le motif du renvoi peut-être personnel ou économique (art. 159 de la loi).

La démission : C'est l'expression de la volonté du travailleur de quitter l'organisation. Cette expression peut-être verbale ou écrite. C'est une forme de préavis adressée à l'employeur. Le silence pendant quatre (4) mois de l'employeur équivaut à l'acceptation (art. 158 de la loi).

L'abandon de poste : C'est le fait que le salarié s'absente du lieu et du poste de travail sans notification du motif à l'employeur. Un acte peut être pris contre lui après une demande d'explication.

3) En fin de carrière

La retraite : C'est la fin normale de la carrière organisationnelle de l'APE. Elle marque le départ de l'APE de l'Administration. Cependant, la retraite ne marque pas la fin de la vie professionnelle ou active d'une personne (art. 161 de la loi).

B- Les dysfonctionnements liés à l'application de la loi 86-013.

La **loi 86-013** dans sa lettre et dans son esprit est facile à comprendre. Mais lorsqu'on cherche à l'appliquer, on se rend compte qu'elle soulève d'énormes difficultés

liées à son caractère purement théorique. Parmi ces difficultés, nous évoquerons quelques unes qui paraissent les plus en vue.

La notation au sens de l'article 52 de la Loi, implique une appréciation des aptitudes professionnelles et autres qualités du fonctionnaire ainsi que de la manière dont il s'acquitte des fonctions qui lui ont été confiées. Servant en partie de base à l'avancement, elle met en œuvre des procédures tendant à dépouiller cette démarche de tout subjectivisme en même temps qu'à lui conférer un caractère aussi égalitaire que possible à l'endroit de plusieurs des personnels des services publics.

Ainsi définie, l'acte de notation soulève la question de savoir : Sur quelles bases ou sur quels critères, le supérieur hiérarchique apprécie-t-il les aptitudes et les qualités professionnelles du fonctionnaire ? La manière dont il s'acquitte des fonctions qui lui ont été confiées ?

La réponse à ces questions a permis de constater que l'acte de notation repose sur des critères liés à la conviction, l'assiduité, la ponctualité et autres... Ces critères qui ne permettent pas d'apprécier sur une base objective, le rendement ou la performance de l'agent, pose même le problème du subjectivisme que l'article 52 exclut de la démarche de notation.

En effet, en l'absence d'établissement d'objectifs clairs, précis et mesurables dans le temps, il est difficile au supérieur hiérarchique même volontaire de faire de l'arbitraire de façon inconsciente.

L'absence d'objectifs de travail clair, ne permet donc pas d'apprécier le mérite et la performance des Agents Permanents de l'Etat. Il apparaît donc que la loi 86-013 du 26 février 1986 en posant les principes de la notation, n'a pas prévu tous les outils nécessaires pour son application. L'évaluation des APE s'avère dès lors une tâche difficile voire impossible car, on ne peut évaluer que par rapport à une mission préalablement assignée.

Le système de notation qui devrait être la clef de l'avancement et de la promotion est en réalité largement théorique et dépourvu d'enjeu en l'absence de fixation d'objectifs et de détermination d'instruments de mesure des résultats.

En définitive, le système de notation actuel ne peut permettre une gestion des ressources humaines efficace, il ne prend pas en compte la valeur professionnelle réelle des fonctionnaires.

Ce système a permis par ricochet, en ce qui concerne **l'avancement**, de donner la même possibilité de progression à tous les Agents permanents de l'Etat, quel que soit leur mérite.

En effet, qu'ils soient travailleurs paresseux, efficaces ou inopérants, performants ou médiocres, lucides ou éthyliques permanents, toujours à leur poste ou absentéistes invétérés, les Agents Permanents de l'Etat bénéficient des mêmes droits, des mêmes avantages et des mêmes chances de progression dans leur carrière.

Ils évoluent en échelons tous les deux ans de façon automatique. Même l'avancement de grade qui se fait au choix parmi les agents les plus méritants, donne la possibilité aux agents médiocres de passer automatiquement aux grades supérieurs après une seconde inscription au tableau d'avancement par le système dit « hors péréquation » MFPTRA : « Quarante questions-Réponses...etc. p-1 – 27 ».

Bien plus, à l'heure actuelle, le système d'avancement de grade n'est en aucun cas un outil de gestion efficace des ressources humaines de l'Etat. L'avancement de grade est aujourd'hui quasiment automatique et permet simplement de faire évoluer la rémunération des fonctionnaires (cf. Jean Claude LE GAY 2006).

Ainsi, la motivation des agents de l'Etat qui doit être un élément important dans l'atteinte de résultats performants, prend un sérieux coup.

S'agissant du **système de motivation et de rémunération** tel que conçu aujourd'hui, il ne constitue pas un outil de motivation qui permettra à l'Administration d'inciter les ressources humaines dont elle dispose à satisfaire aux besoins de la politique correspondante. Il est de toute façon totalement inadapté à une gestion encourageant la performance et la recherche de l'adéquation entre les ressources humaines et les besoins de l'Administration (cf. Jean Claude LE GAY 2006).

En ce qui concerne le **système disciplinaire**, il est inefficace dans son application. Les pesanteurs sociologiques dissuadent les responsables hiérarchiques de toute velléité de sanction.

Au niveau de la **nomination, de la mobilité** des cadres et de l'affectation des agents aux postes, il convient de retenir que les nominations et les affectations aux postes

plus intéressants ou plus rémunérateurs sont très souvent attribuées sur la base des critères ou convictions « politiques » (cf. Jean Claude LE GAY 2006).

L'affectation des agents dans les emplois de la Fonction Publique ne répond à aucune politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle est à la discrétion du ministre ou des directeurs suivant le niveau de qualification du poste et ne tient pas compte des critères d'adéquation poste/profil comme le stipule le statut.

Aussi, du fait du système de parrainage, les postes de l'intérieur du pays sont-ils défavorisés car, il est souvent observé que les agents qui y sont affectés s'abstiennent de les rejoindre.

Sur le plan de **la formation professionnelle**, il convient de retenir que la formation diplômante de plus de 9 mois par exemple qui autorise les agents à prétendre à un grade supérieur est pratiquée systématiquement sans tenir compte des quotas et des vacances de postes pourtant prévus par le statut de même que les besoins réels de l'Administration à une promotion de grade.

Ces pratiques ont été généralisées à la suite de la suspension des bourses nationales de formation par suite de restriction budgétaire en 1987 et de l'autorisation des formations aux frais des agents. Ainsi, il n'existe pas encore de véritable politique de formation professionnelle continue.

Un autre problème non moins important est le **vieillessement de la population** des fonctionnaires. En effet, 76 % des agents de catégorie A qui ont vocation à l'encadrement et dont la formation initiale doit obligatoirement s'accompagner d'une importante expérience professionnelle pour devenir opérationnels, ont plus de 45 ans et sont amenés, à faire valoir dans dix ou quinze ans leur droit à la retraite.

De plus, 82 % des agents de catégorie B ont plus de 40 ans. C'est là aussi un facteur d'inquiétude étant donné que cette catégorie représente 2/3 des agents des Ministères de l'Enseignement c'est-à-dire la plupart des instituteurs.

Ainsi se présente la pratique de la gestion des carrières des APE dans l'Administration Publique Béninoise. L'analyse de ladite pratique de la gestion des carrières des APE dans l'Administration Publique Béninoise, dégage les problèmes ci-après :

- Un manque de transparence dans les procédures d'affectation entraînant une ; non acceptation de la mobilité par les fonctionnaires parce que mal pratiquée ;
- Une absence de système d'évaluation basé sur le rendement, le mérite.
- Un système de motivation inadapté et dénué de tout lien avec le mérite ;
- Une absence de politique de formation professionnelle ;
- Un système de notation formaliste non basé sur le mérite ou le rendement ;
- Une trop grande protection de l'Agent en matière disciplinaire ;
- Une population d'Agents très âgée, dont la structure hiérarchique est désorganisée ;
- La trop grande concentration des fonctionnaires dans les principaux pôles urbains (cf. Jean Claude LA GAY 2006).

A la lumière de tout ce qui précède, il apparaît que l'Administration publique béninoise a de sérieux problèmes qu'il urge de solutionner par une refonte des textes afin de garantir son efficacité et sa performance.

SECTION 2 : TENTATIVE DE REFONTE DU STATUT GENERAL EXPERIMENTEE PAR L'ETAT, PROBLEMATIQUE, OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE L'ETUDE.

Dans cette partie, il sera présenté dans un paragraphe 1^{er} le contenu de la refonte ainsi que ses retombées. Dans un deuxième paragraphe, l'accent sera mis sur la problématique, l'objectif général et les objectifs spécifiques.

Paragraphe 1 : Tentative de refonte du statut général expérimentée par l'Etat.

Il sera abordé dans ce paragraphe : le contenu de la réforme ainsi que ses retombées.

A- Contenu de la refonte.

La Loi 98/035 du 15 septembre 1998 modifiant le Statut Général de la Fonction Publique a fixé les principes d'un nouveau système de gestion des carrières basé sur les compétences et les performances qui se traduit par un mécanisme d'avancement rénové et une nouvelle grille salariale.

L'objectif visé par ce nouveau système est d'améliorer la qualité du service public tout en respectant les contraintes de maîtrise des dépenses de personnel.

Tenant compte de l'imprécision de cette loi, elle devait être complétée par une seconde loi statutaire dite « **d'application** », dont le projet avait été rédigé et dont le contenu s'articule autour de :

- l'appréciation des performances ;
- la grille salariale et du mécanisme d'avancement ;
- système indemnitaire qui devait faire l'objet de textes réglementaires dont les dispositions avaient été techniquement étudiées mais n'ont jamais été signés.

Les principes de gestion de carrière qui avaient été retenus sont les suivants :

1- Un système d'avancement à la performance de grade à grade, accessible après cinq ans d'ancienneté dans le grade et soumis à des conditions précises relatives à l'appréciation, à la proposition à l'avancement (tableau d'avancement) et à l'ouverture de postes budgétaires.

Ce système était complété par un avancement à l'ancienneté à l'intérieur du grade, chaque grade étant constitué de trente échelons, à raison d'un gain automatique d'un échelon par an, couvrant ainsi la totalité de la carrière des agents.

2- Un nouveau système d'appréciation qui devait reposer sur une appréciation des performances à la fois individuelles et collectives (pour 80% et 20%) et se traduire par une répartition des agents en trois classes de performance.

La part individuelle devait se mesurer à l'aide de critères qualitatifs d'aptitudes et de comportements, et de critères d'objectifs quantifiables.

La part collective devait se mesurer à travers des objectifs quantifiables en application des lettres de mission gouvernementales et d'objectifs fixés par le ministre responsable.

La fixation des objectifs et l'évaluation de la performance devaient prendre la forme d'un entretien individuel annuel entre l'appréciateur et l'apprécié à l'aide d'une fiche d'appréciation, élément central du dispositif, destiné à guider l'appréciateur et l'obliger à bien expliquer ses choix. Elle devait permettre de faire le point avec l'intéressé sur ses points forts et ses points faibles et déboucher sur l'identification des besoins de formation.

Les résultats de l'appréciation conduisent à une « notation » selon un système de cotation automatique, qui permet de ranger les agents par ordre de mérite puis de les répertorier par classe de performance.

Cet ensemble réglementaire n'a jamais été finalisé et n'a donc jamais été appliqué.

B. Les causes de l'échec de la réforme.

La loi 98/035 du 15 septembre 1998 modifiant le statut général de la Fonction publique, a été boudée par les partenaires sociaux notamment les syndicats de l'Administration publique. Ceux-ci doutant de l'application qui en sera faite étant donné que les nominations sont essentiellement basés sur le parrainage politique et la corruption.

Dans cette optique, ils ont intenté une action devant la Cour Constitutionnelle qui a déclaré nombre de dispositions de la loi non-conformes à la constitution.

Renvoyé devant le Parlement pour une seconde lecture, la délégation gouvernementale et les partenaires sociaux réunis au sein d'un comité technique n'ont pas pu accorder leurs voix. Faute d'accord, l'issue de la loi 98035 du 15 Septembre 1998 est demeurée incertaine.

Dans tous les cas, la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat ne saurait encore résister longtemps au changement.

Ainsi, la tentative de réforme expérimentée par l'Etat a-t-il échoué en raison du volte-face au dernier moment des partenaires sociaux sous prétexte d'un manque de confiance à l'égard des gouvernants.

Paragraphe 2 : Problématique, objectifs et hypothèses de l'étude.

Il sera abordé dans ce paragraphe d'une part la problématique générale et les problématiques spécifiques et d'autre part les objectifs et les hypothèses de l'étude :

A- Problématiques générale et spécifique.

1- Problématique générale

Comment faire asseoir une Administration publique dans laquelle la carrière des agents sera suivie avec beaucoup plus de rigueur lorsque :

La centralisation a engendré la lourdeur Administrative ;

Il y a un mauvais traitement et suivi des dossiers d'avancement et de promotion ;

Le retard est observé dans la parution des actes des agents de l'Etat.

2- Problématiques spécifiques.

1) Comment faire accepter un statut général des APE axé sur le mérite et la compétence par les partenaires sociaux ?

2) Comment rendre les ressources humaines de l'Etat performantes lorsque le système de notation, de motivation et d'évaluation est inadapté et inefficace, le système de nomination basé sur le parrainage politique et la cooptation ?

Une fois la problématique établie, les objectifs de l'étude seront évoqués.

B- Les objectifs et les hypothèses de l'étude.

1- Les objectifs de l'étude

Il s'agit de l'objectif général et des objectifs spécifiques.

L'objectif général.

Faire des propositions visant à améliorer la gestion des carrières du personnel de l'Etat.

Les objectifs spécifiques.

- Contribuer à la mise en place d'une Administration dans laquelle les actes qui affectent la carrière des agents s'établissent spontanément sans une intervention particulière des intéressés.
- Contribuer à convaincre les partenaires sociaux que la refonte des textes initiée par l'Etat n'est point dirigée contre eux.

2- Les hypothèses de l'étude.

Il sera mis en exergue dans cette rubrique, l'hypothèse générale et les hypothèses spécifiques.

- Au titre de l'hypothèse générale on peut retenir :

Un statut général des fonctionnaires ayant un objectif clairement défini et intégrant en son sein des mécanismes d'un suivi rigoureux de la carrière des agents rendra l'Administration publique performante.

Au titre des hypothèses spécifiques.

- Le nouveau statut des APE doit être moins social que la loi 86-013 du 26 février 1986 et conçu par un ministère spécifique et stable.
- L'intensification de la communication et de la sensibilisation sur les projets de refonte du statut diminuera la méfiance des partenaires sociaux.

La détermination des hypothèses est consignée dans le tableau ci-après :

Tableau b : des objectifs à l'établissement des hypothèses

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Général	Manque de confiance des partenaires sociaux à l'égard des gouvernants dans leur entreprise de refonte du statut général.	Faire des propositions visant à améliorer la gestion des carrières du personnel de l'Etat.	L'actuel statut général en vigueur est sans objectif et le sentiment d'un manque de rigueur dans le suivi de la carrière des agents.	Un statut général des fonctionnaires ayant un objectif clairement défini et intégrant en son sein des mécanismes d'un suivi rigoureux de la carrière des agents rendra l'Administration Publique Béninoise performante. sans ignorer l'adhésion des partenaires sociaux.
Spécifiques	Problème spécifique n°1 La loi 86-013 du 26 février 1986 modifiée et complétée par la décision loi 89-006 du 12 avril 1989 est devenue inadaptée.	Contribuer à la mise en place d'une Administration dans laquelle les actes qui affectent la carrière des agents s'établissent sans une intervention particulière des intéressés..	Exogènes Nouvelle exigence de l'Administration à l'ère de la mondialisation et de la globalisation. Endogène L'Avancement automatique, la promotion et l'affectation, sont basés sur des critères subjectifs.	Hypothèse spécifique n°1 Le nouveau statut des APE doit être moins social que La loi 86-013 du 26 février 1986 et conçu par un ministère spécifique et stable.
	Problème spécifique n°2 La justification peu convaincante par l'Etat de la nécessité des réformes entreprises.	Contribuer à convaincre les partenaires sociaux que la refonte des textes initiée par l'Etat n'est point dirigée contre eux.	Insuffisance de communication et de sensibilisation de la part des gouvernants sur les projets de refonte du statut général.	L'intensification de la communication et de la sensibilisation sur les projets de refonte du statut en vigueur diminuera la méfiance des partenaires sociaux.

Source : nos propres enquêtes 2006.

Le chapitre préliminaire nous a présenté le cadre théorique, la problématique, les objectifs et les hypothèses de l'étude. Le chapitre premier traite de la revue de littérature, de la méthodologie de la recherche, de la collecte et de l'analyse des données.

CHAPITRE PREMIER

Aspects théoriques et empiriques de la gestion des carrières des ressources humaines de l'Etat

SECTION 1 ASPECTS THEORIQUES (REVUE DE LA LITTERATURE)

La revue de la littérature sera essentiellement consacrée à l'appréhension des concepts que sont la carrière, la gestion de la carrière, le fonctionnaire et autres agents publics.

Paragraphe1 CONCEPT, DEFINITION DE LA CARRIERE ET GESTION DE CARRIERE

Cette rubrique nous permet d'avoir une vision claire de la notion de carrière.

A CONCEPT ET DEFINITION DE LA CARRIERE

Pendant longtemps, les termes comme carrière et gestion de carrière n'étaient pas connus. La situation économique favorable de 1960 a aidé à l'émergence du concept de la carrière.

Avec le développement de la technologie (informatique, robotique etc.) de 1980 à nos jours, ces notions ont eu leur importance et ont revêtu leur plein sens.

Le marché de l'emploi est devenu de plus en plus dynamique : certains emplois disparaissent, d'autres changent de nature et de nouveaux secteurs apparaissent. Pour être donc continuellement à la hauteur de cette situation et assumer un emploi dans le temps, il faut gérer sa carrière.

Les besoins de l'individu évoluant avec dynamique, pour réaliser ses ambitions personnelles, s'épanouir et gérer sa carrière, il a été nécessaire pour celui-ci de prendre en main sa carrière professionnelle.

Les ambitions personnelles sont parfois contraires aux besoins organisationnels (rendement, productivité). Pour assurer un bon équilibre entre les deux intérêts et satisfaire continuellement l'organisation en main d'œuvre suffisante et qualifiée, il faut gérer la carrière des employés.

Ainsi, avec la situation du monde de travail, et la concurrence qui entraînent la faillite des sociétés, tout employé doit se prendre en charge à travers une bonne gestion des carrières.

La « carrière » se définit comme étant « une succession de fonctions professionnelles que l'on occupe au cours d'une vie » (Management des Organisations p. 560).

Le mot carrière signifie : "Chemin pour les courses de chars". On y trouve l'idée de parcours c'est-à-dire le trajet pour aller d'un point à un autre ainsi que les idées d'étapes, de progression, de compétition, d'obstacle à franchir, d'efforts à fournir, d'endurance de volonté.

Le dictionnaire Larousse " Le lexis" définit la carrière comme une profession à laquelle on consacre toute sa vie. C'est aussi un ensemble des étapes à parcourir dans cette profession. La définition de la carrière appelle sa gestion.

B – LA GESTION DE LA CARRIERE.

« Gérer la carrière » c'est prendre en compte à la fois pour le présent et le futur, les besoins de l'entreprise, les attentes (besoins) exprimés par chaque salarié. La gestion de la carrière apparaît donc comme un compromis permanent entre les besoins de l'entreprise et des désirs exprimés par ses membres.

Ce compromis se traduit par des décisions de recrutement, de formation, de mutation et de promotion.

Dans cette optique, la carrière peut être gérée du point de vue **individuel** ou **organisationnel**. C'est aussi une succession d'affectations à des postes de travail ou de fonctions professionnelles que l'on occupe au cours d'une vie ou bien encore l'occupation successive de divers postes dans des branches et des organes différents.

• LES DEMARCHES DE LA CARRIERE.

Une étape de carrière est une période qui caractérise la vie d'une personne par des développements distincts et largement prévisibles par rapport à ses tâches, ses problèmes, ses besoins, ses valeurs et ses activités. Elle se traduit par l'évolution de la carrière au sein d'une organisation et ensuite les étapes d'une carrière dans une vie de travail.

*** L'EVOLUTION DE CARRIERE DANS UNE ORGANISATION**

Les individus considèrent l'évolution de la carrière comme une montée, une progression dans la hiérarchie administrative ou technique et plus souvent accompagnée d'une augmentation de salaires, d'une amélioration de condition de vie sociale et d'une promotion du point de vue responsabilité.

L'organisation par le biais de la hiérarchie permettra l'accès aux informations relatives à la culture de l'entreprise, la manière de réussir, les occasions à saisir pour avancer dans la carrière. Mais l'existence du service des ressources Humaines permet de centraliser la gestion des carrières et donner la chance à chaque salarié de développer sa propre carrière. Si l'individu connaît les possibilités de choix qui s'offrent à lui, les préalables pour prétendre à ces choix, ainsi que son pouvoir de décision vis-à-vis de sa carrière, il la prendra dans une grande mesure en main.

Ce service doit être également en mesure de renseigner (ou lui donner les moyens de le faire) le salarié sur ses aptitudes, habiletés, compétences, préférences etc.

Le milieu de travail n'est pas sain et empreint de confiance. Si l'organisation n'offre pas la possibilité d'évolution dans la carrière et les moyens d'une prise en charge de sa carrière à l'employé, la gestion de sa carrière connaît des limites.

Dans une organisation, les individus se déplacent dans trois directions : verticalement, horizontalement et en profondeur. Un individu qui veut appliquer une bonne stratégie de carrière et prospérer (aller de l'avant) doit comprendre la complexité de ces mouvements énumérés ci-dessous.

- Le mouvement vertical

Dans ce mouvement, l'évolution de la carrière comprend des progrès ou des régressions au sein de la hiérarchie d'une organisation. Lorsqu'une carrière se déroule dans une organisation donnée, les employés se déplacent d'une manière générale verticalement et bénéficient des augmentations et des promotions.

L'exemple d'une évolution verticale : un instituteur de l'école primaire qui après avoir suivi une formation à l'école Normale Supérieure devient Conseiller Pédagogique puis par la suite Inspecteur de l'Enseignement Primaire.

- Le mouvement horizontal

Cette évolution horizontale d'une carrière met l'accent sur la manière dont les individus se déplacent latéralement dans une entreprise. Cette évolution est liée aux connaissances, aux aptitudes et aux compétences de ces individus, il peut s'agir du domaine technique ou professionnel.

L'exemple d'une évolution horizontale : un infirmier peut connaître ce qu'un médecin fait (opérer etc....) mais ne devient jamais médecin. Il bénéficie tout de même de certaines primes.

- **Le mouvement en profondeur**

L'évolution en profondeur d'une carrière est aussi un développement vers le cercle intérieur c'est-à-dire au cœur de l'organisation. Cette évolution se situe entre l'évolution verticale et horizontale. Elle a lieu quand un employé se montre digne de confiance, manifeste une grande compréhension de l'organisation, obtient, de grandes responsabilités et est le plus souvent consulté sur des questions importantes.

* **LES ETAPES D'UNE CARRIERE DANS UNE VIE DE TRAVAIL**

Tout individu doit définir une stratégie de carrière. Il doit mettre en place un plan de carrière ou un plan d'action ou d'évolution professionnelle. Le suivi de ce plan continuellement ajusté constitue la gestion de la carrière d'un point de vue personnel.

D'une manière générale, la carrière des individus traverse quatre phases distinctes au cours d'une vie de travail. (L'implantation, l'avancement, l'entretien et le retrait). Lesdites phases se réalisent elles aussi à travers quatre autres étapes

- Etape de l'implantation

Cette étape implique l'intégration d'un individu dans une organisation. L'individu qui intègre une organisation doit apprendre à exécuter les tâches qui lui sont confiées par rapport à ses compétences et juger de l'importance de ces tâches dans la vie de l'entreprise. Ses activités sont surveillées par ses chefs immédiats qui s'assurent de ses compétences présentes et futures. C'est l'étape où les tâches sont plus souvent routinières.

Le fait d'accomplir avec succès les travaux routiniers peut rapidement donner l'occasion d'attribution des tâches plus difficiles et stimulantes à l'employé. Si ce dernier franchit ces tâches avec succès, il peut habituellement atteindre plus facilement ses objectifs de carrière.

- L'étape d'avancement d'une carrière.

L'étape d'avancement suppose le plus souvent de nouvelles expériences : les attributions des tâches, des promotions, des mutations et des possibilités de se faire connaître auprès de la haute direction. A ce stade, le moment est venu de prendre une

décision individuelle importante en matière de spécialisation. Celui qui se spécialise a la possibilité de devenir expert dans son domaine.

Les décisions professionnelles et personnelles sont souvent liées entre elles lorsqu'il s'agit d'un avancement dans la carrière.

- L'étape d'entretien

L'étape d'entretien de la carrière s'accompagne le plus souvent d'un certain nombre de changements personnels (la crise d'âge mûr qui se situe entre 39 et 44 ans). Au cours de cette étape, l'employé peut prendre l'une ou l'autre des voies suivantes, toutes également typiques : celle de la vedette, (les employés qui obtiennent souvent de promotion et assurent des tâches importantes de plus en plus intéressantes dans l'entreprise), celle du pilier de l'entreprise (où les employés sont satisfaits de leur carrière, font preuve de loyalisme vis-à-vis de l'organisation et servent de guides conseillers aux nouveaux employés) et celle de l'employé déclinant (où l'employé s'acquitte des obligations qui n'ont pas de grandes importances pour les activités principales de l'organisation).

La voie à suivre dépendra largement de la direction qu'une carrière a prise au cours des deux premières étapes.

En bref, l'étape de maintien (Entretien) est une période au cours de laquelle beaucoup de dirigeants font le bilan de leur carrière.

- L'étape de retrait

L'étape de retrait dans une carrière se produit lorsque les personnes atteignent un certain nombre d'âge environ 60 ans. C'est l'étape où l'on sent beaucoup de départ en retraite.

***Les autres étapes de la démarche individuelle de la gestion de carrière**

Elles concernent la connaissance de soi du point de vue compétence, la connaissance de ses centres d'intérêt, la mise en place d'un système d'appréciation, l'existence d'un plan de carrière et de mobilité

- La connaissance de soi du point de vue compétence

Il est indispensable de se connaître, de connaître ses aptitudes, ses compétences etc., mais aussi ses faiblesses et ses défauts.

Notre éducation, notre formation, notre milieu familiale et sociale déteignent sur nous. La connaissance de soi de ce point de vue est indispensable pour la définition d'une stratégie de carrière.

Nous pouvons parvenir à une certaine connaissance de nous-mêmes par certains exercices, avec l'aide des amis, et des outils d'auto évolution. Mais, des évolutions continues dans le cadre professionnel et l'établissement de bilan de compétence par un cabinet spécialisé sont les meilleures façons de bien se connaître.

- La connaissance de ses centres d'intérêt.

Tous les individus ne sont pas portés sur les mêmes choses, ce que les uns aiment n'est pas apprécié par les autres ; cela contribue à la diversité et renforce les différences. Sur quoi sommes-nous portés ? Qu'aimons-nous faire ? Que faisons-nous bien ? Quels sont nos centres d'intérêt ? Quels sont nos objectifs professionnels ? En dehors du cadre professionnel, à quoi nous occupons-nous habituellement ?

Cette série de questions et bien d'autres encore, y compris éventuellement la soumission à certains tests et l'aide des spécialistes nous aideront à nous situer.

La mise en place d'un système d'appréciation

L'existence d'un système d'appréciation est indispensable pour réunir les informations nécessaires à l'élaboration des différents programmes à savoir : promotion, rémunération, formation etc.

Dans ce contexte, le système d'entretien annuel d'appréciation est indispensable quand on a le souci de gérer les carrières des employés. Cela permet d'analyser la situation du poste actuel et tenant compte de l'efficacité, des connaissances des méthodes de travail et de la personnalité du salarié.

Le système d'appréciation permet également de situer les capacités et aptitudes actuelles et futures du salarié en dégagant :

- Les points à améliorer dans le poste actuel

- Les progrès à réaliser avec l'aide éventuelle de l'organisation
- Les changements auxquels il faut se préparer pour accéder à des fonctions nouvelles.

L'existence d'un plan de carrière et de mobilité

Il existe la mobilité au « coup par coup » et la mobilité » organisée.

La mobilité au « coup par coup » est une mobilité accidentelle due à un poste vacant à pouvoir.

Dans le cadre de la gestion de la carrière, la mobilité est organisée et repose sur une gestion prévisionnelle de l'emploi et un système d'évaluation. La mobilité organisée utilise les plans de promotion et les plans de remplacement. Dans tous les cas, pour une gestion réussie de la carrière au niveau individuel, il faut retenir ce qui suit :

Le bon déroulement de sa carrière et la réalisation de ses attentes ne se passent pas naturellement parce qu'on est compétent et qu'on travaille bien. Il faut bien jouer le jeu des politiques internes, des règlements informels, des pouvoirs, des codes d'éthique, des codes vestimentaires etc.

Il y a une interrelation entre le supérieur et les subordonnés ; il faut en prendre conscience et tirer les ficelles à bon escient. Par exemple, la carrière d'un supérieur hiérarchique est liée à la productivité des ressources humaines qu'il dirige. De même, le subordonné qui agit positivement peut obtenir plus de délégation, d'autorité et de responsabilité.

Ce service doit être également en mesure de renseigner (ou lui donner les moyens de le faire) le salarié sur ses aptitudes, habiletés, compétences, préférences etc. Le milieu du travail n'est pas sain, si l'organisation n'offre pas la possibilité d'évolution dans la carrière et les moyens d'une prise en charges de sa carrière à l'employé, la gestion de sa carrière connaît des limites.

Au terme de ce qui précède il serait judicieux de se demander si un salarié qui a franchi les différentes étapes de sa carrière, peut-ils se prévaloir d'une gestion réussie de sa carrière ?

Le développement personnel qui mène à une réussite au plan professionnel est un ensemble de « bougies entourant le moteur ». Ce dernier présente la performance de l'individu concerné. Sans bougies (les facteurs), le moteur ne démarrera pas. Avec les bougies, la voiture démarre, mais il faut guider avec le volant. Seule la personne concernée peut diriger sa voiture pour atteindre l'objectif prévu (le sommet). Mais parfois, il est nécessaire d'utiliser la carte routière (contacts personnels).

Toutefois, c'est sur soi-même qu'il faut surtout compter, puisqu'une panne de moteur peut-être plus sérieuse qu'une panne d'essence. Mais c'est surtout la personne concernée qui doit faire réparer le moteur, mettre de l'essence ainsi que contrôler et diriger avec le volant (promouvoir sa carrière pour se rendre le plus loin possible, près de la destination prévue et même l'atteindre pour y rester le temps désiré » (GRH de Sekiou. Blondin. Fabi. Bessyre des Hors. Chevalier p. 432).

Entre le fonctionnaire devenu APE au Bénin et son employeur qui est l'Etat. La carrière est organisée selon la loi 86013 du 26 Février 1986 modifiée et complète par la décision-loi 89006 du 12 Avril 1989.

C – Le système de la fonction publique de carrière

Ce système, qualifié également de fonction publique « fermée », est construit autour de la permanence du lien professionnel entre le fonctionnaire et l'Administration.

Le fonctionnaire est titulaire d'un grade, position personnelle acquise généralement après un recrutement par concours et à laquelle est attachée une rémunération, des droits et des obligations. Au cours de sa vie professionnelle, de son recrutement à sa retraite, le fonctionnaire occupe des emplois, qui sont de simples positions d'affectation fonctionnelle. Dans ce système, le fonctionnaire est recruté, non pour occuper un emploi déterminé mais pour s'intégrer définitivement dans un corps de fonctionnaires permanents, à un grade déterminé. A ce titre, il peut occuper plusieurs emplois au cours de sa vie professionnelle ; ces emplois correspondront à divers niveaux de qualifications, de responsabilité et de rémunération, permettant ainsi d'organiser une réelle progression professionnelle.

Cette progression s'effectue, pour partie, sous conditions d'ancienneté et ne saurait être remise en cause, sauf pour des motifs disciplinaires ; dans ce dernier cas, une procédure quasi juridictionnelle protège le fonctionnaire de toute décision arbitraire.

La séparation du grade et de l'emploi et la garantie de progression professionnelle dans la hiérarchie du corps d'appartenance constitue donc l'essence de la carrière du fonctionnaire.

Le principal point positif d'un tel système est d'assurer au fonctionnaire une situation d'une grande stabilité qui le met psychologiquement et matériellement à l'abri des pressions et sollicitations les plus grossières, qui auraient pour finalité d'agir sur l'indépendance de jugement dans les affaires que celui-ci aura à traiter.

Le principal inconvénient de ce système est le nivellement qu'il impose, en termes de gestion des personnels. Les possibilités de récompenser les métiers individuels sont réduites par le poids de l'égalité nécessaire de traitement à respecter entre les Fonctionnement appartenant à un même corps étymologiquement.

Faire carrière, c'est gravir les échelons d'une hiérarchie (dictionnaire Larousse).

La carrière « professionnelle » d'un agent est donc constituée par la succession des emplois et fonctions occupées pendant toute la durée de son activité professionnelle.

La carrière « statutaire » d'un fonctionnaire est constituée par la succession de ses classements hiérarchisés (catégories, grades, échelons) dans les structures statutaires, pendant toute la période où il a la qualité de fonctionnaire.

Faire carrière dans la fonction publique offre l'opportunité de servir l'intérêt général et la garantie de l'emploi. La spécificité de la carrière dans la fonction publique résulte du fait qu'en majorité, les agents publics consacrent l'intégralité de leur vie professionnelle au service public.

La gestion des carrières est une composante de la Gestion des Ressources Humaines, le champ de ce dernier comportant un aspect plus vaste et stratégique (gestion prévisionnelle, gestion des carrières, politique salariale, politique de formation continue) et intégrant les dernières avancées en matière de psychologie du travail et de

Communication (motivation du personnel, techniques d'optimisation de la communication, gestion des conflits, etc....).

Le système de la carrière est l'expression d'un contrat implicite entre l'agent et l'Etat.

Le système dit « de la carrière » (ou fonction publique fermée, de type français), établit entre le fonctionnement de l'Etat un lien étroit, le premier s'engageant à respecter loyalement les sujétions que lui impose le second, en échange de la garantie de l'emploi à vie et d'une progression régulière pendant tout le déroulement de sa vie professionnelle administrative. Caractérisé par l'idée de permanence, il se distingue du système de fonction publique d'emploi (ou fonction publique ouverte de type américain), dans lequel l'agent est recruté pour occuper un poste précis.

L'un des principes fondamentaux du système de fonction publique de carrière est la distinction du grade et de l'emploi. Ce principe, selon lequel l'emploi procède du grade et non l'inverse, permet au fonctionnaire d'être nommé à des postes divers, sans que sa situation professionnelle en soit altérée. Il lui garantit de demeurer dans l'Administration, même en cas de disparition de son emploi. Cette sécurité de l'emploi n'est toutefois pas absolue : le licenciement pour insuffisance professionnelle de l'APE) et la révocation pour faute (article 131 du même statut) sont prévus.

L'évolution professionnelle de l'agent au sein de ce système est également prévue par le statut général et les statuts particuliers, qui déterminent les conditions dans lesquelles il peut accéder à des corps et des emplois différents ou à un grade supérieur. En contrepartie, le fonctionnaire est assujéti à des obligations, qui garantissent son intégrité, sa neutralité et sa loyauté envers l'Etat. Il existe ainsi entre l'agent public (fonctionnaire) et l'Administration, une forme de contrat implicite dont les termes pourraient être résumés par la formule « sécurité d'emploi contre loyauté ».

Cet exposé fait sur la notion de la carrière et le système de la fonction publique de carrière nous permet de mieux cerner le concept de fonctionnaire généralement appelé Agent Permanent de l'Etat (APE) au Bénin

Pragraphe2 Fonctionnaire et autres agents publics

Bien que travaillant pour la collectivité publique, fonctionnaire et agents publics présentent des spécificités qu'il convient de cerner

A- Fonctionnaire : concept et définition

Le nom qui désigne le fonctionnaire n'évoque rien de précis. A la façon du Littré, on pourrait dire : « fonctionnaire : celui, celle qui remplit une fonction ». La faible signification du terme explique la diversité de ses acceptions.

Pour le public, le fonctionnaire, c'est le salarié de l'Etat ; certains ne font même pas de différence entre le fonctionnaire et l'employé d'un concessionnaire de service public tel qu'un cheminot.

Pour l'homme de la rue, est fonctionnaire toute personne travaillant dans un service de l'Administration et assurée d'en percevoir un traitement à la fin de chaque mois.

Dans le domaine juridique, c'est d'une notion également extensive du fonctionnaire que le droit pénal faisait usage en retenant la qualité de « fonctionnaire », soit pour assurer à certaines personnes une protection renforcée (contre les injures, outrages, violences), soit pour aggraver à leur encontre les pénalités (par exemple, quand ils se rendent coupables de violation de domicile ou de lacération d'affiches officielles) , soit enfin pour définir les délits spéciaux aux « fonctionnaires » (tels que la concussion : fait pour un « fonctionnaire » de percevoir ou exiger les sommes d'argent qu'il sait n'être pas dues, ou la forfaiture, qui est tout crime commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

Selon le droit administratif, la notion de fonctionnaire est dégagée par la jurisprudence avant d'être consacrée par les textes législatifs qui, à partir de 1941, ont édicté les statuts généraux successifs de la fonction publique dans lequel le terme est beaucoup plus précis et restrictif.

Le fonctionnaire est défini comme l'agent public ou, de façon plus développée ; comme l'agent public qui a été titularisé dans un des grades de la fonction publique.

La titularisation lui confère ce qu'on appelait jadis, un « état », un « statut » c'est-à-dire une situation stable, protégée qui ira en s'améliorant par le déroulement normal jusqu'à ce que l'agent atteigne la limite d'âge de son grade.

En d'autres termes, les fonctionnaires bénéficient de la garantie de l'emploi : ils ne peuvent être licenciés pour des motifs ne tenant pas à leur personne, et notamment pour cause de suppression d'emploi, - soit qu'en vertu d'une loi spéciale, dite « loi de dégagement des cadres » (fonctionnaires de l'Etat), - article 159 (autres fonctionnaires) soit, s'ils refusent les diverses mesures de reclassement qui doivent leur être proposées.

Dans la fonction publique béninoise, ce concept de « fonctionnaire » est défini par l'article 1^{er} de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 et s'intitule ainsi qu'il suit :

Article 1^{er} : « le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations et services de l'Etat et des collectivités, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte, des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices ».

Ces dispositions, peut-on dire, quelques peu confusionnistes ont été à la source de tous les problèmes de reclassements, de redéploiement des agents issus des sociétés d'Etat dissoutes et même de la gestion des personnels des sociétés d'Etat et des établissements publics, personnels notamment recrutés après le 17 octobre 1981.

Aussi, la décision-loi n° 89-006 du 12 avril 1989 est-elle intervenue pour restreindre le champ des personnels concernés par comme suit :

Article 1 nouveau : Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations publiques, des services de l'Etat, des collectivités locales et des Etablissements publics à caractère social, culturel et scientifique.

Il ne s'applique ni aux personnes du cadre de la magistrature ni aux personnels militaires.

Deux aspects fondamentaux transparaissent dans le nouvel article :

1/ la loi portant statut général des agents permanents de l'Etat ne prend plus en compte les personnels des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte et des établissements à caractère industriel et commercial ;

2/ la loi ne s'applique pas aux personnels du cadre de la magistratures ni aux personnels militaires. Cette dernière précision, même si elle n'était pas expressément mentionnée, existait de fait de par la présence des lois gérant ces deux catégories de personnels.

e fonctionnement est donc, caractérisé par :

- l'occupation d'un emploi public, permanent, à temps complet ;
- le lien statutaire avec l'administration ;
- la perception d'un traitement, non d'un salaire ;
- la nomination par un acte unilatéral ;
- la titularisation : possession d'un grade ;
- la soumission à un régime juridique spécial : le droit administratif ;
- la participation à une mission de service public.

D'abord, qu'il y a matière à distinguer entre eux en fonction des personnes publiques qui les emploient .Et comme les statuts applicables diffèrent à maints égards selon qu'ils ont pour objet de régir des agents de l'Etat ou, par exemple, ceux des communes, il y a intérêts à savoir de quelle personne publique un agent relève.

Cet intérêt se manifeste également quand il s'agit de déterminer la personne publique dont un agent à engager la responsabilité.

Généralement, il n'y a pas de difficulté à savoir ce qu'il en est .Quand il y a difficulté, on s'efforce de la résoudre en prenant diverses données en considération. Par exemple, s'il y a lieu d'apprécier si un agent est un agent de l'Etat ou un agent communal, on recherchera si sa nomination a été le fait d'une autorité d'Etat (un ministre par exemple) ou d'une autorité communale (le maire) ; si sa rémunération est assurée par le budget de l'Etat ou par celui de la commune ; on prendra également

en considération la nature de ces fonctions, C'est –dire qu'on appréciera si elles se rattachent aux attributions de l'Etat ou à celles des communes .C'est cette dernière considération qui est la plus importante .Elle est même seule , déterminante et, par conséquent, l'emporte sur les prédécesseurs (qui, au reste peuvent être de conséquences contraires : par exemple, un agent peut être nommé par une autre autorité d'Etat et rémunéré sur le budget d'une commune).

D'autres distinctions doivent retenir davantage l'attention. Elles différencient les agents publics selon qu'ils sont ou non des agents « titulaires » et selon qu'ils sont ou non dans une situation « légale et réglementaire ».

B – Le fonctionnement et les autres agents publics

Si tous employés de la fonction publique ont la qualité d'agents publics, tous les agents publics n'appartiennent pas à la fonction publique : c'est le cas de ceux qui n'exercent pas à titre professionnel l'activité correspondant à leur emploi.

En conséquence, sont étrangers à la fonction publique les autorités élues qui sont à la tête des collectivités locales : l'exercice des fonctions de maire ou de conseiller général n'est pas celui d'une profession.

Il en est de même du chef de l'Etat et des membres du Gouvernement et du Parlement : leur profession est celle d'avocat, de médecin privé ou d'agriculteur et non pas celle de Président de la République, de Ministre ou de Député ou Sénateur .Bien que qualifiables d'agents publics, ils n'appartiennent pas à la fonction publique.

Les employés de la fonction publique ont en commun le fait d'être des agents publics .Ils ne constituent pas pour autant un ensemble homogène .En d'autres termes, ils se répartissent en plusieurs catégories.

Des diverses distinctions entre les agents publics, la plus riche en conséquences est celle qui se traduit par l'opposition de ceux qui sont titulaires à ceux qui ne le sont pas. Les premiers ont, en conséquence de leur titularisation, la qualité (au sens strict et juridique du terme) de fonctionnaire. Les autres, usuellement désignés de façon globale par l'expression négative de « non titulaires », ne forment pas un ensemble homogène ; ils se différencient principalement en stagiaires et en auxiliaires (contractuels).

Les fonctionnements constituent de très loin la catégorie d'agents la plus nombreuse, ainsi que juridiquement la plus intéressante, celle qui est dotée de statut le plus précis, le plus complet et le mieux garanti.

SECTION 2: ASPECTS EMPIRIQUES (Méthodologie de la recherche, présentation et analyse des données.)

La méthodologie traduit le processus de la recherche ayant conduit à l'obtention des données qui elles-mêmes ont été traitées, présentées et analysées.

PARAGRAPHE 1 : Méthodologie de la recherche.

Il sera abordé dans cette rubrique, l'identification de la population cible, l'élaboration des instruments de collecte et la théorie du seuil de vérification des hypothèses émises.

A- Identification de la population et élaboration des instruments de collecte.

1. Identification des populations cibles

La population cible est constituée de trois éléments que sont :

- Population mère constituée des confédérations syndicales largement représentatives de la population des Agents Permanents de l'Etat.

Ce sont :

- La Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes (COSI)
- La Confédération des Syndicats autonomes (CSA)
- La Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin (CSTB)
- La Confédération Générale des Travailleurs du Bénin (CGTB)
- L'Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB).

Le nombre de syndicats qui se trouve ainsi représentés pourra être évalué à plusieurs dizaines.

- Population mère constituée d'un échantillon de hauts cadres de l'ex Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA).

- Population mère constituée par un échantillon de cadres de l'Administration publique béninoise catégorie A et B, exerçant dans certains Ministères clés de la place.

2. Elaboration des instruments de collecte.

Au nombre des instruments qui permettent de collecter les données d'enquêtes, nous avons choisi l'observation, le questionnaire et l'entretien.

Le choix du questionnaire se justifie par le fait qu'une partie importante de la population choisie composée des cadres des catégories A et B de l'Administration publique béninoise (population n°3), ne peut être approchée autrement que par le questionnaire, compte tenu du temps dont nous disposons. D'ailleurs, « l'outil privilégié pour mener à bien une enquête auprès des gens » est le questionnaire (Robert Gravel, 1994). En plus, le questionnaire étant rempli dans l'anonymat, cette frange de la population donnera libre cours à ses sentiments et s'exprimera avec franchise à travers cet instrument.

Par contre, les populations n°1 et n°2 méritent d'être abordées par l'entretien à cause de leur nombre restreint et surtout par la qualité des membres. Une fois les instruments de collecte choisis, il faut pouvoir les mettre en condition en vue de leur exploitation sur le terrain.

Cette phase a été un peu plus délicate au point où il nous a fallu solliciter le concours d'un professionnel en élaboration de questionnaire pour la réalisation d'enquêtes statistiques. Cette précaution était utile pour pouvoir rendre exploitable les données une fois recueillies. Ainsi, le questionnaire est administré à un échantillon de cadres des catégories A et B de certains Ministères et autres structures déconcentrés du Département du Littoral. Concernant les entretiens, ils sont réalisés sur un échantillon de haut cadres de l'ex Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme administrative (MFPTRA), et auprès des responsables des confédérations syndicales de l'Administration publique béninoise. Une fois les instruments de l'enquête élaborés, il ne reste que le déplacement sur le terrain pour la collecte des données.

B- Collecte des données.

Elle s'articule autour de la réalisation de l'enquête, des difficultés rencontrées et la présentation de la théorie du seuil de décision.

1. Réalisation de l'enquête.

La réalisation de l'enquête appelle la détermination du cadre géographique et les conditions de déroulement de l'enquête.

- **Délimitation de la zone de déroulement de l'enquête.**

La zone de couverture de l'enquête est Cotonou qui est la ville phare du Bénin. En effet, Cotonou rassemble l'essentiel de la population des APE parce que la quasi-totalité des Ministères y sont installés.

Concernant la période de réalisation de l'enquête, elle est comprise entre le 03 avril et le 04 mai 2006. L'enquête, quant à elle s'est essentiellement déroulée les jours ouvrables. Lorsque nous arrivons dans une structure pour le questionnaire concernant les catégories A et B, l'instinct nous a souvent orienté vers la Direction des Ressources humaines où nous étions souvent accueillis et présentés au Chef Personnel pour la suite. Un certain nombre de questionnaires est déposé auprès de celui-ci avec pour promesse que nous repassions les chercher dans une ou deux semaines. Au niveau des hauts cadres de l'ex MFPTRA et des responsables des confédérations syndicales. L'entretien n'est possible qu'après plusieurs rendez-vous.

2. Difficultés rencontrées, limites et présentation de la Théorie du seuil de décision pour la vérification des hypothèses.

- **Difficultés rencontrées.**

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. D'abord, la période de l'enquête coïncide avec le changement de régime politique, il y avait beaucoup de fébrilité et d'agitation dans les ministères visités au point où il y a eu beaucoup d'indisponibilités parmi les populations cibles. Ensuite, il faut noter le peu d'engouement manifesté par les populations enquêtées disponibles pour remplir le questionnaire. Ce questionnaire est gardé par devers elles pendant plusieurs semaines, ce qui nous a occasionné d'interminables allers et retours. Enfin, il faut signaler l'indisponibilité criarde d'une frange non moins importante des populations cibles de l'ex MFPTRA, ce qui a suffisamment dérangé notre planning de travail. La difficulté à ce niveau, provient de la nature de

l'instrument d'enquête utilisé à savoir, l'entretien qui nécessite le contact physique du début jusqu'à la fin.

▪ **Limites liées au cadre géographique de l'enquête**

Nous aurions souhaité étendre le champ de l'enquête sur toute l'étendue du territoire ou du moins dans les grandes villes mais, le caractère impératif du temps imparti nous en a dissuadé. Ainsi, les résultats recueillis et exploités sont essentiellement ceux de la ville de Cotonou que nous estimons cependant largement représentatifs.

▪ **Limites liées à l'importance de la population enquêtée.**

Sur deux cent (200) questionnaires distribués aux APE de différents Ministères, nous n'avons récupéré que cent vingt (120) dont certains ont été à moitié remplis.

Au niveau de la population cible objet de l'entretien, sur un total de trente-cinq programmés, nous n'avons réussi que quinze (15) dont les responsables des cinq (5) confédérations syndicales. A ce niveau, nous avons souhaité nous entretenir avec certains syndicats affiliés mais, il nous été signifié que le point de vue du responsable est suffisant et vaut pour tous les membres de la confédération. Au vu de ce qui précède, le nombre total de la population concernée peut être limitée à cent (100).

▪ **Présentation de la théorie du seuil de décision pour la vérification des hypothèses**

Compte tenu de la nature du sujet objet de notre étude, il n'existe point de données préétablies quantifiables, développées par les auteurs et susceptibles de servir de référence pour la vérification des hypothèses. Pour ce faire, l'établissement par nos soins d'une référence de mesure s'avère indispensable.

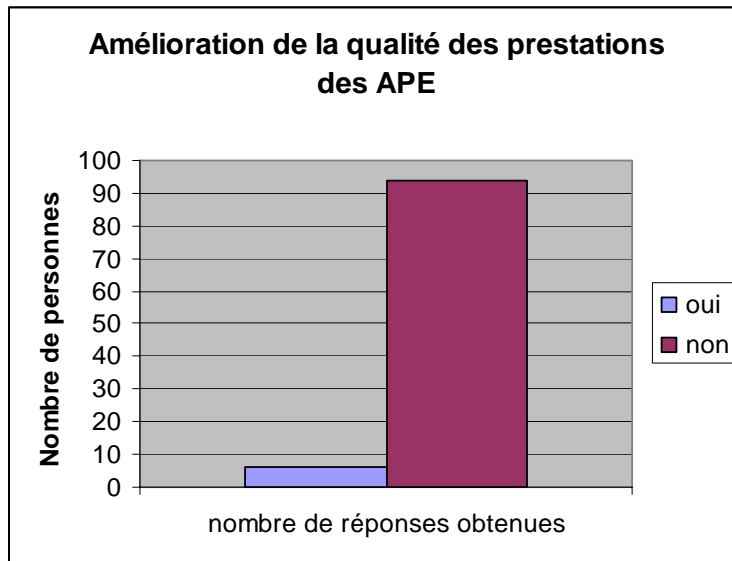
Lorsque sur une question donnée, plus de 50% de population interrogée ou objet d'entretien donnent la même réponse, celle-ci peut être considérée comme une confirmation de l'hypothèse. Suite à l'exposé de la méthodologie de la recherche, la collecte, la présentation et l'analyse des données en sont la phase décisive.

**PARAGRAPHE 2: PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ENQUETE
ANALYSE DES DONNEES ET VERIFICATION DES
HYPOTHESES.**

La présentation et l'analyse des données recueillies se fera d'une part par rapport aux résultats communs à l'ensemble de la population enquêtée et d'autre part, par rapport aux résultats spécifiques de l'entretien accordé aux hauts cadres et aux responsables des confédérations syndicales.

A- Présentation et analyse des résultats communs à l'ensemble de la population enquêtée.

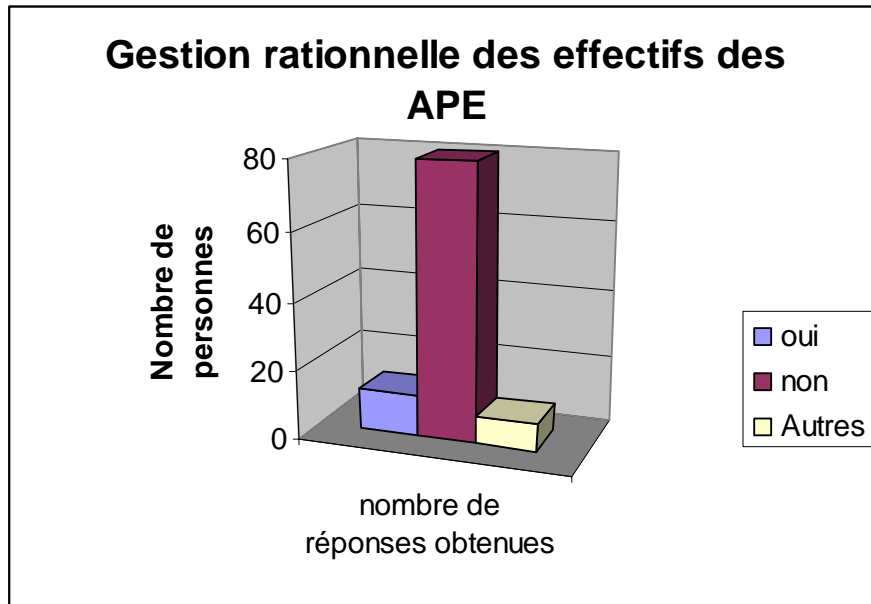
1°) Amélioration de la qualité des prestations des APE.



A la question de savoir si le Gel de recrutement dans la Fonction Publique intervenue le 30 décembre 1986 a apporté un changement qualitatif dans la prestation des APE ? Sur (100) personnes interrogées, **6%** soit six (06) personnes ont une réponse nuancée contre **94%** de la population qui ont affirmé que le gel de recrutement n'a apporté aucun changement qualitatif dans la prestation des agents.

En effet, pour l'Etat, le gel de recrutement dans la Fonction Publique a pour but de contenir l'effectif des APE et par ricochet la masse salariale qui pesait trop lourdement sur le budget national. Ce faisant, il va de soi qu'aucun changement qualitatif ne puisse être observé dans la prestation des agents, pas plus que l'amélioration de leurs conditions de travail.

2°) Gestion rationnelle des effectifs des APE.



A la question de savoir si le contrôle physique des APE, le programme de départs volontaires et ciblés ont-ils contribué à une réduction rationnelle des effectifs des agents de l'Etat ?

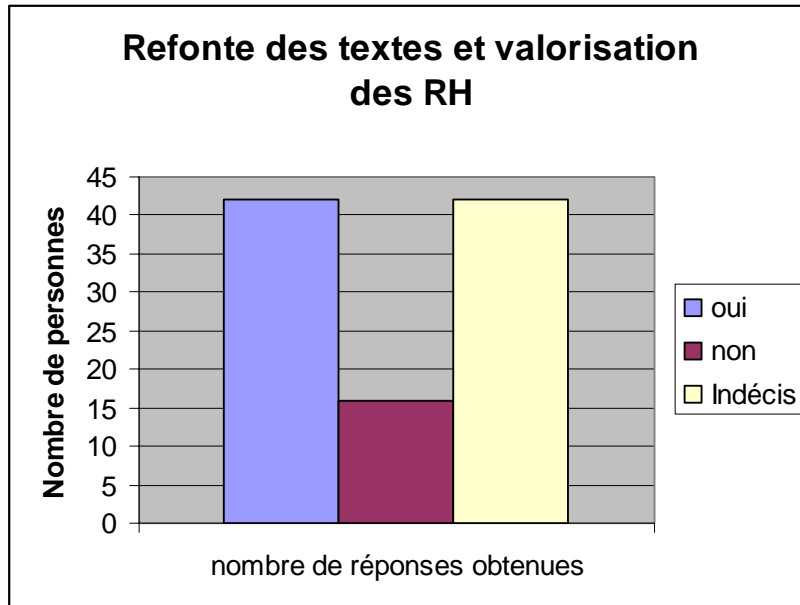
80% contre **12%** des personnes enquêtées estiment que les mesures nées de l'ajustement structurel n'ont guère permis une réduction rationnelle des effectifs des agents de l'Etat parce que la gestion du processus a été mal conduite.

Il en est résulté pour l'Administration des départs massifs de main d'œuvre qualifiée au point où certains postes manquent aujourd'hui de compétences.

Par ailleurs, le dépouillement a révélé que le contrôle physique des agents a permis de déceler des charges fictives qui grevaient le budget national.

Ajoutons que 8% des personnes interrogées ont émis d'autres avis.

3°) Refonte des textes et valorisation des RH.



Conscient des limites de la loi 86-013, l'Etat béninois a préconisé la refonte et l'adoption de nouveaux textes dans l'optique d'une promotion et du développement des ressources humaines.

Dans cette perspective, il s'agira de mettre l'homme au travail, de promouvoir une culture administrative centrée sur la restauration du sens du service civique, le travail en équipe et l'obligation de résultats.

Cette idée a été relayée par la Conférence Nationale des Forces vives et les états généraux de la Fonction Publique et de la modernisation de l'Administration.

Malheureusement, toutes ces recommandations n'ont jamais été mises en exécution.

A la question de savoir quelle appréciation font-ils de la loi 86-013? **42%** des APE interrogés pensent qu'elle a montré ses limites. Elle mérite alors qu'on l'adapte au nouveau contexte d'aujourd'hui qui se traduit par la globalisation, la bonne gouvernance et l'éclosion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Un autre groupe représentant **42%** de la population interrogée, s'est montré indécis parce que ne maîtrisant pas la loi ou l'ayant lue depuis de longues dates.

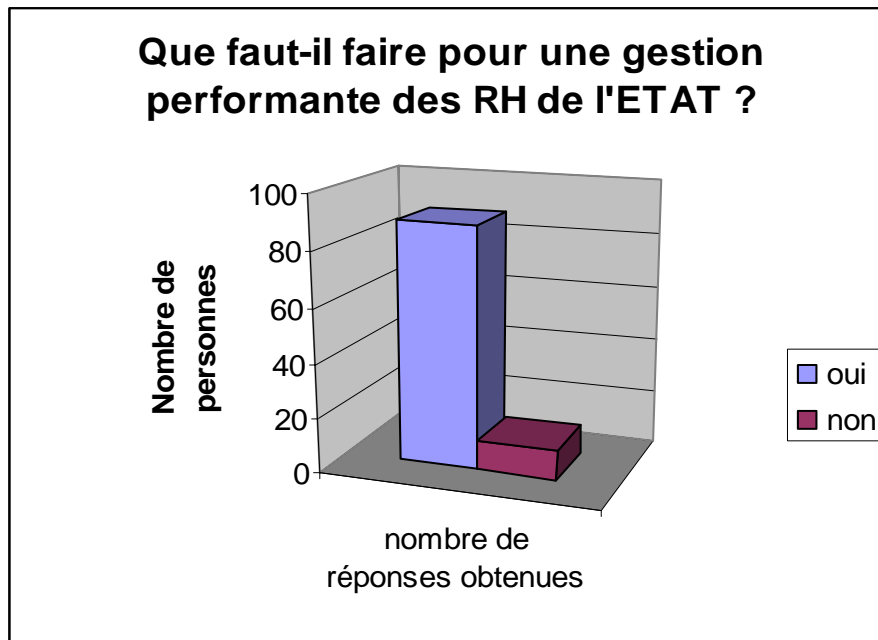
Cela veut dire qu'un grand nombre d'APE ignore le contenu de leurs statuts ; ce comportement doit forcément agir sur leurs prestations car, ces derniers, tout en n'ignorant pas totalement leurs droits, perdent en revanche de vue leurs devoirs.

16% enfin de la population enquêtée pensent que la loi n°86-013 du 26 février 1986 et la décision loi n°89-006 du 12 avril 1989 l'ayant modifiée et complétée n'ont pas montré leurs limites.

Pour ceux-ci, le problème est que la loi n'est pas appliquée avec rigueur. Cette position s'apparente à celle du premier groupe des **42%**. Une refonte n'est pas nécessaire, il faut appliquer scrupuleusement le texte.

D'ailleurs, quelque part, la position des APE paraît à la limite ambiguë car ils ne se sont pas franchement prononcés sur le maintien ou non de la loi 86-013 du 26 février 1986.

4°) La Gestion performante des RH de l'ÉTAT.



A la question de savoir «Que faut-il faire pour une gestion performante des ressources humaines de l'Etat ? », **89%** de la population enquêtée pensent que :

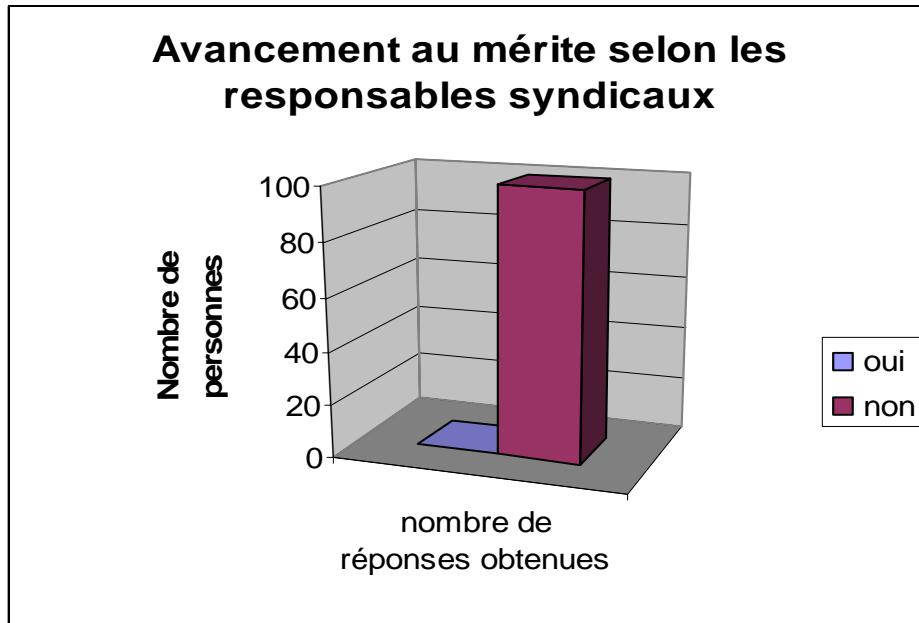
- la nouvelle loi doit améliorer les insuffisances de l'ancienne loi;
- l'Administration soit dépolitisée ;
- le futur statut général ait un objectif clairement défini.

11% par contre des personnes enquêtées ne se sont pas prononcées ni pour ni contre.

Cette tendance montre que d'une façon générale, une majorité importante pense que la gestion des ressources humaines de l'Etat axée sur la performance est possible.

Ce fort taux d'approbation des conditions préconisées traduit l'urgence de la situation, la prise en compte des recommandations notamment la définition de critères objectifs à l'occasion des nominations, des promotions, des affectations et des notations.

5°) L'avancement au mérite.



La loi 98-035 du 15 septembre 1998 faisant office d'avancement au mérite a-t-elle comblé vos attentes?

Les responsables des confédérations syndicales soumis à l'entretien ont répondu à l'unanimité :

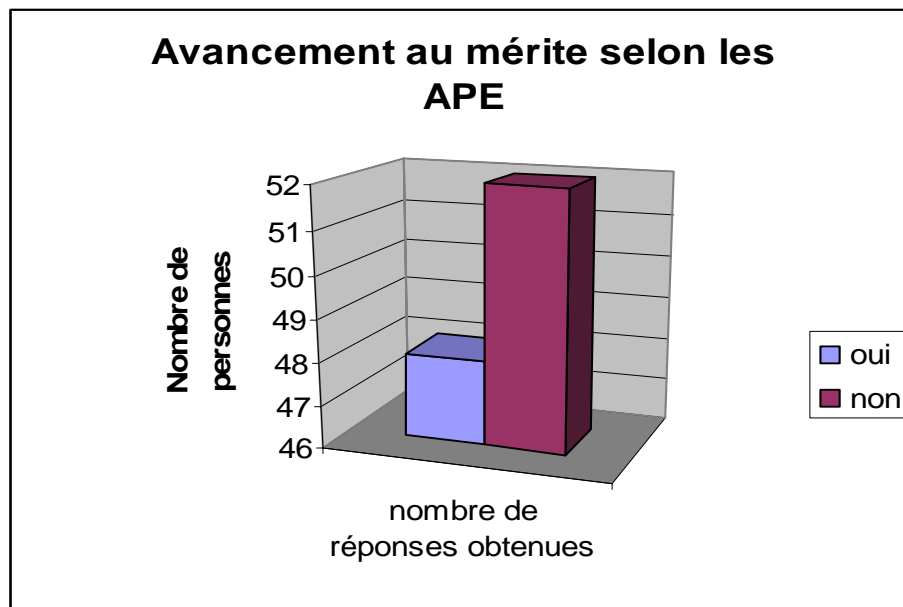
Elle est suicidaire car avec la politisation de l'Administration publique, « qui connaît le mérite de qui ? Et qui avance qui ? ».

Ils ont ajouté que la loi est floue par endroit et qu'elle apparaît comme une arme redoutable à mettre entre les mains des responsables hiérarchiques propulsés eux-mêmes aux postes par le clientélisme politique.

De même, ils pensent que le gouvernement a voulu la leur imposer de façon cavalière et dans la précipitation, pour amener les partenaires au développement à débloquer les fonds.

A l'analyse, il faut retenir que la position des responsables syndicaux traduit le manque de confiance qu'ils éprouvent vis-à-vis des gouvernants et cela s'explique peut-être par la non perception du bien fondé de la nouvelle loi. Pour ce faire, la sensibilisation et le renforcement de la communication s'avèrent indispensables.

A la question de savoir si la loi n°98-035 du 15 septembre 1998 a-t-elle apportée des innovations dans les conditions de vie des APE ?



Une synthèse faite des résultats obtenus montre que 52% les trouvent mauvaises tandis que 48% les trouvent quand même bonnes. Pour l'essentiel, tenant compte des discussions que nous avons eues avec quelques membres de la population cible, il ressort que la crainte du lendemain et le manque de confiance à l'égard des gouvernants accroît la méfiance des partenaires sociaux.

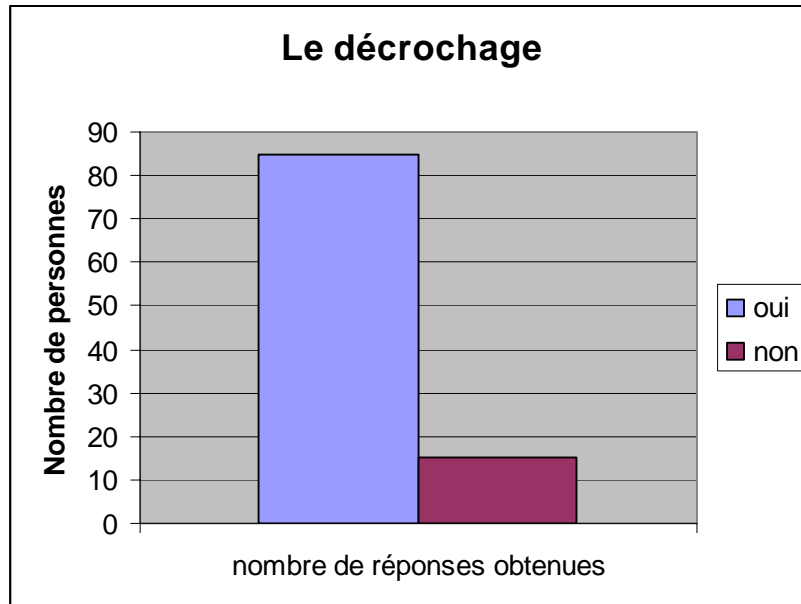
Une fois encore, il convient de mettre l'accent sur l'aspect méfiance que nous nous évertuons à faire disparaître à travers nos propositions et recommandations. Bien plus, les 48% qui ne boudent pas la loi constituent comme précédemment, le socle sur lequel va s'édifier le changement.

6°) Le décrochage.

C'est un système de gestion qui vise à déconcentrer la gestion de la carrière des agents des Ministères des différents ordres d'enseignement de l'Administration Centrale.

Au Bénin, le système de gestion des carrières pour l'ensemble des APE est piloté par le Ministère de la Fonction Publique.

Cette centralisation de la gestion a eu pour conséquences, la lourdeur administrative qui se traduit par un manque de rigueur dans le suivi de la carrière du personnel de l'Etat. C'est pour rompre avec cette situation que les syndicats des différents ordres d'enseignement ont demandé et obtenu le **décrochage**.



A la question de savoir ce que pense la population objet de l'enquête du décrochage, **85%** contre **15%** pensent que le décrochage exigé et obtenu par les syndicats des différents ordres de l'Enseignement est salubre à cause de la lourdeur administrative qui caractérise la gestion des carrières des APE en général et particulièrement du corps enseignant. La grève qui a précédé l'obtention du décrochage en dit long sur le dégoût que les APE ont de leur propre Administration.

Mais à la question de savoir si le décrochage est la meilleure solution pour obtenir une gestion plus rationnelle et plus performante du personnel de l'Etat ?

54% des enquêtés estiment que le décrochage est une bonne chose, alors que **46%** le trouvent inopportun et pensent que le décrochage est une prémice pour la mise sur pied d'un statut particulier.

Tout en approuvant le décrochage, les **54%** ajoutent que pour sa réussite, il faut :

- bien le faire.
- la mise à la disposition des structures concernées de ressources humaines qualifiées et des moyens nécessaires pour asseoir une véritable stratégie dans le cadre de ladite gestion.

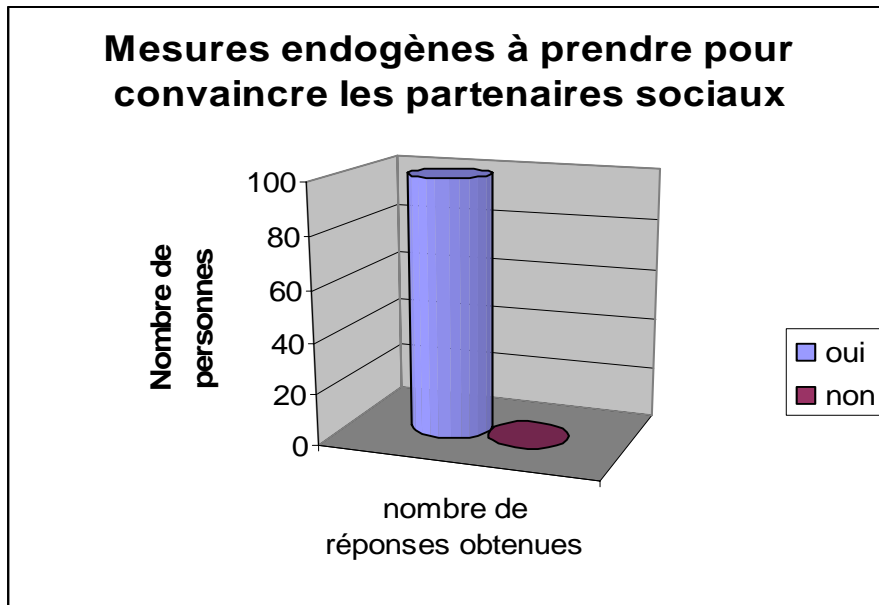
B- Présentation et analyse de quelques résultats spécifiques de la population soumise à l'entretien.

1. Mesures endogènes à prendre pour convaincre les partenaires sociaux.

Quelles solutions envisagez – vous pour rassurer les partenaires sociaux en matière de gestion des ressources humaines ?

Posé à l'échantillon de hauts cadres de l'ex MFPTRA 95% de ceux-ci ont répondu qu'il faut davantage de sensibilisation et de communication, alors que 5% ont émis d'autres avis.

Selon vous, qu'est-ce qui explique l'opposition catégorique des partenaires sociaux à la loi sur l'avancement au mérite?



A la question posée à l'échantillon des hauts cadres de l'ex MFPTRA pour savoir ce qui selon eux pourrait justifier l'opposition des partenaires sociaux à la loi n°98-035 du 15 septembre 1998 faisant office d'avancement au mérite, ceux-ci ont répondu à l'unanimité que l'opposition est relative et que l'espoir est permis.

Ils ont ajouté que les partenaires sociaux ne sont pas contre le contenu de la loi concernée mais doutent plutôt de la sincérité des gouvernants à la faire appliquer convenablement.

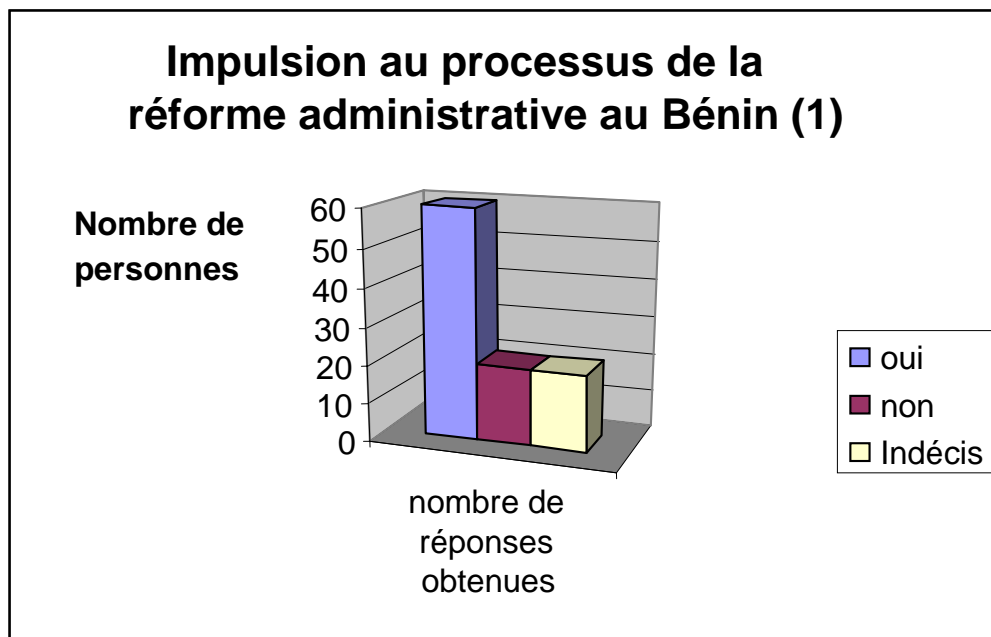
L'analyse exhaustive des réponses obtenues traduit à notre avis que la sensibilisation et la communication ont fait défaut et cette disposition mérite d'être prise plus que par le passé avant le vote d'une nouvelle loi.

Que faut-il faire pour une gestion performante des ressources humaines de l'Etat ?

La réponse à cette question révèle qu'une majorité importante soit 87% pensent que la gestion des ressources humaines de l'Etat axée sur la performance est possible à condition que :

- Toute nouvelle loi intervenant dans ce domaine ait pour souci majeur la sauvegarde des acquis et l'amélioration de l'existant.
- La dépolitisation de l'Administration soit amorcée.
- Les nominations, les promotions, les affectations et les notations soient basées sur des critères objectifs ; le fort taux d'approbation des conditions préconisées traduit l'urgence de leur prise en compte dans la rédaction d'un nouveau statut général.

2- L'Impulsion au processus de la réforme administrative au Bénin.

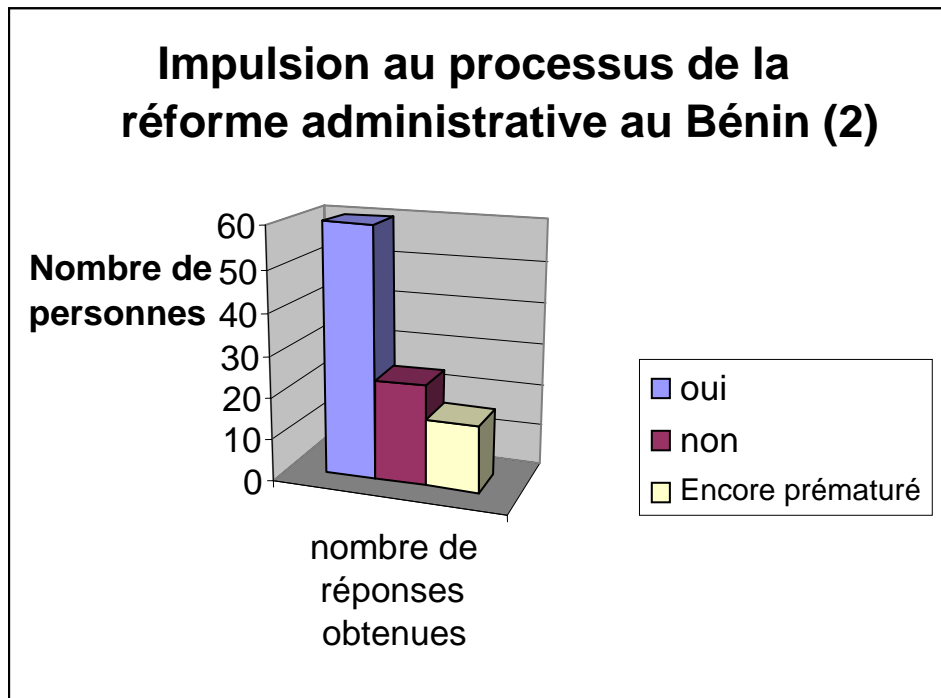


Les fréquents changements à la tête de l'ex MFPTRA ont-ils eu un effet sur son efficacité ?

De l'analyse des résultats obtenus, il ressort que 60% des hauts cadres soumis à l'entretien révèlent que les fréquents changements à la tête de l'ex MFPTRA a considérablement agi sur son efficacité et sa performance. Au vu des missions assignées à ce ministère et plus particulièrement le volet réforme qui doit se traduire par la refonte des textes, l'instabilité à sa tête entraîne de fréquents changements de stratégies qui à peine entamées, sont systématiquement remises en cause, étant donné que chaque Ministre nommé veut imprimer sa touche qui n'est pas forcément la plus adéquate. A contrario 20% sont d'avis contraire tandis que les 20% restant n'ont émis aucun avis.

Avec l'avènement du nouveau régime politique en avril 2006, un ministère a été créé pour gérer la réforme administrative et institutionnelle. Est-ce la meilleure solution ?

2 bis) L'Impulsion au processus de la réforme administrative au Bénin.



A l'analyse des différents résultats obtenus, il apparaît que la création d'un ministère de la réforme administrative et institutionnelle est une bonne chose selon 60% de la population interrogée. Mais pour que ledit ministère puisse réussir sa tâche, il faudrait qu'il y ait de la part du gouvernement beaucoup de détermination et surtout de volonté politique.

Pour ce faire, ledit ministère doit être doté de prérogatives à la hauteur de ses attributions transversales. De même, beaucoup de moyens doivent être mis à sa disposition sur le plan matériel, financier et surtout humain. A contrario 24% sont d'avis contraire et 16% estime que la décision est encore prématurée pour une bonne appréciation.

En clair, l'initiative de la création d'un tel ministère est certainement bonne mais elle ne suffit pas à elle seule pour impulser le vaste mouvement de réforme et de changement dont l'Administration publique béninoise doit être l'objet. Des dispositions doivent être prises pour que l'instabilité ne soit pas règle à la tête de ce nouveau ministère.

3. La cause de la non performance selon l'échantillon de hauts cadres objet de l'entretien.

Pourquoi la performance n'est pas la chose la mieux partagée de l'Administration Béninoise ?

En réponse à cette question 100% de la population pensent que la performance a déserté notre Administration à cause de la politisation, du clientélisme et de l'impunité, toutes choses qui poussent au découragement et qui se trouvent être la négation de la motivation. Mieux, l'atteinte de la performance n'est pas l'objectif principal de l'actuel statut général des APE.

A l'analyse de ces résultats, il s'avère nécessaire que le nouveau statut contienne des dispositions qui puissent combattre ces données. L'objectif du nouveau statut doit être clairement axé sur la recherche et l'atteinte de la performance, le statut à caractère social n'a plus sa raison d'être.

C. Vérification des hypothèses.

La vérification des hypothèses est l'aboutissement logique d'un processus, il permettra d'infirmier ou de confirmer celles préalablement établies.

- **Sur l'hypothèse générale.**

Le seuil de vérification étant fixé à 50% et plus, cette hypothèse est confirmée au vu des résultats des variables des questionnaires de l'enquête n°4, 6, 7 et 8.

Rappelons que l'hypothèse générale ainsi confirmée s'intitule : « Un statut général des fonctionnaires ayant un objectif clairement défini et intégrant en son sein des mécanismes d'un suivi rigoureux de la carrière des agents rendra l'Administration Publique Béninoise performante. Sans ignorer l'adhésion des partenaires sociaux. »

Sur les hypothèses spécifiques.

- 1) Le nouveau statut des APE doit être moins social que la loi n°86-013 du 26 février 1986 et conçu par un ministère spécifique. Cette hypothèse est confirmée au vu des résultats des variables des questionnaires de l'enquête n°2, 7 et 9.
- 2) L'hypothèse spécifique n°2, 5 et 9 est confirmée tenant compte des résultats des variables des questionnaires de l'enquête n°2 et 7. Rappelons que le contenu de ladite hypothèse est : l'intensification de la communication et de la sensibilisation sur les projets de refonte du statut général et les prémices d'une dépolitisation de l'Administration diminueront la méfiance des partenaires sociaux.

CHAPITRE DEUXIEME :

**Propositions pour une Gestion Améliorée des Carrières du Personnel de
l'Etat et Conditions de Mise en Oeuvre**

SECTION 1 : SUGGESTIONS

Cette partie s'articule autour de la nécessité d'une refonte des textes et de la nécessité d'un changement de comportement des APE.

PARAGRAPHE 1 : Nécessité d'une refonte du statut général des APE.

La refonte des textes existants s'avère indispensable et se justifie selon les exigences actuelles tout en tenant compte d'une planification du processus.

A- Les exigences actuelles.

1- Nécessité de mettre fin au caractère social de l'actuelle loi portant statut des APE.

Le sentiment et le népotisme ont beaucoup nui à l'instauration au Bénin d'une Administration publique axée sur le mérite, la compétence et la performance.

Pour ce faire, le nouveau Statut des fonctionnaires doit éviter de faire des amalgames (fonctionnaires, contractuels ou autres). Le système d'avancement devra être basé sur le mérite et la compétence pour que deux agents ayant intégré la fonction publique le même jour et au même grade n'obtiennent ou n'atteignent pas forcément avoir en fin de carrière, le même grade.

Le régime disciplinaire de l'agent public devra être soigneusement réorganisé afin de conférer aux autorités les plus hiérarchiquement proches de l'agent, un pouvoir disciplinaire plus déconcentré mais qui ne donne pas libre cours à l'arbitraire.

A l'avènement du Gouvernement Militaire Révolutionnaire en 1972, il existait plusieurs catégories d'agents publics (auxiliaires, contractuels) au service de l'Etat. La philosophie révolutionnaire était de réduire les inégalités sociales, le statut de 1979 et encore plus celui de 1986 ont œuvré pour l'harmonisation de la situation des Agents devenus APE.

1- Le caractère ambivalent du nouveau statut comme dernier rempart pour convaincre les partenaires sociaux.

Concernant le nouveau régime juridique du personnel de l'Etat, il est souhaitable qu'il soit constitué des deux catégories ci-après :

- de fonctionnaires (actuel APE) dont l'effectif serait fonction des besoins rationnellement définis par les services au regard des capacités financières réelles de l'Etat,
- des agents temporaires ou d'appoint bénéficiant d'un statut juridique de contractuels à régime simple et dont l'effectif serait également fonction des besoins et capacités réels de l'Administration.

Désormais, les effectifs des Ministères, Institutions de l'Etat pourront comprendre l'une ou l'autre de ces deux catégories d'agents ou les deux à la fois et cela, compte tenu de la nature de ces structures (souveraineté, gestion etc..) de leur mission, de leurs objectifs, de leurs programmes etc.

Le nouveau champ d'application de la loi n° 2004-27 du 27 au 31 janvier 2005 et qui a permis de prendre le décret n°2005-108 du 9 mars 2005 fixant le régime d'emploi des personnels autres que les agents permanents de l'Etat, devrait logiquement entraîner l'instauration de deux ordres de régimes juridiques des Agents de l'Etat à savoir :

- Le régime juridique des fonctionnaires de l'Etat ;
- Le régime juridique des agents contractuels de l'Etat.

Le texte unique codifiant ces deux régimes comportera trois parties :

- Une première partie comportant les dispositions communes ;
- Deux autres parties traitant différemment les deux régimes.

Le nouveau statut doit être conçu de telle sorte que les différents dysfonctionnements observés dans l'Administration publique soient corrigés.

Si en dépit de tout cela, l'opposition des partenaires sociaux persiste, l'Etat se verra dans l'obligation de faire du « **deux poids deux mesures** » c'est-à-dire que, les nouveaux textes seront conçus de telle sorte que systématiquement, tout nouveau venu dans la Fonction Publique y sera soumis alors que les anciens se verront maintenir le statut quo jusqu'à leur admission progressive à la retraite.

2- Prise de certaines mesures techniques.

Des mesures techniques d'assainissement devront être prises par les gouvernants notamment dans les domaines ci-après :

- **La Clarification des missions de l'Etat**

La clarification des missions de l'Etat est un objectif assigné à l'ex MFPTRA. Dans le contexte actuel, l'Etat béninois exerce consciemment ou inconsciemment des attributions dont il pourra se débarrasser si la clarification était faite. Une clarification bien faite doit amener l'Etat à circonscrire ses domaines d'intervention, ce qui l'obligera forcément à l'abandon de certaines attributions au profit d'autres structures, toute chose qui contribuera à l'établissement des cahiers de mission.

- **L'Instauration des cahiers de mission et généralisation de la pratique du budget programme.**

La clarification des missions de l'Etat facilitera l'instauration des cahiers de mission et la gestion par objectif car, on ne peut évaluer quelqu'un que par rapport à une tâche qui lui a été préalablement assignée.

A cette fin, des mécanismes d'évaluation doivent être mis en place dans l'Administration de façon à procéder à l'évaluation périodique des prestations et services offerts au public.

Les résultats de ces évaluations doivent être diffusés à l'occasion de la publication des rapports annuels d'activités.

Lorsque le contrôle et l'évaluation sont de mise, l'agent est obligé de mieux faire, ce qui rend l'Administration légère transparente au service du développement.

Dans cette même perspective, la généralisation de la pratique du budget programme par nos ministères doit être une nécessité. Elle découlera de la fixation d'objectifs et de la détermination d'indicateurs pertinents. Les ressources sont investies pour produire de la qualité. Le management des dépenses doit désormais faire place au management des résultats.

Pour la mise en œuvre des mesures transparentes, reconnaissons que ces différents changements ne peuvent intervenir que dans le cadre d'un processus de refonte du statut général en souffrance dans notre pays.

Avec le changement de régime politique, un ministère de la réforme administrative et institutionnelle a été créé. Ledit ministère pourra être doté de prérogatives qui puissent lui permettre d'atteindre la mission qui lui est assignée.

Pour réussir à bien sa mission, ce ministère doit procéder par une véritable ré-ingénierie des processus qui consistera à faire un état des lieux dont les résultats permettront de détecter les points de blocage. Dans tous les cas, des mesures hardies sont nécessaires pour avancer à grands pas.

B- Nécessité de planifier le processus de refonte des textes.

Ce processus intègre la gestion du changement qui consiste à quitter une situation d'insatisfaction vers la situation souhaitée en passant par la situation transitoire qu'il faut gérer.

Dans tous les cas, le cheminement à suivre, passe par les différentes phases ci-après du processus :

- **La Situation actuelle** : C'est la phase du malaise et d'insatisfaction.

Elle conduit à :

- La remise en question de la situation existante et la prise de la décision de changer ;

Cette phase correspond à la situation actuelle de l'Administration publique béninoise.

- **La phase de transition** (passage de l'ancienne situation à la nouvelle).

Elle est caractérisée par :

- L'abandon de la situation d'insatisfaction ;
- Un nouveau départ ;
- La préparation de la reconstruction.

Cette phase est la plus dangereuse car, la prise de décision de changer n'est pas encore à sa phase active. C'est à cette phase qu'on enregistre la rencontre des forces motrices et des forces négatives. Des efforts doivent être faits pour éviter que les forces négatives ne prennent pas le dessus.

- **La situation désirée** (reconstruction).
 - Recherche du nouveau « design » ;
 - Implantation de la situation nouvelle ;
 - Institutionnalisation du changement.

Cette phase est l'ultime après avoir franchi les deux précédentes.

La réforme de la gestion des ressources humaines doit conduire à la mise en place d'une gestion des carrières véritablement orientée sur les emplois, les compétences et la valorisation des ressources humaines.

Malgré la complexité de cette démarche, elle nécessite des actions lourdes à entreprendre et aura le mérite d'intégrer les préoccupations des partenaires sociaux qui auront compris qu'il s'agit d'une véritable réforme à laquelle ils ne peuvent s'opposer sous peine de marcher à reculons.

PARAGRAPHE 2 : Nécessite d'un changement de comportement des APE et prémices pour le développement du sens du civisme.

L'application de ces propositions fera naître des APE de type nouveau.

A- Nécessité d'un changement de comportement des APE.

La mise en œuvre de la réforme doit entraîner pour tout APE, une remise en cause de ses vieilles habitudes en se débarrassant de l'instinct qui consiste à ne pas prendre soin du bien public comme son propre bien.

Cesser d'abuser dans l'utilisation de l'énergie électrique (climatiseur, ventilateur), se considérer comme chez soi et faire l'auto police contre le gaspillage.

Les utilisateurs du téléphone des engins à deux ou à quatre roues mis à leur disposition doivent respecter la même rigueur.

Tout APE doit faire le travail pour lequel il est payé. Il faut un véritable changement de mentalité qui nous amène à respecter la chose publique, à renouer avec la vocation du service public. Les habitudes ont la peau dure mais, à coup de publicité et de spot suivis de contrôle, les agents publics reviendront progressivement à de meilleurs sentiments. L'accent doit être mis sur le sens civique enseigné jadis au cours primaire. Cette remise en cause est difficile mais quand même réalisable.

B- les indices d'un début de changement.

Pour que le déclic puisse se réaliser, il faut un signal fort de la part des autorités centrales. Dans cette perspective, le vent de changement qui est en train de souffler sur le Bénin depuis le changement de régime politique intervenu le 06 avril 2006 est salutaire à plus d'un titre.

Il se traduit depuis lors, par un nouveau style de gouvernement basé sur le dynamisme, la nécessité du compte rendu, l'audit des Ministères et autres. Dans le même ordre d'actions, les traditionnelles cérémonies de la montée et de la descente des couleurs nationales abandonnées depuis des décennies, ont repris du service pour fouetter le sens du civisme entre temps jeté aux oubliettes.

La charte de fonctionnement du Gouvernement du 06 mai 2006 participe de la même opinion.

L'espoir est donc permis en dépit des résistances inévitables à ce processus de changement.

Pour une efficacité de l'Administration publique béninoise, les approches de solutions ont été proposées et ne pourront être mises en application que dans certaines conditions.

SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PRECONISEES.

La mise en œuvre des propositions de solutions s'articulera à la fois autour des recommandations faites à l'endroit des APE et des usagers de la Fonction Publique d'une part et à l'endroit de l'Etat d'autre part.

PARAGRAPHE 1 : Recommandations à l'endroit des APE et des usagers de la fonction publique béninoise.

La nouvelle vision des Fonctions Publiques Africaines en général et celle du Bénin en particulier, impose aux agents publics et aux usagers, des comportements susceptibles de contribuer au développement.

A. Recommandations à l'endroit des APE.

Ces recommandations consistent en des rappels aux APE de certaines règles déontologiques et morales.

1. Rappel de quelques règles déontologiques.

Au cours de notre enquête, il nous a été donné de constater que beaucoup d'APE ignore le contenu de la loi n°86-013 du 26 février 1986 et la décision loi n°89-006 du 12 avril 1989 l'ayant modifiée et complétée qui les régissent.

La première recommandation permettra aux APE de s'approprier le contenu de cette loi et de toutes autres lois similaires afin de connaître leurs droits et devoirs.

Au Bénin, le constat révèle que l'accent est beaucoup mis sur les droits au détriment des devoirs. Pour ce faire, des sensibilisations doivent être faites au moins une fois l'an, par les responsables hiérarchiques, pour rappeler aux agents ces règles déontologiques dont le non respect entraîne des sanctions, qui font cruellement défaut au Bénin. Les conseils de discipline doivent reprendre du service dans nos administrations en faisant en sorte que le régime des sanctions soit déconcentré.

L'agent public doit faire preuve de professionnalisme en ayant pour seul souci la perfection qui doit l'amener à affiner ses propres aptitudes pour l'accomplissement des tâches, en vue d'accroître son rendement et sa productivité. (cf. CAFRAD, charte de la Fonction Publique en Afrique, 2001).

L'agent public doit veiller au respect des règles de droit. Il est tenu de s'acquitter correctement et efficacement de ses obligations et faire preuve de rigueur, de responsabilité, de dignité, d'intégrité, d'équité, d'impartialité, de loyauté, de civisme et de courtoisie dans l'accomplissement de ses fonctions aussi bien avec ses supérieurs, collègues et subordonnés, qu'avec le public. Le rappel des règles déontologiques interpelle les règles morales.

2. Rappel de quelques règles morales.

Elles constituent un élément de réarmement moral de l'agent public.

Conformément aux règles morales, l'agent public doit :

- s'abstenir de toutes activités contraires à l'éthique et à la morale notamment le détournement de deniers publics, le favoritisme, le népotisme, la discrimination, le trafic d'influence ou l'indiscrétion ;
- éviter de solliciter, accepter, réclamer ou de recevoir, directement ou indirectement un paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature pour s'acquitter de ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions ou obligations ;
- ne doit en aucun cas utiliser les biens publics ou requérir les services d'un subordonné pour ses activités autre que celles relevant de ses fonctions ou de son mandat.

Pour atteindre cet objectif, les confessions religieuses pourront être sollicitées par l'Etat pour un réarmement moral des agents publics.

B. Recommandations à l'endroit des usagers

Elles visent à rappeler aux usagers, leurs rôles dans l'amélioration des prestations de l'Administration publique et les vertus du service public.

1. Rappel des vertus du service public

Un des attributs essentiels de l'Administration est le service public dont les caractéristiques sont la continuité, l'intérêt général, l'adaptabilité, l'égalité et la neutralité.

Les usagers doivent être désormais éduqués à évoluer dans ce moule pour la satisfaction des prestations sollicitées plutôt que de vouloir toujours se plier sur les connaissances pour régler leurs problèmes. La sensibilisation devra se poursuivre pour permettre aux usagers de savoir réclamer leurs droits.

L'Administration doit servir les usagers en respectant les critères relatifs à : la proximité et à l'accessibilité des services, les participations, la consultation et la médiation, la qualité et l'efficience, la transparence et l'information, la célérité et le délai de réponse, et enfin la fiabilité et la confidentialité des informations (cf. CAFRAD, charte de la Fonction Publique en Afrique, 2001).

3. Usagers comme contre pouvoir des prestations de l'Administration Publique.

Les usagers doivent prendre conscience qu'ils ont un pouvoir extraordinaire consistant à dénoncer à qui de droit et par émissions radiophoniques interposées, toute mauvaise prestation constatée dans une administration publique.

Il appartient à l'Administration de veiller à ce que les mécanismes de participation et de consultation impliquant la société civile et d'autres acteurs soient effectivement mis en œuvre à travers par exemple des structures consultatives ou des organes conseils (cf. CAFRAD, charte de la Fonction Publique en Afrique, 2001).

Les recommandations à l'endroit des APE et des usagers ont fait appel aux règles déontologiques et morales de même qu'au rappel des notions du service public, toutes choses qui suscitent des recommandations à l'endroit de l'Etat.

PARAGRAPHE 2 : Recommandations à l'endroit de l'Etat

Ces recommandations sont d'une part des mesures à prendre en faveur des APE et d'autre part l'esquisse d'un code de bonne conduite des gouvernants.

A. – Mesures à prendre en faveur des APE.

Ces mesures concernent le cadre de travail et davantage de rigueur dans le suivi des carrières des agents.

1.- Amélioration du cadre de travail et des prestations de la sécurité sociale.

L'Administration doit assurer sur les lieux de travail les conditions d'hygiène, de sécurité et de protection nécessaires.

L'agent public doit être couvert par l'Administration des condamnations civiles prononcées contre lui pour des raisons de service effectué dans le cadre de la loi.

Les affectations et les redéploiements de personnel doivent tenir compte des nécessités de service et dans la mesure du possible, répondre aux aspirations de l'agent public pour une évolution de carrière des agents en complément de la gestion des Ressources Humaines qui se fait actuellement.

Dans ce cadre, la gestion des carrières doit être déconcentrée. Chaque Ministère suit la carrière de ses agents. Le Ministère de la Fonction Publique et du Travail se chargera de tout centraliser. A cet effet, en plus du plan GPEEC annoncé précédemment, le fichier unique de Référence (FUR) déjà en activité pourra être renforcé. La formation continue et le perfectionnement doivent constituer un droit pour les agents du service public.

2. Adoption de mesures incitatives liées à la motivation.

Sur le plan de la motivation, l'organisation et le fonctionnement de l'Administration, ainsi que le style et la qualité de management des responsables doivent répondre aux besoins de réalisation personnelle des agents et développer chez eux le sens du leadership, de responsabilité et d'initiative.

L'Administration doit favoriser le dialogue entre les agents et les responsables hiérarchiques, non seulement sur l'amélioration des conditions de travail, mais aussi sur les réformes à entreprendre.

L'agent public doit avoir droit dans le cadre d'un système amélioré, incitatif, cohérent et harmonisé à une juste rémunération correspondant à ses responsabilités et performances, permettant d'assurer sa dignité.

Les mesures à prendre en faveur des APE ne sont pas à elles seules suffisantes, il faut un code de bonne conduite de la part des gouvernants pour amorcer le changement.

B. - Esquisse d'un code de bonne conduite à l'endroit des Gouvernants.

Dans cette rubrique, il sera recommandé que l'Etat réduise son train de vie et développe une opération de charme à l'endroit des APE.

1- Réduction du train de vie de l'Etat.

L'exemple doit venir du haut, lorsque le chef prêche d'exemple, la grande masse suit aveuglément. Un signal fort doit venir de ce côté-là aussi par la signature d'une charte à l'instar de ce qui se fait déjà. Le Bénin étant classé parmi les petits pays très endettés (PPTE), il va de soi que les partenaires au développement soient réticents à lui venir en aide lorsque des véhicules rutilants, derniers cris sont mis à la disposition de certaines personnes, non pas à cause de leur qualification technique mais, à cause de leur appartenance politique. Entre plusieurs options, l'Etat doit s'évertuer à choisir la plus efficace et la plus efficiente.

2. Respect de la chose publique.

Le respect de la chose publique par la gestion en bon père de famille de tous les biens publics mis à leur disposition (véhicule, bâtiments publics, consommations d'électricité, de téléphone et de climatiseur..., etc).

3. L'Etat doit témoigner sa bonne foi aux partenaires sociaux.

L'Etat doit s'exercer à mettre les partenaires sociaux en confiance et leur témoigner la bonne foi du gouvernement, en leur signifiant que, responsables syndicaux et lui sont tous embarqués sur le même navire qui peut couler si toutes les volontés ne sont pas en synergie.

L'Etat doit convaincre par la persuasion que la réforme n'est pas dirigée contre les APE, mais au contraire, elle est de nos jours indispensable pour la survie de notre Etat ; d'ailleurs, les responsables syndicaux voyagent assez et ont l'occasion de voir ce qui se passe sous d'autres cieux.

Bien plus, l'Etat pourra susciter la mise sur pied d'une commission ad hoc comprenant syndicat et gouvernant pour s'entendre sur les préalables de la refonte.

Dès l'instant que la confiance est rétablie, plus rien ne peut s'opposer au vote d'un nouveau texte essentiellement axé sur le mérite.

CONCLUSION.

La crise intervenue en 1989 a amené le Bénin à changer de régime politique par le truchement de la Conférence Nationale des Forces vives de février 1990 suivie de l'organisation des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration au cours de laquelle un diagnostic exhaustif des dysfonctionnement de l'Administration publique béninoise a été fait. Dans le souci de mettre en application les actions préconisées par les Etats généraux, le gouvernement du Bénin s'est engagé dans un processus de réforme dont le champ d'expérimentation est la loi n°98/035 du 15 septembre 1998 modifiant à nouveau la loi 86-013 du 26 février 1986 et qui est décrié par les partenaires sociaux et déclarée inconstitutionnelle.

L'étude a permis de faire le diagnostic qui a donné les résultats suivants ; on peut retenir que :

Au titre de la cause supposée générale :

L'actuel statut général des APE en vigueur est sans objectif. Le sentiment d'un manque de rigueur dans le suivi de la carrière des agents est aussi affirmé.

Au titre des causes supposées spécifiques :

1. A l'ère de la globalisation et de la mondialisation, l'avancement automatique, les nominations, les affectations et les notations selon des critères subjectifs ne doivent plus être de mise.
2. Insuffisance de communication et de sensibilisation de la part des gouvernants sur les projets de refonte du statut général.

Pour résoudre ces problèmes, il faut une refonte des textes qui donnera naissance à un statut général ayant un objectif clairement défini et axé sur le mérite et la compétence. Pour ce faire, des propositions de solutions et des recommandations ont été préconisée par nos soins, il s'agit notamment entre autres de :

- La nécessité de l'adoption d'un nouveau statut des APE qui aura un caractère moins social et dont l'objectif sera clairement définie.
- La nécessité de conduire la refonte selon un processus planifié ;

- La clarification des missions de l'Etat ;
- La nécessité d'un comportement d'un changement de comportement des APE ;
- L'adoption d'un code de bonne conduite par les APE et les gouvernants ;
- Rappel de quelques règles déontologiques et morales.

Enfin, nous ne saurions prétendre avoir épuisé la problématique de la question des ressources humaines de l'Etat axée sur la performance. Néanmoins, nous demeurons convaincus que cette modeste contribution aidera dans la mesure du possible à changer le visage de l'Administration publique béninoise. Le gouvernement du changement installé depuis le 06 avril 2006, est une coïncidence heureuse qui nous permet d'espérer qu'une impulsion pourra être donnée désormais à la gestion de la carrière des agents de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

* **Monographies**

BOYE (M) : « Gérer des compétences dans les services publics » 2^{ème} tirage, Paris, les éditions et d'organisation, collection service public 1995, p252.

GRAVE Robert (J) : « Méthodologie du questionnaire guide à l'usage de l'enquêteur », 1994, édition BO-PRE Québec CANADA, p102.

CITEAU Jean Pierre : « Gestion des ressources humaines », 2^{ème} édition, p 187.

JON KATZENBACH et DOUGLAS SMITH MC KINSEY ; « Les équipes haute performance », édition DUNOD 1994, p 268.

VALLEMONT (S) : « Moderniser l'Administration, gestion stratégique et valorisation Ressources Humaines »1991, PSBN édition NATHAN, p224.

Anne-Marie PERICELLI et Bruno SIRE ; « Performances et Ressources Humaines », édition Economica 1996, p2-7 ; 19-31 ; 94-113 ; 117-131 ; 259-273

ENAM »Référentiel des mémoires », UAC/ENAM 2005, p70.

MFPTRA-CAFRAD ; « La charte de la fonction publique en Afrique », 2001, p17.

MFPTRA ; « quarante questions réponses sur le nouveau système d'avancement au mérite dans la Fonction Publique béninoise » 1999 p1-27

* **Textes législatifs et réglementaire**

Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut des Agents Permanents de l'Etat et la décision loi 89-009 du 12 avril 1989 qui l'a modifiée et complétée.

Loi n°98-035 du 15 septembre 1998 modifiant à nouveau la loi 86-013 (pas promulguée mais citée compte tenu de la nature de l'étude).

* **Mémoire**

AHOUANMENOUE Marcelle (N .P.) ; « Gestion des risques dans la finance informelle béninoise : cas des tontines mutuelles et commerciales », UAC-ENAM, 2005, p68.

Mimographe

MFPTRA : « La Réforme Administrative au Bénin », document cadre, 2000, p103.

* **Rapports**

Banque Mondiale ; « Mission d'appui à la préparation d'une feuille de route pour le Ministère chargé de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative », Jean Marc BERTRAND avec la collaboration de **Gérard AGBOTA** et **Jean Claude LE GAY**, p 62.

Banque Mondiale ; « Appui à la mise en œuvre d'une gestion des carrières fondée sur l'emploi, la compétence et la performance », 2005 par Jean **Claude LE GAY**, p 63/Banque Mondiale ; « Appui à la mise en œuvre d'une gestion des carrières fondée sur l'emploi, la compétence et la performance », 2005 par Jean Claude LE GAY,
p 63.

QUESTIONNAIRE COMMUN A L'ENSEMBLE DE LA POPULATION
ENQUETEE (un échantillon de cadres et assimilés, hauts cadres de
l'Administration Publique Béninoise et responsables syndicaux).

Stagiaire en fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Management des Services Publics (MSP), notre étude porte sur le sujet : « Problématique de la Gestion des carrières du personnel de l'Etat au Bénin ». A ce titre, nous aimerions que vous nous accordiez un peu de votre temps précieux pour répondre à ce questionnaire.

Merci pour votre contribution.

Sexe : Masculin Féminin

Age :

Catégorie : A B

Titre :

NB : Période de déroulement de l'enquête : du 03 avril au 04 mai 2006.

1) Amélioration de la qualité prestations des APE

- Le gel de recrutement dans la fonction publique est intervenu le 30 décembre 1986.

Ce gel a – t – il apporté un changement dans la prestation des agents de l'Etat ?

Oui Non

2) La gestion rationnelle des effectifs des APE

- La quête de ressources auprès de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International a conduit à la prise de diverses mesures que sont :

- le contrôle physique des APE ;
- le programme de départs volontaires ;
- le programme de départs ciblés.

Ces différentes mesure ont – elles contribué à une gestion performante des agents de l'Etat ?

Oui Non

3) la refonte des textes et la valorisation des ressources humaines de l'Etat

- quelles appréciations faites vous de la loi 86 013 du février 1986 ?

Elle a montrée ses limites oui non

Indécis oui non

4) Gestion performante des ressources humaines de l'Etat.

Que faut – il faire pour une gestion performante des ressources humaines de l'Etat ?

- la nouvelle loi doit améliorer les insuffisances de l'ancienne loi.
- l'Administration doit être dépolitisée.
- le futur statut général doit avoir un objectif clairement défini.

Oui Non

Autres

5) L'avancement au mérite (selon les responsables syndicaux).

La loi 98 035 du 15 Septembre 1998 faisant office d'avancement au mérite a – t – elle comblé vos attentes ?

Oui Non

Autres

5 (bis) L'avancement au mérite (selon les APE)

La loi 98 035 du 15 septembre 1998 a apporté des innovations notables dans les conditions de vie des APE :

La réduction du nombre de grade

Bonne

Mauvaise

- *la définition de nouveaux critères d'avancement.*

Bonne

Mauvaise

- *la mise en œuvre de nouveaux mécanismes d'appréciation*

Bonne

Mauvaise

- *la détermination de nouveaux éléments de rémunération.*

Bonne

Mauvaise

- *le recrutement sur poste.*

Bonne

Mauvaise

6) le décrochage

- *les syndicats des ministères des différents ordres de l'Enseignement ont exigé et obtenu le décrochage de la gestion de leurs ressources humaines.*

Pourquoi ?

-
-
- *pensez – vous que le décrochage est la meilleure solution pour obtenir une gestion plus rationnelle et performante du personnel de l'Etat ?*

Oui Non

**ENTRETIEN AVEC UN ECHANTILLON DE HAUTS CADRES DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE ET LES
RESPONSABLES DES ORGANISATIONS SYNDICALES**

~~~~~

Stagiaire en fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Management des Services Publics (MSP), notre étude porte sur le sujet : « Problématique de la Gestion des carrières du personnel de l'Etat au Bénin ». A ce titre, nous aimerions que vous nous accordiez un peu de votre temps précieux pour répondre à ce questionnaire.

Merci pour votre contribution.

Sexe : Masculin  Féminin

Age :

Catégorie :           A                                    B

Titre :

**NB** : Période de déroulement de l'enquête : du 03 avril au 04 mai 2006.

1) Mesures endogènes à prendre pour convaincre, les partenaires sociaux.

- Quelles solutions envisagez – vous pour rassurer les partenaire sociaux en matière de gestion des ressources humaines ?
- 

- Selon vous, qu'est – ce qui explique l'opposition catégorique des partenaires sociaux à la loi sur l'avancement au mérite ?
- 

2) Impulsion au processus de la réforme administrative au Bénin

- Les fréquences changements à la tête de l'ex MFPTRA ont – il eu un effet sur son efficacité ?

Positif  Négatif  Aucun

2 bis Impulsion au processus de la réforme administration au Bénin

- Avec le changement du régime politique en Avril 2006, un ministère a été pour gérer la reforme administrative et institutionnelle.

Est – ce la meilleure solution ?

Si oui, justifiez votre répons.

Si non justifiez votre réponse

3) La cause de la non performance selon l'échantillon des hauts cadres objet de l'entretien

Pourquoi la performance n'est plus la chose la mieux partagée de l'Administration publique béninoise ?

# CHARTRE DE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

## PREAMBULE

NOUS MEMBRES DU GOUVERNEMENT, parties à la présente Charte qui porte le titre de « **CHARTRE DE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT** »

Considérant la Constitution du 11 décembre 1990 aux termes de laquelle « la conscience, la compétence, la probité, le dévouement et la loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun » sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations du peuple béninois ;

Rappelant la décision prise lors du séminaire gouvernemental des 13 et 14 avril 2006 tenu à Cotonou, relative à l'élaboration d'un avant-projet de Charte de fonctionnement du Gouvernement, prévoyant l'institution de la culture de valeurs morales et citoyennes face au défi majeur que constitue le changement ;

Investis de la confiance du peuple pour la noble mission de construction d'une nation prospère ;

Acceptant solennellement de nous consacrer entièrement à la réussite du programme du Président de la République en vue d'un développement socio-économique durable et de la consolidation de la démocratie ;

Souscrivons **aux dix valeurs cardinales** ci-après :

**1- La Primauté de l'intérêt général** : Toute décision, toute action ou toute tâche doit s'inscrire être menée dans l'optique de l'intérêt public, selon les exigences et normes de rigueur et de qualité que justifient les ressources disponibles. Tout membre du Gouvernement doit y veiller à son propre niveau ainsi qu'au sein du département dont il a la charge.

**2- La Responsabilité** : Chaque membre du Gouvernement s'engage à accorder une importance capitale à sa charge et à toute mission qui lui est confiée ; il / elle en assume la réussite ou l'échec selon le principe de l'imputabilité.

**3- L'intégrité** : En tant que modèle social et responsabilité, tout membre du Gouvernement s'engage à cultiver une éthique publique qui l'honore et contribue à la dignité du Gouvernement dans son ensemble. L'incorruptibilité est une règle partagée.

**4- L'Équité** : Dans le respect des différences, les membres du Gouvernement travaillent dans un esprit de justice et d'équilibre en son sein, et dans leurs départements respectifs. L'équanimité doit être promue dans les pratiques publiques.

**5- La Solidarité** : Toute décision ou tout acte du Gouvernement est régi par le principe de collégialité et engage chaque membre dans sa mise en œuvre.

**6- La Transparence** : Chaque membre du Gouvernement cultive et pratique la bonne gouvernance dans le respect strict des lois et règles de la République en vue d'un relèvement moral et d'une efficacité économique dans les actions publiques.

**7- L'Ouverture** d'esprit : Le dialogue objectif, basé sur des idées républicaines, la courtoisie et les sources d'information fiables, doivent guider le processus de prise de décision.

**8- La Civilité** : Chaque membre du Gouvernement s'engage à pratiquer et à promouvoir les règles de bienséance et de courtoisie administrative qui constituent les conditions de base d'une atmosphère de productivité optimale de toute entreprise.

**9- La Confiance** : Dans l'option d'une efficacité des actions publiques, et sans déjuger de la valeur de l'autocontrôle et du contrôle, chaque membre cultive et pratique la confiance en soi, en ses collègues et ses collaborateurs.

**En outre, tous les membres du gouvernement s'engagent à observer en toute circonstance, à l'égard du Président de la République, la déférence due à son rang.**

**10- La Reddition de compte** : Dans le strict respect des règles établies, en respect du droit à l'information du peuple souverain, chaque membre du Gouvernement s'engage à rendre compte de sa gestion et des actions de son département dont les résultats lui sont imputables au prime abord.

Cotonou, le 06 mai 2006

Ont signé le **Président de la République, Chef du Gouvernement et tous les autres membres du Gouvernement.**

Source de l'information : <http://www.sonagnon.net/commandement.php>

# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                                                                                                                         | 1  |
| <b>CHAPITRE PRELIMINAIRE</b> : CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION DES<br>RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT                                                                 | 3  |
| <b>SECTION 1</b> : ETAT DES LIEUX DE LA GESTION DES RESSOURCES<br>HUMAINES DE L'ETAT.....                                                                         | 4  |
| <b>PARAGRAPHE 1</b> : LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES<br>AYANT REGI LA VIE DES APE .....                                                                 | 4  |
| <b>A</b> - LES TEXTES LEGISLATIFS .....                                                                                                                           | 4  |
| <b>B</b> - LES TEXTES REGLEMENTAIRES.....                                                                                                                         | 6  |
| <b>PARAGRAPHE 2</b> : LA PRATIQUE DE LA GESTION DES CARRIERES DES APE SOUS<br>L'EMPRISE DE LA LOI 86-013 ET LES DYSFONCTIONNEMENTS<br>LIES A SON APPLICATION..... | 7  |
| <b>A</b> . LA PRATIQUE.....                                                                                                                                       | 7  |
| <b>B</b> . LES DYSFONCTIONNEMENTS LIES A L'APPLICATION DE LA LOI<br>86-013.....                                                                                   | 10 |
| <b>SECTION 2</b> : TENTATIVE DE REFONTE DU STATUT GENERAL<br>EXPERIMENTEE PAR L'ETAT, PROBLEMATIQUE, OBJECTIFS<br>ET HYPOTHESES DE L'ETUDE.....                   | 13 |
| <b>PARAGRAPHE 1</b> : TENTATIVE DE REFONTE DU STATUT GENERAL<br>EXPERIMENTEE PAR L'ETAT .....                                                                     | 13 |
| <b>A</b> - CONTENU DE LA REFONTE.....                                                                                                                             | 13 |
| <b>B</b> - LES CAUSES DE L'ECHEC DE LA REFORME.....                                                                                                               | 15 |
| <b>PARAGRAPHE 2</b> : PROBLEMATIQUE, OBJECTIF ET HYPOTHESE DE<br>L'ETUDE.....                                                                                     | 15 |
| <b>A</b> - PROBLEMATIQUES GENERALE ET SPECIFIQUE.....                                                                                                             | 16 |
| <b>B</b> - LES OBJECTIFS ET LES HYPOTHESES DE L'ETUDE .....                                                                                                       | 16 |

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>CHAPITRE PREMIER</b> : ASPECTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES DE LA GESTION<br>DES CARRIERES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETAT .....                       | 20 |
| <b>SECTION 1</b> : ASPECTS THEORIQUES (REVUE DE LA LITTERATURE) .....                                                                               | 21 |
| <b>PARAGRAPHE 1</b> CONCEPT, DEFINITION DE LA CARRIERE ET GESTION DE<br>CARRIERE .....                                                              | 21 |
| <b>A</b> - CONCEPT ET DEFINITION DE LA CARRIERE .....                                                                                               | 21 |
| <b>B</b> - LA GESTION DE LA CARRIERE.....                                                                                                           | 22 |
| <b>C</b> - LE SYSTEME DE LA FONCTION PUBLIQUE DE CARRIERE                                                                                           | 28 |
| <b>PARAGRAPHE 2</b> : FONCTIONNAIRE ET AUTRES AGENTS PUBLICS .....                                                                                  | 31 |
| <b>A</b> - FONCTIONNAIRE : CONCEPT ET DEFINITION.                                                                                                   | 31 |
| <b>B</b> -LE FONCTIONNAIRE ET LES AUTRES AGENTS PUBLICS .....                                                                                       | 34 |
| <b>SECTION 2</b> : ASPECTS EMPIRIQUES (METHODOLOGIE DE LA<br>RECHERCHE PRESENTATION ET ANALYSE DES<br>DONNEES).....                                 | 35 |
| <b>PARAGRAPHE 1</b> : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....                                                                                             | 35 |
| <b>A</b> - IDENTIFICATION DE LA POPULATION ET ELABORATION DES<br>INSTRUMENTS DE COLLECTE.....                                                       | 35 |
| <b>B</b> - COLLECTE DES DONNEES.....                                                                                                                | 36 |
| <b>PARAGRAPHE 2</b> : PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ENQUETE ANALYSE<br>DES DONNEES ET VERIFICATION DES<br>HYPOTHESES.....                         | 39 |
| <b>A</b> - PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS COMMUNS A<br>L'ENSEMBLE DE LA POPULATION ENQUETEE.....                                             | 39 |
| <b>B</b> - PRESENTATION ET ANALYSE DE QUELQUES RESULTATS<br>SPECIFIQUES DE LA POPULATION SOUMISES A L'ENTRETIEN.....                                | 46 |
| <b>C</b> - VERIFICATION DES HYPOTHESES.....                                                                                                         | 49 |
| <b>CHAPITRE DEUXIEME</b> : PROPOSITIONS POUR UNE GESTION AMELIOREE<br>DES CARRIERES DU PERSONNEL DE L'ETAT ET CONDITIONS DE MISE EN<br>OEUVRE ..... | 51 |
| <b>SECTION 1</b> : SUGGESTIONS.....                                                                                                                 | 52 |

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PARAGRAPHE 1:</b> NECESSITE D'UNE REFONTE DU STATUT GENERAL DES APE.....                                                     | 52 |
| A- LES EXIGENCES ACTUELLES.....                                                                                                 | 52 |
| B- NECESSITE DE PLANIFIER LE PROCESSUS DE REFONTE DES TEXTES .....                                                              | 55 |
| <b>PARAGRAPHE 2:</b> NECESSITE D'UN CHANGEMENT DE COMPORTEMENT DES APE ET PREMICE POUR LE DEVELOPPEMENT DU SENS DU CIVISME..... | 56 |
| A- NECESSITE D'UN CHANGEMENT DE COMPORTEMENT DES APE.....                                                                       | 56 |
| B- LES INDICES D'UN DEBUT DE CHANGEMENT.....                                                                                    | 56 |
| <b>SECTION 2:</b> CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PRECONISEES.....                                                    | 57 |
| <b>PARAGRAPHE 1:</b> RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES APE ET DES USAGERS DE LA FONCTION PUBLIQUE BENINOISE.....                  | 57 |
| A- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES APE.....                                                                                     | 57 |
| B- RECOMMANDATIONS A L'ENDROT DES USAGERS.....                                                                                  | 59 |
| <b>PARAGRAPHE 2:</b> RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DE L'ETAT.....                                                                 | 60 |
| A- MESURES A PRENDRE EN FAVEUR DES APE.....                                                                                     | 60 |
| B- ESQUISSE D'UN CODE DE BONNE CONDUITE A L'ENDROIT DES GOUVERNANTS.....                                                        | 61 |
| <b>CONCLUSION</b> .....                                                                                                         | 63 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....                                                                                                      | 65 |