

REPUBLIQUE DU BENIN

oooooooooooooooooooo



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

oooooooooooooooooooooooooooo



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR

OPTION
MANAGEMENT

FILIERE
MANAGEMENT DES
SERVICES PUBLICS

Année Académique 2013-2015

THEME :

**L'ETHIQUE COMME FACTEUR DE BONNE GOUVERNANCE
DES SERVICES DU MINISTERE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS
ET DES LOISIRS**

Réalisé et soutenu par :

Bienvenu ALLADASSI

Sous la direction de :

Mâître de stage :

Dr Antoine ATTIKPA

Secrétaire Général du Ministère de
la Jeunesse des Sports des Loisirs

Directeur de mémoire :

Dr Pascal DAKPO

Maître de Conférences des Universités du CAMES
Socio-anthropologue
Enseignant-Chercheur, UPN/INJEPS

Juin 2016

IDENTIFICATION DU JURY

Président : Louis MIKPON- Aï, Professeur à l'INEAM

Vice-président : Flavien SASSE, Administrateur Civil

Membre : Damaze AGONHOSSOU, Enseignant à la FASEG

DECLARATION D'ENGAGEMENT

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur(s) auteur (s).

DEDICACE

A

mes enfants, Espoir, Esdras, Estima et Abdias, je dédie ce mémoire. Recevez ici, le témoignage que seul le travail éthique libère l'homme.

REMERCIEMENTS

Nous voudrions exprimer ici publiquement notre profonde gratitude à :

- Monsieur DAKPO Pascal, Maître de Conférences des Universités du CAMES, Socio-Anthropologue pour avoir accepté diriger ce mémoire ;
- Monsieur ATTIKPA Antoine, Secrétaire Général du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL) pour nous avoir encadré pendant le stage ;
- la Direction, le corps professoral et le personnel de l'ENAM pour leur sens du devoir ;
- Monsieur DJAUGA MAMADOU Adam, Inspecteur Général du Ministère pour nous avoir accompagné et soutenu pendant la formation ;
- Monsieur MONRA Guéra, Inspecteur Général adjoint du Ministère pour ses sages conseils ;
- Monsieur LAWIN Sounon Victor, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics pour ses précieux conseils ;
- Tous les agents du Ministère de la Jeunesse, Sports et des Loisirs à divers niveaux pour leur franche collaboration durant nos travaux de recherche ;
- Nos collègues et amis, de même que tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce travail.

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AC	: Attaché de Cabinet
AM	: Assistant du Ministre
ADC	: Assistant du Directeur de Cabinet
ANEMS	: Agence Nationale de l'Évènementiel et de la Mobilisation du Sponsoring
ASGM	: Assistant du Secrétaire Général du Ministère
CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CCOM	: Cellule de Communication
CIDJ	: Centre d'Information et de Documentation pour les Jeunes
CJ	: Cellule Juridique
CJL	: Centre de Jeunes et de Loisirs
CMAJB	: Centre Multimédia des Adolescents et des Jeunes du Bénin
CNMSB	: Centre National Médico-Sportif du Bénin
CSRAI	: Cellule Sectorielle des Réformes Administratives et institutionnelles
CT	: Conseillers Techniques
CVS	: Cellule de Veille Stratégique
DAC	: Directeur Adjoint de Cabinet
DC	: Directeur de Cabinet
DIP	: Direction de l'Information et du Pré-archivage
DPFS	: Direction de la Promotion de la Formation Sportive
DIE	: Direction des Infrastructures et des Equipements
DJVA	: Direction de la Jeunesse et de la Vie Associative
DL	: Direction des Loisirs
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DSE	: Direction du Sport d'Elite
DDSJST	: Direction du Développement du Sport des Jeunes et du Sport pour Tous
DDJSL	: Direction Départementale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs

ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FNDAJSL	: Fonds National pour le Développement des Activités de Jeunesse, de Sport et des Loisirs
HALS	: Hall des Arts, Loisirs et Sports
IGM	: Inspection Générale du Ministère
MJSL	: Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs
OBSSU	: Office Béninois du Sport Scolaire et Universitaire
OBSVJ	: Office Béninois des Services de Volontariat des Jeunes
OGSB	: Office de Gestion des Stades du Bénin
SGM	: Secrétariat Général du Ministère
SP	: Secrétariat Particulier
SPM	: Service du Protocole du Ministère

LISTE DES TABLEAUX

Numéros des tableaux	Titres	Pages
1	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	24
2	Synthèse des approches théoriques par problème	29
3	Tableau de bord de l'étude	34
4	Résultat de la question 3 relative au défaut de promotion des valeurs éthiques	49
5	Résultat de la question 5 relative au non-respect des obligations professionnelles par certains agents	51
6	Tableau de synthèse de l'étude sur l'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du MJSL	59

LISTE DES FIGURES

Numéros des figures	Titres	Pages
01	Opinions des enquêtés sur les causes de la propension des agents du MJSL à contourner les procédures.	50

LISTE DES ANNEXES

Numéros des annexes	Titres
01	Plan indicatif du Ministère de la Jeunesse des Sports et Loisirs
02	Liste des ministres nommés au MJSL de 1957 à ce jour
03	Organigramme hiérarchique classique du Ministère
04	Echantillon
05	Questionnaire d'enquête

RESUME

Les contre performances accumulées au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL) en dépit des moyens considérables déployés par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre du budget-programme amènent à s'interroger.

De l'observation de son fonctionnement, il ressort le problème général du défaut d'éthique dans la gestion des services. Il se manifeste par le non-respect des obligations professionnelles, le défaut d'élaboration, d'application des procédures et de promotion des valeurs éthiques.

En effet, la présente étude vise à analyser les facteurs déterminants la gestion non éthique des services du MJSL afin de proposer des mesures correctrices. Spécifiquement, elle vise à contribuer à la promotion effective des valeurs éthiques, à l'élaboration et à l'application des procédures et à aider à l'application objective des sanctions prévues par les textes en vigueur.

Pour résoudre la problématique d'étude, nous avons privilégié une recherche quantitative simple par administration d'un questionnaire préalablement élaboré sur un échantillon de 50 personnes parmi les agents du Ministère au moyen de la technique non probabiliste d'échantillonnage par choix raisonné.

Au terme des investigations, les résultats obtenus sont :

- le défaut de promotion des valeurs éthiques est dû à l'absence d'un mécanisme approprié de veille des normes au sein du ministère. Sa résolution passe par l'institution d'un cadre propice à la promotion effective desdites valeurs ;
- la propension des agents à négliger et à contourner les procédures est due au dysfonctionnement du dispositif de contrôle interne au niveau des services. D'où la nécessité de renforcer les organes de contrôle interne afin d'œuvrer pour l'élaboration et le respect des manuels de procédures de gestion administrative, financière et comptable compatibles avec les exigences de modernisation des services publics;
- Le non-respect des obligations professionnelles est dû à l'impunité des agents du ministère. A cela, nous proposons la mise en place d'un dispositif performant permettant d'encourager les agents méritants et de sanctionner les indéclicats.

La mise en œuvre efficiente des mesures préconisées appelle, aussi bien de la part des autorités administratives que des agents de ce Ministère, un nouveau comportement managérial favorable à la réalisation des "Actions à Effets Rapides de Réforme", gage de la bonne gouvernance du ministère.

Mots-clés : éthique - gouvernance - bonne gouvernance - valeur - performance



INTRODUCTION

Au cours des années 80, la République du Bénin a connu une crise socio-économique et politique sans précédent, caractérisée par la flambée du prix du pétrole, l'inflation galopante, le renchérissement du prix des produits de consommation, la faillite du système financier et bancaire national, l'incapacité de l'Etat à honorer ses engagements financiers, l'accumulation des arriérés de salaire, les manquements aux règles d'éthique et de bonne gouvernance dans la gestion des services publics, l'impunité, la politisation à outrance, la contre-performance des services publics, la dégradation de l'image de l'Administration publique,¹ etc.

Dans la recherche de solution à cette crise, les états généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative, qui ont eu lieu du 12 au 16 décembre 1994, ont permis de procéder à une autopsie générale de l'Administration publique béninoise, et de proposer une thérapie aux divers dysfonctionnements relevés.

Les résultats de ces états généraux ont été approfondis, plus tard, par le "séminaire-atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel" qui a eu lieu, du 29 au 31 octobre 1996 et qui a débouché sur un plan d'actions articulé autour de huit (08) programmes, dont le dernier est intitulé : « Valorisation des ressources humaines et renforcement des capacités nationales de gestion »²

L'Administration béninoise, à partir de ce socle, a donc poursuivi et ouvert d'innombrables chantiers de réformes. Chaque ministère ou institution était en conséquence invité à prendre, de concert avec les ministères chargés de la fonction publique et des finances, des initiatives appropriées pour assurer la gestion rationnelle des ressources mises à sa disposition.

Le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs s'est inscrit dans cette dynamique en concevant une politique efficiente de valorisation de ses ressources.

Mais plus d'une décennie après, l'on peut se demander si ce département s'est véritablement approprié l'approche managériale de gestion des ressources qui sous-tend la réforme administrative en cours au Bénin ?

¹ MFPTRA, (1994), « Les états généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative », Cotonou, P.9

² MFPTRA, (1996), « Atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin », Cotonou, P.93

Au cours du stage pratique que nous avons effectué dans ce département ministériel, dans le cadre de notre formation en Management des Services Publics, nous avons passé en revue des rapports d'audits organisationnels et de gestion financière et comptable élaborés par l'Inspection Générale du Ministère.

Dans la plupart desdits rapports, nous avons noté des dysfonctionnements organisationnels dus aux mauvaises pratiques des gestionnaires publics³.

Les rapports de performance élaborés par la Direction de la Programmation et de la Prospective du ministère au titre des exercices 2011, 2012 et 2013 montrent que les résultats obtenus sont restés largement en deçà des attentes⁴.

En effet, il s'est écoulé un demi-siècle depuis l'ère des indépendances, plus de deux décennies depuis l'avènement du renouveau démocratique au Bénin et environ dix ans de régime de "changement". Malgré les efforts consentis de part et d'autre, les maux qui minent l'Administration publique perdurent et même s'accroissent. Dans ces conditions, il y a lieu de se demander à juste titre pourquoi le bilan des acquis est resté mitigé⁵ malgré les réformes engagées ?

Le diagnostic, fait au niveau de ce département ministériel, révèle que l'essentiel des maux qui altèrent la performance du ministère relève du comportement des gestionnaires publics. Il s'agit notamment de la non prise en compte du volet éthique dans la gouvernance des services du ministère.

Cette question relative à la gestion éthique nous semble préoccupante et mérite qu'on y réfléchisse sérieusement, car la promotion des valeurs éthiques contribue à la transparence de l'action publique, à la responsabilisation des gestionnaires, à la reddition des comptes et à la bonne la gouvernance des services de l'Etat.

³ IGM-MJSL, (2014), « Rapport d'audit de la gestion administrative, financière et comptable de la DRFM » 2014, Cotonou, P.10

⁴ DPP-MJSL, (2014), « Rapports de performance, exercices 2011,2012 et 2013 du MJSL », Cotonou

⁵ MFE- Gestion des Finances Publiques, (2007), « Rapport d'évaluation du "Public Expenditure and Financial Accountability" p. 111

L'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs

Le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, département d'appui essentiellement ouvert sur le public, devrait prendre en compte cette réalité, car le caractère transversal des secteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs fait du Ministère qui en a la charge, un centre névralgique de toute politique de développement.

En conséquence, les ressources mises à la disposition de ce Ministère mériteraient d'être gérées de façon transparente, conformément aux normes et valeurs éthiques pour leur permettre d'impacter positivement la jeunesse, d'accroître la performance des services, et de contribuer réellement au développement national.

Pour contribuer à la résolution des problèmes éthiques et à la performance des structures de ce département ministériel, nous avons formulé notre thème comme suit : **«Éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs»**.

Le présent travail est structuré en trois (03) chapitres. Le premier chapitre traite du cadre institutionnel de l'étude, le deuxième expose le cadre théorique et méthodologique de l'étude et le troisième chapitre rend compte du cadre empirique de l'étude.

CHAPITRE 1 :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE

Le premier chapitre traite d'une part de la description du MJSL puis de l'état des lieux et de l'inventaire d'autre part.

Section 1 : Description du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs

Il est question ici de présenter le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs à travers son historique, ses missions et attributions, puis de rendre compte de sa structure organisationnelle. Cela permet de nous imprégner du contexte de l'étude.

Paragraphe 1 : Présentation du MJSL

Le Ministère de la Jeunesse des Sports et des Loisirs (MJSL) est situé dans le quartier Saint-Jean 2 dans le 8^e Arrondissement de la Commune de Cotonou. Il est limité au Nord par le Groupement National des Sapeurs-Pompiers, au Sud par le bâtiment de l'UNAFRICA, à l'Ouest par le boulevard des Armées qui relie la place de l'Etoile Rouge à la zone portuaire, et à l'Est par le Hall des Arts, Loisirs et Sports (HALS). Le plan indicatif du MJSL se trouve en annexe 1.

A- Historique

Depuis l'accession de la République du Bénin à l'indépendance, le 1^{er} août 1960 jusqu'à nos jours, les secteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs ont rarement constitué à eux seuls un département ministériel autonome. En effet, les secteurs "jeunesse et sports" ont été rattachés selon les régimes qui se sont succédés au Ministère chargé de l'éducation ou au Ministère chargé de la culture. Il a fallu attendre le premier gouvernement de l'ère du Renouveau démocratique (à partir de février 1990) pour voir l'avènement d'un Ministère spécifiquement chargé de la jeunesse et des sports. De même, le secteur des loisirs, qui était jadis considéré comme une préoccupation de la jeunesse ou une composante de la culture, a commencé par être rattaché au Ministère chargé de la jeunesse et des sports à partir de 1997.

Près de dix (10) ans après, cette cohésion retrouvée par les cadres chargés d'animer ces trois secteurs a failli être mise à mal en juin 2006 par le Gouvernement qui créa un Ministère de la Culture, des Sports et des Loisirs (MCSL). Mais très tôt, les cadres du Ministère vont multiplier plaidoyers et sensibilisation qui reçurent un écho favorable auprès du Président de la République qui ramènera le statu quo un an plus tard par le décret n°2007-300 du 17 Juin 2007 portant composition du Gouvernement.

Signalons que dans cette tourmente, ce Ministère a vu se succéder à sa tête, entre 1957 et le 30 juillet 2015, plus d'une trentaine de personnalités que nous avons répertoriées dans le tableau présenté en annexe 2.

B- Principales missions et attributions du MJSL

Les missions et attributions du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs sont fixées par le décret n° 2012-421 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement dudit Ministère.

Ce texte assigne au MJSL, la principale mission d'élaborer, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer la politique de l'Etat dans les secteurs de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politique de développement du gouvernement.

Quant aux attributions du Ministère, elles se présentent comme suit, par domaine de compétence :

❖ Dans le domaine de la jeunesse :

- assurer l'éducation civique des jeunes ;
- promouvoir la jeunesse par le renforcement de leurs capacités et la facilitation de leur accès à l'information ;
- œuvrer pour l'éducation et la formation non formelles des jeunes ;
- contribuer à la coordination des actions interministérielles concernant la jeunesse ;
- mettre en place les infrastructures socioéducatives et veiller à leur bonne gestion sur toute l'étendue du territoire national ;
- contribuer au programme national de lutte contre l'illettrisme en soutenant les actions d'incitation à la lecture et à l'écriture ;
- réglementer, contrôler et suivre les activités socioéducatives de la jeunesse sur le plan national en relation avec les organisations et associations de jeunesse ;
- soutenir la participation des jeunes aux activités de développement national ;
- dynamiser les organes structurels de la jeunesse pour une meilleure coordination des programmes intersectoriels et communautaires répondant aux besoins de la jeunesse ;

- développer et encourager les échanges entre les jeunes au plan national et international.

❖ **Dans le domaine des Sports :**

- promouvoir le développement du sport pour le plus grand nombre et encourager les actions qui valorisent les fonctions sociales et éducatives du sport ;
- orienter et contrôler toutes les structures du mouvement sportif national et contribuer par les ressources humaines, matérielles et financière à la bonne marche de ces structures ;
- élaborer les plans de développement du sport et des activités physiques et sportives ;
- élaborer en liaison avec les structures compétentes, les programmes favorables à la promotion du sport d'élite et veiller à l'amélioration des performances des sportifs ;
- assister le Comité National Olympique et Sportif Béninois (CNOSB) dans l'accomplissement de sa mission;
- mettre en place les infrastructures sportives et veiller à leur bonne gestion sur toute l'étendue du territoire national ;
- encourager l'investissement privé dans le domaine sportif ;
- mettre en place les infrastructures médico-sportives et veiller au suivi médical et nutritionnel des athlètes ;
- contribuer à la formation permanente des cadres et animateurs sportifs ;
- œuvrer au développement et à la pratique des sports auprès des jeunes et en milieu scolaire et universitaire ;
- œuvrer au rayonnement sportif du Bénin par sa participation aux compétitions internationales ;
- veiller à l'application et au respect des lois et règlements sportifs par les structures sportives.

❖ **Dans le domaine des loisirs :**

- promouvoir la cohésion et la paix sociale par le développement harmonieux des loisirs de masse ;

- veiller à la sauvegarde, la codification et la promotion des loisirs traditionnels menacés de disparitions ;
- veiller à la sauvegarde, la codification et la promotion des loisirs ;
- contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en matière d'aménagement des espaces de loisirs ;
- proposer et développer des activités permettant la jouissance et l'occupation saine du temps libre par les différentes couches de la population ;
- réglementer la pratique des loisirs et la gestion des infrastructures et espaces de loisirs sur toute l'étendue du territoire national.

❖ **Dans le domaine du pilotage des trois (03) sous-secteurs :**

- appliquer dans le cadre de la politique d'intégration africaine et du rayonnement international du Bénin, les directives communautaires dans les secteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs ;
- assurer la tutelle des Offices, Etablissements, Entreprises et Organismes publics relevant des trois (03) secteurs.

Paragraphe 2- Organisation structurelle du MJSL

Pour accomplir les missions et attributions mises à sa charge, le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs dispose des structures ci-après :

- les Services et personnes directement rattachés au ministre ;
- le Cabinet ;
- l'Inspection Générale du Ministère ;
- le Secrétaire Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques ;
- les Directions Départementales ;
- les Organismes sous-tutelle ;
- les organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux (Voir organigramme du Ministère en annexe 3).

A- Les services et personnes directement rattachés au Ministre, le Cabinet et le Secrétariat Général du Ministère

Les services et personnes directement rattachés au Ministre sont :

- le Secrétariat Particulier du Ministre (SP) ;
- la Cellule de Communication (C/COM) ;
- la Cellule de Contrôle de Marchés Publics (CCMP) ;
- le Chargé de Mission du Ministre ;
- l'Assistant du Ministre ;
- l'Attaché de Cabinet (AC) ;
- le Chargé de Protocole du Ministre ;
- la Cellule de Veille Stratégique (CVS) ;
- le Garde du Corps ;
- les Chauffeurs du Ministre.

Le Cabinet du Ministre comprend :

- un Directeur de Cabinet (DC) ;
- un Directeur Adjoint de Cabinet (DAC);
- cinq (05) Conseillers Techniques (CT) à savoir : CT Jeunesse, CT Sports, CT

Loisirs, CT infrastructures, CT Juridique ;

- un Assistant du Directeur du Cabinet (A/DC).

L'Inspection Générale du Ministère comprend :

- l'Inspecteur Général du Ministère ;
- l'Inspecteur Général Adjoint du Ministère ;
- un Secrétariat Particulier ;
- un Service Administratif et Financier ;
- un Service d'audit et de contrôle dirigé par un inspecteur-vérificateur.

L'Inspection Générale du Ministère est sous l'autorité du Ministre et en relation fonctionnelle avec le Bureau de l'Auditeur Général.

Le Secrétariat Général du Ministère (SGM) comprend :

- le Secrétaire Général du Ministère ;
- le Secrétaire Général Adjoint ;
- l'Assistant du Secrétaire Général ;
- le Secrétariat Administratif du Ministère (SAM) ;
- la Cellule juridique ;
- la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la Commission de Passation des Marchés Publics ;
- le Service de Protocole du Ministère ;
- la Cellule Sectorielle de Pilotage de la réforme Administrative et Institutionnelle.

B- Les directions centrales, techniques, déconcentrées et structures sous tutelle

Les Directions Centrales du Ministère se composent de :

- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction de l'Information et du Pré-archivage.

Les Directions Techniques du Ministère comprennent :

- la Direction de la Jeunesse et de la Vie Associative (DJVA) ;
- la Direction du Sport d'Elite (DSE) ;
- la Direction du Développement du Sport des Jeunes et du Sport pour Tous (DDSJST) ;
- la Direction des Loisirs (DL) ;
- la Direction de la Promotion et de la Formation Sportive (DPFS) ;
- la Direction des Infrastructures et des Equipements (DIE).

Les Offices et Organismes sous-tutelle du Ministère sont :

- Fonds National pour le Développement des Activités de Jeunesse, de Sport et de Loisirs (FNDAJSL) ;
- le Centre Multimédia des Adolescents (es) et des Jeunes du Bénin (CMAJB) ;
- l'Office Béninois du Sport Scolaire et Universitaire (OBSSU) ;
- l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) ;
- le Hall des Arts, Loisirs et Sports (HALS) ;
- les Centres de Jeunes et de Loisirs (CJL) ;
- les Centres d'Information et de Documentations pour les Jeunes CIDJ ;
- l'Office Béninois des Services du Volontariat des Jeunes (OBSVJ) ;
- le Centre National Médico-Sportif du Bénin (CNMSB) ;
- l'Agence Nationale de l'Événementiel et de la mobilisation du Sponsoring.

Les organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux institués au sein du Ministère sont :

- le Comité National Olympique et Sportif Béninois (CNOSB) ;
- le Conseil National du Sport Militaire et Para-Militaire (CNSM-PM) ;
- le Conseil National de la Jeunesse (CNJ) ;
- l'Organe Consultatif de la Jeunesse (OCJ) ;
- le Conseil National des Loisirs (CNL).

Enfin, les Directions départementales du Ministère sont au nombre de six (06), à savoir :

- la Direction Départementale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (DDJSL) de l'Atacora et de la Donga ;
- la DDJSL de l'Atlantique et du Littoral ;
- la DDJSL du Borgou et de l'Alibori ;
- la DDJSL du Mono et du Couffo ;
- la DDJSL de l'Ouémé et du Plateau ;
- la DDJSL du Zou et des Collines.

Les ressources humaines mises à la disposition du Ministère pour l'animation de ses différents services sont évaluées à cent soixante dix huit (178) agents au 30 juin 2015.

Au titre de l'exercice 2015, le budget du MJSL est de neuf milliard neuf cent quatre-vingt-dix-huit millions neuf cent cinquante-trois mille (9.998.953.000) FCFA. Quant aux ressources matérielles du Ministère, elles sont constituées de bâtiments administratifs, d'équipements de bureau, de groupe électrogène de secours, de motos et de véhicules administratifs...

Section 2 : Etat des lieux et inventaire

Au cours de notre stage au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, nous nous sommes particulièrement intéressés à la gouvernance des services publics notamment dans les directions techniques, centrales, les offices et organismes sous tutelle. Nous avons saisi l'opportunité pour avoir des entretiens avec les responsables des Directions centrales et techniques, des agents de tous âges, corps et catégories, ainsi que les responsables du syndicat. Cela nous a permis de faire des observations dont les plus significatives sont restituées ci-dessous.

Paragraphe 1- Observations du stage

Nous aborderons ainsi successivement les observations d'ordre général et celles relatives à la gouvernance des structures du MJSL.

A-Constats d'ordre général

Le Ministère dispose d'un bâtiment central de type R + 1 entièrement rénové avec deux ailes latérales R + 2 et R + 1 récemment construites, équipées et mises en service en 2007. L'ensemble est ceinturé par une clôture décorative. Par ailleurs, les locaux des services déconcentrés (DDJSL) et des structures sous tutelle du MJSL (HALS, OBSVJ, CMAJB, et OGSB) sont actuellement en cours de rénovation.

Conclusion séquentielle 1 : le Ministère dispose d'un cadre de travail attrayant (force).

La plupart des services du Ministère disposent d'un interphone, d'un micro-ordinateur et d'une connexion internet. Les négociations sont en cours pour le réseautage des ordinateurs. (Le réseau intranet du ministère). De même, un important lot de micro-ordinateurs portatifs est mis à la disposition des cadres du Ministère.

Conclusion séquentielle 2 : Existence de moyens modernes de travail (Force).

Malgré l'existence de ces moyens, les agents ne sont pas toujours informés des activités qui se mènent dans le Ministère et, parfois, au sein de leur propre direction.

Conclusion séquentielle 3 : Déficit de communication interne (faiblesse)

Il arrive souvent aux services techniques du Ministère de tenir des séances de travail avec certains partenaires de la société civile que sont les organisations sportives ou de jeunesse. Mais ces rencontres prennent souvent beaucoup de temps, deviennent ennuyeuses et se terminent souvent à queue de poisson.

Conclusion séquentielle 4 : Non maîtrise des techniques de conduite de réunion (faiblesse).

Le Ministère dispose d'un parking aménagé et d'un parc de véhicules administratifs assez fourni. La plupart des directions dispose d'un véhicule administratif. Dans le contexte actuel, un appel d'offres a été lancé pour l'acquisition de huit (08) véhicules 4 X 4 de type pick-up, de deux (02) véhicules 4 X 4 de type SUV, d'un minibus de 15 places et d'un (01) bus de 60 à 65 places au profit des services du ministère.

Conclusion séquentielle 5 : Acquisition de moyens roulant (force).

Dans le cadre de la généralisation du budget-programme qui implique la déconcentration des ressources, chaque direction peut désormais mobiliser ses ressources par appels de fonds adressés à la DRFM. Les crédits ne sont plus gérés au niveau de la DRFM comme par le passé. Du coup, les gestionnaires peuvent engager les dépenses sur la base des actions prévues au PTA et des résultats à atteindre.

Conclusion séquentielle 6 : Déconcentration des opérations de gestion budgétaire (opportunité).

Le service des archives du Ministère n'est pas fonctionnel ; ce qui rend difficile la conservation et la consultation des documents d'archives.

Conclusion séquentielle 7 : Non viabilisation du service des archives du Ministère (faiblesse).

Le Ministère bénéficie du soutien matériel, moral et financier des partenaires techniques nationaux et étrangers pour la mise en œuvre de son programme d'activités. Il s'agit notamment

du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour Population (UNFPA), et de l'Opérateur GSM MTN.

Conclusion séquentielle 8 : Possibilité de mobilisation des ressources extrabudgétaires (opportunité).

B- Observations spécifiques à l'éthique dans la gouvernance des services du Ministère

Face à la complexité des tâches à accomplir dans le cadre de la mission assignée à ce département en matière de promotion de l'éducation non formelle et du volontariat des jeunes, de promotion des activités sportives et ludiques au profit de toutes les couches de la population béninoise, l'effectif du personnel paraît insuffisant sur le double plan quantitatif et qualitatif. Beaucoup de cadres sont partis à la retraite et leur remplacement n'a pas été effectué.

Conclusion séquentielle 9 : Insuffisance qualitative et quantitative de personnel (faiblesse)

L'Inspection Générale du Ministère (IGM), qui a succédé à la Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVI), a été créée par décret n°2012-421 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Aux termes de ce décret, l'Inspection Générale du Ministère a pour mission d'assister le Ministre en matière de contrôle du fonctionnement régulier et des performances des structures du ministère et des organismes sous tutelle. Les attributions de l'Inspection Générale du ministère portent sur le contrôle des activités de gestion administrative, financière et comptable du ministère ainsi que des organismes sous tutelle.

Conclusion séquentielle 10 : Création d'une structure chargée du contrôle de la gestion administrative, financière et comptable des services du Ministère, et fixation de ses attributions (force).

Mais, tous les services ne fonctionnent pas conformément à l'Arrêté portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de l'IGM. Le seul service (Secrétariat Administratif) qui fonctionne ne dispose pas de personnel nécessaire pour rendre opérationnel les

divisions. C'est la même situation qui prévaut d'ailleurs au niveau de toutes les directions du Ministère.

Conclusion séquentielle 11 : Mauvais fonctionnement des services (faiblesse).

Cette situation ne laisse pas augurer d'une éradication imminente des nombreuses insuffisances relevées dans la gestion des services de ce ministère. En effet, les contrôles de ponctualité et de présence au poste effectués par l'IGM montrent que beaucoup d'agents viennent en retard ou s'absentent de leur poste de travail sans autorisation préalable de leurs supérieurs hiérarchiques. En dépit des rappels à l'ordre de l'Autorité de tutelle, la situation ne s'améliore guère.

Conclusion séquentielle 12 : Absence de la culture de ponctualité et d'assiduité au poste de travail (menace).

Le statut des Agents Permanents de l'Etat date du 26 février 1986. Il constitue le bréviaire, le code de bonne conduite des fonctionnaires, en ce sens qu'il contient, outre les droits, les obligations dont la violation devrait être sanctionnée. On note dans maints domaines que les dispositions statutaires ne sont pas mises en œuvre, soit par ignorance soit de façon délibérée.

Conclusion séquentielle 13 : Non application des dispositions du Statut général des APE (faiblesse).

Les nouveaux agents mis à la disposition du Ministère ne bénéficient pas systématiquement d'une formation sur la déontologie administrative, les principes et exigences du service public. Il n'existe à l'intérieur du Ministère aucun dispositif devant favoriser leur immersion dans la culture du service public et leur accompagnement dans l'adoption de meilleures pratiques professionnelles.

Conclusion séquentielle 14 : Défaut de promotion des valeurs éthiques (faiblesse).

Par ailleurs, les anciens, les « doyens » au sens péjoratif ne sont pas des exemples à suivre. Les retards au travail, les absences non justifiées, les négligences, les conflits d'intérêts, les nivellements par le bas, l'indifférence vis-à-vis de l'exigence de performance des services publics constituent autant d'attitudes négatives et contraires aux valeurs dont ils sont censés être porteurs.

Conclusion séquentielle 15 : Perte des valeurs fondamentales du service public (faiblesse).

Bon nombre d'agents sacrifient leurs obligations professionnelles sur l'autel des intérêts privés. En effet, l'occupation du poste de travail en temps réel, la diligence dans le traitement des dossiers qui constituent des devoirs qui incombent aux agents de l'Etat, ne sont plus respectés.

Conclusion séquentielle 16 : Non-respect des obligations professionnelles (faiblesse).

Les programmes et projets du ministère ne prennent pas toujours en compte les besoins des bénéficiaires. Ces derniers ne sont associés à aucune phase de la gestion desdits projets qui pourtant les concernent. Les agents du ministère ne traitent pas encore les usagers de l'Administration comme des clients.

Conséquence séquentielle 17 : Non prise en compte des besoins des usagers-clients et des bénéficiaires des activités (faiblesse).

L'information, matière d'œuvre du travail administratif, ne circule pas bien au sein des structures du ministère. Certains agents en font la rétention. Des activités sont menées au sein du ministère sans que le personnel, y compris parfois ceux pouvant y jouer un rôle, n'en soit informé. Les directeurs se désolent parfois de n'avoir pas pu participer à telle ou telle activité par défaut de communication.

Conclusion séquentielle 18 : Mauvaise gestion de l'information (faiblesse).

Les collaborateurs s'offusquent des élans trop dirigistes de leurs supérieurs hiérarchiques, qui ne sont pas des modèles, leurs comportements n'étant pas en cohérence avec les instructions. Il est aussi remarqué que ces derniers sont moins gradés que les cadres qu'ils dirigent.

Il arrive souvent dans les services publics que les opportunités de formation à l'étranger, les nominations à des postes de responsabilité, l'exécution des missions à l'intérieur du pays soient réservées à des agents non méritants ou n'ayant pas les compétences requises.

Conclusion séquentielle 19 : Clientélisme et mauvaise gestion des compétences (menace).

Il découle de ce qui précède un sentiment de frustration au niveau du personnel lésé par ces pratiques inadéquates et inopportunes de gestion du personnel.

Conclusion séquentielle 20 : Gestion peu performante des Ressources Humaines (menace)

Certains agents sont laissés à eux-mêmes. En dehors des attributions vaguement définies dans les textes institutionnels, il n'existe presque pas de planification hebdomadaire des tâches. Beaucoup d'agents arrivent au service sans savoir ce qu'ils doivent faire au cours de la journée. De plus, les instructions données aux agents ne sont pas assorties de délais. Par ailleurs, ils ignorent les attentes et objectifs liés à leurs postes et emplois, et évoluent dans un environnement qui accorde très peu d'intérêt à l'évaluation des performances.

Conclusion séquentielle 21 : Mauvais encadrement des agents et absence d'un système d'évaluation des performances du personnel (faiblesse).

Les rapports de contrôles et d'audits de gestion dénoncent le fait que plusieurs services ne disposent pas de manuel de procédures administrative, financière et comptable. Dans les structures où les manuels de procédures existent, ils ne sont pas mis à jour. On y note la forte propension des agents à contourner les procédures à leur profit.

Conclusion séquentielle 22 : Défaut de manuel de procédures et non-respect des procédures existantes (faiblesse).

Les agents fautifs ne se sentent même pas inquiétés. Les sanctions prévues par les textes en cas de manquement aux obligations professionnelles ou de mauvaise gestion avérée ne sont pas automatiquement appliquées.

Conclusion séquentielle 23 : Impunité notoire (faiblesse)

L'adoption de nombreux textes législatifs et réglementaires depuis l'avènement du Nouveau démocratique en 1990 traduit les efforts des gouvernants à œuvrer pour une gestion transparente et éthique des services publics.

Il s'agit notamment de :

- la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- le décret n°96-579 du 1^{er} décembre 1996 portant création de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique ;
- le décret n°99-311 du 22 juin 1999 portant code d'éthique et de moralisation des marchés publics ;

- le décret n° 2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des corps de contrôle et d'inspection de l'Administration publique en République du Bénin ;
- décret n°2008-180 du 08 avril 2008 portant création de l'observatoire de lutte contre la corruption ;
- la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et les infractions connexes en République du Bénin ;
- le décret n° 2008-813 du 31 décembre 2008 portant code des valeurs et d'éthique de la fonction publique ;
- la Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin en 2011.

Conclusion séquentielle 24 : Existence des textes en faveur de la bonne gouvernance (force).

Le Gouvernement a, dans son plan d'actions, opté pour une Administration publique moderne au service du développement. La mise en œuvre de cette ambition suppose la restauration des bonnes pratiques de gestion réaffirmées dans le préambule de la Charte nationale pour la gouvernance du développement.

Conclusion séquentielle 25 : Existence d'une volonté politique favorable à la transparence dans la gestion (opportunité)

Enfin, l'environnement sous régional, régional voire international actuel est favorable à l'émergence des saines pratiques de gestion. Les partenaires au développement en font même une conditionnalité pour faire bénéficier de leurs appuis techniques et financiers.

Conclusion séquentielle 26 : Environnement favorable à la transparence dans la gestion (opportunité).

Après avoir procédé à cet état des lieux, essayons à présent de faire l'inventaire des résultats.

Paragraphe 2 : Inventaire des résultats de l'état des lieux de base

Il s'agira d'inventorier, d'une part, les atouts (forces et opportunités) qui méritent d'être valorisés, et les problèmes (faiblesses et menaces) qu'il conviendrait de maîtriser ou d'éradiquer d'autre part.

A-Inventaire des atouts (Forces et opportunités)

Les atouts identifiés ci-dessus en termes de forces et d'opportunités sont au nombre de neuf (09). Ils se présentent comme suit :

- existence d'un cadre de travail attrayant ;
- existence de moyens moderne de travail ;
- déconcentration des opérations de gestion budgétaire ;
- renforcement du parc automobile du Ministère ;
- existence de l'Inspection Générale du Ministère ;
- possibilité de mobilisation de ressources extrabudgétaires ;
- existence des textes en faveur de la bonne gouvernance ;
- environnement favorable à la transparence dans la gestion ;
- existence d'une volonté politique favorable à la transparence dans la gestion.

B- Inventaire des problèmes (Faiblesses et menaces)

Les problèmes identifiés sous forme de faiblesses et de menaces sont au nombre de seize (16). Ils sont énumérés comme ci-après :

- déficit de communication interne ;
- sous-effectif quantitatif et qualitatif du personnel ;
- non maîtrise des techniques de conduite de réunion ;
- mauvais fonctionnement des services ;
- absence de la culture de ponctualité et d'assiduité au poste de travail ;
- non application des dispositions du Statut général des Agents Permanents de l'Etat (APE) ;
- défaut de promotion des valeurs éthiques ;
- perte des valeurs fondatrices de services publics ;
- non-respect des obligations professionnelles ;
- non prise en compte des besoins des usagers-clients ;
- mauvaise gestion de l'information ;
- mauvais encadrement et absence d'un système d'évaluation des performances du personnel ;

- défaut de manuel de procédures et non-respect des procédures existantes ;
- impunité notoire ;
- clientélisme et mauvaise gestion des compétences ;
- gestion peu performante des Ressources Humaines.

Après cet état des lieux, il convient de cibler la problématique et d'adopter une méthodologie de recherche. C'est l'objet du deuxième chapitre.

**CHAPITRE 2 : CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Le deuxième chapitre est consacré d'une part, au cadre théorique de l'étude (argumentaire, justification du thème, objectifs et hypothèses de l'étude, revue de littérature) puis aux approches méthodologiques et collecte des données, d'autre part.

Section 1 : Cadre théorique de l'étude

Il est question du ciblage de la problématique, des objectifs de l'étude et hypothèses de l'étude d'une part, puis des approches théoriques et de la revue de littérature d'autre part.

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique, objectifs et hypothèses de l'étude

Nous faisons le ciblage de la problématique avant de passer à la détermination des objectifs et hypothèses de notre étude.

A- Ciblage de la problématique

Le ciblage de la problématique de notre étude passe par le choix et la spécification de la problématique puis par la justification et l'intérêt de l'étude

1-Choix et spécification de la problématique de l'étude

Le choix et la spécification de notre problématique d'étude sont faits à partir de l'identification des problématiques possibles. Ce choix résulte du regroupement par centre d'intérêt des différents problèmes inventoriés.

a- Identification des problématiques possibles

Les différents problèmes inventoriés ci-dessus sont regroupés par centre d'intérêt en vue de dégager les différentes problématiques possibles.

- **Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

Tableau 1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Fonctionnement des services	<ul style="list-style-type: none"> - déficit de communication interne ; - sous-effectif quantitatif et qualitatif du personnel ; - non maîtrise des techniques de conduite de réunion ; -non viabilisation du service des archives ; -mauvaise gestion de l'information ; - mauvais fonctionnement des services ; - Non prise en compte des besoins des usagers-clients. 	Dysfonctionnement des services du Ministère	Problématique de l'amélioration du fonctionnement des services du Ministère
2	Ethique et gouvernance des services du ministère	<ul style="list-style-type: none"> - non application des sanctions et non-respect des obligations professionnelles; - défaut de promotion des valeurs éthiques ; - pertes des valeurs fondamentales du service public ; - défaut de manuel de procédures et non-respect des procédures existantes ; - clientélisme et mauvaise gestion des compétences. 	Défaut d'éthique dans la gouvernance des services publics	Problématique de l'éthique dans la bonne gouvernance des services du ministère
3	Motivation des agents du ministère	<ul style="list-style-type: none"> - absence de la culture de ponctualité et d'assiduité au poste de travail ; - mauvais encadrement des agents ; - absence d'un système d'évaluation des performances du personnel - Gestion peu performante des Ressources Humaines 	Gestion non optimale des ressources humaines	Problématique de la motivation des agents

Source : conçu sur la base des observations de stage.

Le tableau ci-dessus a permis de dégager trois (03) différentes problématiques qui se présentent comme suit :

- problématique de l'amélioration du fonctionnement des services du Ministère ;
- problématique de la motivation des Ressources Humaines ;
- problématique de l'éthique dans la gouvernance des services du ministère.

Face à cette multitude de problématiques identifiées, il nous faut choisir et spécifier celle qui doit sous-tendre la présente étude.

b-Choix et spécification de la thématique (argumentaire)

Les divers problèmes relevés à la suite de l'état des lieux de notre structure d'accueil laissent apparaître trois (03) différentes problématiques que le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs devrait méthodiquement appréhender et résoudre en vue d'assurer la gestion efficiente des ressources humaines, financières et matérielles mises à sa disposition et offrir des prestations optimales aux usagers/clients.

La problématique 1 : la problématique de l'amélioration du fonctionnement des services du ministère, bien qu'importante, n'est pas pertinente pour résoudre les tares qui se sont sédimentés au fil des années dans le ministère et dont la racine se trouve enfouie dans le comportement des gestionnaires publics.

La problématique 3 : la problématique de la motivation des ressources humaines a déjà fait l'objet d'un mémoire de master soutenu en 2008⁶.

La problématique 2 : Dans l'impossibilité d'embrasser toutes ces problématiques dans le cadre du présent mémoire, nous en avons choisi une qui nous paraît prédominante et intégrative et dont la résolution permet d'une part, d'assurer une meilleure gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs et d'autre part, de réaliser des performances idoines et de contribuer à terme au développement national.

⁶ HOUGNI Sègbegnon, M., (2008), « Motivation comme facteur d'amélioration de la performance du MJSL », Mémoire de fin de formation, cycle II, Management des Services Publics, ENAM-UAC

- **Nature et spécification de la problématique de l'étude**

A la lumière des considérations ci-dessus évoquées, la problématique que nous avons retenue pour les besoins du présent travail est libellée de la façon suivante : « La problématique de l'éthique dans la bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ».

Le problème général (PG) qui suscite cette problématique est : le défaut d'éthique dans la gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Dans le même ordre d'idées, nous avons également ciblé, parmi les différents problèmes liés à cette problématique, ceux qui nous semblent plus complexes et plus pertinents, et dont la résolution contribuera à l'amélioration du problème général du contexte. Nous avons tenu compte des aspirations majeures exprimées par les agents du Ministère lors de nos entretiens exploratoires.

Ces problèmes spécifiques sont au nombre de trois (03) et se présentent de la façon suivante :

Problème spécifique 1 (PS1) : le défaut de promotion des valeurs éthiques ;

Problème spécifique 2 (PS2) : le non-respect des procédures de gestion ;

Problème spécifique 3 (PS3) : le non-respect des obligations professionnelles.

2-Justification et intérêt du sujet

a-Justification

Le choix de notre sujet de mémoire se fonde sur le fait qu'à notre époque où le monde est secoué par de nombreux scandales financiers et économiques, où les dirigeants politiques peinent à trouver des solutions idoines aux contre-performances de l'administration bureaucratique et où le concept de crise semble s'inscrire dans la durée, les valeurs éthiques fondamentales sont souvent évoquées comme des boucliers protecteurs.

Dans le contexte des réformes engagées dans notre pays autour de démarches dites de « modernisation » de la gestion des affaires publiques, la recherche sur les liens entre la bonne

gouvernance et l'éthique devrait devenir une préoccupation centrale pour les gestionnaires des organisations publiques.

Notre diagnostic montre qu'au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs les valeurs fondamentales de service public sont reléguées au second plan. De plus, après plusieurs années de réformes, les résultats atteints sont largement en deçà des attentes, tant au niveau du secteur de la jeunesse et du sport que des loisirs.

Les autorités du Ministère sont certainement conscientes de cette situation, mais elles semblent manquer d'inspiration ou d'initiative pour appréhender à bon escient les préoccupations relatives à la bonne gouvernance des services de ce département.

b- Intérêt de l'étude

Notre présent travail a ainsi un triple intérêt :

- d'abord, il permet d'aborder, pour la première fois, la question de l'éthique dans le contexte particulier du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;
- ensuite, il offre l'opportunité de satisfaire objectivement les besoins en matière d'éthique des services de ce département dans la conduite de l'action publique ;
- enfin, il contribue à baliser le terrain par la mise à disposition du sommet stratégique (top management), des outils et techniques modernes de management public basé sur l'éthique.

Il ressort de ce ciblage des interrogations ci-après :

- Qu'est-ce qui explique le défaut de promotion des valeurs éthiques dans le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ?
- Pourquoi les agents contournent-ils les procédures en dépit des atouts dont dispose ce département ministériel ?
- Quelles sont les variables qui peuvent expliquer le non-respect par les agents de leurs obligations professionnelles ?

B- Objectifs et hypothèses de l'étude

Cette partie sera consacrée d'abord aux objectifs ensuite aux hypothèses et enfin au tableau de bord de l'étude.

1-Les objectifs de l'étude

Au regard des différents problèmes relevés ci-dessus, la fixation des objectifs de l'étude se fera également en termes d'objectifs généraux et spécifiques.

Ainsi, l'objectif général visé par le présent travail est de contribuer à l'amélioration de la gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

De cet objectif général, nous avons déduit trois (03) objectifs spécifiques qui se présentent ainsi qu'il suit :

Objectif spécifique 1 (OS1) : contribuer à la promotion effective des valeurs éthiques pour une amélioration des pratiques de bonne gouvernance au sein du Ministère.

Objectif spécifique 2 (OS2) : contribuer à l'élaboration et au respect des procédures des procédures de gestion des services publics du Ministère.

Objectif spécifique 3 (OS3) : Aider à l'application objective des sanctions prévues par les textes dans la cadre de la gouvernance du Ministère.

Après avoir fixé les objectifs de l'étude, nous allons à présent faire ressortir les hypothèses. Celles-ci sont dégagées à partir des différentes causes supposées être à la base des problèmes ci-dessus rappelés. Mais en raison du fait que la cause générale est la formulation des différentes causes spécifiques, seules ces dernières sont présentées.

2-Les hypothèses de l'étude

La cause relative au problème spécifique 1 est : l'absence d'un mécanisme de veille au sein du ministère.

La cause du problème spécifique 2 est : la primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général.

En ce qui concerne le problème spécifique 3, la cause est l'impunité des agents du ministère.

En fonction de ce qui précède, trois hypothèses ont été dégagées. Elles sont formulées comme suit :

Hypothèse spécifique 1 (HS1) : le défaut de promotion des normes éthiques est dû à l'absence d'un mécanisme de veille au sein du ministère ;

Hypothèse spécifique 2 (HS2) : la primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général explique la propension des agents à contourner les procédures de gestion ;

Hypothèse spécifique 3 (HS3) : le non respect des obligations professionnelles par certains agents est dû à l'impunité des cadres du ministère.

Tous ces éléments ont permis d'élaborer le tableau de bord de notre étude qui se présente comme suit :

Tableau 3 : Tableau de bord de l'étude (TBE)

THEME : L'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Tableau 3 : Tableau de bord de l'étude (TBE)

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau général	<p>Problème général : Le défaut d'éthique affecte la gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs</p>	<p>Objectif général : Contribuer à l'instauration d'une gestion éthique pour faciliter la bonne gouvernance des services du MJSL et les rendre plus performants</p>	<p>Cause générale : ----</p>	<p>Hypothèse Générale : ----</p>
Niveaux spécifiques	<p>Problème Spécifique 1 : 1 Le défaut de promotion des valeurs éthiques</p>	<p>Objectif Spécifique 1 : Contribuer à la promotion effective des valeurs éthiques en vue de l'amélioration des pratiques de bonne gouvernance au sein du ministère.</p>	<p>Cause Spécifique 1 : Absence d'un mécanisme approprié de veille des normes au sein du ministère</p>	<p>Hypothèse Spécifique 1 : Le défaut de promotion des valeurs éthiques est dû à l'absence d'un mécanisme approprié de veille des normes au sein du ministère</p>
	<p>Problème Spécifique 2 : 2 L'inexistence et le non-respect des procédures</p>	<p>Objectif Spécifique 2 : Contribuer à l'élaboration et au respect des procédures aux fins de l'accroissement de la performance des services du Ministère.</p>	<p>Cause spécifique 2 : Primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général</p>	<p>Hypothèse Spécifique 2 : La primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général explique la propension des agents à contourner les procédures</p>
	<p>Problème Spécifique 3 : 3 Le non respect des obligations professionnelles</p>	<p>Objectif Spécifique 3 : Aider à l'application objective des sanctions prévues par les textes en vigueur en vue de la récompense des agents méritants et de la sanction des indéclicats</p>	<p>Cause Spécifique 3 : Impunité des cadres du Ministère</p>	<p>Hypothèse Spécifique 3 : Le non-respect des obligations professionnelles est dû à l'impunité des cadres du Ministère</p>

Source : conçu sur la base des informations de stage.

Paragraphe 2 : Approches théoriques retenues et revue de littérature

Ce paragraphe aborde d'une part, les approches théoriques retenues pour la présente étude et la revue de littérature y afférente d'autre part.

A-Approches théoriques retenues

Nous exposons les approches théoriques avant de faire leur synthèse par problème spécifique.

1-Exposé des approches théoriques

La prise en compte de la dimension éthique dans la gouvernance, c'est-à-dire une gestion axée sur le respect des normes et valeurs éthiques, devient de plus en plus une préoccupation majeure dans toute organisation aussi bien publique que privée.

En effet, au cours des dernières années, la mondialisation, ainsi que ses conséquences sur la reformulation des missions de l'Etat, ont mis en relief l'importance des valeurs et des principes éthique et déontologique⁷.

La pratique nous enseigne qu'en général, lorsqu'une structure publique est dirigée par un manager respectueux des normes et des valeurs fondamentales de service, la gouvernance est améliorée. Autrement dit, quand le gestionnaire public est mû par l'éthique, il insuffle cette valeur, cette culture à toute sa structure qui, du coup devient performante⁸.

Par contre, lorsque dans la conduite de l'action publique, une place de choix n'est pas accordée à la promotion et à l'observation des normes éthiques, toutes les déviations caractéristiques de mauvaise gouvernance sont observées. Les dérives possibles concernent : les conflits d'intérêts, la corruption, le non-respect du principe de neutralité, les problèmes d'équité dans le traitement des évaluations de la performance individuelle, les abus de pouvoir, la distorsion de l'information, l'insatisfaction des usages-clients ; toutes choses qui entraînent les contre-performances enregistrées dans les entités publiques.

⁷Fouchet, R., (1999), « Performance, service public et nouvelles pratiques managériales », Revue politique et management public, vol. 17 N°2, PP 35-47

⁸ Kéramidas, O., (2008), « Le gestionnaire public, l'éthique, le service public et la justice sociale : vers une performance managériale dans la sphère publique » in Mazouz, B., le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultat. Nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils, Québec, PP 47-60

Le lien entre l'éthique et la bonne gouvernance paraît ainsi évident. En effet, « la dimension éthique est inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un Etat dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun »⁹.

En conséquence, les autorités centrales du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs se doivent d'intégrer la dimension éthique dans la politique de gestion des services mise à leur disposition.

Ainsi, pour la résolution du problème général de notre étude, nous emprunterons une approche générique basée sur la théorie générale de l'éthique dans la gestion publique moderne développée par Boisvert (2011). Cette théorie enseigne qu'en matière d'éthique, il faut mettre en place un bon cadre de gouvernance, dispositif efficace visant à encadrer les comportements des agents publics. L'objectif de ce dispositif est de promouvoir une culture gouvernementale intègre et d'encourager activement la participation des organisations publiques à la consolidation des compétences sur les questions éthiques.

Quant au problème spécifique 1 relatif au défaut de promotion des valeurs éthiques, il convient de préciser que le Bénin s'est doté des textes juridiques et réglementaires qui sont des outils qui peuvent servir de base à cette promotion. Il s'agit notamment du décret N°2008-813 du 31 décembre 2008 portant code des valeurs et d'éthique de la Fonction publique et de la Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin adoptée solennellement à Cotonou par la Convention nationale des 3 et 4 novembre 2011.

Le chapitre 2 du code des valeurs et d'éthique de la fonction publique rappelle les principes universels qui régissent le service public à savoir le principe d'égalité des citoyens et des usagers, le principe de neutralité, le principe de légalité et le principe de continuité.

Quant au chapitre 3, il indique les valeurs que doit revêtir l'exercice de la fonction publique. Ces valeurs ont trait à :

⁹ Boyne, G-A. et Walker, R-M., (2005), «Determinants of Performance in Public organizations», Journal of publish administration reserarch and theory, vol. 15, P.483-488

- l'accessibilité du service public,
- la participation, la délégation et la gestion des conflits,
- la qualité, l'efficacité, l'efficience, la célérité et l'évaluation des services ;
- la transparence.

Au chapitre 4, le code a abordé les valeurs et règles de conduite des agents. Elles sont réparties en quatre (04) catégories à savoir les valeurs démocratiques, les valeurs professionnelles, les valeurs liées à l'éthique et les valeurs liées aux personnes.

En ce qui concerne la Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin, l'article 7 définit les principes spécifiques à chaque domaine de gouvernance et l'article 8 définit les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la gouvernance du développement du Bénin.

La résolution du problème spécifique 1 passe par la promotion de valeurs et principes énoncés dans les textes ci-dessus cités.

En ce qui concerne le problème spécifique 2 portant sur le non-respect des procédures, sa résolution est basée sur la théorie des procédures, qui fait appel à la conception, à l'élaboration, à la mise en place, à l'évaluation et à l'actualisation des procédures conformément aux prescriptions de l'article 5 de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Pour ce qui est du problème spécifique 3 lié au non-respect des obligations professionnelles, sa résolution est axée sur une approche pratique basée sur l'application effective des sanctions prévues par les différents textes législatifs et réglementaires dont s'est doté notre pays notamment celles contenues dans :

- la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE ;
- la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et les infractions connexes en République du Bénin ;
- loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin et ses décrets d'application ;

- le décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime d'emploi des agents contractuels de l'Etat ;

Signalons qu'en la matière, la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat permet de distinguer :

- en son article 150, les récompenses positives (les lettres de félicitation, d'encouragement, les décorations et les témoignages officiels) ;
- et en ses articles 131 à 236, les sanctions disciplinaires (les avertissements, les mises à pied, les blâmes, la rétrogradation, le licenciement)

La synthèse des approches théoriques par problème est présentée dans le tableau ci-après.

2- Synthèse des approches théoriques

Tableau 3 : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveau d'analyse	Problèmes	Approches génériques retenues
Général	Le défaut de l'éthique dans la gouvernance des services	Approche générique basée sur la théorie générale de l'éthique dans la gestion publique moderne développée par le Professeur Boisvert (2011).
Spécifique	1 Le défaut de promotion des valeurs éthiques	Approche basée sur les dispositions du décret N°2008-813 du 31 décembre 2008 portant code des valeurs et éthique de la Fonction Publique et la Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin.
	2 Le non-respect des procédures	Approche basée sur l'élaboration et l'application des procédures (article 5 de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et les infractions connexes en République du Bénin).
	3 Le non-respect des obligations professionnelles	Approche pratique basée sur l'application des sanctions prévues dans les textes notamment la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE.

Source : conçu sur la base des informations de stage (novembre 2015).

La vision globale de résolution de la problématique que nous venons de retenir est suivie de la revue de littérature.

B- La revue de la littérature

La recherche documentaire effectuée dans le cadre de la présente étude nous a amené à consulter les ouvrages disponibles à la bibliothèque "Patrick VIEYRA de l'ENAM" à l'Université d'Abomey-Calavi et à parcourir plusieurs sites internet.

La revue de littérature que nous présentons ci-dessous vise à faire l'état des lieux des connaissances liées à notre problématique afin d'aider à mieux cerner les notions indispensables à la compréhension et au développement de notre thème. L'exposé de cette revue de littérature a pris en compte les concepts liés au problème général du défaut d'éthique dans la gouvernance des services du MJSL, puis ceux relatifs aux problèmes spécifiques.

Nous allons donc résumer quelques théories ainsi que certains facteurs qui influencent la gouvernance dans une organisation. Mais avant d'exposer le lien de causalité entre l'éthique et la gouvernance, il convient de rappeler la définition des concepts objet du présent mémoire.

1- Clarification des concepts

a- L'éthique

En effet, la référence aux philosophes grecs rappelle, que l'éthique concerne généralement les réflexions sur les comportements humains et les systèmes de normes et valeurs implicites, notamment dans leurs interactions avec autrui. Elle est considérée sous l'angle de la responsabilité des actions individuelles et collectives par rapport aux risques globaux dans et pour la société, ainsi que pour les individus concernés par leurs décisions et leurs processus.

Le recours à Ariste (2002), dans Ethique à Nicomaque, c'est la « phronesis », c'est-à-dire la prudence, la sagesse ou le discernement qui permet d'adapter les choix éthiques en fonction d'une situation particulière.

Pour Cannac et Trosa (2007), l'éthique dans le milieu public revêt des spécificités qu'il serait opportun d'identifier dans son propre contexte, en considérant la nature des décisions, l'objet concerné et la finalité de l'action. Selon ces deux auteurs, l'objectif des réformes

managériales devrait donc être pensé à travers le « filtre » imposé par les valeurs inhérentes à l'organisation publique elle-même.

Au total, l'éthique établit les critères pour agir librement dans une situation pratique et faire le choix responsable d'un comportement dans le respect de soi-même et d'autrui.

b-la gouvernance

Pour la Banque Mondiale (BM), « la gouvernance recouvre les normes, traditions et institutions à travers lesquels un pays exerce son autorité sur le bien commun dans une optique de développement »¹⁰.

Selon l'Union Européenne (UE), l'expression gouvernance, « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, d'efficacité et de la cohérence. Ces cinq (05) principes de bonne gouvernance renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité »¹¹.

Selon l'article 1^{er} de la Charte Nationale pour la gouvernance du Bénin, la bonne gouvernance désigne « la gestion responsable et transparente des ressources humaines, économiques et financières en vue d'un développement humain durable et équitable » Ainsi, la gouvernance est basée sur les principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence. Elle vise la performance des organisations.

2-Contributions antérieures sur l'éthique et la bonne gouvernance

Dans cette rubrique, nous faisons un inventaire des ouvrages lus des auteurs qui ont développé des théories sur l'éthique et la bonne gouvernance aussi bien au plan national qu'international.

a- Contributions au plan national

Selon le rapport de l'atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin, « les problèmes de gouvernance en rapport avec la gestion des affaires publiques sont de plus en

¹⁰ World Bank, (1992), «Governance and development », World Bank Publications

¹¹ Commission Européenne, (1992), Le livre blanc, site de la Commission européenne

plus au cœur de la vie quotidienne ces derniers temps »¹². En effet, le comité du Gouvernement béninois et les experts de la Banque Mondiale mis sur pied dans le cadre dudit atelier, en tenant compte de l'environnement local et des priorités gouvernementales, a retenu six (06) principes fondamentaux de la gouvernance. Il s'agit « des principes de l'Etat de droit, des libertés publiques, d'élections et de légitimité, de gestion administrative, de transparence et de sens de responsabilité, de leadership orienté vers le développement »¹³.

Les résultats des enquêtes sur la gouvernance diligentées par ledit comité ont confirmé la double crise que connaît le Bénin sur la voie de la bonne gouvernance, notamment la crise d'effectivité qui résulte de la non application des textes, des procédures et des lois votées, la crise d'efficacité due surtout aux difficultés de gestion, liées à une carence de gestion prévisionnelle des ressources humaines, à une mauvaise organisation découlant de la complexité au niveau de l'Etat. Leurs « enquêtes ont également permis de confirmer les trois (03) blocages d'une bonne gouvernance au Bénin, notamment la corruption, l'ethnocentrisme et la politisation administrative »¹⁴.

Pour régler ces problèmes de gouvernance, il a été recommandé entre autres, l'élaboration des "manuels de procédures dans l'administration publique" et la mise en œuvre "des mesures relatives aux sanctions positives et négatives".

Ainsi, selon les termes du Ministre SOUTON (2011), la dégradation avancée des valeurs éthiques et républicaines relevée par l'étude sur l'environnement institutionnel réalisée au Bénin en 2009 confirme l'urgence de disposer d'un cadre éthique et moral partagé par l'ensemble de la société et bien respecté au sein de l'Administration publique.

Quant à PLIYA (2011 : 30) « aucune activité humaine non guidée par une morale et une éthique ne peut prétendre au développement des hommes et de la cité. On ne peut faire le bien en pratiquant constamment le faux »¹⁵ Pour lui, l'éthique est la science de la morale, l'art de

¹² MFPTRA, (1996), Rapport de l'atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin, Cotonou, P. 25

¹³ MFPTRA, (1996), op. cit.

¹⁴ MFPTRA, (1996), Rapport de l'atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin, Cotonou, p.26

¹⁵ Pliya, J. (2011), Actes de convention et de la signature de la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin, Cotonou, p.30

diriger sa conduite afin d'aboutir plus efficacement à la gouvernance du développement économique, social et culturel.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un cadre éthique performant, Jean PLIYA (2011) propose la promotion des valeurs ci-après :

- la valeur service, dévouement et sacrifice de soi,
- le civisme intelligent,
- la bonne gestion du temps,
- des chefs performants, des collaborateurs disciplinés,
- l'environnement géographique propre et corps sain,
- le travail, effort, ténacité, efficacité,
- la paix et concorde.

b- Contributions au plan international

❖ Lien entre éthique et gouvernance

Selon Pauchant (2009), le rapport entre l'éthique et l'action publique n'est pas une question neuve en soi. Ainsi, à en croire, Keramidas (2008), les pressions en faveur d'une plus forte prise en compte de celle-ci sont à l'heure actuelle plus importantes que jamais, tant il est ressenti le besoin de retrouver ou de donner du sens aux actions, que celle-ci exerce dans un cadre privé ou public.

Selon Keramidas, Bartoli, Larat et Mazouz (2011 : 630)

« La dimension éthique est inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un Etat dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun. Pour ce faire, la puissance publique doit pouvoir s'appuyer sur une administration guidée à la fois par le sens du service de l'Etat et du service au public, respectant la légalité et faisant preuve de neutralité, d'objectivité, de probité et de responsabilité, valeurs fondatrices du service public. Concrètement, cela suppose que les agents publics aient un comportement en accord avec ces principes directeurs sur le plan pratique, notamment en se montrant loyaux, impartiaux, honnêtes, intègres et en ayant un comportement exemplaire. Dès

lors, l'éthique comme la performance se décline sur au moins deux niveaux, allant du niveau collectif (l'Etat d'une part, l'administration de l'autre) au niveau individuel (l'agent public d'une part, le citoyen ou l'administré de l'autre).

C'est dire donc que l'éthique est indispensable car elle garantit la légitimité de l'action publique pour ce qui est de sa mise en œuvre, de même que la crédibilité des détenteurs de l'autorité publique par rapport à la fonction qu'ils exercent au nom et au service de la collectivité.

Rejoignant la position de l'OCDE¹⁶, Boisvert (2011 : 641) affirme que « l'éthique et l'intégrité sont des piliers de la bonne gouvernance ». Il renchérit en affirmant qu'ils sont des « variables qui ont des effets déterminants sur les performances organisationnelles ». Selon lui, un bon programme de gestion de l'éthique devrait permettre aux organisations publiques de se concentrer sur leur mission.

Traitant de la place de choix de l'éthique dans la gouvernance publique, Boisvert (2011 : 642) conseille :

« En matière d'éthique, un bon cadre de gouvernance devrait ainsi mettre l'accent sur l'efficacité des dispositifs visant à encadrer les comportements des agents publics. L'objectif de ce cadre normatif est de promouvoir une culture gouvernementale intègre et d'encourager activement la participation des organisations publiques à la consolidation des compétences sur les questions d'éthique. Dans le même temps, un tel cadre doit favoriser des dispositifs de surveillance et de contrôle permettant d'intervenir rapidement pour mettre fin aux transgressions. La littérature spécialisée sur l'éthique en contexte organisationnel est de plus en plus importante. Qu'elle soit institutionnelle ou universitaire, elle tend à démontrer que, pour les dirigeants, il y a de nombreux avantages à s'attaquer au problème de l'intégrité et à faire de l'éthique une préoccupation de gestion et un élément consubstantiel de la bonne gouvernance ».

¹⁶ OCDE, Vers un cadre pour l'intégrité sociale : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, document de travail non classifié, Forum mondial sur la gouvernance, 2009

❖ **La nécessité d'une gouvernance éthique**

Pour une gouvernance de développement, l'institutionnalisation de l'éthique devient un impératif. Roux-Dufour (2004), s'inscrivant dans la même logique que les spécialistes en gestion des crises, insiste sur la nécessité de mettre en place des stratégies d'apprentissage issues des crises des organisations afin de reconsidérer les valeurs et les façons de faire.

❖ **La gestion éthique, un impératif**

Selon Greffe (1999), les dérives possibles en ce qui concerne l'éthique impose l'urgence d'une gestion éthique. Selon lui, ces dérives peuvent se décliner en conflits d'intérêt, non-respect du principe de neutralité, problème d'équité et d'égalité de traitement dans les évaluations de la performance individuelle, d'abus de pouvoir, de distorsion de l'information, questions de responsabilité par rapport aux comportements individuels et collectifs, du respect de l'intégrité morale, physique et psychique des agents et des bénéficiaires de service public en lien avec l'objectif de performance, etc.

Ainsi pour Weick (2009), le recours au concept d'éthique questionne la nature de l'articulation entre d'un côté les instruments utilisés dans le cadre de la gestion publique, et de l'autre l'essence de l'action publique et sa finalité.

C'est pourquoi, David, Hatchuel et Laufer (2000) récapitulent en montrant que la gestion de la performance nécessiterait donc que les managers publics agissent selon une conception et des principes axés sur les valeurs, tout en ayant développé leur compréhension des apports et limites de l'instrumentation managériale.

Pour Mazouz et Tardiff (2010), les normes suprêmes, principes directeurs et autres valeurs incarnées, se révèlent essentielles pour assurer la pérennité du contrat social à la base de toute société et pour garantir la légitimité de l'action publique pour ce qui est de sa mise en œuvre.

❖ **La nécessité de la mise en place d'un cadre d'éthique**

Selon Boisvert (2011), il faut mettre en place un dispositif pour promouvoir une culture organisationnelle basée sur l'éthique. Cet outil permettra aux gestionnaires publics de régler les

problèmes relevant de l'éthique en amont et d'éviter que les scandales n'éclatent. Cette démarche scientifique est soutenue par l'OCDE¹⁷ qui indique que l'éthique organisationnelle doit produire des résultats en matière de dilemmes et de gestion des risques. Elle est aussi approuvée par la "Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin" qui affirme dans son préambule : « ayant à l'esprit que l'institutionnalisation et la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance permettront d'améliorer la qualité des services offerts aux usagers clients de l'Administration publique ¹⁸».

En effet, la bonne gouvernance suppose la mise en place d'un cadre et d'un système éthique dans le secteur public pour assurer la confiance du public dans la gouvernance démocratique et permettre aux agents publics d'exercer leur responsabilité qui est de ne travailler que dans l'intérêt général.

C'est la raison pour laquelle Fouchet (1999), déclare qu'il faut mettre en place un système de contraintes légales et de sanctions avec une politique essentiellement centrée sur la promotion du comportement éthique et sur la prévention. Cela nécessite un cadre articulé de normes et d'actions. Néanmoins un code d'éthique ne suffit pas. C'est pourquoi cet auteur fait observer que l'éthique s'apprend.

La section suivante expose la méthodologie adoptée dans le cadre de l'étude.

Section 2 : Méthodologie de l'étude

La démarche méthodologique adoptée pour conduire nos recherches comporte deux dimensions : une dimension empirique et une dimension théorique.

Paragraphe 1 : Définition du type de recherche et approche empirique

Cette partie présente le type de recherche et la démarche empirique empruntée.

¹⁷ OCDE (2009), Vers un cadre pour l'intégrité sociale : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, document de travail non classifié, Forum mondial sur la gouvernance

¹⁸ Préambule de la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin (2011), p.3

A-Type de recherche

Compte tenu de la réalité sur le terrain où notre stage s'est déroulé et sur la base des problèmes existants, nous avons opté pour une recherche appliquée. Ce type de recherche vise à offrir une solution à des problèmes très spécifiques, un problème étant un état constaté entre une situation présente insatisfaisante et une situation future souhaitée. Pour y parvenir deux (02) types de recherches ont été retenus à savoir la recherche documentaire et la recherche quantitative.

1-Recherche documentaire

Notre recherche documentaire a consisté à passer en revue les différentes théories existantes en matière d'éthique. Pour cela, nous avons eu recours à des sources de données auxquelles nous pouvons accéder. Les publications de la Banque Mondiale, les revues scientifiques d'Administration publique, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ainsi que plusieurs textes législatifs et réglementaires portant sur l'éthique ont été d'un grand apport dans la compréhension de notre sujet. Nous avons inséré dans les références bibliographiques d'autres publications qui ont également soutenue nos recherches. Cette recherche documentaire nous a permis d'identifier les approches à utiliser, les éléments nécessaires à la rédaction du cadre théorique de notre travail.

2- Recherche quantitative

Nous avons privilégié une recherche quantitative simple par administration d'un questionnaire préalablement élaboré sur un échantillon défini. Lors de l'élaboration du questionnaire, nous avons privilégié les questions fondamentales afférentes aux problèmes en résolution. Avant d'administrer le questionnaire, nous l'avons testé auprès d'un petit nombre de personnes. Cela nous a permis de l'améliorer et de l'adapter réellement au contexte de l'étude.

Il convient de signaler que les enquêtes ont été réalisées durant la période allant du 14 octobre au 28 novembre 2015 sur les lieux de travail des agents, hormis quelques cas particuliers qui ont été réalisés sur rendez-vous en dehors du cadre de travail.

B-Approche empirique

La démarche empirique permet de présenter la méthode d'enquête utilisée, les outils de mobilisation, le dépouillement et la présentation des données. Ainsi, nous allons successivement :

- définir les objectifs de la collecte des données ;
- identifier le cadre de la recherche et la population mère ;
- repérer les données à mobiliser ;
- présenter la conception du questionnaire ;
- présenter les techniques de traitement des données.

1- Objectifs de la collecte des données

Après l'observation qui nous a permis de façon pratique d'avoir les informations liées aux pratiques de gestion des services du Ministère, nous avons choisi de procéder à une enquête. L'objectif général de cette enquête est de collecter les données nécessaires à la vérification des hypothèses dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance au sein du Ministère. Par cette démarche méthodologique, il s'agit de façon spécifique de voir si :

- la mise en place d'un mécanisme approprié de veille favorise l'appropriation des valeurs éthiques et améliore la gouvernance des services du MJSL ;
- l'élaboration et l'application des procédures contribuent à la gestion transparente des services du MJSL ;
- l'application effective des sanctions incite les agents au respect de leurs obligations professionnelles.

2- Cadre de l'enquête et population ciblée

Notre enquête s'est déroulée au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, notamment dans ses directions centrales, techniques et organismes sous tutelles. La population mère est composée de l'ensemble du personnel dudit Ministère, soit cent soixante-dix-huit (178) agents, toutes catégories confondues.

3- Echantillon

L'échantillon est une fraction représentative d'une population destinée à être étudiée par sondage.

En effet, l'échantillonnage représentatif de la population mère identifiée pour notre enquête est composé de cinquante (50) agents notamment des responsables hiérarchiques et /ou chefs de service impliqués dans la gouvernance du ministère (Voir tableau en Annexe 04).

Cet échantillon a été constitué au moyen de la technique non probabiliste d'échantillonnage par choix raisonné ou encore appelée choix intentionnel. En effet, le choix raisonné est fait en fonction de l'orientation que le chercheur veut donner à ses investigations en ciblant dans la population mère, certaines personnes qui pourront fournir aisément les informations ou données dont il a besoin dans le cadre de ses enquêtes. Cette technique prend beaucoup plus en compte l'exemplarité de l'échantillon que sa représentativité.

4- Technique de collecte des données

C'est la technique du sondage qui a été utilisée comme procédé de collecte des données devant permettre de vérifier les hypothèses. Ce sondage a été réalisé au moyen d'un questionnaire conçu autour des variables à mesurer que sont :

- le défaut de promotion des valeurs éthiques dans les services du ministère ;
- la propension à contourner les procédures ;
- le non-respect des obligations professionnelles.

5- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser servent à confirmer ou à infirmer les hypothèses émises. Concrètement, elles permettent de montrer que :

- le défaut de promotion des valeurs éthiques est dû à l'absence d'un mécanisme approprié de veille au sein du ministère ;
- la propension à contourner les procédures est due à la prééminence de l'intérêt personnel sur l'intérêt général ;

- le non respect des obligations professionnelles est dû à l'impunité des agents du Ministère.

6- Conception du questionnaire

Le questionnaire a été retenu comme instrument de mesure afin de mieux apprécier les variables et de contrôler les informations recueillies lors du stage. Dans le souci d'une meilleure compréhension, nous avons conçu notre questionnaire (voir annexe 5) essentiellement par rapport aux questions fondamentales dont les réponses permettront de vérifier les hypothèses. Ces questions fondamentales se présentent comme suit :

Problème spécifique 1 :

Le défaut de promotion des valeurs éthiques dans le ministère s'explique par :

- la sous-estimation de son importance ;
- la mauvaise volonté des autorités ;
- l'absence d'un dispositif de veille sur les valeurs éthiques.

Problème spécifique 2 :

La propension des agents à contourner les procédures est due :

- la recherche de l'intérêt personnel aux détriments de l'intérêt général ;
- la méconnaissance de leur importance ;
- le dysfonctionnement du système de contrôle interne au niveau des services.

Problème spécifique 3 :

Le non-respect des obligations professionnelles s'explique par :

- l'absence de la culture du travail bien fait ;
- l'impunité des cadres (absence de sanctions) ;
- autres (à préciser).

7- Techniques de dépouillement et de traitement des données

Les données recueillies, par le biais du questionnaire administré à l'échantillon retenu, ont été dépouillées et traitées de façon manuelle.

Quant au traitement des données, nous avons eu recours à Excel 2012 afin de les présenter dans un tableau. L'analyse des résultats obtenus, la détermination des pourcentages et leur comparaison aux seuils de décisions ont permis de tirer les conclusions qui s'imposent.

8- Outils d'analyse et de présentation des données

Les résultats d'enquête sont présentés sous forme de tableaux et de graphiques avec les différents pourcentages. La méthode d'analyse utilisée est l'analyse descriptive.

Les résultats obtenus ont été analysés selon qu'il s'agisse de questions fermées ou ouvertes. Pour les questions fermées, la méthode de tri à plat est adoptée. Quant aux questions ouvertes, elles sont appréciées en fonction des réponses fournies par les enquêtés.

Paragraphe 2 : Préparation des enquêtes, difficultés rencontrées et seuils de décision

Le processus de réalisation des enquêtes, les difficultés et limites liées à cette réalisation ainsi que les seuils de décision feront l'objet de ce paragraphe.

A- Préparation, réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées

1- Préparation et réalisation des enquêtes

Lors de l'élaboration du questionnaire, nous avons privilégié les questions fondamentales afférentes aux problèmes en résolution. Avant d'administrer le questionnaire, nous l'avons testé auprès de cinq (05) personnes. Cela nous a permis de l'améliorer et de l'adapter réellement au contexte de l'étude.

Il convient de signaler que les enquêtes ont été réalisées durant la période allant du 14 octobre au 28 novembre 2015 sur les lieux de travail des agents, hormis quelques cas particuliers qui ont été réalisés sur rendez-vous en dehors du cadre de travail. Néanmoins, il faut noter que nos enquêtes n'ont pas été effectuées sans difficultés.

2- Difficultés rencontrées

Notre difficulté majeure a été le manque de moyen et de temps nécessaires pour atteindre les directions départementales du ministère afin d'administrer les questionnaires et les recueillir directement.

Il convient également de souligner qu'au cours de la période de recherche, plusieurs agents des directions techniques du ministère sont allés en mission hors de Cotonou, ce qui a rendu difficile le retour des questionnaires, et a sans doute, déteint d'une manière ou d'une autre sur les informations fournies par ses agents.

B- Limites et seuils de décision

1- Limites des données

Elles sont relatives à la réticence et à la négligence avec lesquelles certains responsables se sont soumis à l'exercice. En effet, au cours l'administration des questionnaires, certains responsables ont montré de la réserve. D'autres ont répondu aux questionnaires de façon expéditive. Ces situations induisent une marge d'erreur. Toutefois, ces difficultés n'affectent en rien les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations.

2- Seuils de décision

L'approche théorique nous a permis de faire une analyse critique et de chercher des résolutions correspondantes aux trois (03) problèmes spécifiques retenus.

La cause retenue après nos investigations est celle conforme aux opinions émises par la majorité des répondants ou la cause qui réunit plus de 50 % des réponses.

**CHAPITRE 3 : CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE
(RESULTATS ET ANALYSES)**

Ce chapitre présente les résultats, l'analyse des résultats et l'établissement du diagnostic (section 1), les approches de solutions et conditions de mise en œuvre pour la résolution de la problématique de l'étude (section 2).

Section 1 : Présentation, analyse des résultats et établissement du diagnostic

Nous abordons dans cette section, la présentation et l'analyse des résultats dans un premier temps. Cette étape nous a permis dans un second temps de dégager le diagnostic lié à l'absence d'éthique dans la gestion des services du MJSL afin de proposer des solutions pour son amélioration.

Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats d'enquête

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes ont permis de vérifier les hypothèses émises. Elles ont été faites par rapport à chacun des problèmes en résolution.

A- Présentation et analyse des données liées au défaut d'éthique dans la gestion des services publics du MJSL

Les résultats des enquêtes relatives au défaut d'éthique dans les services du MJSL sont présentés dans le tableau 4.

Tableau 4 : Résultat de la question 3 relative au défaut de promotion de l'éthique dans les services

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences
Sous-estimation de son importance	09	18 %
Mauvaise volonté des autorités	11	22 %
Absence d'un dispositif de veille sur les valeurs éthiques	30	60 %
Total	50	100 %

Source : Résultat de nos enquêtes, octobre 2015

Les données du tableau 4 révèlent que trente (30) personnes soit 60% ont répondu que le défaut de promotion de l'éthique dans la gestion des services du MJSL est dû à l'absence d'un

dispositif de veille sur les valeurs éthiques. 22 % l'expliquent par la sous-estimation de son importance alors que 18 % trouvent sa cause dans la mauvaise volonté des autorités.

B- Présentation et analyse des données liées à la propension des cadres à contourner les procédures et au non-respect des obligations professionnelles

1- Présentation et analyse des données liées à la propension des cadres à contourner les procédures

L'élaboration et l'application des procédures contribuent à la gestion transparente des organisations. On en déduit que contourner les procédures est une mauvaise pratique à éviter en vue d'une bonne gouvernance. A la question de savoir ce qui explique la propension des cadres à contourner les procédures, les résultats du dépouillement se présentent dans le graphique ci-après.

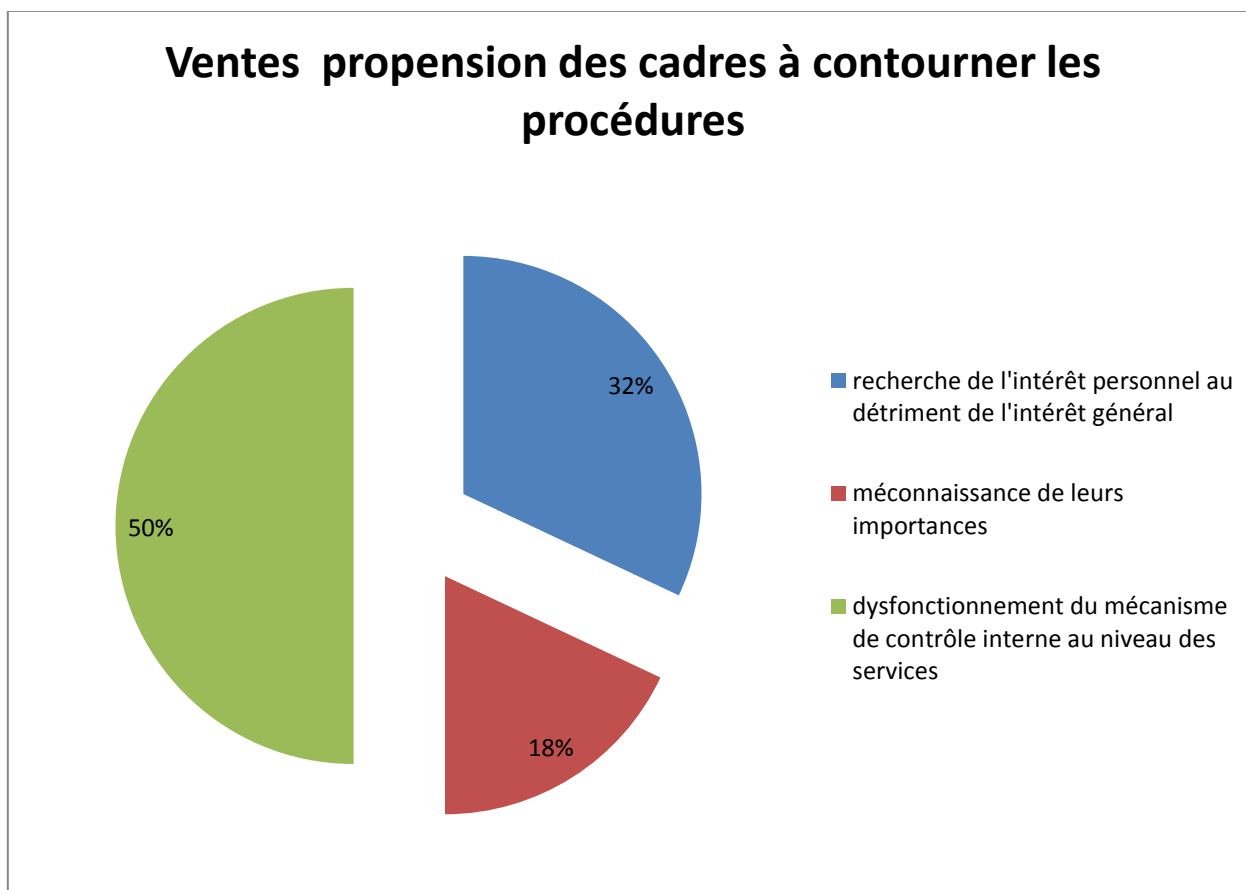


Figure 1 : opinions des enquêtés sur les causes de la propension des agents à contourner les procédures

Il ressort de cette représentation que 50 % des enquêtés pensent que la propension des agents à contourner les procédures est due au dysfonctionnement du mécanisme de contrôle interne au niveau des services alors que 32 % des enquêtés l'expliquent par la primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général et 18 % par la méconnaissance de leurs importances.

2- Présentation et analyse des données liées au non-respect des obligations professionnelles par certains agents

L'éthique recommande le respect des obligations professionnelles. Chaque acteur doit accomplir de façon responsable ses devoirs afin de permettre à l'organisation d'être performante.

A la question spécifique de savoir ce qui justifie le non-respect des obligations professionnelles, les réponses données par les enquêtés se présentent comme suit :

Tableau 5 : Résultat de la question 5 relative au non-respect des obligations professionnelles par certains agents

Modalités		Nombre d'observations	Fréquences
Absence de la culture du travail bien fait		11	22 %
Impunité des cadres		26	52 %
Autres	Laxisme dans la gestion des ressources humaines	9	18 %
	Pesanteurs socio-politiques	4	8 %
Total		50	100 %

Source : Résultat de nos enquêtes, octobre 2015

Il ressort de ce tableau que ce qui suit :

- 52 % des enquêtés estiment que le non-respect des obligations professionnelles par certains agents du ministère est dû à l'impunité des cadres ;
- 22 % des enquêtés l'expliquent par l'absence de la culture du travail bien fait ;
- 18% évoquent le laxisme dans la gestion des ressources humaines ;
- 8% pensent que les pesanteurs socio-politiques sont les causes du non respect des obligations professionnelles par certains agents.

A la suite de la présentation et de l'interprétation des données, il convient de les analyser par rapport aux hypothèses.

Paragraphe 2- Validations des hypothèses et établissement du diagnostic

Il s'agit de procéder à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décisions antérieurement fixés, puis d'établir les éléments du diagnostic.

A- Validations des hypothèses d'étude

Cette vérification consistera à apprécier le degré de validation de chaque hypothèse à partir de l'analyse des données d'enquête.

Nous nous sommes fixés comme seuil de décision que tout item qui aura un poids plus élevé ou un poids supérieur à 50 % sera retenu.

1) Degré de vérification de l'hypothèse 1

Par rapport à l'hypothèse liée à l'absence de promotion de l'éthique dans la gestion des services du MJSL, l'analyse des données a montré que c'est l'absence d'un dispositif de veille sur les valeurs éthiques qui a atteint un taux de 60 %. Nous pouvons alors affirmer que l'hypothèse 1 de notre étude est largement confirmée.

2) Degré de vérification de l'hypothèse 2

En ce qui concerne l'hypothèse liée à la propension des agents à contourner les procédures, l'analyse des données a montré que c'est le dysfonctionnement du mécanisme de contrôle interne au niveau des services qui a obtenu un taux plus élevé, soit de 50 %. Notre hypothèse de base n'a obtenu qu'un taux de 22 %. Nous concluons que l'hypothèse 2 de notre étude n'est pas confirmée.

3) Degré de vérification de l'hypothèse 3

Par rapport à l'hypothèse relative au non-respect des obligations professionnelles par certains agents, l'analyse des données a montré que l'impunité des cadres a obtenu un taux de 52 %, supérieur au seuil fixé. On en déduit donc que l'hypothèse 3 de notre étude est confirmée.

Au total, nous apercevons que les travailleurs du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ont presque les mêmes opinions que nous sur la cause des différents problèmes identifiés dans leur structure ; ce qui corrobore la situation de la gestion non éthique et non performante du ministère.

B- Etablissement des éléments du diagnostic

Le diagnostic sera établi en fonction de chaque problème spécifique.

▪ **Élément de diagnostic lié au problème spécifique 1**

La vérification de l'hypothèse 1 nous permet de retenir que le défaut d'éthique dans la gestion des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est dû à l'absence d'un dispositif de veille sur les valeurs éthiques.

▪ **Élément de diagnostic lié au problème spécifique 2**

La vérification de l'hypothèse 2 nous a permis de retenir que la propension des agents est due au dysfonctionnement du mécanisme de contrôle interne au niveau des services.

▪ **Élément de diagnostic lié au problème spécifique 3**

L'hypothèse 3 ayant été vérifiée, nous retenons que l'impunité des cadres du ministère est à la base du non-respect de leurs obligations professionnelles.

Une fois les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques connues et le diagnostic établi, il nous faut à présent passer aux approches de solutions et aux conditions de mise en œuvre.

Section 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Dans le but de contribuer à la bonne gouvernance des services du ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, nous voudrions proposer quelques solutions suivies de leurs conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 1- Les Approches de solutions

Nous n'avons pas la prétention de trouver des solutions miracles aux différentes insuffisances relevées. Nous voudrions ébaucher, en fonction de chaque problème spécifique, des propositions qui pourraient améliorer la situation de contre-performance des services du Ministère et de promouvoir des valeurs de bonne gouvernance.

A- Approches liée à l'absence de promotion de l'éthique dans la gestion des services

L'éthique ici s'entend de la bonne conduite pour assurer le respect des principes et valeurs fondamentaux prévus dans le décret n°2008-813 du 31 décembre 2008 portant code des valeurs et d'éthique de la Fonction publique et dans la Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin. Ces principes devront guider désormais les actes de tout gestionnaire public quel qu'il soit. Il s'agit entre autres de la transparence, de l'ouverture, de la cohérence, de la responsabilité, de reddition de compte et de la participation.

Le respect de ses principes est nécessaire à la confiance des administrés aux gestionnaires des services publics du ministère et servira de la clé de voûte d'une bonne gouvernance.

Au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, il a été observé que ses principes ne sont pas respectés en raison de l'inexistence d'un mécanisme idoine de veille.

Il y a donc lieu d'appeler l'attention des autorités de ce ministère sur la nécessité de mettre en place un tel mécanisme qui participe de la bonne gouvernance des services.

Pour ce faire, nous suggérons qu'il soit institué un cercle de qualité (groupe de réflexion) pour approfondir la question, définir les conditions et contraintes y relatives et proposer un dispositif approprié pour la promotion continue de ces valeurs et principes au sein du ministère. Des séances d'information, d'éducation et de communication devront être organisées pour sensibiliser les agents sur le contenu des principes et leur impact sur la gouvernance des services.

B- Approches de solutions à la propension des agents à contourner les procédures et au non respect des obligations professionnelles

1- Pour ce qui concerne la propension à contourner les procédures

La performance des différents secteurs névralgiques de la jeunesse, des sports et des loisirs requiert une gestion rigoureuse et efficiente. On ne peut y parvenir sans les normes et procédures bien élaborées et qui serviront de soubassement à la gestion de l'action publique.

Or, il s'est révélé que la situation qui prévaut en la matière au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs n'est pas reluisante. En effet, plusieurs directions centrales, techniques et offices sous tutelle sont sans manuel de procédures de gestion administrative, financière et comptables. Là où le manuel de procédures existe, il n'est pas mis à jour et on y note une propension des agents à sacrifier le respect des procédures sur l'autel de leurs intérêts personnels avec pour corollaires, des conflits d'intérêts, l'abus d'autorité et des faits de corruption.

Pour pallier toutes ces insuffisances et rendre plus performante la gestion des services du MJSL, une section de formation axée sur les enjeux et les techniques d'élaboration des manuels de procédures à l'endroit de tous les responsables des structures élargie aux chefs de service s'impose.

Cette formation qui s'inscrira dans le cadre du renforcement des capacités permettra aux cadres du ministère de comprendre l'importance des procédures et de s'approprier les techniques d'élaboration des manuels de procédures.

L'élaboration et la mise en œuvre des manuels de procédures permettront en définitive, non seulement de rendre plus performant le travail administratif par la simplification des procédures mais également de contribuer à la transparence de la gestion et à l'efficacité du contrôle interne.

En raison de l'insuffisance de compétence avérée en la matière au sein du ministère, il pourrait être envisagé dans le budget du Ministère, le recrutement d'un cabinet spécialisé en techniques d'élaboration des procédures et de rédaction des manuels de procédures.

Pour remédier au problème de la propension des agents à contourner les procédures, le mécanisme de contrôle interne devra être renforcé tant au niveau central (du ministère) que dans les offices sous tutelle. Pour y parvenir l'Inspection Générale du Ministère et les cellules d'audit interne devront être mises à contribution à l'effet de maintenir la veille permanente sur le respect des procédures.

L'action combinée de la formation et la veille de l'Inspection Générale du Ministère et des cellules d'audit permettront de cultiver chez les gestionnaires publics du ministère le sens du respect des procédures, gage d'une gestion éthique et performante.

2. Approches de solutions relatives au non-respect des obligations professionnelles

Il a été observé que plusieurs agents du ministère ayant des comportements déviants n'ont pas été sanctionnés. Parmi ces agents indécents, certains sont même promus à des postes de responsabilité plus élevés. De même, les quelques rares agents qui s'illustrent par leur exemplarité ne sont pas toujours récompensés. Cette situation frustratoire et contre performante est contraire à l'éthique et mérite d'être corrigée.

En effet, pour mettre résolument le personnel du ministère au travail, il faut impérativement appliquer les sanctions prévues par les textes. Ainsi, les agents qui ne s'acquittent pas de leurs obligations professionnelles au regard des normes du service public devront être sanctionnés et les plus méritants récompensés.

Les récompenses s'entendent des mesures psychologiques dynamiques prévues au profit des travailleurs du secteur public par la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanent de l'Etat.

Elles visent, suivant le cas, à encourager les actes méritoires (récompenses positives) ou à décourager les mauvaises pratiques (récompenses négatives).

Pour ce faire, l'Inspection Générale du Ministère et la Direction des Ressources Humaines ont un rôle déterminant à jouer. Pour le bon fonctionnement de ce dispositif, la volonté politique du ministre de tutelle serait d'un grand atout.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des suggestions

La mise en œuvre effective des différentes solutions que nous préconisons aux problèmes en résolution appellera la prise de mesures nouvelles et un changement de comportement aussi bien de la part des Autorités que des agents du Ministère. Aussi voudrions-nous formuler des recommandations à l'endroit de ces deux parties.

A- Recommandations à l'endroit des Autorités du Ministère

Nous recommandons ce qui suit :

- instaurer les pratiques de management public moderne alliant compétence et éthique, dans la gestion des services du ministère ;
- organiser des séances de travail périodiques avec le personnel pour leur faire partager les valeurs éthiques de bonne gouvernance et recueillir leurs attentes ;
- mettre en place des comités ad'hoc pour approfondir la réflexion sur les problèmes spécifiés ;
- insuffler un dynamisme nouveau aux différentes structures du ministère par la formalisation des procédures ;
- élaborer un cadre de gestion basée sur le respect de l'éthique ;
- procéder à la clarification des missions et objectifs des différentes structures, définir les emplois et les responsabilités en y intégrant la dimension éthique ;
- vulgariser le décret n°2008-813 du 31 décembre 2008 portant code des valeurs et d'éthique de la Fonction publique, le décret n°2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et les délégations de service public et la Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin et sensibiliser le personnel du ministère sur leur contenu ;
- doter l'Inspection Générale du Ministère d'un auditeur spécialiste en techniques d'élaboration et rédaction des manuels de procédures et ayant des compétences sur l'éthique afin de faire la veille et de contrôler le respect des procédures ;
- vulgariser les dispositions relatives aux récompenses statutaires et régime disciplinaire applicable aux agents de l'Etat ;
- faire un plaidoyer en direction du Gouvernement pour l'augmentation du budget du ministère pour appuyer les actions de réformes basées sur l'éthique.

B- Recommandations à l'endroit du personnel du ministère

Le personnel du ministère devra accompagner les autorités du ministère dans la mise en œuvre des mesures recommandées. De manière spécifique, il devra :

- s'ouvrir au changement à opérer pour améliorer la gestion des services du ministère ;
- favoriser l'application des sanctions positives et négatives aux agents méritants ;
- constituer des cercles de qualité pour réfléchir sur la gouvernance du ministère et proposer de solutions ;
- respecter les procédures de gestion et s'acquitter de leurs devoirs professionnels avec responsabilité, ouverture, transparence, rationalité et probité ;
- accepter d'être des managers axés sur les résultats et l'éthique plutôt que des administrateurs de l'action publique.

Tableau 6 : Tableau de synthèse de l'étude sur l'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	HYPOTHESES	DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
NIVEAU GENERAL	<p><u>Problème général :</u> Le défaut d'éthique affecte la gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs</p>	<p><u>Objectif général :</u> Contribuer à l'instauration d'une gestion éthique en vue de la bonne gouvernance des services du MJSL</p>	<p><u>Hypothèse générale</u> -----</p>	<p><u>Elément de diagnostic général</u> ----</p>	<p><u>Approche de solution générale</u> Institution d'un cadre de gestion éthique axé sur les résultats</p>
	<p><u>Problème Spécifique 1 :</u> 1 Le défaut de promotion des valeurs éthiques</p>	<p><u>Objectif Spécifique 1 :</u> Contribuer à la promotion effective des valeurs éthiques en vue de l'amélioration des pratiques de bonne gouvernance au sein du personnel du ministère.</p>	<p><u>Hypothèse Spécifique 1 :</u> Le défaut de promotion des valeurs éthiques est dû à l'absence d'un mécanisme approprié de veille des normes au sein du ministère</p>	<p><u>Elément de diagnostic spécifique 1 :</u> Le défaut de promotion des valeurs éthiques est dû à l'absence d'un mécanisme approprié de veille sur les valeurs au sein du ministère</p>	<p>Institution d'un mécanisme approprié de promotion des valeurs éthiques en vue de l'appropriation par les agents des principes de bonne gouvernance</p>
NIVEAUX SPECIFIQUES	<p><u>Problème Spécifique 2 :</u> 2 La propension des agents à contourner les procédures</p>	<p><u>Objectif Spécifique 2 :</u> Contribuer à l'élaboration et au respect des procédures aux fins de l'accroissement de la performance des services du Ministère.</p>	<p><u>Hypothèse Spécifique 2 :</u> La primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général explique la propension des agents à contourner les procédures</p>	<p><u>Elément de diagnostic spécifique 2 :</u> La propension à contourner les procédures est due au dysfonctionnement du mécanisme de contrôle interne au niveau des services</p>	<p>Nécessité d'un plan de renforcement des capacités des gestionnaires sur l'élaboration des procédures et la rédaction des manuels de procédures</p>
	<p><u>Problème Spécifique 3 :</u> 3 Le non-respect des obligations professionnelles par les cadres</p>	<p><u>Objectif Spécifique 3 :</u> Aider à l'application objective des sanctions prévues par les textes en vigueur en vue de la récompense des agents méritants et de la sanction des indéclicats</p>	<p><u>Hypothèse Spécifique 3 :</u> Le non-respect des obligations professionnelles est dû à l'impunité des cadres du Ministère</p>	<p><u>Elément de diagnostic spécifique 3 :</u> Le non-respect des obligations professionnelles est dû à l'impunité des cadres du Ministère</p>	<p>Mise en place d'un dispositif de veille sur l'application pérenne des récompenses et sanctions statutaires afin de susciter une émulation propice à la bonne gouvernance</p>

Source : Résultat de nos enquêtes, octobre 2015



CONCLUSION

Pourquoi l'Administration du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL) est peu performante et ses résultats mitigés malgré les ressources financières et matérielles énormes englouties dans la réalisation de ses programmes ?

De l'observation de son fonctionnement, il ressort certains dysfonctionnements caractérisés notamment par la non application des dispositions de la loi n°86-13 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat, le non-respect des obligations professionnelles par certains agents, le défaut de promotion du code de bonne conduite, la perte des valeurs fondamentales de service public, la non application des manuels de procédures, le clientélisme et le népotisme.

Le diagnostic élaboré à partir de l'état des lieux a permis de dégager trois problématiques majeures, au nombre desquelles figure la gestion éthique qui a retenu notre attention et constitué le centre d'intérêt de nos travaux de recherche.

De cette problématique, découle le problème général du défaut d'éthique dans la gestion des services du MJSL dont les variables sont : la non-promotion des valeurs éthiques, l'inexistence ou le non-respect des procédures et l'impunité des agents indéliçats.

L'objectif de la présente étude est de contribuer à la bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Pour ce faire, nous avons, après la revue de littérature qui a permis de faire ressortir l'important rôle que joue l'éthique dans la gouvernance d'une organisation, choisi un échantillon de cinquante (50) personnes parmi les agents du MJSL au moyen de la technique non probabiliste d'échantillonnage par choix raisonné (ou encore appelée choix intentionnel) afin de tester nos hypothèses.

Au terme des investigations, les résultats obtenus confirment partiellement nos hypothèses. En effet,

- 60 % des enquêtés estiment que le défaut d'éthique dans la gestion des services est dû à l'inexistence d'un mécanisme de veille au sein du ministère ;
- 50 % des enquêtés expliquent l'absence et/ou la non application des procédures par les dysfonctionnements du dispositif de contrôle interne au sein des structures du ministère contrairement à notre hypothèse qui a retenu la

primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général comme cause de la propension des agents à contourner les procédures ;

- 52 % des enquêtés estiment que le non-respect des obligations professionnelles par certains agents par l'impunité des agents.

L'éthique garantit la légitimité de l'action publique pour ce qui est de sa mise en œuvre, de même que la crédibilité des gestionnaires publics par rapport à la fonction qu'ils exercent au nom et au service de la collectivité. Elle vise à assurer une bonne pratique de gestion et contribue à l'accroissement de la performance individuelle, à la plus-value de l'organisation et ipso facto à la bonne gouvernance.

Le défaut d'éthique dans la gestion des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est un handicap sérieux à l'atteinte des objectifs assignés à ce département.

Aussi, avons-nous proposé des approches de solutions qui se résument essentiellement à :

- l'institution d'un mécanisme approprié de promotion des valeurs éthiques en vue de l'appropriation par les agents des principes de bonne gouvernance ;
- la mise en place d'un dispositif de veille sur l'application pérenne des récompenses et sanctions statutaires afin de susciter une émulation propice à la bonne gouvernance ;
- l'institution d'un mécanisme approprié de promotion des valeurs éthiques en vue de l'appropriation par les agents des principes de bonne gouvernance.

Pour offrir des chances de mise en œuvre des solutions proposées, nous avons recommandé certaines actions qui impliqueront un changement de paradigme aussi bien de la part des Autorités que du personnel dudit ministère.

Conscient que le présent travail ne saurait résoudre tous les problèmes relevés dans le contexte, nous voudrions espérer que des recherches futures seront consacrées aux problématiques liées notamment à l'amélioration du fonctionnement des services et l'évaluation de la performance des structures du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.



BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

- 1- Ariste, T. (2002). *Ethique à Nicomaque*. Paris : Flammarion.
- 2- Bartoli, A. (2009). *Le management dans les organisations publiques* (3^{ème} éd.) Paris : Dunod.
- 3- Boisvert, Y. (2003). *Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*. Montréal, Québec : Liber, pp 59-92.
- 4- Boisvert, Y. (2005). *L'intervention en éthique organisationnelle*. Montréal, Québec : Liber.
- 5- Boisvert, Y. (2011). *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : Quelle place pour l'éthique ?* Québec : Puk.
- 6- Cannac, Y. et Trosa, C. (2007). *La réforme dont l'Etat a besoin pour un management public par la confiance et la responsabilité* (Collection : Management public). Paris : Dunod.
- 7- Foucher, R. (1999). *Performance, service public et nouvelles approches managériale*. *Revue politiques et management public*, vol 17 (2), pp 35-47.
- 8- Keramidas, O. (2008) : Le gestionnaire public, l'éthique, le Service public et la justice sociale : vers une performance managériale dans la sphère publique in *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles, nouvelles fonctions*. Québec : Presses de l'Université du Québec, pp 47-72.
- 9- De Montricher, N. (1998). Les valeurs du secteur public face aux réformes administratives, in Peters (B. Guy), Savoie (Donald J). (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ? Canada* : Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, pp 81-102.
- 10- Roux-Dufour, C. (2004). *La gestion de crise*. Bruxelles : De Boeck University.
- 11- Trosa, S. et Bartoli, A. (2011). *Le Management par le sens au service du bien public*. Paris : SCREN-CNDP.
- 12- Weber, M. (1967). *L'éthique protestante et esprit du capitalisme*. Paris : Plon.

II-OUVRAGES SPECIALISES

- 1- Bezes, P. et Lascousmes, P. (2005). *Percevoir et juger la "corruption politique"*. *Revue française de science politique*, vol 55 (5-6), pp 757-786.
- 2- DPP-MJSL, (2014). *Rapports de performance, exercices 2011,2012 et 2013 du MJSL*. Cotonou.

- 3- IGM-MJSL, (2014). *Rapport du suivi des recommandations ressorties des missions antérieures 2011-2013*. Cotonou.
- 4- MFE-Gestion des Finances Publiques, (2008). *Rapport d'évaluation du public Expenditure and Financial Accountability*. 111p.
- 5- MFPTRA, (1996). *Les Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative*. Document-cadre, Cotonou.
- 6- MFPTRA, (2000). *Rapport de l'Atelier sur le diagnostic de l'Environnement Institutionnel au Bénin*. Cotonou.
- 7- OCDE, (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instrument, processus, structures et conditions de mise en œuvre*. Document de travail non classifié, forum mondial sur la gouvernance.

III-TEXTES LEGISLATIFS

- 1- Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat.
- 2- Loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

IV-TEXTES REGLEMENTAIRES

- 1- Décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des Organes de Contrôle et d'Inspection de l'Administration Publique en République du Bénin.
- 2- Arrêté n°2008-048/MJSL/DC/SGM/IGM/SA du 11 septembre 2008 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de l'Inspection Générale du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.
- 3- Décret n°2008-813 du 31 décembre 2008 portant code des valeurs et d'éthique de la Fonction publique.
- 4- Décret n°2012-629 du 20 mars 2012 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

V-AUTRES DOCUMENTS

- 1- MRAI (2006) Document cadre de la réforme administrative au Bénin, Cotonou
- 2- Charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin, novembre 2011

VI- WEBOGRAPHIE

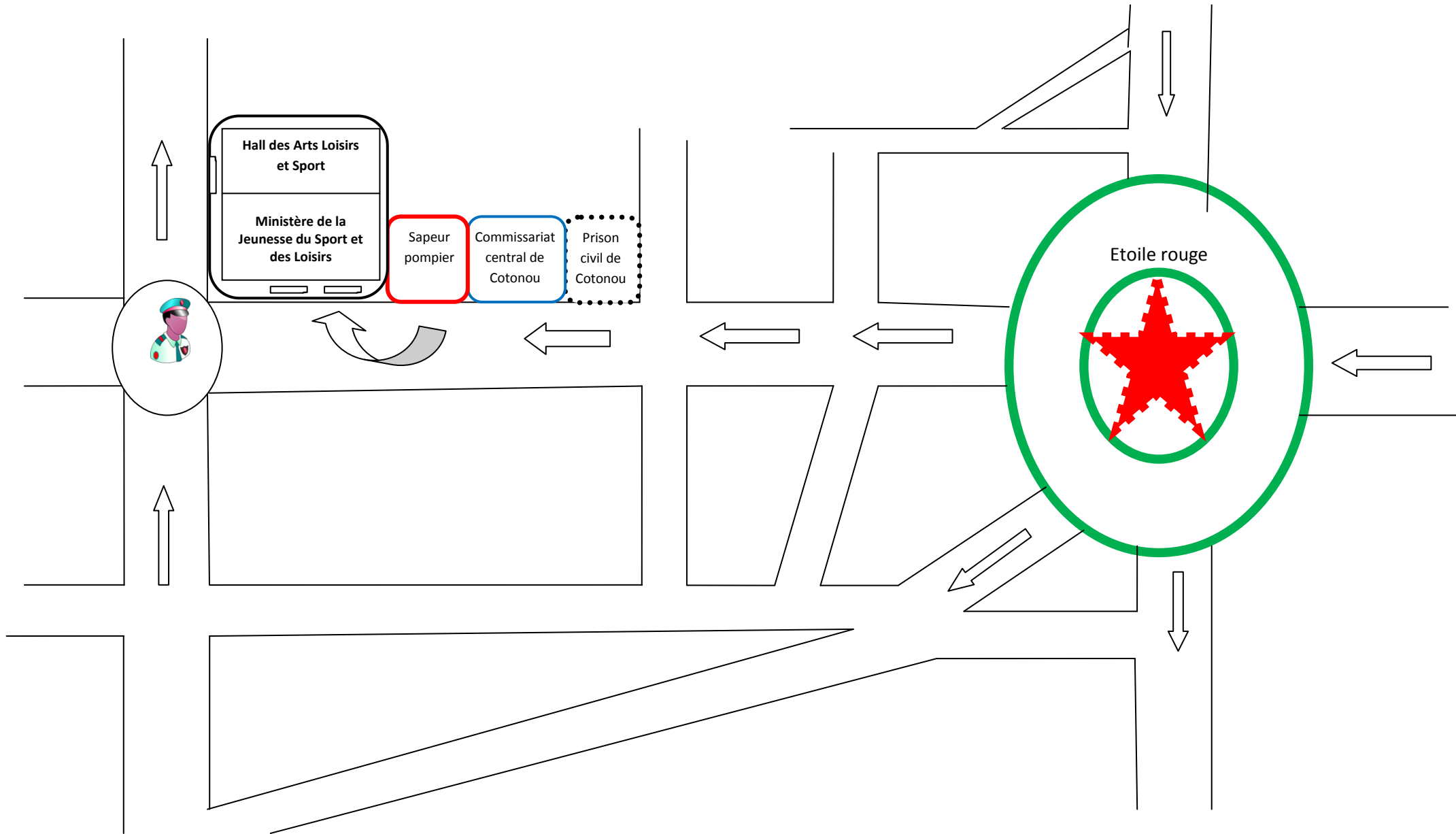
- 1- <http://www.cairn.info/revue-française-d-administration-publique-2011-page-641.htm>.

VII- MEMOIRES

Hougni, M. (2008). *Motivation comme facteur de performance du personnel du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs*. Mémoire MSP, ENAM-UAC, 77p.

Gandemey, A. (2011). *Contribution à l'amélioration des prestations dans la zone sanitaire Ouémé-plateau*. Mémoire MSP, ENAM-UAC, 70p.

ANNEXE 1
Plan indicatif du MJSL



ANNEXE 2

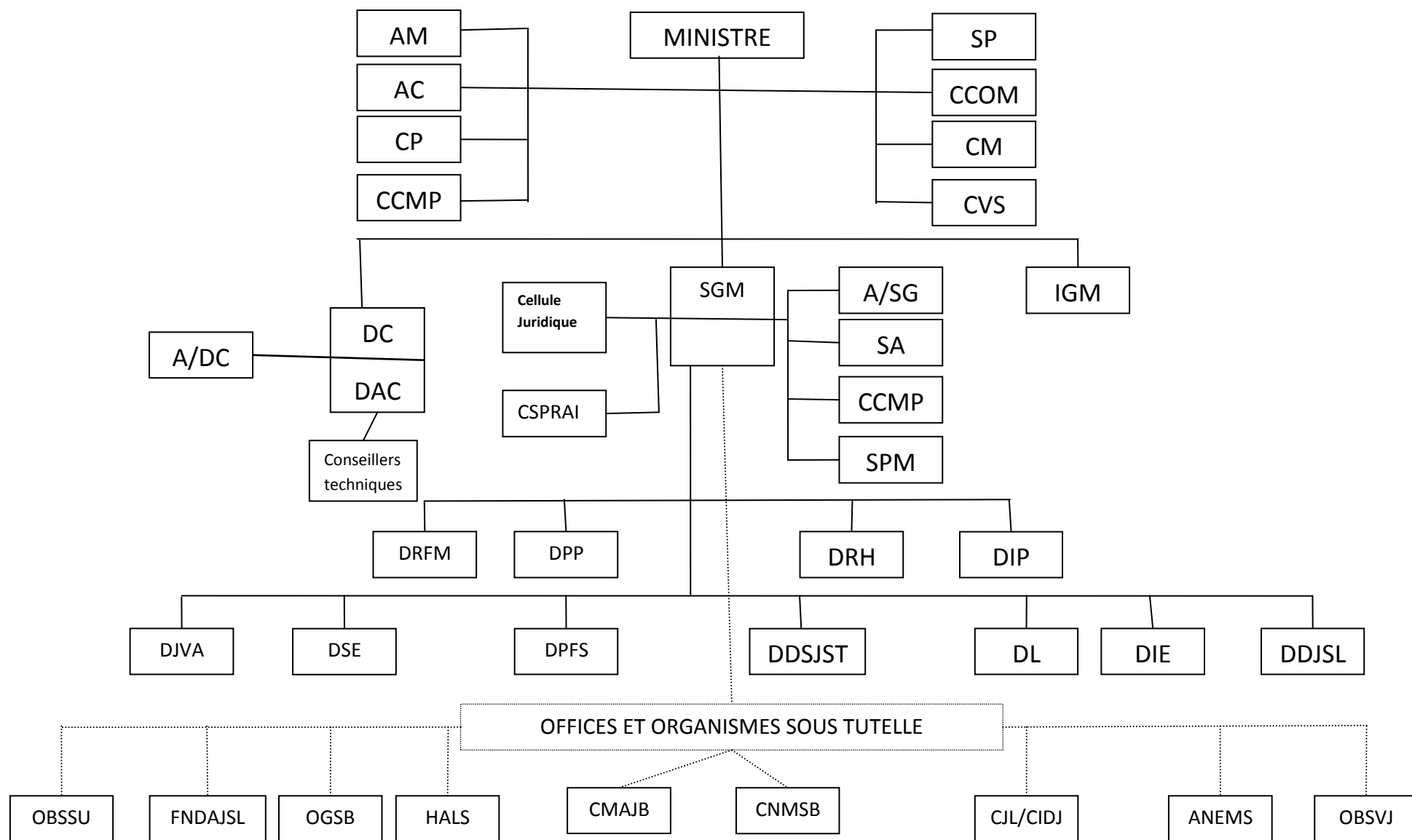
Liste de personnalités ayant dirigé le
Ministère de 1957 à ce jour

Liste des personnalités ayant dirigé le Ministère de 1957 à ce jour

N° D'ORDRE	NOMS ET PRENOMS	TEMPS DE SERVICE
01	OKE Assogba	1957 – 1958
02	AHOUANMENOUE Michel	01/01/1960 – 27/10/1963
03	KOUTON Issiakou	1964 – 1965
04	MEDE MOUSSA Yaya	01/12/1965 – 23/12/1965
05	BOCCO Eugène	24/12/1965 – 29/12/1965
06	ADOTEVI Spéro Stanislass	1965 – 1967
07	DOSSA René	30/03/1967 - 17/12/1967
08	IBRAHIM Lehman	18/12/1967 – 14/05/1968
09	HODONOU Sylvestre	15/05/1968 – 30/07/1968
10	MAMA CHABI Foudounga	30/07/1968 – 06/05/1970
11	DOSSOU-YOVO Edmond	1970 – 1972
12	BADJOUGOME Hilaire	26/10/1972 – 30/08/1973
13	GUEZODJE Vincent	1973 – 1974
14	BIAOU Adolphe	21/10/1974 – 15/04/1975
15	KOUYAMI François	16/04/1975 – 11/12/1980
16	DANKORE Soulé	12/02/1980 – 08/04/1982
17	GNIDEHOU Justin	09/04/1982 – 29/12/1982
18	GBAGUIDI David Douwa	30/12/1982 – 02/08/1984
19	MOUSSA ALI Traoré	17/06/1985 – 04/08/1989
20	BATOKO Ousmane	1985 – 1988
21	ALI Houdou	1988 – 1989
22	CHABI YAROU Lafia	05/08/1989 – 13/03/1990
23	DRAMANE Karim	14/03/1990 – 28/07/1991
24	NATA Théophile	1991 – 1993
25	TIGRI Alassane	1993 – 1996
26	ALAHASSA Damien	1996 – 1998
27	LAGNIDE Christian Enock	1998 – 1999
28	HOUDE A. Valentin	21/06/1999 – 04/02/2005
29	EDAYE Jean-Baptiste	04/02/2005 – 06/04/2006
30	MONTCHO Théophile	06/04/2006 – 17/06/2007
31	SOGLO Galiou	18/06/2007 – 27/10/2008
32	KOSSI Etienne	28/10/2008 – 22/06/2010
33	KEREKOU Modeste	22/06/2010 – 30/05/2011
34	APLOGAN D. Didier	30/05/2011 – 13/08/2013
35	AZARIA Naomie	13/08/2013 – 08/10/2013
36	AFFO IDRISOU Safiou	09/10/2013 à ce jour

Source :

ANNEXE 3 : Organigramme du
MJSL



Légende de l'organigramme

ANEMS	Agence Nationale de l'Événementiel de la Mobilisation et du Sponsoring
A/DC	Assistant du Directeur du Cabinet
AM	: Assistant du Ministre
ASGM	: Assistant du Secrétaire Général du Ministère
CCM	: Cellule de Communication du Ministère
CSRAI	: Cellule Sectorielle de la Réforme Administrative et Institutionnelle
CVS	: Cellule de Veille Stratégique
CP	: Chargé de Protocole
CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
DAC	: Directeur Adjoint de Cabinet
DC	: Directeur de Cabinet
DDSJST	: Direction du Développement du Sport des Jeunes et du Sport pour Tous
DPFS	: Direction de la Promotion de la Formation Sportive
DIE	: Direction des Infrastructures et des Equipements
DJVA	: Direction de la Jeunesse et de la Vie Associative
DL	: Direction des Loisirs
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DES	: Direction du Sport d'Elite
FNDAJSL	: Fonds National du Développement des Activités de Jeunesse, des Sport et Loisirs
HALS	: Hall des Arts, Loisirs et Sports
IGM	: Inspection Générale du Ministère
OGSB	: Office de Gestion des Stades du Bénin

*L'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la
Jeunesse, des Sports et des Loisirs*

OBSSU	Office Béninois du Sport Scolaire et Universitaire
OBSVJ	Office Béninois des Services de Volontariat des Jeunes
SAM	: Secrétariat Administratif du Ministère
SGAM	: Secrétaire Général Adjoint du Ministère
SGM	: Secrétaire Général du Ministère
SP	: Secrétariat Particulier

ANNEXE 4
Composante de l'échantillon

ECHANTILLON

Population enquêtée	Effectifs
Cabinet du Ministre	05
SGM	05
IGM	02
DRFM	04
DL	02
DSE	03
DDSJST	02
DRH	04
SYNDICAT	02
DPFS	02
DPP	03
DJVA	02
DIE	02
OBSSU	03
OGSB	03
HALS	03
FNDAJSL	03
Total	50

Source : Conçu par nous même, octobre 2015

ANNEXE 5
Questionnaire d'enquête

QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

Je suis ALLADASSI Bienvenu, en formation au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Management des Services Publics (MSP).

Dans le cadre de cette formation, j'entreprends des recherches pour la rédaction d'un mémoire dont le thème est intitulé : « **L'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs** ».

Vous avez été identifiée comme une personne ressource susceptible de contribuer objectivement à la réalisation de cet exercice pédagogique à caractère professionnel.

Aussi, voudrais-je vous prier de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous qui portent essentiellement sur le défaut d'éthique dans l'accomplissement efficient des missions assignées à votre département.

I-IDENTIFICATION SOMMAIRE

I.1- Nom et Prénoms : (Facultatif) :

I.2- Catégorie professionnelle : A B C D

I.3- Ancienneté au poste actuel :

I.4- Ancienneté dans la direction :

I.5- Ancienneté dans le Ministère :

II-ETHIQUE DANS LA GESTION DES SERVICES

II.1- Vos services sont-ils gérés de façon éthique ? (Transparente, ouverte, cohérente et participative)

OUI *NON*

II.2- Cette situation affecte telle votre performance ?

OUI *NON*

III- LE DEFAUT D'ETHIQUE

Selon vous, le défaut d'éthique dans la gestion des services s'explique par :

- *la sous estimation de son importance.....*
- *la mauvaise volonté des autorités.....*
- *l'absence d'un dispositif de veille sur les valeurs éthiques.....*

**IV- Qu'est-ce qui selon vous explique la propension des agents à contourner les
procédures ?**

- la recherche de l'intérêt personnel au détriment de l'intérêt général.....
- la méconnaissance de leurs importances.....
- le dysfonctionnement de mécanisme de contrôle interne au niveau des
services.....

**V-Selon vous, le non- respect des obligations professionnelles par certains agents
s'explique par :**

- l'absence de la culture du travail bien fait.....
- l'impunité des cadres (absence de sanctions).....
- autres (à préciser).....

Merci pour votre collaboration.



TABLE DES MATIERES

Identification du jury-----	Ii
Déclaration d'engagement-----	Iii
Dédicace-----	Iv
Remerciements-----	V
Liste des sigles-----	Vi
Liste des tableaux-----	Viii
Liste des graphiques-----	Viii
Résumé-----	X
Sommaire-----	Xii
Introduction -----	1
Chapitre : Cadre institutionnel de l'étude -----	5
<u>Section 1</u> : Description de la structure d'accueil-----	6
Paragraphe 1 : Historique, missions et attributions du MJSL-----	6
A-Historique-----	6
B-Principales missions et attributions du MJSL -----	7
Paragraphe 2 : Structure organisationnelle du MJS-----	9
A-Services et personnes directement rattachés au Ministre -----	10
B-Directions et structures sous tutelles-----	11
<u>Section 2</u> : Etat des lieux et inventaire-----	13
Paragraphe 1 : Observations du stage-----	13
A-Constats d'ordre général-----	13
B-Constats spécifiques à la gouvernance du MJSL -----	15
Paragraphe 2 : Inventaire des résultats de l'état des lieux-----	19
A-Inventaire des atouts -----	20
B-Inventaire des problèmes -----	20
Chapitre 2 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude -----	22
<u>Section 1</u> : Cadre théorique de l'étude -----	23
Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique, objectifs et hypothèses de l'étude --	23
A-Ciblage de la problématique-----	23
1-Choix et spécification de la problématique-----	23
a-Identification des problématiques possibles -----	23
b-Choix et spécification de la thématique -----	25

2-Justification et intérêt du sujet-----	26
a-Justification-----	26
b-Intérêt du sujet-----	27
-	
B-Objectifs et hypothèses de l'étude -----	27
1-Objectifs -----	27
2-Hypothèses-----	28
Paragraphe 2 : Approches théoriques et revue de littérature-----	31
A-Approches théoriques retenues -----	31
1-Exposé des approches retenues-----	31
-	
2-Synthèse des approches retenues-----	34
B-Revue de littérature -----	35
1-Clarification des concepts-----	35
a-Ethique-----	35
b-Gouvernance-----	36
2-Contributions antérieures sur le sujet-----	36
a-Au plan national-----	36
b- Au plan international-----	38
<u>Section 2</u> : Méthodologie de l'étude-----	41
Paragraphe 1 : Définition du type de recherche et approches empiriques-----	41
A-Définition du type de recherche -----	41
1-Recherche documentaire-----	41
2-Recherche quantitative-----	42
-	
B-Approche empirique-----	42
-	
1-Objectif de la collecte des données -----	43
2-Cadre de l'enquête et population ciblée-----	43
3-Echantillonnage -----	43
4-Technique de collecte des données -----	44
5-Spécification des données à mobiliser -----	44

6-conception du questionnaire -----	44
7-Technique de dépouillement-----	45
8-outils d'analyse et présentation des données-----	46
Paragraphe 2 : Préparation des enquêtes, difficultés rencontrées, limite et seuil de décision -----	46
A-Préparation, réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées -----	46
1-Préparation et réalisation des enquêtes-----	46
2-Difficultés rencontrées -----	46
B-Limite des données et seuil de décision-----	47
1-limite des données -----	47
2-Seuil de décision -----	47
Chapitre 3 : Cadre empirique de l'étude (Résultats et analyses)-----	48
Section 1 : Présentation, analyse des résultats et établissement du diagnostic-----	49
Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats-----	49
A-Présentation et analyse des données liées au défaut d'éthique dans la gestion des services du MJSL-----	49
B-Présentation et analyse des données liées à la propension des cadres à contourner les procédures et au non-respect des obligations professionnelles --	50
1- Présentation et analyse des données liées à la propension des cadres à contourner les procédures-----	51
2- Présentation et analyse des données liées au non-respect des obligations professionnelles -----	52
Paragraphe 2 : Validation des hypothèses et établissement du diagnostic-----	52
A-Validation des hypothèses-----	52
1-Degré de vérification de l'hypothèse 1-----	52
2- Degré de vérification de l'hypothèse 2-----	52
3- Degré de vérification de l'hypothèse 3-----	52
B-Etablissement du diagnostic-----	53
Section 2 : Approches de solutions et conditions de mises en œuvre -----	53
Paragraphe 1 : Approches de solutions -----	54
A-Approches de solution liées au défaut d'éthique dans la gestion des services du MJSL -----	54

*L'éthique comme facteur de bonne gouvernance des services du Ministère de la
Jeunesse, des Sports et des Loisirs*

B-Approches de solution liées à la propension des agents à contourner les procédures et au non-respect des obligations professionnelles -----	54
1-Pour ce qui concerne la propension des agents à contourner les Procédures -----	55
2-Pour ce qui concerne le non-respect des obligations professionnelles -----	56
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre -----	57
A-Recommandations à l'attention des autorités du ministère-----	57
B-Recommandations à l'endroit du personnel du ministère -----	58
Conclusion -----	60
Références bibliographiques-----	a
Annexes-----	e
Tables des matières-----	r