



REPUBLIQUE DU BENIN

~\*~\*~\*~\*~\*~\*

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



~\*~\*~\*~\*~\*~\*

UNIVERSITÉ D'ABOMEY CALAVI

~\*~\*~\*~\*~\*~\*

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

~\*~\*~\*~\*~\*~\*

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

**OPTION :**

MANAGEMENT

**FILIERE :**

Management des Services Publics

**ANNEE ACADEMIQUE : 2014-2015**

**THEME**

**LA QUESTION DE L'ETHIQUE DANS  
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU BENIN: CAS DE  
LA DIRECTION DEPARTEMENTALE DES  
ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE DE  
L'ATLANTIQUE ET DU LITTORAL (DDEMP-ATL/LIT)**

**Réalisé par**

Yves Pierre Mahougnon Z. DJIMA

**Sous la Direction de :**

**Maître de Stage :**

M. Saturnin GANSE  
ADMINISTRATEUR DES SERVICES PUBLICS  
SECRETAIRE GENERAL A LA DDEMP-  
ATLANTIQUE / LITTORAL

**Directeur de Mémoire :**

Dr Pascal DAKPO  
SOCIO ANTHROPOLOGUE  
MAITRE DE CONFERENCES  
DES UNIVERSITES / CAMES

**Soutenu, le 11 Juin 2016**

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT** : Gilles YEKPON

**VICE-PRESIDENTE** : Véronique ZOCLI

**MEMBRE** : Antoine ZANGBA

## **Déclaration d'engagement**

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

**Dédicace**

*A mon épouse* : Francine GANDONOU,

*A ma mère* : Colette DOSSOUVI,

*A mon feu père* : Samuel DJIMA,

*A mes enfants* :

- *Junior*
- *Angela*
- *Oswald*
- *Fierté*

## Remerciements

Je ne saurais dresser la liste exhaustive de toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation du présent mémoire.

Toutefois, une mention particulière à :

- Monsieur **Pascal DAKPO**, mon Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce travail ;
- Monsieur **Saturnin GANSE**, mon maître de stage.
- Monsieur **Ruffin AKIYO**, Directeur Général de Renforcement des Capacités et de l'Employabilité du Ministère du Travail et la Fonction Publique, pour son implication en vue de la valorisation de ma formation ;
- Tout le personnel administratif et technique de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- Tous les enseignants de l'ENAM en particulier ceux de la filière Management des Services Publics.

## Liste des sigles et acronymes

ACE	: Agent Contractuel de l'Etat
APE	: Agent Permanent de l'Etat
CEP	: Certificat d'Etude Primaire
DC	: Directeur de Cabinet
DDEMP-ATL/ LIT	: Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atlantique et du Littoral
DGFP	: Direction Générale de la Fonction Publique
DGRCE	: Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité
DNT	: Direction des Normes du Travail
DRAE	: Direction du Recrutement des Agents de l'Etat
DVRHE	: Direction de la Valorisation des Ressources Humaines et de l'Employabilité
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FNRB	: Fonds National de Retraite du Bénin
MEMP	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MTFPRAI	: Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative et Institutionnelle
PFR	: Prime de Fonction et de Résultats
PPR	: Prime de Poste et de Résultats
PTA	: Plan de Travail Annuel
SGAPE	: Statut Général des Agents Permanents de l'Etat
TBE	: Tableau de Bord de l'Etude

## Liste des tableaux

TITRES	PAGES
<b>TABLEAU 1</b> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts	13
<b>TABLEAU 2</b> : Tableau de bord de l'étude	18
<b>TABLEAU 3</b> : Tableau du personnel par catégorie	28
<b>TABLEAU 4</b> : Répartition des enquêtés en fonction de leurs opinions sur l'occupation des fonctions administratives par les enseignants	29
<b>TABLEAU 5</b> : Répartition des enquêtés en fonction de leurs opinions sur la politisation des nominations	30
<b>TABLEAU 6</b> : Répartition des enquêtés en fonction de leurs opinions sur l'inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public	30

## Glossaire

- **Administration** : le terme « administration » requiert diverses significations selon qu'il est appréhendé dans une approche organique ou fonctionnelle.

Du point de vue organique, l'administration se présente comme un ensemble d'institutions aux statuts ou aux règles de fonctionnement très variées. Au premier rang de cet édifice, on retrouve l'Etat avec les administrations centrales et territoriales, ensuite les collectivités territoriales et les établissements publics et autres.

Au sens fonctionnel ou matériel, le mot administration désigne l'ensemble des activités juridiques et matérielles placées sous la responsabilité des autorités publiques et qui ont pour but la satisfaction de l'intérêt général.

- **Administration publique** : D'après MAKWALA. (2012) « l'administration publique est un ensemble d'organes permanents dont dispose directement le gouvernement pour l'exécution de ses décisions, elle constitue l'épine dorsale de tout Etat moderne ». Il poursuit en disant que sur elle viennent se greffer les autres institutions. Elle est de ce fait, le support de l'organisation politique d'un pays et son expression.

- **Fonctionnaire** : le dictionnaire universel reconnaît le fonctionnaire comme une personne physique qui exerce une fonction permanente dans une administration publique. Selon Claude AUGE et Paul AUGE (1949), le fonctionnaire est un agent public titulaire d'un emploi permanent dans un grade de la hiérarchie administrative. De plus, suivant la conception française, le terme de « fonctionnaire » a juridiquement une portée restreinte contrairement à son utilisation par le sens commun. Il s'applique aux agents de l'administration soumis à un régime de droit public jouissant d'un statut spécial, celui de la fonction publique. Il est caractérisé par l'occupation d'un emploi permanent dans l'Administration publique et la titularisation, acte qui confère à un agent la qualité de fonctionnaire en l'intégrant dans la hiérarchie administrative.

- **Ethique** : il n'existe pas de définition convenue du terme "*Ethique*". Certains auteurs l'ont même assimilée à la morale. La différence entre "*la morale*" et "*l'Ethique*" réside dans le fait que la morale est liée à la conduite personnelle de l'individu, ses devoirs moraux et son respect des règles conventionnelles. L'éthique se réfère aux principes de base de l'action juste et les règles de la conduite (CHAPMAN, 1993). Le terme éthique peut faire

référence aux caractéristiques morales, qu'elles soient présentes ou absentes; ainsi, un administrateur ou un système administratif est dit moral ou manquant de probité. Parfois, nous recherchons des valeurs particulières, telles l'honnêteté ou le professionnalisme, mais souvent nous recherchons simplement une sorte de conscience morale. Le terme éthique peut se référer, en d'autres termes, à quelque chose de différent, dénotant un ensemble de caractéristiques assumées être présentes et susceptibles de prendre différentes formes. Dans ce sens, les organisations sont toujours morales; elles ne diffèrent que dans les éthiques qu'elles représentent. Un fonctionnaire pourrait être considéré comme manquant de probité si il ou elle s'écarte des normes morales de l'organisation, alors que l'organisation ou l'institution, dans sa totalité, ne pourrait être considérée ainsi (Rohr, 1978). Elle ne diffère que dans les éthiques qu'elle représente. Ce qui est intéressant c'est de savoir comment un administrateur et/ou un responsable peut être considéré comme ayant une conduite morale au sein d'un système ou une organisation dont les mécanismes opérationnels manquent de probité. Ceci est une source importante des dilemmes d'éthique des responsables du secteur public aussi bien dans les pays développés, que dans ceux en voie de développement.

- **L'éthique professionnelle** : L'éthique professionnelle couvre le vaste ensemble des questions et phénomènes éthiques qui émergent de fonctions ou métiers particuliers dans la société, comme l'éthique de la gestion des ressources humaines qui traite des questions relatives aux relations entre l'employeur et l'employé, notamment les devoirs et droits de chaque partie envers l'autre dans cette relation. Le sens professionnel de l'APE doit se témoigner notamment par la ponctualité, la courtoisie, le dévouement, le civisme et autres.

- **Déontologie** : Du grec « *deon,-ontos* », ce qu'il faut faire, et de « *logos* », discours, la déontologie est étymologiquement définie comme le discours de ce qu'il faut faire. Dans un registre soutenu, c'est l'ensemble des règles et devoirs qui régissent une profession c'est-à-dire, l'ensemble des règles et devoirs écrits ou non, qui constituent les obligations professionnelles de ceux qui font partie d'un certain groupe professionnel et qui se rapportent aussi bien à leurs relations internes qu'à leurs relations vis-à-vis des tiers, tout en considérant la finalité de la profession.

- **Code de déontologie** : C'est un mécanisme mis en place pour garantir au public que le professionnel agira de façon compétente et intègre. On y retrouve l'ensemble des devoirs et obligations imposés aux professionnels dans l'exercice de leur profession. Ces devoirs et obligations sont autant de règles dont le respect est impératif ; le défaut de s'y conformer entraîne une sanction, s'il est porté à la connaissance des autorités compétentes.

▪ **Comportement** : « ensemble de réactions, de manières de se conduire et d'agir d'un individu, observables objectivement » Peretti, (2008), p.67)

▪ **Fonction Publique** : le concept de Fonction Publique s'entend comme l'ensemble des personnes physiques recrutées et affectées pour assurer, à titre permanent ou temporaire, directement et personnellement, une mission de service public dans les services centraux ou déconcentrés des ministères et des institutions de la République, dans les services des collectivités territoriales décentralisées et dans les établissements publics à caractère administratif, social, scientifique ou culturel de l'Etat ou des communes.

Le terme Fonction Publique désigne aussi le régime juridique applicable à l'ensemble du personnel soumis à des règles de droit public.

▪ **Manuel de procédures** : C'est un outil d'organisation du travail. Il fixe notamment les règles et les instructions en matière de procédures administratives, financières et comptables d'une structure. Le manuel de procédures est très utile en ce qu'il permet de « décrire les tâches et opérations à réaliser au niveau des postes de travail pour que leurs titulaires exercent correctement les activités et tâches qui leur sont confiées » (*Agence Panafricaine de la Grande Muraille Verte, Manuel de procédures administratives, financières et comptables, p.13*).

▪ **Gouvernance** : Ce terme qui 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, de l'efficacité et de la cohérence.

## Résumé

À l'issue de notre stage professionnel à la DDEMP-Atlantique-Littoral, nos observations nous ont amené à choisir comme axe de recherche, l'étude de la question d'éthique dans l'administration publique.

A cet effet, cette étude vise à améliorer la prise en compte de la dimension éthique dans les comportements des agents publics aussi bien pour le respect des règles et principes moraux et déontologiques mais également dans leurs rapports quotidiens avec les usagers. Suite à nos enquêtes, trois (3) problèmes spécifiques ont retenu en particulier, notre attention :

- La préférence d'occupation des fonctions administratives par les enseignants au détriment de l'engagement professionnel initial ;
- La prédominance de la politique sur le fonctionnement de l'administration publique ;
- L'inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public.

Il ressort de notre analyse que la non observance des règles et principes déontologiques et d'éthique par certains agents publics s'explique d'une part par leur méconnaissance et par la prédominance de l'influence de la politique et la syndicalisation de l'administration publique d'autre part.

Par ailleurs, nous sommes parvenus à la conclusion que des réformes structurelles et organisationnelles de l'administration publique sont nécessaires afin d'offrir à tous les acteurs des repères nécessaires pour l'action publique au service du développement.

Ce diagnostic posé, la tendance à l'occupation des fonctions administratives par les enseignants (problème spécifique 1) serait inversée par l'instauration et le suivi d'un système rationnel de gestion des ressources humaines. Quant à la prédominance de la politique et la syndicalisation de l'administration publique, il faudrait améliorer le pilotage de la Fonction Publique et encadrer la vie syndicale des personnels de l'État. Concernant l'inadéquation des règles et principes administratifs avec les exigences du service public (problème spécifique 3), il faudrait actualiser les textes caducs, les vulgariser puis faire le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre.

**Mots-clés: administration publique; code d'éthique et moral ; déontologie ; manuel de procédures ; bonne gouvernance .**



# Sommaire

Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicace .....	iii
Remerciements .....	iv
Liste des sigles et acronymes .....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire .....	vii
Résumé.....	x
Sommaire .....	xi
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE .....	3
SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE .....	4
SECTION II : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD.....	15
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS .....	25
SECTION 1 : APPROCHE THEORIQUE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE .....	26
SECTION 2 : Recommandations à l'endroit des APE .....	32
CONCLUSION.....	43
BIBLIOGRAPHIE.....	45
ANNEXES .....	46

# INTRODUCTION

Certains concepts présentent la particularité de paraître à la fois familiers et très éloignés de la réalité et des préoccupations actuelles. Alors que les notions de confiance, d'intégrité et de reddition de comptes paraissent évidentes, en particulier lorsqu'elles sont présentées comme étant des remèdes aux maux dont souffrent nombre d'institutions et d'administrations publiques, la notion de vertu semble renvoyer à une conception désuète, pour ne pas dire historiquement dépassée du fonctionnement des sociétés en général et des affaires publiques en particulier, et ce, bien plus que celle d'éthique qui, du fait de sa connotation philosophique, serait *a priori* plus intemporelle. Pourquoi alors s'interroger sur la place occupée de nos jours par les vertus dans l'administration publique et pourquoi le faire à partir de la question du rôle de la formation dans le développement d'une culture éthique chez les fonctionnaires exerçant diverses fonctions dans les services publics ?

La réponse à cette question est à chercher dans le lien existant entre comportement individuel et comportement collectif et dans ce qui fait la jonction entre, d'une part, l'existence de règles et de principes nécessaires à la bonne gouvernance et, d'autre part, à l'attachement des individus qui font fonctionner l'administration publique à ces mêmes valeurs et principes de manière à ce que ceux-ci ne restent pas des concepts abstraits et formels mais se traduisent par des comportements et attitudes correspondant aux exigences éthiques et déontologiques que l'on est en droit d'avoir envers les agents publics. Comme nous allons le montrer, le recours au concept de vertu permet en effet de comprendre comment s'articulent les différents facteurs contribuant à l'existence d'une dimension éthique dans l'administration publique et sur quelles bases ils se développent.

Ce mémoire a donc pour objectif d'analyser le rôle des vertus civiques telles qu'elles ont pu être thématiques dans le passé (à savoir les périodes de l'Antiquité et de la Renaissance) et d'étudier le rôle qu'elles peuvent jouer aujourd'hui dans le bon fonctionnement d'une administration publique à la fois intègre et fidèle à ses principes et missions. Le cadre choisi est celui de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'atlantique et du littoral (DDEMP-ATL/LIT), où l'administration publique a une histoire ancienne et où l'État est traditionnellement très actif dans la formation de ses agents et les réformes administratives. Après avoir rappelé pourquoi et comment le

concept de vertu a très tôt été associé à l'émergence de la chose publique au Bénin et en quoi les vertus civiques sont nécessaires au bon fonctionnement des administrations et de l'action publique même et surtout en liaison avec les pratiques actuelles découlant de la nouvelle gestion publique, ce mémoire s'attachera à montrer comment et pour quelles raisons les préoccupations touchant à l'éthique et la référence à certaines vertus civiques sont soumises à une attention particulière dans le cadre de la formation donnée au Bénin aux fonctionnaires de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atlantique et du Littoral (DDEMP-ATL/LIT).

Dans l'administration de la DDEMP-Atlantique-Littoral l'état des lieux effectué a révélé comme causes à la base de ce problème spécifique la méconnaissance des règles éthiques indispensables pour l'édification d'une administration publique performante et l'influence de la politique sur les questions d'ordre éthique dans le fonctionnement de la DDEMP/Atlantique-Littoral. Pour régler ce problème nous proposons une approche théorique basée sur la prise en compte des règles éthiques et la réduction de l'influence politique dans le fonctionnement de l'administration publique. C'est pourquoi nous avons choisi de mener une étude sur le thème : « La question de l'éthique dans l'Administration publique au Bénin : cas de la DDEMP-ATL/LIT ».

À cet effet, nous envisageons d'aborder le sujet autour de deux axes majeurs. Le premier est fondamentalement axé sur le cadre physique de l'étude au niveau duquel certaines observations sont faites, celles-ci permettant de circonscrire le sujet de l'étude autour d'une question centrale (Chapitre premier). Quant à la seconde articulation de ce sujet, elle a trait au cadre théorique de l'étude mais aussi et surtout aux solutions envisagées pour palier à la préoccupation posée par la question principale du sujet (Chapitre deuxième).

**CHAPITRE PREMIER : CADRE  
INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET  
CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE**

## **SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE**

### **Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude**

#### **A- Présentation de la DDEMP-Atlantique /Littoral**

La Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP) de l'Atlantique et du Littoral est une structure déconcentrée du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), inspirée des décrets n°733 du 22 décembre 2008 et n°538 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement dudit Ministère et créée suivant l'Arrêté n°324/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 31 décembre 2013, portant Attributions, Organisation et Fonctionnement (AOF) des Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire. Elle est chargée de la mise en œuvre de la politique des enseignements maternel et primaire au niveau départemental, conformément à la loi d'orientation de l'éducation nationale. Placée sous l'autorité d'un Directeur Départemental nommé par décret en conseil des Ministres, conformément à la procédure de dotation des hauts emplois techniques, il représente le Ministre et entretient divers rapports de collaboration et de concertation avec le Préfet, les Autorités politico administratives, les partenaires institutionnels et sociaux du Ministère et les directeurs départementaux des autres Ministères. Il est assisté d'un Secrétaire Général (SG-DDEMP), appartenant au corps des Administrateurs civils, qui fait office de Directeur Départemental Adjoint, responsable de la planification et du suivi des activités de la direction, de la sauvegarde de la mémoire et de la continuité dans la gestion administrative. La DDEMP relève de l'autorité hiérarchique du Secrétaire Général du Ministère (SGM). Toutefois, dans l'exercice de ses attributions touchant à la vie des écoles maternelles et primaires relevant de son ressort territorial, elle entretient des relations fonctionnelles étroites avec les directions techniques spécifiques compétentes.

La Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP) de l'Atlantique et du Littoral est responsable de la mise en œuvre au niveau du département, de la politique des Enseignements Maternel et Primaire. À ce titre, elle est chargée :

- d'apporter de l'assistance technique et de l'appui-conseil dans leur domaine de compétences aux communes conformément aux lois et règlements en vigueur.
- de proposer la carte scolaire de leur département respectif ;

- de prononcer les affectations des personnels mis à leur disposition et de procéder aux mutations intra-départementales ;
- de mettre en œuvre des plans sectoriels de formation continue et d'animation pédagogique ;
- de produire les statistiques des élèves, des personnels administratifs et enseignants, des corps d'encadrement et de contrôle, des infrastructures et équipements
- d'exercer toutes compétences qui leur sont déléguées par le Ministre dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation.

La Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP) de l'Atlantique et du Littoral comprend :

- Un Secrétariat ;
- Un Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision (SOSP) ;
- Un Service des Ressources Humaines (SRH) ;
- Un Service des Enseignements Maternel et Primaire (SEMP) ;
- Un Service de l'Alimentation Scolaire (SAS) ;
- Un Service des Etablissements Privés d'Enseignement (SEPE) ;
- Un Service des Examens et Concours (SEC) ;
- Un Service de la Promotion de la Scolarisation (SPS) ;
- Un Service de la Décentralisation et de la Coopération dans l'Education (SDECE) ;
- Un Service des Infrastructures, de l'équipement et de la Maintenance (SIEM) ;
- Un Service des Affaires Financières et du Matériel (SAFM).

#### **B- Fonctionnement des services**

##### **✓ Le Secrétariat Administratif (SA)**

Le Secrétariat Administratif est chargé de réceptionner, enregistrer, soumettre à la signature du Directeur les courriers ordinaires au départ et à l'arrivée, et assurer sa ventilation, en cas de besoin, sur instructions du Secrétaire Général. Il est sous la direction d'un chef, le Chef du Service Administratif (C/SA) qui assure le suivi du traitement du courrier des différents services de la Direction.

✓ **Le Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision( SOSP)**

Le Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision est chargé, en collaboration avec les structures compétentes concernées, d'assurer : la collecte, le traitement, l'analyse et la centralisation des données des sous-secteurs des Enseignements Maternel et Primaire ainsi que la synthèse et la diffusion desdites données en vue de leur exploitation au niveau départemental ; le suivi de toutes les activités relatives à l'organisation des conseils consultatifs des écoles maternelles et primaires; l'instruction des dossiers d'ouverture, de fermeture, d'extension et de changement de dénomination des écoles maternelles et primaires du département ; le suivi-évaluation des activités de la DDEMP et des Circonscriptions Scolaires ; l'élaboration du point d'exécution physique et financière du PTA de la DDEMP et des Circonscriptions Scolaires ; l'organisation en collaboration avec le SAFM du paiement des primes de rentrée, de zones déshéritées et ou d'accès difficile aux enseignants.

✓ **Le Service des Ressources Humaines (SRH)**

Le Service des Ressources Humaines (SRH) est chargé d'assurer : le mouvement des personnels enseignant et administratif affectés dans le département. A ce titre, il assure le secrétariat des Commissions Départementales d'Affectation et de Mutation de ces personnels ; la gestion du personnel et la préparation des actes de gestion de carrière ; la tenue des dossiers du personnel et l'établissement des états d'effectif des personnels et leur mise à jour régulière.

✓ **Le Service des Enseignements Maternel et Primaire (SEMP)**

Le Service des Enseignements Maternel et Primaire (SEMP) est chargé d'assurer : la coordination et la mise en œuvre de la réforme de l'Enseignement Maternel et Primaire ; le suivi et le contrôle de l'exécution des programmes d'enseignement ; le suivi et l'évaluation des activités d'inspections et de visite de classe des circonscriptions scolaires ; la mise en œuvre et le suivi des formations des enseignants ; l'animation et le contrôle pédagogique (inspection et visites groupées) dans les écoles maternelles et primaires en collaboration des services compétents ; l'élaboration de la liste d'aptitude départementale à partir des listes d'aptitude produites par les Circonscriptions Scolaires ; la participation à la gestion des examens et concours et aux travaux de mutation des personnels de direction et des écoles maternelles et primaires en collaboration avec les structures compétentes.

✓ **Le Service de l'Alimentation Scolaire (SAS)**

Le Service de l'Alimentation Scolaire (SAS) est chargé d'assurer : la réception des dossiers de demande de cantine scolaire ; le dépouillement, l'analyse et le tri des demandes de cantine scolaire ; la réception, le stockage et la mise en place des vivres ; le suivi et contrôle de la gestion des cantines scolaires ; la mise à jour des données statistiques des écoles à cantines ; l'élaboration et la transmission des rapports d'activités et autres à la Direction de l'Alimentation Scolaire ; la coordination des activités de protection de la santé alimentaire en milieu scolaire au niveau du département et la sensibilisation pour la création des conditions nécessaires à la promotion des jardins scolaires.

✓ **Le Service des Etablissements Privés d'Enseignement (SEPE)**

Le Service des Etablissements Privés d'Enseignement (SEPE) est chargé d'assurer : le contrôle du respect des textes relatifs aux conditions de créations et/ou d'ouverture et aux règles de fonctionnement des établissements privés d'enseignement ; l'étude et le règlement des différends à caractère administratif entre les fondateurs, les personnels de direction et les personnels d'enseignement de ces établissements ; la collecte et l'analyse des points de rentrée et des données statistiques relatifs aux établissements privés et le respect de l'emploi du temps et du calendrier scolaire.

✓ **Le Service des Examens et Concours (SEC)**

Le Service des Examens et Concours (SEC) est chargé d'assurer : l'organisation en collaboration avec la Direction des Examens et Concours, de toutes les tâches liées aux examens, concours et tests (réception, étude des dossiers et confection des listes d'inscription, etc.) ; l'appui technique aux autres structures administratives pour la préparation et l'organisation des examens et concours professionnels et l'établissement et la délivrance des relevés de notes du Certificat d'Etudes Primaire (CEP).

✓ **Le Service de la Promotion de la Scolarisation (SPS)**

Le Service de la Promotion de la Scolarisation (SPS) est chargé d'assurer la sensibilisation des parents d'élèves sur la scolarisation des enfants et plus particulièrement celle des filles, sur le VIH/SIDA, sur la santé en milieu scolaire, sur la déperdition scolaire, sur le sport en milieu scolaire et sur les textes relatifs aux actes de harcèlement sexuel et de maltraitance en milieu scolaire dans le département.

✓ **Le Service de la Décentralisation et de la Coopération dans l'Education (SDECE)**

Le Service de la Décentralisation et de la Coopération dans l'Education (SDECE) est chargé de suivre la mise en œuvre de la politique sectorielle de décentralisation et de déconcentration au niveau départemental en matière d'éducation et de formation, en liaison avec la Direction pour la décentralisation dans l'Education et de la Coopération (DDEC).

À ce titre, il est chargé de suivre : le transfert effectif des compétences du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire aux communes; le transfert effectif des compétences des Directions Techniques, Centrales et d'appui aux Circonscriptions Scolaires ; la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du transfert des compétences vers les communes ; les actions de renforcement des capacités des acteurs locaux ; les actions contribuant à une implication accrue des communautés à la base et des collectivités décentralisées à la gestion de l'école ; les travaux du Programme de Construction et d'Equipement Participatif des Salles de classes en liaison avec les services des Infrastructures, de l'Equipement et de la Maintenance de la DDEMP. Enfin, il suit les activités des Partenaires Techniques et Financières et des Organisations Non Gouvernementales au niveau départemental et de rendre compte au DDEMP.

✓ **Le Service des Infrastructures, de l'équipement et de la Maintenance (SIEM)**

Le Service des Infrastructures, de l'équipement et de la Maintenance (SIEM) est chargé d'assurer la maintenance des infrastructures et des équipements ; l'étude et l'analyse des dossiers de demande de construction des écoles maternelles et primaires ; la planification et le suivi des travaux de construction et les visites de sites en collaboration avec les directions compétentes.

✓ **Le Service des Affaires Financières et du Matériel (SAFM)**

Ce service est chargé d'assurer l'exécution des crédits délégués, les ressources transférées et autres ; la gestion du matériel et de la logistique ; le suivi des subventions allouées aux établissements publics ; la gestion financière de l'organisation du CEP et des examens professionnels ; le paiement des différentes primes, l'élaboration et la transmission du rapport d'exécution des PTA.

La présentation des services qui assurent le fonctionnement de la DDEMP/ATL-LIT ainsi faite, il est important de faire l'état des lieux ayant servi de base pour cette étude.

## **Paragraphe 2 : Observations de stage**

Cette partie portera sur les constats réalisés à la DDEMP-ATL/LIT, qui serviront de base pour l'identification de la problématique et la présentation du cadre théorique de l'étude. Il s'agit ici, de faire l'inventaire des forces et des faiblesses afin de dégager une problématique.

### **A- Les forces et Faiblesses**

#### **Forces**

La DDEMP-ATL/LIT bénéficie d'une notoriété particulière en raison du grand nombre d'écoles maternelles, primaires, publiques et privées qu'elle a sous sa juridiction administrative.

L'organigramme est la « *représentation schématique de la structure d'une organisation* ». Ainsi, l'organigramme rend compte à la fois des liens existants entre les services et des niveaux hiérarchiques. L'une des caractéristiques de l'organigramme de structure est qu'« *il n'est pas figé, il évolue avec le temps et doit être mis à jour régulièrement* ».

L'actuel organigramme s'inspire de l'arrêté n°324/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 31 décembre 2013 portant AOF des Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire.

Les diverses tâches ou activités de la DDEMP-ATL/LIT sont prévues et définies dans un Plan de Travail Annuel (PTA) accompagné d'une lettre de missions signée du Ministre de tutelle. Ce qui permet un suivi et une évaluation desdites activités.

#### **Faiblesses**

Cependant, pour des raisons d'interprétation des textes, des conflits d'attribution subsistent. C'est le cas par exemple des Services des Enseignements Maternel et Primaire (SEMP) et celui des Ressources Humaines (SRH) qui se disputent des attributions.

La DDEMP-ATL/LIT ne dispose pas d'infrastructures propres susceptibles d'abriter les 11 (onze) services qu'elle comporte. Plusieurs services tels que le Service des Examens et Concours (SEC), le Service de l'Alimentation Scolaire(SAS), le Service de la

Décentralisation et de la Coopération dans l'Education (SDECE) sont installés loin de l'édifice principal de la DDEMP-ATL-LIT, immeuble inapproprié, exigus, situé en face du cimetière PK14, au bord de la voie inter-états Cotonou-Lomé, causant une pollution atmosphérique et sonore aussi bien aux agents qui y travaillent qu'aux usagers-clients. Cette situation ne favorise guère une bonne coordination des activités de la structure.

Aussi, faudrait-il noter que certains fonctionnaires se trouvant dans ces bureaux annexes de la DDEMP-ATL-LIT ne respectent pas toujours les principes de ponctualité, de régularité, de loyauté, de neutralité, ... etc, recommandés aux agents publics parce que échappant au regard dissuasif du directeur départemental.

Dans la perspective de l'exécution des tâches, la DDEMP-ATL/LIT dispose d'un manuel de procédure, un document cadre qui retrace les différentes activités ou prestations, la liste des pièces indispensables pour leur élaboration et les délais de réalisation. Ce qui permettrait aux agents d'accomplir avec diligence les tâches qui leur sont assignées.

Cependant, la non disponibilité en exemplaires suffisants de cet important outil de travail au niveau de chaque service de la DDEMP-ATL/LIT, engendre un pilotage à vue de certaines prestations qui sont mal fournies ou réalisées hors délais légaux, donc obligeant l'usager à céder à des manœuvres de corruption au risque de se voir obligé à faire d'incessants aller-retour.

Toutefois, l'on assiste à une exécution théorique de certaines activités, au mépris des règles et principes de gestion des deniers publics alloués à ces activités dans le Plan de Travail Annuel (PTA) de la direction. En effet, l'organisation et l'exécution physique de certaines missions sont souvent compromises pour défaut de moyens roulants et au lieu de tout mettre en œuvre pour juguler cette difficulté, des rapports d'exécution d'activités, assortis d'ordre de mission dûment visés par des autorités politico-administratives sont concoctés pour justifier l'exécution effective desdites missions afin de consommer les fonds alloués à cet effet.

Par ailleurs, il est à observer que la majorité des enseignants dans leur désir irréductible de prendre part aux travaux d'examen de fin d'année scolaire s'exposent à un marchandage systématique des postes de surveillance, de correction et de secrétariat du CEP et paient ou s'engagent à verser des commissions ou pots de vin à certains agents tapis dans la chaîne d'organisation de l'examen, en échange des postes de surveillance sollicités. Comme conséquences, les critères objectifs de choix des agents à commettre à ces tâches se trouvent bafoués puisque ce sont les enseignants les plus offrants qui seront finalement retenus au

détriment des agents compétents. Aussi, signalons que le caractère confidentiel que devraient revêtir ces travaux d'examen se trouve violé car bon nombre de surveillants, de correcteurs et de secrétaires sont informés d'avance de leur prise en compte pour lesdits travaux. Il se pose donc un problème d'éthique, de corruption et de violation du secret professionnel.

Le personnel en service à la DDEMP-ATL/LIT est majoritairement composé d'enseignants provenant des écoles maternelles ou primaires dont certains n'auraient pas reçu une formation en gestion administrative.

Ces constats nous ont permis de mieux comprendre les atouts et surtout les problèmes liés au respect des règles déontologiques et éthiques dans cette structure. Ceci nous permet de procéder au ciblage de la problématique de l'étude.

## **B- Ciblage de la problématique de l'étude**

Avant de choisir une problématique pour notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Cela nous amène à procéder, en premier lieu, au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt dans un tableau, afin de pouvoir dégager les problématiques possibles, et en second lieu, à choisir parmi ces problématiques, celle qu'aborde notre étude et à procéder à la justification du sujet.

### **1- Inventaire des atouts et problèmes**

Au regard des constats faits, nous regroupons les forces et opportunités en atouts puis les faiblesses et menaces en problèmes.

#### **1.1 Inventaire des atouts**

De nos observations de stages, nous dégageons trois (03) atouts :

- l'existence d'un organigramme ;
- l'existence d'un manuel de procédures ; et
- l'existence d'un PTA.

## 1.2 Inventaire des problèmes

S'agissant des faiblesses et les menaces identifiées, nous pouvons les résumer en neuf (9) problèmes qui sont :

- la non observance des certaines règles et principes déontologiques en vigueur dans l'administration publique ;
- l'inadéquation du profil du personnel de la DDEMP-ATL/LIT au regard des missions administratives à elle assignées ;
- la non application du manuel de procédures ;
- l'exécution théorique d'activités prévues dans le Plan de Travail Annuel (PTA) ;
- le clientélisme et la corruption dans la désignation des membres des commissions des travaux de l'examen du CEP ;
- la mauvaise application de l'organigramme ;
- le conflit d'attribution dans les services ;
- l'exigüité des locaux ; et
- la pollution due à la proximité avec le cimetièrePK14 et la voie inter-états Cotonou-Lomé.

2- Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

**Tableau 1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Dimension éthique et déontologique dans le fonctionnement	-Préférence d'occupation des fonctions administratives par les enseignants au détriment de l'engagement professionnel initial. -Prédominance de la politique dans l'administration de la DDEMP/ATL-LIT– -La syndicalisation de l'Administration publique -Inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public.	Recul des valeurs éthiques et déontologiques dans le fonctionnement de la DDEMP-ATL-LIT	Problématique du respect des règles et principes éthiques et déontologiques dans l'administration de la DDEMP-ATL-LIT
2	Organisation du travail	- Mauvaise application de l'organigramme - Non application du manuel de procédures - Absence d'indicateurs précis de suivi-évaluation du PTA	Organisation peu rationnelle du travail à la DDEMP-ATL-LIT	Problématique de l'organisation du travail
3	Organisation structurelle	-Insuffisance d'infrastructures -Eparpillement des services de la DDEMP-ATL-LIT -Pollution atmosphérique et sonore	Insuffisance des édifices publics	Problématique de mauvaises conditions de travail

**Sources** : Résultats d'enquête et des observations

Il est nécessaire pour la DDEMP-ATL-LIT de résoudre les différents problèmes identifiés qui sont regroupés en trois(03) centres d'intérêt en vue d'une optimisation des performances. Ces trois problématiques sont les suivantes :

- la problématique des mauvaises conditions de travail ;
- la problématique l'organisation du travail ; et
- la problématique du respect des règles et principes éthiques et déontologiques dans l'Administration de la DDEMP-ATL-LIT.

Bien que ces trois problématiques identifiées soient toutes importantes, celle relative au respect des règles et principes éthiques et déontologiques dans l'administration de la DDEMP-ATL-LIT, a particulièrement retenu notre attention. Plus précisément, on peut se poser la question suivante : **quelle est l'étendue du respect des textes liés aux règles et principes éthiques et déontologiques dans l'administration de la DDEMP-ATL/LIT ?**

La problématique du sujet ainsi posée, il est important d'identifier les diverses séquences qui permettront de parvenir à sa résolution. C'est dans ce cadre que nous avons identifié douze (12) étapes qui nous permettront de résoudre la problématique de la présente étude. Ces étapes sont les suivantes :

- Fixation des objectifs de recherche
- Identification des causes des problèmes spécifiques
- Formulation des hypothèses de recherche
- Construction du tableau de bord de l'étude
- Revue de la littérature
- Choix de l'outil de mobilisation des données
- Choix de l'outil d'analyse des données
- Mobilisation des données
- Vérification des hypothèses
- Etablissement de diagnostic de l'étude
- Approches de solutions aux différents problèmes spécifiques
- Condition de mise en œuvre des approches de solutions

## **2.1 Intérêt du sujet**

Nous avons choisi d'orienter notre étude sur la question de l'éthique dans l'Administration Publique au Bénin, en l'occurrence à la DDEMP-Atlantique-Littoral afin de contribuer à l'instauration d'une Administration Publique plus performante.

En effet, après l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, suivie des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration Publique de 1994, le Bénin a opté pour une Administration publique au service du développement. En dépit des recommandations faites et les réformes entreprises depuis lors, des dysfonctionnements perdurent partout ailleurs dans l'Administration Publique, tout comme à la DDEMP-Atlantique/Littoral où des rapports de l'Inspection Générale du

Ministère (IGM) des Enseignements Maternel et Primaire ont révélé des faits de corruption, de rançonnement d'usagers, de primes perçues par des enseignants non méritants ou par des agents déjà admis à faire valoir leurs droits à la retraite, des détournements de deniers publics, en bref, des comportements manquant d'éthique et de vertu qui ont droit de cité dans l'Administration de la DDEMP-Atlantique-Littoral. Il est donc noté une dégradation des valeurs éthiques et la politisation manifeste de l'Administration publique. Cette étude se propose de revisiter les déterminants qui expliquent ces dysfonctionnements à la DDEMP-Atlantique-Littoral » afin de proposer des approches de solutions susceptibles d'inverser cette tendance qui impacte négativement les performances de ladite structure.

Ce constat interpelle la conscience collective des acteurs, définie pour la première fois par le sociologue Emile DURKHEIM (1893), comme étant « l'ensemble des croyances et des sentiments communs à la moyenne des membres d'une société ».

La vision globale de résolution étant faite, il nous revient de procéder dans un premier temps à la fixation des objectifs, formulation des hypothèses et dans un second temps de réaliser le tableau de bord et les conditions de mise en œuvre des approches de solutions.

## **SECTION II : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD**

Nous allons procéder ici, à la présentation des objectifs de l'étude axés sur les problèmes identifiés. Il s'agit notamment d'un objectif général et de trois objectifs spécifiques.

### **Paragraphe 1 : les objectifs et hypothèses de l'étude**

#### **A- De l'objectif général aux objectifs spécifiques**

##### **- Objectif général de l'étude**

L'objectif général de notre étude est d'**analyser la question d'éthique à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atlantique et du Littoral (DDEMP-ATL/LIT)**. Cet objectif général est décliné en trois objectifs spécifiques.

##### **- Les objectifs spécifiques**

Les objectifs liés aux problèmes spécifiques relevés supra sont :

Objectifs spécifique 1 : Identifier les déterminants qui sous-tendent la sédentarisation des enseignants en poste à la DDEMP-ATL-LIT.

Objectifs spécifique 2 : Décrire l'influence de la politisation de l'administration publique.

Objectifs spécifique 3 : Proposer des solutions pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP Atlantique –Littoral.

### **B- Les hypothèses retenues**

Ces hypothèses seront traduites en termes de réponses provisoires aux différents problèmes posés dans le cadre de notre étude.

En effet, il est à observer que le personnel de la DDEMP Atlantique –Littoral est composé majoritairement d'instituteurs ayant sollicité et obtenu pour diverses raisons, une mutation de leurs écoles de provenance pour occuper des fonctions administratives contrairement à leur engagement initial, celui d'exécuter en situation de classe, les programmes d'enseignement scolaire conformément à leur profil de pédagogues. Le nombre sans cesse croissant des demandeurs de mutations en poste sédentaire en dépit de la pénurie criarde d'enseignants dans les écoles nous amène à postuler que :

**Hypothèse spécifique 1 :** Le manque de vocation explique l'inclination des enseignants à occuper des fonctions administratives;

Quant aux problèmes relatifs à la politisation de l'Administration de la DDEMP-Atlantique-Littoral, notamment les nominations de responsables d'écoles suivant leur appartenance politique, le favoritisme et le marchandage observables lors des désignations des agents devant prendre part aux travaux d'examen du Certificat d'Etude Primaire (CEP) pour ne citer que ceux-là, nous avançons que :

**Hypothèse spécifique 2 :** Le système de parrainage et les pesanteurs socio-religieuses et ethniques expliquent la politisation et la syndicalisation de l'administration publique;

Au regard des dysfonctionnements relevés suite à l'état des lieux réalisé à la DDEMP-Atlantique-Littoral en dépit des efforts d'assainissement entrepris par les structures compétentes de réformes administratives et institutionnelles, il est projeté que :

**Hypothèse spécifique 3 :** la mise en œuvre effective des réformes administratives est une solution pour l'adoption des règles d'éthique par le personnel de la DDEMP-Atlantique-Littoral.

## **Paragraphe 2- Elaboration du tableau de bord et revue de littérature**

### **A- Tableau de bord**

Le Tableau de Bord de l'Etude (TBE) permet de cerner rapidement les informations et actions de recherche menées jusqu'à la formulation des hypothèses de recherche sur les principaux points de réflexion. Dans ce tableau sont récapitulés tous les problèmes à résoudre, les objectifs que nous voulons atteindre, les causes supposées être à la base des différents problèmes et les différentes hypothèses qui ont été émises. Il se présente comme ci-après :

**Tableau 2: Tableau de Bord de l'Etude (TBE)**

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		<b>(Problème Général)</b> Respect des règles et principes éthiques et déontologiques dans l'administration de la DDEMP-ATL-LIT	<b>(Objectif Général)</b> Analyser la question d'éthique à la DDEMP-ATL-LIT		
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	<b>(Problème Spécifique 1)</b> Préférence d'occupation des fonctions administratives par les enseignants au détriment de l'engagement professionnel initial.	<b>(Objectif Spécifique 1)</b> Identifier les déterminants qui sous-tendent la sédentarisation des enseignants en poste à la DDEMP-ATL-LIT	<b>(Cause 1)</b> Manque de vocation dans l'engagement professionnel des enseignants	<b>(Hypothèse 1)</b> Le manque de vocation explique l'inclination des enseignants à occuper des fonctions administratives
	2	<b>(Problème Spécifique 2)</b> Prédominance de la politique dans le fonctionnement de l'administration de la DDEMP/ATL-LIT	<b>(Objectif Spécifique 2)</b> Décrire l'influence de la politisation de l'administration publique	<b>(Cause 2)</b> Le système de parrainage politique , la syndicalisation et les pesanteurs sociales, religieuses et ethniques	<b>(Hypothèse 2)</b> Le système de parrainage et la syndicalisation expliquent la politisation de l'administration publique
	3	<b>(Problème Spécifique 3)</b> Inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public.	<b>(Objectif Spécifique 3)</b> Proposer des solutions pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP Atlantique -Littoral	<b>(Cause 3)</b> Non actualisation des certains textes devenus caduques	<b>(Hypothèse 3)</b> La mise en œuvre effective de réforme administrative est une solution pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP-Atlantique-Littoral.

## **B- Revue de la littérature**

La revue de littérature permet, dans le cadre d'une recherche, d'explorer l'état des connaissances sur les problèmes identifiés. Nous ferons un tel exercice en nous appuyant sur des informations tirées d'ouvrages et de mémoires réalisés sur la thématique de notre étude ainsi que sur les enseignements reçus pendant notre formation à l'ENAM et des recherches menées sur internet. L'exploitation de ces informations nous a permis de passer en revue les différents contours de la question de l'éthique dans l'administration publique béninoise. Pour cela, il sera question à travers les thématiques retenues, d'exposer le point des connaissances liées au problème général qui est celui des obstacles liés à la prise en compte des règles éthiques dans le fonctionnement de la DDEMP-Atlantique-Littoral.

### **Qu'est-ce que l'éthique ?**

L'éthique 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 les décisions et leurs processus. Le recours à Aristote (350 avant JC) nous conduit aussi à considérer l'éthique comme dépendante d'un contexte donné : ce qui peut être considéré comme éthique dans une situation pourrait ne pas convenir dans d'autres cadres. Dès lors, c'est la « phronesis » (la prudence, ou sagesse et discernement), qui permet d'adapter les choix éthiques en fonction d'une situation particulière.

Au-delà des exigences de la déontologie professionnelle, les agents publics sont confrontés à la nécessité d'incarner et de mettre en œuvre les valeurs sociétales qui sont au fondement de l'Etat qu'ils administrent, telles l'équité, la justice, l'égalité des droits, la reconnaissance de la dignité de tous, en somme les valeurs décrites dans les Chartes des droits et liberté. Il est important de faire la distinction entre la déontologie, c'est-à-dire l'énoncé des règles de comportements (honnêteté, confidentialité, fiabilité, etc.) qui doivent être obligatoirement respectées par les travailleurs sous peine de sanction, et l'éthique, qui est une forme de réflexion visant à concilier l'action et les valeurs ou, en d'autres termes, faire en sorte que les actions et décisions des agents incarnent les valeurs auxquelles tient leur collectivité d'appartenance ( organisation, fonction publique, Etat).

Ainsi, il n'existe pas de définition convenue du terme "*Ethique*". Certains auteurs comme Billard (1995) et Kung (2009) l'ont même assimilée à la morale. La différence entre "*la morale*" et "*l' Ethique*" réside dans le fait que la morale est liée à la conduite personnelle de l'individu, ses devoirs moraux et son respect des règles conventionnelles. L'éthique se réfère aux principes de base de l'action juste et les règles de la conduite (Chapman, 1993). L'éthique

désigne à la fois la vertu au sens de juste mesure, d'ordre et d'harmonie dans la conduite humaine et la science d'une telle attitude de vie. Alors, l'éthique concerne les principes de la morale et désigne l'ensemble des règles de conduite, des critères d'évaluation de la conduite humaine, des mœurs et par extension, l'étude de tel principe. 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 État 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'État 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.

Avec Levinas (1982) dans son ouvrage intitulé "Éthique et infini", paru aux éditions Fayard, l'éthique est la « philosophie première ». Elle cerne le champ de l'existence globale et y fait du sujet l'acteur, l'agent de la réalisation de l'existence humaine authentique. L'éthique signifie d'abord ce qui se passe dans le rapport avec un autre homme. Elle est l'ouverture du Moi et l'altérité de l'Autre, avec une assignation immédiate à la responsabilité dans l'amour. L'éthique, c'est en effet ce qui renvoie à ma responsabilité propre, à la manière dont je suis capable d'offrir à l'autre la possibilité d'une rencontre, le bonheur de comprendre et la joie de savoir. Le terme éthique peut faire référence aux caractéristiques morales, qu'elles soient présentes ou absentes; ainsi, un administrateur ou un système administratif est dit moral ou manquant de probité. Parfois, nous recherchons des valeurs particulières, telles l'honnêteté ou le professionnalisme, mais souvent nous recherchons simplement une sorte de conscience morale. Dans ce sens, les organisations sont toujours morales; elles ne diffèrent que dans les éthiques qu'elles représentent. Un fonctionnaire pourrait être considéré comme manquant de probité s'il (ou elle) s'écarte des normes morales de l'organisation, alors que l'organisation ou l'institution, dans sa totalité, ne pourrait être considérée ainsi (Rohr,1978). Ce qui est intéressant, c'est de savoir comment un administrateur et/ou un responsable peut être considéré comme ayant une conduite morale au sein d'un système ou une organisation dont les mécanismes opérationnels manquent de probité. Ceci est une source importante des dilemmes d'éthique des responsables du secteur public aussi bien dans les pays développés que dans ceux en voie de développement.

Le terme éthique d'après Dwivedi (1978) revêt un sens étendu ou macro à même d'être appliqué à toutes les cultures et à tout moment. Mais il a également un sens restrictif ou micro en relation à une société spécifique ou groupe sociétaire. La perception macro appartient au bien ou au mal, au bon ou au mauvais, alors que la perception micro fait référence à la manière d'interpréter le bien ou le mal, le bon ou le mauvais, par une société spécifique, groupe sociétaire ou même un individu, le terme éthique est lié au caractère et à la conduite ainsi qu'à la morale d'un être humain, en tant qu'employé public. Concernant la conduite d'affaires publiques par un responsable public, le terme *Ethique* concerne la bonne ou mauvaise gestion des affaires publiques et détermine la bonne ou la mauvaise conduite du responsable public au moment de l'exercice de ses fonctions officielles. L'Ethique évalue la conduite à la lumière des critères supposés absolus et impose des valeurs positives ou négatives à l'auteur de l'action. Ces critères peuvent être établis par écrit (législation) ou être simplement l'interprétation par un individu de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas (Chapman, 1993).

Kernaghan (1993) dans le doc : Vers un management public éthique et performant, définit « *l'éthique dans le service public comme l'ensemble des principes et de normes de comportements corrects au sein de l'administration publique* ». De même, « *l'observance des principes éthiques dans l'administration publique contribue à réduire la propension de la corruption, qui est l'abus des ressources publiques pour servir un intérêt privé* » (Della Porta 1995 :p310).

Dans la pratique, l'accumulation de scandales et d'affaires, y compris dans des États ayant les institutions les plus performantes et contraignantes sur le plan de la démocratie et de la transparence, montre au contraire la pertinence de ces vertus civiques pour l'administration publique contemporaine (Boisvert, 2011). Jamais l'exigence d'éthique n'a été aussi présente dans les débats et les initiatives politiques qu'aujourd'hui. En effet, on ne doit plus pardonner aux politiques de transgresser les règles de la morale commune (Rémond, 2004).

Paul Vrancken (1989) évoque comme leitmotiv « la confiance et la crédibilité se méritent ». Il aborde ainsi précisément la ligne de conduite générale que l'on peut et doit attendre du fonctionnaire. Les autres qualités souhaitées sont l'ordre, l'efficacité, l'efficience, la ponctualité et la probité. L'agent public doit pouvoir intervenir avec assurance, précision et loyauté lorsqu'il accomplit un service public. Il opère toujours avec conscience et un sens accru de responsabilité dans l'exercice de ses fonctions.

Selon Damien A. (2013), le fonctionnaire est « un personnage mineur d'hier mais devenu aujourd'hui un personnage important. Ses attributions sont clairement définies dans le statut général des APE en République du Bénin. Dans l'exécution de ses attributions, il doit développer des comportements professionnels qui le distinguent des simples citoyens. Ces comportements professionnels sont des valeurs intrinsèques qu'il doit cultiver au quotidien. Ainsi, pour satisfaire au mieux les exigences administratives, l'agent public doit-être compétent, disponible, intègre, rigoureux, humble, courtois, accueillant, patient, ouvert d'esprit et motivé. Ces comportements constituent ce qu'il convient d'appeler les règles déontologiques du fonctionnaire. A ces règles s'ajoute une multitude de valeurs morales (règles éthiques) telles que la probité, l'écoute du prochain, l'impartialité, la discipline, l'ordre, le sens d'organisation, l'équité, l'objectivité, l'accessibilité, la conviction et l'égalité. Le respect de ces règles doit constituer une préoccupation constante ».

Les règles déontologiques et éthiques sont destinées à guider le fonctionnaire, non seulement dans l'exercice de ses activités professionnelles mais également dans sa vie privée. Il doit observer ces règles afin d'atteindre un haut niveau de probité professionnelle pour assurer un service public de qualité.

La confiance et le respect que les usagers portent en l'administration publique sont essentiels à l'efficacité de l'action publique et, ultimement, à l'existence d'une culture fondée sur la primauté de l'intérêt général. De nombreux facteurs peuvent ébranler la confiance et le respect du public à l'égard de l'administration, notamment : des critiques injustifiées ou malavisées ; des malentendus sur le rôle de tel ou tel acteur ; ou encore toute conduite des acteurs démontrant un manque d'intégrité.

C'est pour assurer ce respect et conserver cette image de l'Administration publique qu'en 2006, qu'il a été élaboré au Burkina-Faso, un code de déontologie des acteurs de la vie publique qui concerne essentiellement les magistrats, les auxiliaires de justice et les justiciables. Il en est de même au Cameroun avec la prise d'un décret portant code de déontologie du personnel judiciaire ; au Canada avec l'adoption des principes de déontologie judiciaire et dans beaucoup d'autres pays comme le Bénin.

D'après les réflexions de Piraux (2008) dans la revue 'Pyramides', il y a le recours aux valeurs qui fondent l'éthique et les divers outils majeurs de régulation éthique (les lois, les nouveaux instruments internationaux, la jurisprudence européenne ...); l'émergence de nouveaux dispositifs de régulation éthique (chartes, baromètres, Ethics Line, nouveaux acteurs institutionnels, groupes de résolution de dilemmes ...); l'incidence des nouveaux

modes de gestion, qui sera examinée notamment à travers l'externalisation via les montages de PPP (Public Private Partnership).

En filigrane, les deux principales conceptions ou usages de l'éthique seront évoqués : instrumentale, c'est-à-dire visant à être un outil de gestion, ou au contraire philosophique, suscitant une réelle réflexion pluraliste sur le comportement à adopter pour résoudre un choix éthique. Y a-t-il une pratique nouvelle de l'éthique ou une nouvelle conception de l'éthique ?

On procèdera implicitement à une comparaison entre l'éthique entrepreneuriale et l'éthique publique, en se demandant si éthique publique et éthique privée restent irréductiblement dissociées. En conclusion, à travers l'éthique administrative, des pistes de réflexion seront modestement tracées en abordant la question de l'autonomie des agents, et celle de l'ampleur et des limites du pouvoir administratif.

Pour Albin (2000) l'éthique essaie de répondre à la question du « *Comment vivre ?* ». Dans le cadre professionnel, « *Comment vivre une bonne vie administrative* » qui mérite d'être vécue ? Les réponses à cette question sont naturellement multiples. L'éthique fait l'objet d'un désir, d'un sens des responsabilités, d'une satisfaction désintéressée et nécessaire.

### **C- Approche théorique**

Nous présenterons pour chaque problème spécifique les normes et repères retenus pour sa résolution. Il s'agit de faire ressortir, à cette étape de notre étude, des aspects visibles qui montreront qu'il y a amélioration du problème en résolution.

Etant donné que les responsables occupent des postes ou des fonctions publiques, il est tout naturel que le public accorde de l'intérêt à leur comportement moral et leur conduite officielle. Il est cependant vrai aussi que l'intérêt du public augmente et décroît en fonction de la survenance d'une mauvaise conduite des responsables publics et de l'information qu'ils diffusent au public par les médias. Il n'est pas rare que le public ou des acteurs de la société civile, dans leur rôle de veille citoyenne observent, apprécient ou dénoncent la conduite officielle de certains responsables publics. En fait lorsqu'un responsable public agit d'une façon immorale par exemple, dans l'utilisation de l'argent de l'Etat, des réclamations d'indignation s'élèvent pour un redressement de la situation, mais avec le temps, les cris de réprobation se tassent et seules des références sporadiques à la mauvaise conduite demeurent. En vue de l'amélioration progressive des critères d'éthique des responsables publics, Chapman (1993) et Kamto (1977) pensent que le public et la presse assurent une veille citoyenne qui favorise l'encadrement de l'exécution des services publics.

La conduite morale et la compétence professionnelle ne peuvent être dissociées. Le fait d'adhérer qu'en apparence aux normes élevées de la conduite morale, alors que l'on conduit les affaires publiques de manière incompétente, ne satisferait nullement le public, mais engendrerait sans nul doute dans l'Administration des contre-performances qui retardent l'édification d'une Administration de développement.

Afin de promouvoir l'intérêt public, les actions des fonctionnaires, aussi bien élus que désignés, doivent toujours être menées dans l'intérêt public. En d'autres termes, leur conduite officielle devrait toujours être "*bonne*", "*juste*" et "*positive*". On devrait, cependant, garder à l'esprit qu'une incompatibilité peut exister entre les prescriptions d'éthique et les prescriptions régulatrices et légales. Les fonctionnaires sont supposés adhérer à tout moment aux règlements; et la conduite morale semble être sujette aux prescriptions formelles basées sur la politique du parti gouvernant, tel que stipulé en termes de lois. Si les fonctionnaires n'adhèrent pas aux règlements, ce qui suppose agir conformément aux prescriptions de la loi, des actions litigieuses peuvent se développer en dilemmes moraux.

Certains des dilemmes moraux les plus communs auxquels les fonctionnaires sont confrontés, pivotent autour des aspects suivants : « discrétion administrative ; corruption ; népotisme ; conformité ; confidentialité administrative ; fuites d'informations ; valeurs ; responsabilité publique ; dilemmes politiques ; relations entre les fonctionnaires désignés et les politiciens élus ; l'influence des groupes de pression sur la conduite morale de l'administration publique ; les activités politiques des fonctionnaires ; l'intérêt révélé par le public pour la conduite des fonctionnaires » (Graham, 1974, Hanekom, 1986).

En effet, l'analyse stratégique considère l'organisation comme un lieu d'affrontement entre les stratégies et/ou les intérêts des groupes qui la constituent, comme une recherche permanente d'équilibration des rapports de pouvoir et de négociation/ marchandage entre ces groupes. En termes d'analyse, l'approche stratégique visera l'identification des jeux et de stratégies d'actions, ce qui nécessite, entre autres les repérages pour les principaux acteurs ou groupes, des objectifs, les ressources, des contraintes, des sources d'incertitude maîtrisées et des formes de pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977). Tenant compte de ce qui précède, nous allons identifier dans ce travail, des jeux, des stratégies et/ou des mécanismes déjà mis en place par les agents et fonctionnaires pouvant leur permettre l'équilibration permanente de leurs rapports ou leurs intérêts afin de faire face aux exigences du service public.

**CHAPITRE DEUXIEME : CADRE  
THEORIQUE DE L'ETUDE ET  
CONDITIONS DE MISE EN  
ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Cette partie présente l'approche théorique de l'étude avant de déboucher sur l'approche empirique avec la présentation et l'analyse des résultats de notre enquête afin de vérifier les hypothèses de recherche et d'établir le diagnostic. Elle présente aussi les solutions proposées aux problèmes spécifiques en résolution ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

## **SECTION I : Approche théorique et démarche méthodologique de l'étude**

La démarche méthodologie adoptée dans le cadre de cette étude comprend deux dimensions à savoir :

- une dimension théorique liée à la résolution de chaque problème spécifique ;
- une dimension empirique portant sur la description de la méthode d'enquête utilisée.

### **Paragraphe 1 : Approche d'analyse de l'étude**

#### **A- Approche empirique**

Cette approche, par définition, est celle qui s'appuie essentiellement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Pour cette raison, notre démarche consistera, d'une part, à l'identification de différents outils de collecte et d'analyse sans oublier la stratégie de vérification. D'autre part, nous allons identifier les différentes étapes à suivre pour la collecte, le traitement et l'analyse des données.

##### **1- Type de l'étude**

Cette étude est à la fois de type qualitative et quantitative.

##### **2 - Population à étudier**

La population à étudier est le personnel de la DDEMP-ATL-LIT.

#### **B- Outils de collecte et d'analyse des données**

Nos analyses se fondent sur l'exploitation d'une documentation relative à la thématique de notre étude. Il s'agit d'ouvrages portant sur les cours Management et Ethique ; l'organisation du travail ; la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; la réingénierie des processus et aux outils et méthodes de management moderne des organisations.

Pour effectuer la collecte des données, nous nous sommes servis d'un questionnaire. Pour mieux analyser la réalité en étude, nous optons pour la méthode stratégique.

L'observation directe nous a permis d'appréhender le comportement des agents et fonctionnaires de l'Etat en service à la DDEMP-Atlantique-Littoral.

La technique documentaire, quant à elle, nous a servi pour la consultation de certains ouvrages, notes de cours, revues, articles et autres.

L'entretien semi directif nous a permis de réaliser des entretiens exploratoires avec certains cadres, fonctionnaires et agents de l'Etat de l'administration en service à la DDEMP-Atlantique-Littoral.

## **1- Stratégie de vérification des hypothèses**

Nous présenterons les décisions qui nous permettent de vérifier chacune des hypothèses formulées dans notre tableau de bord. Ces seuils de décision concernent donc essentiellement les données d'ordre spécifique recueillies au cours de notre enquête. Il est prévu au niveau de la fixation des seuils de décision, que la cause qui aura réuni un pourcentage d'une valeur au moins égale à 50% va être retenue et permettra de vérifier cette hypothèse.

## **2- Les différentes étapes de la mobilisation**

### **a- Objectif de l'enquête**

L'objectif de l'enquête réalisée est de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses retenues plus haut.

### **b-Cadre de l'enquête et identification de la population mère**

La DDEMP-Atlantique-Littoral représente le cadre physique de l'étude. Notre enquête s'est alors portée sur son personnel.

En ce qui concerne cette population mère, elle est composée de deux catégories d'individus. La première catégorie prend en compte le personnel enseignant en service à la DDEMP-Atlantique-Littoral. Quant à la deuxième catégorie, elle regroupe le personnel administratif, technique et de service.

### **c- Echantillonnage**

L'échantillon de notre enquête est constitué de :

**Tableau 3 : Tableau du personnel par catégorie**

<b>CATEGORIE</b>	<b>EFFECTIF</b>
A	15
B	31
C	07
D	01
C	04
<b>Total</b>	<b>58</b>

**Source : Réalisé par nous-mêmes**

Notre population cible affiche donc un effectif de 58 sujets choisis sur la base des observations effectuées sur le lieu de stage. La DDEMP-ATL/LIT regorgent des cadres mais aussi des agents d'exécution et de soutien.

### **d-Spécification des données mobilisées**

L'enquête menée, appuyée par nos observations, nous a permis de collecter des données relatives aux :

- causes réelles qui sont à l'origine des problèmes d'éthique dans l'administration publique ;
- véritables causes de la non observance des principes d'éthique par les fonctionnaires des services publics d'Etat ;
- causes effectives à la base de l'absence d'indicateurs précis et de suivi-évaluation au niveau du secteur public béninois.

### **e-Nature de l'enquête**

Notre étude est de type qualitatif car elle s'appuie sur des données appréciables ayant un caractère abstrait. Cependant, pour apprécier ces données, il faudra que l'enquête vise des personnes car ce sont uniquement celles-ci qui pourront apprécier les données et nous permettre de vérifier ou non nos hypothèses. Bien que l'analyse porte sur la vérification des textes en matière d'éthique à la DDEMP, cette analyse se fera grâce à des données quantitatives.

## **f- Difficultés liées à l'enquête**

La fiabilité et la qualité des données mobilisées sont limitées par les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre enquête. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer la réticence des agents interrogés à nous fournir les informations sollicitées, et même le refus catégorique de certains de nous aider, ou encore la négligence des autres dans les réponses à nos préoccupations. Par ailleurs, il ne nous a pas été possible de consulter un certain nombre de documents en raison du caractère confidentiel qu'ils revêtent selon les responsables de la DDEMP-Atlantique Littoral. Toutefois, ces limites ne sont pas de nature à compromettre le caractère scientifique et technique des résultats de cette étude. Quoi qu'il en soit, nous avons utilisé quelques stratégies pour recueillir les informations.

### **Paragraphe 2 : Résultats d'enquêtes, interprétation**

#### **A- Enquête, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

##### **1- Présentation des données de l'enquête relatives au choix d'occupations de fonctions administratives**

Le tableau 4 présente les résultats obtenus lors de l'enquête sur les personnels enseignant de la DDEMP-ATL-LIT suivant les raisons motivant leurs opinions sur le manque de vocation qui explique leur inclination à occuper des fonctions administratives.

Tableau 4 : Répartition des enquêtés en fonction de leurs opinions sur l'occupation des fonctions administratives par les enseignants

Causes	Enquêtés répondants	Taux (%)
Manque de vocation dans l'engagement professionnel des enseignants	<b>38</b>	<b>65,52 %</b>
Incompétence pour accomplir certaines activités liées au service	20	34,48%
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100%</b>

Source : Résultat de notre enquête

2- Présentation des résultats relatifs à l'influence de la politique dans le fonctionnement de l'administration de la DDEMP-ATL-LIT

Le tableau 5 présente les résultats sur la politisation des nominations

**Tableau 5** : Répartition des enquêtés en fonction de leurs opinions sur la politisation des nominations

Causes	Enquêtés répondants	Taux (%)
Méconnaissance par les agents de leur rôle	20	34,48 %
Manque de personnel	3	5,2 %
<b>Système de parrainage politique des agents</b>	<b>30</b>	<b>51,72%</b>
Déficit de compétences	5	8,6%
Total	58	100 %

**Source** : Résultats de notre enquête

3- Présentation des résultats relatifs à l'inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public

Le tableau présente les résultats sur l'inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public

**Tableau 6** : Répartition des enquêtés en fonction de leurs opinions sur l'inadéquation de certaines règles et principes administratifs avec les nouvelles exigences du service public

Causes	Enquêtés répondants	Taux (%)
<b>Non actualisation de certains textes devenus caduques</b>	<b>33</b>	<b>56,9 %</b>
Mauvaise interprétation des textes	25	43,1 %
Total	58	100%

**Source** : Résultat de notre enquête

## **B- Vérification des hypothèses**

### **- Hypothèse 1**

Rappelons que l'hypothèse 1 stipule que le manque de vocation explique l'inclination des enseignants à occuper des fonctions administratives.

Pour la vérification de cette hypothèse, il est prévu au niveau de la fixation des seuils de décision, que la cause ayant réuni un pourcentage d'une valeur au moins égale à 50% va être retenue. À ce titre et parmi les personnes ayant pris part à l'enquête, **65,52 %** ont estimé que le manque de vocation explique l'inclination des enseignants à occuper des fonctions administratives.

Ce point de vue confirme nos observations faites. Ainsi, conformément au seuil de décision retenu, les éléments d'analyse ci-dessus permettent de confirmer l'hypothèse selon laquelle le manque de vocation explique l'inclination des enseignants à occuper des fonctions administratives.

### **- Hypothèse 2**

Cette hypothèse stipule que le système de parrainage et la syndicalisation explique la politisation de l'administration de la DDEMP.

Pour la vérification de cette hypothèse, le seuil de décision est également fixé à 50%. La cause que 50% au moins des enquêtés vont choisir est retenue comme cause expliquant le second problème spécifique.

Or, **51,72%** de ceux ayant répondu au questionnaire retiennent le système de parrainage politique, la syndicalisation et les pesanteurs sociales, religieuses et ethniques comme cause de la politisation.

En conclusion, conformément au seuil de décision préalablement fixé, nous confirmons l'hypothèse selon laquelle le système de parrainage et la syndicalisation expliquent la politisation de l'administration publique.

### **- Hypothèse n°3**

Rappelons que l'hypothèse n°3 stipule que la mise en œuvre de réformes administratives est une solution pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP-Atlantique-Littoral.

Pour vérifier cette hypothèse, le seuil de décision est le même que celui fixé pour la vérification de l'hypothèse précédente.

Compte tenu des résultats de l'enquête, plus de la moitié du nombre d'enquêtés, soit **56,9 %** ont choisi la non actualisation des certains textes devenus caduques.

En conclusion, les éléments ci-dessus permettent de confirmer l'hypothèse 3, hypothèse selon laquelle la mise en œuvre de réforme administrative est une solution pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP-Atlantique-Littoral.

## **SECTION 2 : Recommandations à l'endroit des APE.**

Ces recommandations consistent en des rappels aux Agent Permanents de l'Etat de certaines règles déontologiques et morales.

### **Paragraphe 1 : Rappel de quelques règles déontologiques**

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

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

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

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

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

### **A- Rappel de quelques règles morales**

Elles constituent un élément de réarmement moral de l'agent public. Conformément aux règles morales, l'agent public doit :

s'abstenir de toutes activités contraires à l'éthique et à la morale notamment le détournement de deniers publics, le favoritisme, le népotisme, la discrimination, le trafic d'influence ou l'indiscrétion ;

éviter de solliciter, accepter, réclamer ou de recevoir, directement ou indirectement un paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature pour s'acquitter de ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions ou obligations ;

S'abstenir d'utiliser les biens publics ou requérir les services d'un subordonné pour ses activités autre que celles relevant de ses fonctions ou de son mandat.

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

### **B- Recommandations à l'endroit de l'Etat**

Ces recommandations sont d'une part des mesures à prendre en faveur des APE et d'autre part l'esquisse d'un code de bonne conduite de gouvernance. Il s'agit notamment de :

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

L'Administration doit assurer sur les lieux de travail les conditions d'hygiène, de sécurité et de protection nécessaires. L'agent public doit être couvert par l'Administration des condamnations civiles prononcées contre lui pour des raisons de service effectué dans le cadre de la loi.

Les affectations et les redéploiements de personnel doivent tenir compte des nécessités de service et dans la mesure du possible, répondre aux aspirations de l'agent public pour une évolution de carrière des agents en complément de la gestion des Ressources Humaines qui se fait actuellement. Dans ce cadre, la gestion des carrières doit être déconcentrée. Chaque Ministère suit la carrière de ses agents. Le Ministère de la Fonction Publique et du Travail se chargera de tout centraliser. A cet effet, en plus du plan de la Gestion Prévisionnelle des

Emplois et des Compétences (GPEC) annoncé précédemment, le Fichier Unique de Référence (FUR) déjà en activité pourra être renforcé. La formation continue et le perfectionnement doivent constituer un droit pour les agents du service public.

### **1.1. Adoption de mesures incitatives liées à la motivation**

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

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

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

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

### **Paragraphe 2 : Esquisse d'un code de bonne conduite à l'endroit des Gouvernants**

Dans cette rubrique, il sera recommandé que l'Etat mette en œuvre les moyens adéquats pour arriver à formaliser les textes relatifs à la bonne conduite des agents en milieu administratif.

#### **A- Réduction du train de vie de l'Etat**

L'exemple doit venir du haut, lorsque le chef prêche par exemple, la grande masse suit aveuglément. Le Bénin étant classé parmi les petits pays très endettés (Banque Mondiale 2006), il va de soi que les partenaires au développement soient réticents à lui venir en aide lorsque des véhicules rutilants, derniers cris sont mis à la disposition de certaines personnes, non pas à cause de leur qualification technique mais, à cause de leur appartenance politique. Entre plusieurs options, l'Etat doit s'évertuer à travailler pour plus de performance.

## **1- Respect de la chose publique**

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

### **1.1 L'Etat doit témoigner sa bonne foi aux partenaires sociaux**

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

L'Etat doit convaincre par la persuasion que la réforme n'est pas dirigée contre les APE, mais au contraire, elle est de nos jours indispensable pour la survie de l'administration béninoise.

Par ailleurs, comme pour tout projet qui vise surtout l'efficacité puisqu'il s'agit de réformer des comportements, il est possible d'identifier dès à présent les facteurs susceptibles de générer des limites à l'efficacité souhaitée par les auteurs du projet de réforme.

### **1.2 Les facteurs générateurs des limites à l'efficacité de la réforme**

Les facteurs dont il s'agit sont de plusieurs ordres. Ils appartiennent en effet à cinq catégories principales : juridique, constitutionnelle et politique, psychologique, socio-économique et administratif.

#### **B- Le facteur juridique : le problème récurrent de l'ineffectivité des textes**

##### **1. Les facteurs constitutionnel et politique**

Le non-respect des textes aurait des explications diverses sur lesquelles nous ne nous attarderons pas dans le cadre de la présente rubrique : mimétisme par rapport aux anciennes puissances colonisatrices, le fait que nos textes correspondent rarement à nos réalités socioculturelles, nos administrations elles-mêmes sont des créations des anciennes puissances colonisatrices et ne correspondent pas à une évolution naturelle de nos sociétés etc. Ces éléments constituent des données constantes qui « plombent » l'effectivité des textes que nos dirigeants prennent pour régler les problèmes de notre société. Nul n'a besoin d'être un devin pour savoir que quelque soit la qualité du texte de loi qui sera promulgué et qui portera la réforme de la fonction publique, certaines de ses dispositions ne seront pas appliquées. De ce point de vue, ce texte s'inscrit dans la tradition de ceux qui l'ont précédé dans la matière

qu'il a vocation à régir. Dès lors que les agents publics dont la réforme des règles régissant la carrière sera au centre de nos débats, exercent leurs activités dans un cadre constitutionnel et légal, leur comportement sera influencé, dans une certaine mesure, par leur perception des normes et l'efficacité du contrôle de leurs actions qu'exercent les autorités politiques et les organes judiciaires.

Au Bénin, comme dans la plupart des Etats, les fonctionnaires sont plus ou moins sollicités par les hommes politiques et par des citoyens influents qui s'efforcent d'obtenir des faveurs spéciales et des passe-droits. Ces conditions contraignent les fonctionnaires, soit à céder aux pressions ou aux tentations et d'agir dès lors d'une manière contraire aux lois et règlements en vigueur. Dans les pays où le pouvoir politique se cristallise autour de la personne d'un Chef Suprême, les fonctionnaires sont généralement placés sous la dépendance d'administrateurs politiques. Ceux-ci devraient être les premiers à exercer, à faire respecter les règles éthiques et déontologiques et inciter les agents à leur disposition à en faire de même. Au lieu de cela, ils ont plutôt tendance à exercer un pouvoir arbitraire pour intimider les moins gradés. Dans ces pays, la loyauté envers l'autorité et la poursuite inconditionnelle de ses buts et objectifs nationaux tend à devenir le critère de qualification. Dans un tel climat politique, la survie devient naturellement le souci principal des fonctionnaires.

## **2. Le facteur psychologique**

Les valeurs personnelles et sociales et la philosophie de la vie qui a cours dans la collectivité conditionnent à la fois les conceptions et le respect de l'éthique dans la pratique. Si l'usage consiste à « fermer les yeux » sur ce qui devrait être considéré en temps normal comme des actes de corruptions ou l'action de privilèges particuliers, il ne faut pas attendre des fonctionnaires un comportement très différent. C'est dire que le comportement attendu des fonctionnaires reflète le système de valeurs consacré par la société. Il se crée alors un climat psychologique propice à la tolérance d'activités contraires aux règles de déontologie et d'éthique où l'intérêt personnel du fonctionnaire ou du responsable politique peut se confondre avec l'intérêt public. C'est pourquoi, il est important que les acteurs de la gouvernance identifient des mécanismes appropriés afin de promouvoir l'apprentissage des valeurs éthiques, car elles contribueraient à la bonne conduite des affaires publiques.

### 3. Le facteur socio-économique

Une conception toujours plus matérialiste de la vie semble avoir entraîné le déclin des valeurs sociales et morales dans nos sociétés modernes. Il est de pratique courante aujourd'hui dans de nombreux pays industrialisés et en développement de rechercher les moyens légitimes ou autres d'échapper aux prescriptions et règlements de l'Etat, notamment en matière d'impôts, dans le but de défier l'Administration et de saper son autorité. L'âpreté au gain matériel est à l'ordre du jour, aussi bien que l'exploitation des faiblesses de l'appareil de l'Etat et du secteur privé. On n'est plus très regardant sur les moyens de se procurer les biens ou avantages de ces entités. Tromper l'Etat devient chose courante. Par conséquent, les pratiques irrégulières sont tolérées par la collectivité pour autant qu'elles ne se répètent pas négativement sur les autres individus qui, en tout état de cause, paieront indirectement la note par un alourdissement de la fiscalité. Le prestige social de la personne qui exploite abusivement l'Etat est rehaussé si elle fait preuve d'habileté et si elle tire astucieusement parti des circonstances. Et il ne faut donc pas attendre des agents de l'Administration un comportement différent.

La corruption dans les pays du Tiers Monde, dont fait partie le Bénin, tend à se distinguer de celle des pays industrialisés à la fois par sa nature et par son intensité. Dans la mesure où les biens et les services fournis par les pouvoirs publics sont loin de satisfaire le volume important de la demande, il n'est pas rare que la population verse de petites sommes à un agent subalterne pour l'admission dans un hôpital public, pour l'obtention d'un raccord téléphonique ou pour tout autre service administratif. La corruption dans ce cas est la conséquence des insuffisances des ressources publiques et des exigences quasi illimitées de la collectivité. Les prix des biens et des services augmentent au fur et à mesure que le désir des biens matériels se fera irrésistible. Les fonctionnaires chargés de la prestation de ces services ou de leur réglementation seront donc soumis à des tentations constantes. Dans de telles circonstances, certains fonctionnaires s'efforcent d'exploiter un maximum leur position à des fins personnelles. Leur comportement renforce le public dans sa conviction que les fonctionnaires sont généralement corrompus et rien ne corrompt davantage qu'un simple soupçon de corruption.

Parmi les autres facteurs qui peuvent être à l'origine de la corruption des fonctionnaires, on peut citer la pénurie d'emplois, l'insuffisance des rémunérations et les prérogatives toujours plus étendues que l'Etat reconnaît aux fonctionnaires dans le domaine de la réglementation des affaires économiques et sociales. Ce pouvoir de réglementation accru qui est offert aux

fonctionnaires leur donne diverses possibilités d'enrichissement, notamment à l'occasion de l'octroi de permis de construire, de l'adjudication de marchés publics, de l'octroi de licence d'importation et d'exportation, de la perception des droits de douane etc.

#### **4. Le facteur administratif**

Si les fonctionnaires, dont les pouvoirs publics veulent réformer le statut général, savent qu'ils ne seront vraisemblablement pas punis pour avoir commis des actes irréguliers, ils auront tout naturellement tendance à adopter une attitude très laxiste au plan de la moralité administrative. La lenteur de l'appareil administratif entretient un climat favorable à la corruption. De même, la complaisance témoignée par les cadres supérieurs à l'endroit des malversations accroît la conviction des administrés qui doutent de l'intégrité des fonctionnaires.

#### **5. Les manifestations de la politisation dans l'administration béninoise**

L'un des constats pertinents des états généraux est la politisation de l'administration publique béninoise. Il a été constaté que « la culture administrative est fondée sur le « patronage » (système des protections politiques) et non sur le mérite » et qu'elle n'est pas orientée vers l'amélioration des performances et de la qualité des prestations de service ; c'est dire que la politisation constitue un grand obstacle au bon fonctionnement de l'administration publique béninoise

En effet, la fonction publique béninoise n'est pas toujours à l'abri de l'emprise du politique, au point où sa neutralité politique est aujourd'hui fortement contestée. Cette politisation de la fonction publique béninoise a pris des formes plus ou moins variées au fur et à mesure de l'évolution de notre pays depuis son indépendance. « Si de 1959, année d'adoption du premier statut de la fonction publique, à 1972, la politisation de l'administration sortait des limbes, elle a pris des allures franchement idéologiques sous le régime révolutionnaire (1972 à 1990) avant de se draper dans les habits de la démocratie après la Conférence Nationale des forces vives de février 1990 ». Nous utilisons là les mots riches en couleur du professeur Albert TEVOEDJRE lors de son premier discours en tant que médiateur de la république en 2008. Dans l'administration publique béninoise, le recrutement et les nominations n'échappent pas toujours aux considérations politiques. C'est pour cela qu'il faut que la politique bien qu'elle compose avec l'administration, puisse permettre à celle-ci de fonctionner de manière propre à ce qu'elle puisse fournir un meilleur rendement. Il faut mettre les gens qu'il faut à la place

qu'il faut. Cela permettrait d'éviter des nominations d'instituteurs, de contrôleurs du travail, de secrétaires des services administratifs, d'enseignants du cours secondaire aux postes de sous-préfet ou de secrétaire général de certains départements de la DDEMP-ATL-LIT par exemple.

Les stimulants pour un penchant à la paresse et aux violations des normes prescrites sont multiples. Il n'est pas par exemple extraordinaire dans l'administration béninoise d'assister à des réunions politiques pendant des heures de service, même dans les locaux de l'administration. Pendant ce temps, c'est la continuité du service public qui est atteinte au détriment des intérêts politiques. Comment pourrait-on apprécier objectivement dans ces conditions le collaborateur à qui l'on confie l'organisation et la direction de ces rencontres politiques à des heures de service ou parfois à ses heures de repos ? La récompense ne serait-elle pas une bonne note pour lui permettre d'être inscrit au tableau d'avancement ? Le mérite dans ce cas ne serait-il pas un mérite politique ? Certes, ce n'est pas le souhait, mais, c'est plutôt la réalité à laquelle le nouveau système d'avancement au mérite risque de faire face si rien n'est fait.

Par ailleurs, il faudrait souligner que la syndicalisation de l'Administration publique béninoise prend des allures inquiétantes surtout au niveau du sous-secteur de l'enseignement maternel et primaire où la forte pression syndicale conduit parfois à des violations des principes et règles d'éthique et de déontologie administrative.

## **6. Les recommandations des états généraux**

Face aux blocages constatés dans le fonctionnement de l'administration publique béninoise, les états généraux ont formulé des recommandations visant à redorer le blason de l'administration publique béninoise. Ces recommandations visent à dépolitiser l'administration béninoise et à y instaurer une réforme basée essentiellement sur le mérite.

Au regard de l'analyse diagnostique et des défis qui s'y dégagent, la vision s'énonce comme suit : « **La Fonction Publique béninoise est à l'horizon 2016, une Fonction Publique de développement au service des citoyens conciliant aussi bien les éléments de la Fonction Publique de carrière que ceux d'emplois** ».

Le pilotage des réformes de la Fonction Publique vise la concrétisation de cette vision.

Pour atteindre cette vision, le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MTFPRAI) se donne comme objectif général d'accélérer la mise en œuvre des réformes de la Fonction Publique.

De façon spécifique, il s'agira de d'améliorer le cadre organisationnel et institutionnel de la Fonction Publique, d'améliorer la gouvernance de la Fonction Publique et de moderniser le système de gestion des ressources humaines de l'Etat.

D'abord, parlant de **l'amélioration du cadre organisationnel et institutionnel de la Fonction Publique** la vision et les missions de l'Administration publique béninoise doivent être clarifiées, partagées et connues par les agents. Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble du Gouvernement, des ministères sectoriels et des institutions étatiques doivent intégrer les principes de la gestion des ressources humaines conformément à cette vision. De même le corpus règlementaire correspondant à cette vision et à ces missions doit être connu et maîtrisé par les agents de l'État.

Cela constitue en effet le sous-bassement légal du processus de réforme, et doit venir confirmer les grandes orientations politiques sur le type de Fonction Publique que le Gouvernement doit absolument valider.

Pour cela, deux (02) stratégies opérationnelles ont été identifiées à **savoir affermir la vision et les missions de l'Administration publique béninoise** d'une part, **adopter et vulgariser les textes régissant la Fonction Publique** de l'autre.

Ensuite, s'agissant de **l'amélioration de la gouvernance**, elle vise le fonctionnement de la Fonction Publique suivant des règles administratives et techniques précises et l'élimination des pratiques prédatrices et clientélistes. Elle vise aussi à promouvoir une meilleure allocation des ressources budgétaires à travers la maîtrise de la masse salariale et à accroître l'équité interne et externe dans la rémunération des agents.

En effet, la gouvernance, dans l'ensemble de l'Administration publique béninoise, connaît de nombreuses difficultés. Des pratiques prédatrices sur les ressources publiques, à la politisation des recrutements, c'est une problématique transversale qui affecte la livraison des services publics dans leur ensemble. L'Administration publique béninoise doit engager des actions claires pour améliorer la gouvernance et renforcer certains efforts déjà engagés dans cette direction. L'image de l'Administration auprès des citoyens devra être soignée, et les actions pour renforcer la gouvernance doivent non seulement améliorer les prestations, mais également améliorer la perception et les jugements que les béninois portent sur leur

Administration publique. Aussi la carrière des agents de l'État devra-t-elle être gérée de manière prévisionnelle et efficace, suivant des règles transparentes.

Il s'agit d'amorcer une dynamique de pilotage efficace de la Fonction Publique. C'est un enjeu d'efficacité pour les services publics, mais également un enjeu financier, car l'absence de pilotage entraîne une absence de visibilité totale sur l'impact financier des ressources humaines au budget de l'État, présent mais également prospectif. L'amélioration de la gouvernance du système de rémunération doit tenir compte de certains paramètres et principes d'action notamment les finalités et objectifs du système, son environnement, ses fonctions et activités, sa structure et moyens, son évolution et ses principes d'action.

Pour ce faire, les trois (03) stratégies opérationnelles suivantes ont été identifiées : **améliorer le pilotage de la Fonction Publique, gérer et planifier les carrières des agents de l'État et restructurer le système de rémunération.**

Enfin, pour ce qui est de la modernisation de la gestion des ressources humaines prend en compte plusieurs aspects. Il s'agira :

- d'organiser les structures clés de gestion des carrières des agents de l'État et d'assurer leur fonctionnement suivant les processus alignés sur les résultats ;
- d'informatiser les processus de gestion de la carrière des agents afin de réduire les délais de traitement des dossiers ;
- de déterminer le choix des formations et activités de renforcement de capacités offertes aux agents de l'État par les besoins institutionnels au lieu des besoins individuels ;
- de planifier et de maîtriser les départs à la retraite et assurer le renouvellement des effectifs sur la base d'une politique claire, et maîtriser l'impact financier des départs à la retraite.

En effet, l'environnement de gestion doit gagner en efficacité et en simplification avec l'utilisation d'outils de gestion informatisés. La gestion de la Fonction Publique se fait essentiellement de manière manuelle, et les outils informatiques disponibles sont globalement désuets et peu efficaces à fournir des informations pertinentes sur celle-ci. Deux principes doivent cependant guider toute tentative d'informatisation de la gestion des ressources humaines. Tout d'abord, le processus de gestion doit au préalable être simplifié avant son informatisation. Par ailleurs, par soucis d'harmonisation et de pérennisation du système qui sera développé, tout projet d'informatisation devra se baser sur les systèmes et infrastructures existantes.

Une multitude d'activités de renforcement de capacités ont été offertes aux agents de l'État, et ce depuis de nombreuses années. En conséquence, les cadres de la Fonction Publique sont généralement formés, au fait des méthodes de gestion axée sur les résultats, et sensibilisés aux principes des réformes de la Fonction Publique. De plus, les cadres organiques et les plans de formation des ministères offrent aujourd'hui un cadre référentiel pour le déploiement des formations futures. Il est indispensable de renforcer la rationalisation de l'allocation des formations qualifiantes.

La gestion prévisionnelle des départs à la retraite oblige à pouvoir fournir et analyser les informations sur ces départs. Ces informations doivent également servir à l'évaluation de l'incidence financière des départs à la retraite sur le Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB).

L'atteinte de cet objectif passera par la mise en œuvre des quatre (04) stratégies opérationnelles suivantes :

- simplifier les processus de gestion de carrière et les aligner sur les principes d'une gestion axée sur les résultats ;
- informatiser la gestion des ressources humaines ;
- rationaliser les formations des agents de la Fonction Publique ;
- anticiper les départs à la retraite des agents de l'Etat.

## CONCLUSION

En définitive, la question d'éthique dans l'Administration publique et singulièrement à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atlantique et du Littoral (DDEMP-ATL/LIT) abordée dans notre étude, nous a permis de déceler l'existence d'un certain nombre de problèmes regroupés en trois (03) problématiques majeures au nombre desquelles celle relative au respect des règles et principes éthiques et déontologiques dans l'administration de la DDEMP-ATL-LIT, a retenu notre attention et constitue le centre d'intérêt de nos travaux de recherche.

De cette problématique, découle un problème général, celui de l'inobservance des règles et principes éthiques et déontologiques dans l'administration de la DDEMP-ATL-LIT. Les recherches effectuées nous ont permis d'identifier les causes des problèmes relevés et de suggérer les approches de solutions ainsi que les conditions à créer pour une mise en œuvre efficace desdites solutions. Il convient donc de souligner que la question d'éthique à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atlantique et du Littoral (DDEMP-ATL/LIT), déclinée en trois objectifs spécifiques à savoir identifier les déterminants qui sous-tendent la sédentarisation des enseignants en poste à la DDEMP-ATL-LIT, décrire l'influence de la politisation de l'administration publique et proposer des solutions pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP Atlantique –Littoral nous a permis d'émettre trois (03) hypothèses. Dans un premier temps, il est avancé que le manque de vocation explique l'inclination des enseignants à occuper des fonctions administratives. Cette hypothèse a été vérifiée à **65,52 %** conformément aux résultats de l'enquête menée.

Dans un second temps, nous avons postulé que le système de parrainage explique la politisation de l'administration publique. Cette hypothèse a été vérifiée à **51, 72%** confirmant nos observations sur le terrain. Quant à la troisième et dernière hypothèse stipulant que la mise en œuvre de réformes administratives est une solution pour l'adoption des règles d'éthique et de déontologie administrative à la DDEMP Atlantique/Littoral, elle a obtenu un taux de vérification de **56,9 %**. L'impact de la mise en œuvre des réformes entreprises dans l'administration publique serait tributaire du niveau de politisation de cette dernière.

L'administration publique béninoise souffre du comportement de ses acteurs. Et elle est davantage malade des dirigeants politiques. C'est pourquoi tout système de réforme doit être intégré dans un processus de prise de conscience individuelle ou collective qui permette à chaque Béninois de s'approprier librement les exigences qu'implique une gestion patriotique

de la chose publique. Elle devra alors intervenir d'elle-même, mais elle pourrait être stimulée par l'instauration d'une éducation civique incorporée au système éducatif et susceptible de faire du citoyen une valeur morale sûre au service du développement de sa Nation.

La politisation de l'administration publique béninoise est partie d'une source et il faut l'attaquer à partir de sa racine. Dans un monde en pleine évolution, marqué par des interdépendances et une complexité croissantes, les agents publics doivent faire face à de nombreux défis de nature politique, sociétale ou économique. Du fait des responsabilités sociales et juridiques qui sont les leurs, et compte tenu des attentes provenant des citoyens et administrés au chapitre de la transparence, de l'efficacité et de la reddition de comptes, ceux qui sont responsables de la gestion publique et de la mise en œuvre des politiques doivent pouvoir disposer non seulement des compétences techniques nécessaires, mais également des aptitudes et des réflexes leur permettant d'exercer leur mission de service public. Au-delà du légalisme et du respect formel du cadre juridique existant, la connaissance et l'adhésion aux valeurs constituant le service public doit en effet se traduire en attitudes et autres comportements appropriés et pour cela s'accompagner de qualités morales et humaines indéniables. Cela est d'autant plus important que dans l'action publique contemporaine les lignes de démarcation sont mouvantes, tout comme le sont les points de référence nécessaires pour diriger l'action publique, et il est souvent difficile pour un fonctionnaire de trouver ses repères, tant sur le plan de la déontologie pratique que sur celui de l'éthique en général. Or les attentes des citoyens en ce qui a trait à l'efficacité, à la transparence, à la justification mais aussi à la probité dans l'utilisation des deniers publics, au respect des droits et de la dignité individuelle posent de nombreux défis aux agents publics.

Ensuite, il faudrait améliorer le pilotage de la Fonction Publique, gérer et planifier les carrières des agents de l'État et restructurer le système de rémunération, simplifier les processus de gestion de carrière et les aligner sur les principes d'une gestion axée sur les résultats. Enfin, rationaliser les formations des agents de la Fonction Publique en général et ceux de la DDEMP-Atlantique-Littoral en particulier et instaurer et promouvoir une culture administrative ayant pour socle les valeurs morales, éthiques et déontologiques. Il est souhaitable, voire indispensable de créer des instances spécialisées chargées de veiller au respect des règles éthiques et déontologiques dans l'Administration publique, à l'instar de la Commission d'Éthique Indépendante à la Fédération Internationale de Football Africain (FIFA), un tribunal spécifique devant lequel sont portées et jugées les graves infractions d'ordre éthique commises par tous dirigeants ou membres de cette organisation sportive.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I- OUVRAGES GENERAUX**

- 1- BARTOLI, A., KERAMIDAS, O. et LARAT, F., (2012). *Vers un management public éthique et performant. Revue française d'administration publique*, 336 p.
- 2- BOISVERT, Y. et al. (dir.), (2005) *Qu'est-ce que l'éthique publique ?*, Montréal : Liber, collection éthique publique – hors-série, 122 p.
- 3- CHAPMAN, R. (ed.) (1993) « *L'Ethique dans la Fonction Publique* », Edimbourg : Presse de l'Université d'Edimbourg.
- 4- CHAUVANCY, R. (2004). *La banque mondiale et les pays en développement*, Paris : L'harmattan, 264 p.
- 5- COOPER T. L., (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 248 p.
- 6- COX, R. et al. (1994) « *L'Administration Publique en Théorie et Pratique* », Englewood cliffs, NJ.: Prentice Hall.
- 7- CROZIER, M. et FRIEDBERG.E. (1977) « *L'acteur et le système* », Paris, Le Seuil,
- 8- DESLANDES, G. (2012). *Le management éthique*, Paris : Editions Dunod, 150 p.
- 9- DWIVEDI, O. (1978) « *L'Ethique de la Fonction Publique* », Bruxelles: Institut International des Sciences Administratives, 246 p.
- 10- MAKWALA, M. (2012). *Notion de l'administration publique*, 169 p.
- 11- KERNAGHAN, K. (1993) « *Promotion de l'Ethique de la Fonction Publique* » In CHAPMAN, R. (dir.) « *L'Ethique dans la Fonction Publique, Edimbourg* »: Presse de l'Université d'Edimbourg.
- 12- PERETTI, J. (2008), « *Gestion des Ressources Humaines* », 19<sup>ème</sup> Edition, Vuibert, 256 p.

### Articles :

- 1- AJUOGU, M., (1983). Les dilemmes de l'Éthique des responsables du secteur public dans les pays en voie de développement, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 4: 387-392.
- 2- AYEE, J.R.A. (1997), Un Code de Conduite pour les Responsables Publics l'Expérience du Ghana. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 63, N° 3 (septembre).
- 3- BAILEY, S. (1964) L'Éthique et la Fonction Publique, *Revue de l'Administration Publique*, vol. 24: 237-239.
- 4- CAIDEN, G. (1981). L'éthique dans la Fonction Publique : La codification a raté son objectif réel. *Public Personnel Management Journal*, vol. 10: pp 146-152.
- 5- DOIG, A. (1995). *Un bon gouvernement et les stratégies soutenables anti-corruption: Rôle pour les Agences Indépendantes Anti-Corruption. Administration Publique et Développement*, vol. 15, N° 2: 151-165.
- 6- DWIVEDI, O. (1987), L'Éthique, la Fonction Publique et la Politique Publique, *Journal International de la Fonction Publique*, vol. 10, N° 1: 21-50.
- 7- KAMTO, N. (1997) Réaffirmation des Valeurs de la Fonction Publique et Professionnalisme, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 63, N° 3 (Septembre): 298-308.
- 8- KERNAGHAN, K. (1974). Code de l'Éthique et Responsabilité Administrative, *Journal Canadien de l'Administration Publique*, vol. 17 (Hiver): 527-541.
- 9- KERNAGHAN, K. (1980) *Codes de l'Éthique dans l'Administration Publique: Progrès, Problèmes et Prévisions*, *Fonction Publique*, 58 (Été). pp 200-219.
- 10- LIPPMAN, W. (1930) Une Théorie sur la Corruption, *VanityFair*, vol. 35: 58-64.
- 11- STEPANHURST, F. LANGSETH, P. (1997) Le Rôle de l'Administration Publique dans la lutte contre la corruption, *Journal International de la Gestion du Secteur Public*, vol. 10, N° 5: 311-330.

## **Mémoires**

- 1- MERCIER, S. (1997). *Une contribution à la formalisation de l'éthique dans les grandes entreprises*, thèse de doctorat ès Sciences de Gestion, Université Paris IX Dauphine.
- 2- SIDI B. (2010) « *Les déterminants socio-politiques de la corruption dans l'administration publique burkinabè* », Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

## **Textes législatifs et autres documents**

- 1.- Arrêté n°324/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 31 décembre 2013 portant attribution, organisation et fonctionnement des Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire
- 2.- Le manuel de procédures des DDEMP
- 3.- Loi 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat.
- 4.- Décret n°97-562 du 11 novembre 1997 portant condition et modalités de prise en compte des titulaires de diplôme d'enseignement général pour les tests et concours de recrutement à la Fonction Publique
- 5.- Décret n° 2008-733 du 22 Décembre 2008 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ;
- 6.- MRAI (2006) : « document cadre de la réforme administrative au Bénin »
- 7.- Audit organisationnel et institutionnel du Ministère du Travail et de la Fonction Publique du Bénin (MTFP) : rapport synthèse : phase 1 & 2, « année 2011 »
8. Document de Stratégie Globale des Réformes de la Fonction Publique béninoise (SGRFP) adoptée par le Conseil des Ministres en sa session du jeudi 11 avril 2013.

## WEBOGRAPHIE

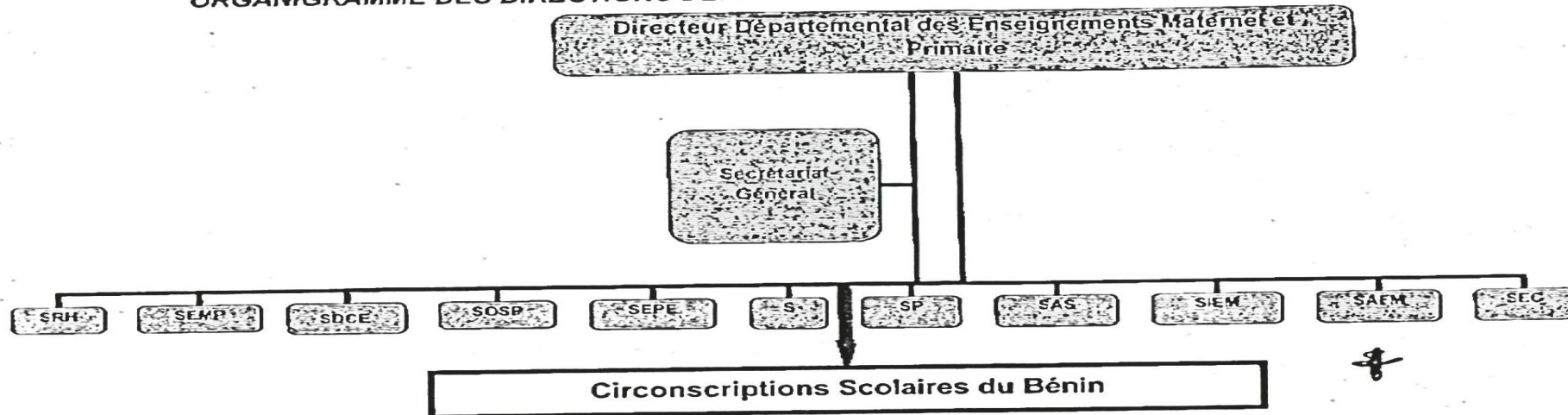
- 1- Charte de fonctionnement du Gouvernement :
- 2- <http://www.sonagnon.net/commandement.php>
- 3- Fabrice, L. (2014), « *Quelle place pour les vertus dans l'administration publique ?* », *Éthique publique* [En ligne], vol. 15, n° 2 | 2013, mis en ligne le 01 mai 2014, consulté le 07 janvier 2016. URL : <http://ethiquepublique.revues.org/1301> ; DOI :10.4000/éthique publique.1301
- 4- Florence,P. (2003), Laboratoire d'Ethique Publique, On line *Ethique, Gestion et Hiérarchie dans l'Administration Publique Québécoise*
- 5- *Les Fondamentaux du manuel de procédures* : <http://www.institut-numerique.org/ii-les-fondamentaux-du-manuel-deprocedures-51e903d47c88e> ; consulté le 09 janvier 2016.

# ANNEXES

- 1- Organigramme de la DDEMP-ATL-LIT
- 2- Questionnaire d'enquête
- 3- Charte de fonctionnement du gouvernement

1- Organigramme de la DDEMP – ATL-LIT

**ORGANIGRAMME DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE**



- S** : Secrétariat ;
- SOSP** : Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision
- SRH** : Service des Ressources Humaines
- SEMP** : Service des Enseignements Maternel et Primaire
- SAS** : Service de l'Alimentation Scolaire
- SEPE** : Service des Etablissements Privés d'Enseignement
- SEC** : Service des Examens et Concours
- SPS** : Service de la Promotion de la Scolarisation
- SIEM** : Service des Infrastructures, de l'Equipement et de la Maintenance
- SAFM** : Service des Affaires Financières et du Matériel
- SDCE** : Service de Décentralisation et de la Coopération dans l'Education

## QUESTIONNAIRE

### **Groupe cible** : Personnel de la DDEMP-ATL-LIT

Dans le cadre de notre formation en Management des Services Publics au cycle II de l'ENAM, nous avons effectué un stage professionnel à la DDEMP-Atlantique/Littoral. A cet effet, nous avons réfléchi sur le thème : « *La question de l'éthique dans l'administration publique au Bénin : cas de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atlantique et du Littoral* ».

Votre contribution à la réalisation de ce travail serait d'un grand avantage pour nous.

Veuillez recevoir par anticipation nos sincères remerciements Madame/Monsieur.

### **I-IDENTIFICATION**

Nom et prénoms (facultatif) :

.....

Age : Sexe : M  F

I2- Catégorie socio-professionnelle : A  B  C  D

I3- Corps :

.....

I4- Ancienneté au poste actuel :

.....

I5- Ancienneté Générale :

.....

I6- Appartenance :

-Religieuse.....-Politique.....-

Ethnique.....

N°	Questions	Réponses	Code	Saut
Q 01	Quelle incidence cette appartenance a généralement sur la promotion des agents ?	-----		
Q 02	Par quelle procédure avez-vous été invité à assurer vos actuelles fonctions ?	----- -----		
Q 03	Appréciez un peu le système actuel de nomination des agents	----- -----		

## II-FORMATION ET CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS

N°	Questions	Réponses
Q 04	Avez-vous bénéficié une fois de formation en administration générale ? Si oui lesquelles ?	----- -----
Q 05	Qu'est-ce qui explique l'insuffisance de formation des agents ?	-Mauvaise conditions de recrutement <input style="width: 40px; height: 15px;" type="checkbox"/> -Défaut de Plan de Formations <input style="width: 40px; height: 15px;" type="checkbox"/> -Absence de motivation <input style="width: 40px; height: 15px;" type="checkbox"/>
Q 06	Disposez-vous d'un manuel concernant les règles éthiques et déontologiques dans votre administration	-----
Q 07	Vous en servez-vous régulièrement ou quelque fois seulement ?	----- -----
Q 08	Qu'est-ce qui explique selon vous, la satisfaction ou non des usagers que vous recevez ?	----- ----- -----
Q 09	La limitation des contacts physiques avec vos usagers aurait-elle une incidence sur votre performance ?	----- ----- -----
Q 10	Avez-vous été enseignant en situation de classe ?	----- -----

### -MOTIVATION AU TRAVAIL

II1- Quelles sont les différentes primes statutaires que vous avez ?

.....  
 .....  
 .....

II2- Avez-vous d'autres primes particulières que votre direction vous octroie ?

Oui Non

Si oui lesquelles ?

.....  
 .....  
 .....

II<sub>3</sub>- Etes-vous motivé à la tâche ?

Oui ou Non

II<sub>4</sub>- Cette situation affecte-t-elle votre rendement ?

Oui ou Non

### III-RECOMPENCES STATUTAIRE

Au cours de votre carrière avez-vous reçu l'une des reconnaissances suivantes :

III<sub>1</sub> Lettre de félicitation et d'encouragement (agent modèle) ?

III<sub>2</sub> Témoignage officiel de satisfaction ?

III<sub>3</sub> Mention honorable ?

III<sub>3</sub> Décoration ?

Selon vous, la non-attribution effective et objective des récompenses statutaires s'explique-t-il par :

III<sub>1</sub> La sous-estimation de leur importance ?

III<sub>2</sub> La mauvaise volonté des autorités ?

III<sub>3</sub> L'absence de mécanisme d'émulation des agents ?

III<sub>4</sub> Les difficultés de la trésorerie publique ?

## 1- Charte de fonctionnement du Gouvernement

### Préambule

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cotonou, le 06 mai 2006

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

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

## Table des matières

Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et acronymes.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire.....	vii
Résumé.....	x
Sommaire.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE.....	3
SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	4
Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude.....	4
A- Présentation de la DDEMP-Atlantique /Littoral.....	4
B- Fonctionnement des services.....	5
Paragraphe 2 : Observations de stage.....	9
A- Les forces et Faiblesses.....	9
B- Ciblage de la problématique de l'étude.....	11
1- Inventaire des atouts et.....	11
SECTION II : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD.....	15
Paragraphe 1 : les objectifs et hypothèses de l'étude.....	15
A- De l'objectif général aux objectifs spécifiques.....	15
B- Les hypothèses retenues.....	16
Paragraphe 2- Elaboration du tableau de bord et revue de littérature.....	17
A- Tableau de bord.....	17
B- Revue de la littérature.....	19
C- Approche théorique.....	23
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	25
SECTION I : Approche théorique et démarche méthodologique de l'étude.....	26
Paragraphe 1 : Approche d'analyse de l'étude.....	26
A- Approche empirique.....	26
Paragraphe 2 : Résultats d'enquêtes, interprétation.....	29

A- Enquête, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	29
B- Vérification des hypothèses.....	31
SECTION 2 : Recommandations à l'endroit des APE .....	32
Paragraphe 1 : Rappel de quelques règles déontologiques.....	32
A- Rappel de quelques règles morales.....	33
B- Recommandations à l'endroit de l'Etat .....	33
Paragraphe 2 : Esquisse d'un code de bonne conduite à l'endroit des Gouvernants .....	34
A- Réduction du train de vie de l'Etat .....	34
B- Le facteur juridique : le problème récurrent de l'ineffectivité des textes.....	35
5. Les manifestations de la politisation dans l'administration béninoise.....	38
6. Les recommandations des états généraux.....	39
CONCLUSION .....	43
BIBLIOGRAPHIE.....	45
ANNEXES.....	46