



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY- CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



OPTION :
Management

FILIÈRE :
Gestion des Ressources Humaines

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

PROMOTION : 2009-2011

SUJET :

**CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE
DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES AU
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'ELEVAGE ET DE LA PECHE**

Réalisé et soutenu par :

Gbèssè Aristide Bruce NOUTAI

Sous la direction de :

Maitre de stage

Philémon SARE BIO
Directeur des Ressources Humaines
du Ministère de l'Agriculture,
de l'Élevage et de la Pêche

Directeur de Mémoire

Cyriaque HOUNNOU
Enseignant à l'ENAM

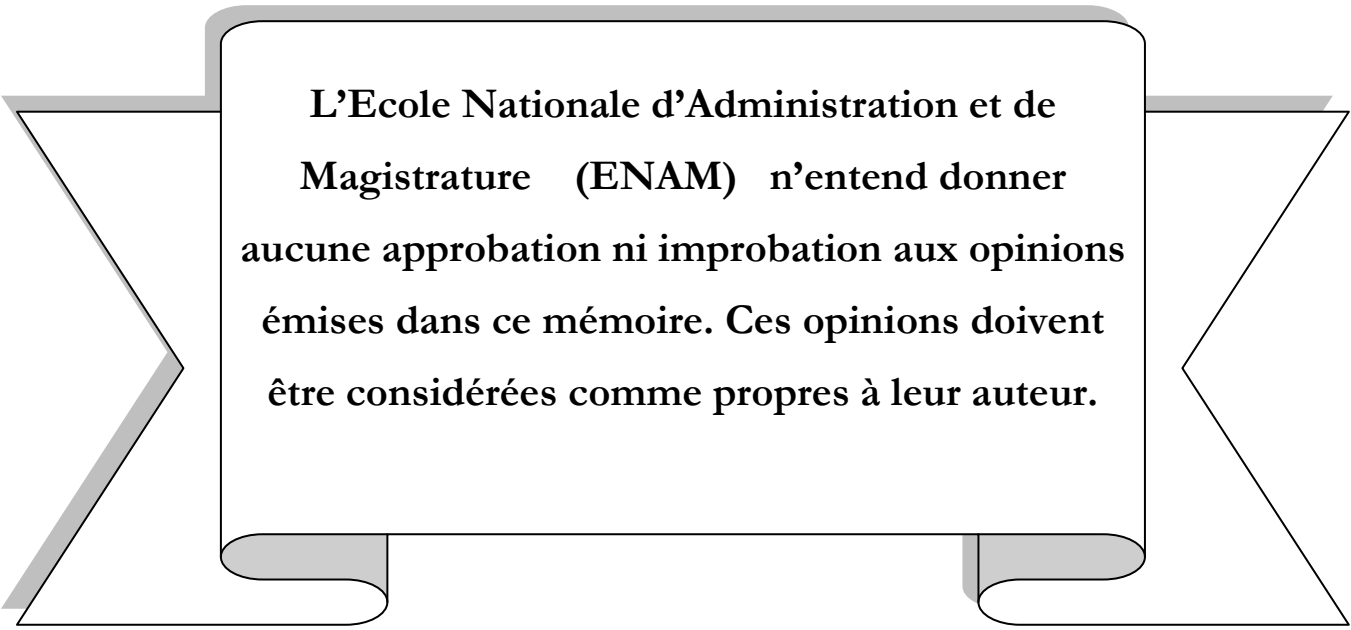
Février 2012

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Roger AKOFFODJI

**VICE PRESIDENT : Véronique
MAHINOOU ZOCLI**

MEMBRE : Yves CHIDIKOFAN

A decorative banner with a central white box containing text. The banner has a grey shadow and is flanked by two grey, arrow-shaped elements pointing towards the center. The text inside the box is in bold black font.

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

DEDICACE

Je dédie ce travail à :

- mon père, **Camille NOUTAI**, et ma mère, **Clémentine SAGBO**, pour tous les sacrifices consentis afin de m'assurer une bonne éducation ; trouvez en ce travail un début de récompenses. Que Dieu vous accorde longue vie afin que vous puissiez jouir pleinement des fruits de vos efforts ;
- mon fils, **Anaël NOUTAI**, et mon épouse, **Lucrèce DEGNON**, pour la patience et les privations auxquelles vous avez dû consentir pour la réalisation de mon projet d'étude. Que ce mémoire soit le couronnement de tous vos efforts ;
- mes oncles, **Cosme et André SAGBO**, et leurs épouses, pour tout le soutien que vous n'avez cessé de m'apporter depuis le début de mes études universitaires ;
- mes frères, **Alex et Crépin NOUTAI**, et leurs épouses, trouvez en ce travail ma modeste contribution pour le rayonnement de notre famille ;
- à tous les membres de mes familles maternelles et paternelles.

REMERCIEMENTS

Le présent mémoire n'a pu être rédigé sans la contribution précieuse de certaines personnes. Je voudrais leur adresser mes sincères remerciements.

Mes pensées vont particulièrement à :

- mon Directeur de mémoire, Monsieur **Cyriaque HOUNNOU**, qui a accepté malgré ses multiples occupations, de diriger ce travail ;
- mon maître de stage, Monsieur **Philémon SARE BIO**, Directeur des Ressources Humaines du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, dont la disponibilité et la franche collaboration m'ont aidé à surmonter bien des difficultés. Qu'il trouve ici l'expression de ma profonde reconnaissance ;
- Monsieur **Imorou ABDOULAYE**, Conseiller Technique au Travail du Ministre du Travail et de la Fonction Publique, pour sa disponibilité et ses multiples conseils ;
- mes collègues de service au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour l'assistance qu'ils m'ont apportée depuis le début de ma formation au cycle II de l'ENAM ;
- mes amis, **Igor AHLOU**, **Arthur TAMEGNON**, **Ange AHOUANSE**, **Armel OKE ASSOGBA**, **Landry CODJO**, pour leurs soutiens permanents ;
- tous les Professeurs de l'ENAM en particulier ceux qui ont assuré mon encadrement aux cycles I et II ;
- à tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce mémoire, je témoigne ma profonde gratitude.

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Agent Contractuel de l'Etat : personne autre que l'agent permanent de l'Etat, recrutée pour occuper des emplois publics dans les services centraux ou déconcentrés des administrations et institutions de l'Etat, des établissements publics à caractère social, culturel, administratif et scientifique.

Agent Permanent de l'Etat: agent qui, nommé dans un emploi permanent, est titularisé dans la hiérarchie des administrations et services de l'Etat et des collectivités, des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie mixte, des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des offices.

Déontologie : ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci, leurs clients et le public.

Faute : acte ou omission constituant un manquement à une obligation contractuelle, déontologique ou légale.

Gestion des ressources humaines : fonction de l'entreprise qui s'occupe de la gestion dynamique des hommes et des femmes qui y travaillent. Son champ couvre plusieurs domaines dont :

- la gestion administrative du personnel ;
- le développement des ressources humaines et la formation ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- la gestion des performances, etc.

Gestionnaire du personnel : agent ayant à charge la gestion administrative du personnel. Dans le cadre de la présente étude, ce terme regroupe les diverses appellations conférées aux agents chargés de la gestion administrative du personnel dans les différentes directions et

structures sous tutelle du Ministère en charge de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

Procédure disciplinaire : ensemble de règles et de formes à respecter pour infliger une sanction à un agent qui aurait commis une faute.

Ressources humaines : ensemble des agents aussi bien permanents, temporaires qu'occasionnels utilisés par une organisation pour réaliser ses objectifs.

Sanction disciplinaire : mesure répressive infligée par une autorité pour l'inexécution des instructions, le non respect de la déontologie, l'inobservation d'un règlement ou d'une loi. C'est aussi la peine prévue pour réprimer l'inexécution d'une loi ou règlement, un comportement contraire aux normes et prescriptions en vigueur.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

- ACE** : Agent Contractuel de l'Etat
- APE** : Agent Permanent de l'Etat
- CeCPA** : Centre Communal pour la Promotion Agricole
- CeRPA** : Centre Régional pour la Promotion Agricole
- CNAB** : Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin
- DA** : Direction de l'Administration
- DAGRI** : Direction de l'Agriculture
- DANA** : Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée
- DE** : Direction de l'Élevage
- DGR** : Direction du Génie Rural
- DICAF** : Direction de l'Information, du Conseil Agricole et de la Formation
Opérationnelle
- DP** : Direction des Pêches
- DPLR** : Direction de la Promotion et de la Législation Rurales
- DPP** : Direction de la Programmation et de la Prospective
- DPQC** : Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des
Produits Agricoles
- DRFM** : Direction des Ressources Financières et du Matériel
- DRH** : Direction des Ressources Humaines
- ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- INRAB** : Institut National des Recherches Agricoles du Bénin
- MAEP** : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
- ONASA** : Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
- SAF** : Service des Affaires Financières
- SCAD** : Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires
- SERAS** : Service des Etudes, de la Réglementation et des Affaires Sociales
- SGPF** : Service de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation
- SGSC** : Service de la Gestion et du Suivi des Carrières
- TBE** : Tableau de bord de l'étude
- TSE** : Tableau de synthèse de l'étude
- Cf.** : Confère

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau I :** Répartition des agents de l'Etat du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche au 31 janvier 2012
- Tableau II :** Répartition par catégorie et par corps du personnel de la DRH/MAEP au 31 décembre 2012
- Tableau III :** Problématiques possibles
- Tableau IV :** Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques
- Tableau V :** Tableau de bord de l'étude sur la « Contribution à l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP »
- Tableau VI :** Tableau de Synthèse de l'Etude sur la «Contribution à l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP »

LISTE DES FIGURES

Figure I : Représentation graphique de l'effectif des agents de l'Etat du MAEP.

Figure II : Causes de la lourdeur de la procédure disciplinaire selon les enquêtés.

Figure III : Causes de la lourdeur de la procédure disciplinaire selon les supérieurs hiérarchiques.

Figure IV : Causes de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire.

Figure V: Causes de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire selon les supérieurs hiérarchiques.

Figure VI : Causes de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC selon les agents enquêtés.

Figure VII : Causes de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC selon les supérieurs hiérarchiques.

RESUME

Le développement d'une organisation ne peut s'opérer dans un contexte de désordre et d'indiscipline. Du fait qu'ils sont préjudiciables à la bonne marche de toute institution, les comportements contraires aux normes et prescriptions méritent d'être réprimés. Les notions de faute et de sanction constituent une réalité juridique souvent difficile à gérer par l'employeur qui se retrouve en face d'une procédure disciplinaire. Ensemble de règles à respecter pour infliger une sanction à un agent ayant commis une faute, la procédure disciplinaire dans l'administration publique est régie par des textes législatifs et réglementaires qui montrent leurs limites en terme d'efficacité et de rapidité. Or, tout employeur a besoin d'un arsenal juridique qui lui permet de pouvoir sanctionner aisément les agents coupables de fautes graves.

Au regard de ce que nous avons observé lors de nos recherches, la mise en œuvre de la procédure disciplinaire au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) est confrontée à une lourdeur et une fréquence des vices de forme qui font apparaître les dysfonctionnements des services compétents en la matière.

C'est pourquoi, nous nous sommes fixé comme objectifs dans le cadre de notre étude non seulement de proposer des améliorations à la procédure disciplinaire en vue de permettre aux autorités du MAEP de pouvoir sanctionner en temps réel les agents fautifs mais aussi de déterminer les conditions nécessaires à une efficacité des gestionnaires du personnel des directions et structures sous tutelle du MAEP ainsi que des services de la Direction des Ressources Humaines intervenant dans le suivi de la carrière des agents sanctionnés.

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire :

- d'accorder la délégation du pouvoir disciplinaire au Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche pour certaines sanctions;
- d'élaborer un manuel de procédures disciplinaires qui intègrent le contenu des textes disciplinaires en vigueur ;
- de renforcement des relations fonctionnelles entre les services de la DRH.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche et de sa Direction des Ressources Humaines

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la Direction des Ressources Humaines

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DU SYSTEME DE MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs et hypothèses de l'étude à la revue littéraire

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : De la vérification des hypothèses aux approches de solutions

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Suggestions pour une amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires

CONCLUSION GENERALE

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

L'employeur qui recrute un travailleur et le rémunère pour sa contribution à l'atteinte des objectifs de son organisation est en droit d'avoir des attentes à l'égard de cet employé. En fonction de sa vision, il détermine et impose les règles à observer et les conduites à tenir par ses employés. De la même façon qu'il choisit de récompenser les travailleurs qui apportent une contribution remarquable au développement de sa structure, il punit ceux qui violent ses prescriptions. En matière de gestion administrative du personnel, la décision de sanctionner obéit à des principes établis dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Pour les travailleurs du secteur privé au Bénin, la procédure disciplinaire applicable est indiquée dans le code du travail et la convention collective du travail et déclinée dans les règlements intérieurs. Par contre, pour ceux relevant du secteur public, elle est mentionnée dans la loi n°86-013 du 27 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat et dans le décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat.

La mise en œuvre de la procédure disciplinaire à l'encontre des agents de l'Etat conformément aux dispositions des deux instruments fait apparaître plusieurs problèmes. En effet, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche utilise trois mille trois cent trente-deux (3332) agents de l'Etat. Chaque fois qu'un de ces agents commet une faute grave nécessitant la prise à son encontre des sanctions du deuxième degré, il y a lieu de se référer à l'autorité compétente en la matière, c'est-à-dire le Ministre en charge de la Fonction publique. Bien qu'étant l'utilisateur des agents de l'Etat mis à sa disposition, le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ne dispose pas de plein pouvoir pour sanctionner des agents de l'Etat, sous ses ordres, qui se rendent coupables de fautes graves. Cette réalité juridique que nous avons observée dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire à l'occasion de notre stage nous a conduit à nous intéresser au mécanisme des sanctions en place.

En effet, cette situation participe de la lourdeur observée dans la procédure disciplinaire de sorte que les sanctions ne sont pas infligées dans les meilleurs délais. A cela, s'ajoutent des problèmes de mauvaise constitution des dossiers disciplinaires par les gestionnaires du personnel des Directions et des structures sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, souvent à la base de l'abandon de l'initiative de sanction et du dysfonctionnement des services chargés des affaires disciplinaires et des carrières.

Dans un tel contexte, le double effet correctif et préventif de la sanction disciplinaire n'est pas garanti. A cet égard, nous nous posons les questions fondamentales ci-après :

- ✓ la procédure disciplinaire actuellement en vigueur est-elle efficace pour satisfaire aux exigences du principe de la sanction immédiate ?
- ✓ les gestionnaires du personnel du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche maîtrisent-ils dans leur ensemble les dispositions législatives et réglementaires relatives à la mise en œuvre de l'action disciplinaire ?
- ✓ les services de la Direction des Ressources Humaines fonctionnent-ils en synergie en vue d'un meilleur suivi de la carrière des agents sanctionnés ?

Ce sont là autant de questions qui méritent d'être élucidées. C'est dans cette logique que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **Contribution à la mise en œuvre des sanctions disciplinaires au Ministère en charge de l'Agriculture** ».

En choisissant ce thème pour notre étude, nous entendons analyser les pratiques en matière disciplinaire en mettant un accent particulier sur leurs insuffisances, afin de proposer des solutions pour y remédier. L'intérêt visé est de réfléchir sur les conditions d'amélioration de la procédure disciplinaire en vue de permettre aux autorités du MAEP de pouvoir sanctionner en temps réel les agents fautifs.

Pour atteindre notre objectif, nous avons adopté un plan bipartite. D'une part, nous aborderons le cadre institutionnel de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique.

D'autre part, nous retracerons le cadre théorique et méthodologique de l'étude et examinerons les approches de solutions qui permettront d'améliorer le système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

CHAPITRE PREMIER :

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE
DE LA PROBLEMATIQUE**

Le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) est depuis l'avènement du décret n° 2011-450 du 28 mai 2011 portant composition du Gouvernement, l'un des vingt-cinq (25) ministères qui permettent au Chef de l'Etat béninois d'exercer son pouvoir exécutif.

A travers ce chapitre, il s'agit de présenter le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche tout en mettant en exergue la Direction des Ressources Humaines (DRH), qui a servi de cadre à notre stage.

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Cette section présente la structure organisationnelle du MAEP et de la DRH d'une part et expose les observations faites au cours du stage d'autre part.

Paragraphe 1 : Présentation du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et de sa direction des ressources humaines

Situé en plein cœur du quartier « les Cocotiers », en face de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) comporte plusieurs entités administratives.

A- Structure organisationnelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

1. Mission

Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2006-582 du 02 novembre 2006 suscité, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche a pour mission de « créer les conditions favorables à l'amélioration de la

production, des revenus agricoles et du niveau de vie des populations ». A ce titre, il est chargé de :

- définir les politiques dans ses domaines de compétence (agriculture, pêche, élevage, recherches agricoles, vulgarisation et conseils agricoles, législation rurale, aménagement rural, promotion des jeunes ruraux, activités féminines en milieu rural et périurbain, promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles, alimentation et nutrition, formation-appui-conseil, stockage/conservation, transformation et commercialisation des produits agricoles) et déterminer les conditions favorables à leur concrétisation ;
- favoriser le progrès technique dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- faciliter avec les ministères concernés, l'exploitation des ressources naturelles à des niveaux compatibles avec l'équilibre écologique pour la satisfaction des besoins du pays ;
- coordonner, suivre et évaluer l'exécution des politiques et des actions dans le cadre de la réalisation des objectifs fixés dans les domaines de sa compétence ;
- définir les réglementations appropriées et veiller à leur application ;
- définir les mesures visant à promouvoir et à améliorer le fonctionnement des sociétés coopératives, des groupements économiques d'initiative commune et autres institutions agricoles et veiller à leur mise en œuvre ;
- suivre et coordonner les activités des autres acteurs intervenant dans le secteur agricole et rural ;
- œuvrer dans le cadre de la coopération sous-régionale et internationale à la promotion du secteur agricole.

Il apparaît donc évident que la mission du MAEP est très étendue. Qu'en est-il de son organisation ?

2. Organisation

Aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n°2006-582 du 02 novembre 2006 portant attributions, organisation et son fonctionnement, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche comprend :

- le Cabinet du Ministre ;
- les Services directement rattachés au Ministre ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques ;
- les Offices, Sociétés et Organismes sous tutelle.

a) Le Cabinet du Ministre

Il est constitué d'un ensemble de collaborateurs directs du Ministre. Il s'agit du Directeur de Cabinet, de son Adjoint, des Conseillers Techniques, de l'Assistant du Ministre, du Secrétaire Particulier, de l'Attaché de Cabinet et du Chef de la Cellule de Communication. Le Directeur de Cabinet coordonne les activités des autres membres qui sont sous son autorité. A ce titre, il apprécie les correspondances soumises à la signature du Ministre et gère les affaires courantes en son absence. Il est chargé de :

- veiller à l'application du programme d'action du Gouvernement suivant les stratégies propres au département ministériel ;
- émettre son avis sur les dossiers sensibles du Ministère ;
- assurer la liaison avec les autres cabinets ministériels.

b) Les Services directement rattachés au Ministre

Ils sont au nombre de trois (03). Il s'agit :

- de l'Inspection Générale du Ministère qui œuvre pour le respect des textes en vigueur en matière de gestion à travers le contrôle et

l'évaluation des activités et du fonctionnement de tous les services du Ministère;

- du Secrétariat Particulier qui gère les courriers confidentiels, l'agenda et les correspondances soumises à la signature du Ministre ;
- de la Cellule de Communication du Ministère qui contribue à la conception et à la mise en œuvre de la politique de communication du ministère.

c) Le Secrétariat Général du Ministère

Il est chargé d'assister le Ministre dans l'administration et la gestion du Ministère. A ce titre, il assure la coordination des activités des Directions Centrales et Techniques du Ministère ainsi que le suivi des activités des Organismes, Sociétés et Offices sous tutelle. Il est composé des entités ci-après :

- le Secrétariat Administratif ;
- le Service de Pré-archivage ;
- le Service des Relations avec les Usagers ;
- la Cellule de Passation des Marchés Publics.

d) Les Directions Centrales

Elles sont au nombre de trois (3), à savoir :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH), chargée de la gestion administrative et de la rationalisation de l'utilisation des ressources humaines du Ministère ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) qui s'occupe de la gestion des ressources financières et matérielles du Ministère ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) assurant en relation avec les Directions techniques, la définition des politiques de développement et la planification stratégique, l'élaboration des projets et

programmes, la mobilisation des financements, la centralisation et la synthèse des informations sur le secteur agricole ainsi que l'analyse des facteurs de son évolution.

e) Les Directions Techniques

Au nombre de huit (08), les Directions Techniques ont pour rôle de définir les politiques de l'Etat dans les domaines spécifiques du secteur agricole et de veiller à leur application. Il s'agit de:

- la Direction de l'Agriculture (DAGRI) intervenant dans la production végétale;
- la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA) qui s'occupe notamment de l'analyse et de la Certification des produits fabriqués devant être mis en consommation sur le territoire béninois ;
- la Direction de l'Elevage (DE) qui s'occupe de la santé, de la production et de la protection animales ainsi que la santé publique vétérinaire ;
- la Direction du Génie Rural (DGR) qui s'investit dans l'aménagement et l'équipement rural ;
- la Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle (DICAF), chargée de la mise en œuvre des stratégies de conseil et de vulgarisation agricoles et de la formation des agents d'encadrement du secteur rural et des producteurs;
- la Direction des Pêches (DP) qui veille à la production halieutique ;
- la Direction de la Promotion et de la Législation Rurales (DPLR) qui est en charge de la promotion des sociétés coopératives, des groupements économiques d'initiative commune, des organisations professionnelles agricoles et autres institutions rurales ;
- la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des Produits Agricoles (DPQC) qui veille aux conditions de conservation des produits.

f) Les Offices, Sociétés et Organismes sous tutelle

Ils sont au nombre de onze (11) à savoir :

- les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) au nombre de six (06) ;
- l'Office National de Soutien aux Revenus Agricoles (ONS);
- l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA);
- l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB) ;
- la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) ;
- la Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin (CNAB).

La structure organisationnelle du MAEP est représentée par un organigramme qui se trouve en annexe I de notre mémoire. En ce qui concerne le personnel qui fait fonctionner le MAEP, il est constitué d'Agents Permanents de l'Etat (APE) et d'Agents Contractuels de l'Etat (ACE). Le tableau I ci-après nous présente l'effectif de ces agents de l'Etat par catégorie et statut.

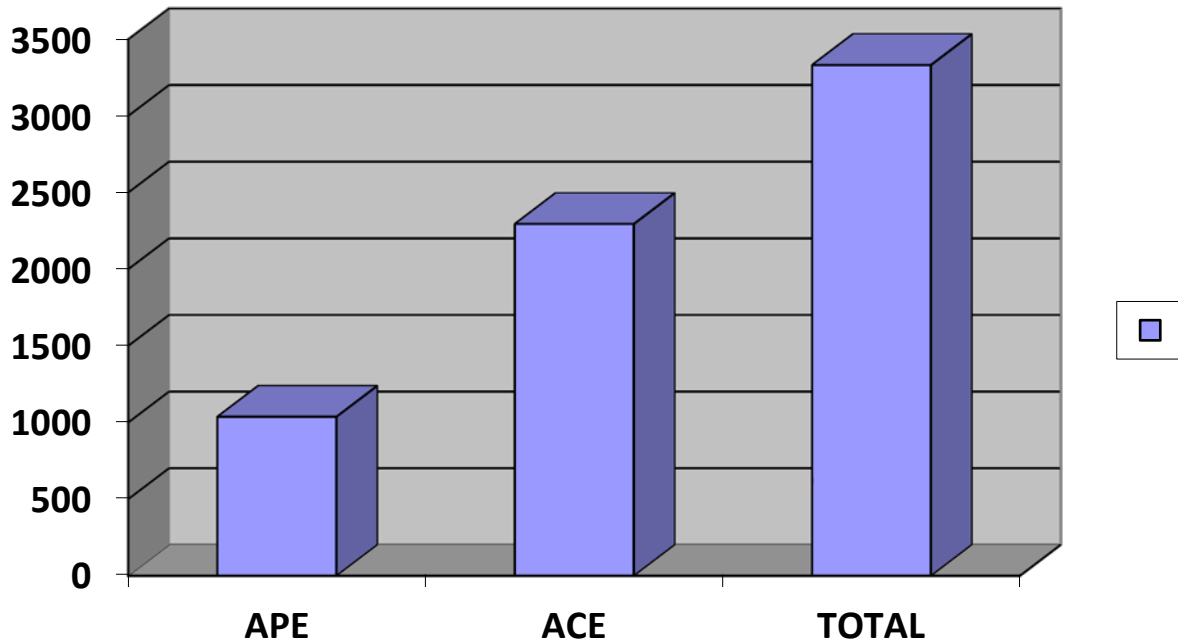
Tableau n°1 : Répartition des Agents de l'Etat du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche au 31 janvier 2012

CATEGORIES	STATUTS		TOTAL
	APE	ACE	
Catégorie A (Catégorie des agents dont les emplois correspondent aux fonctions de direction, de conception ou de contrôle)	462	320	782
Catégorie B (Catégorie des agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application de haut niveau)	248	1130	1378
Catégorie C (Catégorie des Agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution spécialisées)	266	711	977
Catégorie D (Catégorie des agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution courantes)	55	104	159
Catégorie E (Catégorie des personnels dont les emplois ne nécessitent pas une qualification particulière)	6	30	36
TOTAL	1037	2295	3332
POURCENTAGE	31,12%	68,88 %	100 %

Source : DRH/MAEP

La figure I ci-dessous montre que les APE représentent le tiers de l'effectif total tandis que les ACE font le double des APE et constituent les deux tiers de l'effectif total.

Figure I: Représentation graphique de l'effectif des Agents de l'Etat du MAEP



Légende

APE= Effectif APE

ACE= Effectif ACE

TOTAL= Effectif APE+ACE

Il ressort de cette répartition des agents de l'Etat du MAEP que le personnel ACE est plus nombreux que le personnel APE. Mais cette tendance devra s'inverser d'ici l'année 2013 avec le reversement de plus de mille (1000) ACE en APE.

Au regard l'organisation que nous venons de décrire, il apparaît que le MAEP est bien structuré. Après la présentation du MAEP, il convient également d'aborder celle de la Direction des Ressources Humaines (DRH).

B- Présentation de la Direction des Ressources Humaines

1. Mission

Conformément aux dispositions de l'article 30 du décret n° 2006-582 du 02 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, la DRH est chargée de la gestion administrative et de la rationalisation de l'utilisation des ressources humaines du Ministère. A ce titre, elle assure :

- l'élaboration des états d'effectifs du Ministère;
- la gestion et le suivi de la carrière du personnel ;
- la gestion des affaires sociales ;
- l'identification et la planification des besoins de formation et de stage, y compris la formation opérationnelle ;
- la gestion de la base de données sur l'adéquation profil/poste des ressources humaines du secteur rural ;
- le suivi et la mise en œuvre de la politique d'incitation et de valorisation des ressources humaines du secteur agricole sur la base des programmes axés sur les résultats.

Pour exécuter cette mission, la DRH s'appuie sur son organisation, notamment son personnel.

2. Organisation

Conformément aux dispositions de l'arrêté n°3598/MAEP/D-CAB/SGM/DRH/SA du 29 novembre 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement la DRH, celle-ci est structurée en cinq (05) services (voir copie de l'arrêté en annexe 1). Il s'agit :

- du **Service de la Gestion et du Suivi des Carrières (SGSC)** assurant essentiellement l'élaboration et/ou l'étude des projets ou avant projets

d'actes administratifs relatifs à la carrière des agents et l'appui technique nécessaire aux différentes structures du Ministère dans les domaines relevant de ses prérogatives ;

- du **Service de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation (SGPF)** en charge de la gestion des effectifs et des bases de données, de l'identification et de la planification des besoins de formation et de stage ainsi que de la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités;
- du **Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (SCAD)** qui s'occupe de l'étude et du suivi des différents cas de contentieux, de la mise en œuvre des procédures disciplinaires et veille au respect de la déontologie administrative ;
- du **Service des Etudes, de la Réglementation et des Affaires Sociales (SERAS)** qui assure la mise en forme des documents administratifs à caractères législatif et réglementaire et veille au respect de l'orthodoxie administrative et au développement des relations sociales au sein du Ministère ;
- du **Service des Affaires Financières (SAF)** qui s'occupe de la gestion des ressources financières et du matériel de la Direction.

En dehors de ces différents Services, la DRH dispose d'un Secrétariat qui s'occupe de la gestion des courriers, de l'accueil des usagers et de la gestion de l'agenda du Directeur. Conformément à l'organigramme en annexe n°2, le Secrétariat est directement rattaché au Directeur des Ressources Humaines. La DRH est subdivisée en divisions. Cette stratification fait apparaître quatre niveaux, à savoir le Directeur au sommet, les Chefs de Services au niveau intermédiaire et les Chefs de Divisions et leurs collaborateurs à la base.

La DRH compte actuellement vingt (20) agents répartis par catégorie et par corps conformément au tableau II ci-après. Au vu de cet effectif du personnel, l'observateur non averti pourrait avoir l'impression que le nombre d'agents de la DRH est insuffisant au regard de l'immensité des tâches à

accomplir pour les compte des trois mille trois cent trente deux (3332) agents du MAEP. Mais en réalité, l'organisation mise en place permet au personnel de la DRH d'affronter au mieux ce défi. Toutefois, il convient de relever que les cadres de la catégorie A dont l'effectif est 7 sont plus nombreux que les agents des trois autres catégories qui sont respectivement 5, 3 et 5.

Tableau II : Répartition par catégorie et par corps du personnel de la DRH/MAEP au 31 janvier 2012

CATEGORIES	CORPS	EFFECTIF PAR CORPS	EFFECTIF PAR CATEGORIE
Catégorie A (Catégorie des agents dont les emplois correspondent aux fonctions de Direction, de conception ou de contrôle)	Administrateur Civil	01	07
	Administrateur	01	
	Professeur Certifié	01	
	Inspecteur du Travail et de la Main d'œuvre	03	
	Technicien Supérieur de la Statistique	01	
Catégorie B (Catégorie des agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application de haut niveau)	Secrétaire des Services Administratifs	03	05
	Contrôleur des Services Financiers	02	
Catégorie C (Catégorie des Agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution spécialisées)	Secrétaire Adjoint des Services Administratifs	03	03
Catégorie D (Catégorie des agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution courantes)	Préposé des Services Administratifs	03	05
	Conducteur de Véhicules Administratifs	02	
TOTAL		20	20

Source : DRH/MAEP

C'est grâce au travail de cette vingtaine d'agents que la DRH/MAEP assure les prestations au profit de ses usagers.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la DRH

Notre stage à la DRH nous a permis de faire plusieurs constats et observations qui sont relatifs aux principales activités qu'elle exerce. A cette occasion, nous avons effectué, suivant un calendrier établi par notre maître de stage, un bref séjour dans tous les services en vue de nous imprégner des spécificités de leurs attributions. Ainsi, nous avons pu constater que les principales activités qui occupent le personnel de la DRH sont celles relatives à l'acquisition des ressources humaines, la gestion des carrières et la discipline. A la lumière des mécanismes de fonctionnement de la DRH, un état des lieux sera établi en vue d'identifier les forces et faiblesses ou les opportunités et menaces.

A- Les principales activités de gestion des ressources humaines

1. L'acquisition des ressources humaines

L'acquisition des ressources humaines à la DRH/MAEP constitue une activité transversale regroupant le recrutement, la formation et la mobilité interne.

a) Le recrutement

C'est un processus qui consiste à engager des personnes capables d'accomplir des activités concourant à l'atteinte des objectifs d'une organisation. Selon SHIMON, L. et al., (1995), le recrutement se définit comme «l'ensemble des activités et des processus utilisés pour inciter un nombre

suffisant des personnes qualifiées à poser leur candidature à un poste déterminé au sein de l'organisation, afin que la sélection du personnel puisse respecter les intérêts à court et à long terme des personnes et de l'organisation»¹. Dans le processus de recrutement, le rôle de la DRH est limité à l'expression des besoins et à l'accueil des agents recrutés par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Pour l'expression des besoins, il existe au MAEP un document qui sert de référence: il s'agit du cadre organique.

- **Le cadre organique**

C'est un document d'identification et de planification de l'emploi qui précise :

- les emplois/postes d'une organisation ;
- le nombre d'emplois sur une période déterminée ;
- le niveau de classification de chaque emploi ;
- le profil requis pour occuper chaque emploi.

L'exploitation de ce document en matière de définition des besoins réduit les risques d'improvisation et permet de garantir l'adéquation profil/poste dans l'expression des besoins de recrutement. L'intérêt de l'exploitation du cadre organique est qu'il facilite l'identification des écarts d'effectif, des postes non pourvus et des postes occupés par des agents de profil non requis. En raison des réformes en cours au MAEP, notamment la mise en œuvre d'un nouveau cadre institutionnel prévu par le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), il est prévu une actualisation du cadre organique existant.

Conclusion séquentielle : Existence d'un cadre organique à la DRH.

- **L'expression des besoins de recrutement**

Après l'élaboration du cadre organique, il devrait être procédé à la définition d'un plan pluriannuel de recrutement. La DRH n'a pas encore jusqu'à la fin de notre période de stage, élaboré ce document qui devrait normalement intervenir après la validation du plan de formation. A défaut de cette

¹ SHIMON, L. et al., (1995),: « La gestion des ressources humaines au seuil de l'an 2000 », édition du Renouveau Pédagogique, 2è édition, p. 732 »

planification des recrutements, les besoins de recrutements ne sont déterminés qu'à la suite et sur la base de la notification des crédits de recrutement par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Conclusion séquentielle : Inexistence d'un plan de recrutement.

- ***La notification des crédits de recrutement***

Selon le mécanisme actuel de notification des crédits, le Ministre de l'Economie et des Finances, dégage chaque année une masse de crédits pour les recrutements dans les Ministères et Institutions de l'Etat et procède à une répartition en fonction des priorités. Chaque Ministère sectoriel est obligé de conformer ses besoins de recrutements au montant qui lui est alloué. Au MAEP, les montants alloués n'ont jamais été à la hauteur des besoins de recrutements. Par exemple en 2008, la DRH/MAEP n'a reçu que dix millions (10.000.000) de francs CFA contre vingt-cinq millions (25.000.000) de francs CFA en 2007. Ces montants sont largement inférieurs aux besoins réels qui se chiffraient à plus de deux cent millions (200.000.000) pour chaque année. Malgré l'amenuisement des crédits alloués aux recrutements, la DRH n'a plus bénéficié de crédits de recrutements depuis l'année 2009. Cette situation handicape les efforts de prévision et de planification des recrutements.

Conclusion séquentielle: Insuffisance des crédits alloués pour le recrutement.

- ***La sélection des candidats***

La sélection des candidats est du ressort du Ministre en charge de la Fonction Publique. En effet, après l'expression des besoins sur la base du crédit alloué, le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP) organise les concours de recrutement pour la sélection des meilleurs candidats. A cette étape, la DRH/MAEP n'est pas associée à l'organisation et au déroulement des concours. Cette situation ne permet pas à la DRH/MAEP d'apprécier au cours du processus la qualité des agents sélectionnés et de prévenir certaines erreurs liées à l'appréciation des profils.

Conclusion séquentielle : Absence de collaboration entre la DRH/MAEP et les services techniques compétents du MTFP dans la sélection des candidats au recrutement.

- **L'accueil des candidats sélectionnés**

Le rôle de la DRH à la fin du processus de recrutement est de faire prendre service aux candidats admis aux concours ou tests et qui ont été mis à la disposition du MAEP. A leur prise de service, les agents ainsi recrutés sont accueillis par le Directeur des Ressources Humaines ou le Chef du Service de la Gestion et du Suivi des Carrières. Selon PERETTI², après le recrutement du candidat, « il faut, à la date convenue, faire entrer le nouveau collaborateur et assurer dans les meilleures conditions son accueil et son intégration. Cela implique le respect des démarches légales, réglementaires et conventionnelles. La réussite de l'intégration repose sur la qualité des procédures d'accueil et du suivi de l'adaptation ». L'accueil devrait donc constituer une grande préoccupation. Au MAEP, après la formalité de prise de service, les nouveaux agents sont laissés à eux mêmes jusqu'à leur affectation. Leur bref séjour qui devrait leur permettre de mieux s'imprégner des réalités et surtout d'être sensibilisés sur la déontologie administrative, n'est pas exploité à bon escient par la DRH. Selon les informations reçues du Service de la Gestion et du Suivi des Carrières, la non exploitation de leur bref séjour est liée à des questions d'ordre social. En effet, les nouveaux agents dès leur prise de service sollicitent des permissions pour aller constituer leur dossier individuel ou pour régler les questions liées à leur hébergement. Ces arguments ne devraient pas justifier la mauvaise organisation de l'accueil.

Conclusion séquentielle : L'accueil des nouveaux agents n'est pas bien organisé ; ce qui ne facilite pas leur bonne intégration au sein du personnel du MAEP.

²PERETTI, J-M., (2006) : « **Gestion des ressources Humaines** », 14^e édition, Paris, édition Vuibert (P. 80)

b) La formation

La gestion de la formation est confrontée à un dysfonctionnement institutionnel qu'il convient de relever en dépit des efforts de planification déployés par les services de la DRH.

- *La gestion de la formation opérationnelle*

Il est indéniable que la DRH constitue la structure idéale pour gérer et coordonner toutes les activités relatives à la formation. Mais force nous a été de constater qu'il existe au MAEP une autre structure dénommée Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle (DICAF) qui organise des activités de formation et n'entretient pas de lien fonctionnel avec les services de la DRH. Or, aux termes des dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté n°3598/MAEP/D-CAB/SGM/DRH/SA du 29 novembre 2005³, la DRH assure « l'identification et la planification des besoins de formation et de stage, y compris la formation opérationnelle ». Cette situation fait apparaître deux pôles en charge de la formation opérationnelle et empêche la DRH de tenir la statistique sur les cibles et les modules de formation organisés qui ne sont pas souvent prévues au plan de formation du MAEP. Ce défaut de collaboration et de synergie a surtout engendré un dysfonctionnement dans la gestion de la formation opérationnelle des agents d'encadrement technique des producteurs agricoles, qui sont parfois programmés pour les mêmes modules.

Conclusion séquentielle : Un conflit d'attributions subsiste entre la DRH et la DICAF au sujet de la gestion de la formation opérationnelle.

- *L'identification et la planification des besoins de formation*

La DRH disposait d'un plan de formation pluriannuel 2008-2010 arrivé à échéance et le processus d'élaboration d'un autre plan pour la période 2011-2013 avait démarré depuis octobre 2010. En raison des difficultés budgétaires,

³ Il s'agit de l'arrêté n°3598/MAEP/D-CAB/SGM/DRH/SA du 29 novembre 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Humaines

le processus n'a connu son épilogue que le 21 décembre 2011 avec sa validation par la commission interministérielle prévue à cet effet. Notre stage à la DRH est intervenu à une étape où les opérations d'identification des besoins et de planification étaient achevées. Nous avons pu assister à l'ultime étape que constitue l'intégration des amendements issus de la séance de pré-validation qui s'était déroulée à Lokossa du 8 au 10 août 2011. Toutefois, il est à déplorer dans le processus le grand retard observé dans l'élaboration du plan pluriannuel de formation du personnel.

Conclusion séquentielle : Existence d'un plan de formation pluriannuel 2011-20013 du personnel du MAEP.

c) La mobilité interne

La gestion de la mobilité interne à la DRH est marquée surtout par des demandes intempestives de mutations. Cette situation est illustrée par les données du rapport annuel 2011 de la DRH qui montrent que trois cent vingt-trois (323) demandes ont été enregistrées et qu'après étude cent cinquante-deux (152) agents ont été effectivement mutés. Cette augmentation des demandes de mutation par rapport aux années précédentes est due à l'inexistence d'un cadre réglementaire régissant les mutations. Ce vide juridique est exploité par les agents qui formulent des demandes fréquentes de mutation.

Il convient de relever que les demandes de mutation proviennent surtout des ACE recrutés en 2007 et qui sont admissibles au reversement APE pour compter de l'année 2011. En réalité, ces ACE avaient été recrutés sur poste et avaient préféré postuler dans des départements pouvant leur offrir plus de chances de succès. Une fois leur emploi garanti, ils s'arrangent pour retourner dans les départements de l'Atlantique-Littoral et de l'Ouémé-Plateau pour poursuivre leurs études au Lycée Agricole Mèdji de Sékou ou dans les diverses entités de l'Université d'Abomey-Calavi ou pour s'adonner sereinement à des activités lucratives parallèles. Il s'ensuit que des mutations s'opèrent en toute période de l'année et souvent au détriment du dispositif d'encadrement des

producteurs agricoles⁴; ce qui entrave les efforts de gestion prévisionnelle. Des entretiens que nous avons eus avec le Chef du Service de la Gestion et du Suivi des Carrières et celui en charge et de la Gestion Prévisionnelle, il ressort qu'un projet d'arrêté fixant des critères de mutation et visant à freiner le phénomène, avait été initié en 2009 mais n'a pu recueillir la signature de l'autorité compétente. Le cadre réglementaire n'est donc pas encore effectif à ce jour.

Conclusion séquentielle : Inexistence d'un cadre réglementaire régissant les mutations du personnel.

2. La gestion et le suivi des carrières

Les activités de gestion et de suivi des carrières occupent une place prépondérante dans le mécanisme de fonctionnement de la DRH. Elles sont à l'origine de la grande fréquentation observée au niveau du Service de la Gestion et du Suivi des Carrières. La gestion des carrières constituant un ensemble d'activités qui visent à planifier, organiser, mettre en œuvre et contrôler les différents actes qui affectent la vie professionnelle du travailleur depuis son entrée jusqu'à sa sortie de l'organisation, le personnel y est particulièrement attaché. La gestion des carrières englobe à la DRH/MAEP, l'élaboration des avant-projets d'actes relatifs notamment à l'engagement ou la nomination, la titularisation, l'avancement et la retraite de chaque agent permanent de l'Etat du MAEP. Il convient de mentionner que l'engagement ou la nomination et la titularisation sont les actes qui consacrent la qualité d'APE.

L'**engagement** est l'acte par lequel un titulaire de diplôme académique, lauréat d'un concours externe fait son entrée dans l'administration publique. Il reçoit à ce titre la qualité d'élève dans le corps où il aspire faire carrière. C'est à l'issue de la formation professionnelle dans une école agréée ou d'une formation par la pratique jugée concluante que l'intéressé est nommé dans son corps en qualité d'APE.

⁴ Il s'agit du dispositif comprenant le personnel d'encadrement des producteurs agricoles exerçant au niveau des Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) installés dans chacun des six anciens départements du Bénin (Borgou /Alibori, Atacora/Donga, Zou/Collines, Mono/Couffo, Atlantique/Littoral, Ouémé/Plateau)

La **nomination** est l'acte par lequel l'autorité en charge de la gestion des agents de l'Etat confère au lauréat d'un concours direct ou de recrutement sur titre sur la base d'un diplôme professionnel, la qualité d'APE stagiaire dans un corps de la Fonction Publique.

Quant à la **titularisation**, elle intervient après la période de stage probatoire d'un (01) an à compter de la date de nomination, à condition que ce stage soit concluant. C'est seulement après la titularisation que l'APE peut bénéficier des avancements en fonction de son évolution dans la carrière.

L'**avancement** est relatif à l'échelon ou au grade et donne droit à une augmentation du traitement. L'avancement d'échelon intervient par période de deux ans et consacre l'évolution de l'APE dans sa hiérarchie statutaire. Il est le passage automatique d'un échelon inférieur à un échelon supérieur, tandis que l'avancement de grade ou la promotion est le passage d'un grade inférieur à un grade supérieur, subordonné au mérite.

L'acte d'admission à la retraite marque la cessation définitive des activités de l'agent de l'Etat et la fin de sa carrière.

Pour l'agent contractuel de l'Etat, sa carrière se déroule sous un contrat, ponctué par des avenants par période de deux (02) ans ; ou bien sa situation juridique peut se muer en un autre régime à travers son reversement en Agent Permanent de l'Etat (APE) sous des conditions bien définies.

Dans le cadre de l'élaboration de ces actes de carrières, la DRH travaille en relation avec les services techniques compétents du ministère en charge de la fonction publique et de celui de l'économie et des finances. Après observation de cette relation, il ressort des problèmes relatifs aux délais d'étude et d'élaboration des actes de carrières et à l'actualisation des dossiers individuels.

a) Les délais d'étude et d'élaboration des actes de carrières

La DRH, après l'étude des dossiers devant faire l'objet d'élaboration d'actes de carrières relatifs par exemple à l'engagement ou à la nomination, à l'avancement et à la retraite au profit des bénéficiaires de ses prestations, les

transmet souvent dans les délais au Ministère du Travail et de la Fonction publique où leurs traitements par les services techniques compétents peuvent durer six (06) mois voire toute une année. Cette situation pénalise les agents surtout ceux nouvellement recrutés ou admis à faire valoir leurs droits à une pension de retraite, les premiers attendant la parution de la décision d'engagement ou de l'arrêté de nomination pour percevoir leur premier salaire, les seconds espérant l'arrêté d'admission à la retraite pour toucher leur pension. Cette situation est souvent mal interprétée par les usagers de la DRH qui désignent parfois celle-ci comme la responsable des désagréments liés au retard de parution de leurs actes.

Conclusion séquentielle : Le retard dans la parution des actes de carrières des agents affecte négativement l'image de la DRH.

b) Le suivi des projets d'actes de carrières dans le « circuit de signature »

En 2005, la DRH avait mis sur pied un dispositif de suivi des projets d'actes de carrières comprenant trois agents chargés de faire de façon hebdomadaire le tour des services techniques compétents des Ministères cosignataires des actes de gestion de carrières pour veiller à l'évolution de l'étude desdits dossiers. L'intérêt de ce dispositif est de permettre d'anticiper les rejets et de donner un coup d'accélérateur au traitement des dossiers dans le « circuit de signature ». L'objectif visé à travers sa mise en place est d'éviter les absences fréquentes des agents à leurs postes de travail qui ressentent la nécessité de faire le suivi personnel de leurs dossiers en raison du retard de la parution de leurs actes. Par exemple, un agent en poste au Centre Communal pour la Promotion Agricole de Karimama qui décide de suivre son dossier à Cotonou s'absente en moyenne pour quatre (04) jours, ce qui constitue une perte pour l'Administration. La question du suivi des dossiers est actuellement préoccupante, étant entendu que chaque agent public est censé accomplir convenablement les tâches relevant de ses attributions. En principe, ni la DRH,

ni les agents, ne devraient avoir besoin d'organiser le suivi des dossiers avant la parution dans le délai de leurs actes de carrière. Mais, actuellement les services techniques compétents du MTFP sont surtout confrontés à des problèmes d'insuffisance de ressources matérielles et humaines qui affectent le traitement rapide des dossiers de carrières. Le suivi dans ce contexte constitue l'alternative qui permet de garantir l'évolution des projets d'actes.

Le mérite du dispositif de suivi des projets d'actes de carrière de la DRH réside surtout dans le fait qu'il avait contribué à réduire les absences liées au motif de suivi de dossiers. Actuellement, ce dispositif de suivi n'est plus fonctionnel en raison du départ à la retraite des intéressés d'une part et de l'insuffisance des ressources financières pour assurer le déplacement des membres de l'équipe d'autre part.

Conclusion séquentielle : Non fonctionnement du dispositif de suivi des projets d'actes de carrière.

c) La gestion des dossiers individuels

Depuis l'année 2004, la DRH a procédé à une reconstitution des dossiers individuels du personnel. Ainsi, tous les agents nouvellement recrutés par la suite ont produit à leur prise de service, un double exemplaire de leurs dossiers individuels. Cette mesure a permis de constituer au profit de chaque agent du MAEP un dossier individuel qui devrait être actualisé tout au long de sa carrière. Ainsi, les différents actes de carrière devraient au fur et à mesure être insérés dans les dossiers individuels.

Mais, avec le système actuel de fonctionnement des services du ministère en charge du travail et de la fonction publique caractérisé par le dysfonctionnement du secrétariat chargé du tirage et de la distribution des copies des actes d'avancement ou de reclassement destinées aux bénéficiaires et à leur administration d'origine, la DRH/MAEP ne reçoit pas d'ampliation de ces différents actes dans la pratique. Dans ce contexte, les dossiers individuels, faute d'insertion des nouveaux actes marquant l'évolution de la carrière des

agents, ne sont pas actualisés. Cette situation ralentit le rythme de travail lors de l'étude des dossiers d'avancement. En effet, pour une pièce qui devrait se trouver dans le dossier individuel, la DRH est obligée de contacter l'agent concerné ou son supérieur hiérarchique pour avoir satisfaction.

Conclusion séquentielle : La non actualisation des dossiers individuels freine la bonne gestion et le suivi des carrières.

3. La gestion des dossiers disciplinaires

La discipline fait appel à des normes et prescriptions que l'employeur impose aux travailleurs de son organisation. Selon le Petit LAROUSSE illustré (2007), la discipline est un « ensemble de règles, des obligations qui régissent certains corps ou collectivités ». C'est aussi un règlement. C'est également la soumission à des règles ou règlements. La violation de ces principes établis entraîne pour leurs auteurs une sanction. La gestion de la discipline implique donc la mise en œuvre d'un mécanisme permettant de punir les travailleurs ayant commis des fautes. Au MAEP, La gestion des aspects relatifs à la discipline au sein du personnel est une attribution de la DRH dont l'exercice est confronté à plusieurs réalités qu'il importe de relever. Ces difficultés sont relatives au mécanisme de mise en œuvre des sanctions et au fonctionnement du Service en charge des affaires disciplinaires.

a) Le mécanisme de mise en œuvre des sanctions disciplinaires

- La procédure disciplinaire

Chaque fois qu'un agent commet une faute grave nécessitant la prise à son encontre des sanctions du second degré, il y a lieu de se référer à l'autorité compétente en la matière, c'est-à-dire le ministre en charge de la fonction publique. Bien qu'étant l'utilisateur des agents de l'Etat mis à sa disposition, le ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ne dispose pas des pleins

pouvoirs pour sanctionner des agents de l'Etat, sous ses ordres, qui se rendent coupables de fautes graves. D'un côté, en recourant au Ministre du Travail et de la Fonction Publique pour sanctionner des agents fautifs, l'étude et le traitement du dossier disciplinaire dure dans le temps (entre six mois et une année) pour des raisons de procédure. D'un autre côté, la décision de sanction du Ministre en charge de la fonction publique n'intervient que des années après. Or, pendant la longue durée de la procédure disciplinaire, l'agent incriminé a parfois eu le temps de se faire promouvoir. La procédure disciplinaire devrait permettre de sanctionner dans les meilleurs délais possibles les agents fautifs.

Conclusion séquentielle : Lourdeur de la procédure disciplinaire.

- ***La mise en œuvre de la procédure disciplinaire***

Aux termes des dispositions de l'article 140 du statut général des agents permanents de l'Etat « *la procédure disciplinaire est engagée par une demande d'explication écrite adressée à l'Agent Permanent de l'Etat par l'autorité hiérarchique dont il dépend. Lorsqu'il doit être procédé à la consultation du conseil de discipline, celui-ci est saisi, sur un rapport du Ministre dont dépend l'intéressé, par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui doit indiquer clairement les faits répréhensibles et, s'il y a lieu, les circonstances dans lesquelles ils ont été commis* ». Il ressort que la demande d'explication et la réponse apportée par l'agent de l'Etat sont les pièces essentielles du dossier disciplinaire, auxquelles s'ajoute le rapport circonstancié des faits en cas de faute grave nécessitant la consultation d'un conseil de discipline. Pour les agents contractuels de l'Etat, ces trois pièces sont également indispensables comme le prescrivent les dispositions des articles 90 et 91 du décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat. Dans la pratique, les gestionnaires des directions techniques et surtout ceux des structures sous tutelle ignorent pour la plupart ces dispositions. Ils se contentent souvent de faire le compte rendu des comportements des agents indisciplinés et attendent les instructions. C'est après réception du compte

rendu que la DRH se rend à l'évidence qu'aucune demande d'explication écrite n'a été adressée aux agents incriminés. Or, il aurait fallu, dès le constat de la faute, adresser une demande d'explication à son auteur, recueillir sa version écrite des faits avant de rendre compte au Ministre. Cette situation est à l'origine des problèmes de vices de forme⁵ et a souvent entravé la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.

Conclusion séquentielle : Récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire, liée à l'ignorance des textes.

- ***L'application des sanctions***

Lorsqu'au terme de la procédure disciplinaire, il est retenu d'infliger une sanction à un agent coupable de faute grave, le Ministre du travail et la Fonction Publique fait une ampliation de l'acte portant la sanction au Ministre de tutelle de l'intéressé qui la lui notifie. Après cette formalité, la copie de la sanction est simplement classée au chrono de la DRH et non dans le dossier individuel de l'agent sanctionné. Après que la sanction lui a été notifiée, celui-ci est laissé à lui-même en ce qui concerne la reconstitution de sa carrière. Par exemple, l'agent qui a écopé d'une rétrogradation est souvent obligé d'aller chercher l'information relative à l'élaboration de l'acte qui reconstitue sa carrière à partir de la date d'effet de la sanction. S'il ne le fait pas, il peut être surpris de voir ses avancements bloqués jusqu'à sa retraite. Le Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (SCAD) de la DRH ne prend pas l'initiative d'enclencher le processus d'élaboration de l'acte portant la reconstitution de la carrière de l'intéressé après la sanction. De nos entretiens avec le chef dudit service, il ressort qu'il n'est techniquement pas assez outillé pour initier les projets d'actes de reconstitution de la carrière. Ainsi, en attendant sa formation au mécanisme de carrière, une synergie entre le Service de la Gestion et du Suivi des Carrières (SGSC) et le SCAD aurait permis à la DRH de mieux assurer le suivi de l'application des sanctions.

⁵ Un vice de forme est un défaut qui rend nul un acte juridique, lorsqu'une des formalités légales a été omise.

Conclusion séquentielle : Absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires.

b) Le fonctionnement du Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (SCAD)

Le SCAD est animé actuellement par un Agent Permanent de l'Etat qui est le chef dudit service. Il n'a pas de collaborateur pour le moment. Son profil d'inspecteur du travail et de la main d'œuvre lui permet d'être à la hauteur des dossiers disciplinaires qui lui sont affectés. Le SCAD comporte deux divisions, à savoir la Division du Contentieux et la Division des Affaires Disciplinaires. Ces deux divisions n'ont pas été rendues fonctionnelles à ce jour. Selon les réponses à nos interrogations à ce sujet, cette situation est due au fait que le SCAD ne connaît pas un flux important de dossiers disciplinaires.

Des dossiers disciplinaires traités par ce service, les fautes les plus courantes relevées concernent les abandons de poste, les absences non autorisées et non justifiées, les absences de longue durée, les insubordinations et les malversations. Il importe de noter que les abandons de poste sont très fréquents chez le personnel ACE en poste au niveau des CeCPA.

Cette situation est due à l'absence du contrôle de présence inopiné qui devrait être initié par la DRH. Par une correspondance datée du 16 décembre 2011, l'inspecteur général du MAEP a dû rappeler à l'attention du DRH le fait que la non réalisation de ces contrôles de présence constitue un manquement à l'exercice de ses attributions.

Conclusion séquentielle : Inexistence des contrôles de présence par la DRH.

De tout ce qui précède, il ressort que la DRH est confrontée à des problèmes multiples et variés qu'il convient de répertorier.

B- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Cette partie fait état de l'inventaire des atouts et problèmes.

1. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De la restitution de nos observations de stage, se dégagent deux atouts :

- existence du cadre organique ;
- existence d'un plan de formation pluriannuel 2011-2012.

2. Inventaire des problèmes (faiblesses)

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons résumer les problèmes en treize (13) points :

- inexistence d'un plan de recrutement ;
- insuffisance des crédits alloués pour le recrutement ;
- absence de collaboration entre la DRH/MAEP et les services techniques compétents du MTFP dans la sélection des candidats au recrutement ;
- mauvaise organisation de l'accueil des nouveaux agents ;
- conflit d'attributions entre la DRH et la DICAF au sujet de la gestion de la formation opérationnelle ;
- inexistence d'un cadre réglementaire régissant les mutations de personnel ;
- retard dans la parution des actes de carrières ;
- non fonctionnement du dispositif de suivi des projets d'actes de carrières ;
- non actualisation des dossiers individuels ;
- lourdeur de la procédure disciplinaire ;
- récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire ;
- absence de synergie entre le SGSC et le SCAD dans l'exécution des sanctions disciplinaires ;
- inexistence des contrôles de présence effectués par la DRH.

Après avoir identifié les problèmes auxquels la DRH est confrontée, il nous paraît nécessaire de procéder au choix de la problématique de notre étude.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

La présente section sera consacrée tout d'abord au choix et à la spécification de la problématique de l'étude (paragraphe 1) et ensuite à la présentation de la vision globale de résolution de la problématique (paragraphe 2).

Paragraphe 1: Choix et spécification de la problématique

Avant de choisir une problématique pour notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles de nos observations de stage. Un tel exercice reviendra à regrouper dans un premier temps les problèmes identifiés par centre d'intérêt, afin de pouvoir dégager les problématiques possibles et, ensuite en choisir une et procéder à la justification du sujet.

A-Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : problématiques possibles

Les problèmes identifiés au cours de nos observations sont regroupés en trois (3) centres d'intérêt présentés dans le tableau de la page suivante :

Tableau III : Problématiques possibles

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion de la discipline	<ul style="list-style-type: none"> - Inefficacité de la procédure disciplinaire - Récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire - Absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires - Absence des contrôles de présence par la DRH 	Inefficacité du système de gestion de la discipline	Problématique de l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions
2	Gestion du système de recrutement	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence du plan de recrutement - Insuffisance des crédits alloués pour le recrutement - Absence de collaboration entre la DRH/MAEP et les services techniques compétents du MTFP dans la sélection des candidats au recrutement 	Gestion peu efficiente du système de recrutement	Problématique de l'amélioration du système de recrutement
3	Gestion des carrières	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans la parution des actes de carrières - Non fonctionnement du dispositif de suivi des projets d'actes de carrières - Non actualisation des dossiers individuels - Mauvaise organisation de l'accueil des nouveaux agents - Conflit d'attributions entre la DRH et la DICAF au sujet de la gestion de la formation opérationnelle - Inexistence d'un cadre réglementaire régissant les mutations du personnel 	Gestion des carrières peu performante	Problématique de l'amélioration de la gestion des carrières

Source : Résultats des observations du stage

Les problèmes ainsi inventoriés et regroupés par centre d'intérêt, les problématiques possibles identifiées, nous allons procéder au choix de la problématique de notre étude et à la justification du sujet.

B- Choix et justification de la problématique choisie

1. Choix de la problématique

L'analyse de ces centres d'intérêt nous amène à trois problématiques auxquelles la DRH/MAEP devra trouver des solutions pour l'amélioration de ses prestations. Il s'agit de :

- la problématique de l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions ;
- la problématique de l'amélioration du système de recrutement ;
- la problématique de l'amélioration de la gestion des carrières ;

L'Administration du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche se porterait mieux en matière de gestion des ressources humaines si ces quatre problématiques venaient à être résolues.

Mais, ne pouvant résoudre ces quatre problématiques, nous avons opté pour celle relative à l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires qui, à notre avis, paraît prédominante et dont la résolution permettra d'accompagner la mise en œuvre des réformes en cours au MAEP.

En effet, le système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP soulève les questions ci-après :

- ✓ la procédure disciplinaire actuelle en vigueur est-elle efficace pour satisfaire aux exigences de gestion du personnel ?
- ✓ la DRH/MAEP peut-elle satisfaire aux prescriptions légales et réglementaires en matière de procédure disciplinaire si les gestionnaires des Directions techniques et sous tutelle ne sont pas capables de cerner les règles de forme?
- ✓ en l'absence d'une synergie entre les services de la DRH, le déroulement de la carrière des agents sanctionnés n'est il pas entravé ?

Dans la mesure où la mise en œuvre des procédures disciplinaires est une préoccupation importante pour tout gestionnaire et compte tenu du fait que notre réflexion ne peut porter que sur une problématique, nous avons

préférée orienter notre étude sur la «Contribution à la mise en œuvre des sanctions disciplinaires».

Le problème général qui est lié à cette problématique est l'inefficacité du système de mise en œuvre des sanctions. Les problèmes spécifiques qui en découlent sont :

- ✓ la lourdeur de la procédure disciplinaire ;
- ✓ la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire;
- ✓ l'absence de synergie entre le SGSC et le SCAD dans l'exécution des sanctions disciplinaires ;
- ✓ l'inexistence des contrôles de présence par la DRH.

2. Justification du sujet

L'intérêt majeur de ce travail réside avant tout dans le fait qu'il permettra aux gestionnaires à divers niveaux de la hiérarchie de :

- corriger les imperfections du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires ;
- constituer aisément les dossiers disciplinaires des agents fautifs ;
- prendre connaissance des causes réelles des difficultés liées au suivi de la carrière des agents ayant fait l'objet de procédure disciplinaire.

C'est pour apporter notre pierre à l'édifice dans cette recherche d'efficacité et d'efficience que notre thème a été formulé ainsi qu'il suit : « **Contribution à la mise en œuvre des sanctions disciplinaires au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche** ».

Après avoir opéré le choix de la problématique, formulé et justifié le contexte de notre sujet, nous aborderons la spécification et la vision de résolution de cette problématique.

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue

A- Spécification de la problématique retenue

Les approches de solutions aux problèmes spécifiques relevés dans le cadre de la réalisation de notre étude permettront à l'Administration notamment celle du MAEP, de mettre en œuvre efficacement la procédure disciplinaire à l'encontre des agents indéclicats et de pouvoir les sanctionner à la mesure des fautes qu'ils ont commises.

Il s'avère nécessaire de souligner que notre travail est essentiellement axé sur une étude diagnostique et non explicative. Pour ce faire, nous n'avons pas jugé utile d'établir une liste exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à cette problématique, mais nous nous contenterons d'asseoir notre étude sur les plus importants.

- En ce qui concerne **la lourdeur de la procédure disciplinaire**, dans le contexte actuel de bonne gouvernance, elle entrave ou ralentit la volonté des autorités à sanctionner en vue de maintenir la discipline nécessaire au bon rendement.

En effet, le responsable qui, devant un cas de faute grave, est appelé à sanctionner, se trouve en face d'une procédure disciplinaire qui, pour le moins, est contraignante et s'étend souvent sur une longue durée. Toute procédure disciplinaire, malgré ses contraintes, devrait permettre de sanctionner à temps l'agent fautif en vue de le corriger ou de décourager les autres membres de l'organisation qui seraient tentés d'adopter de mauvais comportements.

Tout ceci nous amène donc à retenir le problème spécifique de la lourdeur de la procédure disciplinaire au rang des problèmes spécifiques à résoudre.

- Pour ce qui est de **la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire**, il faut souligner que cette situation demeure un maillon faible dans le mécanisme devant conduire

l'autorité à prendre la décision de sanctionner dans le respect des dispositions législatives et réglementaires.

En effet, les dossiers disciplinaires devraient être bien constitués à la base afin d'éviter les vices de forme ou de procédure qui pourraient entraîner la nullité de la décision de sanction et le cas échéant, affaiblir l'autorité du gestionnaire ayant choisi de sévir face à des comportements déviants. A cet égard, le problème spécifique relatif à la mauvaise constitution des dossiers disciplinaires mérite d'être étudié à fond.

- **L'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires**, soulève la question de la qualité de la collaboration entre les différents chefs de Service dans le suivi de la carrière des agents sanctionnés. Ce qui non seulement pénalise ces agents mais aussi laisse apparaître la possibilité pour certains d'entre eux, de contourner le système en place en vue de minimiser son effet. C'est ce qui justifie le maintien de cette préoccupation au rang des problèmes spécifiques à solutionner.

- S'agissant du problème relatif à **l'inexistence des contrôles de présence par la DRH**, une solution est déjà envisagée. Selon les informations que nous avons eues à la fin de notre stage, des missions de contrôle de présence ont été programmées et inscrites au plan du travail annuel 2012.

Eu égard à tout ce qui précède, nous avons retenu trois (03) problèmes spécifiques, à savoir :

- **la lourdeur de la procédure disciplinaire** (problème spécifique n°1) ;
- **la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire** (problème spécifique n°2) ;
- **l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires** (problème spécifique n°3).

De ce point de vue, la résolution de ces trois (03) problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général nous paraît nécessaire.

Une fois les problèmes spécifiques retenus, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de les résoudre.

B- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Notre vision globale de résolution de la problématique, objet de notre contribution à l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP, sera abordée aussi bien par rapport au problème général que par rapport aux problèmes spécifiques s'y rapportant. Ensuite, nous ferons une synthèse des approches génériques identifiées avant de décliner les différentes séquences de résolution de ladite problématique.

1. Vision globale de résolution du problème général

La finalité de toute organisation est avant tout la recherche de l'accroissement de la productivité. Or, la quête de la productivité est une bataille où seuls les travailleurs respectueux des normes et prescriptions peuvent permettre à l'employeur de gagner la prospérité. Les travailleurs qui foulent au pied la discipline constituent des entraves à l'atteinte des résultats et par conséquent sont passibles de sanction.

Il convient de rappeler que le problème général abordé a trait à l'amélioration du système de mise œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP. La théorie liée à ce problème général est celle relative à la **sanction disciplinaire dans les organisations**. Pour mesurer les enjeux de la question, il est important de cerner toutes les dimensions du sujet à travers ses différentes parties.

2. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

a) Approche générique liée au problème spécifique n°1 : la lourdeur de la procédure disciplinaire

Par rapport à ce problème spécifique, nous pouvons rappeler qu'en matière de sanction, le respect de la procédure constitue un passage obligatoire pour le gestionnaire devant punir un agent coupable de faute grave. Une procédure disciplinaire allégée devrait permettre de sanctionner effectivement l'agent fautif dans la foulée de la commission de la faute. La lourdeur de la procédure disciplinaire affecte le système de mise en œuvre des sanctions en ce qu'elle empêche le gestionnaire de prendre à temps les mesures les plus adaptées pour faire régner l'ordre et la discipline.

La procédure disciplinaire constitue donc une étape importante dans la mise en œuvre des sanctions. C'est aussi à l'issue de la procédure disciplinaire que l'acte de sanction est pris et notifié à l'agent qui s'est rendu coupable de faute grave.

Ainsi, la résolution de ce problème spécifique se fondera sur **une approche théorique basée sur la réforme de la procédure disciplinaire.**

b) Approche générique liée au problème spécifique n°2 : la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire

En ce qui concerne le problème spécifique relatif à la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire, il importe de retenir qu'il est impossible de sanctionner un agent indélicat si le dossier disciplinaire est mal constitué. Les vices de forme entrave la mise en œuvre de la procédure disciplinaire et ne permettent pas à l'autorité de sanctionner dans les délais les agents ayant commis une faute. Les gestionnaires, notamment ceux des Directions techniques et structures sous tutelle, devront avoir le niveau technique requis pour constituer, dans les règles de l'art, les pièces du dossier devant servir à mettre en œuvre la procédure disciplinaire. Il est donc

nécessaire de renforcer le niveau de connaissance de ces derniers à travers un accompagnement technique. Ainsi, la résolution du deuxième problème spécifique sera fondée sur la **détermination d'un mécanisme d'appropriation des dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire.**

c) Approche générique lié au problème spécifique n°3 : l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC

L'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans le suivi de la carrière des agents sanctionnés soulève la question de la collaboration qui devrait exister entre les différents services de la DRH. Cette situation ne facilite pas une bonne exécution des sanctions. Pour un meilleur suivi de l'application de la sanction disciplinaire, il apparaît impérieux de développer une collaboration active entre le SCAD et les autres services dont les activités concourent au suivi de la carrière des agents sanctionnés.

La résolution de ce problème sera donc basée sur **les approches de développement des relations fonctionnelles entre les services.**

3. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution des problèmes

a) Synthèse des approches génériques identifiées

La synthèse des différentes approches de résolution des problèmes spécifiques identifiés se présente comme suit :

Tableau IV : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques

Numéros d'ordre	Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
1	Lourdeur de la procédure disciplinaire	Approches basées sur la réforme de la procédure disciplinaire
2	Récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire	Approches basées sur l'appropriation des dispositions législatives et réglementaires par les gestionnaires
3	Absence de synergie entre le SCAD et le SGSC	Approches basées sur le développement des relations fonctionnelles entre les services

Source : Les données de l'étude, janvier 2012.

La vision globale de résolution étant précisée, il convient d'aborder les différentes étapes de résolution de la problématique.

b) Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution des différents problèmes exposés ci-dessus sera concrétisée à travers une démarche de recherche structurée en deux phases comprenant chacune cinq étapes.

- Présentation du cadre théorique et méthodologie de l'étude

Au cours de cette première phase, il s'agira :

- de fixer les objectifs de l'étude suivant les problèmes à résoudre;
- d'identifier les causes et hypothèses relatives à ce problème;
- de construire le Tableau de Bord de l'Etude (TBE);
- de faire la revue de la littérature;
- de présenter la méthodologie adoptée.

- Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solution

Au cours de cette seconde phase, nous aurons notamment à :

- collecter et traiter les données;
- analyser les données réunies puis établir le diagnostic;
- exposer les approches de solutions;
- préciser les conditions de mise en œuvre desdites solutions;
- établir un Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées et la problématique dégagée dans le premier chapitre, le second sera consacré à la présentation du cadre théorique et méthodologique de notre étude ainsi qu'à celle des résultats de nos enquêtes et approches de solution.

CHAPITRE DEUXIEME

**DU CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX
APPROCHES DE SOLUTION POUR
L'AMELIORATION DU SYSTEME DE
MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS
DISCIPLINAIRES**

Dans ce chapitre, la première section est consacrée au cadre théorique et méthodologique de l'étude tandis que la seconde section aborde la collecte et l'analyse des données.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

La présentation du cadre théorique nous amènera à fixer les objectifs de l'étude, établir des hypothèses avant de réaliser un tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Des objectifs et hypothèses de l'étude à la revue de littérature

Avant de faire une synthèse des différentes opinions des auteurs sur le thème retenu, il importe de fixer les objectifs et d'établir les hypothèses d'étude.

A- Fixation des objectifs de l'étude

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il convient de rappeler que le problème général à résoudre est l'inefficacité du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP et que les problèmes spécifiques y afférents sont :

- ✓ ***la lourdeur de la procédure disciplinaire ;***
- ✓ ***la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire;***
- ✓ ***l'absence de synergie entre le SGSC et le SCAD dans l'exécution des sanctions disciplinaires.***

Sur cette base, la fixation de nos objectifs se fera en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique.

Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est de suggérer et de définir les conditions d'amélioration du système actuel de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP.

De manière spécifique, les objectifs à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de trois (03).

Il s'agit pour le problème spécifique :

la lourdeur de la procédure disciplinaire : d'améliorer la procédure disciplinaire en vue de permettre aux autorités du MAEP de pouvoir sanctionner en temps réel les agents fautifs (objectif spécifique n°1) ;

la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire: de déterminer un mécanisme d'appropriation des dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire par les gestionnaires du personnel des Directions techniques et structures sous tutelle du MAEP (objectif spécifique n°2) ;

l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC : de définir les conditions relatives au développement des relations fonctionnelles entre les services de la DRH intervenant dans le suivi de la carrière des agents sanctionnés (objectif spécifique n°3).

Les objectifs ainsi fixés, il importe de formuler les hypothèses qui serviront de pistes de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

B- Identification des causes possibles/formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du TBE

Les causes que nous présenterons à ce niveau sont celles supposées être à la base des différents problèmes spécifiés. Les résultats de nos enquêtes interviendront pour confirmer ou infirmer les hypothèses formulées.

1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique de la lourdeur de la procédure disciplinaire (PS N°1)

Par rapport à ce problème, nous avons identifié trois causes possibles à l'issue de nos observations, à savoir :

- **le retard dans l'étude des dossiers disciplinaires;**
- **le dysfonctionnement des conseils de discipline ;**
- **l'incompétence du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en matière de sanction de second degré.**

Après une réflexion approfondie sur le **retard dans l'étude des dossiers disciplinaires**, nous avons estimé que cette cause ne nous paraît pas fondée. En effet, lorsque nous nous interrogeons sur l'origine du retard dans l'étude des dossiers disciplinaires, nous constatons qu'il est lié aux problèmes organisationnels (indisponibilité des cadres sollicités à plusieurs tâches à la fois, défaut de matériels de travail, absence des agents) et non la lourdeur de la procédure disciplinaire. En réalité, le retard dans l'étude des dossiers disciplinaires engendre plutôt la lenteur administrative qui est parfois observée dans les services publics. Cette cause ne nous paraît donc pas plausible.

Pour ce qui est **du dysfonctionnement des conseils de discipline**, il peut être retenu comme étant à la base du problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire. En effet, face à une faute grave nécessitant une sanction du second degré, l'autorité peut suspendre l'agent fautif et mettre en œuvre la procédure disciplinaire à son encontre. Dans cette procédure, le conseil de discipline est constitué conformément aux dispositions de l'arrêté n°83/MFPTRA/DC/SGM/DACAD/SAD du 8 août 2000 portant composition, compétence, et fonctionnement du Conseil de discipline pour connaître du dossier et proposer au Ministre en charge de la fonction publique la sanction appropriée. Selon les dispositions des articles 2, 3 et 4 dudit arrêté, le conseil de discipline est créé par arrêté du Ministre chargé de la Fonction Publique et

composé de cinq (05) membres à savoir un président, représentant le Ministre de la Fonction Publique, un (01) rapporteur et trois (03) membres représentant le Ministre dont relève le mis en cause. Parmi les quatre (04) représentants du Ministre utilisateur de l'agent incriminé, deux (02) agents de la corporation syndicale ou professionnelle à laquelle ce dernier est affilié et deux (02) doivent être de grade supérieur à celui du mis en cause ainsi que deux (02) de même grade que lui. Le Président du conseil de discipline est, en tout état de cause, de grade supérieur à celui du mis en cause. L'application de ces dispositions et les modalités de fonctionnement du conseil de discipline relatives surtout à la convocation et à la tenue effective des séances d'audition participent à la lourdeur de la procédure disciplinaire. Ainsi, la lourdeur de la procédure disciplinaire devra être recherchée dans la complexité des dispositions régissant le Conseil de discipline.

Enfin, **l'incompétence du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en matière de sanction du second degré** comme cause au problème de la lourdeur nous paraît fondée. En effet, l'incompétence du Ministre en matière de sanction disciplinaire du second degré découle de l'article 137 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat qui dispose ce qui suit : « *Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après communication à l'Agent Permanent de l'Etat incriminé de son dossier individuel et consultation du conseil de discipline. Ce pouvoir peut être délégué.*

Toutefois, les sanctions du premier degré sont prononcées sans l'accomplissement des formalités prévues au 1^{er} alinéa après demande d'explication adressée à l'intéressé et avis du comité de direction. La décision de sanction doit être motivée et peut prescrire que la décision et ses motifs seront rendus publics».

Face à ces dispositions, le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche est obligé d'attendre la décision du Ministre de la Fonction Publique qui doit lui aussi se référer aux propositions du conseil de discipline pour sanctionner un agent indiscipliné qui n'est pas directement sous ses ordres. La possibilité de délégation de pouvoir prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 137 cité

supra n'a jamais été accordée aux ministères sectoriels. Il convient de souligner que les ministères sectoriels n'ont pas formulé une requête dans ce sens à ce jour. Cette situation constitue aussi un facteur qui contribue à la lourdeur de la procédure disciplinaire.

Il apparaît donc que la cause de la lourdeur de la procédure disciplinaire est à rechercher dans la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires. C'est à cette fin que nous avons émis l'hypothèse suivante :

la lourdeur de la procédure disciplinaire est due à la complexité et à l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires (Hypothèse n°1).

2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire (PS N°2)

Après avoir analysé le problème des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire, nous avons pu identifier deux (2) causes possibles que sont :

- **le niveau de qualification des gestionnaires des Directions et Structures sous tutelle du Ministère ;**
- **la méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires par les gestionnaires des Directions et Structures sous tutelle du Ministère.**

Lorsque nous prenons la première cause, nous pensons qu'elle est plausible car il faut que les responsables soient à même de comprendre le contenu des textes régissant la procédure disciplinaire pour mieux les mettre en application. Or, parmi les gestionnaires des Directions techniques, figurent des agents de profil financier qui ne sont pas suffisamment formés aux réalités de la gestion des problèmes disciplinaires. Certains responsables ne se cultivent guère en cette matière et n'ont pas la curiosité ou l'humilité nécessaire pour se rapprocher des spécialistes afin d'éviter de commettre des erreurs.

Cette situation peut affecter leur degré de compréhension des dispositions législatives et réglementaires. Etant donné que les gestionnaires des Directions et des Structures sous tutelle ont pour la plupart un niveau de qualification équivalent au moins au Baccalauréat plus deux ans de formation, ils devraient être à même de s'approprier les textes relatifs à la procédure disciplinaire.

Quant à la seconde cause, elle apparaît à notre avis plus plausible, car de nos observations de stage, il ressort que les gestionnaires, y compris ceux qui sont titulaires d'un Brevet de Technicien Supérieur en Management des Ressources Humaines, n'ont pas une connaissance solide des dispositions relatives à la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.

C'est pour rendre compte la non maîtrise des modalités de mise en œuvre de la procédure disciplinaire que nous avons émis l'hypothèse suivante :

la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire est liée à la méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires par les gestionnaires (Hypothèse n°2).

3. Causes et hypothèses liées au problème spécifique de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires (PS N°3)

Face à ce problème, nous estimons que si le SCAD et le SGSC ne travaillent pas en synergie, c'est parce que :

- **la collaboration entre services est limitée ;**
- **les relations fonctionnelles sont défailtantes entre le SCAD et le SGSC.**

L'analyse de la première cause nous laisse entrevoir que la collaboration entre services existe mais qu'elle n'est pas déployée convenablement entre le SCAD et le SGSC. En effet, le SCAD qui ne traite que les dossiers disciplinaires et du contentieux ne se préoccupe guère de la carrière des agents. Dans le même temps, le SGSC qui est appelé à initier les projets d'actes de reconstitution de carrière, n'est pas informé ou saisi par le SCAD de la parution

de l'acte portant la sanction. La collaboration entre services n'est pas active dans le domaine de l'exécution des sanctions.

En ce qui concerne la deuxième cause, nous estimons au regard de nos observations de stage que les relations fonctionnelles ne sont pas assez développées entre le SCAD et le SGSC pour favoriser une synergie d'actions dans l'exécution des sanctions disciplinaires. Cette situation est également perceptible au niveau des relations du SCAD avec le Service de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation (SGPF). En effet, en raison de la faiblesse de relations fonctionnelles entre le SCAD et le SGPF, l'agent rétrogradé ou ayant écopé d'un abaissement d'échelon peut bénéficier indûment de certains avantages, notamment d'un montant anormalement élevé de la prime de rendement qui est payé suivant le grade ou l'échelon.

Toutes ces considérations nous amènent à retenir ce qui suit :

l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est due à la faiblesse des relations fonctionnelles entre les Services de la DRH (Hypothèse n°3).

Les objectifs et hypothèses de l'étude ayant été formulés, il nous paraît impérieux de faire la synthèse de tous les éléments de réflexions menées afin de mieux cerner le sens de la recherche.

4. Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Ce tableau permet de cerner rapidement les informations sur les principaux éléments de réflexion et actions de recherche jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Le contenu de ce tableau est à la page suivante :

Tableau 5 : Tableau de Bord de l'Étude sur la « Contribution à la mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP »

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		Problème général L'inefficacité du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires	Objectif général Suggérer et définir les conditions d'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Problème spécifique N°1 Lourdeur de la procédure disciplinaire	Objectif spécifique N°1 Améliorer la procédure disciplinaire	Cause spécifique N°1 Complexité et imperfection des dispositions législatives et réglementaires	Hypothèse spécifique N°1 La lourdeur de la procédure disciplinaire est due à la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires
	2	Problème spécifique N°2 Récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire	Objectif spécifique N°2 Déterminer un mécanisme d'appropriation des dispositions légales et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire	Cause spécifique N°2 Méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire	Hypothèse spécifique N°2 La récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire est liée à la méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires par les gestionnaires
	3	Problème spécifique N°3 Absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires	Objectif spécifique N°3 Définir les conditions relatives au développement des relations fonctionnelles entre les services	Cause spécifique N°3 Faiblesse des relations fonctionnelles entre le SCAD et les autres Services de la DRH	Hypothèse spécifique N°3 L'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est due à la faiblesse des relations fonctionnelles entre les services

Source: Les données de l'étude, janvier 2012

5. Revue de la littérature

Il s'agira d'exposer les contributions doctrinales liées aux problèmes spécifiques à résoudre.

a) Contributions antérieures au problème spécifique de la lourdeur de la procédure disciplinaire

Conformément à la thématique liée à ce problème, il s'agira de développer des théories relatives à la réforme de la procédure disciplinaire. En effet, une **procédure** est un ensemble de règles et de formes qu'il convient d'observer pour introduire une action, rendre une décision ou la faire exécuter. La procédure disciplinaire est donc un ensemble de règles et de formes à respecter pour infliger une sanction à un agent qui aurait commis une faute. La faute est l'acte ou l'omission constituant un manquement à une obligation contractuelle, déontologique ou légale. La sanction est une mesure désagréable qui fait suite à un comportement et en réduit la fréquence⁶. Selon le Lexique des Termes Juridiques, les sanctions sont de véritables punitions infligées par l'administration.

En matière de procédure disciplinaire, la décision de sanctionner est prise par l'autorité investie de ce pouvoir. A cet sujet, LACHAUME (1992)⁷, écrit qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'apprécier si tel fait, telle action ou abstention, imputable à un fonctionnaire, constitue, au regard des obligations qui pèsent sur lui, une faute de nature à justifier la mise en œuvre de l'action disciplinaire. La question de l'autorité compétente en la matière est donc fondamentale.

En abordant les caractéristiques de l'action disciplinaire, LACHAUME (1992) conclut que toute procédure discipline présente deux garanties essentielles, à savoir:

- le respect des droits de la défense ;

⁶ Définition de HELLRIEGEL, D., et SLOCUM, J- W., (2006) : « *Management des organisations* », 2^e édition, Bruxelles, éditions De Boeck Université (P.141)

⁷ LACHAUME, J.-F., (1992) : « *La Fonction publique* », *Connaissance du Droit*, Paris, édition DALLOZ. (P. 80)

- La consultation pour avis, avant le prononcé de la sanction, d'un organisme siégeant en conseil de discipline.

Il ressort que ces deux garanties constituent les fondements des dispositions légales en vigueur. En effet, le respect des droits de la défense est le principe qui sous-tend les dispositions de l'article 140 alinéa 1^{er} de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat qui prescrivent : « La procédure disciplinaire est engagée par une demande d'explication adressée à l'Agent Permanent de l'Etat par l'autorité hiérarchique dont il dépend ». En ce qui concerne le principe de la consultation pour avis, d'un organisme siégeant en conseil de discipline, il est affirmé à l'alinéa 2 du même article 140.

Au sujet des facteurs alourdissant la procédure disciplinaire notamment les délais relativement longs qui interviennent, BANDET (1997)⁸ estime qu'en principe qu'aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire. Pour lui, le fait que la sanction intervienne bien après la commission des faits est sans influence sur la légalité de la sanction. Cette position de BANDET transparaît dans le droit positif béninois. En effet, le législateur béninois a fixé quelques délais. En témoignent les dispositions de l'article 138 alinéa 3 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat qui prévoient que « le conseil de discipline est saisi de l'affaire sans délai et, sous peine de dessaisissement, doit se prononcer dans un délai d'un (1) mois. Ce délai est porté à trois (3) mois en cas d'enquête. En dépit de ces délais, les décisions de sanctions interviennent souvent après un an voire des années.

HELLRIEGEL et SLOCUM (2006)⁹ dans une approche de recherche d'efficacité nous montrent que « pour atteindre l'efficacité maximale, une pénalité doit avoir de lien direct avec le comportement indésirable (principe de la sanction contingente) et doit être infligée immédiatement (principe de la sanction immédiate) ; en général, plus l'ampleur de la pénalité augmentera,

⁸ BANDET, P., (1997) : « *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques* », Paris, édition Berger-Levrault. (P. 77)

⁹ HELLRIEGEL, D., et SLOCUM, J- W., (2006) : « *Management des organisations* », 2^e édition, Bruxelles, éditions De Boeck Université (P.141)

plus son effet sera fort sur le comportement indésirable (principe de la dimension de la sanction) ».

La lourdeur de procédure disciplinaire porterait donc entorse au principe de la sanction immédiate. La procédure disciplinaire devrait être à même de garantir ce principe de sanction immédiate. Les textes organisant la procédure administrative devraient tenir compte de ce principe et prévoir des allègements. Ces allègements concernent notamment la délégation de pouvoir en matière disciplinaire et la mise en place du conseil de discipline.

A propos de la délégation de pouvoir en matière disciplinaire, BANDET (1997) soutient que le pouvoir de prononcer les sanctions peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination et propose que les conditions d'application de cette délégation soient fixées par décret. Selon cet auteur, « il convient de préciser qu'il n'est exigé une délégation spécifique en matière disciplinaire, une délégation permanente et générale à l'effet de signer tous les actes et documents administratifs suffit »¹⁰. Il est donc possible conférer une délégation en matière disciplinaire pour une amélioration de la procédure.

b) Contributions antérieures au problème spécifique de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire

Tout fonctionnaire qui manque à ses devoirs dans le cadre ou en dehors de l'exercice de ses fonctions, s'expose à des sanctions disciplinaires. Pour engager l'action disciplinaire, *le respect des formes constituent un gage de succès*. Selon GUILLIEN, R., et VINCENT, J. (2001)¹¹, la forme poursuit des buts très différents selon les cas, ce qui explique que sa méconnaissance n'engendre pas les mêmes effets. Dans le cadre de la procédure disciplinaire, la forme est destinée à protéger l'agent incriminé et son non respect pourrait entraîner la nullité de l'acte. Il convient de rappeler que la procédure

¹⁰ BANDET, P., (1997) : « *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques* », Paris, édition Berger-Levrault. (P. 42)

¹¹ GUILLIEN, R., et VINCENT, J. (2001) : « *Lexique des termes juridiques* », 13^e édition, Paris, éditions DALLOZ

disciplinaire peut prendre deux formes selon la dimension de la sanction. D'après les dispositions de l'article 131 de loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat, les sanctions disciplinaires sont soit du premier degré ou du second degré.

Les sanctions du premier degré comprennent :

- l'avertissement écrit,
- le blâme avec ou sans inscription au dossier,
- la mise à pied avec suppression de traitement pour une durée ne pouvant excéder trente (30) jours,
- le déplacement d'office,
- le blocage d'avancement d'échelon pour une année,
- la radiation du tableau d'avancement.

Quant aux sanctions du second degré, elles sont :

- l'exclusion temporaire des fonctions pour une période ne pouvant excéder six (6) mois,
- l'abaissement d'échelon,
- la rétrogradation,
- la mise à la retraite d'office,
- la révocation sans suspension des droits à pension,
- la révocation avec perte des droits à pension.

Pour les sanctions du premier degré, la procédure prescrit qu'elles sont prononcées après une demande d'explication adressée à l'Agent Permanent de l'Etat incriminé et avis du comité de direction. Le Ministre de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche est compétent pour prendre une sanction du premier degré. Par contre pour les sanctions du deuxième degré, seul le Ministre de la Fonction Publique a le pouvoir de prendre une décision en la matière après consultation du conseil de discipline qu'il met sur pied à cet effet.

Pour les Agents Contractuels de l'Etat, les sanctions prévues par l'article 81 du décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat sont au nombre de cinq (5) à savoir:

- l'avertissement avec inscription au dossier,
- le blâme avec ou sans inscription au dossier,

- la mise à pied sans solde de quinze jours (15) jours,
- la mise à pied sans solde de trente (30) jours,
- la rupture du contrat pour faute lourde.

A ce niveau, seul le Ministre en charge de la Fonction Publique est habilité à prononcer la mise à pied sans solde de quinze jours (15) jours, la mise à pied sans solde de trente (30) jours et la rupture du contrat pour faute lourde. Ainsi, dans sa volonté de sanctionner, le Ministre de l'Agriculture ne peut que se limiter à l'avertissement et au blâme.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure disciplinaire qui aboutit à ces sanctions, il importe que les gestionnaires appréhendent les différentes formes que peuvent prendre les sanctions afin de ne pas se méprendre. Les conditions de formes dans le cadre des fautes graves nécessitant le prononcé d'une sanction du deuxième degré exigent, en dehors de la réponse apportée à la demande d'explication, un rapport circonstancié sur les faits reprochés à l'Agent fautif. Les vices de forme qu'engendre le défaut ou l'omission de ces formalités au niveau des structures à la base entravent la mise en œuvre de la procédure disciplinaire au niveau central.

Pour éviter les vices de forme, il est important que tous les gestionnaires appréhendent les dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire, mais aussi qu'ils soient dotés de quelques outils de référence. A ce sujet, ANATO R. (2003) administrateur civil et conseiller en ressources humaines dans une publication intitulée « La Fonction Publique Béninoise » nous propose une liste de références pour l'identification des fautes entraînant l'application de l'une des sanctions du deuxième degré. (Voir la liste en annexe VII)

c) Contributions antérieures au problème spécifique de l'absence de synergie entre les services

Il convient de rappeler que la synergie est une mise en commun de plusieurs actions concourant à un effet unique. Les services de la DRH sont dans un système. La synergie d'actions dans un système permet d'économiser les moyens et d'atteindre efficacement les résultats. Pour atteindre les résultats dans un système, ANATO R. (2003) pense que « cela demande à tous les niveaux une capacité de leadership, ou au moins d'initiative, une bonne discipline, une bonne connaissance des règles, des procédures et une capacité à travailler en équipe de manière concertée ». Pour ce faire, l'auteur propose aux systèmes en quête de résultat de combiner les acquis des dispositions réglementaires et statutaires, de l'expérience et des actions appropriées et coordonnées d'information et de mobilisation. Ainsi, la synergie d'actions doit inclure l'esprit d'initiative, une bonne connaissance des règles et procédures, une capacité à travailler en équipe, la maîtrise de l'information et la mobilisation.

L'absence de synergie entre les services, notamment entre le SCAD et le SGSC, pénalise les agents sanctionnés dont les carrières devront être reconstituées. Ceux-ci sont souvent laissés à leur sort alors qu'ils devraient bénéficier de cette action concertée. Or, ANATO R. (2003) au sujet des relations des individus avec l'administration, précise que : « L'administration doit garder à l'esprit qu'elle est un immense espace de relations et d'échanges entre les personnes. Elle doit rester attentive, avant tout, aux usagers, au service desquels elle se trouve, mais aux fonctionnaires et agents qui travaillent en son sein. Son succès et son efficacité en dépendent. Elle est donc amenée à porter un intérêt rapproché aux personnes, à tenter de répondre au mieux à leurs préoccupations et aspirations légitimes ». Il a donc nécessité que les agents du SCAD et du SGSC développent les relations fonctionnelles pour asseoir une synergie d'actions dans l'exécution des sanctions disciplinaires.

Les diverses contributions des auteurs ayant été présentées, nous exposerons la méthodologie adoptée pour la vérification des hypothèses.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Elle s'articule autour de deux points. Dans un premier point, nous retenons une approche empirique (A) et en second lieu nous présentons la dimension théorique (B) de notre étude.

A- Approche empirique de la méthodologie

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie essentiellement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous avons utilisée pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés. Sur cette base, il faut souligner que notre approche empirique comprend les étapes suivantes :

- objectifs de la collecte de données ;
- population-cible et nature de la collecte des données ;
- échantillonnage et spécification des données à mobiliser ;
- conception du questionnaire ;
- techniques de dépouillement et outils de présentation des données.

1. Objectifs de la collecte des données

Ils consistent à mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés, afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. L'enquête nous permettra de vérifier si :

- ◆ la lourdeur de la procédure disciplinaire trouve effectivement sa cause dans la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires;

- ◆ la récurrence des vices de forme se justifie effectivement par l'ignorance des dispositions législatives et réglementaires par les gestionnaires ;
- ◆ l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est réellement due à la faiblesse des relations fonctionnelles entre les services de la DRH.

2. Population-cible et nature de la collecte des données

Le cadre de notre étude étant la Direction des Ressources Humaines, son personnel comprenant 20 agents constitue une partie de la population-cible. La seconde partie est représentée par les Gestionnaires de Personnel des Directions et structures sous tutelle du Ministère et leurs supérieurs hiérarchiques au nombre de 34. Au total, la population-cible comprend 54 personnes. Pour vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage a été réalisé au moyen d'un questionnaire et des entretiens directs.

Le questionnaire nous a permis de recueillir des informations auprès des agents de la DRH et des Gestionnaires de Personnel des Directions et structures sous tutelle du Ministère qui sont au nombre de 40. Il s'articule autour des grands points de nos préoccupations que sont les variables à savoir : lourdeur de la procédure disciplinaire, vices de formes dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire et absence de synergie entre les services.

Quant au guide d'entretien, il nous a été utile pour les discussions que nous avons eues avec les supérieurs hiérarchiques.

3. Echantillonnage et spécification des données recueillies

Le questionnaire a été administré à 40 agents. Les données recueillies sont relatives aux appréciations des enquêtés. Le guide d'entretien a été administré à 18 personnes et les données recueillies sont relatives aux appréciations des supérieurs hiérarchiques.

4. Conception du questionnaire et du guide d'entretien

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement en se focalisant sur les problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Nous avons formulé à la fois des questions fermées et ouvertes, afin de pouvoir vérifier nos hypothèses (Cf. questionnaire à l'annexe III).

En ce qui concerne le guide d'entretien (Cf. annexe IV), les questions posées visent à mieux appréhender les causes explicatives des problèmes spécifiques à résoudre. Ainsi, elles s'articulent autour de ces derniers pour nous permettre de faire des rapprochements entre les réponses données par les agents et celles de leurs supérieurs hiérarchiques; ce qui nous permet de vérifier la fiabilité de certaines réponses recueillies.

5. Techniques de dépouillement des données

Les données recueillies suite à l'enquête sont dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous avons eu recours au tableur Excel pour le traitement des données numériques; ce qui nous a permis de déterminer les pourcentages, afin de les comparer à nos seuils de décision et tirer les conclusions qui s'imposent.

6. Outils de présentation des données

Les résultats obtenus sont présentés suivant la méthode du tri à plats pour faciliter leur représentation graphique sous la forme de camembert ou graphique à secteurs et ce, afin de vérifier les hypothèses de l'étude.

La dimension empirique de la méthodologie étant connue, que retenir de celle théorique ?

B- Dimension théorique de la méthodologie

Il s'agira ici de procéder aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques à résoudre.

1. Choix théorique lié au problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire

a) Présentation des théories retenues

Deux approches théoriques sont retenues pour analyser le problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire. Il s'agit de celle de HELLRIEGEL et SLOCUM qui énonce que pour atteindre l'efficacité maximale, la sanction doit être infligée immédiatement. Ceci requiert la mise en place d'une procédure disciplinaire moins lourde.

La seconde approche est celle de BANDET qui soutient que le pouvoir de prononcer les sanctions peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination et propose que les conditions d'application de cette délégation soient fixées par décret. La délégation de pouvoir en matière disciplinaire est également retenue.

b) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire

Dans le but de vérifier l'hypothèse n° 1 relative à ce problème, le seuil de décision que nous fixons est de retenir toute cause qui obtiendra un poids d'au moins 50 %, donc identifiée par la majorité des enquêtés. Les questions fondamentales posées à cet effet sont la question n° 2 de la première partie du questionnaire et la question n° 1 du guide d'entretien.

2. Choix théorique lié au problème de récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire

a) Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire, nous retiendrons l'approche basée sur l'appropriation des dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire. Cette approche permet d'éviter les vices de forme. De même, la liste des fautes nécessitant le recours à une sanction du deuxième degré proposée par ANATO pourrait constituer une référence pour les gestionnaires dans leur recherche pour la qualification des fautes.

b) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire

Pour identifier la cause réelle du problème, nous avons fixé comme seuil de décision, le maintien de l'item dont le poids sera le plus élevé. Les questions fondamentales servant à vérifier notre hypothèse sont les questions n° 2 du point II du questionnaire et la question n° 4 du guide d'entretien.

3. Choix théorique lié au problème de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC

a) Présentation des théories retenues

Pour résoudre ce problème, nous retenons l'approche de ANATO qui considère d'une part, que l'administration est un immense espace de relations et d'échanges entre les personnes et doit rester attentive aux fonctionnaires et agents qui travaillent en son sein ; d'autre part, cette approche voudrait que

l'administration s'efforce de répondre au mieux aux préoccupations et aspirations légitimes des personnes qui ont un intérêt rapproché avec elle.

b) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC

En ce qui concerne ce problème, les questions fondamentales posées pour vérifier notre hypothèse sont la question n° 4 du point II du questionnaire et la question n° 7 du guide d'entretien. Pour ce problème, nous retiendrons tout item qui aura recueilli au moins 30 % des avis des enquêtés. Ce choix se justifie par le fait que toutes les personnes de la population-cible ne sont pas censées maîtriser le fonctionnement des services de la DRH.

Le cadre théorique de l'étude présenté et la démarche méthodologique de vérification des hypothèses précisée, nous procéderons à présent à l'analyse des résultats de nos enquêtes.

Section 2 : De la vérification des hypothèses aux approches de solutions

Dans un premier temps, nous présenterons les résultats de nos enquêtes puis vérifierons nos hypothèses (Paragraphe 1). Dans un second temps, nous formulerons nos suggestions et leurs conditions de mise en œuvre (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

Les conditions de réalisation des enquêtes (A), la présentation et l'analyse des données mobilisées (B) et la vérification des hypothèses (C) sont les points qui constitueront la charpente de ce paragraphe.

A- Conditions de réalisation de l'enquête

1. Préparation et réalisation de l'enquête

Dans le cadre de la préparation de l'enquête, un questionnaire a été élaboré et administré d'abord à un groupe restreint de la population-cible ; ceci nous a permis d'apprécier le niveau de compréhension des enquêtés et de corriger le questionnaire ; ensuite son administration fut étendue à l'ensemble des agents à interroger.

Il faut rappeler que, dans le souci d'avoir plus de précision, nous avons inséré des questions de recoupement afin de vérifier la sincérité des réponses données par les enquêtés. L'enquête s'est réalisée en trois semaines et ce, avec quelques difficultés.

2. Difficultés rencontrées et limites des données

Plusieurs difficultés ont été rencontrées au cours de l'enquête et ont constitué des obstacles à son bon déroulement. Cependant, elles n'affectent en rien les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations.

La première réside dans le fait que la plupart des enquêtés se sont montrés réticents à nous fournir des informations pour des convenances personnelles. Mais à force de persuasion, certains ont finalement cédé à notre désir. Il convient de signaler également les difficultés éprouvées avant d'obtenir un entretien avec les supérieurs hiérarchiques en raison de leur agenda.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la véracité des informations fournies par les différents acteurs.

En dépit de toutes ces difficultés, il convient de noter qu'elles n'affectent en rien la fiabilité des données recueillies, lesquelles sont présentées dans la partie qui suit.

B- Présentation et analyse des données

Les résultats de l'enquête sont présentés en tenant compte des problèmes spécifiques en résolution. Mais avant, il convient de préciser que 40 questionnaires ont été distribués et la totalité a été récupérée et exploitée. (cf. tableaux en annexe n° 5).

Ceci étant, nous passons à la présentation des résultats obtenus par rapport à nos différentes préoccupations.

1. Présentation et analyse des données recueillies sur la lourdeur de la procédure disciplinaire

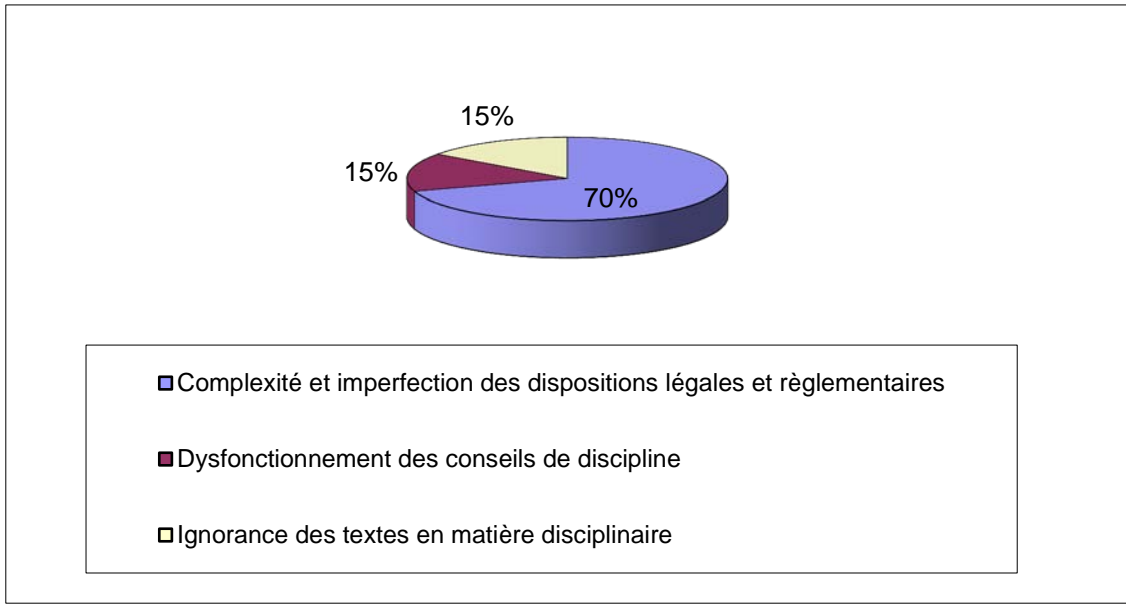
a) Point des données issues du questionnaire

A la question de savoir quelle raison fondamentale pourrait expliquer la lourdeur de la procédure disciplinaire :

- **70 %** des enquêtés pensent que c'est la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires ;
- **15 %** ont indexé le dysfonctionnement des conseils de discipline ;
- **15%** ont évoqué l'ignorance des textes.

Ces données sont retracées dans le tableau I de l'annexe 5 et représentées par le graphique à secteur ci-après.

Figure n° 2 : Causes de la lourdeur de la procédure disciplinaire selon les agents enquêtés



Source : Tableau I de l'annexe V

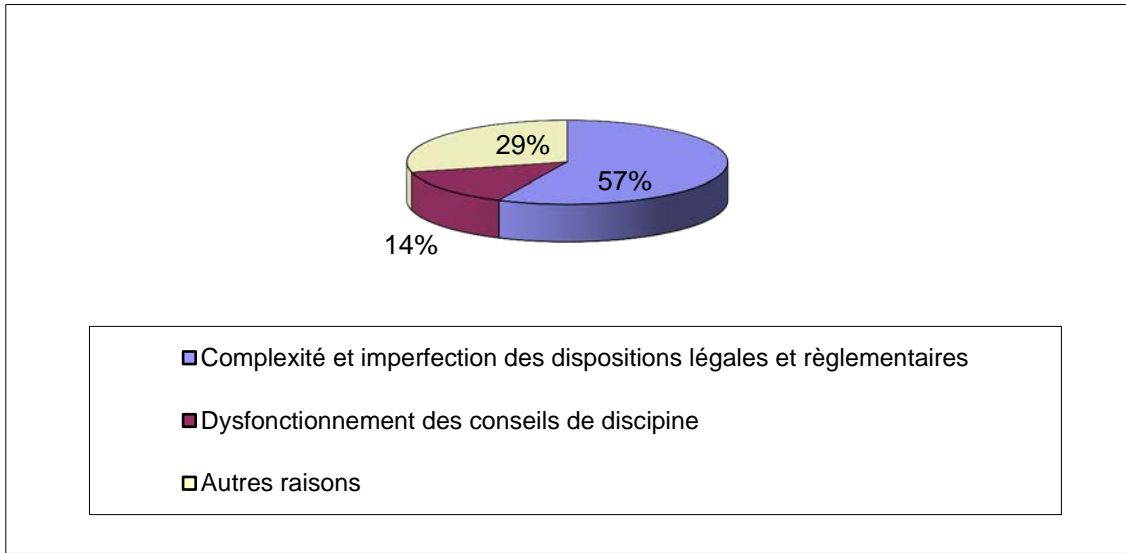
b) Point des données issues du guide d'entretien

Selon les autorités, la lourdeur de la procédure disciplinaire peut être attribuée à ces différentes causes :

- 57 % des supérieurs hiérarchiques ont opté pour la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires comme la cause du problème.
- 14 % ont pensé aux dysfonctionnements des conseils de discipline;
- 29 % d'entre eux ont évoqué d'autres causes en l'occurrence l'ignorance et la non maîtrise de la procédure disciplinaire par certains gestionnaires.

Ces données sont présentées dans le tableau I de l'annexe VI et l'importance relative de chacune d'elle est représentée par le graphique ci-après.

Figure III : Causes de la lourdeur de la procédure disciplinaire selon les supérieurs hiérarchiques



Source : Tableau 1 de l'annexe VI

A l'analyse des données ci-dessus, nous notons que « *la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires* », sont les deux facteurs principaux qui expliquent le problème de la lourdeur de la procédure disciplinaires. En effet, telles sont les causes identifiées respectivement par 70% des agents questionnés ainsi que 57% des autorités interviewées sur le problème.

2. Présentation des données recueillies sur la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire

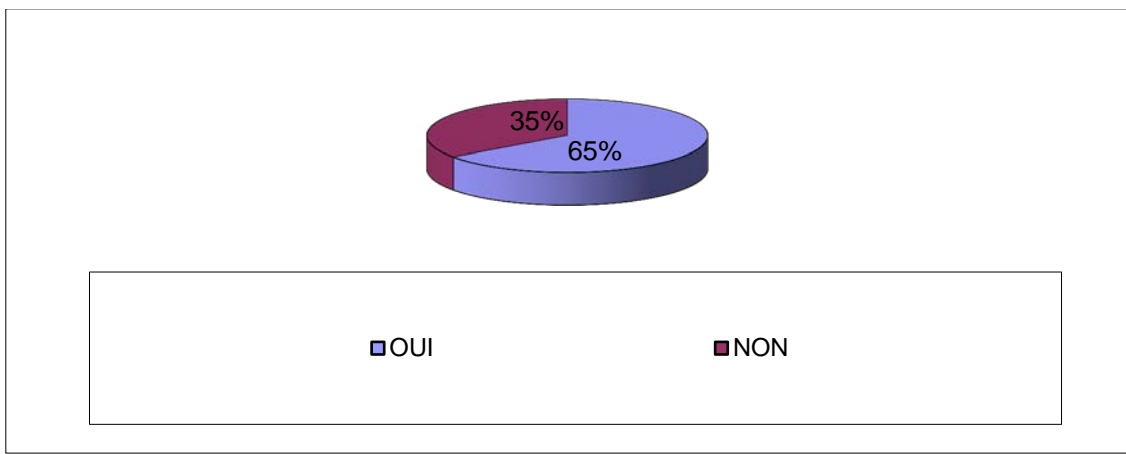
a) Point des données issues du questionnaire

A la question de savoir si les agents ont connaissances des dispositions des articles 137 à 145 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat relatives aux règles générales de procédure disciplinaire et celles des articles 79 à 98 du décret n°2008-377 du

24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat relatives à la discipline, les réponses positives apportées par les enquêtés représentent 65% tandis que les réponses négatives ne font que les 35%.

Le graphique ci-après nous donne une image des réponses données par les enquêtés. Ces données sont présentées dans le tableau n° 4 de l'annexe 5

Figure IV : Causes de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire selon les agents enquêtés



Source : Tableau IV de l'annexe V

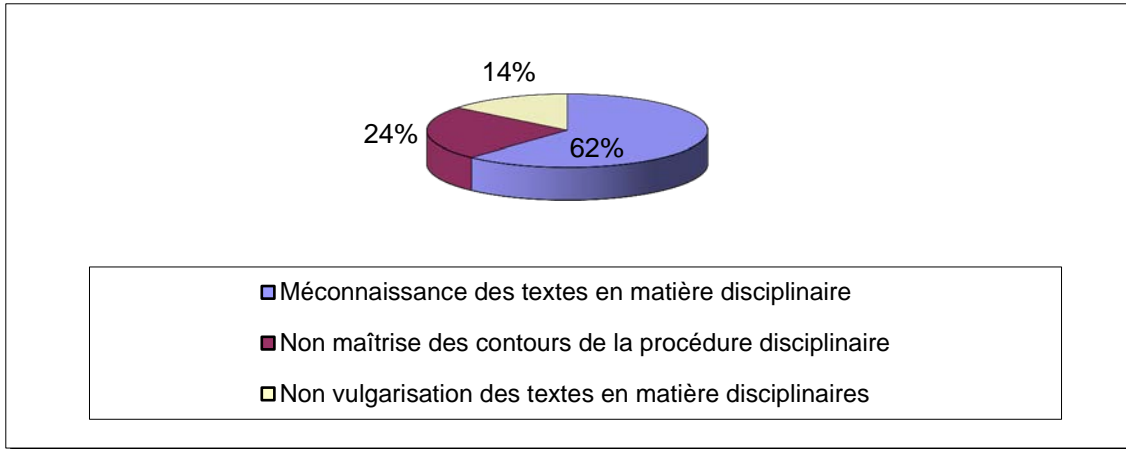
b) Point des données issues du guide d'entretien

Les résultats issus des interviews sont enregistrés dans le tableau III de l'annexe IV et se présentent par ordre d'importance ainsi qu'il suit :

- ✓ 62 % affirment que leurs collaborateurs qui sont supposés connaître les textes en vigueur en matière de procédure disciplinaire ignorent même l'essentiel ;
- ✓ 24 % estiment qu'en leur qualité de supérieur hiérarchique, eux-mêmes ne maîtrisent pas tous les contours de la procédure disciplinaire ;
- ✓ 14 % évoquent la non vulgarisation des textes en matière disciplinaire.

L'importance relative de chacune des causes identifiées par les supérieurs hiérarchiques est présentée dans le graphique ci-après.

Figure V: Causes de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire selon les supérieurs hiérarchiques



Source : Tableau III de l'annexe VI

A l'analyse des données ci-dessus, nous notons que « *la méconnaissance des textes en matière disciplinaire* », est le principal facteur qui explique les vices de forme observés dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire. En effet, telle est la cause identifiée respectivement par 65% des agents questionnés ainsi que 62% des autorités interviewées sur la question.

3. Présentation et analyse des données recueillies sur l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC

a) Point des données issues du questionnaire

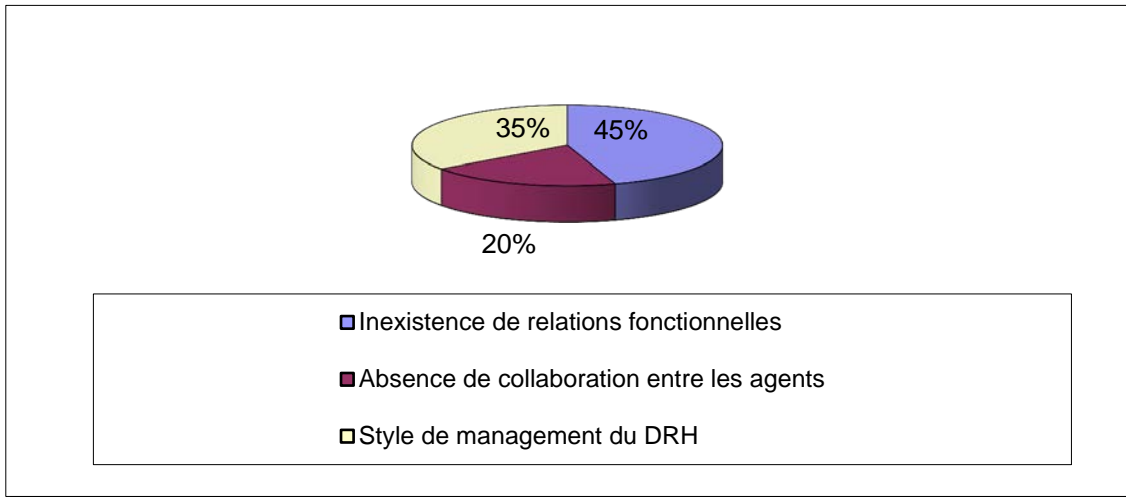
Les résultats obtenus quant aux motifs qui expliquent l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC sont présentés dans le tableau VI de l'annexe V. Des réponses apportées par les agents enquêtés, il ressort que :

- ✓ 45 % des agents pensent que l'inexistence de relations fonctionnelles pourrait justifier l'absence de synergie;
- ✓ 20 % ont indexé l'absence de collaboration entre les agents;

- ✓ 35 % lient cette situation au style de management¹² du Directeur des Ressources Humaines (DRH).

Le graphique ci-après nous donne une image du poids de chacun des motifs identifiés par les enquêtés.

Figure VI : Causes de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC selon les agents enquêtés



Source : Tableau VI de l'annexe V

b) Point des données issues du guide d'entretien

Les résultats obtenus à l'issue de nos entretiens avec les supérieurs hiérarchiques sont résumés dans le tableau VI de l'annexe VI et se présentent comme suit :

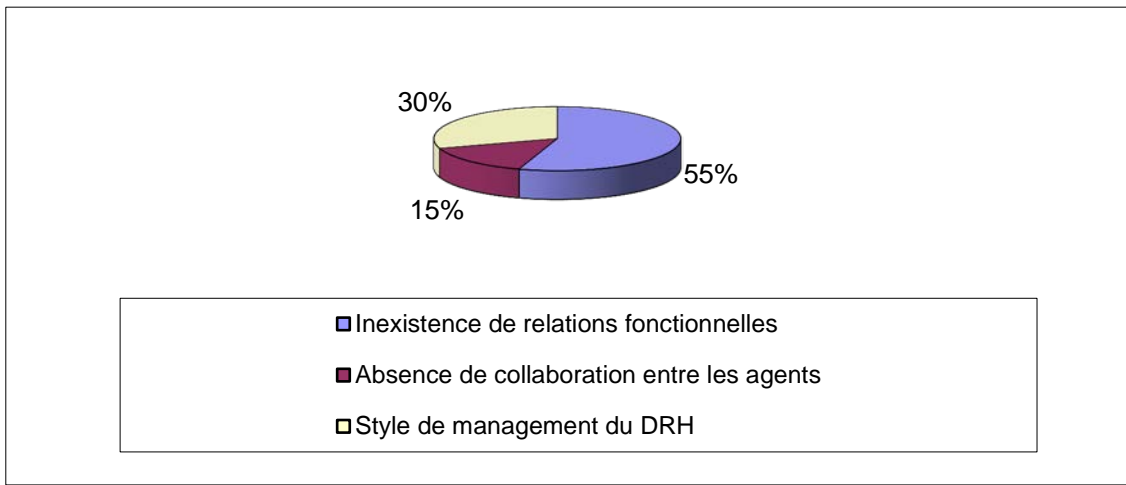
- ✓ 55 % des interviewés pensent que l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC serait due à l'inexistence de relations fonctionnelles ;
- ✓ pour 15 % des personnes interrogées, le problème est dû à l'absence de collaboration entre les agents ;
- ✓ enfin 30 % d'entre elles estiment que cette situation pourrait être liée au style de management du DRH.

¹² Le style de management sous-entend ici la manière d'affecter les courriers, la façon de coordonner l'étude et le suivi des dossiers disciplinaires

Après comparaison des réponses apportées par les agents enquêtés avec celles des supérieurs hiérarchiques, nous constatons que les mêmes causes ont été identifiées par les différents acteurs.

Le graphique ci-après nous donne une image du poids de chacun des motifs identifiés par les enquêtés.

Figure VII : Causes de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC selon les supérieurs hiérarchiques



Source : Tableau VI de l'annexe VI

L'analyse de ces données nous permet de conclure que « l'inexistence de relations fonctionnelles » est effectivement la raison fondamentale de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC. En effet, tel est l'avis de 45 % des agents interrogés. Ce point de vue des agents est confirmé par 55 % de leurs supérieurs hiérarchiques, qui pensent que l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est due à l'inexistence de relations fonctionnelles.

Après l'analyse des données recueillies, nous allons procéder à la vérification des hypothèses en vue d'établir le diagnostic.

C- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

La vérification consiste à confirmer ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données enquêtées. Nous procéderons, pour ce faire, par hypothèse.

a) Degré de vérification de l'hypothèse n° 1

Pour la vérification de cette hypothèse, le seuil de décision fixé au départ est de retenir toute cause qui obtiendra un poids d'au moins 50 %, donc identifiée par la majorité des enquêtés. L'analyse des données issues de nos investigations atteste que la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et règlementaires sont la cause avancée par 70% des enquêtés et 55% des interviewés.

Dès lors, l'hypothèse n° 1 selon laquelle « la lourdeur de la procédure disciplinaire est liée à la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et règlementaires » se trouve largement vérifiée.

b) Degré de vérification de l'hypothèse n° 2

Pour connaître la cause fondamentale de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire, nous avons fixé comme seuil de décision, de retenir l'item qui aura recueilli le pourcentage le plus élevé. Sur la base de nos observations de stage, nous avons supposé que « la méconnaissance des dispositions législatives et règlementaires par des gestionnaires » serait à la base de cette situation.

Au regard des données quantitatives issues de nos enquêtes, la cause du problème se trouve être que « la méconnaissance des textes légales et règlementaires par des gestionnaires » a recueilli le plus fort pourcentage. Ainsi, nous pouvons conclure que l'hypothèse n° 2 est totalement vérifiée.

c) Degré de vérification de l'hypothèse n° 3

Sur la base de nos observations de stage, nous avons initialement retenu que « l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est due à la faiblesse des relations fonctionnelles entre les services ». Le seuil de décision pour la vérification de cette hypothèse est de retenir tout item qui aura obtenu un poids d'au moins 30 %.

L'analyse des données de nos enquêtes révèle qu'outre cette cause, une autre s'ajoute pour expliquer le problème. Il s'agit du style de management du DRH. Au regard de notre seuil de décision, nous pouvons conclure que l'hypothèse n° 3 est aussi partiellement vérifiée. La vérification des hypothèses de l'étude étant faite, il importe d'établir le diagnostic des problèmes en vue de leur meilleure résolution.

2- Etablissement du diagnostic

Le diagnostic a simplement pour base la confirmation des hypothèses. Aussi, s'agira-t-il pour nous de présenter les éléments du diagnostic relatif aux problèmes spécifiques.

a) Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 1

La vérification totale de l'hypothèse n° 1 nous permet de retenir définitivement que la lourdeur de la procédure disciplinaire est due à la complexité et à l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires.

b) Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 2

Les données quantitatives issues de nos enquêtes ayant révélé l'hypothèse n° 2 vérifiée, nous pouvons désormais établir notre diagnostic en concluant que la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la

procédure disciplinaire est liée à la méconnaissance des dispositions législatives et règlementaires en la matière.

c) Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 3

L'hypothèse n° 3 étant partiellement vérifiée, nous pouvons retenir désormais que l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires est due à la faiblesse des relations fonctionnelles et le style de management du DRH.

Une fois le diagnostic établi, il nous revient de définir et de proposer les conditions d'éradication des causes des différents problèmes spécifiques.

Paragraphe 2 : Suggestions pour une amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires

A partir des éléments du diagnostic, nous avons proposé des approches de solutions et précisé les conditions de leur mise en œuvre pour une amélioration du système actuel.

A- Les approches de solutions

Apporter une solution à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème en ne perdant pas de vue les objectifs retenus.

1- Propositions de solutions au problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire

Pour résoudre ce problème, il faudra proposer les conditions d'éradication de ces différentes causes. Mais avant tout propos, retenons que nos

propositions se feront conformément aux approches théoriques retenues pour l'analyse du problème. Il convient de rappeler que selon HELLRIEGEL et SLOCUM la sanction doit être infligée immédiatement pour atteindre l'efficacité maximale. Ceci requiert donc la mise en place d'une procédure disciplinaire moins lourde. La procédure disciplinaire doit être améliorée en vue de garantir le respect du principe de la sanction immédiate.

La seconde approche est celle de BANDET qui prône la délégation de pouvoir en matière disciplinaire. Autrement dit, le pouvoir de prononcer les sanctions peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination et les conditions d'application de cette délégation seront fixées par décret.

Pour éradiquer la cause du problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire, nous suggérons l'allègement de la procédure disciplinaire. Cet allègement consistera en une délégation du pouvoir disciplinaire pour permettre au Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche de prendre des sanctions du deuxième degré. Le législateur béninois a même prévu cette délégation en l'occurrence au niveau de l'article 137 alinéa 1^{er} de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat lorsqu'il prescrit que « *le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après communication à l'Agent Permanent de l'Etat incriminé de son dossier individuel et consultation du conseil de discipline. Ce pouvoir peut être délégué* ». Il reste donc que les conditions d'application de cette délégation soient fixées par décret.

Les conditions d'application tiendront compte du principe de la sanction immédiate développé par HELLRIEGEL et SLOCUM en vue de la mise en place d'un mécanisme souple devant garantir un meilleur fonctionnement du conseil de discipline. Dans cette optique, un décret sera pris pour fixer la compétence, la composition, l'organisation et le fonctionnement des conseils de discipline et réduire les facteurs de lourdeur observés dans l'application de l'arrêté n°83/MFPTRA/DC/SGM/DACAD/SAD du 8 août 2000 portant composition, compétence et fonctionnement du Conseil de discipline.

Dans ce mécanisme, la partie de la procédure disciplinaire qui se déroule sous l'autorité du Ministre en charge de la Fonction Publique, pourra être

transférée au Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Ce dernier pourra solliciter en cas de besoin l'appui des services techniques compétents du Ministère en charge de la Fonction Publique qui deviendra une instance de recours pour les agents sanctionnés avant la saisine du juge administratif.

En somme, ce mécanisme permettra au Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche d'atteindre l'efficacité maximale dans ses décisions de sanction.

2- Propositions de solutions au problème de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire

La résolution du problème de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire passe par une appropriation des dispositions législatives et réglementaires en matière de procédure disciplinaire. Ainsi, pour rendre la mise en œuvre de la procédure disciplinaire exempte de tout vice de forme, il importe que les gestionnaires des Directions et Structures sous tutelle, non seulement connaissent le contenu des textes organisant la procédure disciplinaire, mais qu'ils soient capables de les mettre en application sans se tromper. Pour ce faire, nous suggérons l'élaboration d'un manuel de procédures disciplinaires qui détaillera les différentes étapes à observer dans la mise en œuvre d'une action disciplinaire. Ce document devra être vulgarisé et compris de tous les acteurs. Contrairement au manuel de procédures des actes de gestion en matière de contentieux et des archives élaboré par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique, le document dont nous suggérons l'élaboration aura le mérite d'intégrer la procédure disciplinaire des Agents Contractuels de l'Etat prescrite par les dispositions des articles 79 à 98 du décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat.

De même, la liste indicative des fautes nécessitant l'application d'une sanction du deuxième degré pourra être mentionnée dans le manuel de

procédures disciplinaires pour guider les gestionnaires dans l'appréciation des comportements fautifs.

En outre, le contenu du document doit être bien compris aussi bien par les gestionnaires du personnel que des supérieurs hiérarchiques. Pour ce faire, il s'avère indispensable qu'il soit élaboré de commun accord par les différents acteurs.

Par ailleurs, il faudra nommer des agents ayant le profil requis au niveau des postes de gestionnaires du personnel pour éviter les vices de forme.

3- Propositions de solutions au problème d'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC

Il ressort du diagnostic établi que l'inexistence des relations fonctionnelles entre les services constitue la principale cause d'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC et le style de management du DRH en est la deuxième.

➤ L'inexistence des relations fonctionnelles entre les services

Pour éradiquer cette cause, nous suggérons le renforcement des relations fonctionnelles entre les services notamment entre le SCAD et le SGSC. Ainsi, nous nous baserons sur l'approche de ANATO (2003) qui estime que l'administration doit garder à l'esprit qu'elle est un immense espace de relations et d'échanges entre les personnes et qu'elle doit rester attentive, avant tout, aux usagers, au service desquels elle se trouve, mais aux fonctionnaires et agents qui travaillent en son sein. Son succès et son efficacité en dépendent. Il en découle que les différents liens fonctionnels entre le SCAD et le SGSC doivent être définis pour asseoir la bonne circulation de l'information. Le partage de l'information sur les dossiers disciplinaires sera donc de mise.

➤ Le style de management du DRH

Il convient de rappeler que le style de management sous-entend la non affectation des dossiers de sanctions disciplinaires conjointement au SCAD et

au SGSC et les problèmes de coordination de l'étude et du suivi de l'exécution des sanctions. Pour résoudre ces problèmes, nous ferons recours à l'approche de ANATO qui prône la bonne connaissance des règles et procédures, la capacité à travailler en équipe et la maîtrise de l'information pour bien animer un système.

La bonne connaissance des règles et procédures implique que le DRH devra œuvrer pour que le Chef du SCAD acquière une bonne connaissance des conditions d'élaboration des actes de reconstitution de carrière pour les agents sanctionnés.

Le DRH devra développer le travail en équipe qui constituera une clé pour la synergie d'actions dans l'exécution des sanctions disciplinaires. Pour ce faire, les dossiers de sanctions disciplinaires devront être affectés conjointement au SCAD et au SGSC.

Enfin, la maîtrise de l'information suppose une gestion efficace de l'affectation des courriers relatifs aux dossiers disciplinaires. Les deux services le SCAD et le SGSC devront être conjointement informés des sanctions disciplinaires impliquant une reconstitution des carrières.

Ainsi, se présentent nos approches de solutions aux différents problèmes spécifiques. Mais celles-ci ne pourront être efficaces qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre.

B- Les conditions de mise en œuvre des approches de solutions

Pour que la réforme de la procédure disciplinaire soit effective au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche, plusieurs recommandations s'imposent.

1- Recommandations à l'endroit des supérieurs hiérarchiques

a) La communication sur la procédure disciplinaire

Il faudrait que les supérieurs hiérarchiques à divers niveaux soient informés et sensibilisés sur la procédure disciplinaire afin que sa mise en œuvre ne constitue pas un saut dans l'inconnu pour ceux d'entre eux qui envisagent sanctionner les agents indéclicats.

b) La formation des gestionnaires du Personnel

Il faudra mettre en place une formation des gestionnaires de personnel sur le contenu détaillé des dispositions législatives et réglementaires en matière de procédure disciplinaire. Ainsi, une fois le manuel de procédures disciplinaires élaboré, des dispositions doivent être prises pour assurer son appropriation par ces gestionnaires. Après la formation, il importe de mettre en place un mécanisme d'évaluation pour vérifier les niveaux de connaissance en la matière.

2- Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Outre les recommandations faites aux supérieurs hiérarchiques, il en existe une qui mérite d'être adressée à l'Etat et qui pourrait véritablement améliorer le système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au Ministère de l'agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. En effet, il faudrait que le Gouvernement considère l'allègement de la procédure disciplinaire comme un élément de réforme administrative. Dans ce cadre, une commission devra être mise sur pied pour l'évaluation de la procédure disciplinaire en vigueur en vue de proposer un cadre légal et réglementaire dynamique.

En vue d'éviter des errements, les ministères à gros effectifs pourraient servir de base d'expérimentation de la nouvelle réforme.

La réussite du nouveau mécanisme dépendra de l'accompagnement du Gouvernement qui devra permettre au MAEP de pourvoir à ces besoins de recrutements en vue de garantir l'adéquation profil/poste au niveau des gestionnaires du personnel.

Tous les éléments constitutifs de notre étude sont présentés dans le tableau de synthèse suivant.

3- Construction du tableau de synthèse de l'étude

C'est un tableau récapitulatif de toutes les réflexions menées jusqu'ici, depuis la problématique jusqu'aux approches de solutions.

Tableau 6 : Synthèse de l'étude sur la «Contribution à la mise en œuvre des sanctions disciplinaires au MAEP »

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	HYPOTHESES	CAUSES REELLES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
NIVEAU GENERAL	Problème général L'inefficacité du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires	Objectif général Suggérer et définir les conditions d'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires	-	-	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 Problème spécifique N°1 Lourdeur de la procédure disciplinaire	Objectif spécifique N°1 Améliorer la procédure disciplinaire	Hypothèse spécifique N°1 La lourdeur de la procédure disciplinaire est due à la complexité et l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires	Cause réelle du PS N°1 Complexité et imperfection des dispositions législatives et réglementaires	Eléments de diagnostic 1 la lourdeur de la procédure disciplinaire est due à la complexité et à l'imperfection des dispositions législatives et réglementaires	Approches de solutions au PS 1 Déléguer le pouvoir disciplinaire afin d'alléger la procédure disciplinaire
	2 Problème spécifique N°2 Récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la	Objectif spécifique N°2 Déterminer un mécanisme d'appropriation des dispositions	Hypothèse spécifique N°2 La récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de	Cause réelle du PS N°2 Méconnaissance des dispositions législatives et	Eléments de diagnostic 2 La récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre	Approches de solutions au PS 2 Elaborer un manuel de procédures disciplinaires

	procédure disciplinaire	législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire	la procédure disciplinaire est liée à la méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires par des gestionnaires	réglementaires relatives à la procédure disciplinaire	de l'action disciplinaire est due à la méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires par des gestionnaires	qui intègrent le contenu de tous les textes disciplinaires en vigueur
3	Problème spécifique N°3 Absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires	Objectif spécifique N°3 Définir les conditions relatives au développement des relations fonctionnelles entre les services	Hypothèse spécifique N°3 L'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est due à la faiblesse des relations fonctionnelles entre les services	Cause réelle du PS N°3 -Inexistence de relations fonctionnelles entre le SCAD et le SGSC -Style de management du DRH	Eléments de diagnostic 3 L'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC est due non seulement à l'inexistence des relations fonctionnelles entre les services mais aussi au style de management du DRH	Approches de solutions au PS 3 Renforcer les relations fonctionnelles et développer surtout la capacité à travailler en équipe

Source : Données de l'étude, Janvier 2012

CONCLUSION GENERALE

ANATO, R (2003) affirmait dans son ouvrage intitulé **La Fonction Publique Béninoise** que « les maux qui minent l'administration publique béninoise et l'empêchent d'être performante sont : la lenteur administrative, l'absentéisme, la corruption, le rançonnement, la marginalisation des cadres, l'inexistence d'un plan de carrière ». La lutte contre l'absentéisme, la corruption et le rançonnement ne peut connaître un succès si les mécanismes de sanctions en place ne présentent pas les meilleures conditions d'efficacité.

S'inscrivant dans cette dynamique, la présente recherche a eu pour but de contribuer à l'amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au Ministère en charge de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Elle nous a conduit à analyser trois problèmes spécifiques que sont la lourdeur de la procédure disciplinaire, la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire et l'absence de synergie entre le Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires et le Service de la Gestion et du Suivi des Carrières. L'observation de cette situation nous a permis de déceler l'existence d'un certain nombre de problèmes majeurs auxquels des approches de solutions ont été apportées.

Pour ce faire, une revue de littérature a été menée et nous a permis d'étudier et d'analyser les déterminants de la procédure disciplinaire dans la gestion du personnel d'un Ministère à gros effectif tel que le MAEP. Nos hypothèses de travail s'avèrent confirmées par les résultats obtenus. Pour régler la question de la lourdeur de la procédure disciplinaire, il s'avère nécessaire de procéder à une délégation du pouvoir disciplinaire. Il faudra également imposer aux gestionnaires du personnel de s'approprier les dispositions législatives et réglementaires et développer les relations fonctionnelles entre les services de la DRH, notamment entre le service chargé des affaires disciplinaires et celui de la gestion et du suivi des carrières.

Nous avons ainsi proposé des actions à mener par les supérieurs hiérarchiques pour corriger les imperfections relevées et l'insatisfaction vis-à-vis du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires. Ces actions sont

la communication, la formation des gestionnaires de personnel et l'élaboration de manuel de procédures.

Nous voudrions espérer que ces modestes recommandations permettront à l'Administration du MAEP d'une part de rendre plus efficace son système de gestion des problèmes d'indiscipline et d'autre part de renforcer le pouvoir de ses autorités en matière de sanction disciplinaire.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages généraux

- 1- ANATO, R. (2003) : « **La Fonction Publique Béninoise** », Cotonou
- 2- AUBIN, E., (2005) : « **L'essentiel du Droit de la fonction publique** » Carrés, 2^e édition, Paris, Gualino Editeur. (122 P. /P.103 à 122)
- 3- DE LAUBADERE, A., et GAUDEMET, Y., (1998) : « **Traité de droit administratif** » Tome 5 *La Fonction Publique*, 11^e édition, Paris, éditions L.G.D.J. (211 P. /P. 187 à 193)
- 4- GUILLIEN, R., et VINCENT, J. (2001) : « **Lexique des termes juridiques** », 13^e édition, Paris, éditions DALLOZ
- 5- HELLRIEGEL, D., et SLOCUM, J- W., (2006) : « **Management des organisations** », 2^e édition, Bruxelles, éditions De Boeck Université (P.140-146)
- 6- LACHAUME, J.-F., (1992) : « **La fonction publique** », *Connaissance du Droit*, Paris, édition DALLOZ. (104 P. /P. 79 à 85)
- 7- PERETTI, J-M., (2006) : « **Gestion des ressources humaines** », 14^e édition, Paris, éditions Vuibert (P. 80)
- 8- SHIMON, L, et al. (1995) : « **La gestion des ressources humaines au seuil de l'an 2000** », 2^e édition, Paris, éditions du Renouveau Pédagogique, P. 732

Ouvrages spécialisés

- 1- BANDET, P., (1997) : « **L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques** », Paris, éditions Berger-Levrault. (149 P.)
- 2- MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE/DIRECTION DU CONTENTIEUX ET DES ARCHIVES (2007) : « **Manuel de procédures des actes de gestion en matière de contentieux et des archives** », 1^{ère} édition, Cotonou. (69 P.)

Mémoire

Analyse du système de notation des agents contractuels de l'Etat : cas des agents techniques d'encadrement du MAEP, **Cyriaque Orlito HOUHOUE**NOU, Mémoire de fin de formation au cycle II, ENAM, 2009.

Textes législatifs et réglementaires

- 1- Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ;
- 2- Décret n°163/PR/MFPTT du 26 mai 1967 portant délégation de certains pouvoirs du Président de la République au Ministre de la Fonction Publique en matière d'administration des Personnels de l'Etat ;
- 3- Décret n°2006-582 du 02 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- 4- Décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat ;
- 5- Arrêté n°083/MFPTRA/DC/SGM/DACAD/SAD du 08 août 2000 portant composition, compétence et fonctionnement du conseil de discipline ;
- 6- Arrêté n°3598/MAEP/D-CAB/SGM/DRH/SA du 29 novembre 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Humaines.

Source Internet

<http://www.cgtrb.com/discipline%20dans%20la%20fonction%20publique.htm>

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : Organigramme du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

ANNEXE II : Organigramme de la Direction des Ressources Humaines

ANNEXE III : Questionnaire

ANNEXE IV : Guide d'entretien

ANNEXE V : Point sur le questionnaire

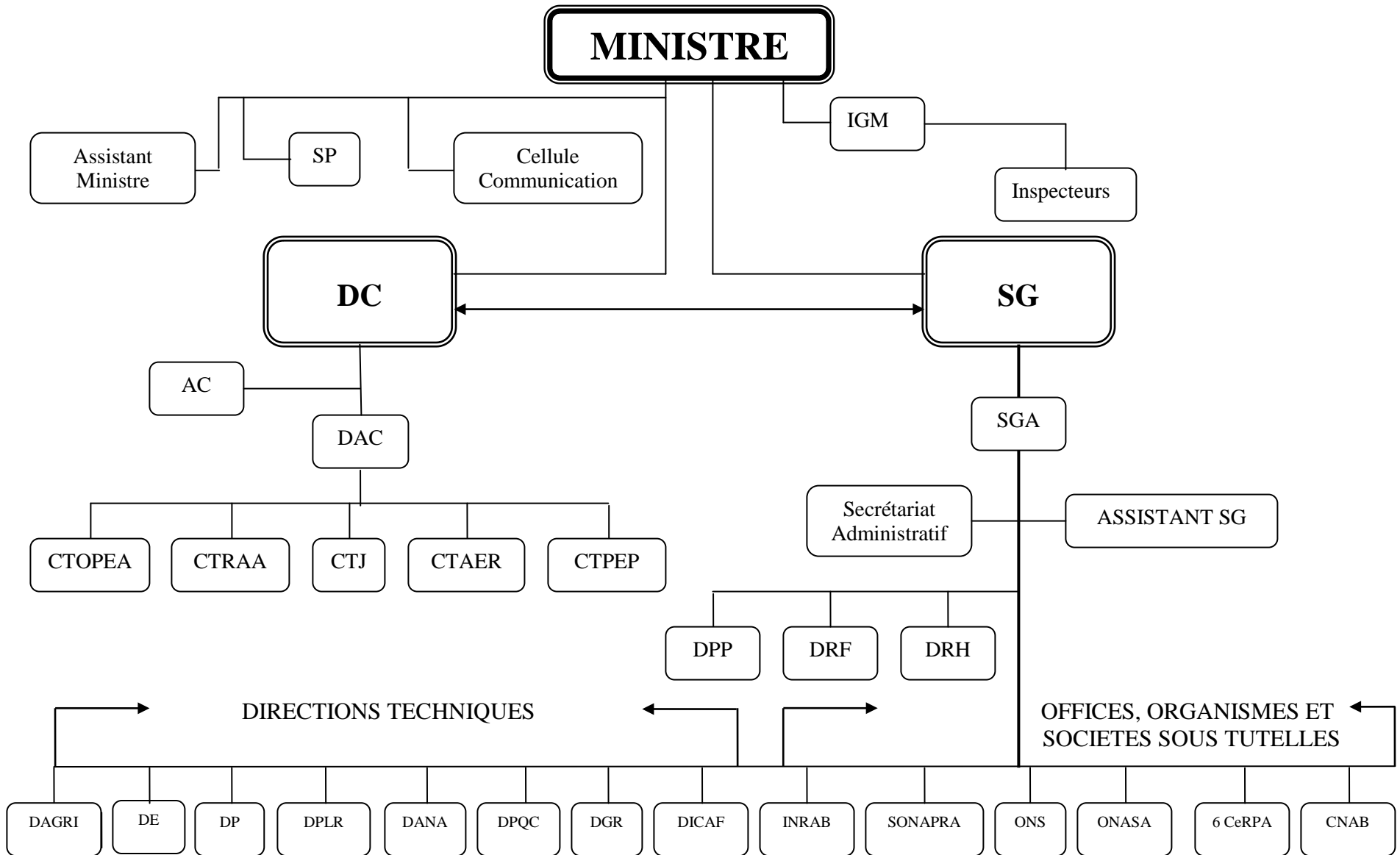
ANNEXE VI : Point sur le guide d'entretien

ANNEXE VII : Liste indicative des fautes entraînant l'application de l'une des sanctions du deuxième degré

ANNEXE I :

**Organigramme du Ministère de l'Agriculture, de
l'Élevage et de la Pêche**

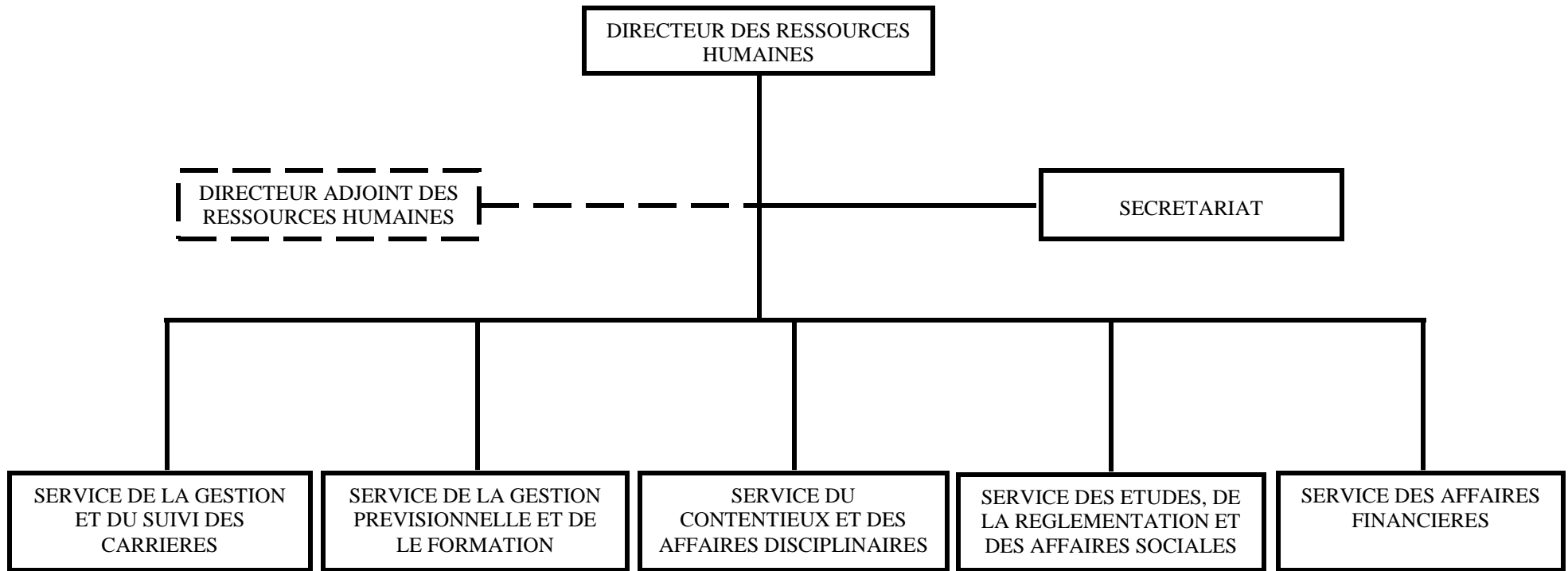
ORGANIGRAMME DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE



ANNEXE II :

Organigramme de la Direction des Ressources Humaines

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES



ANNEXE III :
Questionnaire

QUESTIONNAIRE DESTINE AUX AGENTS

Mesdames et Messieurs

Chers collègues,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Gestion des Ressources Humaines du Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons l'honneur de soumettre à votre bienveillante attention ce questionnaire anonyme.

Il est destiné à relever les dysfonctionnements en matière de mise en œuvre des sanctions disciplinaires au Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la Pêche. Il a pour objectif de proposer des approches de solutions pour améliorer ce système aussi bien dans l'intérêt du personnel que de l'Administration Publique.

Son remplissage de manière fidèle à la réalité constituerait votre contribution à une meilleure appréciation de votre rendement.

Merci pour votre franche collaboration.

(Veuillez répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante)

Catégorie : A B C D

Poste occupé : Chef de service Collaborateur

I- CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE

1- Quels sont les textes juridiques qui organisent la procédure disciplinaire pour les Agents Permanents et Contractuels de l'Etat?

- Les dispositions de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat

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

2- A votre avis, quelles sont les raisons qui justifieraient la lourdeur de la procédure disciplinaire ?

- La complexité et l'imperfection des dispositions légales et réglementaires
- Le dysfonctionnement des conseils de discipline
- Autres motifs (à préciser).....

3- La procédure disciplinaire en vigueur permet-elle de sanctionner dans les meilleurs délais les agents coupables de fautes graves?

Oui

Non

II- MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE ET EXECUTION DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

1- Une condition de forme est une formalité légale ou réglementaire à accomplir avant la mise en œuvre d'une procédure. Quelle est la première condition de forme pour la mise en œuvre de la procédure disciplinaire?

- le compte rendu au supérieur hiérarchique
- le compte rendu au Ministre
- la demande d'explication adressée à l'agent fautif

2- Avez-vous connaissance des dispositions des articles 137 à 145 de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat relatives aux règles générales de procédure disciplinaire et celles des

articles 79 à 98 du décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat relatives à la discipline?

Oui

Non

3- Les différents services de la Direction des Ressources Humaines sont-ils formellement informés des dossiers individuels des agents sanctionnés ?

Oui

Non

4- Selon vous quelles sont les raisons qui justifieraient l'absence de synergie entre le Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires et le Service de la Gestion et du Suivi des Carrières?

- l'inexistence de collaboration entre les agents

- L'absence de relations fonctionnelles entre les services

- Autres motifs (à préciser).....

III- SUGGESTIONS POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS

1- Si vous voulez suggérer une réforme de la procédure disciplinaire, quelle étape devrait être améliorée ?

- la délégation du pouvoir disciplinaire au Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour les sanctions du deuxième degré

- La mise en place et le fonctionnement des conseils de discipline

2- Quelles suggestions avez-vous pour améliorer le système actuel de mise en œuvre des sanctions ?

.....
.....

ANNEXE IV :
Guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES SUPERIEURS HIERARCHIQUES

1. Comment appréciez-vous les dispositions législatives et réglementaires organisant la procédure disciplinaire pour les Agents de l'Etat?

.....

2. La procédure disciplinaire en vigueur vous permet-elle de sanctionner dans les délais vos agents coupables de faute grave?

.....

Si non, pourquoi?

.....

3. Avez-vous l'habitude d'adresser une demande d'explication à vos agents qui ont commis des fautes graves ?

.....

4. Vos collaborateurs connaissent-ils les dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure discipline?

.....

5. Vous est-il arrivé de rendre compte au Ministre du comportement fautif d'un agent sans lui avoir adressé une demande d'explication?

.....

Si oui, pourquoi?

.....

6. Vous est-il arrivé d'engager la procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent coupable de faute grave?

.....

Si oui, quelles sont les pièces qui vous ont été réclamées en complément du dossier disciplinaire?

.....

7. Quelles sont selon vous, les raisons qui pourraient expliquer l'absence de synergie entre le Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires et celui de la Gestion et du Suivi des Carrières ?

.....

8. Quelles dispositions faudrait-il prendre pour améliorer le système actuel de mise en œuvre des sanctions disciplinaires?

.....

ANNEXE V :
POINT SUR LE QUESTIONNAIRE

POINT SUR LE QUESTIONNAIRE

Tableau I : Causes de la lourdeur de la procédure disciplinaire

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Complexité et imperfection des dispositions législatives et réglementaires	28	70%
Dysfonctionnement des conseils de discipline	6	15%
Autres motifs (ignorance des textes)	6	15%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau II : Opinions sur l'efficacité de la procédure disciplinaire en matière de sanction du deuxième degré

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Oui	25	63%
Non	15	37%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau III : Opinions sur la première condition de forme pour la mise en œuvre de la procédure disciplinaire

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Compte rendu au supérieur hiérarchique	12	30%
Compte rendu au Ministre	16	40%
Demande d'explication adressée à l'agent fautif	12	30%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau IV : Niveau de connaissance des dispositions spécifiques¹³ relatives à la procédure disciplinaire pour la APE ET ACE

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Oui	26	65%
Non	14	35%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

¹³ Dispositions des articles 137 à 145 du statut général des agents permanents de l'Etat et celles des articles 79 à 98 du décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat relatives à la procédure disciplinaire.

Tableau V : Opinions sur la diffusion des informations relatives aux agents sanctionnés dans les services

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Oui	9	23%
Non	31	77%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau VI : Opinions sur les causes de l'absence de synergie d'actions entre le SCAD et le SGSC

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Inexistence de collaborations entre les agents	8	20%
Absence de relations fonctionnelles entre les services	18	45%
Autres motifs (style de management du DRH)	14	35%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau VII : Suggestions pour une réforme de la procédure disciplinaire

Modalités	Nombre	Fréquence relative
La délégation du pouvoir disciplinaire au MAEP pour les sanctions du deuxième degré	27	68%
La mise en place et le fonctionnement des conseils de discipline	13	32%
TOTAL	40	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

ANNEXE VI :
POINT SUR LE GUIDE D'ENTRETIEN

POINT SUR LE GUIDE D'ENTRETIEN

Tableau I : Causes de la lourdeur de la procédure disciplinaire

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Complexité et imperfection des dispositions législatives et réglementaires	8	57%
Dysfonctionnement des conseils de discipline	2	14%
Autres motifs (Ignorance et la non maîtrise de la procédure disciplinaire)	4	29%
TOTAL	14	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau II : Habitude à adresser une demande d'explication aux agents ayant commis des fautes graves

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Oui	4	29%
Non	10	71%
TOTAL	14	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau III : Opinions sur la connaissance des dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure disciplinaire

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Méconnaissance des textes en matière disciplinaire	9	62%
Non maîtrise des contours de la procédure disciplinaire	3	24%
Non vulgarisation des textes en matière disciplinaire	2	14%
TOTAL	14	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau IV : Opinions sur la maîtrise de la constitution des dossiers disciplinaires

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Bonne constitution	5	36%
Mauvaise constitution des dossiers	9	64%
TOTAL	14	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau V : Opinions sur les causes de l'absence de synergie d'actions entre le SCAD et le SGSC

Modalités	Nombre	Fréquence relative
Inexistence de collaborations entre les agents	2	15%
Absence de relations fonctionnelles entre les services	8	55%
Autres motifs (style de management du DRH)	4	30%
TOTAL	14	100%

Source : Données de l'étude, janvier 2012

Tableau VI : Suggestions pour une réforme de la procédure disciplinaire

Modalités	Nombre
La délégation du pouvoir disciplinaire au MAEP pour les sanctions du deuxième degré	8
L'amélioration du fonctionnement des conseils de discipline	10
L'amélioration de la gestion de la carrière des agents sanctionnés	6
La vulgarisation des textes disciplinaires	6
La formation des gestionnaires du personnel sur la procédure disciplinaire	5

Source : Données de l'étude, janvier 2012

ANNEXE VII :

**Liste indicative des fautes entraînant
l'application de l'une des sanctions du deuxième
degré**

**LISTE INDICATIVE DES FAUTES ENTRAINANT L'APPLICATION
DE L'UNE DES SANCTIONS DU DEUXIEME DEGRE D'APRES
ANATO, R. (2003)**

- 1- Absences non motivées répétées ou prolongées ;
- 2- Insubordination ou manque de respect caractérisé ;
- 3- Insultes, menaces, voies de fait ou actes immoraux à l'égard des travailleurs ;
- 4- Refus d'accomplir le travail commandé, d'obéir à des ordres donnés par les chefs hiérarchiques dans le cadre de l'activité professionnelle normale de l'agent ;
- 5- Incitation des autres membres du personnel à désobéissance;
- 6- Sabotage de la production ;
- 7- Fraude dans les missions de contrôle ;
- 8- Divulgarion de secrets professionnels et procédés de fabrication ;
- 9- Négligence professionnelle caractérisée ;
- 10- Refus de rejoindre sans motifs valables son poste d'affectation ;
- 11- Détournement de deniers de l'Etat, des collectivités locales, des Etablissements et organismes publics et semi-publics ;
- 12- Malversation ou prévarication dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ;
- 13- Acceptation de dons ou présents pour s'abstenir de faire un acte que son devoir lui commandait de faire ou de ne pas faire un acte de ses fonctions même régulier mais non sujet à rémunération ;
- 14- Escroquerie, vol, abus de confiance ;
- 15- Emission de chèque sans provision ;
- 16- Viol ;
- 17- Manque de loyauté ;
- 18- Abus de confiance ;
- 19- Ebriété ;
- 20- Perte de confiance.

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY	II
DEDICACE	IV
REMERCIEMENTS	V
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	VI
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	VIII
LISTE DES TABLEAUX	IX
LISTE DES FIGURES	X
RESUME	XI
SOMMAIRE	XII
INTRODUCTION GENERALE	1
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage	5
Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche et de sa Direction des Ressources Humaines.....	5
A- Structure organisationnelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.....	5
1. Mission	5
2. Organisation.....	7
a) Le Cabinet du Ministre	7
b) Les Services directement rattachés au Ministre	7
c) Le Secrétariat Général du Ministère	8
d) Les Directions Centrales	8
e) Les Directions Techniques	9
f) Les Offices, Sociétés et Organismes sous tutelle	10
B- Présentation de la Direction des Ressources Humaines.....	12
1. Mission	12
2. Organisation.....	12
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la DRH	15
A- Les principales activités de gestion des ressources humaines	15
1. L'acquisition des ressources humaines.....	15
a) Le recrutement.....	15
b) La formation	19
c) La mobilité interne.....	20
2. La gestion et le suivi des carrières	21
a) Les délais d'étude et d'élaboration des actes de carrières	22
b) Le suivi des projets d'actes de carrières dans le circuit de signature	23
c) La gestion des dossiers individuels.....	24
3. La gestion des dossiers disciplinaires	25
a) Le mécanisme de mise en œuvre des sanctions disciplinaires.....	25
b) Le fonctionnement du Service du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (SCAD)	28

B-	Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	28
1.	Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	29
2.	Inventaire des problèmes (faiblesses).....	29
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude		30
Paragraphe 1: Choix et spécification de la problématique		30
A-	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : problématiques possibles 30	
B-	Choix et justification de la problématique choisie	32
1.	Choix de la problématique	32
2.	Justification du sujet.....	33
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue.....		34
A-	Spécification de la problématique retenue	34
B-	Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	36
1.	Vision globale de résolution du problème général	36
2.	Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	37
a)	Approche générique liée au problème spécifique n°1.....	37
b)	Approche générique lié au problème spécifique n°2.....	37
c)	Approche générique lié au problème spécifique n°3.....	38
3.	Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution des problèmes.....	38
a)	Synthèse des approches génériques identifiées.....	38
b)	Séquences de résolution de la problématique	39
Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude		42
Paragraphe 1 : Des objectifs et hypothèses de l'étude à la revue littéraire.....		42
A-	Fixation des objectifs de l'étude	42
B-	Identification des causes possibles/formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du TBE.....	43
1.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique de la lourdeur de la procédure disciplinaire (PS N°1)	44
2.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire (PS N°2)	46
3.	Causes et hypothèses liées au problème spécifique de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC dans l'exécution des sanctions disciplinaires (PS N°3).....	47
4.	Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE)	48
5.	Revue de la littérature	50
a)	Contributions antérieures au problème spécifique de la lourdeur de la procédure disciplinaire	50
b)	Contributions antérieures au problème spécifique de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire	52
c)	Contributions antérieures au problème spécifique de l'absence de synergie entre les services.....	55
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée		56
A-	Approche empirique de la méthodologie	56
1.	Objectifs de la collecte des données.....	56
2.	Population-cible et nature de la collecte des données.....	57
3.	Echantillonnage et spécification des données recueillies	57
4.	Conception du questionnaire et du guide d'entretien.....	58
5.	Techniques de dépouillement des données.....	58

6. Outils de présentation des données.....	58
B- Dimension théorique de la méthodologie.....	59
1. Choix théorique lié au problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire.....	59
a) Présentation des théories retenues.....	59
b) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire.....	59
2. Choix théorique lié au problème de récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.....	60
a) Présentation de la théorie retenue.....	60
b) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.....	60
3. Choix théorique lié au problème de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC.....	60
a) Présentation des théories retenues.....	60
b) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC.....	61
Section 2 : De la vérification des hypothèses aux approches de solutions.....	61
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses.....	61
A- Conditions de réalisation de l'enquête.....	62
1. Préparation et réalisation de l'enquête.....	62
2. Difficultés rencontrées et limites des données.....	62
B- Présentation et analyse des données.....	63
1. Présentation et analyse des données recueillies sur la lourdeur de la procédure disciplinaire.....	63
a) Point des données issues du questionnaire.....	63
b) Point des données issues du guide d'entretien.....	64
2. Présentation des données recueillies sur la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.....	65
a) Point des données issues du questionnaire.....	65
b) Point des données issues du guide d'entretien.....	66
3. Présentation et analyse des données recueillies sur l'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC.....	67
a) Point des données issues du questionnaire.....	67
b) Point des données issues du guide d'entretien.....	68
C- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	70
1- Vérification des hypothèses.....	70
a) Degré de vérification de l'hypothèse n° 1.....	70
Paragraphe 2 : Suggestions pour une amélioration du système de mise en œuvre des sanctions disciplinaires.....	72
A- Les approches de solutions.....	72
1- Propositions de solutions au problème de la lourdeur de la procédure disciplinaire.....	72
2- Propositions de solutions au problème de la récurrence des vices de forme dans la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.....	74
3- Propositions de solutions au problème d'absence de synergie entre le SCAD et le SGSC.....	75
B- Les conditions de mise en œuvre des approches.....	76
1- Recommandations à l'endroit des supérieurs hiérarchiques.....	77
a) La communication sur la procédure disciplinaire.....	77

b) La formation des gestionnaires du Personnel.....	77
2- Recommandations à l'endroit du Gouvernement	77
3- Construction du tableau de synthèse de l'étude	78
CONCLUSION.....	81
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	84
ANNEXES.....	86