Université d'Abomey-calavi
--------*-------**
Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines
--------*-------**
Ecole doctorale pluridisciplinaire, « Espaces, Cultures et Développement »
--------*-------**

Thèse de Doctorat unique

Filière : Sociologie-Anthropologie

Option : Sociologie du Développement

Sujet :

La logique d'Etat et l'ethos des fonctionnaires dans l'administration publique béninoise

Présentée par :

Jaurès Barnabé KOUIN

Sous la Direction de

Professeur Albert NOUHOUAYI,
Professeur Emérite à l'Université d'Abomey-Calavi

Soutenue publiquement le 04 juillet 2014 devant un jury international composé de :

Président : Monsieur M. Théodore HOLO, Professeur Titulaire à l'UAC
Rapporteur : Monsieur Albert Jovite NOUHOUAYI, Professeur Emérite à l'UAC
Examinateur 1: Monsieur Flavien GBETO, Professeur Titulaire à l'UAC
Examinateur 2 : Monsieur Dodji Hyppolite M. AMOUZOUVI, Maître de Conférences à l'UAC
Examinateur 3 : Monsieur Roger T. DANIMOUE, Maître de Conférences à l'Université de Lomé
Examinateur 4 : Monsieur Cyriaque SESSOU AHODEKON, Maître de Conférences à l'UAC

Mention : Très Honorable

Année académique : 2013-2014

« Dans notre monde faire de la sociologie, c'est faire la politique de la vérité »
(Mills, 1970).

SOMMAIRE

	Pages
Liste des tableaux ……	2
Liste des figures ……..	3
Liste des photos ……..	3
Liste des sigles et acronymes ……..	4
Dédicace ……..	7
Remerciements ……	08
Résumé ……	10
Abstract ……...	11
Introduction générale ……	12
PREMIERE PARTIE :	
DE LA CONNAISSANCE DU SUJET A LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE ……...	16
CHAPITRE I : LA CONNAISSANCE DU SUJET ……	18
CHAPITRE II : LES FONDAMENTAUX THEORIQUES DE LA RECHERCHE …….	41
CHAPITRE III : L'APPROCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE …….	70
DEUXIEME PARTIE	
DES DYNAMIQUES SOCIALES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE DE LA PERIODE COLONIALE A NOS JOURS……	109
CHAPITRE IV : APERÇU HISTORIQUE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE...	112
CHAPITRE V : LA LOGIQUE D'ETAT DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE ……..	137
CHAPITRE VI : LA LOGIQUE D'ETAT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE : DYNAMIQUE D'UNE CONTRADICTION INTERNE ET STRATEGIES DES ACTEURS ……	168
TROISIEME PARTIE :	
DE L'ETHOS DES FONCTIONNAIRES A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA GESTION DES RESSOURCES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE …….	197
CHAPITRE VII : L'ETHOS DES FONCTIONNAIRES ET LES PROBLEMES DE LA FONCTION PUBLIQUE BENINOISE …….	200
CHAPITRE VIII : LE RENOUVEAU ADMINISTRATIF DU BENIN. QUELLE APPROCHE ? ….	230
CHAPITRE IX : POUR UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE PERFORMANTE ……	263
Conclusion générale ……	296
Références bibliographiques……	300

Liste des tableaux

Numéro des tableaux	Titre des tableaux	Pages
I.	Récapitulatif des objectifs et des hypothèses	30
II.	Récapitulatif des variables et des indicateurs	33
III.	Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°1 (MTFP)	96
IV.	Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°2 (MRAI)	97
V.	Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°3 (MESTFPRIJ)	98
VI.	Tableau croisé de distribution de l'échantillon N°4 par la récupération du questionnaire	99
VII.	Répartition des agents de l'Etat par sexe et par catégorie	206
VIII.	Répartition des agents de l'Etat par sexe et par statut	207
IX.	Répartition des agents de l'Etat par statut et par catégorie	208
X.	Répartition des agents par statut	209
XI.	Répartition des agents par structure et par catégorie	210
XII.	Répartition des agents par structure et par statut	212
XIII.	Répartition des agents par département et par catégorie	213
XIV.	Répartition des agents par structure, statut et sexe	215
XV.	Eléments constitutifs de la NGP	240
XVI.	Récapitulatif des méthodes et principes de gestion de l'administration publique béninoise	257
XVII.	Récapitulatif des choix méthodologiques et des objectifs	260

Liste des figures

Numéros des figures	Titre des figures	Pages
1.	Schéma résumé de la démarche méthodologique	105
2.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par sexe et par catégorie	207
3.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par sexe et par statut	208
4.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par statut et par catégorie	209
5.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par statut	209
6.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par structure et par catégorie	211
7.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par structure et par statut	213
8.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par département et par catégorie	214
9.	Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par structure, par sexe et par statut	216
10.	Schéma simplifié de la démarche de la GPEC	278

Liste des photos

Numéros des photos	Titre des photos	Pages
1.	Vue d'en face du Ministère du Travail et de la Fonction Publique	76
2.	Vue de la Direction Générale de la Fonction Publique	77
3.	Vue de la Direction Générale du Travail	80
4.	Vue d'en face du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle	84
5.	Vue d'en face de la Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle	86
6.	Vue d'en face du MESFTPRIJ	92
7.	Vue du campement français,	117

Liste des sigles et acronymes

ACE	Agent Contractuel de l'Etat
ALCRER	Association de Lutte contre la Corruption, le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
AOF	Afrique Occidentale Française
APE	Agent Permanent de l'Etat
CAFRAD	Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement
CBRST	Centre Béninois de Recherche Scientifique et Technique
CERAP	Centre de Recherche et d'Action pour la Paix
DAFA	Direction des Affaires Financières et Administratives
DAFoP	Direction de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle
DARCAD	Direction des Archives, de la Retraite, du Contentieux et des Affaires Disciplinaires
DATAR	Délégation de l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale
DEC	Direction des Examens et Concours
DEP	Direction des Etablissements Privés
DET	Direction de l'Enseignement Technique
DGFTP	Direction Générale de la Fonction Publique
DGRCE	Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité
DGT	Direction Générale du Travail
DHETFP	Direction des Hauts Emplois Techniques de la Fonction Publique
DIP	Direction de l'Informatique et du Pré-archivage
DOPR	Direction de l'Observatoire des Programmes de réformes
DPO	Direction Par Objectif
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPRA	Direction des Programmes de Réformes Administratives

DPRI	Directions des Programmes de Réformes Institutionnelles
DRAE	Direction du Recrutement des Agents de l'Etat
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSRP	Document de Stratégies de Réduction de la Pauvreté
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ENPLT	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
ESMPAO	Ecole des Sciences Morales et Politiques de l'Afrique de l'Ouest
FONAC	Front des Organisations Nationales de Lutte contre la Corruption
FUR	Fichier Unique de Référence
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
I.A.	Intégration Absolue
I.Adm	Instances Administratives
I.Eco,	Instances Economiques
IGM	Inspection Générale du Ministère
IGSEP	Inspection Générale des Services et Emplois Publics
I.Po	Instances Politiques
I.R.	Intégration Relative
IRHO	Institut de Recherche des Huiles Oléagineuses
I.Soc	Instances Sociétales
MAEP	Mécanismes Africains d'Evaluation par les Pairs
MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFPTRA	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative

MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
NGP	Nouvelle Gestion Publique
NMP	Nouveau Management Public
OFPA	Observatoire des Fonctions Publiques Africaines
OG	Objectif Général
OIT	Organisation Internationale du Travail
OLC	Observatoire de Lutte Contre la Corruption
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OS	Objectif Spécifique
OSC	Organisations de la Société Civile
OST	Organisation Scientifique du Travail
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SCRP	Stratégies de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SGM	Secrétariat Général du Ministère
SHB	Société des Huileries du Bénin
SONICOG	Société Nationale des Industries des Corps Gras
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UATM	Université Africaine de Technologie et de Management
USAID	Agence des Etats –Unis d'Amérique pour le Développement International
VD	Variable Dépendante
VI	Variable Indépendante

Dédicace

A

Sênamin Nellynia,

Sêtondji Roussin,

Mahoutondji Roosevelt Ménadel.

Remerciements

Nous avons l'obligation morale de témoigner nos sincères gratitudes à toutes les personnes à qui nous sommes redevable dans le cadre de la réalisation de ce travail.

Avant tout, nous remercions, du fond du cœur, le Professeur Albert Nouhouayi, Professeur Emérite de philosophie à la Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines (F.L.A.S.H.) de l'Université d'Abomey-calavi (U.A.C.), qui a accepté de nous diriger malgré ses multiples occupations. Il ne s'est jamais dérobé des responsabilités qui échoient à un directeur dans le cadre du suivi d'une thèse. Ses multiples conseils et sa rigueur pour le travail bien fait ont été de précieux gestes que nous ne saurions taire. Qu'il trouve à travers ces mots l'expression de notre profonde gratitude!

Nous exprimons ensuite nos sincères gratitudes au Professeur Dodji Mouléro H. Amouzouvi, Maître de Conférences de sociologie qui a inlassablement contribué à l'aboutissement de ce travail. Il ne s'est jamais fait prier pour sa disponibilité et son investissement dans le cadre de la rédaction de cette thèse.

Nous remercions aussi le Professeur Albert Tingbé Azalou, Maître de Conférences de Sociologie pour les sacrifices consentis pour notre formation.

Aussi, sommes-nous redevable au Professeur Honorat Aguessy, Doyen Honoraire de la F.L.A.S.H. dont le concours a été déterminant pour notre cursus doctoral.

Nos remerciements vont également à l'endroit du Professeur Gauthier Biaou qui a dirigé avec rigueur notre mémoire du Diplôme d'Etudes Approfondies.

Nous ne saurons oublier les Professeurs Adrien Huannou, Michel Boko, Félix Iroko, Michel Vidégla qui ont consenti beaucoup de sacrifices pour la création de l'Ecole doctorale pluridisciplinaire, « Espaces, Cultures et Développement » de la F.L.A.S.H.

En outre, nous témoignons également nos reconnaissances à tous les enseignants du département de sociologie-anthropologie qui ont, peu ou prou, participé à notre formation.

Nous saluons particulièrement la mémoire du Docteur Claude Assaba qui, par son encadrement pour le mémoire de Maîtrise, nous a fait faire les premiers pas dans la recherche scientifique. Ses prodigues conseils et sa rigueur méritent d'être rappelés.

Nous ne saurons passer sous silence la grande camaraderie qui a caractérisé la première promotion des doctorants en sociologie de la FLASH. Nous nommons les Docteurs Julien Hadonou, Auguste Takpé, Luc Sossa, Arnaud Gbaguidi, Joseph Sagui, Rodrigue Montcho.

Nos remerciements vont également à l'endroit des agents des ministères qui ont servi de cadre pour notre recherche. Il s'agit des agents du Ministère du Travail et de la Fonction Publique, du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle et du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes.

Par ailleurs, le devoir moral nous oblige à saluer vivement Monsieur Yves Kouaro Chabi, Directeur des Ressources Humaines du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes qui a été un acteur clé mais aussi déterminant dans notre parcours professionnel.

Enfin, nous saluons l'attitude de nos proches qui, par leur bienveillance et leur soutien, nous ont permis de mener les recherches dans des conditions tant morales que matérielles, des plus satisfaisantes.

Que tous ceux et toutes celles qui, de près ou de loin, ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation de ce travail, trouvent ici l'expression de nos profondes gratitudes.

Résumé

Le développement socioéconomique du Bénin dépend, en grande partie, de la qualité de ses services publics dont le fonctionnement repose sur la logique d'Etat inscrite aux Etudes Nationales de Perspectives à Longs Termes, Bénin Alafia 2025. Malheureusement, les pratiques et les stratégies des acteurs de l'administration publique béninoise ne riment pas avec cette logique qui, s'inscrivant dans une dynamique empreinte de contradiction, génère des dysfonctionnements qui plombent le développement de cette administration qu'elle est censée propulser. En conséquence, les pesanteurs, en affaiblissant l'administration, secrètent chez les fonctionnaires un ethos qui les fait évoluer selon une logique individuelle ou collective et qui nuit à son rendement et à sa performance. Il importe alors de reprofiler l'administration publique béninoise et de l'orienter vers le Nouveau Management Public qui se veut, à l'heure de la compétitivité mondiale, le modèle des systèmes de gestion publique.

Mot clés : logique d'Etat- administration publique – fonction publique – fonctionnaire – usagers - ethos des fonctionnaires –

Abstract

The socio-economic development of Benin depends, largely, of the quality of its public services whose working rests on the logic of state written down to the Perspective National of Long Terms Studies, Benin Alafia 2025. Unfortunately, the practices and the strategies of the actors of the Beninese public administration don't rhyme with this logic that, enrolling in a dynamics imprinted of contradiction, generate the dysfunctions that weight the development of this administration that it is supposed to propel. Consequently, the weights, while weakening the administration, creates among the civil servants an ethos that makes them evolve according to an individual or collective logic and that overnight to its output and to its performance. It imports then to reform the Beninese public administration and to orient it toward the New Public Management that wants to be, at the hour of the world competitiveness, the model of the public management systems.

Word keys: logical of State - public administration - public function - civil servant - users - ethos of the civil servants -

Introduction générale

L'administration publique est une forme d'organisation régie par des règles impersonnelles (Crozier, 1963). Instrument de mise en œuvre de la politique d'Etat, elle édicte des règles et procédures uniformes au respect desquelles les agents publics ont l'obligation de veiller. Pour formaliser et uniformiser les usages et les pratiques administratifs, des textes législatifs et règlementaires ont été élaborés et les manuels de procédures conçus (Adjaho, 2006). L'internalisation et l'utilisation rationnelle de ces outils sont destinées à impulser une gestion optimale de l'administration publique qui se veut un pôle du développement national. Pour y parvenir, l'Etat choisit une logique à partir de laquelle il dote l'institution administrative des textes et des réformes appropriés. Reconnaissant ce rôle à l'administration, Darbon et Crouzel (2009) rappellent que les logiques qui sous-tendent les programmes de réformes et les instruments de gestion administrative sont des matériaux qui forcent la curiosité et la réflexion du sociologue. Malheureusement, aux antipodes de ces outils de gestion et de ces réformes, des pratiques et des usages prennent corps à partir des déterminants sociaux, culturels et psychologiques donnant lieu à des déviances qui expriment la logique des différents acteurs des services publics. Partant, les règles et les procédures sont remises en cause, les fonctionnaires et les usagers des services publics y voient plutôt une tentative de restriction de leurs libertés individuelles (Okoumassou, 1994). De tels comportements illustrent la résistance des acteurs aux buts et aux finalités des organisations et justifient, par ailleurs, l'éclosion des solidarités et réflexes para-légaux décriés par Max Weber puisque ne s'exprimant jamais dans une perspective constructive pour lesdites organisations. D'ailleurs, ils constituent les origines lointaines des circuits parallèles dans la plupart des administrations publiques modernes et en étouffent le développement. L'administration publique apparaît alors comme un espace d'affrontement de logiques d'acteurs que l'analyse socio-anthropologique permet de cerner. Crozier et Friedberg

(1977) font ressortir qu'au sein d'une organisation, les acteurs n'ont jamais les mêmes motivations, ni les mêmes logiques et l'attachement au système organisationnel est tributaire de sa participation à la réalisation des objectifs de ses acteurs. Dans ce sens, elle est, aussi bien pour l'Etat, les agents publics que pour les usagers, un instrument de réalisation des objectifs et de satisfaction des motivations. Séguin et Chanlat (1992) font remarquer à cet effet que l'organisation est un champ de conflits et d'exercice de libertés liés aux motivations et aux stratégies des acteurs. Ces réalités organisationnelles que vivent la plupart des administrations publiques rendent également compte du fonctionnement de l'administration publique béninoise.

Elle est, à l'instar des autres administrations, pour reprendre les termes de Bernoux (1999), « un véritable construit social » ayant sa propre culture avec des normes et des valeurs incarnées par des orientations prescrites par différentes logiques du pouvoir d'Etat. Conscientes de la prépondérance du rôle qu'elle est appelée à jouer, les premières autorités du Dahomey indépendant l'ont dotée d'institutions et d'outils capables d'assurer le changement social pour combler les aspirations de la collectivité. Soulignant l'implication de l'Etat dans la gouvernance administrative, Houngavou (1968) et Ahanhanzo (1969) ont fait noter que l'Etat dahoméen s'est rapidement inséré dans l'administration publique à travers la présence des gens « au col blanc » et autres commis qui ont en charge la gestion des affaires publiques. *De facto,* depuis les indépendances jusqu'à aujourd'hui, l'administration publique reste un véritable instrument d'Etat pour la mise en œuvre des politiques de développement socioéconomique. Cette instrumentalisation de l'institution administrative par les autorités dahoméennes été déviée de son objectif originel et les gens « au col blanc » qui y servaient selon des valeurs cardinales telles que la dignité, l'honneur, le patriotisme, l'amour, l'honnêteté et le respect des règles ont cédé la place aux courtisans, aux amis politiques, aux frères de village, de région, de religion ou de tribu (Decalo, 1976). De là, prennent corps la politisation, la « tribalisation » et

l' « ethnisation » de l'administration publique béninoise ayant pour corollaires le népotisme, le régionalisme… qui impactent sa performance. Dans cette optique, les régimes politiques qui se sont succédé à la tête de l'Etat béninois n'ont pas pu jusqu'à nos jours imprimer à l'administration publique une dynamique susceptible de propulser le développement inscrit dans leurs programmes respectifs. Les Etudes Nationales de Perspectives à Longs Termes, Bénin Alafia 2025, véhiculent la logique de l'Etat en matière de la « bonne gouvernance » et de la vision du développement que les différents régimes politiques s'emploient à mettre en œuvre. A cet effet, plusieurs outils ont été conçus pour sa mise en œuvre à savoir le Document de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCRP) qui est à sa troisième génération, le code des valeurs et d'éthique de la fonction publique, la charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin et les documents relatifs au cadre institutionnel et règlementaire. « La présente stratégie (SCRP 3), qui couvre le quinquennat 2011-2015, est le résultat d'un large processus participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'administration publique, les opérateurs économiques et la société civile. Elle s'inspire de la vision de long terme décrite dans les « Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (ENPLT), "Bénin-Alafia 2025" » et s'appuie sur les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) définies par le Gouvernement en 2006 ». (*SCRP3, octobre 2010:11)*

Il s'agit d'analyser l'action d'Etat en tant que pouvoir et appareil au service du développement social et économique du pays en matière de gouvernance administrative. Pour y arriver, l'examen des divers outils qui sous-tendent la logique d'Etat doit servir de base à l'analyse qui n'exclut pas les implications sociales mais au contraire, intègre l'action de l'homme et les interactions des acteurs dans l'administration publique.

De toute évidence, la problématique du développement du Bénin que l'administration publique est censée propulser est posée. Il s'agit de rendre compte des sources de la contre-performance de l'administration publique béninoise à partir des déterminants sociaux,

culturels et psychologiques qui secrètent des forces d'inertie sur les services publics. La présente recherche s'efforce, pour ainsi dire, d'analyser d'une part, la logique d'Etat et celles des autres acteurs de l'administration publique béninoise et d'autre part l'ethos des fonctionnaires. Cette analyse débouche sur une piste de sortie de la situation de confinement où se trouve l'administration béninoise.

Ne pouvant tenir l'ambition d'observer toutes les entités de l'administration publique béninoise, nous avons procédé à un échantillonnage de trois unités administratives à savoir le Ministère du Travail et de la Fonction Publique, le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle et le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes.

En raison des informations auxquelles nous avons accès, la présente thèse est écrite suivant un plan tripartite.

Intitulée « de la connaissance du sujet à la démarche méthodologique », la première partie se destine à faire connaître le sujet et à exposer les soubassements théoriques de la recherche et la démarche méthodologique qui a guidé la collecte des données. La deuxième partie s'intitule « des dynamiques sociales de l'administration publique béninoise de la période coloniale à nos jours ». Elle fait une présentation de l'administration publique béninoise à travers sa mise en place, son fonctionnement, analyse la logique d'Etat à partir de ses principes directeurs, des mesures éthiques, des droits et devoirs des agents publics, décrit et examine les logiques et les stratégies des acteurs. La troisième est titrée « de l'ethos des fonctionnaires à l'amélioration de la qualité de gestion des ressources dans l'administration publique béninoise ». Elle procède à un examen approfondi de la fonction publique béninoise, de la gestion des ressources, élucide l'ethos des fonctionnaires et le renouveau administratif béninois puis expose les présupposés d'une administration publique performante.

Première partie

DE LA CONNAISSANCE DU SUJET A LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE

« Les recherches en sciences sociales sont orientées vers ce que l'homme pense, éprouve, croit, redoute, espère, ce à quoi il aspire, comment il se considère, agit et réagit, ce dont il se croit capable, c'est-à-dire en bref ses opinions et ses attitudes, ses motivations, ses aptitudes et sa personnalité. »

(Grawitz, 2001 : 500).

Introduction à la première partie

L'étude des phénomènes sociaux obéit à une démarche scientifique qui, nous rappelle Bachelard (1970), se présente comme une course perpétuelle contre les obstacles épistémologiques : lutte contre les préjugés et les évidences du sens commun, l'élaboration d'un cadre d'analyse et la mise en œuvre des procédures expérimentales. Bourdieu et *al.* (1968) soutiennent à cet effet que le savant en sciences sociales se doit d'exercer en permanence une « vigilance épistémologique » dans la démarche de recherche. Ils considèrent aussi qu'il faut respecter une hiérarchie des actes épistémologiques car, « les faits sont conquis, construits et constatés » reprenant ainsi le principe du rationalisme appliqué de Bachelard (*Ibid*). Il s'agit alors pour nous dans la première partie de mieux faire connaître le sujet de recherche et d'élucider la démarche méthodologique qui a guidé la collecte des données. En d'autres termes, nous y exposons la problématique, le cadre théorique et la méthodologie adoptée pour la collecte des informations. Ainsi, le chapitre I fait connaître davantage le sujet à partir de sa justification, de la problématique, de la formulation des hypothèses et de la fixation des objectifs de recherche. Le chapitre II aborde les fondements conceptuels et théoriques de la recherche et le chapitre III présente la méthodologie de la recherche en délimitant le champ d'investigation à trois unités administratives en raison de leurs poids, de leurs tailles, de leurs missions et de leurs attributions.

CHAPITRE I: LA CONNAISSANCE DU SUJET

« Avant tout, il faut savoir poser des problèmes. Et quoi qu'on dise, dans la vie scientifique, les problèmes ne se posent pas d'eux-mêmes. C'est précisément ce sens du problème qui donne la marque du véritable esprit scientifique. Pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne peut y avoir de connaissance scientifique». (Bachelard, *op. cit:* 14).

Introduction

En sciences sociales, comme l'ont savamment affirmé Campenhoudt et Quivy (1988), « toute recherche part d'un constat qui peut être la méconnaissance d'un phénomène, le doute face à une opinion toute faite, l'intérêt suscité par un phénomène paradoxal ».

On constate aujourd'hui que l'administration publique béninoise, selon le rapport des experts du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), est moins performante et se trouve confrontée à de multiples problèmes. Il ressort de ce constat le problème de la faiblesse du rendement de l'administration et celui de la qualité des agents de la fonction publique, pourtant, destinées à jouer un grand rôle pour le développement de la nation toute entière comme le prescrit le Document de Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2011-2015 : « l'Etat doit faire de l'administration publique un pôle de développement ». Sur cette base, s'engager dans l'analyse du phénomène administratif béninois se révèle comme une œuvre utile. Il est alors question de l'analyser et d'identifier les causes de sa contre-performance afin d'y proposer les approches de solutions. Il s'agit pour nous, dans le cadre de la présente thèse de Doctorat, d'élucider la question de l'administration publique béninoise.

Pour aborder ce sujet dans ses différents aspects, nous examinons la politique de l'Etat en matière du développement de l'administration publique en nous fondant sur l'analyse des outils de gestion conçus et les pratiques qui y ont cours. Comme l'écrit Goblot (2006) la recherche scientifique, qu'elle soit fondamentale ou de l'action, doit aboutir, selon les méthodes, les techniques et les outils utilisés, à des résultats qui proposent les approches de solution au problème étudié. Dans cette optique, cette thèse tente de faire des propositions vue de l'amélioration du mode de gestion de l'institution administrative. Pour ce faire, le présent chapitre s'efforce de fournir les éléments d'information nécessaires à une meilleure compréhension du sujet. D'abord, il présente les raisons du choix du sujet, élucide ensuite la problématique et les hypothèses et enfin fixe les objectifs de la recherche.

Qu'est-ce qui motive alors le choix de ce sujet ?

1. 1- Justification du choix du sujet

Nous avons choisi de traiter le présent sujet pour deux types de raisons : les unes subjectives et les autres objectives.

1. 1- 1- Les raisons subjectives

Aucun chercheur n'entreprend une investigation ex nihilo. Il y a toujours une motivation personnelle qui le pousse à s'engager. Dans le cadre de la présente recherche, l'une des raisons qui justifient le choix du sujet procède de l'inexistence de travaux de sociologue sur l'administration publique béninoise. En effet, mis à part les étudiants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) qui font de l'administration publique béninoise leur chasse gardée, il n'existe pas, à proprement parler, de mémoires et surtout de thèse de sociologie sur cette institution. De plus, tenant l'ambition d'enseigner à l'université, nous avons été réconforté dans cette position en année de licence par un module

de cours intitulé ‘‘sociologie des organisations’’ animé par le Professeur Alfred N’Diaye de l’Université de Saint Louis de Dakar. La démarche pédagogique de son enseignement a ravivé l’ambition et l’envie de nous spécialiser en sociologie des organisations.

1. 1. 2- Les raisons objectives

Ce sont des raisons scientifiques et la science considère comme objective et nécessaire la connaissance d’un objet peu ou non encore connu et la mission du chercheur est de faire découvrir à la communauté l’inconnu existant. En effet, l’administration publique béninoise reste un terrain peu exploité par les sociologues. Elle était surtout réservée aux juristes, aux administrateurs et aux économistes. Ayant fait le même constat, Rocher (1980 : 4) écrit : « les sociologues ont eu, moins que les économistes, les démographes, les juristes, l'occasion d’étudier la vie interne de l'administration publique. Ils n'ont pas été très nombreux à entrer dans l'administration publique, à y faire carrière ou encore à y faire des stages prolongés. C'est de l'extérieur qu'ils ont vu fonctionner l'administration publique, soit par des contacts qu'ils ont pu avoir avec des fonctionnaires, soit par la participation à des comités ou à des commissions d'étude ou d'enquête. Mais, c'est autre chose que de vivre au sein de la fonction publique, d'y travailler et de se consacrer entièrement à l'administration publique. »

Ainsi, nous n’avons pas eu la chance de lire une thèse de doctorat des sociologues sur l’administration publique béninoise. Les écrits sur l’administration publique béninoise se sont contentés à montrer uniquement, dans leur majorité, le fonctionnement de l’administration publique béninoise de point de vue juridique. Ce sont des travaux portant sur le droit administratif. Or, l’existence juridique de l’administration publique ne suffit pas à elle seule pour rendre compte de sa réalité et de son fonctionnement. Une intervention sociologique permettra de mieux l’apprécier et de contribuer à l’amélioration de son fonctionnement. Il s’agit alors d’aborder la question du fonctionnement de l’administration publique béninoise

dans une perspective de la socio-anthropologie en mettant en exergue la trilogie administration – administrateurs – administrés en prenant appui sur l'analyse stratégique et la théorie structuro-fonctionnaliste.

1. 2- De la problématique aux hypothèses de la recherche

Pour Bourdieu et *al.* (1968 : 129), « un objet de recherche, si partiel et si parcellaire soit-il, ne peut être défini et construit qu'en fonction d'une problématique théorique permettant de soumettre à une interrogation systématique les aspects de la réalité mis en relation par la question qui leur est posée». Abondant dans le même sens, Grawitz (*op. cit* : 384) affirme que « tout va dépendre de cette question qui constitue l'objectif de la recherche et à travers laquelle se construit l'objet ». Pour ce qui nous concerne, la problématique de la présente recherche met en exergue un problème spécifique, celui du développement de la nation béninoise à partir de son administration publique.

1. 2.-1 Problématique

Depuis l'accession du Bénin à la souveraineté internationale le 1er août 1960, les différents régimes politiques qui se sont succédé n'ont pas pu réaliser le développement du pays qui en était l'objectif ultime. En 1956, la loi cadre de Defferre prévoyait cet échec des nouveaux Etats africains si un minimum de principes d'orientation et d'approches n'est pas suivi. C'est dans ce souci qu'il a résumé la démarche qui doit guider la décolonisation dans la loi cadre. Malheureusement, cette loi n'a été qu'un vœu pieux et jusqu'à aujourd'hui, les dirigeants n'ont pas su instaurer un mode de gestion des affaires publiques susceptible de promouvoir l'administration publique béninoise.

Essentiellement représentée par les collectivités locales et territoriales, les ministères, les institutions et organismes d'Etat, l'administration publique est l'instrument privilégié dont

dispose le pouvoir public pour la mise en œuvre de sa vision et de sa politique. En cela, elle est appelée à jouer, « un rôle de plus en plus déterminant en qui concerne la croissance économique, le développement social, la protection de l'environnement, la constitution du partenariat, la gestion des programmes du développement, l'élaboration et le fonctionnement du cadre juridique et réglementaire des conflits » (*Document cadre,* 2000). Construite sur le modèle bureaucratique décrit par Weber (1971), l'administration publique béninoise a vu sa rationalité exclusivement fondée sur le droit avec la prise d'un arsenal de textes législatifs et règlementaires qui régissent les pratiques et les usages administratifs. Ce système juridique se destine à uniformiser les pratiques et les comportements des agents publics en matière de la gestion des affaires administratives. Dans cette optique, pour jouer efficacement le rôle qui lui est dévolu, l'institution administrative fonctionne sur des règles impersonnelles qui, *a priori,* s'imposent à tout agent et à toute autorité.

Quelle est la réalité du progrès de l'administration publique béninoise ?

En effet, plus de cinq décennies après l'accession à l'indépendance du Bénin, il est à remarquer que son administration publique est confrontée à de nombreux problèmes qui minent son progrès. Adandédjan et Eki (1995) et Okoumassou (1994) ont fait remarquer, à travers leurs études, l'inefficacité des mécanismes de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise et l'insuffisance de son rendement. Selon le Rapport d'évaluation de la gouvernance pays N°6 (2007) du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), l'administration publique béninoise connaît assez de dysfonctionnements qui impactent négativement sa performance : « S'agissant de la fonction publique, de nombreux dysfonctionnements ont été relevés en ce qui concerne l'administration et la fonction publiques en général, confirmant ainsi les éléments soulignés par le rapport d'auto-évaluation : gaspillage de ressources et politisation de l'administration entre autres. La mission a également noté la faiblesse du système d'évaluation, de promotion et de

sanction des fonctionnaires, qui est en grande partie la conséquence de la politisation de l'administration béninoise, et de son manque de transparence. Ce qui accentue l'écart entre l'administration et les administrés et réduit ainsi la légitimité, l'intégrité et l'efficacité des services publics. En outre, la faiblesse des salaires et la forte disparité entre les revenus des salariés constituent un autre dysfonctionnement important ». (MAEP, pays N°6, 2007 : 8).

Dans sa logique de promouvoir cette administration, l'Etat a élaboré des documents basiques et des outils destinés à guider les prises de décision en matière de gouvernance administrative. Cette volonté s'est accompagnée du souci d'innovation et d'évolution qui s'est matérialisé par l'élaboration des programmes de réformes qui n'ont pas pu relever le défi attendu. Les pratiques, les normes et les valeurs traduites par la logique d'Etat sont remises en cause par d'autres logiques des acteurs. La création des réseaux sociaux entre agents publics d'une part, entre fonctionnaires et usagers de l'autre et l'émergence des valeurs particulières à partir des déterminants culturels et ethniques ont engendré des déviances et des comportements marginaux aussi bien chez les agents publics que chez les usagers. Partant, le substratum du fonctionnement de l'administration est remis en cause en faveur de l'ethos des fonctionnaires, se comportant ainsi en acteurs ayant des objectifs particuliers à atteindre. De tel comportement confirme la position de Friedberg (1977) qui affirme que dans une organisation, l'individu se comporte comme un acteur qui agit selon ses motivations et ses objectifs sans tenir grand compte des valeurs et des normes de l'organisation. La transgression des normes organisationnelles justifie l'existence de logiques des acteurs. *(Ibid)*.

L'administration publique béninoise apparaît comme une arène où s'affrontent les logiques et les stratégies des acteurs sociaux en fonction de leurs motivations et de leurs objectifs.

En quels termes se pose la question de recherche ?

1. 2. 2- Question de recherche

Abordant la question de recherche, Bachelard (2006) écrit : « pour un esprit scientifique, toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question, il ne peut y avoir de connaissance scientifique ». Dans le cadre de la présente étude, la question de recherche se formule ainsi qu'il suit :

Les logiques des acteurs et l'ethos des fonctionnaires expliquent-ils la contre-performance de l'administration publique béninoise ?

La réponse à cette question combien fondamentale nous conduit irrésistiblement à examiner le système de fonctionnement de l'administration publique béninoise. Mais, une bonne analyse du fonctionnement des structures administratives béninoises doit être précédée d'une réflexion qui vise à répondre aux préoccupations spécifiques ci-après :

- Quel est l'impact des déterminants sociaux et psychologiques sur le fonctionnement des services publics béninois?
- Quelles sont les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise ?

1. 2. 3- Problème de la recherche

« La science ne commence pas avec des faits et des hypothèses, mais avec un problème spécifique » (Northrop 2007). Exprimant la même idée, Grawitz (*op. cit* : 384) affirme que « construire l'objet sociologique, c'est deviner sous les apparences les vrais problèmes et poser les bonnes questions ».

La présente recherche pose le problème du développement du Bénin qui est tributaire de la bonne gouvernance administrative que les acteurs sociaux sont appelés à assurer. Il est

question d'analyser les sources de la contre-performance de l'administration publique béninoise en examinant les déterminants sociaux, économiques, culturels et psychologiques qui génèrent des pesanteurs qui handicapent le développement. L'analyse n'occulte pas les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise et élucide, d'une part la relation ternaire entre acteurs sociaux : administration – administrateurs – administrés, d'autre part, les logiques qui sous-tendent les stratégies de ces acteurs. Sont donc visés l'examen de l'organisation et du fonctionnement des structures administratives, des orientations stratégiques de la gouvernance administrative, des grands enjeux et de la réalité anthropologique du fonctionnement de l'administration béninoise.

1. 3- Objectifs de la recherche

A travers ce sujet, il est question d'étudier les dynamiques en œuvre à partir des logiques des acteurs sociaux de l'administration béninoise et la réalité anthropologique de son fonctionnement. Pour y parvenir, nous avons fixé un objectif général et trois objectifs spécifiques.

1. 3. 1- Objectif général

Ce travail de recherche se propose d'analyser les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs dans l'administration publique béninoise.

Cet objectif général se décline en deux objectifs spécifiques.

1. 3. 2- Objectifs spécifiques

De façon spécifique, la présente recherche vise à :

1. apprécier l'impact des déterminants sociaux et psychologiques sur le fonctionnement des services publics béninois ;

2. examiner les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise.

1. 4. Hypothèses de la recherche

« L'hypothèse tend à formuler une relation entre les faits significatifs. Même plus ou moins précise, elle aide à sélectionner les faits observés. Ceux-ci rassemblés, elle permet de les interpréter, de leur donner une signification qui, vérifiée, constituera un élément possible de début de théorie » (*Ibid).*

Pour la présente recherche, trois hypothèses ont été formulées suivant les objectifs fixés. Dans la perspective de l'objectif général, l'hypothèse de la recherche s'énonce comme suit :

Les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs expliquent la contre-performance de l'administration publique béninoise.

Deux hypothèses spécifiques se rattachent à cette hypothèse de recherche. Elles s'énoncent ainsi qu'il suit :

1. 4. 1- Hypothèse secondaire n°1

Les déterminants sociaux et psychologiques impactent négativement le bon fonctionnement des services publics béninois.

1. 4. 2- Hypothèse secondaire n°2

Les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise s'affrontent et expliquent l'échec de la logique de l'Etat de la gouvernance administrative.

1.4.3- Tableau n°1 : Récapitulatif des objectifs et des hypothèses

Objectifs de la recherche			Hypothèses de la recherche
OG	Analyser les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs dans l'administration publique béninoise.	**HR**	Les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs expliquent la contre-performance de l'administration publique béninoise.
OS 1	Apprécier l'impact des déterminants sociaux et psychologiques sur le fonctionnement des services publics béninois.	**HS1**	Les déterminants sociaux et psychologiques impactent négativement le bon fonctionnement des services publics béninois.
OS2	Examiner les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise.	**HS2**	Les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise s'affrontent et expliquent l'échec de la logique de l'Etat de la gouvernance administrative.

Source : *les données de l'enquête.*

1. 5. Construction des variables

Destinée à élucider les différents aspects du sujet, la construction des variables assure une fonction essentielle dans la démarche de collecte de données. Elle sert à rendre opérationnelles les hypothèses en mettant en exergue les éléments d'appréciation du sujet qui servent de base à la collecte des informations. Il s'agit de traduire les hypothèses « dans un langage et sous des formes qui les rendent propres à guider le travail systématique de collecte et d'analyse de données d'observation ou d'expérimentation » (Campenhoudt et Quivy, 1988 : 101). Comme l'écrit Boudon (1970 : 48-49), « quel que soit le problème sociologique qu'on se pose ou l'hypothèse qu'on veut démontrer, on se trouvera donc toujours confronté avec le problème dit de la construction des variables, c'est-à-dire la traduction des concepts et des notions en opérations de recherche définies … Le problème de la construction des variables

est donc celui de la traduction des concepts en indices. Il s'agit en d'autres termes de passer de la définition abstraite ou de la connotation intuitive des notions sociologiques (…) à des critères permettant de définir une classification sur ces variables».

Sur la base de cette réflexion de Campenhoudt, de Quivy et de Boudon, dans le cadre de la présente recherche, nous avons essayé de construire les variables rattachées au sujet à partir des perceptions et des représentations des échantillons interrogés.

1. 5. 1- Les variables rattachées au sujet

La construction des variables, selon Lazarsfeld (1966), passe par quatre étapes à savoir la représentation imagée du concept, la spécification du concept, le choix des indicateurs et la formation des indices. Sans s'éloigner de ce point de vue, Campenhoudt et Quivy (*op. cit*) précisent qu'il est essentiellement question, dans la construction des variables, d'élaborer les concepts, de définir les dimensions et de déterminer les indicateurs qui sont les éléments à partir desquels on peut facilement apprécier le sujet et qui sont observables à partir des hypothèses.

Pour ce qui nous nous concerne dans le cadre de cette recherche, nous avons construit les variables de chacune des trois hypothèses formulées dans le but de les opérationnaliser.

1. 5. 1. 1 -Les variables rattachées à l'hypothèse de recherche

Comme nous l'avons énoncée ci-dessus, l'hypothèse de recherche se présente comme suit : les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs expliquent la contre-performance de l'administration publique béninoise.

En suivant la démarche préconisée par Campenhoudt et Quivy, la conceptualisation de cette hypothèse consiste à en élaborer les concepts fondamentaux. En effet, cette hypothèse repose sur trois concepts clés que sont : logiques – la contre-performance – administration publique. Ces concepts sont clarifiés dans le chapitre 2.

De même, cette hypothèse établit une corrélation entre deux concepts : celui des logiques et celui de la contre-performance. Il apparaît pour ainsi dire une relation de cause à effet entre ces deux concepts. Autrement dit, la contre-performance est liée aux logiques : la contre-performance est l'effet produit par les logiques qui en sont la cause. En d'autres termes, la contre-performance dépend des logiques qui, à son tour, ne dépendent plus d'un autre facteur. En cela, la contre-performance est une variable dépendante et les logiques sont la variable indépendante.

De façon plus explicite nous disons que dans l'hypothèse de recherche, les différentes logiques en œuvre dans l'administration publique sont la variable explicative ou variable indépendante et la contre-performance est la variable expliquée ou variable dépendante.

Les différentes logiques en œuvre dans l'administration sont : la logique d'Etat – les logiques des agents publics – les logiques des usagers. Ces logiques sont, d'un point de vue méthodologique, les variables explicatives ou variables indépendantes.

De la sorte, la logique d'Etat qui est l'une des logiques en œuvre dans l'administration a pour dimensions les perceptions et les représentations de l'Etat en matière de gouvernance administrative qui se traduisent par les actions de réformes administratives et le mode de la gouvernance de l'administration publique qu'il met en œuvre. Ses indicateurs sont :

- les outils de gestion administrative à savoir les conventions, les lois, les décrets, les arrêtés et autres documents et mécanismes de gestion des affaires publiques qui dérivent des perceptions et des représentations de l'Etat.
- les différentes actions de réformes administratives.

Les logiques des agents publics et celles des usagers qui sont également des variables indépendantes de cette hypothèse ont pour dimension les motivations, les représentations des fonctionnaires, des usagers, les relations sociales et les interactions entre ces deux acteurs de

l'administration publique. Les indicateurs rattachés à cette variable sont l'interventionnisme, le régionalisme, le favoritisme, le clientélisme, la corruption et la concussion.

La variable dépendante de cette hypothèse, disions-nous, est la contre-performance de l'administration publique béninoise.

En effet, le regard porté sur la performance guide les préconisations en matière de mesure de la performance. Morin et *al.* (1994) recensent quatre approches théoriques de la performance ou de l'efficacité : une approche économique, une approche sociale, une approche systémique et une approche politique. Pour chacune de ces approches, la performance est repérable à travers des critères bien précis.

Dans le cadre de cette recherche, la contre-performance est identifiable par les facteurs qui handicapent le développement de l'administration publique béninoise. Ces facteurs sont la politisation et parfois la syndicalisation. Ce sont les dimensions de cette variable. Les indicateurs rattachés à cette variable sont :

- l'insatisfaction des usages des prestations de l'administration publique béninoise ;
- les déviances administratives ; l'incurie administrative ;
- le retard dans l'exécution des tâches administratives ; mauvaise exécution des tâches ;
- l'incompétence des agents publics ; pertes des dossiers administratifs ;
- mauvais recrutement des agents publics ;
- mauvaise répartition des agents publics aux postes de travail ;
- absence d'une gestion orthodoxe ;
- l'incapacité à atteindre les objectifs de l'administration.

1. 5. 1. 2-Les variables rattachées à l'hypothèse secondaire N°1

La construction des variables de l'hypothèse secondaire N°1 suit la même démarche que celle de l'hypothèse de recherche. Ainsi, l'hypothèse secondaire N°1 s'énonce ainsi qu'il suit :

les déterminants sociaux et psychologiques impactent le fonctionnement des services publics béninois.

Pour la conceptualiser, nous disons que cette hypothèse repose sur deux concepts à savoir les déterminants sociaux et psychologiques et le fonctionnement des services publics. Il est donc question du concept du déterminant social et psychologique et du celui du fonctionnement des services publics.

Cette hypothèse établit également un lien entre ces deux concepts : le fonctionnement des services publics béninois et les déterminants sociaux et psychologiques. En d'autres termes, le fonctionnement des services publics béninois dépend des déterminants sociaux et psychologiques. De ce fait, nous disons que le fonctionnement des services publics béninois est la variable dépendante et les déterminants sociaux et psychologiques est la variable indépendante. Les déterminants sociaux et psychologiques en tant que variable indépendante ou variable explicative a pour dimension : les relations sociales ; les relations interpersonnelles ; les relations intra-personnelles ; les interactions des acteurs sociaux de l'administration ; les comportements des acteurs sociaux. Les indicateurs à étudier à travers cette variable sont : l'interventionnisme, le favoritisme ; le régionalisme, le népotisme ; l'impunité dans l'administration béninoise ; le clientélisme ; les déviances administratives.

La variable dépendante est le fonctionnement des services publics. La dimension de cette variable s'apprécie à travers l'application des textes qui régissent le fonctionnement des services publics ; la qualité des agents publics ; la qualité des prestations fournies ; le système de contrôle et de régulation ; le rendement de l'administration publique béninois. Les indicateurs de cette variables sont : les déviances administratives ; la mauvaise gestion dans l'administration ; la corruption, la concussion, la prévarication, le détournement des deniers publics, le faible rendement de l'administration publique.

1.5. 1. 3- Les variables rattachées à l'hypothèse secondaire n° 2

L'hypothèse secondaire N°2, s'énonce : les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise s'affrontent et expliquent l'échec de la logique d'Etat de la gouvernance administrative. La conceptualisation de cette hypothèse nous amène à dire qu'elle repose sur deux concepts que sont les dynamiques en œuvre et la logique d'Etat. Ici les dynamiques en œuvre sont les logiques des agents publics, l'ethos des fonctionnaires et les logiques des usagers. Ces concepts sont élucidés dans le chapitre 2.

Par ailleurs, en suivant la démarche de Campenhoudt et Quivy et Boudon, nous disons que l'hypothèse secondaire N°2 établit également une corrélation entre deux concepts : le concept des dynamiques en œuvre et celui de la logique d'Etat. En effet, les dynamiques en œuvre dans l'administration publique et l'échec de la logique d'Etat sont corrélés. Les dynamiques en œuvre et les stratégies des acteurs représentent la variable indépendante ou variable explicative. Les motivations et les stratégies des acteurs que sont le pouvoir public, les agents publics et les usagers des services publics et l'ethos des fonctionnaires dans l'administration publique et les comportements déviants en sont les indicateurs.

La variable dépendante de cette hypothèse est la logique d'Etat de la gestion des services publics. Le mode et les outils de gestion de l'administration publique en sont la dimension. La corruption, la concussion, la prévarication, les non-conformités administratives et le mauvais usage du bien public sont les indicateurs de la variable dépendante de l'hypothèse secondaire N°2.

Le tableau ci-dessous récapitule les dimensions et les indicateurs rattachés aux variables étudiées.

1.5. 1.4- Tableau II: Récapitulatif des variables et des indicateurs

Hypothèses		Variables		Dimensions	Indicateurs
HR	Les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs expliquent la contre-performance de l'administration publique béninoise.	**VI**	Les logiques en œuvre : -la logique d'Etat ; -les logiques des agents publics ; -Les logiques des usagers.	▪ Dysfonctionnements des structures administratives ▪ Contradictions des motivations des acteurs (Etat, fonctionnaires et usagers) ; ▪ Relations entre administration-administration – administrés	▪ Les pratiques de gestion administrative ; ▪ Contradiction des objectifs des acteurs ; ▪ l'interventionnisme, le régionalisme, le favoritisme et le clientélisme.
		VD	La contre-performance de l'administration publique béninoise	▪ les facteurs qui handicapent le développement de l'administration publique béninoise : ▪ la politisation ▪ La syndicalisation	▪ l'insatisfaction des usagers ; ▪ les déviances administratives ▪ l'incurie administrative ▪ la mauvaise exécution des tâches administratives ▪ le retard dans l'exécution des tâches administratives ; ▪ les pertes des dossiers administratifs ; ▪ l'incompétence des agents publics ; ▪ mauvais recrutement des agents

					publics ; ▪ mauvaise répartition des agents publics aux postes de travail ▪ absence de gestion orthodoxe de l'administration béninoise
HS 1	Les déterminants sociaux et psychologiques impactent le fonctionnement des services publics béninois.	**VI**	Les déterminants sociaux et psychologiques	▪ les relations sociales ; ▪ les relations interpersonnelles ; ▪ les relations intra-personnelles ▪ les interactions des acteurs sociaux de l'administration ; ▪ le mode de sélection des fonctionnaires ; ▪ les comportements des acteurs sociaux	▪ L'interventionnisme, le favoritisme ; ▪ Le régionalisme, le népotisme ; ▪ l'impunité dans l'administration béninoise ; ▪ le clientélisme ; ▪ les déviances administratives.
		VD	Le fonctionnement des services publics béninois	▪ l'application des textes qui régissent le fonctionnement des services publics ; ▪ la qualité des agents publics ; ▪ la qualité des prestations fournies ▪ le système de contrôle et de régulation ▪ le rendement de l'administration publique béninoise ;	▪ les déviances administratives ▪ les non-conformités administratives ▪ la mauvaise gestion dans l'administration : la corruption, la concussion, la prévarication, le détournement des deniers publics, le faible rendement de l'administration publique

HS 2	Les stratégies des acteurs et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique béninoise s'affrontent et expliquent l'échec de la logique de l'Etat de la gouvernance administrative.	**VI**	Les dynamiques en œuvre dans l'administration publique et les stratégies des acteurs	▪ les motivations et les stratégies de l'Etat ; ▪ les motivations et les stratégies des agents publics ▪ motivations et les stratégies des usagers des services publics ; ▪ l'ethos des fonctionnaires dans l'administration publique	▪ Les intérêts individuels des acteurs sociaux de l'administration publique ▪ L'ethos des fonctionnaires (Les comportements déviants des fonctionnaires, sauvegarde des intérêts individuels des agents publics et de ceux des usagers de l'administration publique
		VD	La logique d'Etat	▪ Le mode et les outils de gestion de l'administration publique ; ▪ La politisation et la syndicalisation de l'administration publique	▪ l'inefficacité des outils de gestion administrative ▪ la corruption, la concussion, la prévarication les non-conformités administratives ▪ le mauvais usage du bien public

Source : Les données de l'enquête, octobre 2011.

1. 6. Modèle d'analyse

Le modèle théorique d'analyse construit dans le cadre de la présente recherche s'efforce d'établir le lien qui existe entre les différentes variables mises en exergue. L'examen des variables rattachées au sujet montre qu'elles sont corrélées.

La contre-performance de l'administration béninoise est liée aux logiques qui y sont en œuvre à la logique d'Etat, les logiques des agents publics et les logiques des usagers. La corrélation entre les variables est plus lisible et remarquable au niveau des indicateurs accrochés aux variables.

La contre-performance de l'administration publique résulte des dysfonctionnements engendrés par les pratiques déviantes et les non-conformités qui sont liées aux logiques et aux dynamiques en œuvre. Ainsi, les variables ne sont pas isolées les unes des autres, au contraire, elles sont reliées les unes aux autres et toute modification d'une variable affecte les autres.

L'analyse stratégique de Crozier et de Friedberg (*op.cit.*) rend mieux compte des logiques et des stratégies des acteurs d'un système. Elle souligne que dans une organisation, les acteurs sociaux ont des objectifs individuels différents de ceux de l'organisation fixés par la direction. L'organisation devient un espace d'exercice de liberté et de pouvoir des acteurs qui cherchent à réaliser les objectifs particuliers. Les logiques des acteurs s'affrontent selon la mesure des rapports de pouvoir. Les employés qui maîtrisent leur liberté et les zones de leur pouvoir s'affirment vis-à-vis des autres acteurs et parviennent à faire atteindre leurs objectifs avant ceux de l'organisation. Ce que Crozier et Friedberg (*Ibid*) appellent la maîtrise de la zone d'incertitude organisationnelle. Cette réalité de l'acteur et le système dans le milieu organisationnel rend également compte du phénomène administratif béninois. L'analyse stratégique servira de base théorique pour le modèle d'analyse de la présente recherche.

Un clin d'œil est fait au paradigme de l'individualisme méthodologique qui prône que tout phénomène social global résulte des actions ou des comportements individuels ayant des intentions et des motivations qui dépendent de la situation des acteurs sociaux. (Weber, 1965 et Boudon, 1991). En d'autres termes, l'individualisme méthodologique analyse tout phénomène collectif comme la résultante d'actions individuelles.

Dans la perspective de l'individualisme méthodologique, la contre-performance de l'administration béninoise est expliquée comme un phénomène ou un facteur d'agrégation des actions et des comportements individuels des acteurs dépendant de leurs motivations et de la situation dans laquelle ils se trouvent.

Pour y parvenir, nous avons adopté une démarche essentiellement fondée sur la description et la compréhension qui privilégient la conscience, la perception, les représentations et le comportement des acteurs sociaux selon un idéal-type[1]. En réalité, c'est à partir de la description, de la perception, du comportement et des actions des acteurs de l'administration béninoise que nous pouvons rendre compte des logiques en œuvre étant donné que ce sont les actes individuels et collectifs, les représentations et les motivations, les comportements et les pratiques des acteurs de l'administration publique béninoise (l'Etat, les

[1] Selon Weber (1965) l'idéal-type est une description ou une représentation simplifiée de la réalité construite en négligeant tout ce qui n'est pas caractéristique du phénomène étudié et en accentuant, au contraire, ses traits spécifiques. Ce n'est ni une description moyenne, ni une description fidèle de la réalité, mais un modèle abstrait qui doit permettre de mettre en valeur la logique des relations sociales telles qu'elles découlent des intentions des différents acteurs. Ainsi, quand Weber forge l'idéal-type de l'esprit du capitalisme, pour comprendre l'état d'esprit des chefs d'entreprises, il réduit leur système de valeurs aux valeurs centrales que sont le travail et l'épargne. De même, la bureaucratie, le capitalisme, l'éthique protestante, les différentes formes de domination (traditionnelle, charismatique, légale) ou les différentes formes d'action sont quelques-uns des types idéaux les plus couramment utilisés par Weber.

fonctionnaires et les usagers) qui expliquent le fonctionnement de l'administration publique béninoise.

Campenhoudt et Quivy (*op.cit* : 93) soulignent l'importance des approches descriptives et compréhensives lorsqu'ils écrivaient que « pour les tenants de l'approche compréhensive dont notamment Weber, l'explication d'un phénomène social se situe essentiellement dans la signification que les individus donnent à leurs actes. Elle est à rechercher dans la conscience des personnes, elle est intérieure et pour la découvrir, il faut passer par les opinions individuelles et y rechercher les principes et les valeurs qui orientent les comportements ».

En vérité, les conduites humaines sont intentionnées et inspirées, consciemment ou non, par un ensemble de représentations mentales en dehors desquelles elles ne peuvent être comprises. Une certaine vision du monde, de la société ou de la vie, l'espoir d'un avantage escompté ou la perception d'un désagrément ou l'image que l'on a des autres acteurs sont autant d'éléments qui peuvent intervenir dans l'explication d'une action ou d'un comportement humain. Les individus sont des acteurs qui agissent rationnellement en fonction de leur perception, de leur choix ou stratégie. L'approche compréhensive est axée sur le paradigme de l'individualisme méthodologique qui explique les phénomènes sociaux comme résultant des comportements, des activités et des sentiments individuels. De ce point de vue, le social est le produit des actes individuels et de leurs interactions. (Weber, *op. cit.*).

Dès lors, c'est l'étude des conduites, des actions, des perceptions des acteurs impliqués dans le fonctionnement de l'administration publique béninoise qui permettra de répondre efficacement à notre question de recherche. Ainsi, « pour expliquer un phénomène social quelconque, (…) il est indispensable de reconstruire les motivations des individus concernés le phénomène en question, et d'appréhender ce phénomène comme le résultat de l'agrégation des comportements individuels dictés par ces motivations» (Boudon, *op. cit.*:46).

Aussi, recourrons-nous au courant structuro-fonctionnaliste pour l'analyse des données. En effet, pour les tenants de ce courant Parsons (2005), Malinowski (1970) et Radcliffe Brown (1972) et Lévi-Strauss (1995), toute société, tout groupe social fonctionne et la fonction est conçue par rapport au système social entier. De plus, les éléments sociaux et culturels remplissent des fonctions sociologiques indispensables pour le fonctionnement du groupe ou de la société. Malinowski (1970) souligne que « l'analyse fonctionnelle de la culture part du principe que, dans tous les types de civilisation chaque coutume, chaque objet matériel, chaque idée et chaque croyance remplit une fonction vitale quelconque ». Lévi-Strauss (1995) confirme ce point de vue lorsqu'il fait écrit : « Dire qu'une société fonctionne est un truisme, mais dire que tout dans une société fonctionne est une absurdité ». Ces auteurs admettent que les usages peuvent être fonctionnels pour certains et afonctionnels pour d'autres et le dysfonctionnement apparaît lorsqu'un élément assure mal ou cesse d'assurer ou sa fonction.

De ce point de vue, la théorie structuro-fonctionnaliste servira de base à la compréhension et à l'analyse du fonctionnement de l'administration publique béninoise où tous les acteurs (l'Etat, les agents publics, les prestataires, les usagers..) et les outils de travail administratif remplissent chacun une fonction indispensable pour le fonctionnement de toute l'institution. Le dysfonctionnement constaté dans l'administration publique béninoise peut être alors mieux cerné au moyen de la théorie structuro-fonctionnaliste.

Conclusion

La tâche première de tout savant engagé dans une investigation est de préciser, dès le début, l'objet, la problématique et les orientations théoriques de sa recherche. Le premier chapitre qui est, à cet effet, consacré à l'exposé de ces éléments et a mis en relation ternaire la question de recherche, les hypothèses et les objectifs. Il a fait la lumière sur les raisons du choix du sujet, a présenté la problématique et la question de recherche qui ont servi de guide d'orientation, a fixé les objectifs et a formulé les hypothèses. En outre, dans ce chapitre, à partir des référentiels méthodologiques de Campenhoudt et Quivy et Boudon, nous avons élaboré les concepts et construit les variables rattachées au sujet. Aussi, avons-nous défini le modèle d'analyse qui guidera l'analyse des données. Cette lumière mérite d'être faite à juste titre sur le sujet, car « l'obscurantisme est un obstacle épistémologique » (Bachelard, *op.cit.* 2006).

CHAPITRE II : LES FONDAMENTAUX THEORIQUES DE LA RECHERCHE

« Les faits scientifiques sont conquis, construits et constatés.»
(Bachelard, *op cit. 1989*).

Introduction

L'étude des phénomènes sociaux obéit à une démarche scientifique qui, nous rappelle Bachelard (1989), se présente comme une course perpétuelle contre les obstacles épistémologiques : lutte contre les préjugés et les évidences du sens commun, élaboration d'un cadre d'analyse et mise en œuvre des procédures expérimentales. Mais avant, il faut construire les concepts sur lesquels repose l'étude. Durkheim, (1986 : 34) prescrit à cet effet que « toute investigation scientifique porte sur un groupe déterminé de phénomènes qui répondent à une même définition. La première démarche du sociologue doit donc être de définir les choses dont il traite, afin que l'on sache et qu'il sache bien de quoi il est question. C'est la première et la plus indispensable condition de toute preuve et toute vérification ; une théorie, en effet, ne peut être contrôlée que si l'on sait reconnaître les faits dont elle doit rendre compte. De plus, puisque c'est par cette définition initiale qu'est constitué l'objet même de la science, celui-ci sera une chose ou non, suivant la manière dont cette définition sera faite. Au moins, faut-il au début donner une définition provisoire qui permette, dans les grandes lignes, de délimiter le champ de la recherche et de désigner les phénomènes». Ainsi, ce chapitre se consacre, d'une part à la clarification des concepts sur lesquels reposent les variables rattachées au sujet, d'autre part à la revue critique de littérature et à l'approche théorique.

2. 1- Cadre conceptuel

Abordant la question de l'élaboration du cadre conceptuel, (Grawitz, *op. cit.* : 385) écrit : « un élément indispensable à toute recherche, c'est le concept. Le concept n'est pas seulement une aide pour percevoir, mais une façon de concevoir. Il organise la réalité en retenant les caractères distinctifs, significatifs des phénomènes et exerce un premier tri au flot d'impressions qui assaillissent le chercheur ».

Dans le cadre de la présente recherche, les concepts qui ont retenu notre attention sont : logique d'Etat, administration publique, service public, fonction publique, fonctionnaires, culture du service public, pesanteurs, non-conformités, usagers, ethos, performance, développement.

Sous cette rubrique les concepts à clarifier sont : logique d'Etat, administration publique, ethos, pesanteurs, non-conformités, usagers, performance, développement.

2.1.1 Logique d'Etat

Il faut d'abord partir de ce que signifie « logique » afin de saisir son sens lorsqu'elle est associée à l'Etat.

En effet, la logique selon Larousse (2010) est la science du raisonnement en lui-même, abstraction faite de la manière par laquelle il s'applique et de tout processus psychologique. Elle est la manière de raisonner juste, méthode, suite cohérente des idées. Larousse considère également la logique comme un ensemble de relations qui règlent le fonctionnement d'une organisation ou l'apparition de phénomènes. Il se dégage de ces différentes assertions, que la logique est une langue, c'est-à-dire un système de signes avec les règles de son emploi. Dans ce sens, cette langue est constituée d'un système de symboles et de variables liées par des

opérations qui déterminent la structure interne des propositions et des relations entre les propositions.

Pour Cazalis (1994), « la logique est tout simplement une rationalité explicite, un fil conducteur ». Lyon-Caen (1995) abonde dans le même sens et écrit que « la logique d'une politique, c'est l'articulation des moyens à la fin recherchée ».

Le sens donné au concept de logique par Larousse d'une part, celui apporté par Cazalis et la clarification précisée par Lyon-Caen d'autre part, se rejoignent et leur considération s'assimile à ce que nous comprenons par logique d'Etat qui signifie l'esprit, la ligne qui autorise à ordonner toute sorte de pratiques administratives dont l'observance est conçue et perçue comme la condition du bon fonctionnement de l'administration publique. En tant que telle, la logique d'Etat est un système de règles, de normes et d'obligations représentant un enchaînement de pratiques, de comportements prescrits dans un langage vrai en tout état de cause. C'est aussi un processus et un enchaînement de principes, de valeurs, d'obligations imposés aux acteurs sociaux (agents publics, usagers et l'Etat lui-même) et destinés à assurer un fonctionnement normal des services publics. En d'autres termes, la logique d'Etat désigne l'ensemble des obligations que fait l'Etat aux agents publics, aux usagers et au pouvoir public afin que leurs pratiques et leurs comportements soient en adéquation avec sa politique du développement. Dans cette perspective, la logique d'Etat prescrit les relations que doit entretenir le pouvoir public avec les agents publics d'une part, les usagers de l'administration publique de l'autre, enfin les relations entre les fonctionnaires et les bénéficiaires des services de l'administration publique que constitue la collectivité. Elle intègre aussi les actions du développement de l'administration publique béninoise et les relations entre les différents acteurs. Dans ce sens, la logique de l'Etat repose à la fois sur des innovations et des réformes destinées à promouvoir l'administration publique et des règles de fonctionnement des services publics auxquelles sont astreints ses différents acteurs. Elle s'apprécie à travers les

procédures, les textes (lois, décrets, arrêtés, codes, chartes et conventions) qui véhiculent les normes et des valeurs prônées dans l'administration publique béninoise.

2.1.2- L'administration

Le mot administration vient du verbe ‘‘administrer’’ qui signifie gérer. C'est donc l'action d'administrer, de gérer. L'administration des affaires c'est, par exemple, l'action de les gérer. Elle signifie aussi l'organisme ou l'institution chargée de cette activité et dans ce sens, elle peut être publique ou privée.

Partant de cette acception, elle est l'ensemble des services chargés d'assurer le fonctionnement d'un État, d'une collectivité territoriale ou d'un service public. On parle aussi parfois de l'administration d'une entreprise qu'on appelle alors administration privée pour la distinguer des administrations publiques qui regroupent aussi bien les institutions de la république comme les ministères et autres structures que les entreprises ou établissements publics telles que les sociétés d'Etat. (Gournay, 1964).

Pour Wilson, (1973) l'administration est un ensemble de structures. La doctrine du droit administratif en donne deux définitions : une matérielle et une organique. L'administration publique est l'ensemble des organisations par lesquelles sont conduites et exécutées les tâches publiques, c'est la gestion des affaires publiques. Elle a pour tâche de satisfaire l'intérêt général à travers des activités des services publics. Elle peut décider d'appliquer les règles du droit privé qui lui permettent d'utiliser des prérogatives de puissances publiques. On parle aussi de gestion publique. L'administration se différencie de l'activité législative et de la justice administrative.

Pour Molitor et Gasier, (1971), il faut comprendre des unités institutionnelles gouvernementales qui régissent le fonctionnement d'un pays. Une unité institutionnelle est un centre de décision autonome pouvant être une personne physique ou plusieurs personnes

réunies pour un but défini ; on les désigne par l'expression personne morale, c'est-à-dire une entreprise, une administration publique ou une association *(Ibid)*.

Les administrations publiques regroupent aussi l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale (*Ibid*).

L'administration publique, au singulier, est un champ d'étude de la science politique. Celle-ci étudie les formes d'organisations des États, l'organisation de la démocratie, la mise en œuvre des politiques publiques. En bref, tout ce qui touche l'action ou l'organisation de la sphère publique (Wilson, *op. cit.*).

Qu'elle soit publique ou privée, l'administration est un espace de gestion des affaires, une instance de décision. Dans le cadre du présent travail, l'administration publique désigne l'ensemble des services publics qui gèrent les affaires de l'Etat. Elle est le moyen spécifique de la gestion des affaires publiques. Ainsi comprise, elle est un instrument du pouvoir politique au service d'une communauté, d'un groupe ou d'une personne en ce sens qu'elle lui fournit des services non marchands. L'administration est, de ce fait, un appareil spécialisé et professionnalisé dont la fonction est d'exécuter les orientations décidées par le pouvoir exécutif. « En effet, l'administration publique est le fer de lance du gouvernement, l'exécutif en action, la manifestation la plus tangible et la plus active du pouvoir politique ». (Gournay, *op. cit.*,). Une instance gouvernementale est une administration publique. Il s'agit généralement d'un gouvernement, d'un État, d'institutions ou d'établissements publics qui instaurent des politiques publiques, offre des services non marchands ou vend des biens et services marchands à titre accessoires. Elle peut servir ou conduire au développement (*Ibid*).

En résumé, on peut « dire que l'administration est une organisation. Elle a pour fonctions de transmettre, d'appliquer, de faire appliquer les consignes du commandement aux gouvernés, mais aussi de collecter, de produire et d'organiser de manière structurée (" rationnelle ") de l'information. L'administration est donc l'organe gestionnaire de l'autorité » (Wilson, *op. cit.*).

Abordant le terme, Chapus (2001) précise à son tour que l'administration publique est l'ensemble des services qui concourent à la réalisation des missions de l'Etat, missions d'intérêt général. Ces missions peuvent être classées en quatre grandes catégories : régaliennes ou de souveraineté (Affaires Etrangères, Défense, Sécurité, Intérieur, Justice), économiques et financières, sociales, culturelles et éducatives. Le service public est le seul à pouvoir exercer les missions liées à la souveraineté de l'Etat. L'administration dispose de structures centrales, déconcentrées et décentralisées. Elle est animée par des agents publics, généralement des fonctionnaires, placés dans une situation statutaire et réglementaire, contrairement aux agents des entreprises privées soumis au contrat de travail (*Ibid*). Elle agit selon des principes cardinaux d'égalité des citoyens, de neutralité et d'impartialité. Au service de la collectivité nationale, l'administration publique se doit de s'adapter à l'évolution du temps et de la société, pour toujours mieux répondre aux attentes des usagers, qu'ils soient citoyens, associations ou entreprises (*Ibid*). Dans cette perspective s'inscrit la nécessité de la réforme administrative afin que l'institution administrative puisse satisfaire les besoins de la collectivité.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le concept d'administration publique dans le cadre de la présente recherche. Au Bénin, l'administration publique est un outil de l'exécutif. On distingue l'administration d'Etat dont les compétences s'étendent sur tout le territoire national, l'administration territoriale dont les pouvoirs sont limités à la commune et les offices ou établissements publics aux compétences spécialisées. Pour la bonne exécution de ses

activités, l'administration dispose des moyens propres : les prérogatives de la puissance publique qui s'exprime par des pouvoirs de commandement que ne détiennent pas les personnes privées.

2.1.3- L'ethos

Avant d'aborder l'ethos des fonctionnaires, il est nécessaire de procéder à la clarification du concept d'ethos qui reste encore peu connu en sociologie.

Orthographié èthos (ou êthos), le terme vient du grec ancien ἦθος qui, dans un sens premier, désigne le «séjour habituel, lieux familiers, demeure» ou «coutume, usage», «manière d'être ou habitudes d'une personne, caractère», «disposition de l'âme, de l'esprit», «caractère de la cité» et, par extension, les «mœurs» (Bailly, 1950 :894).

Orthographié éthos (du grec ἔθος), il a une acception similaire à celle d'èthos, mais recouvre plus spécifiquement la coutume et l'usage (*Ibid.* :581).

Fusulier (2011 : 2) fait remarquer que « cette distinction sémantique marquée par le type d'accent en langue française semble avoir été peu prise en considération, voire ignorée, par les sociologues ou leurs traducteurs, l'accent ayant d'ailleurs souvent disparu (notamment dans son usage en anglais) ».

Pour notre part, nous situant du point de vue du sociologue, nous écrirons "ethos" pour éviter une assimilation erronée à l'une ou l'autre des acceptions grecques originelles, d'autant plus que dans un contexte sociologique, cette notion établit un lien entre la coutume et le caractère.

Dans la sociologie classique, ce concept a été utilisé pour comprendre et qualifier la rationalité socialement et éthiquement encastrée des conduites sociales et exprimant

l'intériorisation d'un principe organisateur de pratiques, dessinant une matrice globale des comportements. « Si l'on reconnaît l'existence d'un univers social non entièrement liquéfié, c'est-à-dire où continuent à exister des milieux sociaux sédimentés qui imprègnent avec plus ou moins de profondeur le système de personnalité de celui qui s'y insère durablement, l'ethos reste un concept heuristique pour saisir et interpréter les récurrences de comportements qui peuvent s'y observer ». (Fusulier, 2011 : 3).

Il s'agit alors de s'interroger sur ce qui constitue un ethos rattaché à une sphère d'activité, à la manière dont Merton (1973) s'est attelé à caractériser l'ethos scientifique à partir de quatre principes : l'universalisme, le communalisme (concevoir la recherche comme un bien public), le désintéressement et le scepticisme organisé.

L'usage fait de l'ethos par Elias (1985) permet de déceler la rationalité socialement et éthiquement encastrée des comportements. Il distingue deux ethos aux rationalités différentes : un ethos aristocratique basé sur le sens de l'honneur et un ethos économique des couches bourgeoises professionnelles guidées par le profit (Elias, 1985 :95).

Par contre, pour Bourdieu (1984 :228) l'ethos est « le système de valeurs implicites que les gens ont intériorisées depuis l'enfance et à partir duquel ils engendrent des réponses à des problèmes extrêmement différents » : « J'ai employé le mot d'ethos, après bien d'autres, par opposition à l'éthique, pour désigner un ensemble objectivement systématique de dispositions à dimension éthique, de principes pratiques (l'éthique étant un système intentionnellement cohérent de principes explicites) […] nous pouvons avoir des principes à l'état pratique, sans avoir une morale systématique, une éthique » (*Ibid.* :133).

Pour Remy *et al*.,(1978), l'ethos et les différences d'ethos n'ont pas pour origine des facteurs psychologiques ou individuels, mais bien des facteurs collectifs liés «aux différences d'insertion qui expliquent les différences de pratiques».

Fusulier (2011 : 7) rappelle que « l'ethos recouvre à la fois cette disposition et son actualisation contingente qui donnent sens et forme à des pratiques/comportements (une matrice de comportements). Il est, dès lors, considéré comme "un principe organisateur de pratiques" ».

Pour les théoriciens de la transaction sociale, s'intéresser à l'ethos revient à prendre en compte l'articulation entre le social (les interdépendances et les interactions), le culturel (les significations collectives, le symbolique) et l'affectif (le ressenti et les désirs) dans l'engagement pratique. Ils ont tenté de dégager la matrice globale de comportements typiques de chaque position ou à chaque classe sociale (Remy et *al,* 1978 :345).

Dans une approche d'intégration sociale, l'ethos est le résultat de l'intériorisation, l'apprentissage et d'assimilation par l'individu, l'intériorisation de normes, de valeurs, de principes éthiques qui permettent d'adopter un rapport particulier au monde, notamment en attribuant une valence à celui-ci sur le registre du "bien", du "juste", du "normal" (Marquis et Fusulier, 2008).

Dans cette perspective, un établissement scolaire, un groupe professionnel, une entreprise, une association ou un réseau institués, sont susceptibles … d'être les véhicules d'ethos qui se reproduisent et se produisent via notamment l'insertion en leur sein, les opérateurs de socialisation en vigueur et les investissements de forme engagés.

Utilisé de la sorte, l'ethos peut servir de concept heuristique pour saisir et interpréter des récurrences de comportements rapportées à des catégories sociales et à des milieux sociaux. Il peut porter à la fois sur des niveaux très étendus des sociétés humaines, des niveaux plus stratifiés avec une problématisation en termes d'ethos de position, ou segmentés lorsqu'on parle d'ethos scientifique, d'ethos politique, d'ethos professionnel (Fusulier, 2011).

En ce qui nous concerne, dans le cadre la présente recherche, nous utilisons l'ethos pour désigner à la fois la rationalité qui sous-tend les conduites sociales et l'intériorisation des

pratiques qui se rattachent à une matrice de comportements des agents publics selon leurs catégories. C'est dire que les agents publics adoptent des comportements en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent, des objectifs qu'ils se sont fixés, du degré de socialisation dans l'administration et des réseaux de sociabilité dans lesquels ils s'insèrent. L'ethos des fonctionnaires dans l'administration publique béninoise doit donc être compris dans le même sens que Fusilier, c'est-à-dire les conduites sociales des fonctionnaires, leurs pratiques et les récurrences de comportements selon leurs catégories respectives.

2.1.4. Usagers de l'administration publique

Dans le langage courant, un usager est celui qui utilise un bien ou un service. L'usager de l'administration publique est toute personne qui bénéficie des services de cette administration publique ou qui lui fournit de prestations (Spanou, 1991). De ce fait, deux catégories de personnes sont désignées comme usagers de l'administration publique béninoise. La première catégorie est composée des personnes qui utilisent ou bénéficient des services publics. Cette catégorie comprend, soit de simples citoyens à qui l'administration fournit des services non marchands (par exemple un revendeur qui sollicite l'intervention de la police pour le règlement d'un cas de vol dont il est victime), soit des fonctionnaires qui bénéficient des services d'autres structures administratives (exemple d'un fonctionnaire de police qui demande l'attestation de son diplôme de licence au recteur de l'université qu'il a fréquentée). Chapus, (2001) considère que l'usager peut être une personne physique, (un citoyen) ou une personne morale (une entreprise, un syndicat, ou une organisation…).

La deuxième catégorie de personnes appelées usagers est composé de personnes physique ou morale qui fournissent des prestations à l'administration publique (un commerçant qui fournit de fournitures de bureau à une structure administrative) (*Ibid*).

Il existe une relation entre l'administration publique béninoise et ses usagers d'une part, et un lien entre les fonctionnaires et les administrés d'autre part.

Dans son étude sur l'administration publique béninoise, Zossou (1993) fait remarquer que les usagers varient leurs comportements en fonction de l'importance des services dont ils ont à bénéficier ou des relations personnelles qu'ils entretiennent avec le fonctionnaire qui fournit le service public.

2.2- Cadre théorique

Il s'agit de présenter la revue de littérature critique et l'approche théorique de la recherche.

2.2.1- Revue de littérature

Abordant la question des recherches sociologiques dans l'administration publique française, Crozier (1963 : 750) écrit : « Le poids de l'administration publique dans la vie économique, sociale et politique de la France contemporaine est capital. Et pourtant, si le fonctionnaire est un personnage familier de la mythologie littéraire et politique quotidiennes, il est remarquable que jusqu'à présent aucune étude sérieuse de la réalité du fonctionnement des structures administratives n'ait été tentée. C'est que l'instrument d'analyse manquait. Les disciplines traditionnelles, le droit administratif, l'économie politique, la science politique, ne permettent d'appréhender dans ce domaine que l'à-côté. Elles étudient la règle juridique, « l'acte administratif », la vie formelle du monde de la fonction publique. Elles ne peuvent aborder que très indirectement l'analyse profonde du fonctionnement de l'appareil bureaucratique. Les développements nouveaux de la recherche sociologique et en particulier de la recherche sur les organisations sont peut-être en train heureusement de nous fournir un

moyen d'action plus efficace. En même temps, l'échec profond du système administratif français amène hommes politiques, essayistes et administrateurs à se pencher d'un peu plus près sur ses problèmes ».

Ce constat fait sur l'administration publique française rend également compte de la réalité du phénomène administratif béninois qui n'a pas fait jusqu'à aujourd'hui l'objet d'une étude sociologique sérieuse comme nous l'avons mentionné au niveau des raisons objectives du choix du sujet. En face de l'absence d'une recherche sociologique sur l'administration publique béninoise, les recherches et les études à caractère économique et juridique sur le développement du Bénin foisonnent et s'efforcent de décrire les logiques et les dynamiques en œuvre dans l'administration publique, d'autres mettent en exergue les tares d'une administration enlisée dans le sous-développement et la contre-performance.

Adjaho (*op. cit.*) en décrivant l'administration publique béninoise affirme que l'état de l'administration béninoise est préoccupant, sinon alarmant. L'opinion publique n'en finit pas d'avoir sur l'administration, une appréciation peu valorisante. On continue de trouver notre administration peu efficace et lourde. Notre « administration souffre de plusieurs maux qu'on peut qualifier de « crises » qui la rongent. Il y a d'abord un problème de légitimité ; en ce sens qu'elle a démissionné de servir le citoyen béninois. Ce dernier se sent rançonné et mal accueilli, mal traité et mal servi. Il y a une crise d'effectivité car les textes ne sont pas appliqués. Les lois, les dispositions réglementaires, les arrêtés et les circulaires semblent n'être que de simples papiers. Une crise d'effectivité parce qu'également, on ne fait pas dans notre administration ce qu'il faut et de la manière qu'il faut » *(Ibid.)*

Le *Rapport de l'enquête sur l'image de l'administration publique au Bénin* (1994) a insisté sur le fait que pour que l'administration béninoise soit moderne et efficace, il faudrait qu'un ensemble de problèmes soit réglé. « Certes aujourd'hui, il y a au niveau de l'administration, une certaine appropriation des enjeux de développement économique du

pays. Mais, il y a toujours une propension au gain facile, à l'enrichissement illicite au non-respect des deniers publics, à l'incivisme qui a atteint des proportions inquiétantes. Le patriotisme est totalement émoussé et beaucoup de citoyens ne se sentent pas appartenir à un même creuset ou à une même nation. Les maux habituels tels que l'absentéisme et le retard sont encore monnaie courante ».

Ces descriptions de l'administration publique béninoise suscitent des interrogations : qu'est-ce qui favorise les maux sociaux émergents dont souffre cette administration pourtant appelée à jouer un rôle prépondérant pour le développement ? Est-ce la logique d'Etat qui en offre l'occasion ? Les comportements caractéristiques des agents publics béninois décrits par les différents auteurs ne traduisent-ils pas ce qu'on peut appeler « l'ethos des fonctionnaires de l'administration publique béninoise » qui émane des déterminants sociaux, politiques et culturels ? Que doit être une administration de développement ?

Pour adjaho (*op. cit.*) « l'administration de développement est celle qui met l'homme centre de ses préoccupations. Pour y parvenir, elle doit rendre service aux citoyens. On constate que c'est souvent le contraire au Bénin. Une bonne administration, c'est aussi une administration où le service doit être disponible pour satisfaire les administrés. C'est une administration neutre et impersonnelle. C'est dire qu'on ne vous rend pas un service parce qu'il s'agit d'un tel mais parce que vous êtes citoyen béninois et que l'administration est à votre service. Elle doit prendre vos préoccupations en compte. Enfin, l'administration doit être objective et produire des résultats » *(ibid).*

Il aborde dans sa réflexion la réforme à introduire dans l'administration béninoise en précisant que « la première réforme doit porter sur les hommes. Notre administration compte aujourd'hui cinquante mille agents parmi lesquels il faut compter 10 à 15 % de cadres. C'est-à-dire, cinq à sept mille cadres dont deux à trois mille cadres dirigeants. Ce sont des cadres qui assument la direction de l'ensemble des ministères, de la présidence de la république et les

administrations des grandes institutions de l'Etat. Ce sont eux qui dirigent ces ministères et ces départements, en dehors des politiques que sont les ministres. Et c'est là où le bât blesse. Il y a des éléments qui sont bons ou très bons parmi les trois mille cadres dirigeants de notre administration, mais la plupart des agents d'encadrement, ne sont pas bien formés pour les tâches et fonctions qu'on leur demande d'assumer. Ils rédigent mal les documents administratifs, préparent mal les dossiers, rédigent mal les synthèses, les notes, les rapports, les procès-verbaux, les discours au ministre. Ils préparent et conduisent mal les réunions et préparent mal les négociations internationales ou multilatérales ». A travers cette radioscopie de l'administration béninoise, se trouve posé le problème de la gestion des agents de l'Etat qui est aujourd'hui une question cruciale. En réalité, le développement de l'administration passe nécessairement par une gestion optimale des fonctionnaires qui intègre la formation, principal outil de développement des compétences, la motivation, la planification …

Mètinhoué (2006) revient sur la question des tares de l'administration publique et affirme que l'administration béninoise est fortement politisée et sa politisation à outrance de a souvent favorisé le népotisme, l'incompétence et le refus du respect de la hiérarchie et des procédures administratives.

Certains auteurs ont analysé le fonctionnement des administrations et leurs réflexions peuvent servir à l'explication du phénomène administratif béninois. Timsit, Claisse. et Belloubet-Frier N. (Dir) (1996) ont étudié les administrations des pays occidentaux et ont mis l'accent sur les facteurs qui sont susceptibles d'induire le changement. Parmi ceux-ci, on peut retenir les innovations techniques et les logiques qui impactent la vie des administrations. Aussi, ont-ils souligné que la promotion est inhérente à toute administration en raison du rôle important qui lui est dévolu. Sur cette question la position de Trist, Higgin, Murray, Pollock, (1963) est semblable. Ils ont fait remarquer que le système technique et le système humain

sont en interdépendance au sein d'une organisation. Ils n'ont pas manqué de monter que les changements technologiques ont un impact déterminant sur le fonctionnement des groupes et les individus qui les composent. Ce qui implique que les décisions doivent tenir compte des facteurs humains (qualifications, attentes, sentiments, valeurs) et de l'environnement (équipement, machinerie, procédés, horaires de travail, conditions de travail).

Spanou (1991) a étudié les comportements et les interactions des fonctionnaires au sein de l'administration pour en venir à mettre en exergue les rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux. Le rôle des organisations syndicales et l'instrumentalisation politique de l'administration sont des éléments étudiés par l'auteur qui a souligné à grand trait la complexité des relations entre les acteurs sociaux de l'administration publique. La syndicalisation constitue au tant que la politisation un goulot d'étranglement pour l'administration publique béninoise (Adjaho, *op. cit.*).

Crozier (*op.cit.*) est revenu sur la question du fonctionnement des organisations en précisant que dans toute organisation, les individus et les groupes sociaux sont considérés comme des acteurs ayant des objectifs et des stratégies propres qu'ils vont chercher à réaliser à travers les opportunités qu'offre l'organisation. Dans la même optique, Simon (1979) en analysant le fonctionnement des organisations, conceptualise la rationalité limitée et retient que « dans une organisation, les stratégies des acteurs sont rationnelles, mais d'une rationalité limitée, chacun analysant l'organisation et les opportunités qu'elle offre au regard de ses propres objectifs.»

Partant, les acteurs instrumentalisent l'organisation et s'en servent pour atteindre des objectifs particuliers. Les comportements et les actions qui guident les logiques des acteurs sont fonction de leurs motivations. Une telle réflexion sert de base à l'explication du phénomène bureaucratique béninois où les pratiques et les comportements des usagers et des

fonctionnaires n'accompagnent pas la logique d'Etat et génèrent des dysfonctionnements qui grippent la machine administrative. Merton (2009) considère que les individus, leurs actions, interactions et motivations constituent un déterminant principal du fonctionnement des organisations. Il souligne que le « dysfonctionnement se produit » lorsque les intentions et les attentes des individus ne sont plus en phase avec les finalités communes de l'organisation (*Ibid).*

Crozier et Friedberg (1977) affirment que « l'autonomie des acteurs et leur relative liberté d'interprétation des finalités de l'organisation peuvent les conduire à un déplacement de ces finalités et à une modification de leur rôle. Koumassou *(op. cit.)* fait noter que les usagers et les agents publics modifient les normes de la déontologie de l'administration publique béninoise en émettant des règles para-légales afin d'assoupir leurs désirs : de là naissent les actes de corruption, de la concussion ou de la prévarication qui mettent en mal toute dynamique de l'administration publique. C'est ainsi qu'on peut expliquer les « pathologies » des organisations bureaucratiques où les employés finissent par accorder plus d'importance aux respects des règles qu'aux missions que l'organisation leur assigne » (Crozier et Friedberg, *op.cit*).

Ferréol et Noreck (2005), rappelant le fonctionnement des organisations dans la perspective de l'analyse stratégique, soutiennent que « l'organisation peut être analysée comme un champ autonome obéissant à ses propres règles de fonctionnement, en partie indépendantes de la contrainte d'efficacité déterminée. Les règles de fonctionnement formalisées dans l'organisation déterminent le cadre des règles de jeux entre les acteurs : ressources, positions de pouvoir… Mais ces règles formelles n'épuisent pas la réalité des relations sociales. La mise à jour des failles dans le fonctionnement attendu des organisations permet de mieux apprécier la rationalité de l'action organisée».

Notre point de vue de la description de l'administration publique béninoise faite rejoint la position de l'inspecteur Adjaho. Cette administration est minée par plusieurs maux comme il le souligne. Le service public est très mal rendu : mauvais accueil de l'usager, perte de temps à ce dernier qui a besoin d'être vite et mieux servi, acte de concussion, inefficacité des mécanismes de régulation… Au cours de la collecte des données, nous nous sommes rendu compte des interférences ou plutôt des interventions politiques dans les relations entre administration – administrés – administrateurs que seule une réforme bien pensée et rigoureusement mise en œuvre peut résoudre. Les Etudes Nationales Prospectives à Long Termes, Bénin 2025 sont dans ce sens le document de référence pour toute réforme susceptible de propulser l'administration publique béninoise.

2.2.2. Approche théorique

L'étude des organisations a préoccupé beaucoup de savants qui ont théorisé le fonctionnement des grandes organisations.

Mintzberg (1999) traitant la question du fonctionnement de l'organisation considère l'organisation comme un système vivant et ouvert sur son environnement avec lequel elle entretient des relations interactives. Partant, il s'intéresse aux déterminants qui se situent en dehors de l'entreprise et qui l'influencent et soutient qu'il faut insister sur les relations société – organisation. C'est dire qu'il existe des variables extra-organisationnelles relevant de l'environnement qui impactent la situation des travailleurs. Ces variables sont : la religion, la race, l'éducation familiale, la classe sociale, etc. Il est donc possible de partir de la réflexion de Mintzberg pour mieux apprécier la réalité fonctionnelle de l'administration publique béninoise. En effet, certains variables de l'environnement tels que décrites par l'auteur justifient en partie l'existence des facteurs qui influent sur le fonctionnement de l'administration publique béninoise comme les pesanteurs socioculturelles.

Une réflexion socio-anthropologique de l'institution administrative dans le contexte béninois permet d'affirmer que la présence et l'action de l'homme en tant que produit d'une culture et exerçant dans l'administration publique peut aider à expliquer la présence des pesanteurs dans l'administration publique béninoise.

Il pense que les théories de motivation se sont uniquement intéressées à ce que les travailleurs pensent ou ressentent (sentiments) alors que le plus important est ce qu'ils font (leurs activités) et la manière dont ils entrent en relation avec l'environnement et la structure technologique. L'un des déterminants du rendement de l'ouvrier au travail est la structure des interactions.

Pour améliorer la productivité, même si on doit tenir compte du groupe, il faut aussi considérer l'environnement et mettre en place une bonne structure technologique et interactionnelle ; ce qui entraîne de nouvelles attitudes (Whyte, 1956).

En étudiant le lien entre les systèmes techniques et humains au sein d'une organisation Trist, Higgin, Murray et Pollock, (1963), ont souligné que les changements technologiques ont un impact déterminant sur le fonctionnement des groupes et les individus qui les composent. Pour ce faire, les décisions doivent tenir compte aussi bien des facteurs humains (qualifications, attentes, sentiments, valeurs) que ceux de l'environnement (équipement, machinerie, procédés, horaires de travail, conditions de travail). La théorie sociotechnique considère également que l'organisation ne se ramène pas uniquement à un système technique destiné à fabriquer des produits et des services, mais elle soutient que l'organisation est un rassemblement d'êtres humains – un système social – et un ensemble d'usines et de technologies – un système technique - qui interagissent. Par conséquent, les changements introduits dans le système technique affectent le tissu social de l'organisation.

Mintzberg *(op. cit.)* affirme que la structure organisationnelle est liée à la nature de l'environnement, mais elle ne l'est pas de manière mécanique ou déterministe. Car, la structure dépend également des buts que se fixent les dirigeants. En fait, les mécanismes régulateurs internes d'une organisation doivent être aussi variés que l'environnement avec lequel elle doit composer. L'auteur s'est employé à montrer les corrélations entre l'efficacité des structures d'organisation et certaines données internes ou externes à l'administration. Ce point de vue est partagé par Lawrence et Lorsch (1989) pour qui l'entreprise doit adapter son organisation à la réalité et aux évolutions des différentes composantes de son environnement.

Comme d'autres auteurs, Drucker (1956) a analysé le fonctionnement des organisations dans une perspective managériale et a montré par exemple qu'un encadrement participatif améliore le climat social de l'entreprise. De même, il a prôné la décentralisation du pouvoir et la Direction Par Objectif (D.P.O.)…

En effet, Drucker (*Ibid*) précise les principes de la Direction Par Objectif (D.P.O.) qui aboutit à la mise en œuvre de la décentralisation dans l'entreprise où la direction de l'entreprise fixe des objectifs qu'elle soumet aux différents directeurs des unités pour recueillir leurs avis avant l'exécution. Dans cette optique, la fixation des objectifs n'est pas discutée, seuls les moyens accordés font l'objet d'une négociation. Les différents membres du personnel fixent avec leurs supérieurs des objectifs qu'ils s'engagent à réaliser. Dans la pratique, la D.P.O. concerne la réalisation d'objectifs à court terme.

Crozier et Friedberg (1977) dans leur analyse du fonctionnement des organisations ont élaboré la théorie de l'analyse stratégique qui part du constat qu'étant donné qu'on ne peut considérer que le jeu des acteurs est déterminé par la cohérence du système dans lequel ils s'insèrent, ou par les contraintes environnementales, on doit chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts

individuels parfois contradictoires. Au lieu de relier la structure organisationnelle à un ensemble de facteurs externes, cette théorie essaie donc de l'appréhender comme une élaboration humaine. Elle rejoint donc les démarches qui analysent les causes en partant de l'individu pour aboutir à la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure à l'individu (structuralisme). Ils considèrent qu'il faut se concentrer, non sur la fonction des acteurs ou des sous-systèmes au sein d'une organisation, mais sur les stratégies individuelles des acteurs. Il faut avant tout rechercher systématiquement les régularités observées dans les comportements, qui doivent être réinterprétées dans le cadre du modèle de l'acteur stratégique. « La stratégie, c'est le fondement inféré ex-post des régularités de comportements observés empiriquement » *(Ibid)*. Mais ces stratégies ne dépendent pas d'objectifs clairs et précis, elles se construisent au contraire en situation, elles sont liées aux atouts que les acteurs peuvent avoir à leur disposition et aux relations dans lesquelles ils s'insèrent.

Le concept de stratégie renvoie à différentes dimensions :

- les acteurs agissent pour améliorer leur capacité d'action et/ou s'aménager des marges de manœuvre ;

- les projets des acteurs sont rarement clairs et cohérents, mais le comportement n'est jamais absurde. Il a toujours un sens intrinsèque ;

- tout comportement est actif.

En outre, le comportement des acteurs s'ajuste au comportement possible d'autrui en fonction des atouts dont il dispose. La capacité d'action de l'acteur repose alors sur quatre postulats :

L'acteur est relativement libre. Il peut jouer avec son rôle, se permettre des écarts par rapport aux règles sociales. Il y a une différence entre les objectifs de l'organisation et ceux

des individus. Pour parvenir à leurs fins, les acteurs calculent dans le cadre d'une rationalité qui est dite limitée selon Simon qui a introduit le concept.

Par ailleurs Crozier (1987 : 335) a abordé le problème de la gestion administrative en procédant à une analyse comparative de l'administration et de la bureaucratie. Il a réalisé une enquête sur des systèmes bureaucratiques de la fin des années 50. Les résultats sociologiques sont ici aussi importants pour nous que les conclusions que Crozier en a tirées : il relie le développement du système bureaucratique à une histoire culturelle et sociale. En quelque sorte, les travaux de Crozier construisent, comme un outil d'appréhension du phénomène bureaucratique, une problématique du degré de bureaucratisation de la société. Et sur une échelle de mesure de ce type, le regard qu'il porte sur la société française dévoile l'importance du phénomène bureaucratique. Ces travaux aboutissent également à unifier le phénomène bureaucratique, en montrant qu'il part bien de la sphère publique, mais s'étend à la sphère privée. Il montre bien que la tradition des affaires (et largement des affaires familiales en France), est un modèle paternaliste, faisant fonctionner des réseaux sociaux, d'ailleurs distincts, alors que le modèle républicain, bureaucratique, est indistinct dans son caractère méritocratique.

Reynaud (1997) tout en restant dans la continuité de l'analyse stratégique, étudie les mécanismes qui interviennent dans la production, le maintien, la destruction et l'application des règles dans les organisations. Il tente donc de comprendre comment s'effectue la construction des règles, celles par lesquelles un groupe social se structure et devient capable d'actions collectives. En cela, il est parvenu à envisager l'ordre social non plus de manière statique, mais au contraire à la manière d'un ordre négocié et dynamique.

Cette théorie de la régulation sociale met la négociation et les règles au centre des rapports sociaux et l'un de ses principaux objectifs est d'essayer de comprendre comment les règles peuvent permettre à un groupe social de se maintenir et d'élaborer une action collective.

Un de ses apports est de montrer que même si les acteurs peuvent parfois construire librement par la négociation le système de règles qui leur permet d'agir collectivement, ils ne le construisent pas ex-nihilo. Ils s'appuient au contraire sur un système de règles extérieures né des contraintes qui émanent de l'environnement.

L'administration publique béninoise intègre la théorie de la régulation sociale en ce sens qu'elle élabore des règles d'action collective qui définissent les rapports entre ses différents acteurs. Les différents textes législatifs et règlementaires de la gestion administrative, la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat et les différents textes qui l'ont modifiée, les décrets portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat et les manuels de procédures administratives s'inscrivent dans la logique de la théorie de la régulation sociale du moment où ils définissent les principes et les normes d'exécution des tâches administratives, précisent les relations entre les agents et les usagers et prescrivent les sanctions encourues en cas de transgression.

Parallèlement, Amblard, Bernoux, Herreros, et Livian (2005) ont élaboré la théorie de la logique d'action qui invite à une multipolarité théorique et réintroduit les dimensions culturelles, historiques et psychologiques dans l'analyse stratégique.

Rendre compte des logiques d'action, c'est rechercher ce qui fonde les choix des acteurs, c'est comprendre quelles rationalités sont à l'œuvre derrière chaque action (approche compréhensive). Mais la logique d'action n'est pas une structure causale immuable, car l'acteur n'existe pas en soi mais il est construit et défini comme tel par son action, et par

conséquent les logiques évoluent en fonction des actions envisagées et non des acteurs pris en eux même (ainsi peuvent coexister des logiques stratégiques et coopératives). La logique d'action réunit deux entités élémentaires, l'acteur et la situation d'action. De la rencontre de ces deux dimensions naissent des interactions à travers lesquelles les logiques d'action vont se matérialiser.

Selon d'Iribarne (1998), le gestionnaire se saisit des possibilités offertes par les systèmes sociaux et culturels qui proposent un répertoire de formes d'organisation légitimes et doit alors - et il est même plus ou moins contraint de le faire - mettre en place les pratiques d'organisation qui sont cohérentes avec ces formes.

Son analyse tente de montrer l'impact de la culture sociale sur les comportements individuels en entreprise. Cette approche a notamment été développée par Bourdieu.

L'approche de courant structuro-fonctionnaliste est celle qui étudie les micro-cultures. Elle a été développée entre autres, par Liu (1997) et Sainsaulieu (1977). Elle permet d'analyser les organisations en combinant les orientations culturalistes, interactionniste et sociotechnique. Les auteurs de cette approche prônent l'idée que la culture émerge de l'activité de travail. Les cultures de métier se constituent à partir d'expériences cumulées et historicisées de capacités stratégiques. Ces expériences proviennent de :

- « la culture sociale antérieure ;
- les caractéristiques du travail à travers ses symboles.
- l'organisation technique de la production;
- la situation stratégique dans les relations de pouvoir ;
- le système des relations de travail ». (Liu, 1997).

La culture se repère ainsi à travers la construction de règles issues en partie de la situation d'action, en partie des représentations des relations entre acteurs. Ils montrent alors

que l'application d'une régulation de contrôle peut se heurter à la microculture d'une entreprise ou d'un atelier. Les acteurs gardent, du fait du pouvoir de négociation que leur confèrent les zones d'incertitude, la possibilité de faire échouer les règles qui émanent de la direction. Par conséquent, un changement organisationnel doit être accompagné de la prise en compte de ces règles sociétales qui ont été, le plus souvent, élaborées et sélectionnées au cours d'un long processus d'essais et d'erreurs, qui a permis l'accumulation et l'amélioration d'un savoir-faire local. Les règles peuvent alors servir une ou plusieurs finalités masquées qui seront le plus souvent méconnues du régulateur, dans la mesure où n'étant pas intégré dans le contexte de travail, il n'a pas accès à l'historique » de cette règle au moment où il entreprend d'exercer son pouvoir de régulation. Pourtant, ces règles ont une fonction cruciale au sein de l'organisation. Par exemple, si dans un atelier, il est de coutume d'accueillir sèchement les nouveaux venus, il ne faut pas pour autant en conclure à l'existence d'un sentiment hostile qui viserait à écarter des concurrents potentiels. En fait, une telle règle a une toute autre finalité. Elle permet de sélectionner les travailleurs en testant leur capacité de résistance, tout en les habituant aux conditions de travail difficiles qui règnent dans l'organisation.

D’autres auteurs tels que Badie, Birnbaum, Hegel, Durkheim … ont abordé la question administrative à travers leurs œuvres. Les deux premiers ont mis l’accent sur les relations entre l’Etat, la politique, l’administration et la société civile. Ils estiment que l’administration est supposée être un instrument du politique, mais les rapports entre politique et administration sont variables. En ce qui concerne l'autonomie de l'Etat, ils affirment qu’il s’agit de mesurer à quel point l’Etat et son administration sont autonomes par rapport à une société civile elle-même autonome. Ils donnent l’exemple de la séparation de l’Eglise et de l’Etat en France en 1905 : l’Etat se distingue de la société civile en s’éloignant de la légitimité par la croyance religieuse (Badie et Birnbaum, 1982).

Au départ, l'administration était un " centre " non différencié de la société civile : « A l'époque de la monarchie absolue, la bureaucratie n'est pas encore totalement différenciée de la société civile. Dans la mesure où les intendants, par exemple, se recrutent dans la noblesse ou la grande bourgeoisie, il est difficile de donner une appréciation exacte de l'autonomie véritable de ce personnel politique […] Même s'il peut compter sur un personnel qu'il nomme lui-même, l'État, à cette époque, ne serait donc pas entièrement institutionnalisé, et l'administration serait loin d'être au pouvoir : elle ne serait pas assez institutionnalisée pour donner naissance à un système de rôles spécifiques » (Badie et Birnbaum, *op. cit.* : 475).

Par ailleurs, pour le fonctionnement des administrations, les hauts fonctionnaires continuent de se recruter dans les classes favorisées avec la tendance de "se fonctionnariser", renforçant ainsi la spécificité du système de rôles bureaucratiques. Au début de la IVè République, avec le statut général de la fonction publique et la création de l'Ecole Nationale d' Administration (ENA), les conditions sont créées pour que surgisse la dernière période de forte institutionnalisation de l'État, celle de la Vè République Gaulliste. Les hauts fonctionnaires, recrutés sur des critères méritocratiques, fortement professionnalisés, exercent un pouvoir encore plus grand que le haut personnel de la monarchie ou du Second Empire. Ainsi, voit le jour une véritable république des fonctionnaires qui contrôlent la périphérie, soit par l'intermédiaire des préfets, soit par celui des administrations de mission comme la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Guidés par l'idéologie de l'intérêt général, les hauts fonctionnaires se conçoivent comme les agents d'un État neutre, puissant, fonctionnel et distant de la société civile. Comme il prétend représenter l'intérêt général et non les intérêts catégoriels, l'Etat intervient à l'aide de son personnel pour contrôler l'ensemble de la vie sociale. Les hauts fonctionnaires forment ainsi plus du tiers des ministères sous la Vè République ; ils sont eux-mêmes issus de l'appareil d'Etat et non de la vie locale et du Parlement ; en ce sens, l'institutionnalisation de l'État se révèle par cette totale

fusion du pouvoir exécutif et de la haute administration, qui rend l'État moins sensible aux clientèles locales et aux groupes de pression. L'État contrôle davantage encore la périphérie en dépêchant ses hauts fonctionnaires pour conquérir tant les sièges de député que la direction des grandes villes. Dans le même sens, il étend son emprise sur la vie économique par l'intermédiaire de ses hauts fonctionnaires qu'il nomme à la direction des services publics des banques nationalisées, des sociétés d'économie mixte, etc. Il paraît élargir aussi son contrôle en envoyant ceux qui le servent pantoufler dans les grandes entreprises du secteur privé où ils viennent occuper les fonctions de direction."(Badie et Birnbaum, *op. cit,*).

Au sujet des systèmes administratifs, ils ont fait ressortir quatre relations fondamentales qui définissent le système administratif originel français à savoir les relations qui unissent les instances proprement administratives à des Instances Politiques (I.Po), des relations qui unissent les instances administratifs à des Instances Economiques (I.Eco), les instances administratifs à des Instances Sociétales (I.Soc) enfin les instances administratifs encore à d'autres Instances Administratives (I.Adm). L'intégration désigne la mesure dans laquelle à l'intérieur d'une relation, une instance se trouve soumise à la dominance institutionnelle ou non, d'une autre. La notion d'intégration combinée à la distinction des quatre relations (I.Adm-I.Po, l.Adm-IEco, I.Adm-I.Soc, I.Adm-l.Adm) permet alors de caractériser trois grands types de modèles d'administration selon ces auteurs.

En premier lieu, il y a, les modèles que l'on pourrait appeler d'intégration absolue (-modèles IA-) modèles qui correspondent dans l'ensemble - sans cependant s'identifier à elles - aux administrations des pays socialistes. La caractéristique de ces administrations réside dans la très forte intégration du groupe social. Le second grand modèle d'administration correspond, sans cependant non plus s'identifier strictement à elles, aux administrations des pays occidentaux ou libéraux. C'est un modèle d'intégration relative (IR). Le degré d'intégration de l'appareil administratif y est beaucoup plus faible que dans les pays

socialistes. La cohésion sociale que garantit et symbolise tout l'ensemble l'appareil administratif des pays socialistes est ici une exigence moindre. Considérée comme une garantie méritée de la liberté des individus, cette moindre exigence se traduit dans la mise en place de toute une série de mécanismes destinés à empêcher dans les relations entre instances constitutives de l'appareil administratif la soumission trop absolue des unes aux autres. Le modèle IR offre ainsi une sorte de degré zéro par rapport auquel peuvent se définir des variantes et d'autres modèles.

Le troisième grand modèle risque en vérité de n'être, selon Badie et Birnbaum, qu'un non modèle ou un modèle de non-administration. C'est celui de beaucoup de pays en développement. Un modèle de non-intégration. (Modèle Non-I)

Selon Hegel (1967), l'administration assure principalement trois fonctions que sont la surveillance, l'anticipation et la tolérance. Il a remarqué que ce ne sont pas des fonctions créatrices pour la société, mais des fonctions régulatrices. Un système administratif, selon lui, est là pour assumer des tâches de type fonctionnel, nullement pour produire (d'où le désengagement de l'Etat du point de vue de la création de richesse, privatisation etc.). Mais, il ne faut pas le confondre avec une idéologie privatiste où le secteur privé est naturellement plus efficace pour tout. Entre les deux extrêmes, le " tout Etat " à la Française et le " tout privé ". Il y a de place pour un repérage des interventions de l'administration publique dans les secteurs qui demandent une forte organisation et une faible créativité (par exemple les services régaliens). Au reste, ce n'est pas seulement vrai des fonctions étatiques, c'est encore vrai des administrations privées. Aujourd'hui, on constate la diminution de ces besoins d'organisation et l'augmentation des besoins de production. En d'autres termes, l'histoire de l'administration est l'histoire des modes de gestion correspondant, selon Hegel, à certains types de besoins sociaux. Ceux-ci renvoient à ce que Weber appelle la " *rationalisation* ".

En examinant les théories des auteurs ainsi présentées, nous nous rendons compte qu'elles sont des préceptes pour l'analyse du phénomène administratif béninois et nous les partageons à quelques nuances près. En effet, s'il est vrai que l'administration publique béninoise fonctionne à partir d'une culture qui précise ses principes et les pratiques des acteurs sociaux, il n'en demeure pas moins qu'elle n'existe pas en vase clos. Elle est constamment influencée par l'environnement social qui, selon le cadre et d'autres variables, soit participe à son bon fonctionnement normal, soit crée de dysfonctionnement. A notre avis, l'existence de pesanteurs dans l'administration publique béninoise trouve son explication dans la théorie de Mintzberg. Sur un autre plan, nous admettons que la théorie de l'analyse stratégique de Crozier et de Friedberg vient en appoint pour l'analyse des divers comportements et actions des acteurs sociaux de l'administration béninoise. Qu'il soit agent public, usager ou décideur politique, le comportement de l'acteur dans cette administration est motivé par les objectifs à atteindre et les opportunités et les marges de manœuvre offertes par l'autre acteur. C'est dans ce sens que nous avons apprécié et analysé la logique d'Etat et l'ethos des fonctionnaires. Quelle est la part de responsabilité de l'autre acteur dans la défaillance de la logique d'Etat ou de l'ethos du fonctionnaire ? Telle est l'interrogation à laquelle l'analyse stratégique permet de répondre.

Dire que l'administration publique béninoise est fortement politisée, c'est reconnaître *ipso facto* qu'il existe une relation entre la politique et l'administration et même la dominance politique dans cette relation. La théorie de Badie et de Birnbaum permet de rendre compte de du lien étoit entre le système politique et le système administratif. Jamais, l'administration ne peut être politisée s'il n'existe ce lien et l'essentiel, à notre avis, est de bien cerner ce lien afin de circonscrire la limite de la politique et de l'administration dans leur relation et interaction et d'éviter l'emprise de l'une sur l'autre. Une telle démarche se dégage dans la théorie de ces

deux auteurs qui peut également servir de repère pour l'analyse du fonctionnement de l'administration publique béninoise.

Conclusion

Ce chapitre est consacré à élucider les fondamentaux théoriques de la recherche à travers la clarification conceptuelle, l'approche théorique et la revue de littérature. Il fournit des éléments d'informations sur les organisations et l'administration publique qui permettent d'apprécier la dynamique qui sous-tend leur fonctionnement. La clarification des concepts clés a permis de cerner la quintessence du sujet et la perspective théorique de la recherche. La revue de littérature renseigne sur les différentes approches sous lesquelles des auteurs ont abordé en partie la question du fonctionnement des organisations en général et de l'administration publique en particulier. En soumettant la réflexion des différents auteurs au crible de la raison, nous avons essayé d'expliciter les réalités sous-jacentes de la question administrative quitte à mieux analyser les données recueillies sur le terrain afin de situer l'administration publique béninoise par rapports aux théories existantes.

CHAPITRE III : L'APPROCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

« Méthode, méthode, que me veux-tu ? Tu sais bien que j'ai mangé le fruit de l'inconscience? » (Laforgue, 2013).

Introduction

Toute recherche scientifique s'inscrit dans un cadre théorique et se réalise suivant une démarche méthodologique. Abordant la question de la démarche de recherche en sciences sociales, Grawitz (*op. cit* : 378) écrit que « toute recherche implique :

1. des faits à observer, donc des types d'observation, des règles auxquelles se soumettre, des techniques à appliquer ;
2. des hypothèses qui doivent elles aussi remplir certaines conditions, enfin ;
3. une expérimentation qui obéit également à des impératifs.»

Ainsi, l'étude des faits sociaux nécessite une démarche méthodologique qui prescrit des étapes successives qui obéissent à des règles.

Dans cette optique, Bourdieu (2005) conseille de suivre une certaine méthodologie de recherche appropriée en vue de pouvoir bien poser la problématique et une discussion fructueuse et convaincante des résultats. Biaou (2009) conclut qu'en matière de la rédaction d'un article scientifique ou d'une thèse, il faut suivre la règle de l'art. Ainsi, il écrit : « Que ce soit en sciences naturelles ou en sciences sociales, la rédaction d'un article scientifique doit respecter des normes relativement rigides. Ces normes servent de garde-fous et permettent d'orienter l'auteur pour la production d'un texte clair».

Dans le cadre de la présente recherche, nous avons procédé par triangulation. Ainsi, nous avons utilisé à la fois des méthodes quantitative et qualitative de recherche. La méthode quantitative a consisté à collecter des informations chiffrées sur le sujet de recherche. Le choix de la méthode qualitative a été motivé par le fait que les données recherchées sont en grande partie des discours liés aux perceptions, aux comportements, aux cultures et aux traditions du phénomène administratif.

Plusieurs canaux ont permis de collecter les données.

3.1- La source écrite

La prise en compte des écrits antérieurs sur le sujet de recherche constitue une démarche méthodologique qui s'impose à tout chercheur et dans ce sens, Ouellet (1980 :147) écrit : « la recension des écrits constitue la pierre angulaire de l'organisation systématique d'une recherche. Aucun chercheur sérieux n'oserait entreprendre une recherche sans avoir au préalable vérifié l'état de la question». Dans la logique de cette exigence scientifique nous avons obtenu des informations écrites par deux sources à savoir la recherche documentaire et la recherche via internet.

3.1. 1- Recherche documentaire

Nous avons fréquenté les bibliothèques et les centres de documentation à dessein de consulter les ouvrages et écrits qui se rapportent au sujet de recherche. A cet effet, nous avons fréquenté le centre de documentation de l'Observatoire de la Fonction Publique Africaine, la bibliothèque centrale de l'Université d'Abomey-calavi, celle de la Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines, l'Institut Culturel Français, le centre de documentation du Centre Béninois de Recherche Scientifique et Technologique (CBRST), la bibliothèque de l'Ecole

Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), le centre de documentation du Journal Officiel, les archives des ministères concernés par l'étude.

3.1. 2- Recherche sur l'internet

Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication constituent aujourd'hui, à bien des égards, un véritable outil de recherche scientifique. En effet, l'internet offre une mine d'informations dans tous les domaines de la vie. Nous avons eu beaucoup d'informations via internet. Les sites consultés sont présentés dans la webographie contenue dans les références bibliographiques.

3.2. La source orale

Pour réussir la collecte d'informations par ce canal, nous avons d'abord défini la population d'étude, procédé à l'échantillonnage, ensuite précisé les techniques à utiliser enfin élaboré les instruments de collecte et d'analyse de données.

3.2.1- L'univers de la recherche

L'une des tâches importantes du chercheur dans la détermination de l'univers d'étude, c'est de circonscrire le champ d'investigation en fonction de l'objet de recherche. Beaud et Weber (2003) rappellent que la délimitation du terrain est primordiale pour le savant préoccupé de la qualité et la validité des données à recueillir en vue de l'atteinte des objectifs de l'étude. C'est ainsi que nous nous employé à définir le champ d'investigation.

3.2.2. Le champ d'investigation

Ne pouvant pas tenir l'ambition de nous rendre dans tous les ministères et institutions d'Etat, nous avons identifié trois ministères en raison de leur importance pour notre sujet de recherche. Il s'agit du :

- Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP),

- Ministère de la Réforme Institutionnelle et Administrative,
- Ministère de l'Enseignement Secondaire de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes.

3.2.3. Justification du choix du champ d'investigation

Plusieurs raison justifient le choix des ministères où avons collecté les informations.

Nous avons choisi le Ministère du Travail et de la Fonction Publique en raison du rôle prépondérant qu'il joue dans le fonctionnement de l'administration publique à travers ses attributions. Il est responsable de l'entrée, du contrôle, de la sanction et du départ des agents publics de l'administration publique béninoise. En effet, c'est ce département qui est chargé du recrutement et de l'embauche des agents dans la fonction publique de même que de leur mise à la retraite. C'est également ce ministère qui est le dépositaire des valeurs, des principes, des règles du fonctionnement de la fonction publique et de la gestion des agents de l'Etat. En d'autres termes, il est le garant de la culture de l'administration publique béninoise.

Le choix porté sur le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle se justifie par ses attributions. Il est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière des innovations et des réformes administratives et institutionnelles. De par ses attributions, il est responsable de la définition du contenu de la culture des services publics que les fonctionnaires doivent assimiler afin que leurs comportements soient conformes aux normes et valeurs que prône l'administration publique. En tant que tel, le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle entretient d'étroites relations avec le Ministère du Travail et de la Fonction Publique pour le bon fonctionnement de l'Administration publique. (cf. arrêté n°201/MTFP/DC/SGM/DGFP/SA du 26 avril 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction Publique en annexe 5).

Nous avons pris en compte le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes pour deux raisons. La première est liée au nombre d'agents de l'Etat qu'il utilise pour accomplir sa mission. C'est un ministère à gros effectif d'agents publics. La deuxième raison est relative au fait que le MESFTPRIJ utilise deux sortes de personnel à savoir le personnel enseignant et le personnel administratif.

3.3. Présentation sommaire des zones d'enquête

Pour tous travaux de recherche, il est nécessaire de faire une description, soit-elle sommaire, du champ d'investigation afin que l'on en ait une connaissance. C'est à cette description que nous allons nous atteler dans cette partie du travail.

3.3.1. Présentation du Ministère du Travail et de la Fonction Publique (zone d'étude n°1)

Le décret N°2012-431 du 6 novembre 2012 fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. L'article 1er de ce décret stipule que « le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP) a pour mission la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de travail et de fonction publique. A ce titre, il est chargé de :

- la conception, du suivi et du contrôle de la législation du travail, de la sécurité et santé au travail et de la sécurité sociale ;
- la conception et de la mise en œuvre d'une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- la définition et de l'adaptation constante du profil de la fonction publique aux exigences du progrès et de la modernisation ;
- la définition et de la mise en œuvre de la politique de recrutement des agents de l'Etat ;

- la définition et de la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle continue des Agents de l'Etat et des travailleurs de différentes catégories socioprofessionnelles régis par le code du travail, en collaboration avec les structures techniques des Ministères chargés de la formation technique et professionnelle et de l'artisanat ;
- la définition et de la mise en œuvre de la politique de protection sociale des travailleurs de l'économie formelle et informelle ;
- la définition et de la mise en œuvre d'un système intégré de gestion des ressources humaines de l'Etat ;
- l'élaboration, du suivi et/ou l'adaptation constante des textes régissant la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale ;
- la mise en œuvre des réformes de la fonction publique adoptées par le gouvernement ;
- la mise en place d'un système d'information statistique performant sur les ressources humaines de l'Etat.

Le Ministère du Travail et de la Fonction Publique comprend :

- le Ministre ;
- les Services et personnes directement rattachés au Ministre ;
- l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques et les Directions Départementales ;
- les Organismes sous-tutelle. (article 2, 2012).



Photo N°1 : vue d'en face du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. A l'entrée, un usager en quête de renseignements sur son dossier d'avancement.

3.3.1.1. Les Directions centrales

Les directions centrales du Ministère du Travail et de la Fonction Publique sont des structures d'appui du ministère, chargées d'accompagner toutes les structures en leur assurant les ressources adéquates pour la réalisation de la mission du ministère, l'atteinte des résultats et l'amélioration des performances. (article 46)

Les directions centrales du Ministère du Travail et de la Fonction Publique sont :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction de l'Informatique et du Pré-archivage (DIP) *(article 46).*

3.3.1.2. Les Directions Techniques

Les Directions Techniques du ministère sont regroupées au sein des trois (3) Directions Générales ci-après :

- la Direction Générale de la Fonction Publique (DGFP) ;
- la Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité (DGRCE) ;
- la Direction Générale du Travail (DGT) (*article 59*).



Photo N°2 : vue de la Direction Générale de la Fonction Publique. (Ministère du Travail et de la Fonction Publique).

Placée sous l'autorité directe du Secrétaire Général, une direction générale assure l'exécution d'une ou de plusieurs missions essentielles connexes dont l'accomplissement nécessite un regroupement administratif et organique (article 59).

- **La Direction Générale de la Fonction Publique**

La Direction Générale de la Fonction Publique est l'organe d'exécution de la politique de l'Etat en matière de Fonction Publique. A ce titre, elle est chargée :

- de la gestion prévisionnelle du personnel de l'Etat ;

- de la programmation des effectifs de la fonction publique ;
- du recrutement des agents de l'Etat ;
- du suivi des carrières des agents de l'Etat ;
- de la radiation, de l'encadrement et du suivi des agents partis de la Fonction Publique ;
- de la conservation des archives du Ministère et des personnels de l'Etat ;
- de faire des propositions en matière d'amélioration de la législation et de la règlementation relatives à la Fonction Publique ;
- de la promotion de la sécurité et de la santé au travail au profit des agents de l'Etat.

La Direction Générale de la Fonction Publique assure le Secrétariat Permanent du Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique et celui de la Conférence des Gestionnaires des Ressources Humaines article 60).

La Direction Générale de la Fonction Publique, outre le Secrétariat de Direction, regroupe en son sein trois (03) directions techniques qui sont :

- la Direction du Recrutement des Agents de l'Etat (DRAE) ;
- la Direction de la Réglementation et du suivi des carrières (DRSC) ;
- La Direction des Archives, de la Retraite, du Contentieux et des Affaires Disciplinaires (article 61).

- **La Direction Générale du Travail**

Aux termes des dispositions de l'article 79, la Direction Générale du Travail est l'organe d'exécution de la politique de l'Etat en matière de Travail et à ce titre, elle est chargée :

- de la conception et de l'élaboration des textes législatifs, réglementaires et conventionnels en matière de travail, de main-d'œuvre et de sécurité sociale ;
- des relations internationales dans le domaine du travail ;
- de la promotion du dialogue social ;

- de la promotion de la santé au travail ;
- de la promotion de la sécurité sociale dans tous les secteurs d'activités ;
- de la collecte et de la publication des statistiques du travail.

L'article 80 dispose que la Direction Générale du Travail assure le Secrétariat Permanent du Conseil National du Travail (CNT), de la Commission Nationale de Sécurité et de Santé au Travail (CNSST) et de la Commission Nationale d'Orientation de la Prévoyance Sociale (CNOPS).

La Direction Générale du Travail comprend, outre le Secrétariat de Direction, quatre (04) directions techniques, qui sont :

- La Directions des Normes du Travail (DNT) ;
- La Direction des Relations Professionnelles (DRP) ;
- La Direction de la Santé au Travail(DST) ;
- La Direction de la Sécurité Sociale et de la Mutualité (DSSM) (article 81).



Photo N°3 : vue d'en face de la Direction Générale du Travail. (Ministère du Travail et de la Fonction Publique).

3.3.2. Présentation du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (zone d'étude n°2)

Le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI) a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de réforme administrative et institutionnelle, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politique de développement du gouvernement (article 1er du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du MRAI).

Le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI) est un Ministère à caractère transversal, véritable agent de réhabilitation et de modernisation de l'Etat.

L'article 2 du décret dispose que le domaine de compétences du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle qui couvre l'impulsion des initiatives de réformes,

leur coordination, accompagnement et suivi-évaluation ainsi que la promotion de la bonne gouvernance peut se regrouper autour de quatre axes principaux à savoir :

- **Compétences en matière d'élaboration des normes, procédures et standards de performance**.

  Entre autres, il s'agit :

  - d'apporter l'appui à l'élaboration des normes, procédures et standards de performance des Institutions de la République, des Institutions sociales et de gouvernance des entreprises ;
  - de développer des systèmes de documentation et d'information administratives aux moyens des technologies de l'information et de la communication au service de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit ;
  - de déterminer les axes stratégiques de développement et de valorisation des ressources humaines de l'Etat et des collectivités territoriales en relation avec les structures concernées ;
  - de concevoir les outils et les normes de mise en œuvre des politiques et stratégies de réformes globales et sectorielles et veiller à leur application ;
  - de concevoir et appuyer la mise en œuvre des outils et normes de modernisation de l'administration et des institutions ;
  - d'initier, proposer ou faire prendre les mesures administratives, techniques, législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales en matière de réforme administrative et institutionnelle ;
  - de déterminer les objectifs de formation et de recherche visant la professionnalisation de l'administration en concertation avec les acteurs institutionnels privés et les partenaires sociaux.

- **Compétences en matière d'accompagnement et d'appui à la mise en œuvre des réformes.** Il s'agit notamment de :
    - suivre et évaluer la mise en œuvre des réformes administratives et des réformes institutionnelles et faire une communication publique sur les évaluations entreprises ;
    - faire le plaidoyer pour la mobilisation des financements et l'appui technique nécessaire à la mise en œuvre des politiques de réformes globales et sectorielles et veiller à leur utilisation conséquente ;
    - proposer la mise en place de toutes structures de concertation, de coordination interministérielle ou de tout autre organe permettant la prise en charge des missions qui lui sont assignées ;
- **Compétences en matière d'observation et d'analyse des réformes**. Il s'agit notamment :
    - d'organiser la veille stratégique en analysant voire en anticipant les mutations institutionnelles induites par l'environnement national, régional et international, afin de susciter et/ou d'accompagner toute réforme de nature à renforcer la compétitivité de l'économie béninoise et les capacités institutionnelles et organisationnelles de l'Etat et des collectivités locales ;
    - d'entreprendre toutes études, recherches ou expérimentations en vue de la rationalisation des structures, de l'amélioration des procédures, des méthodes et des moyens d'action de l'administration publique béninoise ;
    - d'identifier et proposer les mesures et actions visant à prévenir et à combattre la corruption au niveau de l'Etat, du secteur privé et de la société civile.

- **Compétences en matière de promotion de l'éthique et de coordination de la bonne gouvernance**. Il s'agit notamment:
    - de promouvoir et coordonner les actions de bonne gouvernance et une culture favorable à la performance et à l'éthique administrative et institutionnelle ;
    - d'identifier et proposer les mesures et actions de renforcement de l'obligation de rendre compte et des capacités et performances des services et organismes publics ;
    - de promouvoir les valeurs du changement fondées sur la sacralisation du travail, le sens du bien, la culture de la vertu et l'amour de la patrie. (article 2)

Le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle est le premier responsable du suivi de l'exécution des décisions et instructions du Gouvernement dans les différents domaines de compétence du Ministère. Il rend compte de ses activités au Chef du Gouvernement (article 3).

Il préside les organes de concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative et institutionnelle, notamment la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) et le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA). (article 3).

Le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle comprend :

- le Ministre
- les Services et Personnes directement rattachés au Ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;
- l'Inspection Générale du Ministère ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;

- les Directions Techniques. (article 7)



Photo N°4 : vue d'en face du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle

3.3.2.1. Les Directions Techniques

Elles sont au nombre de quatre (04) :

- la Direction des Programmes de Réforme Administrative ;
- la Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle ;
- la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes ;
- la Direction des Hauts Emplois Techniques. (article 61).

- **La Direction des Programmes de Réforme Administrative**

Elle est l'organe de conception, d'impulsion, de coordination et de suivi-évaluation des politiques et des stratégies de l'Etat en matière de réforme administrative au plan transversal et sectoriel.

A ce titre, elle est chargée :

- d'initier et/ou de coordonner les actions de modernisation visant la performance et l'efficience dans l'administration ;
- de coordonner les réflexions et actions visant :
    - la simplification des procédures, la rationalisation et la modernisation des méthodes, des structures et de l'organisation administratives ;
    - la mise en place de la démarche qualité au niveau des services publics
    - l'optimisation et la valorisation des ressources humaines de l'Etat ;
    - la généralisation des technologies de l'information et de la communication dans les services publics ;
    - la maîtrise de l'information au service de la gestion du développement ;
    - la promotion et le développement des valeurs et de l'éthique dans l'administration publique. (article 62).

- **La Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle**

Elle est l'organe d'accompagnement, d'impulsion, de coordination et de suivi-évaluation des actions de réforme entreprises ou à entreprendre au niveau des Institutions (article 63).

A ce titre, elle est chargée :

- d'initier et/ou d'appuyer les actions de modernisation visant la performance et l'efficience dans les Institutions ;
- de coordonner les réflexions et actions des différentes parties prenantes en matière de réforme institutionnelle, notamment dans les domaines de la gouvernance économique, judiciaire et législative ;

- d'appuyer l'élaboration du plan de réforme de chacune des Institutions de l'Etat ainsi que leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation ;
- d'élaborer, en liaison avec les acteurs concernés, les stratégies et plans d'actions visant la promotion et la sécurisation des investissements ;
- de rechercher la synergie des actions visant la promotion du partenariat secteur public/ secteur privé ;

Les Directions des Programmes sont animées par des Directeurs des Programmes assistés de Chefs de projets.



Photo N° 5: vue d'en face de la Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle (Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle)

- **La Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes**

Elle est une structure de recherche, d'analyse stratégique et de production d'information sur les réformes administrative et institutionnelle. Elle a également pour mission d'assurer la promotion des réformes pour une plus grande lisibilité des actions entreprises. A ce titre, elle est chargée, entre autres :

- d'observer l'évolution des réformes et les changements environnants ;
- de conduire des analyses stratégiques en vue d'orienter et de soutenir les actions de réforme ;
- de collecter, traiter, analyser les données sur les réformes administrative et institutionnelle, de mettre les informations à la disposition des différents acteurs, notamment ceux des secteurs de la réforme et de la communication ;
- de mettre en place et de veiller à la mise à jour d'une base de données permanente sur toutes les initiatives de réformes administratives et institutionnelles ;
- d'assurer le suivi-évaluation des actions d'analyse stratégique et de promotion des réformes au regard du Plan national de réforme du Gouvernement.
- d'assurer le secrétariat permanent de la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative et du Comité de Coordination de la Réforme Administrative. (article 65)

- **La Direction des Hauts Emplois Techniques**

La Direction des Hauts Emplois Techniques est la structure de coordination des activités de mise en œuvre du nouveau système de dotation des hauts emplois techniques. A ce titre, elle est chargée :

- de vulgariser le Répertoire des Hauts Emplois Techniques, le Guide et les outils de mise en œuvre ;
- d'accompagner les différentes structures administratives dans la mise en œuvre du nouveau système de dotation des hauts emplois techniques ;
- de suivre et d'évaluer périodiquement la mise en œuvre du nouveau système ;
- d'actualiser le répertoire, le guide et les outils de mise en œuvre ;
- de renforcer les capacités des responsables à divers niveaux des structures administratives en management et leadership ;
- de conduire les travaux relatifs à la finalisation du répertoire, du guide et des outils de dotation des emplois statutaires ;
- de participer à la mise en place des outils de gestion des ressources humaines.

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement des directions ou structures assimilées à l'intérieur du ministère sont définis par arrêté du ministre sur proposition de leur responsable respectif (article 66).

3.3.3. Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (zone d'étude n°3)

Conformément au décret n°2012-341 du 06 novembre 2012, le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (MESFTPRIJ) a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'enseignement secondaire, de formation technique et professionnelle, de reconversion et d'insertion des jeunes conformément aux conventions internationales, aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin. A ce titre, il est chargé, entre autres, de :

- déterminer les objectifs d'éducation, de formation, de reconversion et d'insertion des jeunes en concertation avec les partenaires institutionnels ;
- planifier l'offre éducative et de formation dans le sous-secteur en arrimage avec les orientations nationales de développement et les besoins de l'économie ;
- concevoir, élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les programmes d'enseignement, de formation et de reconversion en fonction des besoins de l'économie;
- concevoir, élaborer, mettre en œuvre et suivre les politiques et stratégies nationales de développement de la culture entrepreneuriale et de l'insertion des jeunes ;
- développer les moyens, les ressources et les relations nécessaires à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement dans le cadre de la reconversion et de l'insertion des jeunes ;
- déterminer les modalités d'évaluation des apprentissages et d'orientation scolaire, des acquis et des compétences des apprenants en liaison avec les objectifs de formation et les programmes d'enseignement et de formation ;
- déterminer les conditions de progression dans les études et les formations ainsi que de leur certification ;
- développer la recherche pédagogique et les méthodes d'enseignement, d'apprentissage et d'animation visant à améliorer la qualité de l'enseignement ;
- établir et mettre en œuvre la carte scolaire en liaison avec les autorités compétentes et les collectivités locales et déterminer les conditions d'ouverture et de fermeture des établissements publics et privés d'enseignement secondaire, de formation technique et professionnelle ;

- promouvoir la scolarisation notamment celle des filles et des personnes défavorisées et à besoins spécifiques en vue d'un accès équitable à l'éducation et à la formation ;
- agréer, normaliser et promouvoir les matériels didactiques, les manuels scolaires et autres équipements et fournitures utilisés dans les établissements d'enseignement secondaire, de formation technique et professionnelle ;
- déterminer, en liaison avec les départements ministériels et les partenaires sociaux concernés, les statuts particuliers du corps de contrôle et d'encadrement, des enseignants et des personnels administratif et technique du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes ;
- déterminer les conditions de recrutement, de formation, d'affectation et de promotion des enseignants et formateurs du sous-secteur ainsi que les conditions de leur habilitation à exercer la profession ;
- déterminer les conditions de recrutement, de formation, d'affectation, de promotion des personnels administratif et technique dans les domaines de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle, de la reconversion et de l'insertion des Jeunes ;
- gérer les carrières du corps de contrôle et d'encadrement, des personnels enseignant, administratif et technique du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur ;
- réaliser et assurer la maintenance des infrastructures et équipements du ministère conformément à la législation en vigueur et aux normes établies ;
- promouvoir le secteur privé ;

- assurer la protection sociale et sanitaire des personnels enseignant, administratif et technique ainsi que celle des apprenants ;
- améliorer les conditions de vie et de travail du corps de contrôle et d'encadrement, du personnel enseignant, administratif et de soutien ainsi que celles des apprenants ;
- développer l'éducation physique et sportive, les activités culturelles, civiques et de protection de l'environnement dans les établissements d'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle.(article 1er)

3.3.3.1.Organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ

Le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes comprend :

- le Ministre ;
- les Services et personnes directement rattachés au Ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;
- l'Inspection Générale du Ministère ;
- l'Inspection Générale Pédagogique du Ministère ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions centrales ;
- les Directions techniques et les Directions départementales ;
- les Organismes sous tutelle ;
- Les Organes consultatifs et/ou délibératifs (article 2).

3.3.3.2- Les directions centrales

Les Directions Centrales du ministère sont :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;

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



Photo N° 6 : vue d'en face du Ministère de l'Enseignement secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes

3.3.3.3- Les directions techniques et départementales

L'article 80 dispose que les Directions Techniques sont les structures opérationnelles du ministère. Elles sont coordonnées par le Secrétaire Général du Ministère. Le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes comprend les directions techniques ci-après :

- la Direction de l'Enseignement Secondaire Général (DESG) ;
- la Direction de l'Enseignement Technique (DET) ;

- la Direction de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle (DAFoP) ;
- la Direction des Etablissements Privés (DEP).
- la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS) ;
- la Direction de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (DRIJ) ;
- la Direction des Examens et Concours (DEC) ;
- la Direction des Infrastructures de l'Equipement et de la Maintenance (DIEM)

3.4. L'univers de recherche et échantillonnage

Six critères ont guidé la détermination de la population d'étude :

- être agent de l'Etat en service dans les ministères désignés ;
- avoir au moins cinq (05) d'ancienneté ;
- être à un poste de responsabilité avec au moins trois ans d'ancienneté;
- avoir exercé de fonctions de responsabilité dans la fonction publique ;
- être impliqué dans l'élaboration des textes organiques ou des réformes de l'administration publique;
- être usager des ministères désignés.

Sur la base de ces critères qui ne sont pas inclusifs nous avons opéré l'échantillonnage. Nous avons constitué, dans chacun des ministères désignés, trois (03) échantillons dont la composition est présentée ci-dessous.

Ensuite, nous avons constitué un échantillon composé de personnes ressources. Ce sont des personnes qui ont, soit servi l'administration publique, soit fourni des prestations dans le domaine de la formation des agents de l'Etat, soit élaboré des documents de gestion stratégique pour l'administration.

Les échantillons se présentent ainsi qu'il suit :

- **Echantillon 1** : il est constitué des agents de l'Etat, essentiellement de simples collaborateurs, dont la fonction administrative consiste à exécuter des tâches confiées par le supérieur hiérarchique. Dans leur grande majorité, ils sont de la catégorie C et D. Ils nous ont fourni des renseignements sur les différents comportements des agents publics face à l'exécution des tâches et les difficultés relatives au respect des procédures administratives dans l'exercice de leur fonction. Ils n'ont pas manqué de dévoiler leurs représentations et conceptions de l'administration publique béninoise.
- **Echantillon 2** : Cet échantillon est formé des agents exerçant de fonction de responsabilité et impliqués dans le processus de prise de décision. Les informations collectées chez ces derniers concernent les motivations qui sous-tendent la politique d'élaboration et de mise en œuvre des procédures, des principes, des innovations, des réformes administratives et institutionnelles. Ils sont de la catégorie B et A.
- **Echantillon 3 :** il est essentiellement composé d'usagers des ministères. Nous avons recueilli au niveau de cet échantillon des informations sur les perceptions, les appréciations, les opinions des bénéficiaires des prestations des services publics et l'impact de leur présence et de leurs comportements sur le fonctionnaire. Ils n'ont pas manqué de faire des suggestions dans le sens de l'amélioration de la qualité des prestations des services publics.
- **Echantillon 4 :** Il est constitué des personnes ressources à savoir des personnes qui ont occupé des postes de responsabilité dans l'administration publique ou qui ont participé à l'élaboration des textes, des manuels de procédures utilisées dans les ministères et institutions d'Etat. sont compris dans cet échantillon, les personnes physiques qui ont fournissent des prestations à l'administration publique. En raison des expériences accumulées, les personnes interrogées au niveau de cet échantillon nous ont donné de précieuses informations sur les politiques de l'Etat en matière des procédures et

d'élaboration des innovations et des réformes administratives. Ce sont des spécialistes de la question administrative ayant des connaissances avérées des pratiques administratives. Ils sont essentiellement des consultants en organisation qui participent au fonctionnement de l'administration publique soit par des prestations de services aux administrations, soit pour y avoir travaillé et détenant de solides connaissances de l'administration publique béninoise.

Chacun, selon ses expériences et sa perception, a apprécié les valeurs qu'incarne l'administration publique béninoise, sa force et sa faiblesse et fait des suggestions en vue de l'amélioration des services publics.

Au total, nous avons interrogé quatre types d'interlocuteurs au cours des enquêtes.

Il s'agit :

- des spécialistes de la question administrative qui participent au fonctionnement de l'administration publique béninoise, ceux qu'on appelle les experts;
- des agents qui travaillent dans l'administration béninoise (cadres et subordonnés…) ;
- des agents ayant vécu activement ou passivement, d'une manière ou d'une autre, les pesanteurs socioculturelles dans l'administration publique.
- des personnes ayant bénéficié d'une faveur, soit dans l'exercice de leur fonction ou d'une quelconque manière.

3. 4.1. -Tableau III : Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°1 (MTFP)

Zone d'étude N°1	Echantillons	Composition de l'échantillon	Structures de provenance des individus de l'échantillon	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires récupérés
MTFP	Echantillon N°1	Agents des catégories C, D et E (agents d'entretien et d'exécution)	SGM	**3**	**2**
			Cabinet	**3**	**3**
			IGSEP	**5**	**3**
			DPP	**3**	**3**
			DRH	**5**	**4**
			DRFM	**5**	**5**
			DGRCE	**5**	**5**
			DRAE	**5**	**5**
			DGT	**3**	**2**
			DGFP	3	3
			Total	40	35
	Echantillon N°2	Agents des catégories B et A (agents d'application et de conception)	SGM	**2**	**2**
			Cabinet	**2**	**2**
			IGSEP	**3**	**2**
			DPP	**3**	**3**
			DRH	**5**	**4**
			DRFM	**2**	**1**
			DGRCE	**3**	**3**
			DRAE	**3**	**2**
			DGT	**3**	**2**
			DGFP	4	3
			Total	30	24
	Echantillon N°3	Usagers	Total	30	23

Source : *Données issues des enquêtes de terrain (octobre 2010)*

3.4. 2- Tableau IV : Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°2 (MRAI)

Zone d'étude N°1	Echantillons	Composition de l'échantillon	Structures de provenance des individus de l'échantillon	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires récupérés
MRAI	Echantillon N°1	Agents des catégories C, D et E (agents d'entretien et d'exécution)	SGM	**1**	**1**
			Cabinet	**2**	**1**
			DPRA	**3**	**2**
			DPP	**3**	**3**
			DRH	**3**	**2**
			DRFM	**2**	**2**
			DPRI	**3**	**2**
			DOPR	**3**	**3**
			DHET	**3**	**2**
			DIP	3	2
			Total	25	20
	Echantillon N°2	Agents des catégories B et A (agents d'application et de conception)	SGM	**1**	**1**
			Cabinet	**1**	**1**
			DPRA	**2**	**1**
			DPP	**3**	**1**
			DRH	**2**	**1**
			DRFM	**2**	**2**
			DPRI	**2**	**1**
			DOPR	**3**	**2**
			DHET	**2**	**2**
			DIP	2	2
			Total	20	14
	Echantillon N°3	Usagers	Total	15	13

Source : *Données issues des enquêtes de terrain (décembre 2010)*

3.4. 3- Tableau V : Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°3 (MESFTPRIJ)

Zone d'étude N°1	Echantillons	Composition de l'échantillon	Structures de provenance des individus de l'échantillon	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires récupérés
MESFTPRIJ	Echantillon N°1	Agents des catégories C, D et E (agents d'entretien et d'exécution)	SGM	**3**	**2**
			Cabinet	**3**	**3**
			IGM	**5**	**3**
			DPP	**3**	**3**
			DRH	**5**	**4**
			DRFM	**5**	**5**
			DET	**5**	**3**
			DEP	**5**	**5**
			DEC	**3**	**2**
			DFQP	3	3
			Total	40	33
	Echantillon N°2	Agents des catégories B et A (agents d'application et de conception)	SGM	**3**	**2**
			Cabinet	**3**	**3**
			IGM	**5**	**3**
			DPP	**3**	**3**
			DRH	**5**	**4**
			DRFM	**5**	**3**
			DET	**5**	**4**
			DEP	**5**	**5**
			DEC	**3**	**2**
			DFQP	3	3
			Total	40	32
	Echantillon N°3	Usagers	Total	50	35

Source : *Données issues des enquêtes de terrain (mars 2011)*

3.4. 4- Tableau VI : Tableau croisé de distribution de l'échantillon n°4 par la récupération du questionnaire

Echantillons	Composition de l'échantillon	Corps des individus de l'échantillon	Nombre de questionnaires distribués	Nombre de questionnaires récupérés
Echantillon N°4	des personnes ressources ayant occupé des postes de responsabilité dans l'Administration publique et/ou ayant participé à l'élaboration des textes, des manuels de procédures utilisées dans les ministères et institutions d'Etat.	Administrateurs civils	**3**	**2**
		Administrateurs des finances	**3**	**3**
		Administrateurs de travail	**5**	**3**
		Administrateurs de projet	**3**	**3**
		Inspecteurs des finances	**5**	**4**
		Inspecteurs de travail	**5**	**5**
		Inspecteurs de l'enseignement	**5**	**5**
		Inspecteurs vérificateurs	**5**	**5**
		Professeurs Certifiés	**3**	**2**
		Professeurs d'Université	3	3
		Total	40	35

Source : *Données issues des enquêtes de terrain (mai 2011).*

3.5. Les techniques de collecte de données

Toute investigation se réalise au moyen des méthodes, des techniques et des outils qui permettent au savant d'atteindre la vérité. Dans ce sens, Grawitz (2001 : 352) affirme que « toute recherche ou application de caractère scientifique en sciences sociales comme dans les sciences en général, doit comporter l'utilisation de procédés opératoires rigoureux, bien définis, transmissibles, susceptibles d'être appliqués à nouveau dans les mêmes conditions, adaptés au genre de problèmes et de phénomènes en cause. Ce sont là des techniques. Le choix de ces techniques dépend de l'objectif poursuivi, lequel est lié à la méthode de travail ».

En raison des objectifs que nous poursuivons dans le cadre de la présente recherche, nous avons procédé par la triangulation[2]. Nous avons utilisé quatre techniques à savoir l'enquête par questionnaire, les entrevues, l'observation participante et la recherche documentaire.

3.5.1. L'enquête par questionnaire

Avant la constitution des échantillons ci-dessus présentés, nous avons pris contact avec des personnes ressources dans le cadre d'une pré-enquête. Nous avons rencontré un ancien secrétaire général du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFTPTRA), une ancienne directrice des agents de l'Etat, des cadres ayant assumé des fonctions de responsabilité au ministère chargé de la fonction publique. Nous avons également été reçu par un ancien secrétaire général et un ex Directeur Adjoint de cabinet du Ministère des Réformes Administrative et Institutionnelle. L'entretien avec ses personnes a permis de collecter les informations de base qui ont servi à orienter la recherche. Cette pré-enquête qui s'est déroulée du 25 mai au 19 juillet 2009 a permis d'ajuster les outils de collecte de données et d'intégrer certaines variables qui avaient été occultées.

L'enquête proprement dite s'est déroulée sur plusieurs étapes.

D'abord, au moyen des questionnaires, nous avons interrogé les échantillons de la première zone d'étude à savoir le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Nous y avons distribué cent (100) questionnaires et nous en avons récupéré quatre-vingt-deux (82), soit 82% de récupération. L'enquête dans la première zone d'étude a eu lieu du 15 octobre au 10 novembre 2010.

Nous avons procédé à la collecte des informations par questionnaire dans la deuxième zone d'étude à savoir le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle du 23

[2] La triangulation est l'utilisation de plusieurs méthodes et techniques au cours d'une recherche.

novembre au 17 décembre 2010. Nous avons remis soixante (60) questionnaires aux enquêtés de cette zone et quarante-sept (47) y ont répondu, soit un taux de réponse de 73,33%.

Les échantillons de la troisième zone, en l'occurrence le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes, ont été interrogés pendant la période du 05 février au 25 mars 2011. Au cours de cette phase de l'enquête, cent trente (130) questionnaires ont été distribués aux enquêtés et cent (100) d'entre eux ont répondu. Ainsi, un taux de réponse de 76, 92% de réponse aux questionnaires ont été obtenu à ce niveau.

L'enquête par questionnaire au niveau des personnes ressources a été réalisée courant mai 2011. A cette étape de l'enquête du terrain, nous avons distribué quarante (40) questionnaires et vous en avons récupéré trente-cinq (35), soit un taux de récupération de 87,50%.

Au total, nous avons distribué trois cent trente (330) questionnaires et nous en avons récupéré deux cent soixante-trois (264), soit un taux de récupération de 80 %.

Outre les enquêtes par questionnaires, nous avons eu des entrevues avec des enquêtés.

3.5.2. Les entretiens

Grawitz (2001 : 644) définit l'entretien en matière de recherche de sciences sociales comme étant « un procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale, pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé ». Cette technique de collecte de données revêt une importance capitale en matière de recherche sociologique. Beaud et Weber (*op.cit.* : 203) affirment à cet effet : « En réalisant un entretien approfondi, vous effectuerez un véritable travail sociologique ».

Animé du souci de récolter le maximum de données par rapport à nos objectifs, nous avons couplé les enquêtes par questionnaires avec les entretiens approfondis et semi-directifs. Ainsi, nous avons interviewé des individus des échantillons constitués dans les zones de recherche. Selon ses perceptions, chaque sujet interrogé a fourni des informations sur les questions posées.

3.5.3. L'observation participante

Nous avons également procédé à l'observation participante, une technique de recherche qui a consisté pour nous à vivre avec nos enquêtés, à s'impliquer dans leur vie, à participer à leurs activités quitte à avoir des relevés empiriques sur leur vécu quotidien, leurs perceptions, leurs attitudes et leurs comportements. Autant nous avons exécuté des tâches administratives autant nous nous sommes rendu au Ministère du Travail et de la Fonction Publique pour demander des services publics pour ainsi dire que nous avons vécu à la fois l'expérience du fonctionnaire et celle de l'usager.

3.5.4. Les outils de collecte de données

Nous avons varié l'utilisation des instruments de collecte de données en fonction des techniques dont le choix dépend des objectifs que nous avons fixés. A cet effet, nous avons élaboré quatre outils de collecte de données à savoir le guide d'entretien pour bien mener les entretiens approfondis et semi-directifs, le questionnaire pour les enquêtes non directives, une grille d'observation pour l'observation participante et une grille de lecture pour la recherche documentaire.

Pour conduire à bien notre enquête dans ces entités administratives nous avons estimé nécessaire de rencontrer d'abord les autorités savoir les Ministres, leurs Directeurs de cabinet

ou les Secrétaires Généraux des Ministères pour avoir leur autorisation et si possible bénéficier de leur appui pour la collecte des données.

Les entretiens avec les enquêtées ont été individuels et directs.

Par ailleurs, en dehors des techniques classiques de collecte de données, nous avons également recueilli des informations à travers d'autres réseaux.

3.6. Les réseaux complémentaires de collecte d'information

En complément des réseaux ci-dessus mentionnés, nous avons collecté les données à travers d'autres canaux à savoir les séminaires-ateliers, les mass médias

3.6.1. Les séminaires-ateliers

Nous avons eu la chance de participer à deux séminaires-ateliers au cours desquels nous avons eu de précieuses informations sur la déontologie administrative et sur les réformes entreprises dans l'administration publique.

Le premier séminaire est un atelier de formation sur la déontologie administrative organisé par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Au cours de ces assises, l'accent a été mis sur la logique d'Etat en matière de la gestion de l'administration et de la fonction publiques.

Le second atelier porte sur les réformes entreprises dans l'administration publique organisé par le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle. Les réformes concernent :

- l'utilisation optimale du temps de travail dans l'administration publique ;
- la Gestion Axée sur les Résultats dans l'administration publique.

Ces éléments renseignent sur certains facteurs de la politique de l'Etat en matière de la promotion et du développement de l'administrative publique.

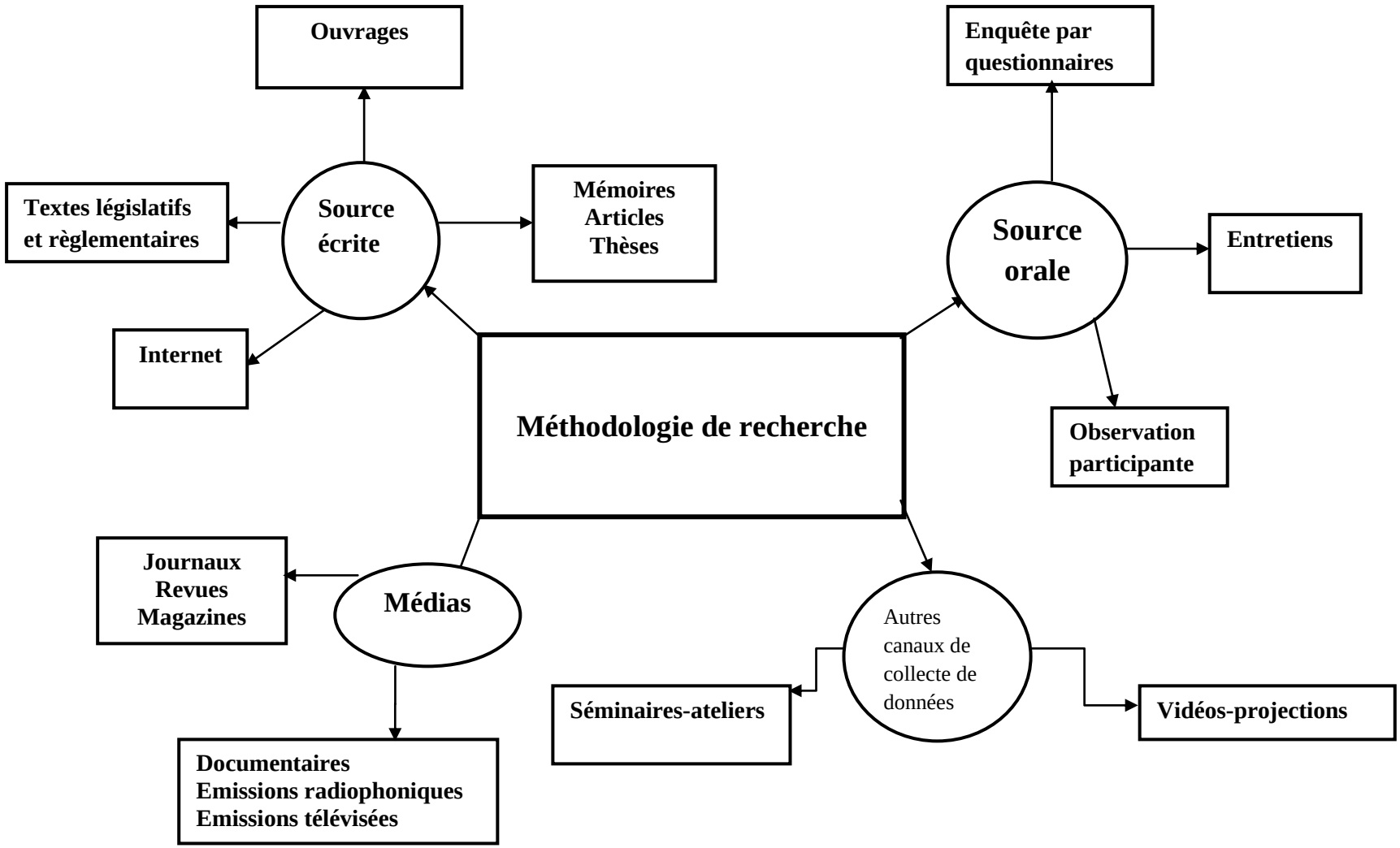
3.6.2. Les mass médias

Nous avons suivi sur la chaîne de télévision TV5 monde un documentaire sur la fonction publique de certains pays tels que la France, l'Allemagne, le Canada. A partir de ces informations nous avons réalisé une étude comparative entre la fonction publique de ces pays et celle du Bénin.

Dans la même période, nous avons suivi sur GOLFE TV, une émission sur la fonction publique béninoise où l'Inspecteur Général de Travail Vidéhouénou était l'invité pour se prononcer sur l'Etat de la fonction publique béninoise. Il a présenté les normes et les valeurs que doit respecter le fonctionnaire béninois dans l'exercice de son travail sans manquer de souligner les soubassements de l'ethos des agents publics.

De même, la radio nationale a fait une émission sur les pratiques qui ont cours dans les administrations béninoises à savoir les entreprises privées comme l'administration publique. Au cours de cette émission l'Inspecteur de travail, Monsieur Awouitonou, a décrit les déviances et les pesanteurs qui s'observent dans l'administration publique béninoise et les entreprises privées.

3.7. <u>Figure 1</u> : Schéma résumé de la démarche méthodologique



<u>Source</u> *: données du terrain*

Conclusion

Comme dans tous travaux scientifiques, dans le cadre de la présente recherche nous avons adopté une démarche méthodologique qui nous a permis de recueillir, au moyen des outils de collecte de données, des informations sur les variables que nous avons préalablement construites au chapitre I. Pour y parvenir, nous avons circonscrit le champ d'investigation à trois ministères à savoir le MTFP, le MRAI et le MESFTPRIJ en fonction de leurs tailles (effectifs des agents), de leurs missions et attributions. Nous avons croisé plusieurs techniques et outils d'investigation après avoir déterminé l'univers d'enquête et précisé les groupes cibles. Ensuite, nous avons procédé à l'échantillonnage, à l'identification des indicateurs et des variables, au choix des techniques de traitement des données. Nous nous sommes employé à analyser les données collectées avec un regard scientifique sachant qu'en matière d'investigation scientifique, la qualité des informations obtenues dépend des méthodes et des outils utilisés par le chercheur, un peu pour partager avec Bachelard l'idée que « la science a l'âge de ses instruments ».

Conclusion de la première partie

Notre analyse est évidemment indissociable du travail de recherche empirique entrepris. Les choix que nous avons opérés relèvent d'une construction progressive et se sont fondés, au fur et à mesure de la recherche, sur des données qui se rapportent d'abord à la sociologie politique et à l'analyse des politiques publiques mais également à la sociologie de l'administration, à la sociologie de l'Etat, à la sociologie des organisations, à la sociologie de l'action et à la sociologie des professions. La dimension de l'objet et de ses différentes composantes ne doit laisser prétendre ni à l'exhaustivité de notre enquête ni à l'exhaustivité de nos analyses. La reconstitution empirique des différents puzzles a nécessité le croisement de plusieurs méthodes d'enquêtes. Nous avons conduit simultanément plusieurs types d'enquête et de recueil d'informations et de matériaux. Nous nous sommes ainsi appuyé sur des entretiens semi-directifs conduits auprès des fonctionnaires, d'acteurs du système administratif, de professionnels de l'administration (administrateurs, inspecteurs, sociologues, juristes, gestionnaires) ayant participé aux politiques de réforme administrative. Ces entretiens occupent une place importante dans notre dispositif de recherche. Notre démarche a été incrémentale et guidée par le travail de sélection et de « repérage » d'interlocuteurs ayant particulièrement suivi la mise en œuvre de l'agenda et la séquence de décision d'un programme de réforme déterminé. Nous nous sommes également appuyé sur des documents officiels publics, sur des documents d'archives privées (lorsque certains interlocuteurs nous en ont donné accès), sur des articles de presse ou des textes d'observateurs contemporains. Nous également pu consulter des documents officiels non publics (comptes rendus de réunions, des journaux etc.). L'enquête a d'abord été un travail de sélection, parfois rationnellement conduit, parfois porté par des « hasards » de recherche, souvent contraint par les limites des accès aux sources documentaires ou par les limites du temps que nous ne pouvions y consacrer. La

restitution ne peut donc résulter que d'identification de variables plus explicatives que d'autres, de découpages et d'agencements privilégiant les faits marquants, les liens de causalité significatifs, les effets de continuité ou de rupture.

Deuxième partie

DES DYNAMIQUES SOCIALES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE DE LA PERIODE COLONIALE A NOS JOURS

« *Dans les faits et jusqu'en 1945, l'administration coloniale met l'accent sur l'obéissance des colonisés et l'exploitation économique de la colonie en s'appuyant sur les chefs de provinces, de cantons et de villages*»

(Sellier, 2005).

Introduction à la deuxième partie

Après leur accession à la souveraineté internationale, les nouveaux Etats africains doivent désormais faire face à leur destin. Il leur revient, d'une part, de disposer des ressources humaines, financières, matérielles nécessaires à imprimer une gestion optimale et d'autre part, d'élaborer les politiques adéquates pour leur développement. Même si certains d'entre eux ont faits quelques efforts dans des domaines en l'occurrence dans le domaine politique avec l'instauration progressive d'un Etat de droit, ils demeurent tous jusqu'à aujourd'hui « des pays du tiers monde » pour reprendre l'expression de l'économiste Sauvy (1952) ou des « pays en voie du sous-développement». En face de la situation de confinement social de l'Afrique, Kabou (1991) constate que « le sous-développement de l'Afrique n'est pas dû à un manque de capitaux. Il serait naïf de le croire. Pour comprendre pourquoi ce continent n'a cessé de régresser, malgré ses richesses considérables, il faut d'abord se demander comment cela fonctionne au niveau micro-économique le plus élémentaire dans la tête des africains ». Dumont (1962), s'interroge sur la situation : « Qu'on revient donc à la question pourquoi tant de misère en Afrique ? », pourquoi un continent bénéficiaire d'un tel potentiel ne connaît pas la prospérité ? La réponse en forme de question des tenants de l'ancien ordre colonial qui demandent si les africains sont « sous-développés ou sous-capables ?», outre son caractère outrancier, méconnaît les deux causes essentielles du retard de ce continent. L'Afrique est pillée par une caste de profiteurs incompétents et elle voit fuir sa jeunesse. Les auteurs ont ainsi montré que les Etats africains sont confrontés à des problèmes de développement que traduit l'échec des politiques du « changement social » qu'ils ont parfois élaborées à grands frais (Sardan, 2005) . Ces pays sont aujourd'hui reconnaissables par une administration publique déviante et moins performante.

Il s'agit de montrer, à partir des données empiriques, le chemin parcouru par l'administration publique béninoise qui n'a pas réussi l'expérience du changement social.

Pour y parvenir, nous prenons l'itinéraire génésiaque de cette administration pour base d'analyse qui n'occulte pas les sources possibles des maux qui minent le développement de l'administration et de la fonction publiques béninoise. L'examen prend également en compte le devenir du legs administratif colonial.

CHAPITRE IV : APERÇU HISTORIQUE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE

« *La fonction publique africaine a aujourd'hui une histoire d'au moins un demi-siècle et le recours à une sociologie historique se justifie pleinement* » (Copans, 2001 :14).

Introduction

Gurvitch (1968) note que l'histoire, associée à la sociologie, est la seule science humaine à considérer l'homme dans sa réalité et dans son contexte d'instructions et d'organisations sociales. A sa suite, Bloch (1993) écrit que « dans la mesure où l'histoire est, dans une certaine mesure, l'ombre de l'humanité, inséparable d'elle, comportant les phénomènes particuliers et collectifs, physiologiques et sentimentaux, économiques et artistiques, nous ne pouvons pas nous passer de l'histoire. Elle étudie et analyse l'évolution humaine au travers du temps visant à constituer les évènements dans leur totalité ». Dans ce sens, les réalités administratives actuelles ne sont pas coupées de l'administration coloniale. Bien au contraire, elles en sont une continuité, sinon une émanation. Brunet (2008 :6) partage ce point de vue et rappelle que l'administration publique béninoise du vingt et unième siècle a emprunté certains principes d'organisation et modes de fonctionnement de l'administration coloniale qui, elle-même, n'a pas fait totalement table rase des phénomènes administratifs établis dans les différents royaumes et chefferies. Ainsi, la connaissance de l'administration publique du Bénin à travers les différentes périodes historiques sert à mieux apprécier l'évolution des phénomènes administratifs du pays. Elle permet d'affiner l'analyse au moyen d'une étude comparative du fonctionnement de l'administration publique de la période coloniale et postcoloniale. Les données empiriques facilitent la compréhension des dynamiques sociales sous-jacentes des réalités administratives dont les origines remontent à la

période coloniale qui a fortement marqué sur tous les plans la conscience collective dahoméenne.

4.1. L'administration coloniale dahoméenne

Pendant la période coloniale, le sud du Dahomey, ''Quartier latin de l'Afrique'', s'est illustré par sa vie politique foisonnante (Mounier, 2007). De nombreux Dahoméens occupent des postes de fonctionnaires et de cadres dans les territoires de l'Afrique Occidentale Française (AOF), une fédération de colonies instaurées en 1895. Selon Sellier (2005 :112-113 ; 128-129), « l'administration coloniale était fortement hiérarchisée. Un gouverneur général basé à Dakar, capitale de l'Afrique Occidentale Française, exerçait son autorité sur des gouverneurs en poste dans les colonies, chacune étant divisée en une douzaine de cercles. Etant donnée l'étendue de l'AOF, les commandants des cercles avaient un rôle essentiel, ils étaient chargés de mettre en œuvre la politique coloniale dans leurs circonscriptions respectifs. Chaque commandant prenait appui sur des administrateurs eux-mêmes sur des chefs indigènes au statut précaire, en contact avec la population auprès de laquelle ils collectaient les impôts ou les réquisitions ou encore recrutaient des militaires. Nombre d'emplois subalternes étaient confiés à des Africains. Ces derniers ont été peu nombreux à accéder à la citoyenneté française, le statut de l'indigénat leur était plus généralement attribué. Ce régime permet à l'administration de les sanctionner sans procédure judiciaire et de leur imposer des corvées (travaux forcés) ».

« Le mode d'administration des colonies était fondé sur l'autorité qui part du gouverneur jusqu'aux chefs cantons et aux indigènes. La colonie est subdivisée en diverses circonscriptions que sont les cercles, les subdivisions, les cantons, les villages. Placé sous l'autorité du gouverneur général de l'AOF, il est le " dépositaire des pouvoirs de la République ", il est le chef de toute l'administration de la colonie (justice, finances,

enseignement, santé, ...). Il promulgue les décrets, et peut prendre des arrêtés, nouer des relations diplomatiques avec les pays voisins, expulser les étrangers. Il est responsable de la défense. Le gouverneur est nommé par décret et recruté parmi les administrateurs du plus haut grade. Sous ses ordres, un secrétaire général dirige les bureaux et le remplace en cas d'absence. Il est assisté, aussi, d'un conseil consultatif, le conseil d'administration, composé en majorité de hauts fonctionnaires, avec quelques notables blancs et noirs qu'il nomme et qui l'assistent pour approuver certains actes administratifs (Coquery-Vidrovitch et Moniot 2005).

Le chef de subdivision dépend du chef de circonscription, et celui-ci du gouverneur. L'administrateur remplit dans son territoire toutes les fonctions du représentant de l'autorité, du responsable de l'ordre, du chef de milice, du juge. En outre, il fait le recensement, perçoit les impôts, s'occupe des domaines, fait construire les routes, les ponts, les bâtiments. (…).

Il est le chef des indigènes, règle leurs contestations, représente leur collectivité et veille au recrutement et au bon emploi de la main-d'œuvre. Il a tous les pouvoirs et rien ne peut se faire sans son aide et son autorisation. Ahanhanzo Glèlè, (1969) précise que l'administrateur de cercle ou commandant de cercle représente le gouverneur dans sa circonscription. Les chefs de subdivision dépendent de l'administrateur de cercle. Dans l'exercice de leurs fonctions, les chefs de subdivision s'appuient sur les chefs de village. Il existe une administration indigène, mais celle-ci est étroitement subordonnée aux administrateurs. Les chefs de canton sont désignés par l'autorité parmi les notables (peu influents), soit, dans les chefferies, le plus souvent au sein de la famille du chef et suivant les règles coutumières, ce sont des agents d'exécutions de l'administration française. Ils sont souvent nommés, toujours remplacés par les autorités françaises s'ils ne donnent pas satisfaction *(Ibid)*.

D'autres auxiliaires participent à la mise en œuvre de la politique du colonisateur. Ce sont les fonctionnaires et tous leurs responsables sont des Français jusqu'en 1956.

Le ministère des colonies fut créé en 1894 en même temps que l'école coloniale et le Ministre est le chef hiérarchique des gouverneurs (Coquery-Vidrovitch, *op. cit.*). L'Etat dahoméen n'existait pas et l'administration publique se résumait aux bureaux en partie composés de fonctionnaires d'Outre-Mer, dirigent les affaires, en liaison avec les gouverneurs. Coquery-Vidrovitch et Moniot, (*op. cit.*) font comprendre que c'est une administration spécialisée bien au courant des problèmes, soucieuse avant tout d'éviter les histoires, n'ayant guère de vues d'avenir. Les inspecteurs des colonies sont ses agents de contrôle, en missions temporaires. Le « Conseil Supérieur des colonies », élu par les citoyens, c'est-à-dire essentiellement par les blancs n'est qu'un organe consultatif, sans pouvoir, ni prestige. Le parlement ne s'intéresse pas aux colonies, sauf à l'occasion de scandales pour attaquer le gouvernement. La législation coloniale, toujours régit par le sénatus-consulte napoléonien de 1854, est faite par décrets du Président de la République, préparés par le ministre des colonies, le plus souvent sur proposition ou après l'avis des gouverneurs (*Ibid.*).

Selon Adjaho (*op. cit.*), l'administration territoriale du Bénin d'aujourd'hui est un legs de l'administration coloniale dans ses entités et dans son fonctionnement. Les chefs-lieux des départements actuels étaient les localités où étaient construits les bâtiments qui abritaient les bureaux et les résidences des commandants de cercles pendant la période coloniale, les chefs-lieux des communes actuelles entretemps appelées districts pendant la période révolutionnaire étaient des installations des subdivisions où travaillaient et résidaient les chefs-cantons et les fonctionnaires.

Cet aperçu historique renseigne sur le point de départ de l'administration publique béninoise et les informations recueillies profitent essentiellement à l'appréciation de l'origine de la situation de cette administration dont la constitution a été l'œuvre des colons.

4.1.1- La mise en place de l'administration publique au Dahomey

Pour Cornevin (1962), la métropole a tout prévu dans les colonies pour une meilleure administration. Ainsi, en vue de lutter contre la mortalité infantile, la lèpre, la variole, le choléra, le tétanos et le paludisme qui sévissaient souvent dans la région d'Abomey, l'administration coloniale créa en 1911 l'hôpital d'Abomey. Au départ, les malades indigènes étaient réticents et ne croyaient pas à l'efficacité de la médecine française. Ils étaient souvent amenés de force dans ce centre de santé où furent construits des bâtiments en briques stabilisées pour servir de maternité, bloc opératoire, dispensaire, infirmerie, etc.

Dans le souci d'assurer de bonnes conditions aux commandants afin qu'ils assument mieux les missions à eux confiées, des résidences furent construites. C'est alors que « le bâtiment en terre cuite qui sert actuellement de résidence du Préfet d'Abomey, fut construit en 1952 par l'administration coloniale et inauguré par Jean Louis Bicaille qui en fut le premier résident en tant que commandant du cercle d'Abomey (Mercier 1970).

En 1928 fut créée à Abomey la poste pour permettre aux Français employés dans l'administration coloniale d'affranchir les lettres et envoyer les télégrammes et courriers à leurs parents et amis restés à la métropole. L'administration locale s'en servait aussi pour communiquer avec le palais du gouverneur à Porto-Novo et avec le siège du gouvernement de l'Afrique Occidentale Française établi à Dakar. Plus tard, les premiers Dahoméens ayant fréquenté les écoles laïques ou confessionnelles commencèrent à solliciter les services de la poste *(Ibid.)*.

De plus, sur le plan industriel, l'Outre-mer a renforcé sa présence par la création d'industries. L'Institut de Recherches des Huiles Oléagineuses (IRHO) fut installée en 1954. Elle cèdera place à d'autres usines qui produisaient l'huile de palme, premier produit d'exportation du Dahomey depuis la fin officielle de la traite négrière vers 1870.

En 1912, l'administration coloniale délogea d'Abomey le camp militaire Alfred Dodds. Elle l'y établit avant de le transférer à Ouidah en 1945 (Cornevin, *op.cit*).

Pour permettre aux fonctionnaires de percevoir leurs salaires dans un cadre sécurisé, l'administration coloniale créa à Abomey une paierie, une banque et une caisse d'épargne (Mercier, *op. cit*). L'auteur précise que la construction de l'immeuble en briques stabilisées qu'occupe actuellement la recette perception d'Abomey fut exécutée en 1957 par l'entreprise MORVAN pour abriter les bureaux de la paierie. Le bâtiment fut réfectionné mais garde toujours le style de l'architecture initiale.



Photo7 : vue du campement français, (Mercier,1962).

Les écrits sur l'administration publique des colonies françaises montraient que jusqu'en 1958, celles-ci étaient à l'image de l'administration de la métropole. Selon Ferro (1994) l'administration coloniale dahoméenne laissait aux Dahoméens le soin de régler leurs affaires internes mais, comme avec la loi-cadre, cette autonomie reste fortement limitée, les services d'État (politique étrangère, défense, justice, monnaie, politique financière et économique, transports et télécommunications, enseignement supérieur) qui étaient jusqu'alors de la responsabilité du gouverneur français, restent un « domaine » qui est géré par l'ancienne métropole. La colonisation ne laisse aucune autonomie aux Dahoméens, c'est la France qui gère les affaires d'État : budget, finances, économie, administration, justice, monnaie, enseignement, transports et communications, gouvernement, politique extérieure, défense...*(Ibid.).*

La politique coloniale française, ici comme ailleurs, favorise la partie de la population jugée la plus « évoluée ». Pour des raisons économiques, c'est donc le sud qui reçoit les faveurs de l'administration coloniale : l'aboutissement de routes commerciales traditionnelles fait de la côte un terrain d'échanges privilégié. Les écoles, les hôpitaux, l'urbanisation l'alphabétisation, l'industrie, les transports, l'administration, les investissements sont concentrés dans le sud, au détriment du nord et l'économie s'en trouve déséquilibrée et les finances, de plus en plus, déficitaires. C'est seulement après la Seconde Guerre mondiale que le Dahomey accède à une certaine autonomie interne *(Ibid).* Les Dahoméens commencent à participer à la vie politique française et à la gestion de leurs affaires internes, mais cela ne fait pas taire leurs revendications relatives à une indépendance entière (Ahanhanzo Glèlè, *op. cit.*). En 1956, une nouvelle étape vers l'émancipation est franchie avec la loi-cadre de Gaston Defferre et l'institution du Conseil de Gouvernement qui gère seules les affaires intérieures. En 1958, les rapports franco-dahoméens étaient définis aisément comme une domination de la France imposée au Dahomey qui n'a d'autre choix que de s'y plier. Pendant la même année,

une évolution décisive commence pour le Dahomey, qui accède à l'indépendance en 1960 (Coquery-Vidrovitch, *op. cit*).

4.1.2- Les fonctionnaires dahoméens pendant la colonisation et les rapports sociaux

Dans le souci de cerner la conscience qui animait les commis dahoméens, d'Almeida (1973) fait remarquer que, pour avoir côtoyé les blancs et fréquenté leur école, les premiers fonctionnaires dahoméens qui n'avaient fait que les études primaires ou secondaires étaient des agents qui ont appris sur le tas le travail de bureau. Ils connaissaient et maîtrisaient les règles de l'administration et en défendaient les valeurs. Brunet (2007) cite en exemple « Paul Hazoumé (1890-1980) qui fit ses études au Sénégal, où il obtient un diplôme de l'École Normale de Saint-Louis. Instituteur au Dahomey, il participe ardemment au rayonnement du pays, fonda le premier journal dahoméen en 1917. En 1931, il écrit *le Pacte de sang au Dahomey* publié par les éditions de l'Institut d'ethnologie de Paris puis fait paraître son premier roman en 1935, *Doguicimi*, reconstituant l'atmosphère de la cour de l'ancien royaume. Homme politique, il a été Conseiller auprès de l'Union française et Conseiller territorial au Dahomey ». Il a reçu une distinction honorifique : «Grand Officier de l'Ordre National du Dahomey ». Patriote de grande classe et ancien fonctionnaire d'élite, il a été toute sa vie, le vivant exemple de « l'honnêteté, du dévouement, du courage et du Mérite ».

Manière (2002) constate que la gestion des colonies se fonde sur une forte hiérarchisation et une austérité dans un rapport de domination et d'assujettissement empreint de sanctions. Brunet (*op. cit*) souligne à cet effet que l'autorité et la répression qui régnaient pendant cette période faisaient des commis et des fonctionnaires dahoméens de l'administration coloniale des agents dociles, intègres et honnêtes. Ils étaient très appréciés aussi bien à l'intérieur du Dahomey que dans les autres colonies où ils étaient envoyés pour

aider les gouverneurs et les administrateurs blancs dans la gestion de leurs circonscriptions (*Ibid.*). Oyono, (1995), tout en dénonçant le colonialisme dans les faits et les pratiques, parlait de l'exemplarité du comportement des commis africains dans l'administration coloniale à travers le personnage de Mèka à qui l'administrateur a décerné une distinction honorifique en reconnaissances de sa loyauté et des services rendus à l'administration coloniale.

Certains parmi eux égalaient les administrateurs colons par leur niveau d'instruction et siégeaient parfois à la même enseigne qu'eux à des instances de décision telles que le Parlement, le Sénat, le Conseil des Gouverneurs (Ki-Zerbo, 1978). Les réprimandes dont ils étaient l'objet expliquent l'exemplarité des comportements des commis dahoméens qui sont tenus en respect des normes et des desiderata des administrateurs (Brunet, *op. cit*). L'administration coloniale mettait en demeure de l'obéissance de l'autorité et des principes les fonctionnaires sous peine de sanctions redoutables (Manière, *op. cit*). Il est évident que les rapports sociaux des acteurs de l'administration coloniale étaient des rapports de domination et d'assujettissement assortis de l'usage de répression et de réprimandes des acteurs qui sont en position de force.

4.1.3- Les mécanismes de contrôle et de régulation de l'administration coloniale

Coquery-Vidrovitch, (*op. cit*) nous renseigne que le contrôle dans l'administration coloniale est exercé par les inspecteurs blancs qui surveillaient les indigènes, les commis dans leurs comportements, leurs actes, leur langage et l'exécution des tâches à eux confiées ne fléchissaient pas à les ramener à l'ordre et à leur infliger des sanctions.

Brunet (*op. cit*) abordant la question de la régulation pendant la période coloniale souligne que lors de la création des colonies, dont le Dahomey en 1894, les autorités françaises instaurent des modes de règlement des conflits à la fois totalement inédits pour les populations colonisées et différents de ceux qui existaient en métropole.

Mais, les élites locales associées à la justice restent dépendantes de l'administrateur européen qui les nomme et les révoque à son gré. Cette justice indigène cohabite avec une justice arbitraire, le code de l'indigénat, qui permet à l'administrateur européen de punir et d'infliger de sanctions disciplinaires (prison et amendes) pour les cas d'insoumission à l'administration, (Londres, 1998). Les historiens ne sont pas restés muets sur le contrôle et la régulation sociale pendant la colonisation et plus précisément sur l'organisation et le fonctionnement des institutions répressives coloniales. Rawls (1997) souligne qu'elles étaient conçues avant tout comme un instrument de contrôle des populations qui avaient souvent recours à d'autres juridictions que celles du « Blanc » pour régler leurs contentieux.

Ferro (*op. cit.*) ajoute que dans la nouvelle colonie du Dahomey, le pouvoir français souhaitait assurer sa mainmise et organiser ses pouvoirs régaliens, notamment la justice et plus globalement le pouvoir répressif. L'exercice du pouvoir répressif apparaît comme un des premiers instruments pour la connaissance et le contrôle des territoires et des populations.

Ki-Zerbo (1978) et O'Brien (1988), ont abordé la question de la police dans le contexte de la domination coloniale en Afrique anglophone. Royer (2003) informe que la police coloniale avait des fonctions essentiellement politiques liées au maintien de l'ordre colonial telles que la surveillance des frontières, des personnes et de la presse. Cartier (2006), et O'Brien (*op. cit.*) ont mis en évidence le recours massif à l'emprisonnement pénal et administratif en Afrique noire pendant l'époque coloniale, dans un but de contrôle de la population.

Dans sa thèse de Doctorat, Manière (2007) fait noter un nouvel élément de la politique répressive coloniale, le code de l'indigénat, qui permet aux administrateurs de condamner les populations colonisées à des peines de prison et d'amende sans recourir à la justice.

La conscience et l'ardeur au travail dont faisaient preuve les fonctionnaires pendant la période coloniale étaient à l'origine de la naissance de la fibre patriotique qui explique plus tard les mouvements de la décolonisation.

Les données recueillies montrent que, même si les sanctions et l'austérité de l'autorité coloniale étaient dénoncées, la rigueur dans la gestion des colonies et les mécanismes de contrôle et de régulation sociale mis en place avaient permis de maîtriser les passions individuelles et les déviances. Reynaud (1997 : 30) « il n'est nullement surprenant que quelques individus ne respectent pas la règle (la corruption est une tentation permanente de l'homme (…). La répression a pour objet central de démontrer que la règle est toujours en vigueur, d'annuler l'effet destructeur de l'infraction sur les « sentiments collectifs, c'est-à-dire l'affaiblissement de l'obligation ». En partagent ce point de vue Gurvitch et Moore (1947) écrivent : « on peut appeler contrôle social cette part de l'activité de la société qui consiste à assurer le maintien des règles et à lutter contre la déviance, que ce soit par le moyen des appareils institutionnels ou par la répression diffuse qu'exercent la réprobation ou les sanctions spontanées qu'elle provoque ».

Préoccupés par les nombreux défis à relever pour le développement intégré, les nouveaux Etats africains indépendants ont opté pour la vision coloniale du développement, celle qui entretient l'illusion d'une croissance rapide dans le cadre du système mondial (Badié, 1997). Ces nouveaux Etats, avec l'aide de l'ancienne métropole se sont lancés dans la mise en place d'une administration publique à l'image de celle de la métropole afin de hisser leurs pays au rang des grandes nations.

4.1. 4- Le changement social et le legs colonial

Vers la fin des années cinquante, l'élite dahoméenne s'est engagée avec l'intelligentsia africaine dans un mouvement nationaliste qui, à terme, a conduit à un changement social qui consacre la fin de la colonisation. La sociologie du changement social dans le contexte

de la décolonisation tient un intérêt particulier à l'héritage colonial (Sow, 1972). Ce changement social s'est opéré de façon systémique et les acteurs de l'administration publique sont désormais issus de l'élite ayant animé les mouvements de la décolonisation et à qui revient la gestion des affaires publiques même si les colonisateurs continuent de d'intervenir dans la gouvernance (Copans, *op. cit.*).

Partir de l'administration léguée aux Dahoméens suite à l'indépendance permet de comprendre la dynamique qui sous-tend les logiques de son fonctionnement et de son image actuelle. L'analyse prend en compte à la fois le contexte sociopolitique, les réalités administratives et les pratiques qui caractérisent les comportements des acteurs, en l'occurrence ceux des fonctionnaires. En d'autres termes, il est question, dans une approche historique au sens durkheimien[3] du terme, de voir si l'examen des données recueillies sur le phénomène administratif du passé peut servir de base pour l'explication de l'image actuelle de l'administration publique béninoise. Dans une approche holiste et déterministe, Durkheim (1986) conseille que la connaissance du passé est déterminante pour l'étude du fait social et soutient que la cause déterminante d'un fait social doit être recherchée dans les faits sociaux antérieurs. La sociologie de la décolonisation (1945-1960) et du passage à l'indépendance (1960-1970) semblait avoir pourtant accordé une certaine attention à cette catégorie institutionnelle et sociale (Sow, *op. cit.*). Copans (2001 :14) écrit que les fonctionnaires de la situation néocoloniale, pivots de fait du changement politique en gestation puis en cours, ont constitué très naturellement l'un des objets d'une conception positive et modernisatrice de l'État.

[3] Pour Durkheim (1986) la méthode historique consiste à étudier le fait social en cherchant à en déterminer les causes. La démarche de Durkheim d'étude des faits sociaux est dite historique en ce sens qu'elle conduit le chercheur à faire l'historique du fait social c'est-à-dire à déterminer la genèse et les causes des faits. Ainsi, il doit remonter à l'origine des faits pour en faire la genèse ou l'historique.

Désigné par l'expression « Quartier Latin de l'Afrique[4] » par Mounier (2007 : 93) en raison du taux de scolarisation élevé de ses enfants grâce aux missionnaires très actifs et du fait qu'il est le pourvoyeur de cadres et de fonctionnaires aux autres colonies de l'Afrique Occidentale Française, le Dahomey était parti pour une meilleure gestion des affaires internes à partir d'une administration publique efficace après son accession à la souveraineté internationale.

Cette indépendance n'est pourtant pas synonyme de rupture avec la France qui parvient à conserver avec ses anciennes colonies africaines des relations privilégiées et particulières (Bayart et *al*, 1992). Ainsi, dès les premières années de l'indépendance des pays d'Afrique sub-saharienne, il a été dénoncé la gestion administrative des nouveaux Etats souverains caractérisée par une instabilité politique qui n'est pas sans répercussion sur l'administration publique.

Pour Decalo (1976 :449) « la permanence des luttes régionales historiques, dans le cadre des partis, empêche la formation d'une unité nationale nécessaire à la survie de l'État, dominé par l'armée qui finit par accaparer réellement le pouvoir en 1972. Le phénomène des coups d'État militaires n'est certes pas spécifique au Dahomey. Ce qui est plus inhabituel, c'est leur répétition quasi régulière, toujours en automne ». Cette instabilité a impacté le fonctionnement normal de l'administration publique qui n'arrive pas à mettre réellement en œuvre la politique de l'Etat pour le relèvement du défi de la colonisation.

[4] En effet, contrairement aux autres Etats africains, le Dahomey disposait d'une élite dynamique et enviée. Au rang des francophones d'Afrique, les Dahoméens jouissaient de l'estime que leur conférait leur parfaite maîtrise de la langue française. Déjà, durant la période coloniale et cela perdurera jusqu'aux premières années des indépendances, ils étaient les collaborateurs des commandants des premiers cercles. Du Congo à la Côte d'Ivoire en passant par le Niger, ils assumaient les plus hautes responsabilités dans la hiérarchie administrative. Les spécialistes les plus appréciés dans les secteurs d'activité les plus pointus (médecine, architecture, enseignement supérieur etc.) provenaient du Dahomey. C'est ainsi qu'ils participèrent, au titre de la coopération technique, à la mise sur pied des administrations nationales dans plusieurs Etats africains. C'est de cette époque que date la réputation de `quartier latin de l'Afrique» attribuée au Dahomey.

Néanmoins, pendant la période de 1960 à 1972, de grandes réformes institutionnelles ont été engagées dans la logique du fonctionnement de l'Etat à l'image de la métropole. Selon Garcia (1969), la gestion des ressources humaines de l'Etat à cette époque se résumait à l'accomplissement des actes administratifs relatifs à la vie professionnelle et administrative du personnel de l'Etat. Son exercice effectif se fonde essentiellement sur le statut du fonctionnaire et d'autres dispositions législatives et réglementaires relatives à sa situation administrative, à ses obligations et à ses avantages *(Ibid.)*.

La loi n°59-21 du 31 août 1959 promulguée, un an environ avant l'indépendance du Dahomey le 1er août 1960, souligne la nécessité de d'instituer la gestion des personnels de l'Etat. Cette loi qui est héritée de la colonisation française s'appliquait à tout ressortissant de la communauté franco-africaine en service sur le territoire du Dahomey. Son article premier définit son champ d'application qui s'intéresse « aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations de l'Etat. II ne s'applique ni aux magistrats de l'ordre judiciaire, ni aux personnels militaires, ni aux personnels des administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial, dont la liste sera fixée ultérieurement ». La principale mission de la fonction publique dahoméenne était réduite à la gestion des services publics qui nécessitait un personnel réduit (Aubry, 1975). La gestion du personnel, quoique manuelle, ne posait pas de problème compte tenu de l'effectif des agents. Le recrutement dans la fonction publique se faisait sur la base des besoins exprimés en personnel et les crédits afférents prévus dans la loi des finances de chaque année (*Ibid.*). Cette pratique explique, en partie, l'évolution modeste des effectifs des agents publics dans la période. Le document intitulé *analyse des données statistiques de la fonction publique* (1995), renseigne que « l'effectif des agents la fonction publique

passait de 8500 agents environ en 1962 à 12010 agents en 1968 »[5]. Les agents étaient formés à l'école coloniale et avaient servi, pour la plupart, dans la métropole et dans les colonies françaises *(*Aubry*, op. cit).* Ils étaient valables et consciencieux dans la mesure où ils s'acquittaient loyalement de leurs tâches et avaient la fierté d'être des fonctionnaires de l'Etat et considéraient leur position comme une ascension sociale (Auby *et al*. 1992). Dossoumon (1983) corrobore cet avis et écrit: « à comparer ce que fut l'administration sous la colonisation à ce qu'elle est aujourd'hui dans cette Afrique des indépendances, on est autorisé à supposer que du temps de la colonisation, si le commis africain était à son poste à huit heures et n'en repartait qu'à douze heures, ce n'était pas forcément par amour de son travail, mais par peur du Blanc... qui était lui-même à son poste à huit heures et même avant et n'en repartait qu'à douze heures et même après». Il se pose le problème de la conscience professionnelle, de l'éthique non seulement des responsables en charge des structures administratives mais également de tous les agents à divers niveaux. Dans cette optique, il convient de souligner que le responsable placé à la tête d'un service ou d'une organisation doit avoir de comportements exemplaires et servir de modèle pour les collaborateurs qui doivent respecter l'autorité du chef et se comporter comme lui.

En dépit de l'effectif relativement réduit des agents de la fonction publique béninoise, « les dépenses du personnel de l'administration absorbaient plus des 2/3 des recettes de l'Etat entre 1960 et 1969 ». Pour ce faire, des mesures d'ajustement internes furent prises par l'Etat en vue de réduire le coût de la fonction publique. En 1972, un nouveau statut général de la fonction publique a vu le jour qui définit les comportements attendus des agents de l'Etat. Ce statut général prescrit les usages et dicte les normes, les valeurs prônées par la fonction publique et auxquels sont astreints les fonctionnaires. Il

[5] *Analyse des données statistiques de la fonction publique,* (1995).

s'agit de l'ordonnance n°72-23 du 24 juillet 1972 qui remplace la loi 59-21 du 31 août 1959, le décret n°110/PCM du 25 avril 1960 qui définit l'ethos des fonctionnaires. En ce qui concerne le recrutement des agents publics, l'alinéa 2 de son article 47 dispose : « ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé ». Cette disposition permet de garantir la fiabilité du recrutement des agents devant servir dans l'administration publique. Ainsi, déjà les premières années de l'indépendance les mesures sont prises pour empêcher le recrutement des fonctionnaires sur des considérations ethniques, régionales ou religieuses.

4.2.- L'administration publique de 1990 à 1996

A la conférence nationale, le Bénin s'est engagé dans la voie du renouveau démocratique sur le plan politique. Le nouveau régime, qui s'est installé en février 1990, a hérité d'une administration publique malade de plusieurs maux à savoir la mauvaise gestion, la gabegie, la pléthore des Agents Permanents de l'Etat dans la fonction publique, la concussion, la prévarication et l'incurie administrative.

> *« Pour soigner l'image de l'administration publique et remettre la classe ouvrière et les béninois au travail, il ne rester au pouvoir publique que de veiller au respect de la législation en vigueur en matière de l'emploi, du travail et de la fonction publique et d'amener l'Etat à engager de grandes réformes administratives et institutionnelles. Le nouveau régime, dans sa logique de redressement économique, s'est employé à appliquer avec rigueur les textes de gestion en l'occurrence la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat qui a été modifiée et complétée par la loi n° 89-020 du 29 avril 1989 et la création du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) ».Propos recueillis par le quotidien le Matin du 29 mai 1993 chez M. Adanlin Th, ex Ministre de la Fonction Publique.*

Le statut général des Agents Permanents de l'Etat reste le bréviaire des responsables en charge de la fonction publique béninoise au cours de cette période.

Pour le Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) de l'époque, « dans le souci d'avoir une visibilité dans la gestion des ressources humaines de l'Etat, le Conseil des Ministres a ordonné l'Institut National de la Statistique et l'Analyse Economique à opérer du 12 avril au 25 mai 1992 un recensement systématique des Agents Permanents de l'Etat dénommé « contrôle physique » des A.P.E qui devait permettre l'harmonisation des fichiers de la Direction de la Solde et de celui du Centre Informatique du M.F.P.T.R.A. en vue de la mise en place d'un fichier unique du personnel de l'Etat. Ce recensement a aidé à détecter et rayer deux cent quarante-neuf (249) agents fictifs de la liste des A.P.E. à compter du 1er août 1992».

Dans la même lancée, les pressions des institutions de Bretton Woods ont conduit l'Etat à faire le contrôle de diplômes des fonctionnaires qui a permis de détecter des agents titulaires de faux diplômes qui ont été radiés des effectifs de la fonction publique et des sociétés d'Etat. Pour amener l'Etat à supporter les charges salariales des fonctionnaires, les programmes de départ forcé et ciblé de la fonction publique et des sociétés d'Etat ont été initiés par les mêmes institutions. D'autres contrôles du Ministère des Finances en particulier, ont abouti à la mise à la retraite des agents qui devaient normalement faire valoir leurs droits à une pension de retraite depuis un moment. Ainsi, « entre 1990 et 1994, neuf cent cinquante-six (956) agents ayant l'âge de cinquante-cinq (55) ans et plus ou ayant fait au moins trente (30) ans de service, mais qui étaient encore maintenus en fonction en violation de la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraite ont été détectés et mis à la retraite. A la suite des différentes opérations

de réduction du nombre des agents publics, l'effectif des APE était alors réduit de cinq mille trois cent cinquante-neuf (5.359) agents en octobre 1994 »[6].

Pour renforcer la politique d'austérité, l'Etat adopte une nouvelle politique salariale. Elle consiste dans le blocage des salaires, la suspension des indemnités de résidence (10% du traitement indiciaire), l'abattement (50% du traitement indiciaire) sur les traitements des A.P.E en stage pour une durée de plus de neuf mois (09) mois.

Toutes ces mesures ont été dictées par les Institutions de Bretton Woods à travers le Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S.). Mais, elles n'ont pas atteint les objectifs quantitatifs en termes de réduction des effectifs et des dépenses budgétaires. Car, les coûts sociaux de la réforme sont aussi importants dans la mesure où les résultats des programmes de reconversion des agents partis de la fonction publique ne sont pas satisfaits. Il en est de même de leur capacité à corriger les insuffisances de l'administration publique béninoise. Quatre (04) ans après la conférence historique des Forces Vives de la Nation et en application de l'une de ses recommandations, les Etats Généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration ont été organisés à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994.

Ils ont connu la participation des responsables des administrations publiques, des usagers, des consultants nationaux et internationaux, d'organismes d'assistance technique et financière. Ce forum consacre le point culminant de la réflexion nationale sur l'analyse des dysfonctionnements de l'administration publique béninoise. Au terme des travaux, les Etats Généraux suggèrent une réforme en profondeur de l'administration publique. Ces assises ont été l'occasion pour les décideurs de réaffirmer que la réforme administrative au Bénin ne saurait être seulement un instrument de maîtrise de la masse salariale et des dépenses publiques, mais elle doit également concerner tous les agents de

[6] INSAE, 1994

l'Etat et les usagers en vue de leur implication totale à la recherche de solutions aux problèmes qui minent l'administration publique béninoise.

Par ailleurs, depuis 1994, les recrutements dans la fonction publique ont timidement et se font en fonction des crédits alloués à chaque Ministère par le Ministère des Finances et de l'Economie, sans qu'ils correspondent à une étude sérieuse. Ce recrutement a permis à l'Etat de doter l'administration publique de trente mille huit cent soixante-cinq (30865) Agents Permanents de l'Etat en activité dans la fonction publique béninoise suivant le "Tableau de bord sur les A.P.E." de décembre 2001.

Au total, trois statuts généraux et plusieurs textes réglementaires ont régi la gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Bénin de 1960 à 2001. L'étude au niveau de cette situation fait ressortir beaucoup de dysfonctionnements.

4.3. La fonction publique béninoise de 1972 à 1990

L'intégration des fonctionnaires dans l'administration publique est tributaire des référents comportementaux prescrits qui régissent l'organisation. En précisant les normes et les valeurs, les autorisations et les interdits que doivent intérioriser les agents publics et au besoin les usagers, ces prescriptions prévoient les sanctions en cas de transgression. On peut donc affirmer avec Bernoux (1999 :197) que, dans une organisation « l'exercice d'un métier comme l'appartenance à des catégories socioprofessionnelles se traduisent par des traits apparents qui distinguent leurs membres. Ce sont des éléments identitaires et des schèmes qui structurent et guident les comportements des acteurs sociaux de toute organisation ». L'auteur précise que l'une des manières d'intégrer la coopération de rendre compte des racines du vouloir ensemble et de sa permanence, s'exprime dans le concept d'identité. (…) C'est d'abord du côté de la socialisation que l'on doit chercher la source de la construction des identités » (*Ibid* : 182). Une bonne gestion de l'organisation nécessite l'élaboration des outils

qui dictent les principes, « les idéaux de vie sociale » et les constituants de l'identité professionnelle et organisationnelle auxquels se réfèrent les acteurs à travers les pratiques, les comportements. La mise en œuvre de ces outils, d'une part facilite le contrôle et l'évaluation des acteurs et d'autre part favorise la construction des identités et l'éclosion de l'ethos au sein de l'administration. Les administrateurs de la période coloniale se sont servis de ces outils comme un bréviaire pour une meilleure gestion des colonies avant de les léguer à l'élite dahoméenne appelée désormais à prendre en mains la gestion du nouvel Etat indépendant. C'est dans ce sens que les textes de gestion de l'administration publique étaient élaborés suivant le modèle de la métropole (Bayart et *al. op. cit.)*

Abordant la question de l'administration publique béninoise de la période 1972 à 1990, David (1995) écrit que le 26 octobre 1972, l'armée prend le pouvoir et l'administration publique est centralisée. Tous les ministères et institutions sont dans les mains de l'Etat central. Quant à l'administration territoriale, elle est réformée : les Maires, les Chefs de District, les Préfets et les députés ont remplacé les structures traditionnelles (chefs de village, couvents, prêtres animistes...). Le régime politique, le marxisme-léninisme, qui était l'option politique ne favorisait pas une véritable éclosion de l'administration publique qui était calquée sur le modèle français. Des réformes administratives ont été entreprises et tous les pouvoir, à savoir l'exécutif, le législatif, le judiciaire, la presse, étaient concentrées dans les mains de l'Etat central qui n'est pourtant pas arrivé à imprimer la dynamique du développement attendu. La politique a pris le pas sur le social et le développement. « La remise en cause politique puis économique des performances de l'Etat à partir du milieu ou de la fin des années soixante-dix s'est accompagnée, à l'évidence, d'un désintérêt empirique pour une machine bureaucratique devenue « politicienne », clientéliste, corrompue, ethnicisée, etc. Les crises de l'État étaient d'autant plus évidentes, vues de l'extérieur, en tout cas, qu'un silence de longue durée s'installait à propos de ses procédures de fonctionnement

quotidien de l'administration. En devenant un objet purement politique, l'Etat perdait paradoxalement sa qualité de corps social bureaucratique » (Copans, *op. cit.*) .

En ce qui concerne la gestion des agents publics, Dossoumou (*op. cit.*) note que l'Etat a été décentralisée avec la création des Directions des Affaires Financières et Administratives (D.A.F.A.) dans les Ministères chargés d'initier des projets d'actes de gestion des carrières des fonctionnaires relevant de leurs compétences et de les transmettre au Ministère en charge de la Fonction Publique pour vérification et visa. Mais, la plupart des Ministères ne s'acquittaient pas de leurs obligations. Cette expérience n'avait donc pas été concluante. En 1977, l'Etat, par le truchement de la loi fondamentale du 26 août, affirme que le travail est un droit pour tous les citoyens et prend alors en charge leur recrutement systématique dans l'administration publique béninoise. L'ordonnance a élargi le champ d'application du statut de la fonction publique « aux personnels des collectivités locales, des entreprises publiques et semi-publiques, des offices et établissements publics à caractère industriel et commercial ». La mission du service public et du développement dévolue à la fonction publique s'est alors remarquablement politisée. Il est conclu que la notation de l'agent public tienne compte des critères à savoir les pratiques, l'éthique, la connaissance professionnelle et les comportements de ce dernier. Elle a pour objectif de vérifier si ses pratiques et ses comportements sont conformes aux normes et aux valeurs prônées et attendues des fonctionnaires. L'ethos du fonctionnaire devient la référence pour l'évaluation de l'agent candidat à un examen ou à une promotion. Les normes, les valeurs et les principes sont prescrits dans le statut général des APE qui définit l'ethos des fonctionnaires.

De trente-deux mille huit cent vingt-sept (32827) agents en 1980, l'effectif des fonctionnaires a atteint quarante-quatre mille six cent quarante-huit (44648) agents en 1985 et en 1986, l'ordonnance de 1979 a été abrogée par la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des A.P.E. Cette loi stipule en son article premier : « Le présent

statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations et services de l'Etat et des collectivités, des sociétés d'Etat, des Sociétés d'Economie Mixte, des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à caractère social et des Offices ». Les acteurs ainsi indiqués qui doivent observer les prescriptions du statut général des A.P.E. doivent s'identifier à travers les comportements, les pratiques, les conduites. L'identité administrative des fonctionnaires béninois telle que décrite par le statut général des A.P.E. repose sur des normes et des valeurs susceptibles de promouvoir la fonction publique.

La loi n°86-013 comme celle n°79- 31 garantit la permanence de l'emploi à tous les personnels visés à son article 2 à travers lequel on peut lire : « Les personnels des administrations, services et organismes mentionnés à l'article 1er sont nommés A.P.E.». Dans cet ordre d'idées, l'article 33 de la Constitution du 11 décembre 1990 garantit le droit à l'emploi : « Tous les citoyens de la République du Bénin ont le droit de travailler pour le bien commun, de remplir toutes leurs obligations civiques et professionnelles, de s'acquitter de leurs contributions fiscales». En consacrant ces personnels « agents permanents », le statut général des A.P.E. a supprimé la qualité d'agents auxiliaires et contractuels des services et des collectivités. II a, ainsi, fait des personnels des sociétés d'Etat des A.P.E. alors qu'ils étaient initialement régis par le Code du Travail. Les agents des différents secteurs d'activités de l'Etat sont répartis, suivant leur niveau de qualification professionnelle, en cinq catégories (ou cadres) désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D et E (art. 3 du statut général), à savoir :

- catégorie A : catégorie des agents dont les emplois correspondent aux fonctions de direction, de conception ou de contrôle (Licence, Maîtrise et plus ou équivalent, plus formation professionnelle) ;

- catégorie B : catégorie des agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application à un haut niveau (Baccalauréat ou son équivalent, plus formation professionnelle d'au plus deux ans) ;
- catégorie C : catégorie des agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution spécialisées (Brevet d'Études du Premier Cycle ou son équivalent, plus formation professionnelle d'au plus deux ans) ;
- catégorie D : catégorie des agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution courantes (Certificat d'Études Primaires et Elémentaires ou son équivalent, plus formation professionnelle) ;
- catégorie E : catégorie des personnels dont les emplois ne nécessitent pas une qualification particulière.

En 1986, les difficultés de tout genre (surtout économiques et financières) contraignent l'État béninois à adopter un plan de redressement économique et financier avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. Dans ce cadre, le recrutement automatique des agents est suspendu pour compter du 1er janvier 1987. L'effectif des A.P.E. atteignait quarante-sept (47000) agents et en 1989, un réaménagement du statut général s'est opéré par la loi n°89-020 du 29 avril 1989 modifiant et complétant la loi n°86-013 du 26 février 1986. Elle s'intéresse désormais « aux personnels des administrations publiques, des services de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère social, culturel et scientifique. Elle ne s'applique ni aux personnels du cadre de la magistrature, ni aux personnels militaires ». Par cette loi, les sociétés et offices d'État, et les entreprises publiques sont, de nouveau, soustraits du champ d'application du statut général des A.P.E.

Conclusion

L'administration publique béninoise est héritée de la colonisation, période pendant laquelle l'administration était surtout territoriale avec des subdivisions dont la gestion était confiée aux gouverneurs et administrateurs français (David, *op. cit*). La gestion de cette administration territoriale reposait foncièrement sur la répression, la réprimande et l'incarcération des administrés qui tombaient sous le coup des dispositions légales régissant les subdivisions de la colonie (Brunel, *op. cit*). Les mécanismes de régulation qui étaient mis en œuvre permettaient aux administrateurs français de tenir en respect les dahoméens vis-à-vis des textes. Dans le but d'être en contact avec la métropole et d'aider les populations dahoméennes à s'instruire, les administrateurs français ont commencé par mettre en place les premières infrastructures administratives : la poste, la télécommunication, la construction des premières écoles pour la scolarisation des enfants dahoméens, l'implantation des usines (Garcia, *op. cit.)*. Pour faire fonctionner ces structures, les colonisateurs ont fait appel aux cadres qui étaient restés à la métropole. Meyer *et al.*, (1991) fait remarquer que l'administration territoriale et l'administration publique en création étaient aux mains des colonisateurs et les devises produites par leur gestion aidaient à panser les plaies de la France meurtrie par la première guerre mondiale. Copans (2001), face à la situation socioéconomique de Dahomey, note que devenu indépendant, la gestion du Dahomey et l'administration publique font, de la part des dirigeants politiques, l'objet d'amateurisme, de clientélisme et de mauvaise gestion avec des dettes, des pertes de devises occasionnant une paupérisation généralisée de l'ex-colonie française et le rétablissement de la situation à la normale nécessite un plan de redressement économique, des programmes d'ajustement structurel (Copans, *op. cit*.). Le livre blanc du Président Soglo, en prônant l'assainissement des finances publiques, s'inscrit dans ce perspective. S'il est vrai que l'administration béninoise est héritée de la colonisation, il n'en

demeure pas moins que les comportements des fonctionnaires béninois d'aujourd'hui ne sont pas ceux observés autrefois chez les colonisateurs.

CHAPITRE V : LA LOGIQUE D'ETAT DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE

«Mais aucune réforme administrative véritable n'est possible sans le minimum de connaissances que des travaux de ce genre peuvent apporter et surtout sans cette attitude plus réaliste et plus humble devant les problèmes humains que seule la pratique des « recherches sur le terrain » peut réussir à répondre » (Crozier, *op. cit.* : 775).

Introduction

« la volonté de s'inscrire dans une dynamique de recherche de réponse à l'intérêt de la collectivité nationale et à celui des agents publics eux-mêmes, exige un engagement ferme et déterminé, pour mener une analyse susceptible d'aider à améliorer les performances de l'administration publique des Etats africains subsahariens qui doit s'adapter à l'évolution du temps et de la société, pour toujours mieux répondre aux attentes des usagers, qu'ils soient citoyens, associations ou entreprises » (Ayoun, 2003*)*. C'est dans cette perspective que s'inscrit la nécessité de la réforme de l'administration publique béninoise qui consiste en un changement apporté à une institution en vue de son amélioration (Holo et Maugenest, 2006). Il s'agit ici de l'adaptation de l'administration publique béninoise au mouvement de la société moderne, pour l'optimisation de sa performance afin d'assurer la satisfaction des besoins des populations. Dans le contexte de globalisation et de mondialisation, la réforme administrative constitue, de nos jours, une préoccupation de l'ensemble des Etats du monde, développés ou en développement. La Déclaration d'Helsinki publiée par les Directeurs Généraux de l'administration publique européenne le 4 décembre 2006 indique que «les administrations publiques jouent un rôle essentiel dans la promotion de la croissance, en tant que consommateur et fournisseur des biens et des services, ainsi que pour la définition d'un cadre

général du fonctionnement du reste de la société. Les agents publics sont responsables de la promotion de l'intérêt général à long terme. Dès lors, un excellent management et leadership dans l'administration publique est d'une importance cruciale ».

La logique d'Etat de l'administration béninoise répond-elle à cette dynamique de développement imposée par la modernité et la mondialisation ?

Quelles sont les logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs dans l'administration publique béninoise ? Voilà les interrogations auxquelles le présent chapitre tente de répondre.

5.1. Les principes de l'administration publique béninoise comme logique d'Etat

L'administration publique regroupe les Ministères, les Institutions d'Etat et les collectivités et structures territoriales qui servent à la mise en œuvre de la politique de l'Etat chacun dans son domaine de compétence. Le nombre des ministères et des institutions n'est pas figé mais dépend du type de régime politique et varie d'un gouvernement à l'autre (Chapus, 2001). Aux termes du décret n° 2011-500 du 11 juillet 2011, l'administration publique béninoise compte vingt-six ministères auxquels s'ajoutent quinze institutions et les administrations territoriales. (Voir en annexes n°2 et n°3 les tableaux récapitulatifs des ministères de la République du Bénin et institutions d'Etat).

Pour le bon fonctionnement des ministères et institutions, des textes et autres outils ont été élaborés pour régir les comportements et les pratiques des acteurs sociaux de l'administration béninoise. Rocher (1980 : 5) fait remarquer que « la première chose qui frappe le sociologue, c'est combien l'administration publique a une vie sociale interne, propre à elle-même; elle a, non seulement, sa culture particulière, mais elle constitue une sorte de mini-système social. Il s'agit, en effet, d'une petite société hautement hiérarchisée, dans laquelle les pouvoirs sont inégalement répartis, qui est aussi divisée par cantons, ou districts, ou fiefs (…),

qui a une sorte de droit ou même de système juridique qui lui est propre ». Pour autant, l'administration publique fonctionne sur des règles qui définissent les droits et les devoirs des agents publics en fonction de la logique qui l'incarne. Ces règles qui codifient le comportement et les obligations des acteurs sociaux décrivent les conditions d'exercice des fonctions administratives selon une vision : la logique d'Etat en matière du fonctionnement de l'administration publique. Toute institution organisée édicte, en fonction de la logique qui gouverne le pouvoir de son autorité, des obligations et des règles de conduites auxquelles tous ses membres sont soumis (Reynaud, *op. cit.*). Partant, l'exercice de toute fonction dans l'administration publique se fonde sur des règles, des obligations et valeurs qui traduisent la logique ou la vision et de la puissance publique. Celles-ci formalisent les comportements et les usages des agents. Aussi, la logique d'Etat précise-t-elle les interrelations entre, d'une part - le pouvoir public et l'administration publique – le pouvoir public et les agents publics - le pouvoir public et les usagers et d'autre part les relations entre les fonctionnaires et les bénéficiaires des services de l'administration publique. Elle intègre aussi les actions de développement de l'administration publique à partir des interactions des différents acteurs. Dans ce sens, la logique d'Etat est le système de règles de fonctionnement de l'administration publique, règles auxquelles sont astreints les différents acteurs, un système d'innovations et de réformes destinées à promouvoir l'administration centrale et les institutions. Weber (1976 : 49) s'inscrit dans cette perspective lorsqu'il écrit que « le fonctionnement d'une administration obéit à des règles générales qui sont plus ou moins stables, plus ou moins complètes, et qui peuvent être apprises. La connaissance de ces règles constitue un apprentissage technique spécialisé ». De ce point de vue, la logique d'Etat s'apparente aux règles impersonnelles décrites par Crozier (1964) dans l'organisation bureaucratique. L'analyse du fonctionnement de la bureaucratie moderne de Weber rend compte de la logique

d'Etat en œuvre dans l'administration publique béninoise. La bureaucratie moderne fonctionne de façon spécifique suivant des principes (Weber, *op. cit.* : 45).

5.1.1. Principe de la conscience professionnelle

Ce principe recommande à l'agent public d'exercer son emploi avec une conscience professionnelle aigüe. A ce titre, il doit toujours faire preuve de ponctualité, de disponibilité, d'assiduité, de compétence et de transparence dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de son emploi.

5.1.2. Principe de l'intérêt général

Il prévoit que l'agent public doit toujours faire privilégier l'intérêt général. Dans ce sens, il doit éviter de corrompre ou se laisser corrompre. Il doit éviter aussi la concussion et prendre grand soin des biens publics mis à disposition en agissant en bon père de famille.

Par ailleurs, dans sa logique d'un bon fonctionnement de l'administration béninoise, l'Etat a règlementé les services publics sur la base des principes généraux de droit de portée générale et quasi-universelle, reconnus comme obligatoires. Qui plus est, les services publics sont caractérisés par trois principes fondamentaux : la continuité (a), l'égalité (b) et l'adaptabilité (c).

5.1.3. Le principe de continuité du service public

La notion d'intérêt général est permanente et continue, car toute interruption risquerait de provoquer des inconvénients graves pour la vie de la nation.

5.1.4. Le principe d'égalité devant le service public

En vertu du principe général d'égalité des citoyens devant la loi, la logique d'Etat prescrit en matière administrative que tant les usagers que les tiers sont égaux vis-à-vis des

avantages et des obligations que le service peut procurer. Le respect de ce principe passe notamment par l'observance de l'obligation de neutralité et d'impartialité qui impose à l'agent de l'Etat de traiter de la même manière tous les usagers, en faisant abstraction de ses propres convictions ainsi que de leur origine ou de leur appartenance sociale, politique ou religieuse.

5.1.5. Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité

L'intérêt général n'est pas une donnée immuable. Il doit pouvoir évoluer en fonction de ses exigences et s'adapter aux changements.

Au total, les principes du service public constituent le soubassement de la logique d'Etat de la gestion administrative. La puissance publique apparaît comme un moyen nécessaire à la réalisation de certaines prestations aux citoyens.

5.2. Les mesures éthiques de l'administration publique comme logique d'Etat

Les mesures éthiques dans l'administration béninoise constituent les bases fondamentales de la logique d'Etat. Dans ce cadre, elle prescrit les sanctions encourues en cas de « manquement » ou de désobéissance aux règles morales énoncées dans les codes[7].

Pour Florence (2007), il est nécessaire de procéder à la déclaration de valeurs. Il s'agit d'un exercice ayant pour but de sensibiliser les fonctionnaires à l'importance des valeurs de l'administration publique, parmi lesquelles le service aux citoyens.

5.2.1. Le code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique béninoise

La fonction publique béninoise dispose d'un code des valeurs et de l'éthique qui constituent les référentiels du comportement du fonctionnaire dans l'administration publique. Ces valeurs sous-tendent la logique d'Etat et guident les pratiques et les comportements des agents publics afin

[7] Confer code des valeurs et d'éthique de la Fonction publique béninoise en annexe.

que soit bien assuré le fonctionnement de l'administration. Le présent code des valeurs et d'éthique de la fonction publique béninoise « permet de guider et de soutenir les agents publics dans toutes les activités liées à l'exercice de leur emploi. Le code permettra de donner et d'élever le niveau de confiance du citoyen ou de l'usager dans le respect par l'administration, des principes cardinaux qui fondent l'action publique pour la mise en place et l'enracinement de l'Etat de droit et du régime de démocratie libérale au Bénin » (*alinéa 5 et 6 de l'article 1*^{er} *du code*).

Florence admet ce point de vue et précise que « le décalage entre les valeurs affichées, aux sens propre et figuré et la pratique est ce qui nourrit le plus le cynisme des employés de la fonction publique envers l'éthique ». (*ibid.*)

Les règles de conduite professionnelle dans l'administration béninoise comme fondements de la logique d'Etat.

Les agents de l'Etat sont soumis à un certain nombre de devoirs et d'obligations qui doivent permettre la mise en œuvre par le pouvoir public des programmes de réformes en vue de l'amélioration de la qualité des services publics.

5.2.2. Les règles de conduite professionnelle dans l'administration béninoise comme fondements de la logique d'Etat

Les agents publics sont soumis à des règles dans l'exercice de leurs fonctions. Ces règles qui traduisent la logique d'Etat en matière du fonctionnement de l'administration publique s'énoncent ainsi qu'il suit :

5.2.2.1- L'obligation de servir

Le premier devoir de l'agent de l'Etat est fondé sur le principe de continuité du service. L'obligation d'assurer son service recouvre en pratique plusieurs aspects. L'agent doit, à titre principal, exercer ses fonctions de façon effective (A), exclusive (B) et désintéressée (C).

- **L'exercice effectif des fonctions**

L'exercice effectif des fonctions se décline en exécution personnelle du service (1) et en exécution continue du service (2).

- **Exercice personnel du service**

Selon le statut général des APE, « tout agent permanent de l'Etat, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable des tâches qui lui sont confiées ». (*Article 42, alinéa 1er de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE*).

Il doit en conséquence exercer personnellement ses fonctions. En vertu du principe d'indisponibilité des compétences, il ne peut se décharger de tout ou partie de celles- ci sur un subordonné ou un tiers au service. A ce niveau, un enquêté nous a confié qu' « un chirurgien qui a refusé de se rendre à l'hôpital lors d'une garde en ordonnant à un étudiant en fin de formation qui a fait à sa place une opération chirurgicale qui serait à l'origine du décès du patient a été révoqué ».

- **Exercice continu du service**

Dans le cadre de la durée légale du travail, l'agent doit se consacrer à ses fonctions de façon continue. La réglementation peut, en outre prévoir, en cas d'urgence ou pour assurer la continuité du service, des obligations en dehors des horaires légaux : elles se traduisent par le maintien en service, l'astreinte à domicile ou la fin anticipée de congés.

L'absence licite d'un agent est prévue par les textes et accordée par le chef de service (congés légaux, autorisations d'absence, décharge de service).

Une absence irrégulière constitue une faute susceptible d'être sanctionnée (licenciement licite d'une auxiliaire de maison de retraite pour raison d'absences fréquentes et non justifiées et du non- respect des horaires de travail).

Afin de faciliter l'exercice personnel et continu des fonctions, certains fonctionnaires béninois peuvent être soumis à une obligation de résidence qui doit être prévue par le statut particulier de leur corps.

- **L'exercice exclusif des fonctions**

5.2.2.2- Sens de l'obligation

L'exercice exclusif des fonctions passe essentiellement par la prohibition du cumul d'activités (*cf. article 44 du statut général des APE*).

En effet, le statut général impose aux fonctionnaires de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées.

Cumuler leur emploi avec une autre activité leur est donc en principe interdit, le statut général érigeant ainsi le fonctionnaire en véritable professionnel de l'administration. L'interdiction des cumuls le protège de façon générale contre la tentation de sacrifier ses obligations de service au profit d'activités étrangères à l'intérêt général et prévient plus particulièrement les conflits d'intérêts (*cf. article 44, alinéas 3 et 4 du statut général*).

Sur la question de l'exercice exclusif des fonctions dans l'administration publique, un ancien Secrétaire Général du MFPTRA donne la précision qui suit :

> *« Le non-respect du principe d'exclusivité des fonctions n'est pas sans risque. Si l'agent en situation irrégulière de cumul commet une faute disciplinaire susceptible d'être sanctionnée, sans préjudice de l'application du code pénal, il doit surtout reverser, au besoin par voie de retenues sur traitement, les rémunérations indûment perçues. Toutefois, le principe d'exclusivité des fonctions connaît dans la réalité certains assouplissements afin de tenir compte des évolutions économiques et sociales et de favoriser entre l'administration et ses agents un climat de confiance et de responsabilité. Ce principe d'interdiction des cumuls connaît ainsi de nombreuses dérogations ».*

5.2.2.3- Les dérogations à l'interdiction de cumul

L'article 51 du statut général des agents permanents de l'Etat prévoit ces dérogations lorsqu'il édicte que: « l'interdiction prévue à l'article 44 ci-dessus concernant l'exercice à titre professionnel d'une activité lucrative ne s'applique pas à la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques. »

Le même ancien secrétaire général du MFPTRA souligne à ce niveau que :

> *« Par décision spéciale des Ministres dont ils relèvent, les Agents Permanents de l'Etat peuvent également être autorisés à procéder à des consultations ou expertises à l'encontre d'une administration ou d'un établissement public; elle est de droit lorsque la consultation ou l'expertise est demandée par une autorité judiciaire ou administrative. De plus, les évolutions économiques et sociales qu'ont connues les pays du Nord (notamment la France) ont permis auxdits pays d'aller bien au-delà des dérogations prévues à l'article 51 ci-dessus du statut général des fonctionnaires béninois ».*

5.2.2.4- L'exercice désintéressé des fonctions

L'exercice désintéressé des fonctions se manifeste à travers l'indépendance du fonctionnaire. Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne saurait poursuivre d'autres fins que l'intérêt du service. Son obligation d'indépendance à l'égard de toute influence extérieure est absolue. Opposable à tous les agents publics, ce principe vaut particulièrement pour ceux qui sont chargés d'une activité de contrôle (ordre licite donné à un contrôleur des fraudes de ne plus écrire d'ouvrages incluant de la publicité en faveur des professionnels qu'il est chargé de contrôler).

Le statut général favorise ce désintéressement en protégeant le fonctionnaire contre « les pièges de l'argent ». Outre la prohibition des cumuls, le statut lui impose une obligation de probité absolue (1) et lui interdit la prise illégale d'intérêts (2), entre autres.

5.2.2.5- L'obligation de probité

Nous constatons que le code pénal réprime largement les « manquements au devoir de probité » des personnes exerçant une fonction publique, alors que le statut général est muet sur la question. Aujourd'hui, le juge administratif est garant du respect effectif de cette obligation jurisprudentielle. Constitue ainsi un principe général du droit, l'interdiction faite aux agents publics de se faire rémunérer, de façon directe ou indirecte, par les usagers du service. L'exercice désintéressé des fonctions impose plus largement au fonctionnaire le respect d'une honnêteté exemplaire. Il ne saurait donc mentir à sa hiérarchie, monnayer son action, voler le bien d'autrui ou utiliser à des fins personnelles les moyens du service.

Les comportements malhonnêtes au service sont par conséquent sanctionnés au plan disciplinaire (fraude pour obtenir un classement hiérarchique supérieur à celui auquel on avait droit).

Il en est de même lorsque ces agissements sont commis en dehors du service, car ils rejaillissent sur l'image de l'administration.

5.2.2.6- L'obéissance hiérarchique

Il est utile de préciser ici le sens ainsi que les limites du devoir d'obéissance hiérarchique, sans oublier l'obligation de loyauté.

- **Le devoir d'obéissance**

Tout agent de l'Etat (APE ou ACE), quel que soit son rang dans la hiérarchie, doit se conformer aux instructions de son supérieur.

Ce devoir d'obéissance repose sur le principe hiérarchique sur lequel est fondée l'organisation de l'administration. Il implique que les fonctionnaires respectent les ordres qui émanent non seulement de leurs supérieurs, mais également des différentes sources de légalité que sont la Constitution, les lois, les règlements, les instructions ou les notes de service.

Ce principe du devoir d'obéissance rejoint la conception wébérienne de la bureaucratie qui souligne l'obligation du respect de l'autorité et de la hiérarchie dans la rationalité légale. Comme on le constate, l'administration publique béninoise se calque sur les principes de la bureaucratie de Weber et de Crozier qui ont fortement souligné l'obligation de l'obéissance à la hiérarchie et à l'autorité qui incarnent toute organisation.

Ainsi, les fonctionnaires doivent respecter les prescriptions générales relatives à l'organisation du service dont ils dépendent (par exemple respecter les horaires de service).

Le fait de cacher des informations à son supérieur hiérarchique ou encore de refuser de saluer un supérieur, ce qui traduit une impolitesse caractérisée, constituent des manquements au devoir d'obéissance.

- **Les limites au devoir d'obéissance**

S'agissant des fonctionnaires comme des agents non titulaires, les dispositions applicables prévoient que les intéressés sont soumis au devoir d'obéissance, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et susceptible de compromettre gravement un intérêt public.

Par contre, on ne se trouverait plus dans cette hypothèse dans le cas, par exemple, du refus d'un fonctionnaire d'assurer une permanence téléphonique invoquant le fait que cette fonction n'est pas prévue dans son statut particulier.

En effet, la simple illégalité d'un ordre ne dispense pas l'agent d'obéir.

Un agent a l'obligation de se conformer aux horaires de service, même si ces derniers sont contraires à la réglementation.

En revanche, le fonctionnaire à qui est ordonné d'accomplir un acte constitutif d'un délit doit désobéir. C'est là tout le sens de l'article 19 de la loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin qui prescrit que: « Tout individu, tout agent de l'Etat qui se rendrait coupable d'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'exercice de ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi. »

Tout individu, tout agent de l'Etat est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques ».

5.2.2.7- L'obligation de loyauté

Distincte du loyalisme, la loyauté du fonctionnaire à l'égard de sa hiérarchie lui interdit les agissements ayant pour objet ou pour effet de contester cette autorité.

On distingue quatre stades dans l'expression de la déloyauté d'un agent à l'égard de son supérieur:

- dissimuler de l'information à son supérieur ;
- mensonge pur et simple qui travestit la réalité;
- contestation discrète, mais toujours significative envers l'interlocuteur, des instructions du supérieur;

- révolte directe contre l'autorité hiérarchique.

5.2.2.8- L'obligation de neutralité et d'impartialité

- **La stricte neutralité du fonctionnaire**

La neutralité du service constitue à la fois une obligation et une garantie pour l'agent public.

Elle le contraint en service à s'abstenir d'exprimer, sous quelque forme que ce soit, ses propres convictions. Mais, elle le protège aussi contre les effets que pourrait avoir l'exercice des libertés qui lui sont reconnues, comme la liberté de conscience, sur son recrutement ou le déroulement de sa carrière (annulation de refus de titularisation d'une institutrice fondée sur sa fréquentation, à ses heures de loisirs, d'un groupe confessionnel).

La neutralité du service impose une restriction indéniable à la liberté d'expression du fonctionnaire en service. Elle concerne aussi bien le domaine confessionnel que politique.

- **L'obligation d'impartialité**

L'impartialité constitue un principe général du droit dont le respect incombe à tous les organismes administratifs. Ainsi, lorsqu'une commission (CODIR par exemple) réexamine la notation de l'un de ses membres, celui-ci doit s'abstenir de siéger. Elle interdit à l'agent public de prendre parti dans un dossier dont il s'occupe. L'inspecteur du travail doit ainsi traiter de façon égale l'entrepreneur et le salarié, l'enseignant doit s'abstenir de choisir entre l'élève et ses parents, et le juge doit, à l'évidence, tenir la balance égale entre le demandeur et le défendeur. Un ancien Directeur Général de la fonction publique fait noter à cet effet ce qui suit :

« L'impartialité qui s'impose à l'agent public entretient des rapports étroits avec d'autres obligations statutaires comme la neutralité ou l'obligation d'indépendance. Nous pensons qu'il y a trois séries de comportements conduisent à faire douter de l'impartialité d'un agent public:

- *lorsqu'un agent a un intérêt dans un dossier, son impartialité peut facilement être prise à défaut (le détournement de pouvoir est à craindre);*
- *il y a un risque réel de partialité si l'agent manifeste une animosité personnelle à l'encontre d'un usager ou d'un subordonné (conflit personnel ou malveillance);*
- *une prise de position antérieure d'un fonctionnaire peut laisser penser que le fonctionnaire n'a pas rendu sa décision en se fondant sur les seuls éléments du dossier de l'administré ».*

5.2.2.9- Le devoir de réserve

Venant contrebalancer leur liberté d'opinion, le devoir de réserve impose aux fonctionnaires de s'exprimer, en dehors de leur service, avec une certaine retenue. Afin de respecter le principe de subordination hiérarchique et de neutralité du service public, ils doivent éviter, de manière générale, toute manifestation d'opinion susceptible de porter atteinte à l'autorité de la fonction.

Cette réserve s'apprécie au regard de la nature des fonctions et des circonstances. Son non- respect peut constituer une faute disciplinaire.

La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle est aussi comportementale.

5.2.2.10- Le devoir de confidentialité

Le statut général rappelle que les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées par le code pénal (article 43).

Le secret professionnel se définit comme le devoir pour un agent public de taire toute information individuelle ou relative à des intérêts privés protégés par la loi qu'il a reçue dans l'exercice de ses fonctions.

L'agent dépositaire d'un secret ne peut le partager qu'avec des collègues qui sont eux-mêmes habilités à recevoir ces informations. Le respect du secret ne se limite donc pas à l'interdiction de communiquer des renseignements personnels sur un usager à des tiers. Parmi les agents publics, sont concernés au premier chef: les personnels de santé, les travailleurs sociaux et l'administration fiscale.

Le secret professionnel protège les intérêts privés, notamment ceux des particuliers, qu'ils soient des usagers ou agents du service et certains intérêts publics. Les informations personnelles contenues dans le dossier administratif ou médical de chaque fonctionnaire sont donc couvertes par le secret. L'administration ne peut donc les communiquer.

Par ailleurs, la loi et les nécessités du service permettent ou imposent parfois la révélation du secret détenu par un fonctionnaire. Quand le bon fonctionnement du service l'exige, l'agent doit partager les informations relevant d'un secret protégé par la loi avec ses collègues ou son supérieur. Il en va ainsi chaque fois qu'un dossier individuel nécessite l'intervention de plusieurs agents (dossier médical du patient d'un hôpital, dossier individuel d'un fonctionnaire). Chaque agent ayant accès au dossier est alors astreint, dans les mêmes conditions, au respect du secret professionnel.

La révélation est permise notamment pour prouver son innocence ou lorsque la personne intéressée a donné son autorisation. La révélation est obligatoire notamment dans les

cas de la dénonciation de crimes ou délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions ou la communication de renseignements, pièces et documents aux autorités judiciaires en matière criminelle ou correctionnelle ou le témoignage en justice en matière criminelle ou correctionnelle ou la communication au juge administratif saisi d'un recours contre un acte administratif des pièces et documents nécessaires au jugement.

De plus, selon le statut général (*article 43*), les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Cette discrétion tend à protéger l'administration contre la communication à des tiers, fonctionnaires ou non, n'ayant pas qualité pour en avoir connaissance, des renseignements qui peuvent nuire au bon fonctionnement du service. Le fonctionnaire peut toutefois être délié de son obligation par un texte ou par une décision expresse de l'autorité dont il dépend.

Au total, le secret professionnel établi par la loi est une obligation dont la violation est sanctionnée à la fois au plan disciplinaire et au plan pénal. La sanction de l'indiscrétion professionnelle est en revanche de nature purement disciplinaire.

5.2.2.11- L'obligation d'information

Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public, dans le respect des règles relatives au secret professionnel et à la discrétion professionnelle.

Ce devoir participe à la mise en œuvre du droit d'information des personnes.

5.2.2.12- L'obligation de dignité

Le fonctionnaire ne saurait ternir l'image de l'administration dans le public. Il doit donc s'abstenir de porter atteinte « à la dignité de ses fonctions ».

Nous rapportons ici, en guise d'exemple, les propos de l'ancien Secrétaire Général du MFPTRA

> « *l'inspecteur général de l'Education nationale, président d'un jury de Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement Secondaire (CAPES), qui fait croire à la divulgation des sujets du concours par un faux collectif d'étudiants obligeant ainsi l'administration à imprimer, peu avant les épreuves, de nouveaux sujets).Propos recueillis chez l'ancien Secrétaire Général*

Cette obligation concerne plus les comportements ou, les attitudes ou l'ethos que les propos qui, s'ils peuvent aussi jeter le discrédit, relèvent plus de la discrétion ou du devoir de réserve.

5.2.2.13- Dignité et correction dans l'exercice des fonctions

Adopter un comportement digne s'impose à l'évidence au fonctionnaire en service. Pour les agents qui sont en contact avec le public, et particulièrement en uniforme, il en résulte une obligation de correction vestimentaire (tenue vestimentaire négligée) (ou cheveux mal entretenus, attitude à l'égard des usagers ou des supérieurs…).

5.2.2.14- Dignité en dehors du service

Dans sa vie privée, l'agent public doit aussi observer un comportement empreint de dignité et s'abstenir de tout acte contraire à l'honneur et à la probité. Certains comportements privés sont contraires, par nature, à cette obligation (policière ayant joué dans un film pornographique ; cohabitation d'un policier avec une prostituée ; intempérances habituelles ou passagères liées à l'alcool ou la violence ; utilisation abusive de son titre ou de ses fonctions à des fins privées…).

5.2.2.15- L’imputabilité

L'imputabilité accrue au niveau des gestionnaires et des employés est une autre mesure incluse dans la loi sur l’administration publique. Il s'agit d'obliger les gestionnaires à rendre compte de leur gestion, notamment par le biais de la présentation de rapports annuels de gestion devant l’Assemblée Nationale. Les députés peuvent donc interpeller tout gestionnaire sur certains aspects de sa gestion, dans une volonté de transparence accrue. Ce principe est généralement considéré comme valable et important.

Toutefois, sa mise en œuvre dans un contexte de gestion hiérarchique stricte a engendré des réactions qui vont à l'encontre de la réflexion éthique.

> *« Le problème est encore plus complexe lorsqu’il s’agit de dossiers qui intéressent directement le pouvoir politique. Il s’ensuit une tentation très forte pour les gestionnaires de modifier le contenu des dossiers a priori, c’est-à-dire avant de le rendre public et accessible par le biais de la loi sur l’accès à l’information, et, par suite, avant qu’un citoyen puisse en venir à questionner la gestion de tel ou tel dossier, sur preuve documentaire ». (Propos recueillis chez l’ancien Directeur Général de la fonction publique).*

5.3. Les droits des agents publics prescrits par la logique d’Etat

La mise en œuvre conséquente et responsables des règles et principes déontologiques de l’administration publique béninoise a des implications sur la vie professionnelle du fonctionnaire et ce, notamment au triple plan des droits qui lui sont reconnus, à la discipline professionnelle à laquelle il est assujetti et à sa responsabilité en qualité d’agent de l’Etat.

Les droits reconnus aux agents publics ont trait à l’exercice de leurs missions (A) et à leur qualité de citoyens (B). Au titre des droits on peut citer :

- le droit à la rémunération
- le droit à la protection juridique
- le droit à la formation.
- le droit ou le principe de non-discrimination
- le droit syndical
- le droit de grève
- les droits sociaux.

5.4. La régulation comme logique d'Etat

5.4.1- La discipline dans la fonction publique béninoise

Tout manquement à l'une des obligations professionnelles incombant à l'APE est considéré comme une faute disciplinaire.

Les actes fautifs constitutifs de l'infraction disciplinaire peuvent être commis dans le service, en dehors du service, durant les périodes de congé, et même pendant celles de détachement ou de disponibilité.

Ces fautes peuvent avoir exclusivement un caractère disciplinaire comme elles peuvent revêtir en plus un caractère pénal.

L'auteur d'une faute disciplinaire encourt une sanction disciplinaire et éventuellement une sanction pénale.

5.4.2. La faute

Toute faute commise par un agent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

En effet, la faute donnant lieu à sanction peut consister en un manquement aux obligations légales ou en un agissement constituant en même temps une faute pénale. Il faut préciser que, lorsque l'exactitude des faits a été reconnue ou infirmée par une juridiction pénale, cette appréciation s'impose à l'administration. D'une manière générale, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un agent entrave le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service dans le public. Des sanctions sont alors prévues.

Il existe deux sortes de comportement fautif:

- ***la faute professionnelle*** commise dans l'exercice des fonctions: non préparation des cours, retards, absences aux conseils de classe, non-respect des règles de sécurité…
- ***la faute personnelle*** commise en dehors de l'exercice des fonctions mais qui n'est pas dépourvue de lien avec le service: atteintes sexuelles par personne ayant autorité sur des mineurs, consommations ou trafics de stupéfiants.

En revanche, ne constituent pas des fautes passibles de sanctions disciplinaires:

- les comportements répréhensibles imputables à un état pathologique,
- des faits couverts par l'amnistie,
- les mesures qui n'ont pas un caractère disciplinaire: l'insuffisance professionnelle et la mutation dans l'intérêt du service.

5.4.3. L'insuffisance professionnelle

En l'absence de faute, l'insuffisance ne relève pas de la sanction disciplinaire. Mais dans la mesure où il est possible, en cas d'insuffisance grave, d'engager une procédure de licenciement, la loi prévoit que le fonctionnaire jouit, en pareil cas, de toutes les garanties de la procédure disciplinaire.

Il est préférable de réserver cette procédure à des cas exceptionnels.

Le plus souvent, on assiste à un mélange de comportement professionnel, fautif et d'insuffisance professionnelle partielle sans qu'il soit toujours très facile de distinguer les deux. Il reste que, si l'on décide de sanctionner un agent en raison de son comportement fautif, il convient alors de ne retenir, dans ce comportement, que les seuls éléments présentant un caractère disciplinaire, c'est- à- dire des faits ou des motifs précis démontrant que l'agent a fait preuve d'incapacité, d'inaptitude au service.

En effet, le fait de motiver, en partie, une sanction disciplinaire par des faits révélant une inaptitude professionnelle conduirait le juge à censurer les griefs relevant purement de l'insuffisance professionnelle.

5.4.4. Les sanctions disciplinaires

5.4.4.1- La nature de la répression disciplinaire

Elle ressemble à la répression pénale puisque son objet est également de sanctionner une conduite jugée anormale, mais elle s'en distingue sur les points ci-après :

- ✓ la répression disciplinaire a un champ d'application limité (APE), alors que le droit pénal sanctionne la défaillance de conduite de n'importe quel individu;
- ✓ les sanctions pénales sont plus graves: elles peuvent atteindre la vie même des particuliers alors que la répression disciplinaire n'affecte l'APE que dans ses intérêts de carrière;
- ✓ les fautes disciplinaires sont indépendantes des crimes et des délits;
- ✓ les sources du droit disciplinaire se trouvent dans le statut général des APE et dans les statuts particuliers;
- ✓ le droit disciplinaire est un droit autonome. Il y a indépendance des poursuites disciplinaires et des poursuites pénales;

- ✓ la mesure disciplinaire doit être distinguée de la mesure administrative qui, contrairement à la première, n'est pas prise à titre de sanction, mais dans l'intérêt du service. Les effets peuvent cependant être identiques (par exemple : une mutation ou un déplacement d'office).

5.4.4.2- Le régime de la répression disciplinaire

Selon la nature des obligations auxquelles sont soumis les APE, l'administration dispose de mesures de nature très différente pour sanctionner les manquements à ces obligations.

La faute disciplinaire est caractérisée par:

- l'absence d'incrimination précise;
- la référence possible à l'ensemble du comportement professionnel de l'agent;
- la responsabilité de l'agent dans les manquements reprochés.

5.4.4.3- L'absence d'incrimination précise des infractions disciplinaires

Contrairement à ce qui se passe en droit pénal, il n'existe pas d'incrimination précise concernant les fautes disciplinaires, c'est-à-dire de définition des actes qui auraient le caractère de fautes disciplinaires.

C'est la différence essentielle avec les fautes pénales, qui ne peuvent être sanctionnées que si un texte, législatif pour les crimes et délits, réglementaires pour les contraventions, en a donné une définition. « Pas d'infraction sans texte ».

Par ailleurs, les textes pénaux précisent la nature des sanctions dont sont passibles ceux qui commettent de telles fautes.

Assurément, certains textes de la fonction publique énumèrent des fautes de nature à entraîner des sanctions disciplinaires.

Mais, ces documents n'énumèrent qu'un nombre réduit de fautes, et de telles énumérations ont essentiellement pour but de donner des exemples, qui n'ont rien de limitatif, des principales fautes à ne pas commettre. De plus, ils n'assortissent généralement pas ces fautes de sanction déterminée.

Selon le statut général, toute faute commise par un APE l'expose à une sanction.

C'est donc à l'autorité disciplinaire, sous le contrôle du juge administratif, qu'il appartiendra de décider si les agissements reprochés à l'APE ont le caractère de faute disciplinaire, et de qualifier ainsi la nature de ces agissements.

En tout état de cause, la mise en jeu de l'action disciplinaire n'est possible que dans la mesure où l'agent est coupable, c'est-à-dire si on peut lui reprocher une faute et non une simple insuffisance professionnelle ou une inaptitude physique.

5.5. Pour une dynamique administrative

Le rôle prépondérant dévolu à l'administration publique pour le développement explique l'engagement de l'Etat dans les réformes administratives au Bénin. « C'est un fait que l'administration joue un rôle de plus en plus déterminant en ce qui concerne la croissance économique, le développement social, la protection de l'environnement, la constitution de partenariats, la gestion des programmes de développement, l'élaboration et le fonctionnement du cadre juridique et réglementaire dans lequel s'inscrivent les activités de l'Etat et le règlement des conflits » (*Document cadre*, 2000 :7). Dans cette optique, toutes les actions de développement ne peuvent être menées correctement sans une approche qui intègre les obligations, les principes, les normes et les valeurs prescrits qui régissent les actes et les

comportements des acteurs sociaux de l'administration publique béninoise, alors appelée à opérer des changements qualitatifs dans ses modes et pratiques de gestion afin de s'adapter aux exigences de modernisation. Crozier, (1964 :750) fait remarquer que « le monde moderne est entré depuis longtemps dans l'âge administratif». Les réformes administratives s'inspirent de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et d'un point de vue sociologique, nous pouvons dire que les réformes intègrent une approche culturaliste. Chevallier (2000) souligne que « toute société serait caractérisée par l'existence d'une *culture nationale,* formée de représentations, valeurs, modèles de comportement qui imprégneraient tous les éléments constitutifs de la société. Dès lors, la "culture organisationnelle" serait indissociable de la "culture nationale" avec laquelle elle est en partie liée: les diverses organisations présenteraient, à l'intérieur d'une société donnée, une série de ressemblances, correspondances, similitudes; leurs modes d'organisation, de gestion, d'action, le comportement de leurs participants semblent s'inspirer de principes communs, relever d'une même logique, traduire la prégnance d'un même modèle ».

La logique d'Etat en matière de réforme administrative repose sur des principes directeurs qui englobent :

- la responsabilisation des cadres, la mobilisation et l'utilisation appropriée des ressources humaines : ce principe est d'une importance capitale en ce sens que les agents publics sont mal gérés dans l'administration publique. Ayoun (2003) s'en est rendu compte lorsqu'il écrit : « la gestion du personnel dans l'administration publique doit être orientée sur la performance et motivation des collaborateurs ».
- une politique de formation comme un élément de professionnalisation et de motivation des agents. Peretti (2005) souligne que « la formation est un ensemble d'actions, de moyens, de méthodes et de supports planifiés à l'aide desquels les salariés sont incités à améliorer leurs connaissances, leurs comportements, leurs attitudes, leurs compétences

nécessaires, à la fois, pour atteindre les objectifs de l'organisation et ceux qui leur sont personnels, pour s'adapter à leur environnement et pour accomplir leurs tâches actuelles et futures.» Citeau et *al*. (2006) corrobore ce point de vue en affirmant que la formation conduit à mettre en œuvre un « ensemble de dispositions pédagogiques proposées aux salariés afin de leur permettre de s'adapter aux changements structurels et aux modifications de l'organisation du travail impliqués par les évolutions techniques et économiques et de favoriser leur évolution professionnelle ».

- la performance et l'efficacité de l'administration publique et notamment de la fonction publique en relation avec les nouvelles missions de l'Etat : il n'est plus contesté que la clarification des missions de l'Etat béninois dans le nouveau contexte de la mondialisation est de redimensionner son administration publique. De cette manière, sa taille est tributaire de l'étendue des missions que l'Etat veut transférer au secteur privé, aux Organisations Non Gouvernementales, aux collectivités décentralisées ou partager avec eux. Dans ce contexte, le défi majeur consiste au rôle de pilotage des politiques publiques.
- La constitution d'un socle administratif stable et solide dans les domaines d'actions constantes et prioritaires de l'Etat

La réforme administrative au Bénin tente de répondre à la question de savoir « Comment rationaliser l'appareil administratif dans toutes ses composantes, le rendre plus efficace et plus performant au service du développement, dans un contexte de démocratisation de la vie publique, de la libéralisation de l'économie en tenant compte des moyens limités de l'Etat ? » (*Document cadre,* 2000)

L'Etat considère que l'administration est un tout fonctionnel et pour la réformer et la rendre plus efficace et plus performante, il faut s'attaquer, non à une partie de ses dysfonctionnements ou à certains de ses secteurs, mais l'envisager dans sa globalité. La

réforme s'inscrit donc dans une approche holiste. La réforme administrative transcende les réformes sectorielles. Par exemple, les règles relatives à la déconcentration, à l'organisation ou aux structures des Ministères, s'appliquent, quel que soit le secteur concerné.

La réforme administrative encadre et régule les réformes sectorielles. Cela signifie que les réformes sectorielles ne peuvent se concevoir et se développer que dans les cadres et selon les principes posés préalablement par la réforme administrative. C'est la raison pour laquelle aucun secteur ne peut se réformer au mépris du cadre réglementaire posé par la réforme administrative, ni en méconnaissance des principes généraux d'organisation administrative.

5.5.1- Réforme administrative et réformes sectorielles

La réforme administrative couvre pratiquement toutes les dimensions de l'administration béninoise. Dans cette perspective, les domaines ci-après ont été pris en compte par la réforme administrative : il s'agit :

- des statuts généraux et particuliers des corps de métiers l'administration publique ;
- de l'administration et de la gestion des personnels de l'Etat, quels que soient les secteurs auxquels ils appartiennent ;
- des normes d'organisations et de fonctionnement des structures ministérielles ;
- des rapports entre l'Etat et le secteur privé ;
- de l'internationalisation des tâches de l'administration et la déconcentration ;
- de la communication interne et externe dans l'administration ;
- de la modernisation de l'appareil administratif, y compris par les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ;

- du cadre juridique des secteurs d'activités et de la fixation des principes ou des objectifs auxquels devront satisfaire les réformes initiées en leur sein. (*Document cadre*, 2000).

D'une manière générale, la réforme administrative concerne l'administration toute entière, qu'elle soit centrale ou décentralisée, et quel que soit le secteur d'activités concerné.

Le concept de réforme administrative a fini par être perçu au sens de réforme globale, par opposition aux réformes sectorielles. La priorité accordée à la réforme administrative par rapport aux réformes sectorielles se justifie du fait que les réformes sectorielles ne pourront atteindre leurs objectifs que si la réforme administrative elle-même est bien conduite. Le domaine de la décentralisation qui a préoccupé les Etats Généraux de l'administration est significatif à cet égard.

« La réforme administrative privilégie des stratégies telles que l'instauration des systèmes permettant de moderniser les structures, ou l'élaboration des méthodes et procédures de gestion. La mise en œuvre de telles stratégies bouleverse les mœurs, change qualitativement la culture administrative, et par conséquent optimise les objectifs des réformes sectorielles.»

La conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 recommandait déjà l'assainissement de certains secteurs et l'Etat avait initié une série d'analyses et de diagnostics ainsi que des plans d'actions subséquents à travers :

- les Etas Généraux de l'Education en 1990 ;
- les Etas Généraux de l'Administration Territoriale en 1993 ;
- les Etas Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative en 1994 ;
- les Etas Généraux de la justice en 1996 ;

- les Etas Généraux de la Défense Nationale en 1997 ;
- la table ronde sur la dimension sociale du développement en 1994 ;
- la table ronde sur le secteur privé en 1994 ;
- la table ronde sur le secteur rural en 1995 ;
- la table ronde sur le secteur de la santé en 1995 ;
- la table ronde sur les transports en 1993 et en 1997

Toutes les réformes engagées dans ces cadres visent, non seulement un recentrage des missions sectorielles, mais aussi la mise en œuvre de structures appropriées. Ce sont les structures, normes et principes fixés par la réforme administrative qui garantiront le succès de ces réformes sectorielles.

Il est à souligner que l'Etat a accordé, selon des choix politiques, des priorités à des programmes de Réforme administrative étant donné que tous les programmes ne peuvent pas être engagées de façon simultanée.

5.5.2- Les priorités

Dans le contexte actuel, le gouvernement béninois considère la fonction publique de l'Etat comme un domaine prioritaire et un outil de pilotage de l'ensemble de la réforme administrative. Il considère également que cet outil doit servir, en toute priorité, à moderniser les structures de l'administration centrale et déconcentrée de l'Etat» (*Ibid*)

En effet, le pouvoir public, à travers son personnel, est présent dans tous les secteurs. L'administration d'Etat est le domaine prioritaire de la réforme administrative. Elle est constituée des structures telles que « la Présidence de la République, l'ensemble des structures des Ministères et des structures similaires, les services déconcentrés et non personnalisés de l'Etat ainsi les Département territoriaux » (*Ibid)*. La logique qui a guidé la priorité accordée à

la réforme de l'administration d'Etat est que celle-ci couvrira, à terme, tout le champ de la réforme administrative et elle aura un effet d'entraînement sur les autres composantes.

Dans ce sens, le gouvernement a identifié, entre 1999 - 2004, six objectifs stratégiques prioritaires dans les domaines prioritaires de la fonction publique et de l'administration d'Etat. Ces objectifs s'énoncent comme suit :

- clarifier les missions de l'Etat ;
- rationaliser et stabiliser les structures et organisations administratives ;
- promouvoir les nouvelles technologies de l'informatique et de la communication ;
- promouvoir et développer les ressources humaines ;
- promouvoir la bonne gouvernance ;
- mettre en œuvre la politique de décentralisation et de déconcentration.

La réalisation de ces objectifs passe par l'élaboration et la mise en œuvre des projets dans le cadre de la mise en route de la réforme administrative.

5.5.3- La hiérarchisation des actions de réforme

La notion de priorité introduite dans les programmes de réforme de l'administration publique sous-entend que les actions des programmes de réforme sont hiérarchisées. Cette hiérarchisation apparaît dans le Plan d'Actions qui, lui-même est décliné en des objectifs, des stratégies, des actions, et le cas échéant, des activités à conduire, avec une estimation de leurs coûts. De plus, le « gouvernement a établi un chronogramme des actions à entreprendre. Cette démarche permet d'éviter des chevauchements, des doubles emplois et de rationaliser les coûts des opérations à engager.»

La réforme administration est une émanation des Etudes Nationales Prospectives à Longs Termes, Bénin 2025. Comme son nom l'indique, ce document est une étude

prospective qui projette le Bénin dans un avenir, notamment à l'horizon de 2025 avec deux scenarii possibles à savoir :

- le scénario '' Waxala'' qui prévoit une image triste du pays avec un cortège de maux : mal gouvernance, paupérisme, le marasme économique, misère généralisée, décadence générale des secteurs vitaux de l'économie si le document n'est pas bien mis en œuvre et si le pays est mal gouverné ;
- le scénario '' Alafia'' qui projette un avenir radieux pour le Bénin : pays phare, bien gouverné, une économie prospère, un mieux-être et un bien-être pour tous au cas où les études prospectives sont bien mises en œuvre.

C'est ce deuxième scénario qui a inspiré la réforme administrative et toutes les actions du développement du pays.

En définitive, la réforme de l'administration publique béninoise est théoriquement bien élaborée pour permettre l'amélioration de l'appareil administratif de l'Etat. Assurément elle devrait déboucher sur le changement social dont parle Sardan (2005) pour les pays en voie de développement.

Conclusion

L'analyse a permis d'aborder successivement les fondements de la logique d'Etat de l'administration béninoise à savoir les obligations des acteurs sociaux, le comportement professionnel, le système de régulation, les droits des agents de l'Etat et les mesures visant à développer les valeurs morales. Dans le cadre de la vision « Bénin 2025 » que s'est défini l'Etat, l'ambition du gouvernement est, à terme, de faire du Bénin un pays émergent. Cette vision a été inscrite dans un document d'orientation stratégique pour la période 2006-2011 qui a été adopté et porte sur les principales orientations stratégiques que sont la reconstruction de l'administration publique, la promotion du renouveau économique, la

poursuite résolue des réformes structurelles (télécommunications, port, énergie électrique et eau), la valorisation du capital humain et la promotion du développement à la base à travers la décentralisation. Ces orientations avaient servi de fondement à la formulation d'une stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (seconde génération) pour la période 2007-2009 qui constitue le cadre de référence pour le dialogue avec les partenaires techniques et financiers en vue de la mobilisation et de la coordination des ressources. L'efficacité de l'administration publique béninoise et sa capacité à remplir la fonction de service public responsable et d'outil privilégié de mise en œuvre des politiques et programmes de développement, reste un défi majeur pour asseoir la démocratie et le développement au Bénin. Conscient de la situation, le gouvernement se propose, dans sa politique de développement, de réhabiliter l'ensemble de l'administration par la mise en œuvre effective d'une série de réformes.

CHAPITRE VI : LA LOGIQUE D'ETAT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE: DYNAMIQUE D'UNE CONTRADICTION INTERNE ET STRATEGIES DES ACTEURS

« L'efficacité de l'administration publique et sa capacité à remplir la fonction de service public responsable et d'outil privilégié de mise en œuvre des politiques et de développement, reste un défi majeur pour asseoir la démocratie et le développement au Bénin ». (MAEP, N°6, 2007)

Introduction

Dans toute organisation, les stratégies des acteurs résultent de leurs positions et objectifs. Si la logique d'Etat impose des obligations et des valeurs aux agents publics et aux usagers, ces derniers ne s'y soumettent pas en permanence, au contraire, ils exploitent l'administration pour atteindre leurs objectifs individuels. Dans l'organisation, les individus et les groupes sociaux sont considérés comme des acteurs ayant des objectifs et des stratégies propres qu'ils cherchent à réaliser à travers les opportunités qu'elle offre (Crozier et Friedberg, 1977). La liberté relative d'interprétation des finalités de l'administration amène les agents publics et les usagers à un déplacement de ces finalités et à une modification des comportements attendus d'eux. Ainsi, s'expliquent les « pathologies » de l'administration publique béninoise où administrateurs et administrés finissent par accorder plus d'importance à la réalisation de leurs objectifs particuliers. Les stratégies mises en œuvre par les fonctionnaires et les bénéficiaires des services publics ne concordent pas constamment avec la logique d'Etat qui donne lieu à des contradictions internes qui entament le bon fonctionnement et la promotion de l'administration publique. En effet, dans le même temps que l'Etat émet de logique pour la l'efficacité et la performance de l'administration publique, il encourage des pratiques contraires qui génèrent des dysfonctionnements. L'Etat qui prescrit des obligations, des normes, des principes et des valeurs aux agents publics en vue d'un

fonctionnement normal de l'administration béninoise, à des moments donnés, pose des actes qui contrarient sa logique et sa finalité. Pour ainsi dire qu'il existe une dynamique de contradiction au cœur de la logique d'Etat dans l'administration publique. La politisation et l'ethnisation des postes sont source de déviances dans l'administration béninoise. Les responsabilités administratives dévolues aux agents de l'Etat leur confèrent de pouvoir duquel naissent, à bien des égards, des impasses très préjudiciables à l'institution administrative. Simon (1979) rappelle à cet effet, que « les nœuds de pouvoir créent des blocages organisationnels qui réduisent les possibilités d'innovation puisque chaque acteur mobilise ses ressources et ses capacités dans le seul but de perpétuer ses avantages dans la relation de pouvoir qui l'oppose aux autres acteurs et à tous les niveaux de la hiérarchie. Le fonctionnement de l'organisation repose sur un équilibre, toujours remis en cause, entre des stratégies concurrentes ». C'est dans ce contexte que prennent corps des modèles donnés de comportements qui traduisent l'ethos des fonctionnaires.

6.1 - Les contradictions internes de la logique d'Etat dans l'administration béninoise

L'analyse du fonctionnement de l'administration publique béninoise fait découvrir une contradiction interne à la logique d'Etat. Dans l'état actuel du fonctionnement de l'administration béninoise, le pouvoir public est à la fois constructeur et destructeur de l'administration publique. C'est l'Etat qui prescrit les normes, les valeurs et les obligations qui régissent le bon fonctionnement de son administration publique et c'est également lui qui la politise à travers des pratiques qui contrarient ses prescriptions. De la sorte, c'est l'Etat qui fait et qui défait l'administration publique béninoise, qui construit et qui détruit les services publics, qui émet et remet en cause les mécanismes et procédures de gestion des affaires publiques.

« Les causes des dysfonctionnements de l'administration publique béninoise résident dans la puissance du pouvoir public. C'est l'Etat qui a pris des textes pour uniformiser les comportements et les pratiques des acteurs pour le bon fonctionnement de l'administration publique. C'est également le même Etat qui, à travers les politiciens, remet en cause ces textes élaborés à grands frais. Le comble, c'est lorsque la puissance publique utilise son pouvoir discrétionnaire qui annihile les normes et les valeurs défendues dans l'administration. Rien ne résiste devant le pouvoir discrétionnaire dont font usage les Ministres, premières autorités administratives. C'est un mal pour l'administration publique, et beaucoup de faits le montrent. Où allons-nous avec tout ça ? Malheureusement, il est difficile voire impossible de délimiter les champs d'utilisation du pouvoir discrétionnaire. Nos dirigeants doivent revoir l'usage politique de ce pouvoir qui ne fait que créer de dommages à l'administration et avec ça nous n'irons nulle part ». (Propos recueillis chez un chef de service au MESFTPRIJ).

Cette contradiction interne à la logique d'Etat est véhiculée par des pesanteurs qui émanent de la puissance publique.

6.1.1- Les pesanteurs dans l'administration publique béninoise

La pesanteur exprime, avant tout, l'idée de poids. Elle désigne donc *''tout ce qui imprime un poids sur''* ou *''tout ce qui pèse sur''*.

Associées au qualificatif socioculturel, les pesanteurs désignent des réalités sociales et culturelles propres à une communauté qui contraignent les acteurs sociaux, dans leurs comportements, leurs pensées et leurs mouvements, à agir dans un sens plutôt que dans un autre. Elles impactent leurs vécus quotidiens. La contrainte, ici, est tout ce qui limite une

action ou induit une inaction. Elles sont des faits et des pratiques qui ont pour émanation la culture ou la société et qui influent sur le déroulement normal d'une activité.

Dans l'administration, les pesanteurs se présentent comme des faits ou des pratiques qui affectent le traitement normal d'un dossier. En d'autres termes, les pesanteurs peuvent se traduire par des freins ou des handicaps au traitement normal d'un dossier.

Les pesanteurs sont comme « une force d'inertie, une résistance au changement… les pesanteurs administratives. Autrement dit, les pesanteurs socioculturelles peuvent être définies comme des forces d'inertie, des attitudes de résistance spécifiques à un groupe donné, qui se veut conservateur et très attaché aux traditions culturelles, qui ne militent pas toujours en faveur d'un changement social, utile ou non, face à l'évolution actuelle des sociétés » (Fourn Gnansounou, 2007).

Elles peuvent être identifiées dans tous les secteurs et peuvent être une manière particulière d'agir comme le népotisme, le régionalisme, le favoritisme, les pressions, l'interventionnisme ou désigner des pratiques occultes telles que l'envoûtement, des « missiles occultes », la sorcellerie….

Ainsi, dans le cadre de notre recherche, il faut comprendre les pesanteurs comme des pratiques, des comportements et des manières donc des forces d'inertie ou des pressions qui handicapent ou qui freinent la bonne exécution des tâches administratives ou la prise de décision dans nos administrations publiques. La pression ici est une force agissante ayant la capacité d'induire des changements dans un état habituel ou susceptible d'apporter des modifications tangibles au sein d'un système au point de le rendre dysfonctionnel ou de le dénaturer.

Dans une étude sur l'administration publique africaine subsaharienne, Bouquet (2005), écrit : « L'administration publique est, en effet, inhibée par des pesanteurs socioculturelles

notamment tribales ou ethniques et par des interférences politiques intempestives. Ces phénomènes entraînent inévitablement une instabilité administrative, une « désadministration » au cœur des institutions publiques et une déprofessionnalisation des agents au service de l'Etat». Cette description de l'administration publique des Etats de l'Afrique au sud du Sahara rend étrangement compte du fonctionnement de l'administration publique béninoise. En effet, c'est un truisme d'affirmer que l'administration publique béninoise est moins performante. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs inhibiteurs ou des goulots d'étranglement.

6.1.1.1- La politisation de l'administration publique

L'administration publique béninoise est l'outil privilégié de la mise en œuvre de la politique globale de l'Etat. La gestion de l'administration est confiée aux membres du gouvernement et aux responsables des institutions d'Etat constitué, en majorité, d'hommes politiques. L'analyse du fonctionnement de l'administration publique béninoise montre que les autorités qui ont en charge la gestion des ministères, des institutions, des administrations territoriales, au lieu de procéder à un recrutement normal d'agents qualifiés et compétents capables de les aider à accomplir la mission républicaine qui leur a été dévolue, font appel aux membres de leurs familles politiques. Dans la pratique, les relations politiques priment sur la connaissance technique de ceux à qui l'appel a été fait pour la gestion des structures administratives. La politisation de l'administration béninoise est la principale cause de sa contre-performance pour la raison qu'elle génère plusieurs formes de déviance.

Face à la politisation de l'administration publique, un de nos enquêtés confie :

« Notre administration fonctionne très mal et ce mauvais fonctionnement tire ses racines des interventions politiques. Aujourd'hui, ce ne sont pas les agents méritants qui sont recrutés pour servir l'administration publique. Ce sont les relations politiques, l'appartenance à la famille religieuse, l'origine régionale, et que sais-je encore, qui jouent dans le recrutement des agents publics. Aujourd'hui, on recrute des cadres qui ne peuvent même pas produire un bon rapport après cinq ans de service. Comment on appelle ça ? Médiocrité oui ! Prenons par l'exemple les nominations dans les emplois. Là encore les données sont entièrement faussées. L'inadéquation entre la formation et l'emploi ou le poste s'observe au mépris des textes en vigueur sans que personne n'en parle parce que la politique s'en mêle. On ne distingue pas les postes techniques des postes politiques. C'est dommage ! On nomme des bacheliers ou des licenciés pour diriger et commander des A1-10 et plus. Ce qui se passe dans notre administration est répugnant. On sème et on entretient la médiocrité, c'est très grave. Regarde, chez nous ici, on a nommé un licencié qui n'a pas encore soutenu la Maîtrise et qui n'est pas agent de l'Etat, je dis bien qui n'est pas agent de l'Etat et qui est dans le privé, à la tête d'une grande direction alors qu'i y a des compétences à l'interne. Qu'est-ce que celui-là peut faire, par exemple ? Qu'est-ce qu'on peut attendre de lui si ce n'est la médiocrité ! Il ne connaît rien de l'administration. Ce sont les politiciens qui détruisent l'appareil administratif. Ça crève l'œil… ».

Selon le rapport du MAEP N°6, (2007) la forte politisation de l'administration publique affaiblit les mécanismes de contrôle et de régulation dans l'administration. *De facto,* elle encourage la mal gouvernance ayant pour corollaires la prévarication, la concussion, la dilapidation des deniers publics, toutes pratiques « déviantes » qui plombent le développement de l'administration béninoise qui reste pourtant l'aspiration profonde de la collectivité.

A côté de cette politisation, il y a une forte présence des organisations syndicales dans l'administration publique.

6.1.1.2- La forte syndicalisation de l'administration publique

Lorsqu'on analyse attentivement les acteurs de l'administration béninoise, on se rend compte que les organisations syndicales constituent des acteurs importants en raison du grand rôle qu'elles jouent pour le bon fonctionnement de l'administration. Leurs actions et réactions font craindre les autorités politiques et administratives dans leur élan de transgression des normes administratives. Les responsables syndicaux ne tardent pas à dénoncer les mauvaises pratiques et les décisions des autorités politiques qui tordent le cou aux prescriptions administratives. Avec les autres organisations de la société civile, les syndicats jouent le rôle de contre- pouvoir à la puissance publique à travers les contestations et les remises en cause des décisions qui ne sont pas de nature à promouvoir l'administration publique. Pour mieux réussir leurs missions, les syndicats se sont constitués en centrales et confédérations syndicales qui les représentent et défendent leurs droits lors des négociations collectives avec le gouvernement. Plusieurs actes de protestation et de contestation sont à l'actif des syndicats selon les informations que nous avons collectées. La dernière en date est la dénonciation du « concours frauduleux de recrutement des agents au profit du Ministère de l'Economie et des Finances au titre de l'année 2012. Grâce à la détermination et aux pressions syndicales, le gouvernement a été obligé de prendre, en conseil des ministres, la décision d'annulation de ce concours aux motifs de fraudes et d'irrégularités (*Les journaux : le quotidien l'Aurore et l'Opinion du jeudi 27 mars 2014*).

S'il est vrai que le syndicat joue un rôle principal pour un meilleur rendement de l'administration publique, il n'en demeure pas moins que parfois, les comportements de certains responsables syndicaux laissent à désirer. Sous le couvert du syndicat, des acteurs des organisations syndicales posent des actes qui ne sont de nature à contribuer à la performance de l'administration scolaire. Ils font un peu de trop dans la défense et la protection des droits de leurs militants.

« Au lieu d'être un moyen d'amélioration des conditions de vie des travailleurs et de la performance de l'administration béninoise, le phénomène syndical est une véritable gangrène pour les services publics. Nous n'avons plus la paix avec les syndicalistes qui se passent comme des monarques et pour qui tout est permis », nous a confié un responsable administratif.

Un cadre en service au MESFTPRIJ a donné son avis sur la forte présence des syndicats dans l'administration publique :

« *Le travail n'intéresse plus la forte majorité des agents publics et le syndicat est devenu un rempart pour les indélicatesses de certains fonctionnaires peu assidus, désinvoltes et partisans de moindre effort. Le manque de culture syndicale conduit des responsables syndicaux à des dérives dans la défense des intérêts moraux, matériels et financiers des militants. Qui plus est, le syndicat est instrumentalisé pour menacer et intimider les autorités politico-administratives qui, obsédées par la conservation de leurs postes de responsabilité, n'ont d'autres alternative que de céder aux pressions des syndicats qui sont créés tous azimuts. Le nombre pléthorique des organisations syndicales inspire une phobie aux responsables administratifs qui n'ont qu'à craindre à tout moment l'arme de revendication et de grèves perlées qui paralysent toute l'administration publique béninoise. Parfois, les responsables syndicaux ameutent les travailleurs contre les réformes auxquelles ils sont réfractaires même s'ils sont conscients de leur nécessité. Le syndicat exerce de véritables pressions sur l'administration béninoise pour la satisfaction des revendications dont la justesse et la légitimité restent parfois à démontrer ».*

Au cours de nos enquêtes, nous avons dénombré cent trente-cinq (135) syndicats enregistrés à la Direction Générale du Travail qui est une direction technique du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. A cela s'ajoute un nombre très élevé de syndicats qui ne sont pas encore enregistrés mais qui sont très actifs dans les ministères sectoriels. Au MESFTPRIJ cinquante-trois (53) syndicats sont enregistrés, au MEMP soixante-quinze (75) syndicats. Comme on pourrait s'y attendre, la pléthore des organisations syndicales est un

frein pour le bon fonctionnement de l'administration publique béninoise et une cause pour la faiblesse de son rendement.

La politisation et la syndicalisation de l'administration béninoise sont les deux goulots qui l'étranglent par des non-conformités et des déviances.

6.1.1.3- Les non-conformités administratives

Elles sont des pratiques et des comportements qui entravent les normes administratives en vigueur. Ce sont des conduites et des pratiques marginales qui entrent dans la catégorie de la déviance qui est une transgression des normes en vigueur dans une aire socioculturelle donnée ou dans un groupe déterminé. Les agents publics, dans l'exercice de leurs fonctions, transgressent les normes administratives pour des raisons diverses telles que la pression, le népotisme, l'interventionnisme, le régionalisme, la concussion, le clientélisme, la politique bref les pesanteurs socioculturelles.

En tant que transgressions des normes administratives, les non-conformités constituent de véritables handicaps pour le rayonnement de l'administration publique.

6.1.1.4- Inefficacité du système de contrôle et de régulation de l'administration publique

Le système de contrôle et de régulation reste un des éléments fondamentaux de la logique d'Etat en matière de gestion de l'administration publique. Il veille au respect des prescriptions et principes normatifs à travers le contrôle des actions, des pensées et des comportements des acteurs sociaux et régule les contraventions et les indélicatesses. Il impacte le rendement des organisations en ce sens qu'il y assure le contrôle de l'exécution des activités et sanctionne les non-conformités organisationnelles. A ce titre, aucune organisation ne pourra optimiser son rendement si elle ne dispose d'un système de contrôle et de régulation

efficace susceptible de corriger la mauvaise exécution des tâches et d'infliger de sanctions à l'encontre des comportements déviants et des pratiques marginales. Le type d'organisation tayloriste est fondé sur un système de contrôle et de régulation qui contraint les ouvriers à une forte productivité. Les contremaîtres, dans l'organisation scientifique du travail, assurent le contrôle de l'exécution des tâches des ouvriers selon le modèle à eux imposé. La rigidité de ce système de ''*check up organisationnel''* minimise les risques de déviance organisationnelle et étouffe, à la limite, les velléités de transgression des normes et valeurs prônées par l'organisation.

Un regard critique du système de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise révèle qu'il est inefficace et contribue à la contre-performance de l'administration. Les cas de mauvaise gestion et de comportements marginaux que l'on observe dans l'administration publique sont l'expression de l'inefficacité des mécanismes de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise. L'impunité et la complaisance dans l'application des sanctions engendrent des comportements qui compromettent la performance et la modernisation de l'administration.

Selon les données recueillies, plusieurs cas de malversation sont restés impunis. Les informateurs n'ont pas manqué de citer en exemple les commissions de vérification de gestion et les audits opérés dans certains ministères, institutions ou organismes d'Etat qui ont révélé de nombreux cas de malversations. Les auteurs de ces délits sont restés impunis parce qu'ils bénéficient de la protection politique ou parce qu'ils ont les soutiens à travers leur appartenance religieuses ou leur origine régionale, ethnique ou tribale. L'Observatoire de Lutte contre la Corruption a peint en noir le tableau les mécanismes de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise. Il a même recensé plus mille trois cinquante (1350) cas d'impunité entre en octobre 2003 et septembre 2009.

L'impunité n'est rien d'autre qu'une complicité entre hommes politiques et hommes d'affaires, pour vivre sur le dos des contribuables et les faire enliser dans un paupérisme grandissant.

> *« Le contrôle et la régulation des agents publics sont nécessaires pour le fonctionnement de la fonction publique pour plusieurs raisons. Comme le disait un penseur, abandonnés à eux-mêmes, les individus sont enclins à tous les vices. C'est pourquoi, il est nécessaire de les contrôler et de les réguler afin de les amener à respecter le pacte qui les lie à la société. C'est pareil dans la fonction publique. Pour une raison ou une autre, les fonctionnaires peuvent avoir un mauvais comportement dans l'administration : retard et absence au service, mauvaise exécution ou exécution avec retard des tâches, l'incurie administrative, manque de respect à l'égard de la hiérarchie et du bien public, l'abus du pouvoir ou d'autorité, le manque de patriotisme…. Voilà autant de choses qui expliquent la nécessité de contrôler les fonctionnaires et de réguler leurs comportements. Mais l'exercice de cette fonction a assez de risques et nous y rencontrons beaucoup de difficultés. La première difficulté, c'est l'insuffisance des ressources : insuffisance de l'effectif des inspecteurs de travail. Aujourd'hui, la ratio fonctionnaires/inspecteur de travail est estimée à plus de trois mille cinq cents fonctionnaires par inspecteur de travail. De plus, les moyens mis à disposition ne sont pas suffisants pour l'accomplissement de notre mission. Nous n'avons pas le matériel adéquat pour le travail. A cela s'ajoutent la vétusté des textes et la méconnaissance ou l'absence de la culture du service public… Autres difficultés, ce sont les pesanteurs sociales, les pressions politiques ou l'implication de la politique dans la régulation, parfois les pressions des syndicats, le manque de formation des fonctionnaires en déontologie administrative et en éthique professionnelle. Toutes ces difficultés rendent moins visibles nos actions et expliquent la situation que nous vivons dans l'administration publique aujourd'hui. Notre fonction publique fonctionne mal, elle est malade. Elle est très retard par rapport à beaucoup de pays.» Propos recueillis chez un inspecteur de travail.*

6.1.1.5- L'interventionnisme et les procédures administratives

Les non-conformités compromettent le fonctionnement de l'administration béninoise.

L'interventionnisme est défini comme toute attitude ou toute pratique consistant à intervenir dans le traitement ou le règlement normal d'un dossier administratif, soit par l'exercice de pression ou de menace, soit par l'usage des liens socio-affectifs ou politiques aux fins d'accorder une faveur à un agent indélicat ou de lui faire bénéficier d'une grâce ou tout simplement de le protéger contre la rigueur des textes. L'exercice de pression sur l'agent en charge d'un dossier provient de différentes sources. En raison des considérations politiques, syndicales, religieuses, sociales, l'autorité politico-administrative exerce de pression sur le fonctionnaire chargé d'étudier un dossier. A terme, la pression l'amène à transgresser l'orthodoxie administrative dans le but d'accorder une suite favorable à l'allié politique, parental, religieux ou syndical. Cette pratique est l'expression de la politisation et du favoritisme, du régionalisme, du népotisme ou du syndicalisme…

Mikulowki et Jezierska (2011), font remarquer que les agents publics constituent « un corps de la fonction publique, mal payé, surchargé de travail, et fonctionnent dans toute une jungle de régulations et de pressions politiques ».

6.1.1.6- Le régionalisme et le favoritisme de l'administration publique béninoise

Ils constituent une pesanteur potentielle de la contre-performance de l'administration publique béninoise selon les enquêtés qui en ont reconnu l'existence. C'est une pratique déviante qui ne s'inscrit pas dans la perspective du principe weberien de la bureaucratie qui proscrit toute forme de favoritisme dans la direction administrative. Selon Weber, « le modèle le plus pur de la domination légale-rationnelle qui est la direction bureaucratique se caractérise par la hiérarchie, un pouvoir fondé uniquement sur la compétence, une

réglementation impersonnelle, la limitation du favoritisme...L'administration bureaucratique représente la domination légale et, à ce titre, elle est la forme d'organisation la plus juste et la plus efficace. Elle présente les caractéristiques suivantes :

- le pouvoir dans la bureaucratie est fondé sur la compétence et non sur la coutume ou la force ;
- le fonctionnement bureaucratique s'inscrit dans le cadre d'une réglementation impersonnelle. Il ne peut donc y avoir d'arbitraire ou de décisions non fondées en droit.
- L'exécution des tâches bureaucratiques est divisée en formations spécialisées définies précisément et avec méthode ».

> *« Les cas de favoritisme et de régionalisme sont légion dans l'administration. Les ministres placent dans leurs départements les membres de leurs familles, ceux qui sont de leur région, et leur accordent toutes les faveurs au mépris des textes de la république. Il n'est pas rare d'entendre dire que tel ministère, c'est pour les gens de telle région. Ceux qui n'ont pas de parent ministre sont laissés à leur sort. Si tu es ministre de l'enseignement par exemple, tu dois tout faire pour nommer beaucoup de directeurs d'établissement scolaire parmi tes parents même s'ils n'ont pas le niveau, construire dans ton village et dans ta commune beaucoup d'écoles bien équipées. Tu dois aussi attribuer les marchés à tes frères, à tes amis pourvu que le compte soit bon ». Propos recueillis chez un agent du MESFTPRIJ.*

Comme on s'en rend aisément compte, les déviances administratives contredisent la logique d'Etat et dysfonctionnent les structures administratives. Il existe donc une contradiction interne à la logique d'Etat en matière de la gestion de l'administration publique.

6.2. Les logiques et les stratégies des acteurs sociaux de l'administration béninoise

L'examen des comportements des acteurs dans l'administration béninoise permet de comprendre qu'ils ne perçoivent pas l'administration et n'agissent pas de la même manière. L'action et le comportement de l'acteur social sont fonction de sa perception et de sa représentation de l'administration et des objectifs qu'il poursuit. De ce fait, en raison des objectifs qu'ils se sont fixés, les acteurs sociaux émettent des stratégies et des comportements aux seules fins de la réalisation de leurs objectifs en saisissant les opportunités à eux offertes par l'administration publique. Ainsi, autant l'administration modèle le comportement des agents publics et de ses usagers autant ces derniers la modifient. Ils l'instrumentalisent afin de satisfaire leurs désirs ou sauvegarder leurs intérêts. Dans ce contexte naissent dans l'administration béninoise des pratiques déviantes de la part des agents publics et des usagers. A y voir de près, les pratiques déviantes sont l'expression de la conséquence de l'univers socioculturel béninois qui impacte le fonctionnement normal de l'administration en affectant sa performance et son développement. Ces pratiques déviantes obéissent à des logiques : le « frèrisme » ou le « grand frèrisme », la pression et la menace, l'occultisme et la corruption.

6.2.1. La logique du « frèrisme » ou du « grand-frèrisme »

La majorité de nos enquêtés reconnaissent avoir vécu cette pratique qui est un comportement socio-affectif qui consiste à intervenir pour infléchir ou à court-circuiter le déroulement ou le règlement normal d'un dossier administratif. C'est un usage qui vise à accorder une faveur au frère en cause et qui conduit l'agent public à transgresser les normes ou à contourner les prescriptions et les procédures administratives.

Une autre pratique similaire est ce que l'on appelle dans un jargon béninois « le grand frèrisme[8] » qui est la tendance et l'attitude psycho-affective qui consiste pour le jeune cadre

[8] Cette pratique s'apparente à la formule du droit d'aînesse.

de l'administration à se refuser, volontairement ou involontairement, de sanctionner un agent indélicat plus âgé au risque des mesures répressives. Dans cette situation, il viole les prescriptions administratives. Le souci ici est d'accorder une faveur à un usager plus âgé. C'est l'expression du droit d'aînesse.

Ces usages qui sont récurrents dans l'administration béninoise impactent négativement son rendement. Le contexte socioculturel béninois où la familiarité conduit à considérer non seulement les gens de sa famille mais aussi ceux de son aire socioculturelle comme étant tous des frères tolère et favorise le développement de ces pratiques au sein de l'administration publique. Pour ainsi dire que les réalités socioculturelles ont un impact sur l'administration publique béninoise. Les enquêtés ont clairement indiqué que certains groupes culturels dans l'administration béninoise ont développé la logique du « frèrisme » et de « grand-frèrisme » au détriment d'autres : « tant pis pour ceux qui n'ont pas encore compris ! », s'exclament-ils.

Ainsi, l'attachement à la culture et à la tradition sont des éléments qui soutiennent les interventions par l'exercice des pressions sur les agents en charge de dossier sensible ou accablant afin d'accorder des faveurs aux frères du village qu'il soit fonctionnaire ou usager de l'administration publique. Cette pratique conforte la position de Diby (2003) qui, en procédant à l'analyse des conséquences de l'exploitation des valeurs africaines dans les services publics africains par les Africains eux-mêmes, a retenu que les comportements observables dans les services publics, par le fait de la pesanteur qui les caractérise, ne peuvent en aucune façon, favoriser des circonstances de réalisation de performance de l'administration et qu'en conséquence sous les cieux d'Afrique nul ne peut échapper aux lourdeurs socioculturelles**.**

Sardan (2004) met en relief les facteurs inhibiteurs qui sclérosent le bon fonctionnement de l'administration publique. Ce sont les pesanteurs socioculturelles…la

gérontocratie dépouillée de sagesse illustrée par un mauvais usage du "grand frèrisme[9], le népotisme fondé sur l'appartenance familiale et ethnique, sources de promotion, d'arbitraire et d'incompétence dans les services publics pour ne citer que ceux-là. Cette logique est loin d'être celle d'une administration performante. Diby (2003) en vient à conclure qu'il est, pour sa part, conscient des risques de ralentissement de la production qu'offrent les pesanteurs socioculturelles.

6.2.2. La logique de la pose de pierre sur le dossier dans l'administration publique béninoise

Selon les informations recueillies, les acteurs sociaux ne se comportent pas comme des citoyens qui sont tenus de respecter les textes et les prescriptions de la république. Au contraire, ils se servent de l'administration publique pour assouvir leurs besoins, pour résoudre l'équation de la crise économique. Dans une proportion de plus de 95%, les enquêtés ont reconnu l'existence de la logique de la pose de pierre sur le dossier qui s'opère entre le bénéficiaire du service public et l'agent en charge de son dossier. C'est une pratique de corruption qui s'inscrit selon les acteurs dans une logique sociale diversement appelée : la logique de '' les enfants vont manger'', '' la logique d'engraissement des pattes'' ou ''la logique de la pagaie qui conduit la pirogue doit boire l'eau'' ou simplement la logique de pot de vin. Il s'établit alors dans l'administration béninoise une relation entre corrupteur (l'usager) et corrompu (l'agent public).

Face à la proportion galopante de la corruption dans l'administration publique béninoise Ahanhanzo Glèlè, préfaçant TRANSPARENCY INTERNATIONAL BENIN (2004), déclare que « depuis toujours, le Dahomey s'est illustré par l'excellence de son administration et le sens de la Patrie ou de l'Etat. Avant la colonisation, qui eût imaginé, un seul instant, la honte

[9] Comportement qui consiste pour un commis plus ancien à intimider, à menacer un agent plus jeune qui doit sanctionner une indélicatesse ou une faute en avançant l'argument d'aînesse

que boivent les Béninois d'aujourd'hui à voir vivre et agir ceux qui disent et font en leur nom ? Sous la colonisation, la probité et la qualité des hommes ont fait du Dahomey, un partenaire précieux, admiré et respecté du Blanc, qui envoyait ses enfants et ses cadres partout, dans l'armée comme dans le civil… Il n'y a pas un seul pays francophone où le dahoméen n'a pas servi et vécu durablement. Après l'indépendance, en dépit de l'instabilité politique dont on n'ignore totalement, ni les causes, ni les tireurs de ficelles, la moralité des citoyens était honorable et des textes existent pour dire la réglementation et la loi. Les grandes dérives sont venues avec la révolution militaro-marxiste-léniniste : et même à cette époque-là, on avait grand souci de lutter contre la corruption et le pillage des biens de l'Etat ».

Selon l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption, cette pratique est définie comme l'ensemble des moyens employés pour détourner quelqu'un de son devoir. L'une de ses manifestations est la concussion, un délit qui consiste à recevoir ou à exiger des sommes non dues, dans l'exercice d'une fonction publique.

En 2007, le gouvernement du Bénin a conduit, avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement (BAD), une enquête diagnostique sur l'état de la gouvernance et de la corruption. Cette enquête sur l'image de l'administration publique au Bénin a été réalisée pour étudier les pratiques, les perceptions et l'ampleur des pesanteurs dans l'administration publique béninoise d'une part, apprécier l'état de la gouvernance au Bénin d'autre part. Elle a fourni des repères qui permettront de déterminer les performances réalisées en matière de lutte contre la corruption en vue d'une bonne gouvernance. Selon cette étude « la corruption touche les services publics. Cette situation ne peut qu'avoir un effet négatif sur l'accès et la qualité des services essentiels au détriment des pauvres. Peu à peu, la corruption devient plus répandue et s'accompagne d'un manque de confiance dans les capacités du gouvernement à assurer la fourniture des services publics essentiels. Les populations ont, à travers cette enquête, exprimé des griefs auxquels il faut

trouver très vite de solutions pour s'assurer du respect des droits humains et sociaux de la population, l'accomplissement des engagements pris par le gouvernement comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le développement durable du pays et la recherche de solution pour lutter contre la corruption ».(FIM-BAD, 2007 : 49).

Ayant fait le même constat, l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption (OLC) souligne : « L'expansion de la corruption est flagrante durant les examens et concours dont la plupart sont mis à prix… les concours d'entrée à la Fonction Publique, à l'Ecole de Police, de la Gendarmerie, sont… achetés. Que peuvent alors faire les enfants des pauvres ? A quelle nécessité obéit cela ? Où est alors l'égalité des chances pour tous ?

La corruption discrédite ainsi l'autorité administrative vis-à-vis des citoyens, des investisseurs étrangers et des partenaires au développement. Elle sape les fondements de l'Etat qui, délégitimé, n'est plus en mesure de jouer son rôle si important dans la survie, la conservation et le progrès de la société.

Concernant le cas particulier de la Justice, le juge est le gardien naturel des libertés individuelles et collectives. Or, au Bénin, le pouvoir judiciaire est trop souvent soumis à la domination de l'Exécutif, au mépris du principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs. Il y a, au demeurant, lieu de s'interroger sur les dérives de la justice au Bénin quand on sait que les magistrats sont les agents publics les mieux rétribués » (*OLC,* 2008).

Selon les résultats de l'enquête diagnostique sur la corruption et la bonne gouvernance au Bénin du juin 2007, « plus de neuf enquêtés sur dix en 2005, soit plus de 93% des informateurs, ont déclaré que la corruption est un problème préoccupant au Bénin et huit enquêtés sur dix, soit 79%, s'inquiètent de son évolution. Face à cette situation, s'il n'y a pas une prise de conscience collective de toutes les couches de la société pour lutter contre le

fléau, les coûts à payer seront très importants. Ce sont les groupes économiquement fragiles qui sont les plus touchés et leurs conditions de vie s'aggravent de jour en jour ».

Sur le terrain, nos enquêtés ont majoritairement reconnu que les différentes formes de corruption (la forme active et la forme passive) ont un impact important sur l'environnement des affaires. Selon les informations recueillies, 66% des enquêtés soutiennent que les fonctionnaires reçoivent des pots-de-vin pour exonérer des taxes aux opérateurs économiques et les épargner des mesures de régulations, 55% des agents publics vendent les décrets présidentiels ou livrent des secrets professionnels ou d'Etat contre de l'argent. « Tous les services essentiels de l'administration ainsi que les services de base sont affectés par la corruption. Du coup, elle complique le bon fonctionnement des organes de l'Etat au point où certaines structures politico-administratives qui auraient pu jouer un rôle de régulation dans l'amélioration de la gouvernance sont indexées comme les plus corrompues » (FMI-BAD, 2007*).*

Il manque tous les ans trois points au Produit Intérieur Brut et aux recettes, comparativement aux pays de la sous-région et ces trois points équivalent à environ à cinquante milliards de francs CFA » *(Plan stratégique de lutte contre la corruption, document, Cotonou, le 30 Octobre 2001).*

6.2.3. La logique des pratiques chronophages

Certaines pratiques sont sources de perte de temps et accentuent la contre-performance de l'administration béninoise. En conseillant d'éviter les comportements chronophages, Voltaire (1970) écrit : « Il y a trois manières de perdre son temps : ne rien faire, faire mal ce qu'on fait ou le faire à contretemps ». Se fondant sur cette assertion et considérant la maxime des Américains : « time is money », il est à noter que les agents publics béninois adoptent des comportements chronophages qui engendrent des pertes

énormes de devises. Le rapport de la Banque Mondiale sur l'état de l'administration publique des pays de l'Afrique subsaharienne montre qu'il y a une mauvaise gestion de temps de travail dans l'administration. Le rapport précise que les pertes de temps du fait des comportements et pratiques des fonctionnaires peuvent être estimées, en devise, à plus de huit milliards par an et par pays. L'inexistence d'une planification rigoureuse des activités et des tâches dans l'administration publique et le manque de contrôle et de suivi des agents publics amènent certains fonctionnaires à adopter des comportements chronophages : longues discussions inutiles, visites inopportunes, vacation des affaires personnelles, exercice d'activités secondaires, le présentéisme, multiplicité des réunions et des séances de travail improvisées. Sur les 97 réponses récupérées, 79 enquêtés, soit un pourcentage de 81%, ont cité les réunions administratives : réunions formelles (CODIR, cadres de concertation…), séances de travail, les appels urgents comme des pratiques chronophages…Le CODIR se fait une fois par semaine. Les cadres de concertation ou les revues sont des réunions qui portent sur le fonctionnement du ministère et qui regroupent les responsables des directions et des structures sous tutelles. Ils se tiennent une fois par quinzaine, par mois ou par trimestre selon le cas. Ils peuvent aussi être convoqués d'urgence. Les séances de travail sont tenues dès que le chef en sent le besoin. Surtout lorsque le chef est nouvellement nommé, les séances sont très fréquentes, car elles lui permettent d'avoir des informations relatives à ses attributions. Elles se tiennent deux à trois fois par semaine. Les appels urgents sont très fréquents. Il n'est pas inutile de mentionner que la majorité des enquêtés qui ont donné cette réponse sont des responsables administratifs (chefs division, chefs services, directeurs…). De la sorte, les réunions administratives constituent, entre autres, l'une des causes de la faiblesse du rendement de l'administration publique.

6.2.4- La logique de donner à manger aux amis

Cette pratique s'exprime par l'instabilité de la dénomination des ministères et institutions d'Etat. En effet, à chaque remaniement ministériel, nombre de ministères changent de dénomination. Du coup, ce changement de dénomination, engendre des frais à l'Etat et handicape la performance de l'administration publique. Le changement de dénomination des ministères et institutions cause de lourdes pertes à l'Etat en ce sens qu'il faut reprendre l'élaboration de nouveaux textes organiques qui prend considérablement du temps et nécessite beaucoup d'énergie : par exemple, identifier de nouveaux agents avec de profil qui répondent aux attributions de la nouvelle dénomination. Une étude réalisée par le quotidien '' Le Matinal'' du 25 mai 2009 montre que plus de 10% des ministères et institutions ont changé de dénomination en moins de cinq ans et à chaque remaniement ministériel plus de 9% de ministères changent de dénomination. Cette instabilité institutionnelle justifie, à bien des égards, la contre-performance des services publics.

6.2.5- La logique de gratification des amis

Cette logique correspond à une pratique qui consiste à fabriquer un truc pour intéresser quelqu'un dans le sens de lui accorder une faveur tout en y tirant profit. Selon les enquêtés, c'est un usage qui répond à une logique de détournement de dénier public, de gratification des amis ou des parents en créant des postes sans responsabilité, des institutions sans attribution et sans portefeuille. Le but visé est d'intéresser des amis politiques, des parents, des personnes de sa régions ou religion. L'Etat crée des institutions dont le fonctionnement alourdit inutilement son budget et engendre de dysfonctionnement dans l'administration béninoise étant donné que les institutions ainsi créées discutent les mêmes attributions que d'autres structures. A bien des égards, l'importance du Haut-Commissariat pour la Gouvernance

Concertée et du Haut-Commissariat pour la Solidarité Nationale reste à démontrer. Ce sont des institutions qui ont les mêmes attributions que d'autres Ministères ou structures.

6.2.6- La logique de cumulation de poste

Cette logique est récurrente dans l'administration béninoise et répond à la « gloutonnerie administrative » qui consiste à responsabiliser le même agent à plusieurs postes pour lui faire bénéficier tous les avantages y afférents. Selon les enquêtés, cette pratique résulte du favoritisme et de la politisation de l'administration qui font qu'une seule et même personne ou qu'un seul groupe cherche à accumuler l'ensemble des positions stratégiques de l'administration. Elle est source de mauvais rendement de l'administration étant donné que l'agent qui est responsabilisé à plusieurs postes stratégiques n'a pas toujours les compétences et le temps nécessaires pour bien gérer ou le groupe social à qui est accordé ce privilège ne s'y reconnaît pas.

6.2.7- La logique de nivellement par le bas

Cette pratique est une véritable pesanteur dans l'administration béninoise et consiste à créer du tort, à faire du mal, à jeter du mauvais sort à un agent public soit, par jalousie, soit par méchanceté gratuite. La majorité des informateurs ont reconnu l'existence d'une telle pratique qui est fréquente dans l'administration béninoise et qui s'opère dans l'occultisme. Selon ces derniers, les preuves de la pratique du « Bo » dans l'administration publique sont multiples et multiformes.

> *« Dans certains cas, elles ne sont directement observables, alors que dans certaines situations professionnelles, la pratique de « Bo » se manifeste soit, par la présence insolite d'objet ou animal sur les lieux de travail, soit par un malaise inhabituel de l'organisme, soit par une situation ou un événement inattendu » nous a confié un agent de l'Etat. Cette pratique répond également à la logique : « c'est moi ou personne d'autre ».*

Le nivellement par le bas est une réalité socioculturelle béninoise qui engendre de nombreux préjudices à la société. Transféré dans l'administration publique béninoise, cette pratique se traduit par l'impact de la culture sur l'administration publique. Le courant structuro-culturaliste qui s'intéresse à l'étude de l'impact de la culture sur les comportements individuels en entreprise peut servir à expliquer la logique du nivellement par le bas.

6.2.8- La logique d'attentisme ou d'approche homéopathique du travail

Résultant du manque de conscience professionnelle, cette pratique consiste pour le fonctionnaire à ne rien faire, à tourner les pouces à longueur de journée ou tout simplement à faire le travail pour lequel il est payé très en deçà des objectifs. Le motif souvent évoqué à cet effet est que c'est le travail de l'Etat. On ne saurait faire en un jour le travail à la fonction publique que l'on doit servir pendant trente ans : « il faut faire le travail de l'Etat avec précaution et intelligence. A force de trop travailler, tu seras esquinté et l'Etat te remplacera dans l'immédiat », tels sont les propos qui illustrent cette logique. De tels propos induisent à la paresse et à l'oisiveté administrative ou à la flânerie du fonctionnaire béninois.

6.3. La contre-performance de l'administration publique béninoise

Objectivement, depuis 1991, la situation de l'administration publique béninoise connaît une stagnation, parfois, une régression dans certains domaines au point que l'on s'interroge sur l'utilité de l'Etat qui, pourrait-on imager, serait en train de démissionner.

Bouquet (2005), souligne « la déliquescence et l'effondrement de l'Etat en même temps que le rôle marginal de l'administration dans le développement économique et social national. L'administration publique africaine subsaharienne est confrontée à une triple crise profonde et multiforme d'organisation et de fonctionnement, d'investissement et de gestion,

d'efficacité et de légitimité. L'absence de vision globale a favorisé la constitution de forteresses au sein de l'administration. La recherche de solutions est généralement engagée au cas par cas, sous la pression des évènements, dans un esprit corporatiste et avec en arrière-plan, des considérations partisanes et clientélistes. Le gaspillage des ressources humaines est une réalité observable dans l'administration en Afrique. Avec des agents peu ou pas motivés, de moins en moins qualifiés, il apparaît très difficile d'obtenir des résultats probants. Le faible niveau de rémunération voire le non-paiement des salaires dans certains cas et la pression de la demande sociale forte sur le fonctionnaire ainsi que le train de vie des responsables politiques conduisent à une altération de la conscience de celui-ci dans la gestion publique». Cette description de l'administration publique des Etat de l'Afrique subsaharienne faite par Bouquet prend en compte également la situation de l'administration publique béninoise.

Selon nos enquêtes la déqualification de l'emploi et le sureffectif des agents publics sont fort remarquables dans l'administration béninoise. Cette situation témoigne d'une mauvaise utilisation des ressources qui est aggravée par un système de rémunération moins attrayante malgré les efforts d'augmentation des salaires des fonctionnaires. Pour certains agents publics, la corruption pourrait s'expliquer par le système de rétribution de l'Etat béninois qui ne tient pas compte de la cherté de la vie.

La faiblesse des mécanismes de régulation explique, elle aussi, la montée des pratiques de corruption dans l'administration.

Selon Adjaho (2006), les obstacles d'une bonne administration sont nombreux et rongent l'administration : « Il y a d'abord un problème de légitimité en ce sens qu'elle a démissionné du service du citoyen béninois. Ce dernier se sent rançonné et mal accueilli, mal traité et mal servi. Il y a une crise d'effectivité, car, les textes ne sont pas appliqués. Les lois, les dispositions réglementaires, les arrêtés et les circulaires semblent être de simples papiers.

Une crise d'effectivité parce qu'également, on ne fait pas dans notre administration ce qu'il faut et de la manière qu'il faut.

Mais, il y a toujours une propension au gain facile, à l'enrichissement, au non-respect des deniers publics, à l'incivisme qui a atteint une proportion inquiétante, le patriotisme est totalement émoussé. Les maux habituels tels que l'absentéisme et le retard sont encore monnaie courante » (Adjaho, 2006).

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle et de régulation, plusieurs facteurs en expliquent l'inefficacité dont le plus disant est la forte politisation de l'administration publique. En effet, les postes de responsabilité sont, aujourd'hui, confiés à des amis de partis ou à des courtisans des chefs de partis politiques sans tenir compte des compétences requises. Les réformes engagées dans ce domaine ont conduit à l'élaboration d'un document stratégique de gestion des ressources humaines dénommé *Répertoire des hauts emplois techniques de la fonction publique.* Ce document qui est un chef-d'œuvre devrait servir de vade-mecum pour les nominations et les recrutements des agents, les mutations, bref pour une gestion efficiente des ressources humaines dans la fonction publique béninoise. Malgré sa richesse, ce document n'a jamais été mis en œuvre. En conséquence, les dossiers sont mal traités, les tâches administratives sont mal exécutées et à terme la performance de l'administration prend de sérieux coups.

A la politisation outrée de l'administration s'ajoute l'impunité qui est la non application de sanction aux auteurs de malversation ou de mauvaise gestion. L'impunité affaiblit considérablement le système de régulation administrative. Plusieurs organisations de la société civile à savoir l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption, l'Association de la Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER) ont dénoncé cette pratique. La première c'est-à-dire l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption a recensé

plusieurs dossiers de malversation et de mauvaise gestion qui sont restés jusqu'à aujourd'hui impunis ou en instance à la justice (Voir en annexe n°6 le rapport général du séminaire-atelier sur la contribution de L'OLC à la lutte contre l'impunité dans l'administration publique). A y voir de près, l'impunité tire sa racine de la politisation et, parfois, de la syndicalisation à outrance de l'administration publique qui sont, le moins qu'on puisse dire, les véritables facteurs du faible rendement de l'administration béninoise.

Le manque de dépendance des organes de contrôle et de régulation justifie également leur inefficacité. Il nous a été rapporté au cours de l'enquête l'intervention du pouvoir d'Etat dans certains dossiers disciplinaires, ou à caractère pénal. La pression est très énorme pour certains dossiers et le juge se plie à la « décision venue d'en haut ».

Les informateurs nous ont également confié que le manque de moyens au niveau des organes de contrôle et de régulation justifie leur faiblesse. A ce titre, on peut mentionner l'insuffisance du personnel des organes de contrôle. Le ratio inspecteur ou agent de contrôle et agents à contrôler est très élevée. A cela s'ajoute l'insuffisance du matériel de travail.

Par ailleurs, la plupart des instruments juridiques et des textes sont caducs. Par exemple l''ordonnance N°80-06 du 11 février 1980 édictant les dispositions en vue de la répression disciplinaire des détournements et de certaines infractions commis par les agents de l'Etat et les employés des collectivités locales malgré sa désuétude est toujours en vigueur et n'est pas encore abrogée. Très sévère et parfois en inadéquation avec la faute administrative, cette ordonnance répond bien au contexte dans lequel elle a été prise et nécessite, de nos jours, une relecture approfondie et digne du nom afin de l'adapter aux réalités actuelles.

Conclusion

En définitive, le présent chapitre restitue le diagnostic sur l'administration publique béninoise qui souffre de plusieurs maux. Elle est un microcosme où ses acteurs sociaux, en raison de la faiblesse du système de régulation et du mode de gestion, en transgressent les normes et les valeurs sans trop s'inquiéter des sanctions et des réprobations. Les comportements déviants des fonctionnaires ne favorisent pas, à vrai dire, la promotion de l'administration publique qui, pourtant devrait être un véritable levier de développement. L'ethos des agents publics à divers niveaux ne rime pas souvent avec la déontologie administrative qui, appliquée *ad litteram*, est susceptible d'engendrer le développement de l'administration. Il convient alors de revoir le système de régulation administrative, écouter les différents acteurs pour limiter et décourager la délinquance administrative afin de redorer l'administration béninoise de son blason. C'est à ce prix qu'elle pourra jouer véritablement le rôle de développement qui lui est dévolu dans le document cadre de la réforme administrative. Il est donc urgent de procéder à un travail sérieux de terrain, à un diagnostic sincère afin d'engager des réformes pertinentes pour la survie de l'administration béninoise. Comme l'a écrit savamment Crozier (1987) «(…) aucune réforme administrative véritable n'est possible sans le minimum de connaissances que des travaux de ce genre peuvent apporter et surtout sans cette attitude plus réaliste et plus humble devant les problèmes humains que seule la pratique des « recherches sur le terrain » peut réussir à répondre ».

Conclusion de la deuxième partie

L'aperçu historique a servi de repère à la connaissance du processus de mise en place de l'administration béninoise qui émane des stratégies des colonisateurs destinées à apporter aux dahoméens un autre système de gestion. L'administration publique qui a, malgré tout, supplanté le système traditionnel, est une survivance de la colonisation qui a connu, *mutati mutandis*, d'évolution sous l'influence du changement social.

A la lumière de l'histoire postcoloniale, on peut coupler la gouvernance d'Etat avec l'évolution économique du Bénin en trois grandes périodes. Les politiques de gouvernance et de gestion économiques ont ainsi suivi ces trois périodes et ont influencé aussi bien les enjeux que les défis au cours de l'histoire de la structuration économique du pays.

La première période (1960 à 1972) était marquée par une grande instabilité caractérisée par une série de coups d'Etat et de fréquents changements de leaders (plus d'une quinzaine de Chefs d'Etat) et de régimes politiques. Le Bénin était connu comme « l'enfant malade de l'Afrique de l'Ouest » et la gestion politique de l'indépendance était chroniquement en crise. L'enjeu et le défi de transformation d'une structure économique façonnée dans la logique coloniale en une structure économique intégrée dans l'objectif de développement national, n'ont pas été pris en compte au cours de cette période (MAEP, N°6, 2007).

« L'instabilité politique de cette période a impacté la gestion administrative qui était caractérisée par une morosité et la hantise d'arrestation et de déboires politiques a gagné l'esprit des agents de l'Etat qui n'avaient plus le cœur au travail » (Mintinhoué 2006).

Si l'administration publique, au début du régime socialiste qui a marqué la période de 1972 -1990, tentait de forcer l'admiration du peuple et promettait un bel avenir, l'espoir s'est très tôt estompé. L'incurie administrative, la gabegie, la prévarication ont pris place dans le

mode de gestion vers la fin de cette période. L'administration était devenue ainsi décadente et l'Etat n'était plus en mesure de payer le salaire à ses agents.

La troisième période dite du Renouveau Démocratique a commencé avec le retour au libéralisme et à la gouvernance de la démocratie pluraliste. La gouvernance économique est marquée plus tôt par le souci de réforme l'administration publique et de stabiliser l'économie nationale. Les mécanismes à mettre en œuvre en vue d'une maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat sont envisagés avec les institutions de Bretton Woods. Les programmes de départ volontaire et de départ ciblé de la fonction publique et de certaines sociétés d'Etat ont été identifiés et mis en exécution.

Un programme de relance économique est élaboré étant donné que la recherche des équilibres financiers tient lieu de politique de développement. L'Etat a défini sa vision sur le long terme dans le projet « Alafia Bénin 2025 » et cela constitue un pas louable, surtout que cette vision est celle de la construction d'un Bénin émergent à cet horizon. Le gouvernement a traduit cette vision en « Orientations Stratégiques » de développement. Cependant, la coordination de la mise en œuvre de ces orientations et surtout leur déclinaison en politiques sectorielles, souffrent de certaines faiblesses qui constituent aussi d'autres défis pour la gouvernance économique. Ce sont notamment la gangrène générale de corruption qui est devenue une culture et un mode de gouvernance plus ou moins internalisé, l'absence d'imputabilité en matière de mise en œuvre des politiques macroéconomiques et sectorielles de développement, et la faiblesse de coordination dans ce domaine. (MAEP, N°6, 2007 :12*)*

TROISIEME PARTIE

DE L'ETHOS DES FONCTIONNAIRES A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA GESTION DES RESSOURCES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE

« La gestion du personnel d'administrations publiques est confrontée à des défis de taille. Les réformes engagées dans le secteur public ces dernières années passent de toute évidence par une modernisation des mesures et des instruments servant à gérer les ressources humaines » Ritz, 2010).

Introduction à la troisième partie

Les chapitres précédents ont montré l'existence de nombreux dysfonctionnements dans l'administration publique qu'on essaie d'expliquer par plusieurs facteurs. La politisation de l'administration béninoise est une pesanteur potentielle de l'insuffisance de sa performance. Elle apparaît comme un « fait social total » de l'administration publique béninoise pour reprendre Mauss (1995) et s'exprime par différentes logiques (logique de l'interventionnisme, logique de cumulation des postes stratégiques…) qui ne sont pas de nature à impulser la promotion de l'administration.

Il s'agit alors d'interroger la fonction publique béninoise pour comprendre et apprécier les modèles de comportements des fonctionnaires afin de cerner au mieux la gestion des agents publics. La démarche conduit également à découvrir les relations entre la contre-performance de l'administration béninoise et la gestion des ressources humaines de la fonction publique. Partant, elle n'occulte pas l'ethos des fonctionnaires et les problèmes de la fonction publique. Une fois les problèmes identifiés, les approches de solution sont proposées en vue de l'amélioration du mode de gestion des ressources humaines dans la perspective du Nouveau Management Public. Fondées sur des principes et d'outils modernes de gestion administrative, les solutions envisagées s'inscrivent dans les nouvelles normes de gestion des ressources et sont destinées à résoudre les dysfonctionnements et la contre-performance observées dans l'administration béninoise. Le principe de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), au-delà de l'introduction d'outils managériaux inspirés du secteur privé et visant à accroître l'efficience, l'efficacité et l'économie des administrations, est devenue aujourd'hui un référent normatif, une nouvelle façon de concevoir la place et le rôle de l'État dans la société, qui mérite d'être soulevée et problématisée. La NGP entraîne des changements notables et surtout offre une alternative à la politisation de l'administration politique. Aux valeurs associées au modèle traditionnel de service public ainsi qu'à une fonction publique de

carrière fière, compétente et motivée (Bouckaert, 2001 ; Vandenabeele, 2004), soit l'intégrité, l'équité, la compétence et le professionnalisme, l'impartialité et le respect, ainsi que la prudence et la continuité qui donnent leur sens à ces pratiques bureaucratiques, on préférera des valeurs considérées moins contraignantes, inspirées du secteur privé, telles que l'efficience et l'efficacité, la flexibilité et l'innovation, la prise de risque et le changement (Denhardt, 1993).

CHAPITRE VII : L'ETHOS DES FONCTIONNAIRES ET LES PROBLEMES DE LA FONCTION PUBLIQUE BENINOISE

« *Mais repérer des acteurs est une chose, construire de l'intérieur le fonctionnement autonome ou non de la fonction publique en est une autre. Il faut donc poser la bonne question, déplacer « le dépérissement de l'État » comme problématique incontournable pour s'attacher à la vie sociale des employés et aux effets de l'organisation administrative sur leur sociabilité culturelle et professionnelle* » (Copans, *op. cit.*, : 2).

Introduction

Les chapitres précédents ont exposé les différentes logiques et stratégies des acteurs en œuvre dans l'administration publique béninoise : la logique d'Etat, les logiques des agents publics et les logiques des usagers - qui, peu ou prou, ont impacté le fonctionnement des services publics. Ces logiques ont engendré chez les acteurs divers comportements qui ne concordent pas toujours avec la logique d'Etat. Celle-ci ne s'est pas traduite dans les faits pour assurer le bon fonctionnement de l'administration publique. La puissance d'Etat n'assume plus les fonctions de régulation des comportements des acteurs qui finissent par exploiter les failles de de la logique d'Etat pour remettre en cause le substratum du fonctionnement de l'administration publique. Tout se passe comme si l'Etat béninois a démissionné de son rôle de gestion de ses ressources et l'administration publique donne l'impression d'une « institution anomique » pour reprendre Guyau (2009). Il se pose le problème d'enjeux pour la fonction publique béninoise qui doit servir d'instrument pour l'administration publique dans l'accomplissement de sa mission. *De facto*, il est nécessaire qu'on s'intéresse à la fonction publique, à l'ethos de ses agents, à leur professionnalisation et à la gestion de ses ressources.

7.1. La fonction publique béninoise

Terme de droit administratif, la fonction publique est constituée de l'ensemble des personnels qui, occupant à titre professionnel un emploi salarié dans les services des personnes publiques, sont soumis à un statut de droit public (Chapus, *op. cit.*).

Ces personnels, qui sont en principe ceux des services administratifs, des personnes publiques et qu'on désigne comme étant des « agents publics », se distinguent des salariés du secteur privé, régis par le droit du travail. Ils se distinguent aussi, tant des personnels des organismes de droit privé associés à l'action des personnes publiques que de ceux des services industriels et commerciaux et des entreprises publiques qui sont également les uns et les autres régis, soit par le droit du travail, soit par des statuts qui leur sont propres, mais qui sont des statuts de droit privé (*Ibid*).

En étudiant la fonction publique, Roché (1999), dans son approche fait noter qu'il existe trois fonctions publiques à savoir la fonction publique de l'Etat, la fonction publique constituée par les hôpitaux et la fonction publique territoriale.

Le groupe socioprofessionnel formé par les membres de la fonction publique a ainsi une spécificité marquée.

Partant de cette acceptation, on peut retenir que la fonction publique béninoise est constituée de l'ensemble des agents publics qui travaillent dans l'administration publique et qui rémunérés par les ressources de l'Etat à savoir le budget national. En fonction de leurs qualifications, de leurs compétentes et de leurs spécialités, ils sont classés dans différents corps suivant une nomenclature. Ils sont le statut d'Agent Permanent de l'Etat et sont régis par la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat qui définit le cadre légal d'emploi des agents permanents de la fonction publique. Cette loi a été modifiée et complétée par d'autres lois en l'occurrence, la loi n°2004-27 du 31 janvier 2005. A ces lois s'ajoutent les décrets d'application et les décrets portant statuts particuliers

des différents corps de la fonction publique. Ainsi, la fonction publique béninoise est constituée de l'ensemble des hommes et des femmes qui, ayant reçu des formations spécialisées et dotées de compétences, ont pour tâche d'animer et de faire fonctionner l'administration publique béninoise. Il ressort de ce point de vue que la fonction publique est l'un des moyens dont dispose l'administration publique pour atteindre ses objectifs. La fonction publique béninoise est régie par l'arrêté n°201/MTFP/DC/SGM/DGFP/SA du 26 avril 2007 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction Publique (voir en annexe 5).

La fonction publique béninoise utilise deux catégories d'agents : les Agents Permanents de l'Etat et les Agents Contractuels de l'Etat. Les APE sont régis par la loi n° 86-013 du 26 février 1986. Les ACE ne sont pas régis par une loi mais par trois décrets à savoir:

- le décret n° 2005-108 du 09 mars 2005 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat. Il s'agit ici des agents qui ont été recrutés suite à un concours organisé par le Ministère en charge de la fonction publique à partir de 1997.
- le décret n° 2007-592 du 31 décembre 2007 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat. Ce décret contient dès sa signature des insuffisances qui n'ont pas permis son application réelle. C'est pour cette raison que le décret ci-dessous a été pris.
- le décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat. Ce décret a permis le reversement en Agents Contractuels de l'Etat, sans un concours ni un test, des agents qui étaient sous contrat local dans les établissements d'enseignement primaires ou secondaires, dans les ministères, les institutions et autres structures d'Etat sans un lien juridique avec le pouvoir central.

En dehors de ces lois et décrets qui régissent les personnels de la fonction publique béninoise, il, existe les décrets portant statut particuliers de chaque corps des personnels.

Actuellement un projet de loi portant statut général de la fonction publique en République du Bénin est en cours d'étude à l'Assemblée Nationale pour compléter ou abroger la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE. (Voir le message téléphoné N° 17/MTFPRAI-DS/DC/SGM/SA du 14 octobre 2013 en annexe N°4)

7.1.1. Le fonctionnaire

Timsit, Claisse et Belloubet-Frier (1996 : 112) soulignent que les définitions du mot fonctionnaire « varient …, mais on s'attache habituellement à un critère formel : leur nomination à titre permanent et leur soumission à un ensemble de règles définies par les textes ou par l'usage, appelé statut».

Chapus (2001 :49), en reprenant Littré (1959), écrit qu'on pourrait dire : «Fonctionnaire : celui, celle qui rend une fonction ». Pour l'homme de la rue, est un fonctionnaire toute personne travaillant dans un service de l'administration et assurée d'en percevoir un traitement à la fin de chaque mois. Dans le langage courant, le mot désigne l'ensemble du personnel de l'administration publique. Les fonctionnaires, au sens strict, n'en représentent qu'une partie, l'administration employant des agents publics titulaires (fonctionnaires et autres catégories) et des agents non titulaires (auxiliaires, agents contractuels vacataires occasionnels) (Chapus, *Ibid*).

Pour cet auteur, il existe deux grandes catégories de fonctionnaires correspondant aux deux fonctions publiques : les fonctionnaires de l'Etat central et les fonctionnaires territoriaux. Par contre Roché (1999) retient qu'il existe trois fonctionnaires publics à savoir les fonctionnaires de l'Etat central, les fonctionnaires des hôpitaux et les fonctionnaires territoriaux.

Selon une définition générale, un fonctionnaire est une personne employée et nommée par une personne publique dans un emploi permanent et titularisée à son poste dans un grade de la hiérarchie administrative.

Au Bénin, les fonctionnaires sont des agents de l'Etat, dont le recrutement est organisé et assuré par le ministère en charge de la fonction publique, exception faite à la dérogation relative au reversement des contractuels locaux en agents contractuels de l'Etat. Ils servent l'administration publique centrale et les institutions de l'Etat dans les différents corps de la fonction publique. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il existe au Bénin deux types de fonctionnaires à savoir les Agents Permanents de l'Etat (APE) et les Agents Contractuels de l'Etat (ACE). Qu'il soit Agent Permanent de l'Etat ou Agent Contractuel de l'Etat, divers actes administratifs sanctionnent le statut de fonctionnaire ou de l'agent de l'Etat recruté pour appartenir aux différents corps de la fonction publique. Il s'agit de l'engagement, la nomination et la titularisation. (*Manuel de procédures de GRH, MEPS, 2006*).

La décision d'engagement est l'acte administratif qui consacre le recrutement dans la fonction publique des agents titulaires de diplômes académiques. A cette étape, l'agent n'a pas encore le statut de fonctionnaire, car il n'appartient pas encore à un corps. Il est élève du futur corps auquel il appartiendra après une formation sanctionnée un diplôme professionnel. Dans la fonction publique béninoise, l'engagement précède donc la nomination de l'agent recruté dans son corps d'appartenance. (*Manuel de procédures de GRH, MEPS, 2006*).

La nomination est l'acte administratif qui consacre le recrutement à un emploi public des agents titulaires de diplômes professionnels. C'est une procédure administrative qui nomme dans un corps, après succès à l'examen de fin de formation professionnelle, des agents titulaires de diplômes académiques précédemment recrutés à un emploi public. Ils sont nommés en qualité de stagiaires dans leur corps respectif.

La titularisation est un acte administratif pris au profit de l'agent nouvellement nommé qui, à l'issue du stage probatoire (1 an renouvelable une fois), est déclaré apte à servir dans l'administration publique béninoise. Il confère à l'agent, précédemment nommé stagiaire, le statut d'Agent Permanent de l'Etat. Le stage probatoire revêt une importance capitale dans le fonctionnariat. (*Manuel de procédures de GRH, MEPS, 2006*). Au début de leur carrière dans un corps donné, avant d'être titularisées au grade correspondant, les personnes nommées à un emploi de l'Etat doit accomplir un stage probatoire dont la durée est d'une année effective à compter de leur prise de service. (article 30, alinéa 1 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat en République du Bénin).

Le stage probatoire est la période d'observation au cours de laquelle l'agent permanent ayant vocation à être titularisé dans un grade de la hiérarchie d'un corps doit prouver sa valeur professionnelle, sa bonne moralité, et son aptitude physique à assurer les fonctions auxquelles il aspire (article 30, alinéa 2 de la loi cité supra).

Le stage probatoire revêt une importance capitale dans le processus de recrutement du fonctionnaire dans la mesure où il est exigé à ce dernier sa reprise au cas où le premier stage ne serait pas concluant.

Pour les administrations dont ils ont la charge, les Ministres prennent toutes les dispositions utiles à l'organisation des stages probatoires compte tenu des nécessités de service. Ces stages doivent, dans tous les cas, permettre l'appréciation correcte de l'aptitude professionnelle du stagiaire en vue de sa titularisation dans un grade de la hiérarchie du corps considéré. Cette appréciation doit faire l'objet d'un rapport spécial annuel du Ministre de tutelle au Ministre chargé du travail et de la fonction publique (article 31).

Les sanctions disciplinaires applicables aux agents stagiaires sont :

- L'avertissement ;
- Le blâme ;
- Le déplacement d'office ;
- L'exclusion temporaire pour une période ne pouvant excéder six mois ;
- Le licenciement (article 33).

On peut retenir que « le fonctionnaire est défini comme l'agent public titulaire ou, de façon plus développée, comme l'agent public qui a été titularisé dans un des grades de la fonction publique. « La titularisation confère ce qu'on appelait jadis un « état » (…) et aujourd'hui « un statut », c'est-à-dire une situation stable, protégée, qui ira en s'améliorant par le déroulement régulier d'une carrière, cette dernière se poursuivant normalement jusqu'à ce que l'agent atteigne la limite d'âge de son grade » (Chapus, 2001 : 50)

Au Bénin, des textes législatifs et règlementaires ci-dessus cités prescrivent les comportements, les droits et les devoirs du fonctionnaire en vue du bon fonctionnement de l'administration publique.

7.1.2- Les effectifs de la fonction publique béninoise

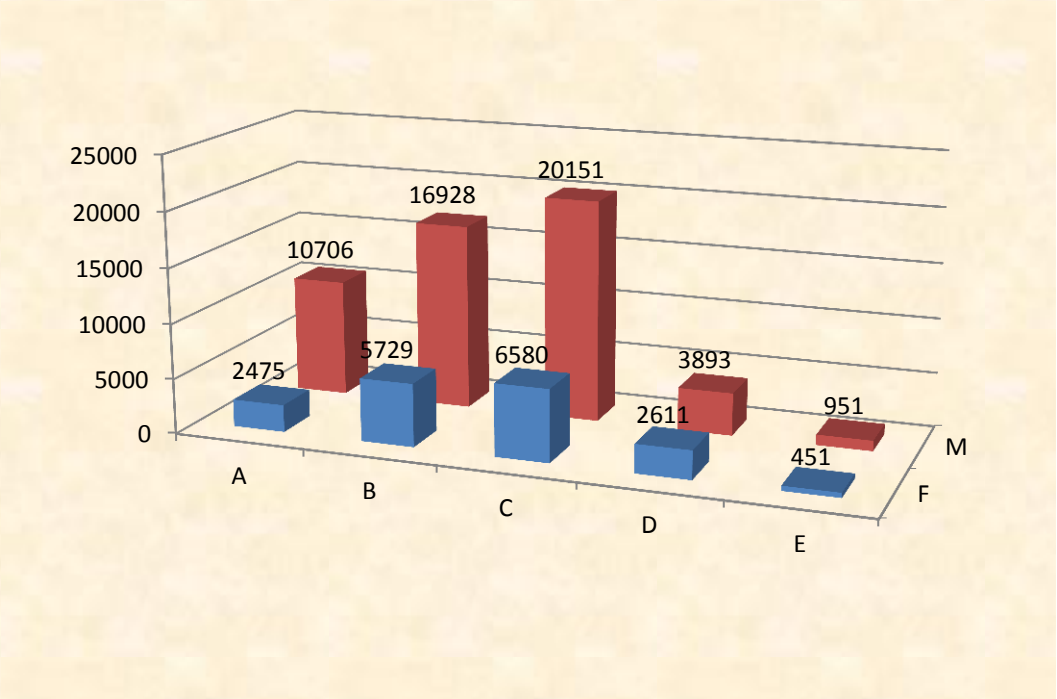
La fonction publique béninoise compte au 31 décembre 2012, soixante-dix mille quatre cent soixante-quinze (70475) agents (*Tableau de bord de la fonction publique 2012*).

7.1.2.1. Tableau VII : Répartition des agents de l'Etat par sexe et par catégorie

Catégorie / Sexe	A	B	C	D	E	TOTAL
F	2475	5729	6580	2611	451	17846
M	10706	16928	20151	3893	951	52629
TOTAL	**13181**	**22657**	**26731**	**6504**	**1402**	**70475**

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 2 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par sexe et par catégorie**



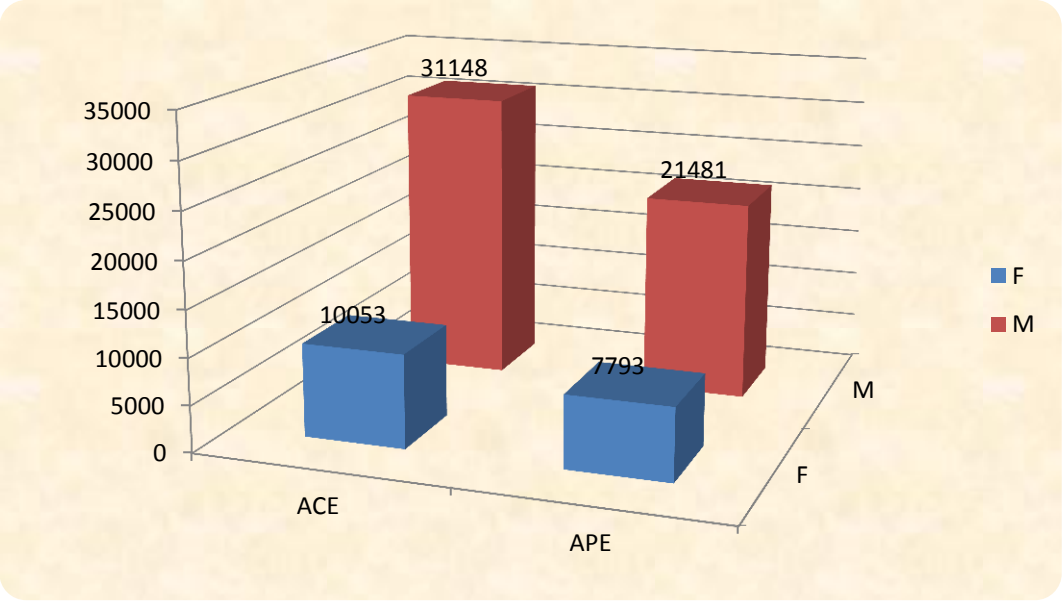
Source : *les données de l'enquête*

7.1.2.2. Tableau VIII : Répartition des agents de l'Etat par sexe et par statut

Statut / Sexe	ACE	APE	TOTAL
F	10053	7793	17846
M	31148	21481	52629
TOTAL	41201	29274	70475

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 3 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par sexe et par statut**



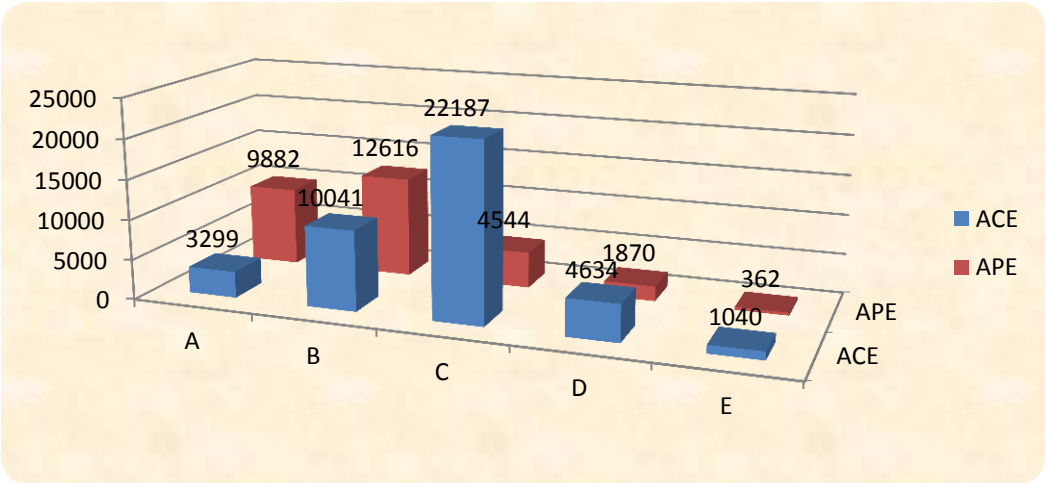
Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

7.1.2.3. Tableau IX : Répartition des agents de l'Etat par statut et par catégorie

Catégorie / Statut	A	B	C	D	E	TOTAL
ACE	3299	10041	22187	4634	1040	41201
APE	9882	12616	4544	1870	362	29274
TOTAL	**13181**	**22657**	**26731**	**6504**	**1402**	**70475**

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 4: Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par statut et par catégorie**



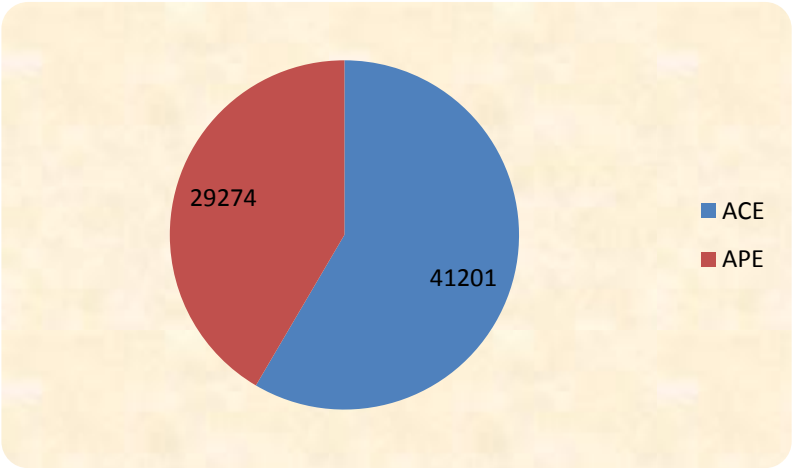
Source : *les données de l'enquête*

7.1.2.4. Tableau X : Répartition des agents de l'Etat par statut

REPARTITION DES AGENTS PAR STATUT			
STATUT	ACE	APE	TOTAL
EFFECTIF	41201	29274	70475

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 5 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par statut**



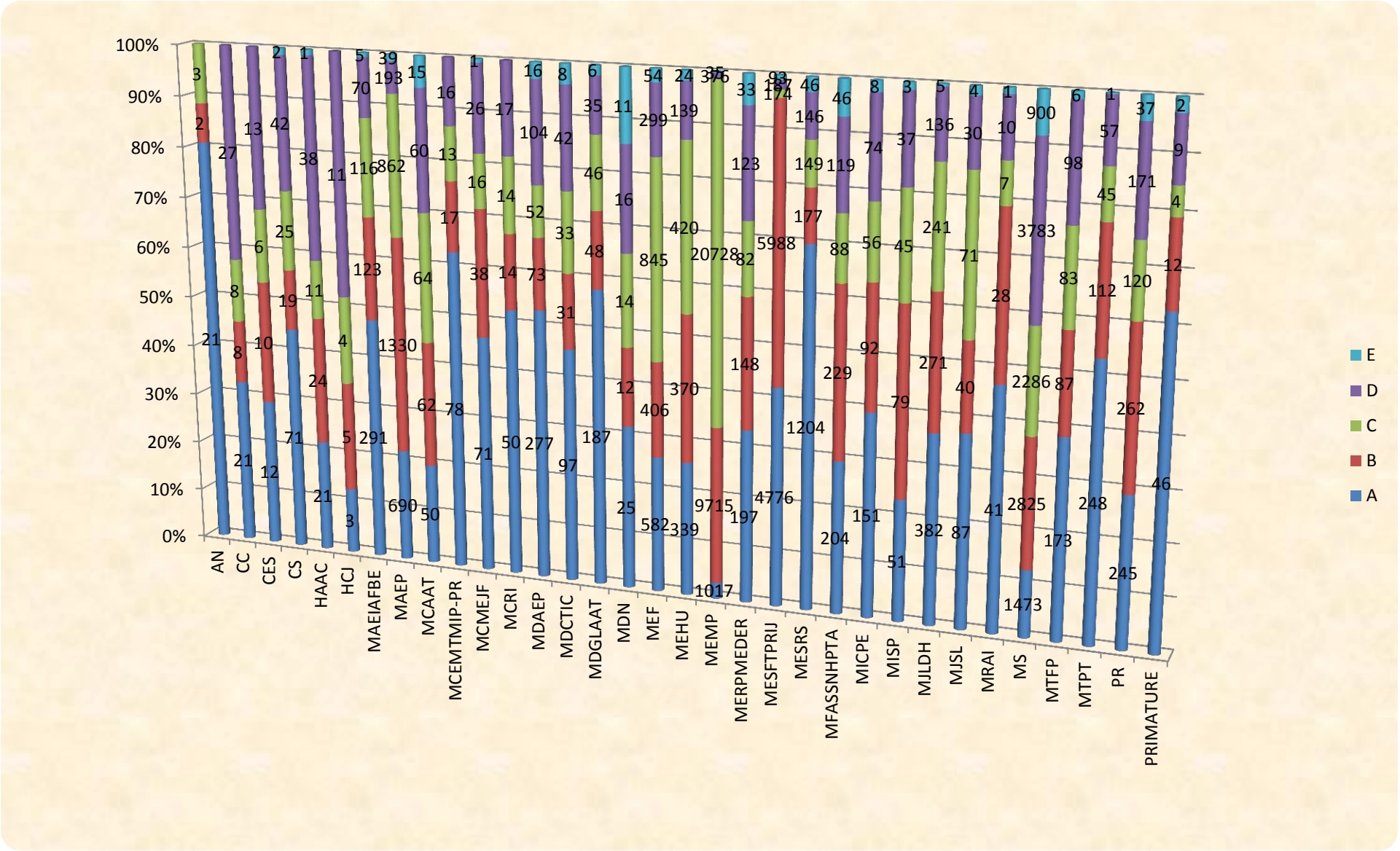
Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

7.1.2.5. Tableau X I: Répartition des agents de l'Etat par structure et par catégorie

N°	REPARTITION DES AGENTS PAR STRUCTURE ET PAR CATEGORIE						
	STRUCTURE	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**TOTAL**
1	AN	21	2	3			26
2	CC	21	8	8	27		64
3	CES	12	10	6	13		41
4	CS	71	19	25	42	2	159
5	HAAC	21	24	11	38	1	95
6	HCJ	3	5	4	11		23
7	MAEIAFBE	291	123	116	70	5	605
8	MAEP	690	1330	862	193	39	3114
9	MCAAT	50	62	64	60	15	251
10	MCEMTMIP-PR	78	17	13	16		124
11	MCMEJF	71	38	16	26	1	152
12	MCRI	50	14	14	17		95
13	MDAEP	277	73	52	104	16	522
14	MDCTIC	97	31	33	42	8	211
15	MDGLAAT	187	48	46	35	6	322
16	MDN	25	12	14	16	11	78
17	MEF	582	406	845	299	54	2186
18	MEHU	339	370	420	139	24	1292
19	MEMP	1017	9715	20728	376	35	31871
20	MERPMEDER	197	148	82	123	33	583
21	MESFTPRIJ	4776	5988	174	187	93	11218
22	MESRS	1204	177	149	146	46	1722
23	MFASSNHPTA	204	229	88	119	46	686
24	MICPE	151	92	56	74	8	381
25	MISP	51	79	45	37	3	215
26	MJLDH	382	271	241	136	5	1035
27	MJSL	87	40	71	30	4	232
28	MRAI	41	28	7	10	1	87
29	MS	1473	2825	2286	3783	900	11267
30	MTFP	173	87	83	98	6	447
31	MTPT	248	112	45	57	1	463
32	PR	245	262	120	171	37	835
33	PRIMATURE	46	12	4	9	2	73
	Total	**13181**	**22657**	**26731**	**6504**	**1402**	**70475**

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 6 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par structure et par catégorie**



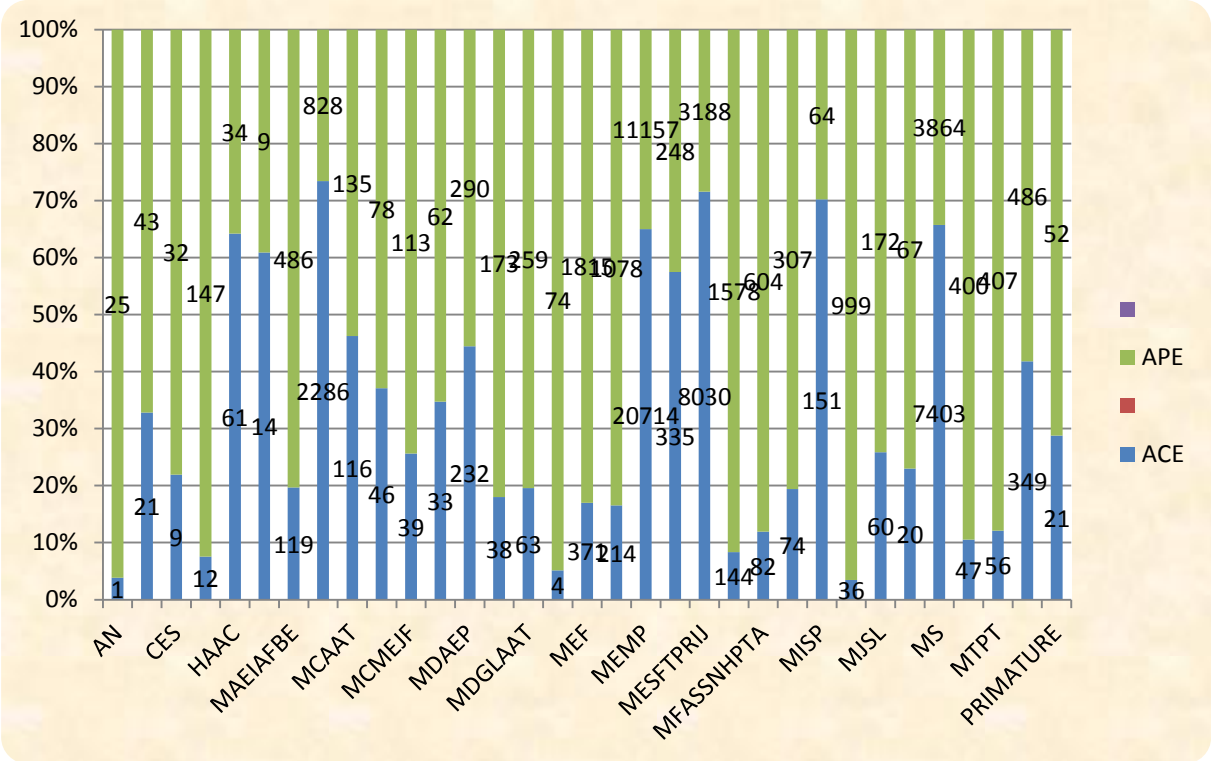
Source : *Les données de l'enquête*

7.1.2.6. Tableau XII : Répartition des agents de l'Etat par structure et par statut

N°	REPARTITION DES AGENTS PAR STRUCTURE ET PAR STATUT			
		ACE	APE	TOTAL
1	AN	1	25	26
2	CC	21	43	64
3	CES	9	32	41
4	CS	12	147	159
5	HAAC	61	34	95
6	HCJ	14	9	23
7	MAEIAFBE	119	486	605
8	MAEP	2286	828	3114
9	MCAAT	116	135	251
10	MCEMTMIP-PR	46	78	124
11	MCMEJF	39	113	152
12	MCRI	33	62	95
13	MDAEP	232	290	522
14	MDCTIC	38	173	211
15	MDGLAAT	63	259	322
16	MDN	4	74	78
17	MEF	371	1815	2186
18	MEHU	214	1078	1292
19	MEMP	20714	11157	31871
20	MERPMEDER	335	248	583
21	MESFTPRIJ	8030	3188	11218
22	MESRS	144	1578	1722
23	MFASSNHPTA	82	604	686
24	MICPE	74	307	381
25	MISP	151	64	215
26	MJLDH	36	999	1035
27	MJSL	60	172	232
28	MRAI	20	67	87
29	MS	7403	3864	11267
30	MTFP	47	400	447
31	MTPT	56	407	463
32	PR	349	486	835
33	PRIMATURE	21	52	73
	TOTAL	**41201**	**29274**	**70475**

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 7 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par structure et par statut**



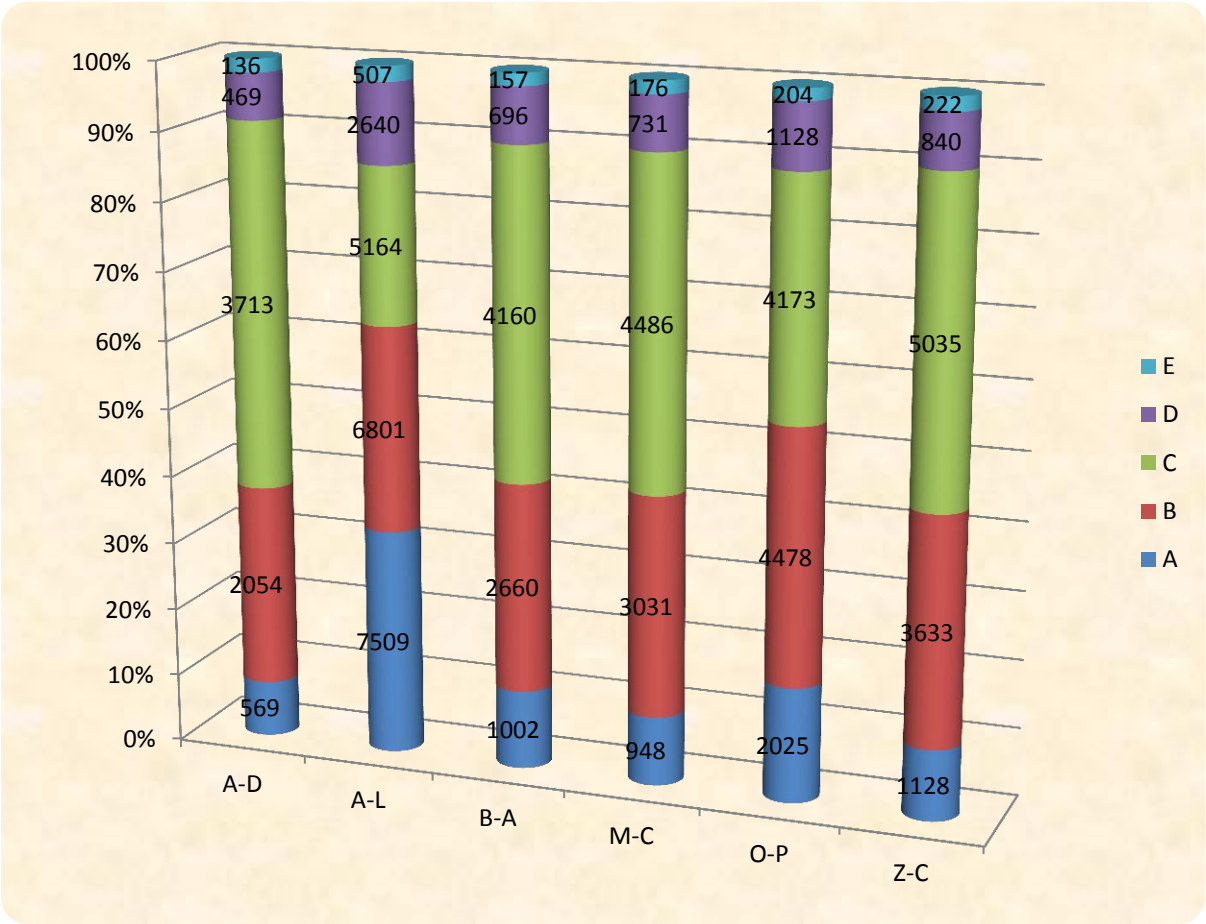
Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

7.1.2.7. Tableau XIII: Répartition des agents de l'Etat par département et par catégorie

REPARTITION DES AGENTS DE L'ETAT PAR DEPARTEMENT ET PAR CATEGORIE						
CATEGORIE	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**TOTAL**
A-D	569	2054	3713	469	136	**6941**
A-L	7509	6801	5164	2640	507	**22621**
B-A	1002	2660	4160	696	157	**8675**
M-C	948	3031	4486	731	176	**9372**
O-P	2025	4478	4173	1128	204	**12008**
Z-C	1128	3633	5035	840	222	**10858**
TOTAL	**13181**	**22657**	**26731**	**6504**	**1402**	**70475**

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 8 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par département et par catégorie**



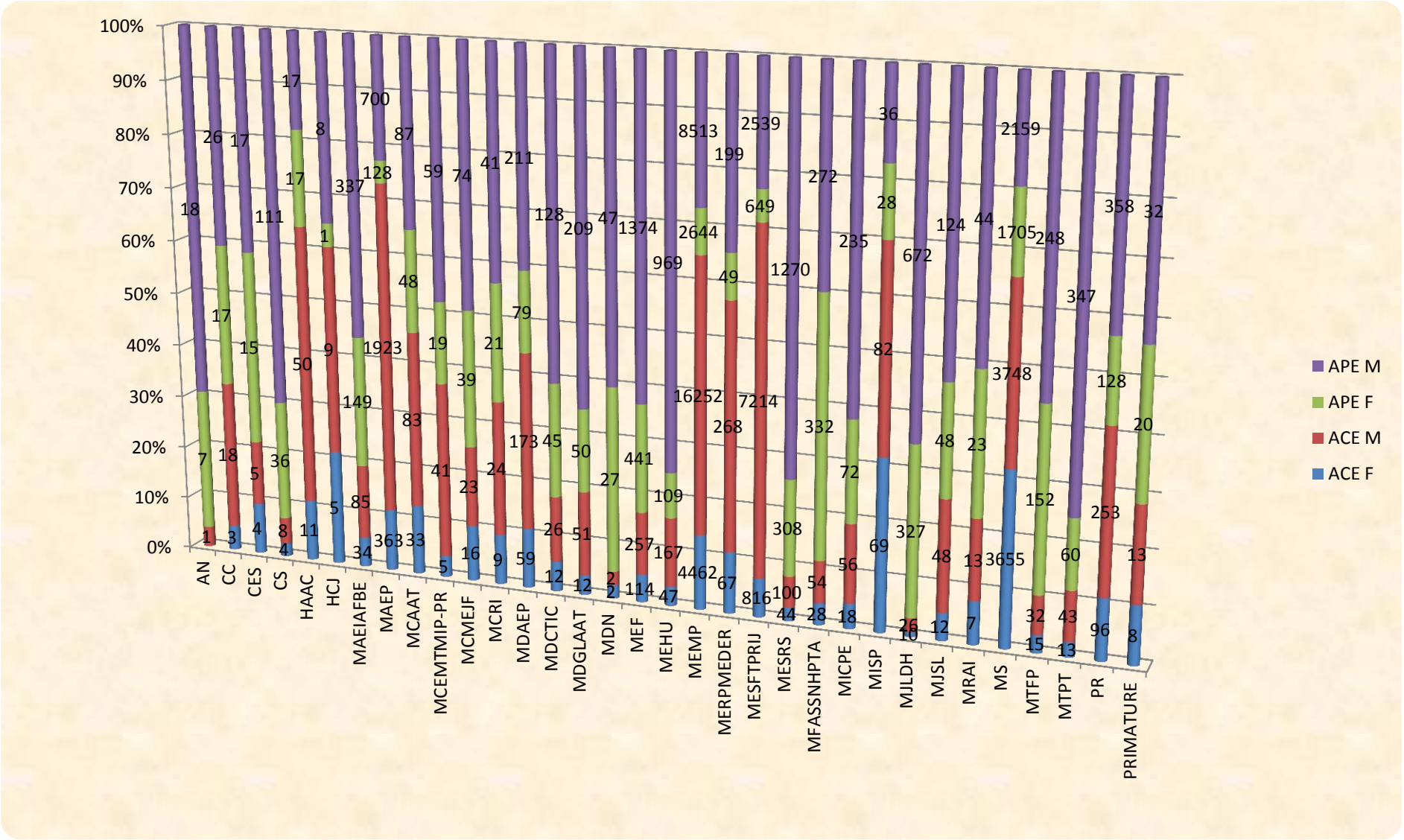
Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

7.1.2.8. Tableau XIV : Répartition des agents de l'Etat par structure, par statut et par sexe

REPARTITION DES AGENTS PAR STRUCTURE, PAR STATUT ET PAR SEXE						
STRUCTURE	ACE			APE		
	F	M	TOTAL ACE	F	M	TOTAL APE
AN		1	**1**	7	18	25
CC	3	18	**21**	17	26	43
CES	4	5	**9**	15	17	32
CS	4	8	**12**	36	111	147
HAAC	11	50	**61**	17	17	34
HCJ	5	9	**14**	1	8	9
MAEIAFBE	34	85	**119**	149	337	486
MAEP	363	1923	**2286**	128	700	828
MCAAT	33	83	**116**	48	87	135
MCEMTMIP-PR	5	41	**46**	19	59	78
MCMEJF	16	23	**39**	39	74	113
MCRI	9	24	**33**	21	41	62
MDAEP	59	173	**232**	79	211	290
MDCTIC	12	26	**38**	45	128	173
MDGLAAT	12	51	**63**	50	209	259
MDN	2	2	**4**	27	47	74
MEF	114	257	**371**	441	1374	1815
MEHU	47	167	**214**	109	969	1078
MEMP	4462	16252	**20714**	2644	8513	11157
MERPMEDER	67	268	**335**	49	199	248
MESFTPRIJ	816	7214	**8030**	649	2539	3188
MESRS	44	100	**144**	308	1270	1578
MFASSNHPTA	28	54	**82**	332	272	604
MICPE	18	56	**74**	72	235	307
MISP	69	82	**151**	28	36	64
MJLDH	10	26	**36**	327	672	999
MJSL	12	48	**60**	48	124	172
MRAI	7	13	**20**	23	44	67
MS	3655	3748	**7403**	1705	2159	3864
MTFP	15	32	**47**	152	248	400
MTPT	13	43	**56**	60	347	407
PR	96	253	**349**	128	358	486
PRIMATURE	8	13	**21**	20	32	52
TOTAL	**10053**	**31148**	**41201**	**7793**	**21481**	**29274**

Source : *les données de l'enquête (Tableau de bord au 31/12/2012, SGFUR/MTPF)*

- **Figure 9 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par structure, par sexe et par statut**



Source : *Les données de l'enquête*

7.2. Du service public à l'ethos et vie professionnelle

On saurait parler de la fonction publique sans aborder le service public et les comportements professionnels ou non des fonctionnaires dans l'administration publique béninoise.

7.2.1. Le service public

La notion du service public est, en effet, telle qu'elle est conçue par Duguit (1889), de l'ordre des fins : une activité qualifiable du service public est destinée au meilleur service de l'intérêt général. « Le service public, ce sont les activités qui, à une époque donnée, sont au cœur de l'interdépendance sociale et qui, pour cette raison, doivent être organisées et contrôlées par la force gouvernante » (Duguit, *op. cit*.).

Un service public est une activité considérée comme devant être disponible pour tous. En pratique, est service public ce que la puissance publique définit politiquement comme tel. C'est une notion distincte de celle de secteur public. Les activités d'un service public sont soumises sur certains points à un régime juridique spécifique.

Dès lors qu'il y a service public, il doit y avoir application des règles du droit administratif et compétence de la juridiction administrative. Et c'est par la notion du service public que sont et doivent être définies les autres notions du droit administratif (Chapus, *op. cit.*). L'administration n'a de légitimité certaine que parce que et dans la mesure où ses activités ont le caractère de service public. Les services doivent être assurés de façon à toujours satisfaire au mieux les besoins qui ont justifié leur création.

Par ailleurs, le service public a deux acceptions. D'une part, elle désigne une activité qui est assurée par une personne publique en vue d'un intérêt public. D'autre part, elle est un

organisme ou une structure. La grande majorité des services publics sont des activités directement exercées par l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics.

La définition de Chapus (2001) n'est pas éloignée de cette conception. Il écrit que le service public peut être défini de deux manières: au sens organique (a) et au sens matériel (b).

a) Au sens organique, il désigne un ensemble d'agents et de moyens matériels affectés à une tâche particulière ou à des tâches voisines.

En ce sens, on parlera du service public de l'équipement, du service public des examens et des concours, du service public de la santé, etc.

b) Au sens matériel, le service public désigne une activité d'intérêt général, une mission d'utilité publique, (une mission de service public).

Le service public est donc essentiellement une activité ou une mission que l'on précisera à l'aide de deux éléments : un but et des moyens.

- Le but du service public est toujours l'intérêt général ou l'intérêt public. Il ne peut s'agir ici que d'une activité désintéressée, non directement liée à la recherche de l'intérêt personnel lucratif, et qui doit tendre, au contraire, à la satisfaction de l'intérêt général de la nation.
- Les moyens qu'emploie le service public sont des moyens de puissance publique, c'est-à-dire des moyens exorbitants du droit commun (*Ibid).*

A cet effet, la réglementation, l'usage de la force publique, l'expropriation pour cause d'utilité publique.

7.2.2. L'ethos et vie professionnelle

Dans le deuxième chapitre de ce document, nous avons essayé de clarifier le concept d'ethos. Nous avons retenu qu'il désigne, en sociologie classique, des conduites sociales et l'intériorisation d'un principe organisateur de pratiques qui expriment une matrice globale des comportements. De ce point de vue, l'ethos résulte de l'intériorisation, de l'apprentissage et de l'assimilation par l'individu, de normes, de valeurs, de principes éthiques qui permettent d'adopter un rapport particulier avec le monde en reprenant Fusulier (2008). Il apparaît alors qu'un établissement scolaire, un groupe professionnel, une entreprise, une association …sont susceptibles d'être les véhicules d'ethos qui se reproduisent et se produisent à travers notamment l'insertion en leur sein, les opérateurs de socialisation en vigueur et les investissements de forme engagés (Fusulier, 2011).

Partant de cette conception, l'ethos nous permet de réfléchir sur une situation, un dispositif à partir de certaines de ses conséquences sur les individus ou les groupes. Il invite donc à réfléchir sur la profession à partir de ce qu'elle "fait" à ses membres. Il s'agit de comprendre ce que c'est que l'ethos professionnel.

Pour Zarca (2009 :352), l'ethos professionnel renvoie aux…dispositions acquises, par expérience et relatives à ce qui vaut plus ou moins sur toute dimension (épistémique, esthétique, sociale, *etc*.) pertinente dans l'exercice d'un métier […]. Il consiste à…[…] apprendre non seulement ce qu'il convient de faire pour respecter les règles non écrites de son art, mais encore comment échanger avec ses confrères et les juger en tant que professionnels : ce qui fait qu'on les admire, qu'on les estime ou qu'on les méprise (*Ibid.*).

Selon ce point de vue, l'ethos professionnel constitue un dénominateur commun à un ensemble d'individus pratiquant une activité similaire qui se reconnaissent et sont reconnus comme membres d'un groupe professionnel. Ainsi, on peut se poser la question suivante :

Est-ce que tout groupe professionnel se caractérise par un ethos ?

Sans loi commune à faire vivre, le travail laisse chacun de nous face à lui-même. C'est tout le contraire de ce qui est nécessaire à l'avènement d'une mobilisation subjective (Clot, 1999 :9).

Une entrée par l'ethos professionnel, et c'est aussi valable par l'ethos en général, rend tout autant possible une analyse de ce qui se noue entre ce principe organisateur de pratiques et des règles organisationnelles qui encadrent formellement ou implicitement les pratiques. Fusulier (2011) fait noter que ces règles peuvent être une émanation de l'ethos et en relation de consonance. Il s'agit par exemple des règles déontologiques.

L'application du concept d'ethos à la sociologie des groupes professionnels selon Demazière et Gadéa, (2010) jouerait comme un prisme pour l'analyse des jugements et des comportements des membres d'un groupe pouvant être spatialement, voire temporellement, disjoints. Non seulement, elle stimule à regarder si les attitudes individuelles sont, par leur similarité, la manifestation d'une attitude collective, mais aussi à interpréter les raisons de cette dernière.

L'ethos, se rattachant aux comportements individuels et collectifs, se définit également par rapport au sexe peut établir un lien entre les comportements liés à l'exercice d'un métier (ethos professionnel) et les comportements liés au sexe biologique de l'individu (ethos du genre). Dans cette optique, nous pouvons très bien imaginer qu'un groupe professionnel traditionnellement constitué très majoritairement d'hommes va développer un ethos professionnel composant avec l'ethos de genre masculin en promouvant par exemple la norme de longues heures de travail, la figure du professionnel héroïque entièrement disponible pour sa mission professionnelle et valorisant la dimension technique de l'acte professionnel, *etc*. Par contre, une femme, porteuse d'un ethos de genre féminin se déclinant entre autres en termes d'un sentiment de forte responsabilité vis-à-vis des tâches familiales et des conduites qui y sont attachées, qui s'insère dans ce groupe professionnel va devoir mettre en transaction

son ethos de genre et l'ethos professionnel lui-même sexué : l'assimiler, s'en accommoder, ou le contester. Cette transaction peut générer des attitudes variées en fonction du degré d'assimilation des codes de la profession (*Fusulier, op. cit*.)

On peut donc retenir que l'ethos est un terme majeur de la socio-anthropologie qui désigne les attitudes communes à un groupe d'individus appartenant à une même société. C'est donc l'ensemble des traits caractéristiques qui s'observent chez les membres d'un même groupe social, d'une même communauté, d'un même groupe professionnel. Ce sont des traits distinctifs des membres d'un même groupe ou d'une même corporation qui transparaissent dans leurs comportements, leurs usages ou leurs pratiques. Bien assimilé, l'ethos dicte une similitude de comportement chez ses membres. Il exprime des pratiques, de langages identitaires chez les individus appartenant à ce groupe ou ayant vécu la même situation ou partageant la même expérience. L'ethos véhicule des traits identitaires des membres d'un groupe professionnel.

Une administration publique performante requiert des ressources humaines conscientes, compétentes, dévouées et désintéressées face à leur devoir qui consiste essentiellement à offrir directement et personnellement des services de qualité aux citoyens.

Ainsi, les agents publics qui ont volontairement choisi de servir l'administration publique se doivent d'agir avec méthode, dans le respect des principes de la bonne gouvernance que sont la transparence, l'efficacité et l'efficience, la loyauté, le dévouement, la probité, l'équité, la diligence, la discipline, l'assiduité, la ponctualité, la participation et la recherche du consensus, la responsabilité et l'obligation de rendre compte qui sont *a maxima*, les indices comportementaux de l'ethos des fonctionnaires de l'administration béninoise.

7.3. L'ethos prescrit des fonctionnaires dans l'administration publique béninoise

A partir de cette clarification, il est aisé de retenir que l'ethos se définit par rapport à une matrice globale de comportements qui se rattachent à des normes, des valeurs, des usages et des pratiques propres à un groupe social donné, à une collectivité donnée, à une profession donnée. De ce point de vue, l'émergence d'un ethos particulier est tributaire d'un système donné de normes, de valeurs, de règles, des pratiques, bref d'une culture. Par conséquent, parler de l'ethos d'une catégorie donnée d'individus, c'est définir la culture qui fonde cet ethos pour ainsi dire que sans cette culture ou ce système normatif l'ethos n'existerait pas. La culture reste de ce fait l'élément déterminant de la manifestation de l'ethos. En conséquence, parler de l'ethos des fonctionnaires, c'est évoquer et comprendre les règles, les normes, les valeurs, en un mot la culture qui régit les comportements et les pratiques de ces derniers. Ainsi, l'ethos des fonctionnaires béninois se saisit par rapport aux règles, aux valeurs et aux normes défendues dans la fonction publique béninoise et auxquels ils sont astreints. Il s'agit de cerner la culture du service public qui s'assimile qui inclut les éléments suivants :

- certains comportements que l'on observe avec régularité dans les rapports entre les personnes et certaines formes de langage communément utilisées;

- les normes partagées par les groupes de travail dans l'organisation ;

- les valeurs dominantes qu'une entreprise se donne ;

- la philosophie qui oriente la politique du service ou de l'organisation à l'égard du personnel et des clients ou des usagers ;

- les règles du jeu qu'il faut suivre pour faire son chemin dans l'organisation ou l'administration publique ou les ficelles qu'un nouveau venu doit apprendre afin de se faire accepter ;

- le sentiment ou le climat qui règne dans une organisation et qu'exprime la disposition matérielle de ses locaux ou la façon dont ses membres dialoguent avec les clients et d'autres personnes extérieures ». (Hellriegel, Slocum & Woodman, 2004).

La culture du service public est un ensemble de manières de penser, d'agir, de sentir, des règles ou de procédures administratives et autres conventions qui régissent le fonctionnement de l'administration publique que les agents publics doivent intérioriser pour s'acquitter correctement de leurs tâches dans le but de satisfaire les usagers en offrant un service public de qualité. Ces manières doivent transparaître dans les comportements, les langages, les pratiques des agents publics.

La culture du service public véhicule le code symbolique communément partagé, les points de repère communs qui édifient les relations de l'agent à l'administration d'une part, les relations entre les agents publics et les usagers d'autre part, et qui fait qu'ensemble, dans l'administration, les agents partagent un but commun. Elle favorise la création de l'identité au travail et par le travail dans l'administration publique.

Toute proportion gardée, la culture du service public exprime chez l'agent public, le développement d'un esprit d'appartenance et d'identification dans le respect des normes déontologiques de la profession et comprend tous comportements, attitudes et pratiques qui assurent la performance et la permanence de l'administration publique. Elle se définit par rapport aux règles et aux valeurs qui y sont défendues. De façon formelle, l'ethos des fonctionnaires béninois est prescrit par des documents forts à savoir la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE modifiée et complété la décision-loi n°89-006 du 12 avril 1989, le code des valeurs et d'éthiques de la fonction publique béninoise, la charte de la

bonne gouvernance. A ces documents de base, il ajouter les décrets portant statuts particuliers des différents corps de la fonction publique béninoise et leurs arrêtés d'application.

L'exercice d'une fonction publique ou d'un emploi public implique donc l'observance des textes qui définissent les normes et les pratiques nécessaires imposés aussi bien à ceux qui l'exercent qu'aux bénéficiaires. Ces normes, valeurs, pratiques, principes traduisent la culture du service public qui est le vecteur de l'ethos des fonctionnaires. Pour autant, l'ethos des fonctionnaires béninois s'apprécie à travers les principes et les valeurs que nous avons évoqués dans le chapitre V.

L'observation participante que nous effectuée lors de la recherche nous a permis de construire des modèles d'ethos des fonctionnaires.

7.4. Les modèles d'ethos observés chez les fonctionnaires béninois

A partir des attitudes observées chez les agents publics, nous avons construit six modèles d'ethos professionnel qui décrivent les comportements des fonctionnaires béninois à leurs postes de travail dans l'administration publique.

7.4.1. Le modèle prototype ou modèle actif

Les fonctionnaires de ce modèle d'ethos se comportent en prototype d'administratif. Ce sont des agents des catégories A, B et parfois de la catégorie C qui s'attachent au respect de la déontologie administrative. Ils observent les normes et les valeurs défendues par la fonction publique béninoise. Ils se sacrifient au travail et cherchent à évoluer dans leurs carrières. Dévoués et assidus au travail, ils ont le sens du devoir et du respect de la hiérarchie administrative. Ils privilégient l'attachement au métier et à la carrière dans l'administration publique. Et comme le souligne clairement Hongla-Momha (1993 : 65), faire carrière, c'est pour le fonctionnaire, le franchissement progressif des diverses étapes de sa profession selon

un schéma établi, compte tenu de son ancienneté, de ses mérites, et de ses aptitudes. Les agents du modèle prototype ont le sentiment d'exercer un métier exaltant, d'être à un poste stratégique et essentiel dans l'administration et, de ce fait joue un rôle important pour le développement de la nation entière. Fondé sur le professionnalisme, ce modèle met en avant l'idée du "travail bien fait", du "bel ouvrage".

7.4.2. Le modèle arriviste ou opportuniste

Les agents de ce modèle d'ethos sont obnubilés par les avantages liés au poste et ne cherchent à occuper que des postes stratégiques, des postes auxquels sont rattachés des avantages. Ils sont animés par l'idée : « tout pour moi rien pour les autres » ou « après moi le déluge ». Ce sont des agents profiteurs qui agissent selon leurs intérêts et ne travaillent pas pour le rendement de l'administration mais pour leur mieux être. Ce modèle est observé chez les fonctionnaires qui ont été bombardés à des postes de responsabilité grâce aux relations politiques. Souvent incompétents et prévaricateurs, ces agents n'ont autre objectif que la dilapidation des deniers et biens publics pour assouvir leurs besoins.

7.4.3. Le modèle marginal

Sont concernés par le modèle marginal, des agents des catégories A et B. Ils sont en majorité des agents syndiqués ou des responsables syndicaux. Considérant comme les plus forts et l'épicentre des décisions, ils estiment que tout doit passer par eux. Audacieux et téméraires, ils menacent les autorités administratives pour des dossiers pour lesquels ils n'ont pas été consultés. Les agents du modèle marginal ne respectent pas la déontologie administrative, adoptent des comportements marginaux, et n'accomplissent pas leurs devoirs administratifs pour lesquels ils ont été recrutés en tant qu'agents publics avant d'opter pour le syndicalisme. Ils exercent de pression sur les dirigeants dont ils bafouent l'autorité.

7.4.4. Le modèle frustré

Les agents de ce modèle d'ethos sont pour la plupart des fonctionnaires qui ont connu de déception, soit pour n'avoir pas été responsabilisés alors qu'ils estiment avoir mérité, soit pour avoir été déchargés de leur poste de responsabilité d'une façon qu'ils jugent arbitraire. Ils contestent tout ce qui se passe autour d'eux. Pour ces derniers, tout ce qui se fait sans leur participation est mauvais. Ils aiment dénoncer et médire les leurs collègues et surtout leurs chefs hiérarchiques qu'ils considèrent moins compétents et inférieurs à eux. Frustrés et égoïstes, ils sont animés du complexe de supériorité, ils font souvent mal les tâches à eux confiées et ne font critiquer les autres.

7.4.5. Le modèle monarchique

L'ethos du type monarchique caractérise les agents qui, occupant des postes de responsabilité, aiment commander, s'imposer et montrer leur supériorité à leurs collaborateurs et aux usagers de l'administration publique. Ils exercent de trafic d'influence sur les autres. Ils harcèlent, violentent et parfois rabaissent les usagers et les collaborateurs. De la catégorie A ou B, les fonctionnaires qui ont ces comportements sont souvent des agents hautains qui abusent de l'autorité qu'ils détiennent.

7.4.6. Le modèle de retrait

Les fonctionnaires de ce modèle sont peu assidus à la tâche et font de la figuration administrative. Ils viennent en retard et sont souvent les premiers à sortir du service. Pour cette catégorie d'agents, le travail de l'Etat se fait avec retenue et intelligence sans épuisement, car on en a pour trente ans. Parfois, ils n'acceptent pas de reproche, ne respectent pas le supérieur hiérarchique. Ce sont des agents improductifs qui restent, à longueur de journée, à se tourner les pouces.

7.5. Les problèmes de la fonction publique béninoise

Un regard critique sur la fonction publique béninoise montre qu'elle est confrontée à deux types de problèmes fondamentaux à savoir la qualité et la gestion de ses ressources humaines.

7.5.1. La qualité des ressources humaines

Si le Dahomey d'alors était appelé « quartier latin de l'Afrique » en raison du niveau d'instruction et de la compétence de ses cadres, la question de la qualité des ressources humaines de la fonction publique béninoise est aujourd'hui une question récurrente. Le rendement de l'administration publique est en dessous des attentes faute d'incompétence, d'inconscience professionnelle des fonctionnaires béninois et de la politisation outrée de l'administration (MAEP, N°6, 2007*)*.

En effet, le recrutement dans la fonction publique ne respecte plus les textes en vigueur et donne lieu à du favoritisme, du clientélisme ou du régionalisme, nous a confié un enquêté. Selon ALCRER (2009) on assiste aujourd'hui, dans la fonction publique béninoise, à une parodie de recrutement ayant pour corollaires la violation des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, la perte de la conscience professionnelle. Le processus de reversement des Agents Contractuels Locaux en Agents Contractuels de l'Etat reste un véritable problème pour l'administration publique. Selon l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (2012), plus de vingt-sept mille (27 000) agents qui étaient sous contrat local ont été déversés dans la fonction publique béninoise sans avoir pris part à un concours, ni à un test de recrutement, sans avoir même été sélectionnés sur un dossier (cf section 3 du décret n°2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des Agents Contractuels de l'Etat).

Selon un informateur, la politisation est « l'épée Damoclès » de la fonction publique. Elle se traduit par des comportements et des actes déviants que les instruments de la régulation et de contrôle ne parviennent pas à sanctionner. En conséquence, le rendement de la fonction publique béninoise laisse à désirer.

7.5.2. La gestion des ressources humaines de la fonction publique béninoise

La fonction publique béninoise est également malade de la gestion de ses ressources humaines. En effet, l'administration béninoise ne dispose pas encore de tous les instruments en vue d'une bonne gestion stratégique de ses agents qui continuent de faire l'objet d'une gestion approximative. Sur le plan de la gestion prévisionnelle, on constate aujourd'hui un écart écœurant entre le départ et le recrutement qui justifie l'inexistence ou l'inefficacité des mécanismes de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC). Selon les données du Ministère du Travail et de la Fonction publique, d'ici 2015 la fonction publique béninoise sera vidée de plus des trois quarts de ses effectifs. L'acquisition des ressources humaines dans la fonction publique n'est donc pas planifié par le ministère en charge du travail et de la fonction publique qui ne dispose ni d'un plan de recrutement, ni d'un tableau de bord social à proprement parler. On assiste à une gestion quotidienne de recrutement dans la fonction publique sur la base des besoins exprimés par les ministères sectoriels et les institutions d'Etat.

Au niveau du développement des compétences, la gestion des formations des agents publics est aussi bancale qu'inefficace avec des fonctionnaires mal formés, parfois incapables d'exécuter les tâches administratives. Le ministère en charge du travail ne dispose pas d'un plan de formation rigoureux des agents publics et se contente uniquement des plans de formation des ministères sectoriels et institutions.

L'inexistence d'un véritable plan de carrières contribue à un mauvais suivi des agents publics dans leurs projets professionnel et justifie leur incompétence.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons essayé d'examiner de la fonction publique béninoise après avoir clarifié le concept d'ethos professionnel. La clarification de ce concept a permis d'analyser les comportements des fonctionnaires dans l'administration publique et de porter un regard critique sur l'intérêt qu'il peut encore avoir pour une analyse sociologique des comportements des agents dans la fonction publique. Se présentant comme l'un des concepts interprétatifs, l'ethos permet de saisir une récurrence de comportements de la part d'acteurs partageant une même insertion sociale. Il a surtout une vocation heuristique pour penser la relation entre l'histoire collective et les logiques d'action, l'insertion dans un milieu social et les pratiques. De façon opérationnelle, l'analyse de l'ethos des fonctionnaires dans l'administration béninoise met en exergue la relation entre l'ethos des fonctions et le rendement de l'administration. Autrement dit, les comportements des agents ont un impact sur leur rendement et la performance de l'administration publique. Par ailleurs, elle renseigne non seulement sur les caractéristiques du milieu étudié *lato sensu* mais aussi des discours et jugements individuels et collectifs et bien entendu des pratiques. La question de l'ethos paraît particulièrement féconde dans une démarche comparative, c'est-à-dire dans la confrontation des différences d'insertion et des différences de pratiques dans la fonction publique béninoise. Probablement l'ethos devient un instrument intellectuel de discernement de la spécificité du milieu social comme l'administration publique (Fusulier, *op. cit.*). Aussi avons-nous abordé dans ce chapitre les problèmes auxquels est confrontée la fonction publique béninoise et les modèles d'ethos des fonctionnaires béninois qu'on y observe.

CHAPITRE VIII : LE RENOUVEAU ADMINISTRATIF DU BENIN: QUELLE APPROCHE ?

«*Confrontée à de nouveaux défis, l'administration publique est désormais obligée de repenser ses rapports au politique et au citoyen. Elle ne peut plus être seulement la servante de l'un et le cerbère de l'autre. Entre l'un et l'autre se dessine un nouveau jeu, le sien, dont elle doit à la fois définir les règles et poser les interdits. »* (Belloubet-Frier, 1996 :223)

Introduction

Si l'on comprend la logique d'une politique comme l'entendent Timsit, Claisse et Belloubet (1996 :191) c'est-à-dire l'articulation des moyens utilisés à la fin recherchée et que la seule logique de la politique à l'heure présente, c'est d'assouplir les règles, d'alléger les charges, en vue de la création d'emplois, l'on peut aisément cerner que l'existence des logiques susceptibles de dynamiser et de promouvoir l'administration publique béninoise. Plus que de logiques, il s'agit d'une conviction ou plutôt d'un engagement qui est fondamentalement attaché, soit à l'idée de protection des personnes, à la sauvegarde des intérêts de la collectivité, des administrés, des administrateurs et de l'administration. Par conséquent, toute administration qui s'inscrit dans la dynamique de développement doit privilégier la logique ou l'action sociale, connaître et s'attacher aux aspirations de la collectivité. Pour ce faire, le pouvoir politique doit inviter l'administration à ne rien décider sans avoir consulté, écouté, dialogué. Il est donc nécessaire d'identifier et de mettre en œuvre de nouvelles logiques afin de promouvoir l'administration béninoise qui n'arrive pas encore à se faire un outil du développement national. Il s'agit alors de réformer l'administration par la mise en œuvre des innovations techniques et de nouvelles logiques susceptibles de propulser son développement. Pour en arriver, il est important de développer l'esprit du service public.

8.1- L'esprit du service public

Au-delà de ce qui pourrait être considéré comme la lettre, à savoir l'ensemble des caractères généraux et surtout la satisfaction des besoins d'intérêt général qui préside la création du service public, l'on pourrait se demander si l'usager et l'agent public perçoivent correctement et de la même manière le service public. Autrement dit, qu'est-ce que le créateur de service public a cherché à faire comprendre, admettre ou sous-entendre autre chose ? En d'autres termes, y a-t-il un esprit du service public dans l'administration béninoise ?

Que peut-on comprendre par l'esprit du service public ?

8.1.1. Le service public : instrument du développement collectif

Pour notre part, la primauté de l'intérêt général sur les intérêts individuels et collectifs prédispose le service public à n'entreprendre que ce qui doit contribuer au fonctionnement convenable ou à l'amélioration du fonctionnement de ce qui avait été conçu ou institué pour la collectivité. Ce qui signifie, par exemple, que dans un secteur stratégique où tout ne marcherait pas bien du fait des accrocs et des goulots d'étranglement, des manques et des insuffisances, de la dispersion des efforts et des antagonismes…, le service public créé ou à créer devrait apporter les solutions aux problèmes qui ont surgi, l'harmonie et la coordination aux divergences qui perduraient.

Mais cela ne voudrait pas dire que le service public est le bâton magique qui opère des miracles, aplanit toutes les difficultés, et ne connaît que des succès dans son fonctionnement, loin de là. En effet, il est bien connu qu'entre la bonne intention et la réalisation de celle-ci par les hommes et les rouages, il y a un long chemin à parcourir et de nombreux écueils que l'on ne réussit pas toujours à éviter. Un fait demeure cependant : le dessein de satisfaire l'intérêt de tous grâce au service public fait de celui-ci un instrument de développement collectif.

De plus, le service public, parce qu'il est le bien de tous, apparaît comme un élément fédérateur des citoyens qui devraient contribuer à son amélioration et à sa protection même. Au-delà des récriminations et même des attaques dont il peut faire l'objet, dans son esprit le service public devrait également être perçu comme une création destinée à stimuler la fierté nationale et à promouvoir la fraternité.

8.1.2. Le service public : objet de vocation pour l'agent public

Comme l'écrit Trosa (2007), le service public proprement dit, tel que spécifié dans ses caractères et son régime, exige de celui qui est appelé à y servir, une attitude morale et une situation matérielle qui ne s'apparentent en rien avec la situation du travailleur d'un autre secteur de la nation. Que ce soit du point de vue des devoirs ou de celui des droits, que ce soit du point de vue des prérogatives ou de celui de la préséance, la situation de l'agent public est tout spéciale.

Aussi peut-on relever, sans risque d'être contredit, que, de par les renoncements et toutes les servitudes qu'il faudrait accepter pour être admis à travailler dans le service public, servir dans celui-ci relève franchement de la vocation de la part du postulant.

La vocation même du service public qui est l'intérêt général comme le dit si bien Dimock (2005), **«** implique de la part des fonctionnaires un certain degré de désintéressement et de noblesse que les cyniques sont incapables de reconnaître ou d'imaginer ».

Cette analyse pourrait faire dire avec pertinence, que l'on entre dans le service public comme l'on entre dans les ordres. Ainsi, ce n'est pas sans raison que l'on compare le régime spécifique de l'agent public à un sacerdoce, car en effet, servir dans l'administration publique c'est réellement faire preuve d'un état d'esprit particulier. L'agent public doit s'élever au-dessus de ses passions et de ses affinités pour accéder à cette sphère supérieure qui

s'apparente à la spiritualité et qui est le service public. La différence, s'il y en a une, avec l'entrée en religion, paraît bien mince.

8.2. Les logiques de développement de l'administration béninoise

Pour amener l'administration béninoise à s'affirmer et à relever les défis de développement, il est nécessaire que les acteurs mettent en œuvre des logiques précises telles que la logique du social, la logique de subsidiaire et la logique du stratégique.

8.2.1. La logique du social

Le but ultime de l'administration béninoise doit être la satisfaction des usagers qui passe par une meilleure prise en compte des intérêts des agents publics qui s'emploient à cette fin. A cet effet, la préoccupation majeure est sociale et consiste à éviter tout mouvement de rue. La négociation, la concertation et le dialogue social dans cette perspective doivent être privilégiés. Dans cette approche du social, l'administration est appelée à établir un lien avec la société pour rendre très visible son impact sur celle-ci. Elle sera une administration de développement si elle parvient à rendre son impact tangible sur la collectivité et cherche à connaître les aspirations et les attentes des communautés. Dans ce sens, l'Etat doit forcément accentuer la décentralisation et la déconcentration et avec une prime accordée aux actions visant à satisfaire les besoins de la collectivité.

Cette démarche doit conduire à un repositionnement des organisations syndicales, à une mutation des pratiques et des usages syndicaux. Pour y parvenir, il est nécessaire de procéder à la formation ouvrière qui doit mettre l'accent, d'une part sur les droits et les devoirs des travailleurs, et d'autre part sur un syndicalisme participatif et constructif. Il ne sera pas occulté le rôle du syndicalisme dans le développement de la nation qui passe par une administration dynamique et performante. Les élections professionnelles doivent être organisées afin de dégager les organisations syndicales les plus représentatives qui pourront

prendre part aux négociations et aux dialogues. Cette démarche conduit à un assainissement du milieu syndical qui fera désormais du syndicat un véritable levier de développement.

8.2.2. La logique du subsidiaire

Le principe de subsidiarité est une règle fondamentale gouvernant l'interaction entre individu et l'Etat, la relation entre l'Etat et la société et, de la même façon, l'interaction des structures internes de l'Etat (Timsit, Claisse et Belloubet-Frier, 1996 :195). Dans la relation entre les niveaux hiérarchiques au sein même de l'Etat, le principe de subsidiarité repose sur la primauté de l'action, c'est-à-dire qu'il précise si le niveau étatique, régional ou local est apte à résoudre un problème particulier, selon la proximité des personnes concernées. Ce principe concerne donc les structures puisqu' il indique la compétence des divers décideurs ; il est ainsi applicable de manière générale (*Ibid* : 195).

Dans la pratique, l'Etat doit être prêt à assumer ou à tout le moins réglementer les nouvelles responsabilités que les citoyens et des autorités locales ne peuvent pas assumer. Ainsi, les décisions doivent être prises le plus près possible du citoyen. Donner vie à la « subsidiarité » ou à la « proximité » est essentiel et l'administration doit se développer avec le support et ses citoyens (*Ibid.* :195).

En même temps que cette logique garantit que les pouvoirs sont contrôlés, elle attribue les tâches au niveau qui est capable de les accomplir et permet d'éviter une concentration excessive de pouvoirs. Aussi, permet-elle d'accomplir les tâches et de résoudre les problèmes le plus près possible des personnes concernées. La logique du subsidiaire conduit à la redistribution des compétences du secteur public où l'administration nouvelle doit se développer selon une régulation qui, en limitant les compétences, vise à fixer les attributions, le rôle et les limites de l'autorité (*Ibid* : 228). Elle laisse l'exercice de la compétence au plus apte à agir et s'affirme comme un principe éthique entre respect des libertés et justice sociale.

Envisagé par ailleurs comme un principe d'intensité de l'intervention, le respect du principe de subsidiarité impose des circuits courts et flexibles qui mettent à mort l'administration lourde et pesante des temps révolus (*Ibid*).

En réalité, c'est une logique générale relative aux spécifications détaillées, qui peut amener une distribution efficace des tâches et des responsabilités entre les différents niveaux. Elle renforce les niveaux inférieurs et donne à leurs décideurs davantage de responsabilités et plaide en faveur du transfert de tâches publiques vers le secteur privé. Elle favorisera une réduction des besoins en personnel et l'Etat a ainsi une plus grande marge de manœuvre pour investir dans des tâches d'intérêt public

8.2.3. La logique du stratégique

Timsit et Claisse (1994 :2) proposent une définition commode et opérationnelle de la logique du stratégique : « la définition commune d'objectifs à partir d'une claire identification des problèmes et la détermination (aussi précise que possible) des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un plan d'actions propres à atteindre les résultats souhaités ». Ils ajoutent qu'une logique stratégique est, en outre, « une démarche globalisée au niveau d'un pays ou d'un ensemble régional (…) et [qu'il s'agit] d'une vision du futur qui répond à une demande collective très forte que les pouvoirs publics se doivent de satisfaire » (*Ibid*.).

Partant, la mise en œuvre d'une logique du stratégique dans le cadre de la réforme de l'administration béninoise conduit à répondre à une triple exigence : définition commune d'objectifs, une démarche globalisée et vision stratégique du futur. Il est donc question de revoir l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique béninoise (…) avec des objectifs renouvelés de productivités et d'équité des services publics. La vision de l'avenir qui sous-entend la réforme est de doter le Bénin, à court et à moyen termes, d'une administration publique performante qui soit la fierté de sa population et qui livre les services

pertinents à un niveau de qualité approprié, « une administration qui se compare avec ce qui se fait de mieux ailleurs en matière d'efficacité et d'efficiente, et ce, dans un cadre budgétaire, réglementaire et fiscal qui soit conforme aux objectifs du gouvernement et qui respecte la capacité de payer des contribuables.(*Ibid*).

8.3. La reforme politico-administrative

Une réflexion sur les réformes politico-administratives au Bénin révèle que les actions de la modernisation administrative ne sont pas toujours planifiées ; l'empirisme et parfois l'improvisation ont présidé aux décisions. Timsit et *al.* (1996) rappelle que selon le niveau, l'échelle ou la nature de la réforme, il en existe trois types à savoir les réformes globales, c'est-à-dire celles qui portent sur l'Etat lui-même et sur l'ensemble de son appareil, et plus précisément sur la réévaluation de son rôle et des modalités de son action au sein de la communauté nationale considérée ; les réformes ponctuelles, qui consistent en des opérations de réévaluations de même type, mais dans un petit nombre de secteurs de l'administration publique, ou qui portent sur la redistribution territoriale de centaines responsabilités ; les réformes des « systèmes de production de services publics », qui sont essentiellement de nature managériale et technologique .

Par définition, les réformes du troisième type reposent rarement sur une logique stratégique : elles ont pour objectif premier l'organisation de l'efficacité et de l'efficience des services. Il s'agit de réduire les coûts de l'administration en même que de faciliter l'accès des citoyens aux services publics. Ce qui revient à dire que toute réforme administrative, devrait être précédée d'une réflexion visant à apporter des réponses à des questions : quels sont les principes, les fondements théoriques et les critères de la réforme à mettre en œuvre ? Veut-on, en fait, d'un nouvel Etat ? Quelles doivent être ses caractéristiques ? Selon quelle stratégie veut-on le développer ? Les citoyens doivent-ils participer à la définition du nouvel Etat ?

Quelles sont les opportunités qui favoriseraient la mise en œuvre d'opérations de redéfinition de l'Etat et de réforme de son appareil ?quels sont, d'un autre côté, les contre-opportunités, les inerties, les intérêts particuliers ou corporatistes qui tendraient à freiner ces réformes, voire les paralyser ? Quelles sont les relations que l'administration doit désormais entretenir avec les usagers ? Quel rôle ces derniers vont dorénavant jouer ?

Ces interrogations trouveront leurs réponses à partir des actions concertées des différents acteurs de l'administration béninoise à tous les niveaux et à toutes les échelles à savoir le pouvoir public, les fonctionnaires en général, les juges administratifs, les usagers, les citoyens, la collectivité, les responsables de l'administration territoriale, les élus, les partenaires sociaux, les syndicalistes, les partenaires techniques et financiers. Dans ce contexte, la politisation des actions doit céder place à l'action réaliste et concertée des acteurs sociaux. C'est pourquoi il n'est ni réaliste, ni souhaitable de faire jouer aux fonctionnaires un rôle de suppléance. Les usages et les pratiques doivent s'exercer dans le strict respect du devoir des réserves et donc conformément aux textes légaux et aux codes de la déontologie administrative. Les mécanismes de contrôle et de régulation doivent être revus et rendus efficaces.

Cette réforme de l'administration béninoise doit faire désormais sienne la Nouvelle Gestion Publique.

8.3.1. Modèles, principes et outils de la Nouvelle Gestion Publique

Pour moderniser l'administration publique béninoise, il est souhaitable d'y mettre en œuvre les outils de la Nouvelle Gestion Publique dont les résultats ont été concluants dans plusieurs pays.

En suivant et en résumant la littérature portant sur cette méthode de gestion, il est possible d'en identifier trois principaux modèles (Ferlie, Ashburner et *al*., 1996; Mönks, 1998; Bolgiani, 2002).

- *Le modèle de l'efficience ou modèle du marché.*

C'est celui qui a émergé, dès le début des années 1980, dans certains pays anglo-saxons notamment (Kelsey, 1997; White, 1999), et qui vise à rendre les organisations du secteur public plus efficientes en les comparant avec leurs homologues du secteur privé. Au sein de ce modèle, les notions économiques de concurrence et de performance productive sont dominantes et les outils de gestion en vigueur dans le secteur privé sont largement sollicités.

- *Le modèle du downsizing, de la décentralisation et de la flexibilité.*

Ce modèle vise à séparer l'opérationnel du stratégique et à redistribuer les compétences décisionnelles aux niveaux les plus proches de la clientèle, ou du terrain. Le but principal est de permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple tout en garantissant une décentralisation des processus de décision (Emery et Giauque, 2001; 2003).

- *Le modèle de la qualité ou de la recherche de l'excellence.*

Ce modèle s'appuie sur des mécanismes visant la modification de la culture organisationnelle, donc la culture du service public de manière à ce qu'elle soit en mesure de générer des attitudes favorables à l'apprentissage et à l'amélioration continue (Hood, 1991, Politt, 1993, Bendell, Boulter, et *al*, 1994). C'est ainsi que des efforts sont consentis en vue de satisfaire les usagers des services publics, rebaptisés « clientèle », notamment par le biais de certifications ISO ou d'enquête de satisfaction.

Ces trois modèles doivent être considérés comme des idéaux-types et que les pratiques réelles, les expériences de terrain, montrent plutôt un « mélange » de ces différents objectifs plutôt qu'une distinction claire. En effet, rares ont été les mutations administratives n'appliquant qu'un seul des objectifs mentionnés dans les modèles précédents. Si l'on se penche maintenant du côté des principes et outils de gestion promulgués par les réformes de Nouvelle Gestion Publique, nous pouvons résumer les éléments suivants en nous appuyant sur Varone et Bonvin:

8.3.2. Tableau XV : Les éléments constitutifs de la NGP

Principes de la NGP	Actions à mener
Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration. Distinguer ainsi les tâches des financeurs, acheteurs et prestataires des services publics.	Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs
Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).	Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement
Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité).	Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.
Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés).	Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs
Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money).	Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking).
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.	Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Source : Varone et Bonvin (2004)

8.3.3. Les méthodes de la Nouvelle Gestion Publique

Plusieurs méthodes permettent le renouveau administratif. Elles peuvent émaner directement ou indirectement du secteur privé dont l'administration a de plus en plus tendance à s'inspirer en vue d'améliorer ses prestations. Un certain nombre de ces méthodes ont été préconisées par les Etats Généraux de la Fonction Publique en 1994,

tandis que d'autres résultent des réflexions issues des travaux ultérieurs relatifs à la réforme administrative.

8.3.4. Méthodes envisagées par les Etats Généraux de la fonction publique

Dans le cadre de la réforme de la fonction publique béninoise, les Etats Généraux de la fonction publique ont envisagé plusieurs méthodes. Il s'agit du cercle de qualité, le système d'information appliquée à la gestion, le contrôle de gestion et de résultat, la gestion participative, la responsabilisation, la professionnalisation, la gestion par objectif, l'approche client.

8.3.4.1. Le cercle de qualité

Le cercle de qualité est apparu à la suite des travaux des chercheurs de Tavistock Institute au début du vingtième siècle préoccupés par la rentabilité des entreprises. Les sociologues du Tavistock Institute préconisent, dans plusieurs modèles d'organisation de travail, de choisir celui qui offre aux salariés le plus d'autonomie et qui les obligent à prendre eux même des décisions face aux aléas de la production. Les cercles de qualité sont des groupes de travail semi autonomes comprenant généralement une dizaine de volontaires issus de mêmes secteurs d'activité qui se réunissent régulièrement pour étudier les problèmes de qualité et ou de production qu'ils rencontrent (Trist *et al.,* 1963). Les cercles de qualité peuvent servir à améliorer les conditions de travail, élever le degré d'adhésion et d'implication du personnel et encourager l'autoformation des employés.

Ils ne sont pas encore très pratiqués dans l'administration béninoise en dépit de leur importance. Il consistera pour les agents publics à tenir une réunion périodique d'une durée d'environ deux heures par semaine ou par quinzaine qui vise à jeter un regard critique sur ce qui se fait au sein de l'administration publique. Les participants examinent alors la façon

de faire progresser leur travail, d'augmenter la quantité de leur production et d'en améliorer la qualité. Ils examinent l'état de leurs outils, revoient leurs procédures, analysent leur environnement de travail, et proposent des solutions à mettre en œuvre pour permettre à l'administration d'aller de l'avant. Ils font également le suivi de la mise en œuvre des mesures auxquelles leurs réunions ont abouti. Les Comités de Direction s'apparentent aux cercles de qualité mais ne les égalent pas.

L'introduction d'une telle méthode peut aider à améliorer la performance de l'administration publique. Elle insère socialement et professionnellement l'agent dans le processus décisionnel de sa structure, ce qui lui fait prendre conscience de son importance en tant que membre à part entière de l'administration. Le cercle de qualité a pour fondement la croyance en la supériorité du groupe à chacun de ses membres pris individuellement.

8.3.4.2. Le système d'information appliqué à la gestion

Pour une administration dont le principal souci reste la performance et la maîtrise des coûts, les différentes facilités offertes par les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ne doivent guère lui échapper. En effet, laisser une administration en marge de cette évolution, c'est la faire avancer à reculons.

Toutefois, ce ne sont pas toutes les possibilités offertes par ce secteur qui importent pour l'administration publique béninoise : essentiellement celles de ces techniques qui sont utilisées par les entreprises sont retenues par les Etats Généraux. Les nombreux avantages que présente une telle méthode pour le développement et la performance d'une administration sont trop connus et trop variés pour être inventoriés ici.

8.3.4.3. Le contrôle de gestion et de résultat

Selon Cohen (1997), le contrôle de gestion, « englobe l'ensemble des dispositifs qui permettent à l'entreprise de s'assurer que les ressources qui lui sont confiées sont mobilisées dans des conditions efficaces, compte tenu des orientations stratégiques et des objectifs courants retenus par la Direction».

Dans l'esprit des recommandations des Etats Généraux, ce contrôle doit également porter sur le résultat. Dans cette optique, la mise en œuvre du contrôle de gestion dans l'administration publique béninoise vise à l'amélioration du mode de gestion des affaires publiques à travers le contrôle de conformité des pratiques et des usages, l'application des outils de gestions nécessaire à l'augmentation du rendement de l'administration publique. Pour y parvenir, la démarche doit comporter les trois étapes essentielles :

- la formulation des objectifs,
- le suivi des réalisations issues de la mise en œuvre des objectifs,
- l'analyse critique des réalisations.

Le contrôleur de gestion doit être un expert dynamique et vigilant qui détermine tous les indicateurs pertinents de la marche de l'administration et les surveille méticuleusement à l'aide d'un tableau de bord.

- **Avantage du contrôle de gestion pour l'administration publique**

Les Etats Généraux auxquels se doit l'idée de l'introduction de la méthode de contrôle de gestion et des résultats n'ont pas précisé comment y parvenir. S'agira-t-il, par exemple, de recruter autant que possible de contrôleurs de gestion et de les intégrer aux différentes structures administratives, ou s'agira-t-il tout simplement d'inculquer

cette méthode à un certain nombre de cadres au sein des services administratifs, en occurrence les inspecteurs, à qui il reviendra de l'appliquer pour les besoins de la cause ?

Il est clair qu'on ne disposera pas de sitôt d'un nombre aussi élevé de spécialistes de cette discipline pour en imprégner l'ensemble de l'administration publique béninoise. Dans la pratique, la deuxième alternative l'emportera à coup sûr. Toutefois, elle ne constitue pas une solution irréprochable.

Dans tous les cas, la rigueur et la vigilance constante que suppose l'application de cette méthode constituent des dispositions dont ne saurait nullement se passer une administration soucieuse de la réussite et de l'efficacité.

8.3.4.4. La gestion participative

Il s'agira pour les Directeurs, les chefs de service d'associer leurs collaborateurs à la définition des objectifs et de les impliquer dans le processus de prise de décision afin de les amener de se rendre compte de leur importance. Cette pratique est l'un des styles de management élaborés par les théoriciens et qui fait participer tous les employés qui se rendent compte de leur utilité dans la production.

Likert (1995) distingue quatre styles de pouvoir dont le style autoritaire, le style autoritaire paternaliste, le style consultatif et le style participatif.

Seul le quatrième type de pouvoir est pertinent pour notre propos. A ce sujet, signalons qu'il s'agit d'un style qui préconise la participation du travailleur à tous les niveaux du processus décisionnel : de la prise de décision aux procédures de contrôle des résultats.

Le choix de l'un quelconque des deux principaux modèles présentés ci-dessus ne peut dépendre essentiellement que de la confiance que l'on est porté à faire à l'agent. De l'esprit des travaux des Etats Généraux, il ressort que le Bénin a opté pour la gestion

participative. Toutefois, il a par ailleurs été souligné le manque de culture administrative chez les Béninois. Il y a probablement une importante action de sensibilisation et d'éducation à mener en vue de porter les agents publics, les usagers, les décideurs au niveau de la prise de conscience requise pour une participation fructueuse à l'ensemble du processus décisionnel au sein de l'administration publique.

8.3.4.5. La professionnalisation de l'administration publique

Sans une véritable professionnalisation, il n'y a pas d'administration publique performante susceptible de répondre aux exigences du monde moderne marqué par la globalisation et de la mondialisation. Les Etats généraux ont amplement insisté sur la professionnalisation de l'administration publique béninoise et souligné la nécessité d'opérer une distinction entre les fonctions politiques et les fonctions purement techniques, de façon à rendre ces dernières plus stables dans le sens d'une professionnalisation plus accrue. C'est ainsi qu'ils ont envisagé de « constituer un socle administratif stable et solide dans le domaine d'actions constantes et prioritaires de l'Etat ». Cette idée a également été mise en relief par la Conférence des Ministres de la Fonction Publique tenue à Rabat en Décembre 1998. Ces assises ont considéré que l'administration ne saurait être un outil de développement sans être professionnalisée. Elle a en outre requis la neutralité, l'objectivité et la compétence des cadres techniques. Ces qualités leur permettront d'assurer avec efficacité les missions à eux assignées.

Dans le sillage de toutes ces réflexions, le Bénin a entrepris de nommer les Secrétaires Généraux dans les divers ministères, dont les fonctions, reconnues comme techniques, devront être conservées pendant au moins cinq ans, sauf cas de faute lourde. Le Bénin envisage également de « stabiliser » les postes de directeurs techniques. La protection des carrières techniques peut effectivement favoriser la professionnalisation de

l'administration béninoise et en améliorer la performance mais elle suppose, pour être efficace, que les hommes politiques dont dépend essentiellement cette protection prennent toute leur responsabilité en la matière.

8.3.4.6. La gestion par objectif

Le nouveau système de gestion de l'administration publique béninoise doit être basé sur le principe de la gestion par objectif. En effet, il sera question de la définition des objectifs, de l'évaluation des efforts des agents à travers le niveau d'atteinte des objectifs, de même que du contrôle de suivi de la réalisation de ces objectifs, montreront clairement qu'il s'agit d'une gestion par objectif. Dans le présent système, tous les agents sont appelés à avoir des objectifs à atteindre, et c'est sur la base de leurs prestations au regard de ces objectifs qu'ils seront évalués, notés et payés d'une façon générale. C'est un système qui rappelle de loin le principe de la direction par objectif qui se pratique dans un certain nombre d'entreprises occidentales.

8.3.4.7. La responsabilisation

La conclusion du contrat d'objectif qui est la pierre angulaire du nouveau système de gestion administrative et qui ne doit épargner aucun agent quoi qu'en soit la catégorie, constitue une importante façon de responsabiliser les agents de l'Etat : les objectifs auxquels ils ont souscrit doivent être réalisés, sauf cas d'empêchement sérieux sur lesquels ils sont tenus de s'expliquer. La note qui leur est attribuée et qui dépend nécessairement du niveau d'atteinte de ces objectifs intervient alors pour déterminer la valeur professionnelle desdits agents. On peut estimer, *ceteris paribus*, que les agents ainsi responsabilisés, auront plus tendance à atteindre et dépasser les objectifs convenus qu'à manquer de les réaliser. La performance de l'administration pourra y gagner.

8.3.4.8. L'approche « client » dans l'administration béninoise

Le terme « client » n'était pas usité dans la pratique administrative, et il s'agit sans aucun doute, d'un emprunt au monde des affaires. Mais, cet emprunt est révélateur des nouvelles tendances de l'administration publique tant en ce qui concerne la conception du service public, du comportement de l'agent que de la quête de performance.

Dans le domaine des affaires, les entreprises qui ont adopté cette approche ont sensiblement amélioré leurs chiffres d'affaires en se fondant sur l'adage « le client est roi ». Cet adage a deux significations :

- sans le client, l'entreprise cesse d'exister, puisqu'elle ne plus rien vendre ;
- le client a droit, à tous les égards et en particulier, aux prestations les plus requises et les plus rapides, étant donné que la survie de l'entreprise dépend de lui (Maugeri, 2006).

Point pour point, ces considérations sont également valables pour l'administration publique. En effet, sans la contribution des citoyens[10], les services publics ne sauraient être financés et peuvent dans ce cas être amenés à disparaître.

En réalité, c'est dans la mesure où l'administration est capable d'assurer les prestations requises à ses usagers qu'elle justifie sa vocation de service public. Si l'usager devient « client » aux yeux de l'administration, il est évident que l'administration devient « fournisseur » dudit usager : les deux ne se trouvent plus dans une relation d'anonymat, mais entrent dans un cadre particulier où l'un reconnaît parfaitement les droits et les devoirs de l'autre et vice versa. On comprend dans ce cas que les prestations attendues

[10] Toutefois, les prestations d'une administration ne doivent pas exclure les étrangers. Ceci constituerait une discrimination que n'admet pas le droit international.

du service public se doivent d'être les plus diligentes et de la meilleure qualité possible. Il est à peine besoin de souligner qu'en définitive, la performance de l'administration publique devrait être appréciée sous cet angle essentiellement.

8.3.4.9. La productivité dans la gestion de l'administration publique

Par définition, la productivité est la production réalisée en un temps donné (heure, jour, semaine, mois etc.) par un individu, un groupe d'individus ou une institution donnée. Dans un atelier de coiffure par exemple, elle peut s'exprimer par le nombre de personnes coiffées par heure ou par jour ; dans un garage, par le nombre de véhicules ou de motos réparés par jour, semaine ou mois, selon le cas ; pour le médecin, ce pourrait être le nombre de patients soignés par heure, jour, semaine ou mois. Et pour l'administration ? Dans une administration donnée, si les tâches sont standardisées, il n'y a aucune difficulté en la matière. On pourrait aussi selon le cas, parler du nombre de personnes servies ou du nombre de dossiers traités par jour ou par semaine par service, par agent, etc.

Toutefois, dans l'administration publique, c'est l'esprit qui se cache derrière la productivité qu'il convient d'adopter : les données à mesurer ne se prêtent pas souvent à un comptage systématique, et l'appréciation risque d'être plutôt qualitative que quantitative. Le principe de la productivité, adopté dans son esprit, pourrait consister à ce que l'agent, appelé à exécuter une tâche, l'exécute avec diligence et minutie. L'application de ce principe peut être facilitée par la mise à la disposition des divers services administratifs d'un manuel de procédures relatif aux prestations imparties auxdits services. On notera enfin que le respect du critère d'économie (coût - efficacité) qu'ont recommandé les Etats Généraux ne peut être assuré que grâce à une productivité adéquate des agents permanents de l'Etat.

Il est utile de rappeler que le résultat constitue un élément extrêmement important dans le nouveau système de gestion de l'administration publique. Même si le résultat n'est pas une méthode de gestion à proprement parler, il est plus important qu'elle, parce que c'est par rapport au résultat que doivent être évalués, non seulement les méthodes adoptées, mais aussi les objectifs, et même au-delà, la raison d'être de l'institution concernée par le résultat en question. C'est justement en fonction des résultats que les missions des institutions sont fixées et que les objectifs ont été définis. Le résultat apparaît donc comme la pierre angulaire du système : il permet de savoir si et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et c'est en fonction de cela que le mérite des agents est déterminé. Minimiser l'importance du résultat reviendrait à remettre en cause tout le nouveau système de gestion de l'administration publique.

8.4. Les usagers du service public

Telle que dégagée, la notion du service public n'est pas une donnée immédiate, mais un concept élaboré, résultat de la réflexion et de l'analyse.

Mais comment les usagers se représentent-ils le service public ? Beaucoup de facteurs y concourent : les sentiments, les amalgames d'images, les émotions, les schémas, les idées préconçues, les prétentions, les fréquentations….

Selon que l'on fréquente plus ou moins assidument l'administration publique, l'on en acquiert plus ou moins une connaissance précise, et l'on développe un certain degré d'attachement aux actes de la puissance publique en faisant valoir soit un comportement de familiarité, de crainte ou même d'hostilité à l'égard de cette institution dont, en réalité, on mesure plus ou moins bien la puissance exacte, car on peut se représenter le service public par un fonctionnaire, un bâtiment administratif, une fête officielle, ou tout autre facteur entraînant le contact avec le service.

Une représentation mi- intellectuelle, stéréotypée naît et évoluera en se modifiant suivant les rapports futurs du contact entre le citoyen et l'administration publique. En résulteront un comportement, une mentalité, et même un jugement de valeur.

Selon que l'on se fait une idée plus ou moins claire de l'administration publique, que l'on fréquente de manière plus ou moins poussée les services de l'Etat, l'on peut, pour les seuls besoins de l'analyse, classer les usagers du service public en trois grands groupes : les personnes physiques identifiées en usagers ordinaires, usagers moyens et usagers avertis ; les associations, et les entreprises.

8.4.1. Les personnes physiques

Les usagers, personnes physiques, constituent un public atomisé. Dépourvus de moyens collectifs d'expression, ils se sentent, quand ils ne le sont pas, en situation de dépendance. Pour beaucoup d'entre eux, et *à fortiori*, pour ceux qui ne maîtrisent pas la langue officielle, remplir un formulaire est une véritable corvée ; une démarche et une perte de temps et parfois d'argent.

Quand ils se présentent au guichet où ils découvrent le visage de l'administration, ils veulent que le fonctionnaire résolve leur problème, et ils ne supportent pas d'être renvoyés d'un bureau à un autre.

8.4.1.1- La catégorie des usagers ordinaires

L'on est en présence de citoyens se situant au degré le plus bas de l'échelle sociale, dont les rapports avec l'administration publique se limitent à quelques démarches simples et habituelles. Il faut pourtant le reconnaître, ce sont eux qui constituent la grande masse des administrés.

A l'observation, l'on peut dégager deux traits caractéristiques de l'attitude de cette catégorie d'usagers : d'abord ils ne traitent, très souvent, qu'avec le bureau local dans toutes leurs transactions avec l'administration publique. De l'organisation ou de la structuration des services, ils n'en ont qu'une idée vague et une représentation inexacte.

Il faudrait observer l'usager novice lors de l'un de ses contacts avec les services de l'Etat. Il manque totalement de confiance lui-même : il craint tout le monde, du simple planton au fonctionnaire responsable ; il a le sentiment qu'il dérange ; si vraiment ce n'était par obligation ou par nécessité impérieuse pour lui d'en être arrivé là, il se délivrerait de ce calvaire en s'en allant. Dans tous les cas, comme il ne sait pas prendre rendez-vous, s'il est là c'est parce qu'il a été convoqué ou alors c'est pour une affaire personnelle dont il lui faut absolument une solution. De toutes les façons, dès mission accomplie, c'est avec un « ouf » de soulagement qu'il repart chez lui. Il personnalise le complexe d'infériorité.

A ce niveau effectivement, le mythe de l'administration publique prend toute son ampleur. Son incompréhension rend tout flou et l'on a tôt fait de tout faire reposer sur le sentiment et l'émotion. Car le guichet du bureau de poste local, ou le bureau de l'instituteur, constitue la borne limite de pénétration dans le service public. Qu'est-ce qui se passe derrière, mystère ; c'est aux autres de le savoir.

La conséquence de cette situation est évidente : les objectifs généraux de l'administration publique ne sont ni appréhendés dans leur essence, ni compris, et encore moins adoptés. L'on se résigne à tout subir. Il s'en suit un état d'esprit soupçonneux. Derrière tout ce qu'entreprend l'administration publique, il y a toujours quelque chose d'inavouable et d'inavoué, des intentions cachées. Tout est entrepris pour brutaliser ou mettre les administrés sous tutelle.

8.4.1.2- La catégorie des usagers moyens

Tandis qu'avec l'usager ordinaire, la connaissance et la fréquentation des services publics se limitent au niveau local, avec les usagers de ce groupe, ce niveau est franchi et les rapports vont couramment jusqu'à l'échelon départemental.

Ce citoyen est quelque peu un initié de l'administration publique. Il connaît assez bien l'organisation et l'échelonnement des services.

Ses rapports avec l'administration publique sont plus adoucis ; il est plus assuré ; lorsqu'il expose son point de vue, c'est avec conviction d'autant plus qu'il est reçu avec courtoisie. Malheureusement, il ne connaît pas les textes de l'administration.

Ici alors, s'il acquiesce, c'est parce qu'il n'a pas généralement compris les motifs juridiques qui lui ont été opposés. C'est qu'il entend se servir de l'administration publique pour accomplir ses desseins quand bien même celle-ci n'aurait pas été créée pour cela.

Néanmoins, le complexe d'infériorité ici est moins patent. L'usager moyen grommelle moins que son concitoyen du niveau parce que lui, même s'il n'a pas obtenu satisfaction, il est content d'avoir rencontré un grand qui l'aura sinon compris, du moins entendu.

Comme le constate d'ailleurs Deroche (1999) « l'usager … se crée par la pratique et la tradition un univers administratif dont la structure est essentiellement utilitariste et au sein duquel les moyens matériels paraissent toujours efficaces pour apporter une solution à tous les problèmes de quelque ordre qu'ils relèvent : emploi, subventions, prêts, marchés… »

8.4.1.3- La catégorie des usagers avertis

Le citoyen de la présente catégorie est quelqu'un d'averti. Peu importe qu'il soit un simple administré, un fonctionnaire, un homme politique…, grâce à sa culture, à sa formation, et

parfois à sa position sociale, il sait et il comprend. Son bagage intellectuel, qu'il soit juridique, économique, sociologique…, joint à la pratique et aux fréquentations, lui a fait acquérir une vue claire et nette du service public, de sa structure et de son mécanisme.

Ses fréquentations aisées des chefs, des grands, des patrons, que ce soit les directeurs ; les secrétaires généraux, les ministres dans l'administration centrale et déconcentrée entraînent une rationalité quasi-totale.

A ce niveau, ce n'est pas la crainte viscérale de l'administration publique, ni sa représentation simplement utilitaire ; ce n'est non plus le stade de la seule conception concrète et pragmatique des choses ; mais on est en présence du citoyen qui élève la pensée et s'élève dans la sphère de la philosophie, du droit. Tout est perçu, au niveau conceptuel, l'administration publique et ses services sont une entité, une immense machine qui fixe ses objectifs, ses activités, ses idéaux, canalise les intérêts et les entreprises privés des citoyens, détermine l'intérêt général.

Le complexe d'infériorité, la crainte ont totalement disparu. Le mystère même qui entoure cette fameuse institution perd de son existence. Quant au mythe administratif, on peut dire qu'il a changé de contenu. « La connaissance de plus en plus exhaustive des services, des textes et des règlements, loin de dissiper le mythe, enrichit son contenu de multiples jugements de valeur qui se réfèrent à une conception philosophique ou religieuse du monde » (*Ibid.*)

Lorsque l'usager averti entre en contact avec l'administration publique et qu'il y constate quelque chose qui cloche, il discute ou proteste pour y changer les choses pour le mieux. Il critique, au sens positif de ce terme, pour un meilleur service aux usagers.

La classification des usagers du service public telle qu'opérée ci-dessus a pour seul but d'essayer d'établir quelques comportements-types des citoyens au sein du service public. Ce

qui est pris en considération pour ce faire c'est l'aptitude ou la faculté d'entrer en contact avec l'administration publique et de traiter avec elle. C'est davantage un problème d'attitude psychologique. A cet égard, n'importe qui, même celui qui est classé ici au troisième groupe, peut à tout moment se comporter comme l'usager du premier groupe. Que l'on se rappelle seulement, à titre d'exemple, le désarroi de tout un chacun devant un imprimé administratif. L'on perd presque totalement ses moyens malgré son impressionnant bagage intellectuel. On râle, on trouve que c'est ennuyeux.

L'objectif que nous visons à travers cette classification est de tenter de mettre à la disposition de l'agent public une sorte de « tableau de bord » qui puisse lui permettre désormais de savoir s'y prendre avec les usagers dès le premier abord, car il comprendra immédiatement s'il est en face de quelqu'un pour qui il doit se montrer comme un véritable guide et un protecteur, ou plutôt s'il est en présence d'un interlocuteur à qui il faut uniquement expliquer une procédure ou un texte, ou alors, s'il reçoit un citoyen avec qui il peut discuter mûrement et au besoin tenir compte de son point de vue pour le fonctionnement plus efficient encore du service public.

8.4.2. Les groupes

Dans la catégorie des usagers constitués en groupes, il y a principalement des associations et des entreprises.

8.4.2.1- Les associations

Elles se constituent et poursuivent des buts divers. Les problèmes qu'elles posent à l'administration sont spécifiques à la nature de chacune d'elles.

Certaines d'entre elles, mandatées par leurs adhérents, forment des groupes de pression, entendent être écoutées et s'efforcent de participer à la prise de décision, ou au moins, de

l'influencer. D'autres, créées dans un but humanitaire, opèrent dans le domaine de l'aide sociale et participent vraiment au service public. Ce sont par exemple les associations des consommateurs des services publics, les organisations syndicales qui défendent les droits de leurs mandants.

8.4.2.2- Les entreprises

Les entreprises, quelle que soit leur taille, sont en relations constantes, parfois quotidiennes, avec les services publics. Mais, qu'elles soient grandes ou petite, elles ont toutes, les mêmes soucis et partagent les mêmes préoccupations. Devant la réalité de leurs contacts suivis avec l'administration publique, elles estiment que le facteur temps et les procédures ne concourent pas de façon optimale à leur épanouissement.

- **Le facteur temps**

Pour les entreprises, la valeur du temps n'est pas toujours appréciée par l'administration publique de la même manière qu'elles. En effet, l'administration donne souvent l'impression d'avoir le temps pour elle, d'où ses délais de réaction qui ne semblent jamais tenir compte des contraintes des autres. Barbanson (2005) observe avec pertinence que « les délais sont longs, pour partie, dans la complexité des procédures entraînant souvent un périple inimaginable dans divers services. C'est parfois un véritable parcours de combattant plutôt mal fléché même pour les agents.»

Or, pour l'entreprise, le temps joue contre elle, car « le temps, c'est de l'argent ». Que ce soit en termes de contraintes du marché ou de délais réels de paiement conformément aux engagements contractuels, le temps pour le chef d'entreprise est une donnée précieuse qu'il faut utiliser à bon escient.

- **Les procédures**

C'est un truisme que de dire que l'administration publique est procédurière. Elle l'est même à l'excès. Or, pour tous les usagers du service public, ces procédures coûtent, et davantage encore pour les entreprises. Dans le système libéral où les économies sont forcément ouvertes à la concurrence, les entreprises deviennent de moins en moins compétitives, ce qui n'est que logique. Mais, ce qui est encore aberrant, c'est que, parfois ces procédures sont inutiles, voire obsolètes. Hélas! dans un cas comme dans l'autre, elles coûtent toujours, mais cette fois inutilement.

Pourtant, le dynamisme d'une économie dépend principalement de la croissance et du développement des entreprises. Or, ces deux facteurs ne peuvent être facilités que par la simplicité des procédures, la rapidité d'obtention des renseignements et des signatures éventuelles, etc.

Les usagers, toutes catégories confondues, sont généralement amers envers l'administration publique. Mais, il faut aussi dire que si parmi eux, il y en a qui ne sont pas informés ou sont mal informés, d'autres en revanche sont négligents ou inconscients.

8.5. Choix de méthode(s) de gestion de l'administration publique

Comme les méthodes et principes examinés sont assez nombreux, il convient de discuter un tant soit peu de la possibilité d'un choix méthodologique. Mais, il s'agit plus précisément des conditions de choix de méthodes que d'un choix de méthode à proprement parler.

En effet, les méthodes ci-dessus présentées s'imbriquent et s'interpénètrent. Dans ce cas, définir la ou les méthodes à privilégier passera nécessairement par la définition des objectifs prioritaires. Toutefois, même dans ce cas, plusieurs méthodes s'offriront de

façon simultanée. C'est alors que la personnalité et l'expérience du décideur et les réalités du service, pourront influer plus ou moins sérieusement sur les choix méthodologiques à opérer. Le tableau suivant tente de définir des choix méthodologiques en relation avec un certain nombre d'objectifs essentiels. Il est à noter que le contenu du tableau ne peut être qu'indicatif.

8.5.1. Tableau XVI : Récapitulatif des méthodes et principes de gestion de l'Administration publique béninoise

Méthode ou principe	Objectif	Application au Bénin	Suggestions ou recommandations
Cercle de qualité	Favoriser insertion de l'agent, - Profiter de la créativité de l'agent.	Pas appliqué dans son vrai sens	Former les institutions sur le contenu et la nécessité des cercles de qualité.
Approche « client »	Assurer meilleures prestations de service, - Améliorer image de l'administration.	- Pas appliqué de façon notoire, - Principe non systématisé dans l'administration publique béninoise.	- Action d'Information et de Sensibilisation pour en montrer le bien fondé, - Eduquer à l'acquisition d'une nouvelle culture administrative.
Gestion par objectif et responsabilisation	- Renforcer le niveau d'atteinte des objectifs, - Améliorer performance.	- Pas encore appliqué	- Former du nouveau personnel pour la maîtrise de la fixation des objectifs, - Nécessité que l'Etat donne moyens financiers, matériels et humains permettant d'atteindre les objectifs.
Contrôle de gestion	Réduction des coûts, - Amélioration des performances.	- Il existe de contrôle financier, mais pas de contrôle de gestion.	- L'administration béninoise doit changer de visage pour que le contrôle de gestion puisse se pratiquer : le contrôleur exerce un certain contrôle sur tous les services, alors que dans

			l'administration béninoise, les services sont cloisonnés, - Nécessité de former des agents pour internaliser cette discipline, - Nécessité de faire une promotion de l'image de cette profession si elle venait à naître dans l'administration publique.
Accessibilité	- Mieux assurer les prestations de service, - Rapprocher l'administration des usagers.	- Existence du bureau des relations extérieures au MFPTRA, - Existence de « guichet unique » à la CCIB pour mieux accueillir les opérateurs économiques.	- Amener agents à améliorer leurs comportements face à l'usager, - Mieux motiver les agents, - Rééduquer la conscience professionnelle des agents, - Hâter le processus de décentralisation, - Instituer des services d'accueil dans les structures administratives.
Gestion participative	Faire participer les agents non seulement aux tâches effectuées dans la structure, mais aussi aux prises de décision, - Favoriser la responsabilisation des agents, - Améliorer productivité.	- Inadéquate.	- Assouplir le Système de pouvoir dans les administrations afin de favoriser la gestion participative, - Sensibiliser les agents aux fins de participer à la vie de leur institution, - Mieux motiver le personnel.
Professionnalisme	Améliorer prestations des cadres techniques, - Améliorer la productivité des services publics, - Tirer parti de l'expérience des	- Application partielle : les secrétaires généraux des Ministères doivent passer au moins 5 ans à leur poste sans qu'on les	Nécessité que les hommes politiques s'abstiennent de perturber les carrières techniques, - Nécessité pour les cadres techniques d'exercer leur fonction

	personnes les mieux formées pour élever le rendement au niveau de l'ensemble de l'institution.	réaffecte, à moins d'une faute lourde, - Certains cadres techniques arrivent à conserver leurs postes pendant de nombreuses années.	avec neutralité, objectivité, compétence et responsabilité, - Nécessité éventuellement pour les cadres techniques de se constituer en associations professionnelles pour défendre leur droit.
Système d'information appliquée à la gestion	- Améliorer performance des services administratifs grâce à l'utilisation des possibilités offertes par les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, - Préparer les administrations à relever les défis de la mondialisation.	- Le Bénin dispose d'Internet auquel ont accès tous les Ministères publics, - Un certain nombre de services administratifs disposent de matériels informatiques.	- Mieux former les agents pour mieux tirer partie de ces nouvelles technologies, - Nécessité pour l'Etat d'acquérir les équipements modernes pour les intéressés.

Source : les données de l'enquête

8.5.2. Tableau XVII : Récapitulatif des choix méthodologiques et des objectifs

Objectifs visés par la gestion administrative	Choix méthodologique	Observations
Amélioration de la productivité et de la performance	Contrôle de gestion, - Gestion participative, - Gestion par objectif - Cercles de qualité, - Système d'information appliqué à la gestion.	En dehors de toute question de méthode, le problème de l'intéressement se posera ici de façon évidente
Réduction des coûts de fonctionnement	Contrôle de gestion, - Gestion participative, - Gestion par objectif - Cercles de qualité, - Système d'information appliqué à la gestion.	il y a toujours une partie des coûts qui n'est pas compressible. Si cette partie tout au moins n'est pas assurée, aucune méthode ne pourra assurer un bon fonctionnement des services.
Amélioration de l'image de l'administration publique	Professionnalisation, - Approche « client », - Cercle de qualité.	la réalisation de cet objectif passe aussi en partie par la qualité des infrastructures administratives (locaux, bureaux, équipements) dont les services sont dotés.
Amélioration ou renforcement des résultats	- Professionnalisation, - Gestion par objectif, - Système d'information appliqué à la gestion.	L'atteinte des résultats peut dépendre, à l'amont, des conditions et moyens offerts par l'Etat. Si ces moyens ne sont pas réunis, aucune méthode ne pourra rien changer.
Amélioration de la culture Administrative	- Professionnalisation, - Responsabilisation, - Gestion participative.	Les méthodes ci-contre doivent s'accompagner d'une action de sensibilisation minutieusement mise au point. Elles ne sont pas limitatives.
Développement de la vision prospective au sein de l'institution administrative	- Contrôle de gestion, - Cercle de qualité, - Gestion participative.	Ici, deux possibilités sont offertes : ou on introduit la fonction « recherche et développement » dans la gestion de l'administration, ou on renforce la fonction contrôle de gestion en l'insérant dans une approche prospective.
Restructuration de l'administration publique	- Contrôle de gestion (audit), - Gestion participative, - Gestion par objectif.	Pour aboutir, ces méthodes supposent l'existence de la volonté politique, l'administration publique étant soumise à l'Etat, et donc aux décideurs publics.

Source : les données de l'enquête

Pour nombreuses et subtiles que puissent paraître les méthodes de la nouvelle gestion de l'administration publique, elles ne visent que deux objectifs essentiels :

- parvenir à un certain regain de performance afin d'offrir aux usagers des prestations rapides et de qualité,
- devenir une administration de développement.

Dans le cadre spécifique du Bénin, le besoin de réforme doit s'accompagner de la volonté politique des décideurs d'une part et de la conversion des mentalités en vue d'aboutir à une nouvelle culture administrative d'autre part. Pour y parvenir il faut nécessairement beaucoup d'effort d'imagination et d'adaptation.

Conclusion

Pour le succès du renouveau administratif béninois la mise en œuvre des logiques et des technologies appropriées ayant déjà fait leur preuve dans d'autres pays s'avère nécessaire. Dans ce sens, l'application des méthodes et principes de la Nouvelle Gestion Publique est souhaitable. Les réformes que nous proposons à l'administration publique béninoise s'inscrit dans le mouvement du Nouveau Management Public qui a cours dans plusieurs administrations publiques, bien que variant selon les contextes institutionnels dans leurs mises en œuvre. Elles nécessitent l'introduction des mécanismes de marché au sein des institutions publiques et conduisent à un changement de culture, d'une nature plutôt bureaucratique fondée sur le respect des procédures, la loyauté hiérarchique et la primauté des enjeux d'équité vers une culture entrepreneuriale, axée sur le leadership, la prise de risque, l'orientation sur les résultats et la concurrence. Au-delà de l'introduction d'outils managériaux inspirés du secteur privé et visant à accroître l'efficience, l'efficacité et l'économie des administrations (par ex. la contractualisation, l'autonomie de gestion, la mesure de la performance, la sous-traitance des tâches d'exécution ou l'évaluation de

programmes), la Nouvelle Gestion Publique est devenue un référent normatif, une nouvelle façon de concevoir la place et le rôle de l'État dans la société, qui mérite d'être soulevée et problématisée. Malgré ses prétentions de neutralité, la Nouvelle Gestion Publique entraîne également des changements qualitatifs de nature politique. La contractualisation des rapports entre les acteurs internes et externes conduisent à la modification profonde du statut, des relations de travail et des modes de fonctionnement de l'administration publique béninoise.

CHAPITRE IX : POUR UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE PERFORMANTE

« Le monde moderne est entré depuis longtemps dans l'âge administratif.»
(Crozier, 1987)

Introduction

Depuis près de deux décennies, les administrations publiques se cherchent, se restructurent et une remise en cause générale semble les caractériser. On pourrait, peut – être, expliquer cette situation par le fait que les Institutions de Bretton Woods, partout où elles interviennent, préconisent des mesures de restructuration. Que ce soit en Europe, en Afrique ou ailleurs, une telle tendance semble persister et les nouvelles préoccupations des décideurs au regard du rôle imparti à l'administration publique se révèlent être les suivantes :

Quelle administration publique pour les usagers d'aujourd'hui ?

Comment gérer l'administration pour optimiser l'utilisation des ressources (financières, matérielles et surtout humaines) disponibles ? Et par-dessus tout :

Comment faire d'une administration qui, jusqu'ici, n'a été que bureaucratique et paperassière, une administration de développement réellement compétente, efficace, performante et résolument au service du citoyen ?

L'ensemble de ces préoccupations invite à répondre à la question suivante :

« Quelles méthodes sont appropriées pour gérer l'administration publique d'aujourd'hui ? » ou, « quelles méthodes se recommandent pour la nouvelle gestion de l'administration publique ? »

Toutes ces préoccupations conduisent à repenser la gestion du capital humain sans lequel l'administration ne peut répondre aux nombreuses sollicitations.

9.1. La réforme de la fonction publique béninoise

La vision actuelle du ministère en charge de la fonction publique est de faire de la fonction publique béninoise, conformément au scenario Alafia des Etudes Nationales Prospectives à Long Terme, une fonction publique de développement au service des citoyens conciliant aussi bien les éléments d'un système de carrière que ceux d'un système d'emplois.

Les réformes de la fonction publique doivent résulter de la volonté politique. Celle-ci doit se fonder sur des choix politiques et administratifs clairement définis qui prennent en compte les éléments précis. Ainsi, le rôle de la fonction publique doit être clarifié et précisé.

En effet, il est nécessaire de préciser la nature de la fonction publique reformée c'est-à-dire si le Bénin souhaite disposer d'une administration où sera privilégiée la conception ou d'une administration d'exécution. Cette décision doit se moduler suivant les différentes fonctions et rôles des ministères et institutions de l'Etat. Si on comprend que la taille de la fonction publique est une donnée corrélée par la nature de la fonction publique, on est en mesure de dire que si cette administration souhaite rester une administration d'exécution, son effectif sera nécessairement plus important que si elle s'oriente vers un rôle de conception ou de régulation. Ce choix doit être adapté à chaque département ministériel et se baser sur un arbitrage financier et technique, prenant en compte les effectifs actuels des ministères sectoriels, les départs prévus à la retraite, et les grandes orientations de rôle et de fonction pour chaque ministère et institution de l'Etat.

Pour la concrétisation de cette vision, il urge que des actions hardies soient menées. Il s'agit, entre autres de :

- l'amélioration du cadre organisationnel et institutionnel de la fonction publique béninoise ;

- l'amélioration du mode gestion de la fonction publique ;
- la modernisation du système de gestion des ressources humaines de l'Etat.

9.1.1- L'amélioration du cadre organisationnel et institutionnel de la fonction publique

Il est question de procéder à la clarification de la vision et des missions de l'administration publique béninoise qui doivent être vulgarisée et connues par les acteurs de l'administration publique à savoir les agents publics, les usagers, les organisations syndicales, les décideurs politiques. En outre, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble du pouvoir exécutif, des ministères sectoriels et des institutions de l'Etat doivent intégrer les principes de la gestion des ressources humaines conformément à la vision. De même, le cadre règlementaire de cette vision et des missions doit être assimilé aussi bien par les agents publics et que par les usagers. Cela nécessite assez de sacrifices et de moyens de la part des acteurs de l'administration publique. Pour ce faire, il est nécessaire que soient peaufinées la vision et les missions de l'administration publique béninoise et que de nouveaux textes régissant la fonction publique soient pris élaborés.

9.1.2- L'amélioration du mode de gestion fonction publique

Elle a pour objectif de faire fonctionner désormais la fonction publique béninoise suivant des règles administratives et des techniques précises et de supprimer les pratiques clientélistes et prédatrices de ressources. Il s'agit de promouvoir une meilleure allocation des ressources budgétaires à travers la maîtrise de la masse salariale et à accroître l'équité interne dans la rémunération des agents. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mal gouvernance a gagné l'administration publique béninoise avec des pesanteurs qui ont engendré des dysfonctionnements. Les pratiques prédatrices des ressources publiques et la politisation des recrutements sont des problèmes transversaux qui affectent l'offre des services publics dans leur ensemble. L'administration publique béninoise est alors appelée à

entreprendre des actions claires pour redorer son blason. L'image de l'administration auprès des citoyens devra être soignée et les actions pour renforcer la gouvernance doivent non seulement améliorer les prestations, mais également améliorer la perception et les jugements que les usagers portent sur elle. Aussi, la carrière des agents de l'Etat devra-t-elle être gérée de manière prévisionnelle et efficace sur la base d'un professionnalisme digne du nom. Il s'agit d'amorcer une dynamique de pilotage efficace de la fonction publique. C'est un enjeu d'efficacité pour les services publics, mais également un enjeu financier, car l'absence de pilotage entraîne une absence de visibilité totale de l'impact financier des ressources humaines sur le budget de l'Etat, présent mais également prospectif.

L'amélioration de la gouvernance du système de rémunération doit tenir compte de certains facteurs et principes d'action notamment les finalités et objectifs du système, son environnement, ses fonctions et activités, sa structure, ses moyens et son évolution. D'où la nécessité d'améliorer le pilotage de la fonction publique, gérer et de planifier les carrières des agents de l'Etat et restructurer le système de rémunération.

9.1.3- La modernisation du système de gestion des ressources humaines de l'Etat

La modernisation de la gestion des ressources humaines doit prendre en compte plusieurs aspects. Il s'agira :

- de revoir et d'organiser les structures en charge de la gestion des carrières des agents de l'Etat et d'assurer leur fonctionnement suivant les processus alignés sur les résultats ;
- d'informatiser les processus de gestion de la carrière des agents afin de réduire les délais de traitement des dossiers ;

- de déterminer le choix des formations et activités de renforcement de capacités offertes aux agents de l'Etat par les besoins institutionnels au lieu des besoins individuels ;
- de planifier et de maîtriser les départs à la retraite ;
- d'assurer le renouvellement des effectifs sur la base d'une politique claire ;
- de maîtriser l'impact financier des départs à la retraite.

Pour une meilleure gestion des ressources humaines, des mesures quantitatives et qualitatives devront être prises. Les mesures quantitatives portent sur la maîtrise des effectifs et de la masse salariale ainsi que la gestion des ressources financières et matérielles mises à la disposition de l'administration publique. Le Ministère de l'Economie et des Finances est ainsi appelé à jouer un rôle essentiel. Concernant les ressources humaines, Il s'agira de mettre en place une véritable politique de gestion prévisionnelle et une gestion rationnelle des emplois. Le ministère en charge de la fonction publique et celui de l'économie et des finances doivent conjuguer les efforts et travailler en synergie à cette fin.

Mikułowski et Jezierska (2011) nous rappelle que « dans des organisations complexes, telles que l'administration publique, la qualité et la quantité des ressources humaines influent directement sur le rendement de l'office qui en dispose et – indirectement – sur le rendement des sous-systèmes plus vastes de l'administration, dont cette administration fait partie ou avec lesquels elle coopère, de même que sur l'efficacité du système de l'administration publique dans son ensemble. Enfin, elles influent aussi sur le rendement du système de gouvernance dont l'administration publique est l'un des éléments essentiels. L'appartenance des personnes physiques à des organisations ne préjuge en rien de leur utilité en tant ressource de l'organisation. Ce qui en décide, en effet, c'est le potentiel de leurs connaissances et capacités, leur système de valeurs et motivations ainsi que la manière dont ils sont utilisés pour garantir la

réalisation des objectifs de l'organisation. Une partie plus ou moins importante de cette ressource peut constituer une charge financière inutile de l'organisation ou générer ses pathologies et dysfonctionnements ».

Pour cette raison, la gestion stratégique des ressources humaines de l'administration est réalisée principalement dans le cadre des programmes de changement, à moyen et à long terme, appelés réformes ou modernisation de l'administration ou réformes du mode de gouvernance.

Les fonctions stratégiques de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) de l'administration consistent à :

- programmer prospectivement les ressources humaines, les postes de travail et les compétences ;
- définir les principes et les procédures de sélection de la fonction publique ainsi que les procédures d'avancement et de pourvoi des postes supérieurs dans l'administration ;
- évaluer les besoins de formation et d'autres formes de perfectionnement des fonctionnaires de l'administration ;
- coopérer avec le système éducatif à l'élaboration des programmes et des méthodes d'enseignement
- travailler avec les centres de recherche et de développement à formuler et à réaliser des programmes de recherche répondant aux besoins actuels et futurs de l'administration
- participer activement à concevoir et à mettre en œuvre des réformes relatives à l'organisation et à la gestion de la fonction publique, de même que celles

concernant la portée des missions, l'organisation des structures et des méthodes de fonctionnement de l'administration publique ;

- concevoir et mettre en œuvre des actions visant à promouvoir l'image de la fonction publique ainsi qu'à construire l'ethos des fonctionnaires, la déontologie du fonctionnariat et la culture d'organisation basée sur l'intérêt public, la qualité des relations avec l'entourage, la participation et le traitement égal et digne de tous les agents de l'administration ;
- corriger, moderniser et perfectionner l'organisation et le fonctionnement du système de GRH et de gestion du capital social de l'administration;
- coopérer, en vue de perfectionner le système de GRH de l'administration publique, avec d'autres institutions du système de gouvernement de l'État ;
- mettre en place des standards et des principes généraux communs ainsi que de la compatibilité de différents systèmes autonomes de GRH de l'administration publique, permettant une plus grande mobilité des cadres entre ces systèmes (Mathis, 1984, Cadin *et al.* 1997).

La modernisation du système de gestion des ressources humaines de l'Etat concerne également l'informatisation de la GRH. En effet, l'environnement de gestion doit gagner en efficacité et en simplification avec l'informatisation de ses outils de gestion. Jusqu'aujourd'hui, la gestion de la fonction publique se fait essentiellement de façon manuelle et les outils informatiques disponibles sont globalement désuets et peu efficaces à fournir des informations pertinentes sur celle-ci. Deux principes doivent cependant guider toute tentative d'informatisation du processus de GRH. Tout d'abord, le processus de gestion doit au préalable être simplifié avant son informatisation. Par soucis d'harmonisation et de pérennisation du système qui sera développé, tout projet d'informatisation devra se baser sur les systèmes et infrastructures existants.

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

Dans le cadre de l'informatisation du système de GRH, plusieurs actions doivent être menées. Entre autres, il est question de :

- **L'archivage et la réhabilitation des dossiers des agents**

  Ils constituent une priorité de gestion et doivent se faire parallèlement au développement du Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines (SIGRH). L'Etat actuel des archives est mauvais et la situation s'est empirée dans les années récentes. Il est donc urgent que l'archivage physique et numérique emboîte le pas de la réhabilitation de manière urgente. L'informatisation de la gestion des carrières des agents de l'Etat et la simplification des processus de gestion resteront inefficaces tant que le MTFP ne disposera pas d'un système de gestion documentaire efficace.

- **La rédaction des actes qui se fait de manière manuelle**

L'utilisation des outils de traitement de textes et les corrections de forme consomment énormément de temps aux agents responsables de leur rédaction. Il est donc important d'implanter un système de production de documents type pour tous les actes de la carrière des agents, harmonisé entre les différents ministères utilisateurs et producteurs d'actes.

9.1.3.1- La gestion stratégique des ressources humaines de l'administration en tant qu'instrument et objectif des réformes administratives

Les processus de réforme de l'administration gouvernementale revêtent un caractère tout aussi bien vertical qu'horizontal et sont réalisés à plus large échelle. Chacun de ces processus comporte en soi, implicitement, des modifications concernant la gestion des ressources de l'administration et notamment, celle des ressources humaines, car beaucoup de ces processus ne se laissent pas mener à bien sans recourir à des instruments de gestion des ressources humaines de l'administration spécialement créés.

En outre, la réalisation des objectifs des réformes de l'administration exige non seulement le recours immédiat à des procédures spéciales de GRH de l'administration, mais aussi des modifications essentielles, durables de l'organisation des méthodes et procédures de gestion de ces ressources. Cette action est aussi nécessaire en cas d'essentielles modifications du système de gestion des ressources financières de l'administration ou en cas de mise en place de nouvelles technologies d'information et de communication (Cadin et Guerin, 1999)

En faisant partie intégrante des processus de réforme et de modernisation de l'administration, la GRH a une importance stratégique et exige des missions, des processus et des méthodes de gestion adaptés à ce rôle de l'organisation. C'est la raison pour laquelle la gestion stratégique des ressources humaines constitue non seulement un instrument indispensable de la conception et de la mise en œuvre des programmes de réforme et de modernisation de l'administration, mais aussi et simultanément l'un des objectifs clefs de ces programmes. Ainsi, le système de GRH remplit avec efficacité les fonctions de l'instrument des réformes.

9.1.3.2- Organisation du système de gestion des ressources humaines de l'administration : objectifs, missions, critères et conditions de rendement

Les structures de l'administration publique possèdent un degré différencié d'autonomie juridique et fonctionnelle. L'Assemblée Nationale influe directement sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration et définit, entre autres, par le biais des lois les missions, l'organisation, les principes de fonctionnement et les procédures de GRH de l'administration. C'est elle qui vote le budget de l'administration pour la réalisation de ses missions ainsi que la conservation et le développement de ses ressources humaines.

Dans l'administration publique, la majeure partie des fonctions de management courant, routinier du personnel doivent être, en principe, réalisées par des cellules spécialisées, relevant des directeurs généraux. La superstructure de l'administration publique ainsi que les ministères à compétences horizontales (ministère en charge des finances, ministère en charge du travail de la fonction publique) centralisent les fonctions essentielles de gestion des ressources humaines et financières de tous les ministères et unités d'organisation de l'Etat. La fonction de GRH de l'administration publique fait partie intégrante d'un système plus vaste de management de cette organisation. Elle est étroitement liée aux autres fonctions de gestion de ses ressources, c'est-à-dire à la gestion de ses moyens financiers et matériels qui constituent pour elle autant de conditions et de limitations essentielles.

Les objectifs, les missions, les structures et les procédures d'action de l'administration devraient être la référence majeure, déterminante pour orienter l'action du système.

La gestion stratégique des ressources humaines de l'administration exige avant tout une connaissance précise de ces ressources humaines, des modifications qui y interviennent ainsi que des besoins présents et futurs dans ce domaine. Cette connaissance doit concerner tout aussi bien des informations quantitatives que celles qualitatives. Les premières englobent des informations statistiques et des bases de données concernant les agents, leurs données personnelles (âge, sexe, ancienneté), qualifications formelles (profil d'instruction et d'expérience professionnelle) de même que leur situation dans les structures de l'administration et aussi les fonctions remplies. Les informations qualitatives se rapportent à l'efficience, à la déontologie et à la qualité d'action des équipes humaines à l'échelle des unités d'organisation de différents niveaux, à la motivation et aux sources d'éventuels conflits internes et avec le milieu extérieur à l'organisation. Cela fait appel à l'existence d'un système de communication, de suivi et d'évaluation de ces actions. La définition des besoins actuels et futurs concernant les ressources humaines de l'administration requiert une connaissance précise de ses missions et tâches, de la structure d'organisation, des processus et des méthodes d'action, de l'organisation des équipes et des postes de travail ainsi que de leurs qualifications nécessaires pour la réalisation des missions confiées.

De ce fait, il est aussi impérieux que nécessaire pour l'Etat de clarifier la distinction entre APE et ACE. Aujourd'hui, il n'y a pas de distinction de rôle et de fonction entre les APE et les ACE et les conditions de gestion des carrières ne diffèrent que marginalement. Il est nécessaire de procéder à une clarification de ce qu'est un APE, à quel besoin de l'administration il répond, à quel mandat de service public permanent vient-il répondre en comparaison d'un ACE, qui par définition est recruté pour un emploi spécifique. Il s'agit également d'identifier et de mettre en œuvre certaines actions visant à faire disparaître à terme la notion de permanence de l'emploi liée à l'appellation « Agent Permanent de l'Etat » au

profit des concepts de productivité, de performance, de mérite et de responsabilisation. Ce statut est pour beaucoup de fonctionnaires un rempart pour la paresse et le faible rendement. En procédant ainsi, l'administration béninoise sera en mesure de piloter la gestion des carrières des agents et de la fonction publique dans son ensemble sur des principes clairs, connus et transparents. Ces décisions vont toucher la politique salariale et la politique de gestion des retraites des agents de l'Etat de même que le traitement des APE et des ACE.

En effet, dans un contexte de ressources financières limitées, les choix relatifs à la taille de l'administration vont avoir des impacts à la fois sur l'amélioration des compétences et du traitement indiciaire des agents de l'Etat.

9.2. Stratégie de développement de la fonction publique

Il est nécessaire de disposer d'une stratégie de développement à long terme de la fonction publique avant de parler rationnellement d'un management stratégique de la GRH dans l'administration. Cette dernière doit, cependant, être corrélée et cohérente avec la stratégie de développement de l'ensemble du système d'administration ainsi qu'avec les modifications programmées dans le domaine de ses missions, de la nature des fonctions remplies et des modifications qui en découlent pour l'organisation et le fonctionnement de ses éléments respectifs. Cela peut être la conséquence des réformes telles que le transfert des missions et des attributions à l'administration territoriale ou/et aux organisations non gouvernementales ou la déconcentration des missions soit la décentralisation fonctionnelle dans le cadre du système d'institutions de l'administration gouvernementale.

Dans la démarche de réformer la fonction publique béninoise, il est important de rappeler le rôle de l'administration territoriale et des structures déconcentrées des différents ministères par rapport au rôle des administrations centrales. Il est indispensable de conformer

la pratique à cette option. Quant à la représentativité de l'Etat au niveau des communes, l'accent devra être mis sur le renforcement du rôle du préfet et la déconcentration des services de tous les ministères et institutions de l'Etat.

En ce qui concerne l'élaboration et la vulgarisation des textes régissant la fonction publique, il est très important que l'Assemblée Nationale demande une relecture par les techniciens en la matière du projet de loi portant statut général de la fonction publique qui est à son niveau afin de prendre en compte les innovations que nous proposons pour la réforme de la fonction publique même si le document contient des avancées nécessaires permettant de régler le statut des agents des collectivités locales. De même, une attention particulière devra être accordée à l'actualisation des statuts particuliers des corps de la fonction publique. En outre, le Ministère du Travail et de la Fonction Publique doit jouer un rôle central pour la dissémination et la communication relative aux textes régissant la fonction publique, parfois mal maîtrisés par certains agents de l'Etat, par manque d'accès aux informations.

Au niveau de l'amélioration du mode de gestion de la fonction publique, la volonté politique doit se manifester car, il s'agit prioritairement de dépolitiser l'administration afin régler les questions de pesanteurs dans l'administration publique. La professionnalisation, en opposition avec la politisation, nécessite notamment de dresser des lignes de démarcations claires entre les postes politiques et techniques dans les ministères, et de sécuriser de nombreux emplois techniques. La mise en application sans faille du répertoire national des hauts emplois techniques de la fonction publique est nécessaire. Les nominations, les recrutements, les mobilités des personnels vont ainsi gagner en transparence. La DGFP et les DRH des différents ministères doivent travailler en synergie pour la réussite des réformes de la fonction publique. Elles doivent s'engager dans un pilotage des ressources humaines et produire des projections et des modélisations claires sur l'évolution de la fonction publique. Le système d'évaluation et de notation des agents de l'Etat doit être revu.

D’autres changements relatifs à l’organisation et au fonctionnement de l’administration ont trait à la modernisation des processus de réalisation des missions et des moyens et méthodes de communication dans le système de l’administration. Ils entraînent des modifications quantitatives et qualitatives des besoins en ressources humaines et leur destination. Ils modifient le profil des compétences nécessaires au niveau de différents éléments et échelons de l’organisation. Ces modifications imposent de passer des actions traditionnelles et routinières, visant à réaliser des missions et des compétences, définies légalement à la réalisation des programmes et des projets dont la portée d’action transgresse les partages des compétences traditionnels, fonctionnels et linéaires.

De ce point de vue, les responsables de tous les niveaux doivent remplir un rôle important dans le système de GRH. Leurs rôles et leurs attributions dans ce domaine doivent être clairement précisés. Il est particulièrement important de définir les liens fonctionnels et les relations réciproques entre les chefs hiérarchiques et les cellules d’organisation de la GRH du niveau supérieur.

La stratégie de développement de la fonction publique doit déterminer le modèle légal et politique définitif de la fonction publique, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de base concernant les ressources humaines de l’administration ainsi que les étapes fondamentales et les méthodes de réalisation des objectifs ainsi définis. Cette stratégie doit être basée sur le diagnostic de l’état actuel de la fonction publique et les prévisions concernant la dynamique de son développement futur et résultant des actuelles tendances de développement et des conditions internes et externes en évolution.

Aussi doit-elle tenir compte des objectifs, des méthodes et des programmes de changements prévus dans les missions, l’organisation et le fonctionnement de tous les

secteurs de l'administration. Sur cette base devrait être formulé le plan stratégique de développement de la fonction publique, plus directif à court et à moyen terme, et plus prévisionnel à long terme. La construction d'une telle stratégie exige un système de GRH efficace, capable de formuler, préparer et mettre en œuvre le programme de sa réalisation. Il ne pouvait y donc pas avoir de programme, intégré et pluriannuel, de réforme systémique de l'administration basant sur cette conception. Cela résulte, entre autres, du fait que les élites gouvernantes sous-estiment le besoin de posséder un cadre institutionnel de préparation et de mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'administration publique à long terme indépendamment des changements de cabinets et de leurs préférences politiques.

A terme, il est envisagé le passage d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emplois qui mettre l'accent sur une spécialisation accrue par secteur à travers la mise en place de plusieurs fonctions publiques, notamment une fonction publique générale, une fonction publique territoriale, une fonction publique hospitalière, une fonction publique enseignante et une fonction publique financière et ce, en tenant compte des spécificités sectorielles.

9.2.1. La mise en œuvre de la Gestion Prévisionnelle de Emplois et des Compétences

Il sera question de mettre en œuvre une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La gestion prévisionnelle est une approche de gestion qui consiste à projeter ses besoins et ses ressources sur le court; moyen et long terme. Les ressources humaines s'affirmant comme la principale richesse de l'entreprise; il est donc vital pour toute l'organisation d'en planifier la gestion. La gestion prévisionnelle permettra également de recruter des agents à des moments précis dans l'évolution d'une organisation.

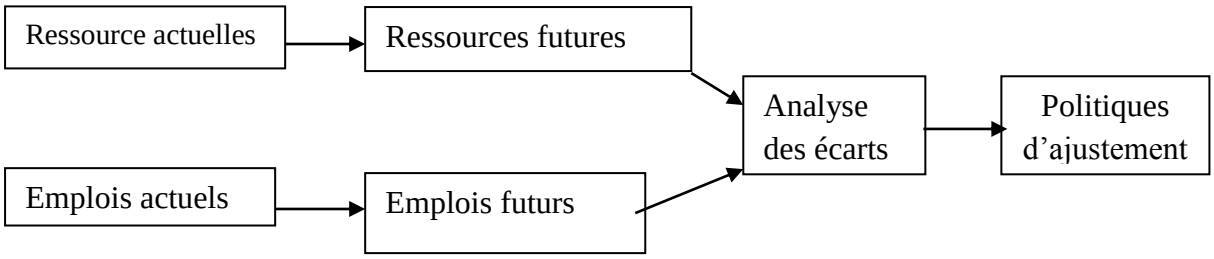
La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences se définissant comme « la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques et plans d'action cohérents » vise à :

- réduire de façon anticipée, les écarts entre les besoins et les ressources humaines de l'organisation en fonction de son plan stratégique ;
- impliquer le salarié dans le cadre d'un projet d'évolution professionnel.

La mise en œuvre de cet outil dans la fonction publique béninoise permettra de maîtriser l'effectif des agents de l'Etat et la masse salariale afférente. La logique d'anticipation a toujours été une préoccupation des gestionnaires avertis, y compris pour assurer l'adaptation de ses ressources humaines.

La gestion prévisionnelle de l'emploi et des ressources humaines règlera la question de l'adaptation entre ressources et les besoins dans l'administration à court ou moyen terme.

Figure 10 : Schéma simplifié de la démarche de la GPEC



Source : Mallet (1991 :12) *Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences,*

Mettre en œuvre une gestion prévisionnelle de l'emploi et des ressources humaines suppose :

- l'analyse des ressources humaines de l'administration publique en termes d'effectifs, d'âge, d'ancienneté, de qualification… ;
- l'analyser des emplois et de leur évolution probable à court et moyen terme ;

– l'identification des mécanismes d'ajustement possible : organisation du travail, promotion, mobilité, formation, recrutement, départ, gestion du temps de travail…

Des éléments extérieurs à l'administration publique, relatifs notamment au marché du travail (situation du marché de travail, profil disponible ou objet d'une pénurie), doivent également être pris en compte.

9.2.2. La valorisation professionnelle des agents publics

La valorisation des ressources humaines apparaît comme un défi à relever par l'administration publique béninoise face à toutes les crises qu'elle connaît. Les derniers états généraux de la fonction publique ont montré que l'administration publique béninoise rencontre de sérieux problèmes de ressources humaines qui affectent la qualité des prestations fournies aux usagers. Il s'agira donc d'accorder plus d'attention aux agents publics à travers, d'une part, le développement de leurs compétences, la mise en place d'un bon mécanisme de motivation et de récompenses conformément aux dispositions de la loi N° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat.

9.2.2.1- La formation comme outil du développement des compétences des agents publics

La formation est l'action de façonner par l'instruction et l'éducation un travailleur. Dans le cadre de la GRH, elle correspond à une remise à niveau, à une amélioration des compétences du personnel. Alors, pour avoir un personnel efficace et efficient, en vue d'obtenir un meilleur rendement, il faudrait lui administrer une formation adéquate. C'est un mécanisme par lequel, on valorise un agent pour accroître son rendement.

Les agents publics doivent suffisamment être formés, au fait des méthodes de gestion axée sur les résultats, et sensibilisés aux principes des réformes de la fonction publique. De

plus, les cadres organiques et les plans de formation des ministères doivent être élaborés avec un cadre référentiel afin de permettre l'exécution des actions de formations futures.

Dans ce sens, tous les ministères et instituions d'Etat doivent se doter à la fois d'une politique de formation qui sera exprimée dans un plan de formation et d'un service ou comité technique pour son pilotage et son suivi. La politique de formation vise alors à donner au personnel de l'administration des savoir-faire susceptibles d'accroître son efficacité ou lui apporter des acquisitions nécessaires à son accession à de nouvelles fonctions dans l'organisation. L'atteinte des objectifs ne sera donc appréciée que par l'évaluation de la formation, qui consiste à mesurer le dégré de performance d'un agent après une formation reçue. Toute politique de formation est intimement liée au développement et orientée vers le développement des compétences. C'est pourquoi la lettre circulaire n°850/MTFP/DC/SGM/DGRCE/DFCAE/SFD/SA du 22 avril 2009 relative à l'élaboration et à l'adoption du plan de formation des agents de l'Etat doit être mise en application de façon rigoureuse aux fins d'encourager les besoins en formation des ministères et institutions de l'Etat.

9.2.2.2- Un bon système de motivation

La loi N°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat a prévu des dispositions à effet. Il s'agira de faire une application rigoureuse de cette loi pour en tirer le maximum de profit quant au rendement des agents de l'Etat.

Au plan de la restructuration du système de rémunération, il s'avère nécessaire de doter le Bénin d'un système de rémunération flexible, dynamique qui soit une combinaison du modèle à statut et du modèle à résultats où la performance est objectivement évaluée et récompensée. Dans cette optique, la DGFP, les DRH des ministères et le MEF doivent conjuguer leurs efforts pour asseoir un système de rémunération fondé sur le rendement où le mérite individuel des agents de l'Etat sera privilégié.

Il s'agira, à terme, de passer d'une gestion administrative, gestion des matricules, à une véritable gestion des ressources humaines qui visera à faire asseoir un système où la performance est objectivement évaluée et récompensée. Ce nouveau système tiendra compte de la motivation de l'agent en vue d'une meilleure qualité de service et un meilleur épanouissement personnel. Cette mesure conférera aux fonctionnaires en activité des salaires leur permettant d'avoir un niveau de vie convenable qu'ils peuvent conserver même pendant la retraite. Une loi-cadre sur le système de rémunération dans la fonction publique sera élaborée pour permettre une gestion rigoureuse des avantages salariaux.

Quant aux ressources financières et matérielles, leur gestion doit tenir compte, essentiellement, des objectifs de service, avec un accent particulier sur la réalisation d'économies d'échelle, de productivité et de transparence, surtout par l'utilisation courante des technologies de l'information et de la communication pour la gouvernance électronique. Dans l'ensemble, la gestion doit reposer sur l'esprit de rendement soutenu par la culture de résultat, en développant les outils de suivi et d'évaluation dans le cadre de définition d'objectifs fonctionnels, par une planification raisonnée.

9.23. Une meilleure gestion du capital social

Le capital social concerne les structures de l'administration à plus vaste échelle – offices, unités d'organisation autonomes, branches d'activité ainsi que l'ensemble du système de l'administration.

Pour Witold (2011) « le concept du capital social se rapporte au système des valeurs, normes et modèles de comportements individuels et collectifs, codes de communication et relations sociales à l'intérieur de l'organisation, ainsi que dans ses

relations avec l'entourage…Ces facteurs influent sur les attitudes et les comportements dans les relations à l'intérieur de l'administration et avec son entourage externe diversifié dont les éléments possèdent aussi leur capital social spécifique ».

Les capitaux sociaux de l'administration et de son entourage plus ou moins vaste (autres institutions du système de gestion, entourage politique, d'affaires et société civile) s'interpénètrent mutuellement et exercent sur eux une influence positive ou négative. Cela se fait à travers des contacts réciproques, formels et informels, résultant du fait que les membres du personnel de l'administration constituent en même temps une partie intégrante de la société civile et de différentes formes de son organisation. Le capital social de l'administration crée sa culture d'organisation (motivations, attitudes et formes de comportements) et possède une influence importante, sinon décisive, sur ses qualités et rendement.

9.3. La Gestion Axée sur les Résultats

La gestion axée sur les résultats est une approche cyclique de gestion qui considère à la fois la stratégie, les personnels, les processus et les mesures, de manière à améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilité. Elle mise sur la production des résultats escomptés, la mesure du rendement, l'apprentissage et l'adaptation, de même que la production de rapports sur le rendement. Les facteurs clés ayant contribué à l'adoption de la GAR à travers la réforme globale de l'administration publique consistent à :

- clarifier les objectifs des politiques et le fonctionnement de la structure;
- établir un mode de gestion par résultats;
- améliorer les pratiques de gestion interne;
- accroître la transparence.

A partir de la réforme globale de l'administration publique intervenue depuis 1998, le Burkina, par exemple, a adopté la gestion axée sur les résultats comme outil de gestion. La GAR l'a aidé à se centrer de façon systématique sur les résultats en établissant des relations entre les réalisations et les pratiques qui optimisent l'utilisation des ressources humaines et financières.

9.3.1. Les caractéristiques de la GAR

Un résultat est un changement descriptible ou mesurable qui découle d'une relation de cause à effet. Par la Gestion Axée sur les Résultats, on entend **:**

- la définition des résultats anticipés en fonction d'analyses appropriées ;
- la participation des intervenants et la conception de programmes adaptés aux besoins des groupes cibles ;
- le suivi des résultats en fonction d'indicateurs appropriés ;
- l'identification et la gestion des risques ;
- la prise en compte dans la prise de décision des leçons tirées des expériences menées dans la mise en œuvre des projets / programmes et des activités des administrations et services publics ;
- la préparation de rapports sur les résultats et les ressources déployées.

9.3.2. Les principes de la gestion axée sur les résultats

La GAR repose sur six grands principes. Les trois premiers principes constituent les fondements mêmes de la nouvelle politique. Il s'agit des principes suivants :

9.3.2.1- Le partenariat

Pour que la GAR soit un succès, il est essentiel que les résultats soient conjointement définis, négociés et acceptés. Une acceptation conjointe des résultats assure une implication et un engagement des parties prenantes dès les premières étapes du projet et tout au long du projet suivi, (évaluation continue, rapports annuels). La participation peut améliorer la qualité, l'efficacité et la durabilité des initiatives développementales.

9.3.2.2 La responsabilité

La participation des agents constitue l'élément clef pour que chacun accepte sa responsabilité dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de l'administration et des objectifs individuels. Dans ce cas de figure, les agents, dans le cadre de la gestion axée sur la performance et sur les résultats intervenant dans le processus, accepteront d'autant mieux cette responsabilité s'ils se sentent investis d'un pouvoir de gestion et de décision.

Les agents assument la responsabilité pour l'atteinte des résultats qui leur ont assignés de façon contractuelle.

Par ailleurs, Ils doivent également s'assurer que les rapports rendent compte des progrès accomplis et ils doivent recommander les mesures à prendre pour corriger les imperfections le cas échéant.

9.3.2.3. La transparence

Il est jugé nécessaire à l'heure actuelle d'accroître la transparence des rapports sur les résultats. Il importe de définir clairement les résultats et les indicateurs correspondants, de façon à ce que les résultats soient " facilement mesurables ". La mise en place d'un cadre de mesure du rendement basé sur une telle prémisse permettra de générer des données qui serviront à la préparation de rapports mieux documentés, ce qui améliorera la prise de décision.

9.3.3. Les outils clés de la gestion axée sur les résultats

La GAR est un concept basé sur le travail d'équipe et une approche participative qui cherche à enligner les efforts d'une organisation ou d'un projet avec les résultats attendus.

La mise en œuvre de la GAR, suppose que :

- les résultats soient définis de façon consensuelle ;
- une approche participative assure l'adhésion, l'engagement et une compréhension commune de ce qu'un service ou une administration essaie de réaliser ;
- l'itération et la flexibilité permettent de changer des stratégies à mi-parcours pour assurer que les résultats du développement soient atteints.

La GAR vise le résultat qui peut être entendu comme :

- «Tout ce qui arrive ou commence à exister à la suite d'une intervention.» ;
- «Ce que produit une activité consciente dirigée vers une fin**».**

Le résultat est un changement descriptible ou mesurable qui découle d'une relation de cause à effet.

Deux notions fondamentales sont à retenir :

- la notion de changement qui implique une transformation visible dans le groupe, dans le service, l'administration, le département ministériel...
- la notion de causalité illustre le lien de cause à effet entre une action et les résultats qui en découlent.

Le résultat doit être :

- spécifique (qui précise l'objet du changement, le groupe cible)
- mesurable (que l'on peut mesurer par des indicateurs)
- atteignable (que l'on peut atteindre de façon réaliste dans un temps donné)
- pertinent (qui répond au besoin identifié)

L'énoncé de résultat doit exprimer le changement réel dans le développement humain, soit :

- une amélioration (des conditions de santé)
- une augmentation (des revenus d'un groupe donné)
- un accroissement (du produit national brut)
- un renforcement des capacités des institutions
- Une réduction (délai de traitement des dossiers)
- ou une transformation dans les comportements, attitudes et pratiques.

Les mesures qualitatives visent la rationalisation des structures et des procédures, la formation, la valorisation, la sécurité juridique et sociale des agents, la décentralisation, la communication, etc.. Le recrutement des agents et leur formation méritent d'être renforcés. Le recrutement doit s'organiser sur des critères de sélection par le mérite et non d'allégeance partisane ou de vénalité des charges. La rigueur du recrutement sera un élément décisif dans la possibilité d'une formation à la compétence technique, à l'éthique professionnelle et à la droiture morale. Dans cet ordre, la culture générale, «la véritable école du commandement» selon le Général De Gaulle, devra être privilégiée.

Par ailleurs, les écoles de formation administrative pourraient s'engager dans la formation permanente et surtout dans la recherche administrative appliquée pour assurer l'interface entre les différentes administrations publiques. Au surplus, pour l'amélioration de l'efficacité de l'Etat et la promotion des valeurs républicaines, il semble judicieux d'élaborer une charte du service public, assortie d'un observatoire de l'éthique, de la déontologie et de la qualité. La relation de service entre l'agent et l'usager contribuable doit se mener autour d'une reconnaissance mutuelle, fondement de la légitimité du service public.

Enfin, sans se confondre, l'administration publique et l'entreprise privée peuvent se rejoindre dans la pratique de certaines méthodes. Cette évolution nécessite l'instauration et le développement des échanges entre les managers publics et privés pour mieux appréhender, ensemble, leurs responsabilités dans la promotion d'une société de plus en plus attachée à

l'innovation, à la qualité et au développement humain. Dans cette vaste entreprise de réforme de l'administration publique béninoise, deux organismes peuvent jouer un rôle primordial, si les Etats leur en donnent les moyens. Il s'agit de l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA) dont le siège est à Cotonou et du Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement (CAFRAD) installé à Tanger, au Maroc. Des institutions internationales qui le désireront pourront y prendre part. Des centres de recherche et de formation à vocation régionale comme le Centre de Recherche et d'Action pour la Paix (CERAP) et l'Ecole de Sciences Morales et Politiques d'Afrique de l'Ouest (ESMPAO) d'Abidjan peuvent également apporter leurs contributions. L'équation demeure la volonté politique au niveau de l'Etat béninois lui-même.

Par ailleurs, l'amélioration de la performance de l'administration est aussi tributaire de l'ethos des fonctionnaires béninois. Ces derniers sont appelés à changer de comportements et avoir désormais un ethos de développement et non les modèles que nous observons aujourd'hui dans l'administration publique.

9.4. Les valeurs de la fonction publique béninoise

Il est souhaitable que des valeurs susceptibles de promouvoir l'administration publique soient respectées et que l'appareil du système de contrôle et de régulation soit rendu plus efficace avec la mise à la disposition des corps de contrôle des moyens nécessaires. Pour y parvenir, une échelle de valeurs intégrant les idéaux de comportements ci-après est à mettre en œuvre.

9.4.1. La qualité, l'efficacité, l'efficience, la célérité et l'évaluation des services

Les fonctionnaires béninois sont astreints à offrir aux usagers des prestations de qualité et les ressources prévues pour exécuter une activité doivent être gérées de manière à suffire pour atteindre les objectifs. Par souci d'optimisation des résultats, ils doivent amener

l'administration à atteindre les objectifs fixés avec le minimum possible de ressources disponibles. Ils sont appelés à respecter les délais légaux, réglementaires ou contractuels dans les relations interservices ou avec les usagers qui ne doivent pas perdre des opportunités ou être pénalisés du fait de la lenteur du service public. En cas de plainte de l'usager, les responsabilités doivent être situées avec l'application des sanctions subséquentes. L'évaluation des résultats atteints par rapport aux indicateurs et critères de performance doit être le réflexe permanent du fonctionnaire béninois. Elle permettra d'accroître la productivité du service public, tout en limitant les risques de dilapidation des biens publics. À cet effet, les résultats de l'évaluation serviront de base pour l'appréciation individuelle et collective des fonctionnaires.

En outre, les structures d'inspection à compétence ministérielle ou sectorielle doivent, de manière ordinaire, procéder par trimestre à une vérification de la gestion des ressources et du respect des lois, des règles et des procédures dans les services de leur ressort. Quant aux structures d'inspection à compétence transversale, cette vérification doit avoir lieu au moins par semestre. Toutefois, toutes les structures d'inspection peuvent intervenir à tout moment pour des contrôles spéciaux ou pour s'assurer de la bonne tenue d'un service public.

En ce qui concerne la transparence, l'administration mettra à la disposition des usagers et/ou des structures compétentes ayant suivi la procédure requise, toutes les informations relatives au fonctionnement d'un service public ou à sa gestion. De ce fait, l'obligation de rendre compte est exigée aux fonctionnaires.

9.4.2. Les valeurs et règles de conduite de l'agent public

Les fonctionnaires béninois, dans l'exercice de leurs emplois ou fonctions et dans leur conduite professionnelle, doivent être guidés par les normes de la fonction publique que

sont les valeurs patriotiques, citoyennes démocratiques, des valeurs professionnelles, des valeurs liées à l'éthique.

Ainsi, ils doivent respecter les lois de la république, faire preuve de patriotisme et préserver la tradition de la neutralité politique de la fonction publique et de la laïcité de l'Etat, en veillant à l'expression très discrète dans les services publics de leur appartenance politique ou religieuse. Aussi, doivent-ils aider les autorités hiérarchiques, à la fois individuellement et collectivement, à assurer leurs charges et à s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes en fournissant aux populations ou à leurs représentants élus toutes les informations sur leur gestion des biens et services publics. Ils doivent être honnêtes et impartiaux dans la prise de décisions dans l'intérêt de l'Etat, de la nation et/ou des citoyens. Sauf les cas de décisions ou d'instructions portant atteintes graves aux droits de la personne humaine, objet de l'article 19 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin et pour lesquels il peut être délié du devoir d'obéissance, l'agent public doit observer la loyauté dans la mise en application des décisions de l'autorité hiérarchique.

9.4.2.1.Les valeurs professionnelles

Il est exigé des fonctionnaires de veiller à la gestion adéquate, efficace et inefficiente des deniers publics. Ils doivent savoir qu'au sein du service public, la manière d'atteindre une fin doit être tout aussi importante que les fins en soi. Pour cette raison, ils doivent s'engager à servir les citoyens ou les usagers en se rendant disponibles à leur poste de travail pour la continuité du service public, en améliorant continuellement la qualité du service, en innovant pour s'adapter aux nouveaux besoins et en accroissant l'efficacité et l'efficience des programmes des services publics tout en préservant obligatoirement le caractère confidentiel des renseignements reconnus comme tel par les lois et règlements en vigueur.

9.4.2.2.Les valeurs liées à l'éthique

Il est prescrit que les agents publics doivent exercer leurs fonctions ou emplois officiels et organiser leurs affaires personnelles de façon à préserver et à accroître la confiance du public à l'égard de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité de l'administration publique. Ils ne doivent accorder aucun traitement de faveur aux membres de leurs familles ou à leurs amis. Toute décision prise par une administration doit être communiquée aux personnes concernées avec les motifs y afférents. Les personnes assujetties à une décision peuvent en contester le bien-fondé devant les autorités ou les structures compétentes.

Toutefois, la liberté d'accès aux décisions administratives ne s'étend pas aux informations dont la consultation ou la communication peut porter atteinte :

- au secret des délibérations du gouvernement ;
- au secret de la défense nationale ou de la politique extérieure ;
- à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- au secret de la vie privée notamment les dossiers personnels et médicaux ;
- au secret en matière commerciale et industrielle ;
- à la recherche d'infractions fiscales et douanières ;
- à toutes informations protégées par la loi.

Par ailleurs, le fonctionnaire, dans le cadre de ses fonctions, ne doit solliciter auprès des citoyens ou usagers demandeurs ou bénéficiaires de prestations publiques, ni cadeaux, ni marques d'hospitalité, ou des transferts à valeur économique et il doit résister à toute tentative de corruption, d'acceptation de cadeaux ou de tout acte pouvant l'amener à favoriser une personne ou un groupe de personnes, à prendre ou à conseiller la prise de décisions

contraintes aux textes ou susceptible de porter atteintes aux bonnes mœurs, à la dignité humaine ou tenir l'image de marque du service.

Dans un souci de transparence, l'agent public informe le Secrétaire Général de son administration qui lui indiquera la conduite à tenir lorsqu'il ne lui a pas été possible de refuser un don relatif à ses relations professionnelles. Il ne doit pas utiliser à des fins privées ou personnelles ou pour nuire à l'administration même après la fin de ses services, les informations officielles dont il a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il en est de même des biens publics ou loués par l'administration qui ne doivent pas être utilisés à des fins autres que celles prévues par le service public et toutes les décisions prises par les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions doivent viser l'intérêt public. En cas de conflits entre l'intérêt personnel de l'agent public et ses fonctions et responsabilités officielles, l'intérêt public doit primer dans le règlement desdits conflits.

9.4.2.3. Valeurs liées aux personnes

L'organisation des services publics doit être faite dans un souci de gestion participative, d'ouverture et de communication ainsi que dans le respect et l'acceptation de la diversité de l'appartenance ethnique, politique, religieuse, culturelle, philosophique, etc. L'exercice de l'autorité et de la responsabilité dans l'administration doit se fonder sur le respect de la dignité humaine et de la reconnaissance de la valeur de chaque personne qui doit être traitée avec équité et courtoisie. Les critères du mérite et de compétences professionnelles doivent prévaloir aux décisions de recrutement, d'évaluation ou de notation des agents publics ainsi qu'à leurs nominations aux postes de responsabilité.

9.5. L'accessibilité comme élément de réforme de l'administration publique béninoise

Comme précédemment, ce principe a été emprunté au monde des affaires, et c'est dans ce contexte qu'il convient d'abord de le définir avant d'aborder la question spécifique de l'administration publique. Il existe justement en marketing une théorie selon laquelle le produit doit être accessible au client, théorie dont font largement usage les spécialistes de la distribution. Pour simplifier à l'extrême, cela signifie que le client qui se présente à un centre où ce produit est censé se trouver, doit pouvoir se le procurer, à son entière satisfaction. Appliqué à l'administration publique béninoise, ce principe est appelée à exprimer l'exigence d'un service immédiat et de qualité. Ainsi, en se rendant auprès dans une administration pour une prestation de service, l'usager doit trouver le personnel disponible et désireux de le servir. Il existe malheureusement un mal dans l'administration béninoise, qui n'est pas compatible avec une telle exigence. En effet, dans bien de cas, l'usager qui se présente à un service pour prendre contact avec le seul agent susceptible d'apporter une solution au problème qu'il veut résoudre, trouve le bureau ou la chaise vide ; et d'autres agents lui disent avec plus ou moins d'indifférence : « Il s'est levé »[11] ou « elle s'est levée ». Interloqué, l'usager répond : « Qui d'autre peut m'aider ? ». et on lui réplique : « Personne, il n'y a que lui ! ». Dans beaucoup de cas, l'usager persiste : « Quand pourrai-je donc le (la) trouver ? »- Réponse : « On ne sait pas ; passez voir demain » ou « passez voir la semaine prochaine ». Ceci n'est qu'un aspect. Quelquefois, on se trouve en face d'une désorganisation des services ou d'une mauvaise répartition des tâches : cela fait « courir » l'usager dans plusieurs bureaux avant de savoir qui devrait le « servir »…Tout ceci est contraire au principe d'accessibilité.

[11] Pour dire que l'intéressé est absent.

9.5.1. Accessibilité et décentralisation

Le principe de l'accessibilité des services publics n'est nullement observé avec l'organisation actuelle des services administratifs où le Béninois qui réside au Nord doit parcourir des centaines de kilomètres pour se rendre à Cotonou ou à Porto-Novo, et vice versa en vue de régler un problème administratif. Il est alors nécessaire de décentraliser au maximum les services publics de manière à les rendre plus proches des usagers qui sont désormais les clients de l'administration béninois.

Conclusion

L'administration publique, comme toute organisation vivante, au service d'un environnement donné ne vaut que si elle est pensée, réfléchie. Ainsi, la part de la réflexion préalable, concrétisée par une action vigoureuse, demeure déterminante pour une réforme administrative. Elle est à envisager nécessairement dans le cadre général de la modernisation de l'Etat, pour mettre véritablement l'action publique au service des citoyens, sa raison d'être. C'est par la promotion d'une administration publique capable de libérer les énergies, de construire la démocratie, l'Etat de droit et de conduire le développement, que le Bénin pourra espérer intégrer la marche du millénaire, au rythme de la compétitivité imposée par la mondialisation, présente et incontournable. Pour les dirigeants béninois, il s'agit là d'une exigence, d'une urgence, d'un défi à relever, en tout cas, d'une ardente obligation pour donner à l'Etat la stabilité et la légitimité indispensables à la consolidation du présent et à la préservation de l'avenir. C'est à ce prix que le Bénin aura des chances d'entrer résolument, et avec plus de dignité, dans l'âge administratif pour reprendre les termes de Crozier (1964).

En tout état de cause, au lieu d'être un moteur du développement, l'administration publique béninoise constitue un secteur qui pèse sur l'activité et la rentabilité de l'économie. L'administration a vocation à remodeler l'environnement national par la manière dont elle

redistribue les services qu'elle rend aux citoyens. Elle doit servir de catalyseur du développement et de l'équilibre national, pour la cohésion sociale. L'administration demeure, sous toutes les latitudes, la pierre angulaire de l'édifice national. Pour le Bénin, plus qu'ailleurs, des efforts considérables doivent être déployés, dans une logique inductive, pour réformer voire restaurer une administration publique axée sur la promotion de l'Etat de droit et le développement. La réforme de l'administration publique doit être perçue comme une mission s'inscrivant dans un processus de démocratisation et de bonne gouvernance dont dépend, en grande partie, l'avenir économique et social du pays.

Conclusion de la troisième partie

Comme les fonctions publiques des Etats de l'Afrique subsaharienne, la fonction publique béninoise est une institution régie par des textes organiques qui précisent son mode de fonctionnement. Elle est constituée de l'ensemble des agents qui travaillent dans l'administration publique aux fins du développement. Selon les sources du Service de la Gestion du Fichier Unique de Référence du Ministère du Travail et de la Fonction Publique, l'effectif de la fonction publique béninoise au 31 décembre 2012 est soixante-dix mille quatre cent soixante-quinze (70475) agents. Bien que l'évolution dans la carrière et les comportements des fonctionnaires soient régis par des textes bien précis, ils adoptent des comportements marginaux qui ne favorisent pas le bon fonctionnement de l'administration publique. Par conséquent, les valeurs liées à l'exercice de leurs fonctions et à l'éthique professionnelle sont reléguées au second plan donnant lieu à des modèles d'ethos qui plombent la promotion de l'administration publique. Cette situation pose la question de la présence des pesanteurs dans l'administration publique béninoise qui génèrent des antivaleurs administratives et des dysfonctionnements qui ne permettent pas un bon rendement. De la sorte, à partir des attitudes que vous avons pu observer chez les fonctionnaires béninois, nous avons essayé de construire des modèles d'ethos professionnel qui décrivent les réactions et les attitudes des agents publics qui impactent négativement la performance de l'administration publique. Il est alors question de repenser le mode de fonctionnement de l'administration publique béninoise à travers un vaste programme de réformes et de modernisation des services publics dans une holistique. Figurera au premier plan du programme de modernisation de l'administration publique béninoise, la réforme de la gestion de ses ressources humaines qui intègre les principes et les outils de la Nouvelle Gestion Publique qui se veut, à l'heure de la compétitivité mondiale, le modèle des systèmes de gestion publique.

Conclusion générale

Au demeurant, nous disons à la suite de Bachelard (1970) que « la science a l'âge de ses instruments ». Ainsi, les résultats auxquels nous sommes parvenu au terme de la présente recherche sont tributaires des outils méthodologiques que nous avons utilisés. Nous avons, en premier lieu, procédé à l'état de la question qui a consisté à la revue de littérature. *De facto*, les lectures opérées se rattachent, d'abord à la sociologie de l'histoire et nous y avons privilégié la méthode historique dans la perspective de l'approche déterministe dans la mesure où Durkheim (1895) nous renseigne que « la cause déterminante d'un fait doit être recherchée dans les faits sociaux antérieurs ». Le recours à la sociologie de l'histoire est nécessaire en ce sens que Copans (1999) écrit que «la fonction publique africaine a aujourd'hui une histoire d'au moins un demi-siècle et le recours à une sociologie historique se justifie pleinement ».

Ensuite, elles se rapportent à la sociologie politique mais également à la sociologie des organisations où une mention particulière a été faite à la sociologie de l'administration et à la sociologie de l'Etat. Nous nous sommes rendu compte au cours des lectures qu'il s'agit également de la sociologie de l'action et de la sociologie des professions. En restituant les données collectées, nous disons que la présente recherche a permis de prendre connaissance de l'évolution de l'administration publique béninoise depuis la période coloniale jusqu'à nos jours[12]. Dans cette approche de la sociologie de l'histoire, il a été rappelé que c'est en 1899

[12] Trois grands royaumes existaient au Dahomey avant la colonisation. Dans le nord prédominaient les entités fondées par les dynasties guerrières baatombu. Le Moyen-Dahomey était constitué de petits royaumes nago-yoruba, entre le fleuve Ouémé et la frontière de l'actuel Nigeria, qui subirent progressivement l'hégémonie de leur puissant voisin d'Abomey. Au Sud enfin se trouvaient, les grandes monarchies de l'aire Adja-Fon qui allaient exercer l'influence la plus importante sur le pays avec les deux puissants royaumes du Danxomè et de Hogbonou. Dans ces royaumes, l'administration était traditionnelle et assurée par les rois et leurs ministres. L'éducation traditionnelle mettait l'accent sur les valeurs telles l'obéissance à la tradition et au patrimoine, l'obéissance à la personne âgée, la solidarité, la soumission, la détermination, l'abnégation.

que le Dahomey fut intégré à l'Afrique Occidentale Française (AOF). Ses frontières furent fixées en accord avec la Grande-Bretagne, établie au Nigeria, et l'Allemagne, présente au Togo. Durant l'entre-deux-guerres, le Dahomey, où grâce aux missions religieuses la scolarisation était importante notamment dans le Sud, fut l'un des principaux foyers politiques et intellectuels de l'AOF. La mise en place d'une administration était devenue une nécessité pour faciliter le long séjour des colons au Dahomey et bâtir la colonie à l'image de la métropole. Dans cette optique, Mercier (1980) nous informe de l'idée qui sous-tend la création des premiers blocs administratifs au Dahomey. Les entités administratives pendant la période coloniale étaient gérées par les « colons ». La conscience professionnelle et l'exemplarité administrative étaient les valeurs prônées, partagées et défendues à l'époque. L'ethos des « commis » à l'époque coloniale était marquée par des valeurs saines porteuses de changement social qui incarnait la vision des dirigeants et auquel aspirait la population. L'accession du Dahomey à l'indépendance le 1er août 1960 n'a pas comblé les attentes du développement et d'une administration publique performante. Sow (1972) écrit que la sociologie de la décolonisation (1945-1960) et du passage à l'indépendance (1960-1970) semblait avoir pourtant accordé une certaine attention à cette catégorie institutionnelle et sociale mais à terme c'est la désillusion. Copans (1999) rappelle que les fonctionnaires de la situation néocoloniale, pivots de fait du changement politique en gestation puis en cours, ont constitué très naturellement l'un des objets d'une conception positive et modernisatrice de l'Etat. L'enquête a révélé que l'Etat a doté l'administration publique d'instruments juridiques qui devraient normalement la promouvoir. Mais, le système de régulation n'a pas efficacement accompagné la bonne intention de l'Etat qui s'est traduite à travers l'élaboration des programmes de réformes assorties du cadre juridico institutionnel. Par ailleurs, la recherche a montré que plusieurs variables expliquent l'inefficacité des mécanismes de régulation qui est à la base d'un « certain ethos des agents publics». Entre

autres variables, les pesanteurs socioculturelles altèrent considérablement les mécanismes du contrôle et de sanction de l'administration publique. Nous avons essayé d'en présenter une typologie. La forte politisation de l'administration est, d'un autre côté, une véritable variable explicative de l'inefficacité du système de régulation. L'impunité et l'absence de sanction entraînent chez les agents publics des comportements déviants et des pratiques non-conformes. Cette situation a conduit à la banalisation de la culture du service public. Ainsi, l'administration publique béninoise vit une situation d'anomie ou de déviance sociale pour reprendre les termes de Guyau et de Durkheim.

Dans la situation anomique qui la caractérise, l'administration publique béninoise est incapable de contenir et de régler les passions individuelles de ses fonctionnaires. La conscience collective, c'est- à- dire « l'ensemble des croyances et des sentiments communs à la moyenne des membres d'une même société » n'est pas suffisamment présente dans l'esprit des agents publics. En raison de l'exaltation des valeurs individualistes, l'administration publique béninoise a fini par perdre ses repères collectifs qui lui permettent de maintenir un état normal de fonctionnement et connaît un état de désorganisation sociale généralisée. C'est d'ailleurs bien dans ce sens qu'il faut comprendre d'une part, la crise qui traverse certaines institutions d'Etat. Au niveau des fonctionnaires, on observe aujourd'hui le développement des signes d'anomie particulièrement inquiétants : l'incurie, la prévarication, la concussion, la cupidité, la paresse à un taux élevé chez les jeunes agents.

Enfin nous avons essayé de faire des propositions dont la mise en œuvre améliorera la performance de l'administration publique béninoise. Pour accéder au marché mondial et faire face aux nouveaux défis, l'administration béninoise doit s'inscrire dans la perspective de la Nouvelle Gestion Publique. Etant donné qu'elle est malade de ses ressources humaines, il est indispensable que le répertoire national des hauts emplois techniques de la fonction publique devienne le *''vade mecum''*des autorités politico-administrative pour les nominations, les

recrutements et les affectations... La bonne application de ce document permettra, sans fausse modestie, de résoudre, un tant soit peu, la politisation et /ou les nominations politiques désastreuses qui compromettent la visée de faire de l'administration béninoise un pôle de développement.

Somme toute, notre objectif à travers cette recherche ne se limite pas au cadre restreint de la réforme administrative, mais il va au-delà et se rattache, outre les problèmes de modernisation de l'administration publique, aux nombreux défis à relever en vue du développement du pays tout entier. C'est dans ce sens que nous pouvons retenir à la suite de Kä Mana (1993) que « l'enjeu de notre réflexion a donc été essentiellement le suivant : changer les mythes qui nous font rêver en problèmes qui nous font réfléchir ; transformer les problèmes qui nous font réfléchir en énergies qui nous font agir ; convertir ces énergies de profondeur en nouvelles raisons de vivre et de mourir, en nouvelles forces de vie pour croire et pour espérer. N'est-ce pas là le vrai problème éthique de notre continent, le vrai pari pour créer un nouveau monde et ouvrir à notre destin un chemin de lumière et d'espérance ? »

Références bibliographiques

I. Ouvrages

1- **Adjaho R. (2006)** *Bonne gouvernance au Bénin, ma contribution,* Cotonou : Le Flamboyant.

2- **Ahanhanzo Glélé, M.(1969)** *Naissance d'un Etat noir (évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours),* Paris, Droit et Jurisprudence.

3- **Akoun A., Ansart P., (1999)** *Dictionnaire de Sociologie,* Paris : Le Robert/Seuil.

4- **d'Almeida-Topor H**. **(2003)**, *L'Afrique au 20ème siècle*, Paris : Armand Colin.

5- **Amadieu J-F. et Cadin L., (1996)** *Compétence et organisation qualifiante,* Paris : Economica.

6- **Amblard H., Bernoux Ph., Herreos G. et Livian Y. F. (2005)** *Les nouvelles approches sociologiques des organisations,* Paris : Seuil.

7- **Arnaud A.-J. (1998)** *Entre modernité et mondialisation. Cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'Etat,* Paris : LGDJ.

8- **Auby J-M. et Auby J-B. (1992)** *Institutions administratives,* Paris : Dalloz.

9- **Auby J-M.** *et al***., (1975)** *Grands services publics et entreprises nationales,* Paris : PUF.

10- **Aubry G. (1975)** *Les cadres administratifs dahoméens: étude sur la rentabilité du C.F.P.A. comme réponse aux besoins de formation et de perfectionnement des cadres moyens de la fonction publique du Dahomey,* Ottawa : Institut de coopération internationale.

11- **Ayoun N. P. (2003),** *Regard sur ….Moderniser l'Etat,* Abidjan : Les Editions du CERAD.

12- **Bachelard G. (1970)** *La formation de l'esprit scientifique,* Paris : Vrin.

13- **(2006)** *Le nouvel esprit scientifique, 5è édition,* Paris : PUF.

14- **Badié B. (1997)** *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'unité sociale du respect,* Paris : Fayard.

15- **Badie B. et Birnbaum P. (1982)** *Sociologie de l'Etat,* Paris : Grasset et Fasquelle.

16- **Bailly A.,** (1950), *Dictionnaire grec-français,* Paris : Hachette.

17- **Balandier G. (1955)** *La situation coloniale : approche théorique, Sociologie des Brazzavilles noires,* Paris : PUF.

18- **(1990)** *Dynamique des changements sociaux en Afrique centrale,* Paris : PUF.

19- **Bayart J.-F. et al., (1992)** *L'Afrique par le bas en Afrique noire : contribution à une problématique de démocratie,* Paris : Karthala.

20- Beaud M. (2001) *L'art de la thèse, Comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de DEA ou de maîtrise ou tout travail universitaire*, Paris : La découverte.

21- Beaud S. et Weber F. (2003) *Guide de l'enquête de terrain,* Paris : La découverte.

22- Beitone A. *et al*.**, (2002)** *Sciences sociales,* Paris : Dalloz.

23- Bendell T. Boulter L. et al.,(1994) *Implementing Quality in the Public Sector*, Londres: Pitman Publishing.

24- Bernoux Ph. (1999) *La sociologie des entreprises, Paris : Seuil.*

25- (1999) *La sociologie des organisations*, Paris : Seuil.

26- Biaou G, (2009), *La rédaction scientifique : les références et les notes, séminaire sur la méthodologie de la rédaction d'une thèse*, EDP-UAC.

27- Birnbaum P. (1982) *La logique de l'Etat*, Paris : Fayard.

28- Blanchet L.E. (1970) *Comment présenter un texte philosophique*, Paris : PUQ.

29- Bloch M. (1993) *Apologie pour l'histoire ou le métier d'historien*, cahier des Annales. Paris : Armand Colin.

30- Bolgiani I. (2002) *L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier: risques et opportunités*. Muri, Société suisse pour la politique de la santé (SSPS).

31- Boltansky L. (1982) *Les cadres, la formation d'un groupe social,* Paris : les éditions de Minuit.-

32- (1983) *Une réussite : la mobilisation des « cadres » in : Georges (L.) et al. L'univers politique des classes moyenes*, Paris : Presses de la FNSP.

33- Boudon (R.), et Lazarsfeld P. (1969) *L'analyse empirique de la causalité,* Paris : Mouton.

34- Boudon R. (1970) *Les méthodes en sociologie*, Paris : PUF.

35- Boudon R., Bourricaud F., (1986) *Dictionnaire critique de sociologie*, 2e éd., Paris : PUF.

36- Bourdieu P. (1980) *« L'opinion publique n'existe pas », in: Question de sociologie*, Paris : Les éditions de Minuit.

37- (2005) *Questions de sociologie,* Paris : Éditions de Minuit. -

38- (1992) *Réponses*, Paris : Seuil.

39- Bourdieu P. *et al*, **(1968)** *Le métier de sociologue,* Paris : La Haye, Mouton-Bordas.

40- Boyer R. (1986) *Théorie de la régulation, une analyse critique,* Paris : La Découverte.

41- Brabet J. (1993) *Repenser la gestion des ressources humaines,* Paris : Economica.

42- Brunet T., et Vinogradoff G., (2001) *Dictionnaire de l'emploi et des ressources humaines,* Paris : Hatier, Collection Initial.

43- Cadin L. et *al*. (1997) *Gestion des Ressources Humaines, Pratique et élément de théorie,* Paris : Dunod.

44- Cadin L., Guerin F., (1999) *La gestion des ressources humaines,* Paris : Dunod.

45- Campenhoudt L.V. et Quivy R. (1988) *Manuel de recherche en sciences sociales,* Paris : Dunod.

46- Carbajo J., (1990) *Droit des services publics,* Paris : Dalloz.

47- Cartier H.(2006), *Comment la France « civilise » ses colonies, suivi par Code de l'indigénat, code d'esclavage*, Textes du PCF et de la CGT-U (1932 et 1928), présentés par Jean-Pierre Aubert, Paris : Les nuits rouges.

48- Chapus R. (2001), *Droit administratif*, Paris : Montchrestien, tome 1 et tome 2.

49- Chevallier J. (2000), *Identité, organisation et institution,* Paris : PUF.

50- (1991) *Le service public*, Paris : PUF.

51- Citeau J.P. et al. (2005) *Introduction à la psychosociologie. Concepts et études de cas,* Paris : Armand colin.

52- Clot Y., (1999) *La fonction psychologique du travail,* Paris : PUF.

53- Cohen E. (1989) *L'Etat brancardier,* Paris : Calmann Lév.

54- (1997) *Dictionnaire de Gestion,* Paris : La Découverte.

55- Copans J. (2001) *"L'État en Afrique noire : un État sans fonctionnaires ?",* Paris :(IRD).

56- Coquery-Vidrovitch C. (1992) *L´Afrique occidentale au temps des Français, colonisateurs et colonisés, c. 1860-1960* Paris : La Découverte.

57- Coquery-Vidrovitch C. et Moniot H. (2005) L*'Afrique noire de 1800 à nos jours*, Paris : PUF.

58- Cornevin R. (1962) *Histoire du Dahomey,* Paris : Berger-Levraut.

59- Crozier M. (1963) *Le phénomène bureaucratique, Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel,* Paris : Seuil.

60- **(1987)** *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement,* Paris : Fayard.

61- Crozier M. et Friedberg E. (1977) *L'acteur et le système,* Paris : Seuil.

62- Crozier P. et Petitbon F. (1993) *Fonctionnaire au quotidien : les nouvelles pratiques des cadres de l'administration,* Paris : les éditions d'organisation.

63- David Ph. (1995) *Le Bénin,* Paris: Karthala.

64- Decalao S. (1976), *coups and army rules in Africa : studies in military styles*, New Haven:Yale University Press,

65- Demazière D., Gadéa C. (Dir.), (2009) *Sociologie des groupes professionnels,* Paris : La découverte.

66- Denhardt R. B. (1993) *The Pursuit of Significance.Belomont* CA : Wadsworth.

67- **(2011),** *Theories of Public organizations*, Boston: Wadsworth, Cengage learning.

68- Deroche H. (1999) *Mythes administratifs*, Paris : PUF.

69- Deschênes J.-C. et Sarault P. (1992) *Rendre l'administration publique responsable : pour un meilleur service au publique, pour une plus grande prouctivité.* Québec : conseil exécutif.

70- Diby Ch. K., (2003) *Management des services publics : retour d'expérience…des raisons d'espérer*, Abidjan : Editions NEI/CEDA.

71- Dimock G. O., (2005) *La gestion des affaires publiques, Tomes I et II,* Paris : PUF.

72- Dossoumon S. (1983) *Fonctions du contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement (cas des pays francophones d'Afrique noire),* Paris : Université d'Orléans.

73- Drucker P. F. (1956) *The pratice of Management,* Melbourne, London, Toronto : W. Heinemann.

74- Dumont R., (1962) *L'Afrique noire est mal partie,* Paris : Edition du Seuil.

75- Durkheim E. (1988) *Le suicide,* Paris : PUF, Quadrige.

76- **(1986)** *Les règles de la méthode sociologique,* Paris : PUF.

77- Elias N. (1991) *La société des individus,* Paris : Pocket.

78- **(1985)** *La société de cours,* Paris: Flammarion.

79- Emery Y. et Giauque D. (2003) *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle,* Lausanne : Presses polytechniques universitaires romandes.

80- **(2009)** *Repenser la Gestion Publique : Bilan et perspective en Suisse***,** Lausanne : Presses polytechniques universitaires romandes.

81- Etchegoyen A. (1993) *Le temps des responsables,* Paris : Juillard.

82- Fayol H. (1980) *Administration industrielle et générale,* Paris : Dunod

83- Ferlie E., Ashburner L. et al., (1996) *The New Public Management in Action,* Oxford : Oxford University Press.

84- Ferréol G. *et al***, (2012)** *Dictionnaire de sociologie,* Paris : Armand colin.

85- Ferréol G. et Noreck J-P. (2005) *Introduction à la sociologie,* Paris : Armand Collin.

86- Ferro M. (dir.) (1994) *Histoire des colonisations, des conquêtes aux indépendances XIIIème – XXème siècle,* Paris : Le Seuil, coll. points histoire.

87- Friedberg E. (1977) *« Le mouvement des relations humaines »,* Québec, PUQ.

88- Fusulier B., et al. (2011) *Articuler vie professionnelle et vie familiale. Étude de trois groupes professionnels : les infirmières, les policiers et les assistants sociaux,* Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain.

89- Garcia L. (1969), La genèse de l'administration française au Dahomey, 1894-1920, Paris : Thèse d'histoire, EHESS,

90- Goblot E. (2006) *Le système des sciences,* Paris : PUF.

91- (1984) *la barrière et le niveau (Etude sociologique sur la bourgeoisie française moderne, Paris : Gérard Monfort.*

92- Gournay B. (1964*) L'Administration,* Paris : PUF.

93- Grawitz M. (2001) *Méthodes des sciences sociales,* Paris : Dunod.

94- Gugliemi G. J., (1994) *Introduction au droit des services publics,* Paris : LGDJ.

95- Gurvitch G. (1968) *La vocation actuelle de la sociologie*, Paris : PUF

96- Gurvitch G. et Moore W. E., (1947) *La sociologie au XXè,* Paris : PUF.

97- Guyau J-M, (2009) *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction,* Paris : Gallimard.

98- Hegel, (1967) *Principes de la philosophie du droit,* Paris : Gallimard.

99- Hellriegel D, et al (2004) *Management des organisations, 5è Ed,* Bruxelles : De boeck.

100- Herzberg F. (1966) *Work and the nature of man,* Cleveland, *the World Publishing company trad, fr. (1971), Le travail et la nature de l'homme, Entreprise Moderne,* Paris : Entreprise moderne.

101- Holo Th. et Maugenest D. (dir.) (2006) « *Quelle contribution de l'Afrique de l'Ouest à la tradition universelle des droits de l'homme ? : Colloque d'Abidjan (13, 14 et 15 mars 2006),* Abidjan : CERAP.

102- Hongla-Momha (1993) *Déontologie administrative,* Paris : L'Harmattan.

103- Hountondji P.-J. et al, (2000) *Économie et société au Bénin : d'hier à demain,* Paris : L'Harmattan.

104- Hugues M., et al. (1873) *Dictionnaire de sociologie,* Paris : édition Larousse.

105- Iribarne Ph. D' (Dir.) (1998) *Culture et mondialisation. Gérer par-delà les frontières,* Paris : Seuil.

106- (1989) *La logique de l'honneur,* Paris : Seuil.

107- Kabou A. (1991) *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris : L'Harmattan,

108- Kä Mana, (1993) *l'Afrique va –t-elle mourir ? Essai d'éthique politique,* Paris : Karthala.

109- Kesler J. F. (1980) *Sociologie des fonctionnaires,* Paris : Gallimard.

110- Kelsey J. (1997) *The New Zealand Experiment*. Auckland:Auckland University Press/Bridget Williams Books.

111- Kessy M.-Z. (1998) *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne,* Abidjan : Les éditions du CEDA.

112- Ki-Zerbo J. (1978) *Histoire de l'Afrique noire,* Paris : Hatier.

113- Kurt L. (1964) *Psychologie dynamique,* Paris : PUF.

114- Lachaume J-F., (1989) *Grands services publics,* Paris : Masson.

115- Lawrence, P. R. et Lorch, J. W. (1973) (trad. fr.) *Adapter les structures de l'entreprise Intégration différenciation,* Paris : les éditions d'organisation.

116- Lazarsfeld P. et Boudon R. (1966), le vocabulaire des sciences sociales et l'analyse empirique des causalités, Paris : Mouton.

117- Légende P. (1968) *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours,* Paris : PUF.

118- Likert R. (1967) *The Human Organization: its management and value,* McGraw-Hill:New York.

119- Linot D., Mestre A. et Romi R. (1992) *Service public et droit public et économique,* Paris : LITEC.

120- Liu M., (1997) *Fondements et pratiques de la recherche-action,* Paris : l'Harmattan.

121- Londres A. (1998), *Terre d'ébène,* Paris : Le serpent à plumes.

122- Mallet L. (1991) *Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences,* Paris : Les Editions.

123- Malinowski B. (1970) *Les dynamiques de l'évolution culturelle,* Paris : Payot.

124- Mathis L., (1984) *Gestion prévisionnelle et valorisation des ressources humaines : politique, méthode, procédure, outils,* Paris : les éditions d'organisation.

125- Maugeri S. (dir), (2006) *Au nom du client,* Paris : l'Harmattan.

126- Mauss M. (1995) *Manuel d'ethnographie,* Paris : Payot.

127- Mercier P. (1962) *Civilisation du Bénin,* Paris : Société continentale d'éditions modernes illustrées.

128- Merton R. K., (1973) *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations,* Chicago: University of Chicago Press.

129- (2009) *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Plon.

130- Mètinhoué P. (2006) *Les ministres du Dahomey et du Bénin : mars 1957 – avril 2006,* Porto-Novo : CNPMS.

131- Meyer J., et *al.*, (1991) *Histoire de la France coloniale (Des origines à 1914)* Paris édition Armand Colin,

132- Mikułowski W., et Jezierska A., (2011) *Le défi du développement des ressources humaines de l'administration publique en période de crise économique : comment faire mieux avec moins ?* Varsovie.

133- Mills C.W. (1970) (Trad.) *l'imagination sociologique,* Paris : Maspero.

134- Mintzbe H. (1982) *Structure et dynamique des organismes,* Paris : Ed. d'Organisation.

135- (1999) *Grandeurs et décadence de la planification stratégique*, Paris : Dunod.

136- Molitor A. et Gasier F. (1971) *L'administration publique,* Paris : Armand colin.

137- Mönks, J. (1998) *La nouvelle gestion publique: boîte à outils ou changement paradigmatique? La pensée comptable*. In: **M. Hufty.**, *Les Nouveaux Cahiers de l'IUED,* Genève/Paris : PUF.

138- Mounier E (2007) *L'éveil de l'Afrique noire,* Paris : Presses de la Renaissance.

139- Northrop F. S. C. (1947) *The logic of the sciences and humanities,* New York :Mac Millan

140- Oyono F. (1995) Le vieux nègre et la médaille, Paris : Uge Coll ; 10/18.

141- O'Brien, P. (988) *Correction ou châtiment : histoire des prisons en France au XIX*^{ème} *siècle*, Paris : PUF,

142- Ouellet A. (1980) *Processus de recherche : une approche systémique,* Québec : PUQ.

143- Parsons T. (2005) *Élément pour une théorie de l'action,* Paris : Plon.

144- Peretti J.-M. (dir), (1996) *Tous DRH,* Paris : Les Editions d'Organisation.

145- Pollitt C. (1993) *Management Techniques for the public sector : Pulpit and Practice*. *Governancein a Changing Environment*. In: D. J. Savoie. Montreal : McGill-Queen's University Press.

146- Radcliffe-Brown (1972) *Structure et fonction dans la société primitive,* Paris : Seuil.

147- Rawls J. (1997) *Théorie de la justice,* Paris : Seuil.

148- Remy J. *et al.*, (1978) *Produire ou reproduire ?,* Tome 1, Bruxelles : Vie Ouvrière.

149- (1980) *Produire ou reproduire ?, Tome 2,* Bruxelles : Vie Ouvrière.

150- Reynaud J.D., (1997) *Les règles du jeu,* Paris : Armand Colin.

151- Ritz A. (2010) *Evaluation von New Public Management*. Berne : Haupt

152- Roché J., (1999) *Le temps de travail dans les trois fonctions publiques : Mission interministérielle sur le temps de travail,* Paris : collection documentation française.

153- Royer J-P.(dir.) (2003) *La justice d'un siècle à l'autre*, Paris, PUF, coll. Droit et Justice,

154- Sainsaulieu R. (1977) *L'identité au travail,* Paris : FNSP.

155- - (1991) *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles,* Paris : FNSP.

156- Sardan (de) Olivier J.P. (2005), *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social, Paris* : Karthala.

157- Séguin F. et Chanlat J. F. (1992) *L'analyse des organisations: une anthologie sociologique. Les théories de l'organisation,* Paris : Seuil

158- Sellier J., (2005) *Atlas des peuples d'Afrique,* Paris : La Découverte.

159- Senarclens P. (2001) *Maitriser la mondialisation,* Paris : Edition Presses de Sciences Politiques.

160- Simon H. A. (1979) *Administration Behavior,* 2ème edition, New York: Macmillian.

161- (1983) *Administration et processus de décision,* Paris : Economica.

162- Sow F. (1972) *Les Fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise,* Dakar : IFAN

163- Spanou C. (1991) *Fonctionnaires et militants : étude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux,* Paris : L'Harmattan.

164- Taylor F.W. (1957) *The Principles of Scientific Management,* Paris, Dunod ;

165- **(1907)** *La direction des ateliers,* Bruxelles : Les Editions des organisation.

166- Thoenig J-Cl. (1983) *Sociologie de l'administration française,* Paris : Payot.

167- Timsit G., Claisse A. et Belloubet-Frier N.,(dir.) (1996), *Les administrations qui changent. Innovations technologiques ou nouvelles logiques,* Paris : PUF.

168- TRANSPARENCY INTERNATIONAL BENIN (2004), *Le Droit et la Corruption,* Cotonou **:** Editions Label.Com

169- Trist, E. L., Higgin, G. W., Murray, H., & Pollock, A. B. (1963). *Organizational choice*. London, UK: Tavistock

170- Trosa S. (2007) *Moderniser l'administration : comment font les autres ?* Paris : les éditions des organisations.

171- Tylor E.B. (1871) *Primitive societies,* London.

172- Vinsonneau G. (1997) *Culture et comportement,* Paris : Armand colin.

173- Voltaire (1970), *les caractères,* Paris : Plon

174- Weber M. (1971) *Wirtschaft und Gesellschaft, trad fr. Économie et Société,* Paris : Plon, tome I,

175- **(1965),** *Essai sur la théorie de la science,* Paris : Plon.

176- Weiss D. (1999) *Les Ressources Humaines,* Paris : Les Editions des Organisations.

177- Wilson J. Q.(1973) *Political origin organization*, New York : Basic books.

178- Witold M.., et Jezierska A. (2011) *Le défi du développement des ressources humaines de l'administration publique en période de crise économique : comment faire mieux avec moins ?* Varsovie

179- Woodrow W. (1887) *« Study of administration »: Political Sciences,* Londres: Quartely.

180- Zarifian Ph. (1990) *La nouvelle productivité,* Paris : L'Harmattan.

181-. **(1999)** *Objectif compétence : pour une nouvelle logique,* Paris : Edition Liaisons.

II. Articles

1- **Barbanson G. (2005)** « La Maladministration », revue française d'Administration Publique, I.I.A.P.

2- **Bouckaert G. (2004)** « Moderniser l'État : Quelle est la route à suivre ? » in *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2006/3 (Vol. 72)

3-

4- **Boudon R. (1991)** *«* Individualisme et holisme dans les sciences sociales *», in*.**Bourdieu P. (dir.)**

(1996) *l'individualisme (sous la direction)* Paris : PFNSP.

5- **Bouquet C. (2005)** « Géopolitique de la Côte d'Ivoire ».

6- **Bourdieu P. (1984)** « Espace sociale et genèse des « classes », Actes de la recherche en sciences sociales, n°5253.

7- **Brenneis D. (1988)** « A propos des recherches « research proposals », Actes de la recherche en sciences sociales, n°74, septembre.

8- **Cazalis P. (1994)** « La logique du stratégique » in **Timsit G., Claisse A. et Belloubet-Frier N.,**(dir.) **(1996)**, *Les administrations qui changent. Innovations technologiques ou nouvelles logiques,* Paris : PUF.

9- **Darbon D.et Crouzel (2005) «** Administrations publiques et politiques publiques des afriques » in **Gazibo M. et Thiriot (dir). (2009),** *la politique en Afrique : Etats des débats et pistes de recherche,* Paris :Karthala.

10- **Coquery-Vidrovitch C., Henri Moniot (2005)**, « L'Afrique Noire de 1800...UNESCO, Histoire générale de l'Afrique ».

11- **Decalo S. (1973) «** Regionalism, politics and the military in Dahomey, journal of Developing areas ».

12- **Diamantri E., (1993)** « La Fonction publique vers la privatisation » in *Revue française d'administration publique*, n°67, juillet-septembre 1993.

13- **Duguit (1889),** «Le droit constitutionnel et la sociologie», in *Revue internationale de l'enseignement*, Paris, Armand Colin.

14- **Durant J.-P., Weil R. (1998)** « L'interactionnisme et l'ethnométhodologie », *in*

Sociologie contemporaine, Vigot, édition.

15- **Emery, Y. et Giauque D. (2001)** « Nouvelle gestion publique, contrats de prestations et mécanismes d'incitations financières. Pratiques et problèmes rencontrés en Suisse » *(*Revue Internationale des Sciences Administratives)

16- **(2002)** « Modernisation du secteur public et gestion par les résultats: possibilités et paradoxes » (Revue Economique et Sociale).

17- **Florence P.(2007)** *La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise,* Québec : Revue recherches féministes

18- Fourn Gnansounou E. (2007), « les pesanteurs socioculturelles ».

19- Fusulier B., Cornet A. (dir.) (2008) *«* Questions du genre dans le travail social »*, in Les Politiques Sociales, n°1-2, dossier.*

20- Fusulier B. (2011) « Le concept d'ethos. » in *Recherches sociologiques et anthropologiques.*

21- Fusulier B., Marquis N., (2008) « La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps »in *Recherches sociologiques et anthropologiques, vol.39, n°2.*

22- (2009a) « Transaction sociale et négociation : deux notions à articuler », *Négociations, ,*

23- (2009) « Faire une sociologie de la transaction sociale ou de la transaction sociale, une sociologie »*?*

24- (2009) *«* Quelques précisions pour répondre à l'interpellation de Maurice Blanc » in Recherches sociologiques et anthropologiques, vol.40, n°2.

25- Guillot F. (1979) « Les sources statistiques sur la structure des emplois, économie et statistique, n°111 ».

26- Halbwachs M. (1972) « La statistique en sociologie ».

27- Hirata H., Kergoat D., (1998) « la division du travail revisitée *»,* in **Maruani M. (Dir.)**, *Les nouvelles frontières de l'inégalité. Hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris : La Découverte.

28- Holo Th. (2009) « Émergence de la justice constitutionnelle », in *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 129, *La démocratie en Afrique*, avril 101-114.

29- (1985) « Le contrôle de la légalité et la protection des administrés au Bénin », in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 5, juin

30- Hood C. (1991) « A Public Management for All Seasons (in the UK)? *» (*Public Administration).

31- *"***Joro A., (2009)** "La construction de l'ethos professionnel en formation alternée", *Travail et apprentissage*, n°3.

32- Lombard J (1956*),* *<< Les moyens de contrôle social dans l'ancien Dahomey : survivances actuelles et formes nouvelles » in Le Monde non chrétien, n°38.*

33- Lyon-Caen G. (1995) « la logique du social » in Tim G., Claisse A., et Belloubet-Frier

N., (dir.) (1996) *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris : PUF.

34- Marquis N., Fusulier B., (**2008**) *"La notion de profession à l'épreuve de la flexibilité*", *Pensées Plurielles*, n°18.

35- Martins Rodrigues A., (1988) *Pratiques et représentations des petits fonctionnaires administratifs à Sâo Paulo, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 73,* Paris.

36- Rocher G. (1980) « *Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique »,* Paris.

37- Sardan Olivier (de) J.-P., **(2004)** « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique africaine* 4/ 2004 (N° 96), p. 139-162

38- Sauvy A. (1952) « Trois mondes, une planète », in *L'Observateur politique, économique et littéraire*, 118, Paris, 14 août 1952, p. 14

39- Vandenabeele W. (2007a) « Towards a theory of public service motivation : an institutional approach» in *Public Management Review*. 10 (4): 545-556

40- (2007b) « Public service motivation as an element in job retention».

41- Varone F. et Bonvin J-M. (2004) « *Regards croisés sur la nouvelle gestion publique »*. Les politiques sociales.

42- White, R. D. (1999) *More than an Analytical Tool. Examining the Ideological Role of Efficiency : Public Productivity & Management Review **23**(1): 8-23.*

43- Zarca B., (2009) "*L'ethos professionnel des mathématiciens*", *Revue française de sociologie*, Vol.50, n°2.

III. Thèses de doctorat

1- **Florence P. (2003)** *Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise : Rapport de terrain,* Ecole Nationale d'Administration Publique, Chaire Ferdinand Dumond,

2- **Gbezes Ph. (2005)** *Gouverner l'administration :Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997),* Université de Sorbonne, Paris V.

3- **Hadonou C.J. (2012)** *Logique d'Etat et coopératives agricoles dans le Grand Hinvi*, Université d'Abomey-calavi, FLASH.

4- **Manière L. (2007)** *Le Code de l'indigénat en Afrique occidentale française et son application :*

le cas du Dahomey, Université Paris 7,

5- **Nouhouayi A, (1987)**, *Vers une nouvelle philosophie du développement en Afrique noire*, Thèse de Doctorat d'Etat, Université de Paris, Panthéon, Sorbonne, 763p.

IV. Mémoires

1- **Adandedjan M. et Eki Devi P. (1995)**, « *Réflexion sur la portée des mécanismes de contrôle de l'Administration Publique en République du Bénin* », ENA, Cycle I.

2- **d'Almeida, D. (1973)** *Le Dahoméen et l'administration coloniale française*, Mémoire de l'éducation nationale, Paris : EHESS.

3- **Brunet –La Ruche B. (2008) «** *La justice pénale au Dahomey de 1900 à 1960 » MASTER 2 en Histoire contemporaine, Université de Toulouse*

4- **Garcia L, (1988)** *Le royaume du Dahomey face à la pénétration coloniale. Affrontements et incompréhension (1875-1894),* Paris, Karthala.

5- **Manière L., (2002)** *Ordre colonial, contrôle social et correction des déviances au Dahomey (1892-1946),* mémoire de DEA en histoire, Université Paris VII.

6- **Okoumassou S.E. I. (1994)**, « *Le contrôle de l'administration au Bénin : cas de l'Inspection Générales des Affaires Administratives* » ENA.

7- **Zossou K.A.I. (1993)** *Impact de la procédure relationnelle sur l'action de l'administration publique béninoise de 1970 à nos jours*, ENA cycle II.

V. Documents généraux

1. « Trois mondes, une planète », dans *L'Observateur politique, économique et littéraire*, 118, Paris, 14 août 1952, p. 14
2. Analyse des données statistiques de la fonction publique (1995).
3. Déclaration commune des Directeurs généraux de l'administration publique de l'U.E. et de la délégation syndicale relative à l'égalité et à la diversité *(Décembre 2005)*
4. Document cadre, (2000), La réforme administrative au Bénin :
5. Document de présentation du Colloque sur les réformes administratives des pays du G7, du février 1994.
6. Document de stratégie globale des réformes dans la fonction publique.
7. Document de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
8. Document de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCRP)
9. Etudes Nationales de Prospectives à Longs Termes, Bénin Alafia 2025
10. Journal, l'autre quotidien du vendredi 04 /04/ 2008.
11. Les journaux : le quotidien l'Aurore et l'Opinion du jeudi 27 mars 2014
12. Orientations Stratégiques de Développement
13. Plan stratégique de lutte contre la corruption, document, Cotonou, le 30 Octobre 2001.
14. Rapport général, de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation février 1990.
15. (MAEP 2007), Rapport d'évaluation de la Gouvernance pays N°6, Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs,
16. (FIM-BAD, 2007), Rapport de l'enquête diagnostique sur l'état de la gouvernance et de la corruption,
17. (OLC, 2008), Rapport général du séminaire-atelier national sur la contribution de l'OLC à la lutte contre l'impunité et la corruption dans l'Administration publique.
18. Rapport de l'enquête sur l'image de l'administration publique au Bénin, octobre 1994.
19. Rapport sur le développement par les Experts de la Banque Mondiale, 2006.
20. Répertoire des hauts emplois techniques de la fonction publique
21. Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 3ème Génération (SCRP3)

22. Quarante questions-réponses sur le Nouveau Système d'Avancement au Mérite dans la Fonction Publique Béninoise, Cotonou, Août 1999.
23. Mémento du plan de réforme et de modernisation de l'Administration Publique Béninoise, Cotonou MFPRA – Non daté.
24. Fonds de Développement Institutionnel : Atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel, Cotonou (Bénin) : du 29 au 31 Octobre 1996.
25. Régénérer le professionnalisme des Fonctions Publiques Africaines : La Fonction Publique en Afrique : Nouveaux défis, professionnalisme et éthique – Rabat (Maroc), 13 – 15 décembre 1998.
26. INSEE, Les catégories socio-professionnelles et leur repérage dans les enqêtes. Etudes méthodologiques, Archives et Documents, n°38, décembre 1981.
27. INSEE, Sociologie et Statistique, Economie et statistique, n°168, juillet-août 1984.
28. Journal, le quotidien la Nation 1992.

VI. Textes législatifs et règlementaires

1. Constitution et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines dahoméennes, Cotonou – Fondation Friedrich Naumann, 1997.
2. Loi N°86 -013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat.
3. Loi N° : 98 – 035 modifiant et complétant la loi N° : 86 – 013 du 26 – 2 – 1986, portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat modifié par la loi N° : 89 – 020 du 29 Avril 1989.
4. La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite loi-cadre Defferre
5. Décret N°2013 - 267 du 12 juin 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Travail et de la Fonction Publique.
6. Décret N°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes.
7. le décret n° 2005-108 du 09 mars 2005 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat.
8. le décret n° 2007-592 du 31 décembre 2007 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat..
9. le décret n° 2008-377 du 24 juin 2008 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat.
10. Projet du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

VII. Webographie

1- C:\Users\HP\Desktop\Anthropologie de l'Action publique.html.

2- C:\Users\HP\Desktop\bibliographie.html.

3- C:\Users\HP\Desktop\books1.html.

4- C:\Users\HP\Desktop\Concept d'ethos.html.

5- C:\Users\HP\Desktop\Compétence_(ressources_humaines).html.

6- C:\Users\HP\Desktop\la-construction-des-identites-au-travail_fr_4063.html

7- C:\Users\HP\Desktop\La-justice-penale-au-Dahomey-de-1900--1960.html.

8- C:\Users\HP\Desktop\L'Administration coloniale du Danhomey.html.

9- <http://www.hesge.ch/heg/infotheque/boite-a-

10- outils/guides/doc/Guide_de_redaction_et_de_presentation_des_references_ bibliographiquesv3.pdf>

11- http://docinsa.insa-lyon.fr/refbibli/index.php

12- **Normes bibliographiques** – IAMM-CIHEAM - Montpellier http://www.iamm.fr/html/ress_sc/docu/norme_biblio/1def.html

13- **Les normes de rédaction bibliographique, BU-Lettres/BU-Sciences** - Université catholique de l'Ouest - Angers. : http://www.uco.fr/info/biblio-info/menu3/menu3_1/bus_normes_bibliographie.php

14- **Présentation des références bibliographiques ou comment organiser sa documentation** / Carine El Bekri-Dinoird - Bibliothèque Universitaire de Reims, Lettres et Sciences Humaines http://www.univ-reims.fr/URCA/BU/lettres/cecile.html

15- **Comment présenter des références bibliographiques :**Dominique Filippi Bibliothèque Universitaire Paris : http://www-bu.univparis8.fr/Pub/Formation/RefBiblio.html

16- **Guide de l'écriture d'une liste bibliographique et d'une liste de références** / Françoise Lange - Bibliothèque Paul Emile Boulet http://www.uqac.uquebec.ca/zone03/sct_bibl.htm

17- **Rédiger une bibliographie : Les supports papiers, les supports électroniques, les citations bibliographiques dans le texte** - Bibliothèque de l'Université du Havre http://gromit.univ-lehavre.fr/bibleHavre/pages/fiches/fichesP.asp

18- **Deux grands styles anglo-saxons :**

- **References/Bibliography Harvard Style** – University of Queensland, Australia

http://www.library.uq.edu.au/training/citation/harvard_6.pdf

- **A Guide for Writing Research Papers Based on Modern Language Association (MLA) Documentation** – Capital Community College, Hartford (USA)

http://webster.commnet.edu/mla/index.shtml

http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

Annexes

Annexe 1:

Guide d'entretien et questionnaire

I- A l'endroit des agents publics des zones de recherche

1. A quel corps de la fonction publique appartenez-vous ?
2. Votre poste correspond- il à votre profil ? justifiez votre réponse.
3. En quoi consiste votre travail ? faites une description sommaire des tâches que vous exécutez ?
4. Rencontrez-vous des difficultés dans l'exercice de vos fonctions ? Si oui lesquels ?
5. Qu'est-ce qui justifie selon vous les difficultés que vous rencontrez dans l'exercice de vos fonctions? Justifiez votre réponse ?
6. Qu'entendez-vous par :
    - l'administration publique ?
    - la fonction publique ?
7. Quelle différence faites-vous entre l'administration publique et la fonction publique ?
8. Existe-il de cadre juridique qui régit le fonctionnement de l'administration publique béninoise ? Si oui lequel ? comment l'appréciez-vous ?
9. Selon vous, quel rôle joue l'administration publique ? justifiez-votre réponse ?
10. Comment appréciez-vous le fonctionnement de l'administration publique béninoise?
11. Comment appréciez-vous le rendement de l'administration publique ?

12. Existe-il de cadre juridique qui régit le fonctionnement de la fonction publique béninoise ? Si oui lequel ? comment l'appréciez-vous ?

13. En cas de faute dans l'exercice de vos fonctions êtes-vous sanctionné ?

14. Que reprochez-vous aux autorités en charge de l'administration publique béninoise ?

15. Comment appréciez-vous les comportements des fonctionnaires dans l'administration publique béninoise ?

16. Pourquoi parle-ton de la politisation de l'administration publique béninoise ? Quel en est l'impact sur sa performance ?

17. Existe–il des comportements déviants ou des pratiques non-conformes dans l'administration publique béninoise? Si oui lesquels ? Quelles en sont les causes ? Quel en est l'impact ?

18. Existe-il des pesanteurs dans l'administration publique béninoise ? si oui lesquelles ? Quelles en sont les sources ? quel en est l'impact sa performance? Justifiez votre réponse ?

19. Que savez-vous des pratiques telles que le régionalisme, le régionalisme, le favoritisme, le clientélisme dans l'administration publique béninoise ?

20. A votre connaissance, existe-t-il de politiques du développement de l'administration publique béninoise ? Justifiez votre réponse ?

21. Vous arrive-t-il qu'une force extérieure (intervention, pression, menace) soit exercée sur vous dans l'exécution de vos tâches ? justifiez votre réponse ?

22. Que pensez-vous du système de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise ?

23. Comment appréciez-le système de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise ?

24. Selon vous existe-t-il une culture du service public dans l'administration béninoise ? justifiez votre réponse ?

25. Respectez-vous les consignes et instructions que vous donnent vos supérieurs hiérarchiques? Justifiez votre réponse ?

26. Quelles sont selon les causes du faible rendement de l'administration publique béninoise ?

27. Existe –il de tares dans l'administration publique béninoise?

28. Comment appréciez-vous l'usage et la gestion de bien publique ?

29. Que pensez-vous des pratiques telles que la corruption, la concussion, la prévarication dans l'administration publique béninoise?

30. Comment appréciez- vous votre/vos supérieurs hiérarchiques ?

31. Que suggérez-vous pour une amélioration qualitative du fonctionnement de l'administration publique béninoise ?

II- Questions spécifiques pour les chefs de services et Directeurs du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle

32. Que savez-vous des différentes réformes administratives de la période coloniale à nos jours ?

33. Quels sont les programmes réformes administratives en cours au Bénin ? Justifiez votre réponse.

34. Existe –il de cadres institutionnel et juridique pour conduire les réformes ? Justifiez votre réponse ?

35. Quelle vision sous-tend ces programmes de réformes ? Justifiez votre réponse.

36. De quels moyens dispose l'Etat pour conduire les réformes à termes ? Justifiez votre réponse ?

37. Existe-il des difficultés dans la mise en œuvre des programmes de réforme administrative au Bénin ? si oui lesquelles ? quelles en sont les sources ?

38. Comment appréciez-vous les textes de gestion de l'administration et de la fonction publiques béninoises ?

39. Selon vous, l'administration publique est-elle un outil de développement ? Justifiez votre réponse ?

40. Comment appréciez-vous le rendement des agents publics béninois ?

41. Selon vous, qu'est-ce qui explique ce rendement des agents de l'administration publique ?

III- Questions spécifiques pour les corps de contrôle/Inspecteur Général des Services publics/Inspecteur Général du Ministère

42. En quoi consiste votre travail (description de votre fonction ou de votre travail)

43. De quels moyens disposez-vous pour accomplir convenablement la mission de contrôle de par votre fonction administrative ?

44. Comment appréciez-vous les textes de gestion de l'administration et de la fonction publique béninoises ?

45. Rencontrez-vous de difficultés dans l'exercice de vos fonctions de contrôle ? oui, lesquelles ? comment arrivez-vous à les surmonter ?

46. Quelles sont les limites de vos fonctions ?

47. Comment appréciez-vous les textes de gestion de l'administration et de la fonction publiques béninoises ?

IV- Questions spécifiques pour les responsables chargés des dossiers disciplinaires ou à caractère pénal

48. En consiste votre fonction ? (description de votre fonction ou travail)

49. De quels moyens disposez-vous pour accomplir convenablement la mission de régulation/sanction de par votre fonction administrative ? (moyens matériels, humains, cadres institutionnel et juridique…)

50. Rencontrez-vous de difficultés dans l'exercice de vos fonctions de contrôle ? oui, lesquelles ? comment arrivez-vous à les surmonter ?

51. Quelles sont les limites de vos fonctions ?

52. Etes-vous fier d'exercer cette fonction ? justifiez votre réponse

53. Quelles sont vos suggestions pour un meilleur exercice de votre fonction ?

V- Questions spécifiques aux chefs de services et aux directeurs

54. Comment appréciez-vous les agents qui sont sous vos ordres ? Respectent-ils vos consignes et instructions dans l'exécution des tâches à eux confiées? Si oui, comment ? Sinon, pourquoi ?
55. Comment appréciez-vous les comportements de vos collaborateurs ?
56. En cas de manquement ou de faute administrative arrivez-vous à leur appliquer strictement les sanctions conformément aux textes en vigueur?
57. Comment appréciez-vous les mécanismes de sanctions disciplinaires de l'administration publique ?

58. Les fonctionnaires ont-ils tous les mêmes comportements dans l'exercice de leurs fonctions ? Justifiez votre réponse, au besoin, par des exemples concrets ?
59. Certains agents disent que les fonctionnaires ont des comportements qui ne riment pas avec la déontologie administrative ; qu'en pensez-vous ? illustrez votre réponse ?

Questionnaire destiné aux fonctionnaires des ministères investigués.

Dans le cadre de la réalisation d'un travail de recherche scientifique sur l'administration publique béninoise, nous vous prions de bien vouloir répondre, avec sincérité, bonne foi et dans l'anonymat, aux questions ci-dessous pour nous permettre de recueillir des informations fiables et valides. Nous vous remercions d'avance pour votre contribution.

I- Identité de l'enquêté

Sexe : M ☐ F ☐

Statut : APE ☐ Contractuel ☐ Autres ☐

Fonction **:……**

…….

II- Collecte des informations

1- En quoi consiste votre travail ?

……

……

2- Comment accomplissez-vous les tâches qu'on vous confie ?

Correctement ☐ difficilement ☐ à votre manière ☐

3- Arrive-t-il qu'on exerce sur vous une force pression ou une menace pour orienter l'exécution de vos tâches dans un sens contraire ?

Très souvent ☐ Souvent ☐ Jamais ☐

Justifiez votre réponse ?

4- Eprouvez-vous de difficultés dans l'exécution de vos tâches ou exercice de vos fonctions?

Oui ☐ Non ☐ justifiez votre réponse ?

……

……

5- Vous arrive-t-il d'Intervenir dans le traitement du dossier de vos amis, parents, protégés ou recommandés pour qu'ils aient une faveur ou un avantage quelconque ?

Très souvent ☐ Souvent ☐ Jamais ☐

6- Comment appréciez-vous la gestion des dossiers l'Administration publique béninoise ?

Très bonne ☐ bonne ☐ acceptable ☐ médiocre ☐

7- Connaissez-vous des cas de mauvaises gestions ?

Oui ☐ non ☐

Si oui donnez-en quelques exemples ?

……

……

8- Dans quelle proportion les cas de mauvaises gestions (détournement de deniers publics, inadéquation entre la formation, le profil et le poste de travail….) sont révélés dans l'administration publique ?

La majorité ☐ la moyenne ☐ la minorité ☐

Justifiez votre réponse ?

……

…… ……

9- Quelles en sont les causes de mauvaises gestions ?

……

……

10- L'adéquation entre la formation et l'emploi est-elle appliquée dans l'administration publique béninoise ?

Oui ☐ non ☐

11- Dans quelle proportion est-elle appliquée ?

La majorité ☐ la moyenne ☐ la minorité ☐

12- Existe-il les pratiques occultes dans l'administration publique béninoise ?

Oui ☐ non ☐

13- Comment appréciez-vous les mécanismes de contrôle et régulation dans l'administration publique béninoise ?

Bon ☐ Acceptable ☐ médiocre ☐

Justifiez votre réponse ?

……

……

14- Comment appréciez-vous la qualité des textes de gestion de l'administration publique béninoise ?

Textes médiocres ☐ Textes acceptables ☐ Textes bons ☐

……

……

15- Selon vous, existe-t-il des comportements ou des pratiques non conformes aux normes administratives ?

Oui ☐ non ☐

Quelles en sont les causes ?

……..…

……..

16- Dans quelle proportion situez-vous les comportements déviants dans l'administration publique béninoise ?

Basse proportion : ☐ proportion moyenne : ☐ proportion élevée ☐

17- Existe-il une culture de service public dans l'administration publique béninoise ?

Oui ☐ non ☐

18- Comment appréciez-vous l'usage du bien public dans l'administration publique béninoise ?

Bon ☐ passable ☐ médiocre ☐

19- Il vous arrive, dans l'exécution de vos tâches ou exercice de vos fonctions, d'avoir des difficultés liées à :

- la pression exercée par un chef ou une autorité ☐ ;

- l'intervention d'un chef ou d'une autorité ☐ ;

- la menace ☐ autres raisons ☐

19- Comment appréciez-vous le rendement de l'administration publique béninoise?

Bon ☐ Passable ☐ Médiocre ☐

20- Qu'est-ce qui explique ce rendement?

……

……

21- existe-t-il des pratiques telles que le régionalisme, le favoritisme, le clientélisme, dans l'administration publique béninoise ?

Oui ☐ Non ☐

22- Quels types de relations avez-vous avec vos chefs ou supérieurs ?

Amicales fraternelles de subordination parentales

23- qu'est-ce qui explique, selon vous, la mauvaise gestion du bien public dans l'Administration publique ?

Inexistence de la culture du service public ☐ impunité ☐ manque de contrôle ☐

Autres à préciser .....

……

24- Existe-t-il de politiques du développement de l'administration publique béninoise ?

Oui ☐ Non ☐ Justifiez votre réponse?

……

……

25- Selon vous, l'administration publique béninoise est-elle un outil de développement ?

Oui ☐ Non ☐ Justifiez votre réponse?

26- Que pensez-vous des réformes administratives au Bénin ?

……

……

27- Selon vous, qu'est-ce qui explique l'échec des réformes administratives au Bénin ?

La politisation de l'administration publique ☐ l'impunité ☐

28- Que suggérez-vous pour une véritable instauration d'une culture de service public dans l'administration ?

29- Que suggérez-vous pour une véritable amélioration de la performance de l'administration publique béninoise ?

Annexe n°2: tableau récapitulatif des Ministères de la République du Bénin

N° d'ordre	SIGLES	Dénomination	Nom du Ministre
1.	PM/CCAGEPPPDDS	Premier Ministre chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de l'Evaluation des Politiques Publiques, du Programmes de Dénationalisation et du Dialogue Social	Monsieur Pascal Irénée KOUPAKI
2.	MECDN	Ministère d'Etat chargé de la Défense Nationale :	Monsieur Issifou KOGUI N'DOURO
3.	MISPC	Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes:	Monsieur Benoît Assouan Comlan DEGLA
4.	GS/MJLDH-PPG	Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-parole du Gouvernement	Madame Akuavi Marie-Elise Christiana GBEDO
5.	MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire	Monsieur Raphaël EDOU
6.	MAEIAFBE	Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur	Monsieur Nassirou BAKO ARIFARI
7.	MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective:	Monsieur Marcel Alain de SOUZA
8.	MEF	Ministère de l'Economie et des Finances:	Madame Alayi Adidjatou MATHYS
9.	MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	Monsieur Katé SABAÏ
10.	MICPME	Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises	Madame Madina SEPHOU
11.	MERPMEDER	Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables	Monsieur Jonas GBIAN
12.	MS	Ministère de la Santé	Madame Dorothée A. KINDE GAZARD
13.	MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	Monsieur Eric Kouagou N'DA

14.	MESFTPRIJ	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et l'Insertion des Jeunes	Monsieur Alassane SOUMANOU
15.	MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique:	Monsieur François Adebayo ABIOLA
16.	MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	Madame Mëmouna KORA ZAKI LEADI
17.	MJSL	Ministère de la Jeunesse, des Sports et Loisirs	Monsieur Didier AKPLOGAN-DJIBODE
18.	MCMEJF	Ministère chargé de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes:	Madame Reckya MADOUGOU
19.	MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme	Monsieur Blaise AHANHANZO GLELE
20.	MCRI	Ministère chargé des Relations avec les Institutions	Madame Safiatou BASSABI ISSIFOU MOROU
21.	MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports	Monsieur Lambert Koty
22.	MCTIC	Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication	Monsieur Max Barthélémy AHOUEKE
23.	MCAAT	Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme	Monsieur Valentin DJENONTIN-AGOSSOU
24.	MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle	Monsieur Martial SOUNTON
25.	MFASSNHPTA	Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age	Madame Fatouma AMADOU DJIBRIL
26.	MDCEMTMIP/PR	Ministère Délégué auprès du Président de la République Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires	Monsieur Babalola Jean-Michel Hervé ABIMBOLA.

Annexe n° 3: tableau récapitulatif des Institutions d'Etat

N° d'ordre	Dénomination	Président
1.	Présidence de la République	Excellence Boni YAYI
2.	Assemblée Nationale	Monsieur Mathurnin Coffi NAGO
3.	Cour Constitutionnelle	Monsieur Théodore HOLO
4.	Cour suprême	Monsieur Ousmane BATOKO
5.	Haute Cour de la Justice	Madame Marceline AFOUDA GBEHA
6.	Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication	Monsieur Théophile NATHA
7.	Haut Commissariat de la Gouvernance Concertée	Monsieur Moïse MENSAH
8.	Haut Commissariat à la Solidarité Nationale	Monsieur Gatien HOUNGBEDJI
9.	Conseil National de l'Education	Professeur Paulin HOUNTONDJI
10.	Médiateur de la République	Monsieur Joseph GNONLONFOUN
11.	Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications	Monsieur Firmin DJIMENOU
12.	Institut National des Femmes	Madame Vicentia BOCO

Annexe 4 :

Message téléphoné N° 017/MTFPRAI-DS/DC/SGM/SA du 14 octobre 2013 relatif aux dispositions à prendre dans le cadre de l'examen du projet de loi portant statut général de la fonction publique

MT N° 017/MTFPRAI-DS/DC/SGM/SA du 14 octobre 2013

Le Directeur de Cabinet

A

Message téléphoné
Confirmation

Monsieur le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Enseignement Secondaire, de la Formation
Technique et Professionnelle, de la
Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
COTONOU

OBJET : Demande informations

Dans cadre examen projet loi portant statut général fonction publique stop Commission lois Assemblée Nationale demande entre autres informations stop dispositions prises pour formation continue enseignants dans Ecoles Normales Supérieures et nombre enseignants formés cinq dernières années stop

A cet effet stop vous demande bien vouloir instruire vos services techniques compétents pour me faire parvenir dites informations mercredi 16 octobre 2013 au plus tard stop et fin

Joël Aïm GBANI

Annexe 5

Arrêté n°201 /MTFP/DC/SGM/DGFP/SA du 27 avril 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction publique.

MINISTERE DU TRAVAIL ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE

SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE

DIRECTION GENERALE DE LA
FONCTION PUBLIQUE

ARRETE

N°...201.../MTFP/DC/SGM/DGFP/SA

PORTANT ATTRIBUTIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE MINISTRE DU TRAVAIL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Vu la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

Vu la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ;

Vu la loi n° 86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civils et militaires de retraite du Bénin ;

Vu la proclamation le 29 mars 2006 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;

Vu le décret n° 2006-613 du 19 novembre 2006 portant composition du Gouvernement et les décrets n°s 2006-622 du 29 novembre 2006 et 2007-02 du 08 janvier 2007 qui l'ont modifié ;

Vu le décret n° 2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure-type des Ministères

Vu le décret n° 2006-408 du 10 août 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Travail et de la Fonction Publique ;

Vu le 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 ;

Vu le décret n° 2004-627 du 10 novembre 2004 portant transfert de certaines attributions du Ministre chargé de la Fonction Publique au (x) ministère (s) en charge de l'éducation nationale en matière de gestion des Personnels enseignants au Bénin ;

le décret n° 2005-108 du 09 mars 2005 portant régime d'emploi des contractuels

le décret n° 2002-571 du 31 décembre 2002 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique,

REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTERE DU TRAVAIL ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE
M.T.F.P. D.G.F.P

ARRETE :

TITRE Ier : DES ATTRIBUTIONS DE LA DIRECTION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE (DGFP)

Article 1er : La Direction Générale de la Fonction Publique est l'organe d'exécution de la politique de l'Etat en matière de Fonction Publique.

A ce titre, elle est chargée :

- de la programmation des effectifs de la Fonction Publique ;
- du recrutement des agents de l'Etat ;
- du suivi de la gestion des carrières des agents de l'Etat ;
- de la radiation, de l'encadrement et du suivi des agents partis de la Fonction Publique ;
- de la conservation des archives du Ministère et des dossiers individuels des Personnels de l'Etat ;
- de faire des propositions en matière de législation et de règlements relatifs à la Fonction Publique.

Article 2 : La Direction Générale de la Fonction Publique assure le Secrétariat Permanent du Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique (CCPFP) et celui de la Conférence des Gestionnaires des Ressources Humaines.

TITRE II : DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Article 3 : La Direction Générale de la Fonction Publique est dirigée par un Directeur Général chargé d'assurer une coordination de proximité des activités des directions techniques placées sous son autorité.

Elle est placée sous l'autorité directe du Secrétaire Général du Ministère.

Article 4 : La Direction Générale de la Fonction Publique, outre le Secrétariat Administratif (SA), regroupe en son sein trois (3) directions techniques, à savoir :

- la Direction du Recrutement des Agents de l'Etat (DRAE) ;
- la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC) ;
- la Direction du Contentieux et des Archives (DCA).

Article 5 : Le Secrétariat Administratif (SA) est chargé de :

- l'accueil des usagers de la Direction Générale de la Fonction Publique ;
- la réception des appels téléphoniques ;
- l'enregistrement et la ventilation du courrier- arrivée;
- l'acheminement du courrier- départ ;
- la saisie des projets de lettres et autres documents à lui confiés par le Directeur Général de la Fonction Publique et du classement des correspondances ;
- l'organisation des réunions et des rendez-vous du Directeur Général de la Fonction Publique ;
- la centralisation des divers besoins en matériel et en personnel des directions techniques de la Direction Générale de la Fonction Publique ;
- du pré -archivage des dossiers ;
- toutes autres tâches dont le Directeur Général l'instruit.

Article 6 : Le Secrétariat Administratif comprend trois (03) divisions :

- la Division du Courrier- Arrivée ;
- la Division du Courrier- Départ et du Classement (DCDC) ;
- la Division de la Saisie et Préparation du Courrier (DSPC).

Chapitre Ier : DE LA DIRECTION DU RECRUTEMENT DES AGENTS DE L'ETAT (DRAE)

Article 7 : La Direction du Recrutement des Agents de l'Etat (DRAE) est chargée :

- de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de recrutement dans la Fonction Publique ;
- de l'organisation des tests ou concours directs, externes et / ou internes de recrutement donnant droit à un emploi public ;
- de la mise à la disposition des services concernés des lauréats ;
- du suivi de l'intégration des agents nouvellement recrutés ;
- de l'organisation des concours et examens professionnels.

Article 8 : La Direction du Recrutement des Agents de l'Etat comprend :

- un Secrétariat Administratif (SA) ;
- le Service de l'Evaluation des Besoins et du Suivi de l'Intégration des agents recrutés (SEBSI) ;
- le Service des Tests et Concours Directs (STCD) ;
- le Service des Examens et Concours Professionnels (SECP) ;

Section I : Du Secrétariat Administratif (SA)

Article 9 : Le Secrétariat de la Direction du Recrutement des Agents de l'Etat a pour tâches :

- la réception et l'enregistrement du courrier ;
- la préparation et la transmission du courrier ;
- la saisie des divers projets de correspondances émanant des services de la Direction.

Article 10 : Le Secrétariat comprend deux (02) divisions :

- la Division du Courrier Arrivée et Départ (DCAD) ;
- la Division de la Saisie (DS).

Article 11 : La Division du Courrier Arrivée et Départ (DCAD) est chargée :

- de la réception et l'enregistrement du courrier ;
- de la présentation du courrier au Directeur du Recrutement des Agents de l'Etat ;
- de la ventilation du courrier aux services techniques suivant l'imputation ;
- de l'envoi des messages téléphonés et portés ;
- de la préparation, pour la signature, des divers projets de correspondances ;
- de la transmission et du suivi du courrier ;
- du classement et du pré-archivage des divers actes élaborés par la Direction.

Article 12 : La Division de la Saisie (DS) est chargée de :

- la réception de tous les projets de correspondances et d'actes (arrêtés, notes de services, tableaux docimologiques, chronogrammes

des concours etc...) ou de tous autres documents provenant des services de la Direction du Recrutement des agents de l'Etat ;

- la saisie de tous ces projets.

Section II : Du Service de l'Evaluation des Besoins et du Suivi de l'Intégration des agents recrutés(SEBSI)

Article 13 : Le Service de l'Evaluation des Besoins et du Suivi de l'Intégration des agents recrutés (SEBSI) est chargé :

- de l'évaluation des besoins en ressources humaines des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- du suivi de l'intégration des agents nouvellement recrutés;
- du contentieux né du recrutement.

Article 14 : Le Service de l'Evaluation des Besoins et du Suivi de l'Intégration des agents recrutés comprend deux (02) divisions :

- la Division de l'Evaluation et de l'Analyse des Besoins en Ressources Humaines (DEABRH) ;
- la Division du suivi de l'Intégration des agents recrutés et du Contentieux (DSIC) ;

Article 15 : La Division de l'Evaluation et de l'Analyse des Besoins en Ressources Humaines (DEABRH) est chargée :

- de l'évaluation et de l'analyse des besoins en ressources humaines exprimés par les Ministères et Institutions de l'Etat ;
- de la centralisation et de la synthèse des besoins en personnels exprimés par les Ministères et Institutions de l'Etat ;
- de faire le point des effectifs et des départs à la retraite en rapport avec la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC) et les Directions des Ressources Humaines des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- d'étudier le coût des recrutements en tenant compte du crédit alloué à chaque structure sectorielle ;
- De l'établissement en liaison avec la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières de la liste annuelle d'aptitude.

Article 16 : La Division du Suivi de l'Intégration des agents recrutés et du Contentieux (DSIC) est chargée :

- de faire le point des prises de service effectives des agents nouvellement recrutés et mis à la disposition des divers Ministères et Institutions de l'Etat ;
- de procéder à la vérification de la présence physique de ces agents à leurs postes respectifs ;
- d'étudier les réclamations ou les contentieux résultant de l'organisation des tests, examens et concours en rapport avec les services compétents de la Direction du Contentieux et des Archives (DCA).

Section III : Du Service des Tests et Concours Directs (STCD)

Article 17 : Le Service des Tests et Concours Directs (STCD) est chargé de l'organisation des tests, examens et concours donnant accès à un emploi public ou à une école spécialisée.

Article 18 : Le Service des Tests et Concours Directs comprend deux (02) divisions :

- la Division du Recrutement des Agents Permanents et Contractuels de l'Etat (DRAPCE) ;
- la Division des Concours d'Entrée dans les Ecoles Spécialisées (DCEES).

Article 19 : La Division du Recrutement des Agents Permanents et Contractuels de l'Etat (DRAPCE) est chargée de :

- l'organisation des tests et concours directs ou externes donnant accès à un emploi public permanent ;
- l'organisation des tests et concours de recrutement d'agents contractuels de l'Etat ;
- l'élaboration des projets d'actes consacrant l'admission des candidats aux divers tests, examens et concours.

Article 20 : La Division des Concours d'Entrée dans les Ecoles Spécialisées (DCEES) est chargée de l'organisation des concours d'entrée dans les écoles spécialisées à caractère national ou international.

Section IV : Du Service des Examens et Concours Professionnels (SECP)

Article 21 : Le Service des Examens et Concours Professionnels (SECP) est chargé de :

- l'organisation des examens et concours professionnels ;
- la diffusion des avis de vacance de poste ;
- la collecte des textes et documents relatifs aux recrutements.

Article 22 : Le Service des Examens et Concours Professionnels comprend deux (02) divisions :

- la Division des Examens et Concours Professionnels (DECP) ;
- la Division des Vacances de Poste et de la Documentation (DVPD)

Article 23 : La Division des Examens et Concours Professionnels (DECP) est chargée de :

- l'organisation au profit des Agents Permanents de l'Etat des examens ou concours professionnels ;
- l'organisation des tests ou examens de qualification professionnelle.

Article 24 : La Division des Vacances de Poste et de la Documentation (DVPD) est chargée de :

- la centralisation et la diffusion des avis de recrutement de personnels pour les postes déclarés vacants par les organismes internationaux ;
- la collecte et du classement des textes législatifs et réglementaires, ainsi que des documents relatifs aux recrutements des Agents de l'Etat.

Chapitre II : DE LA DIRECTION DE LA REGLEMENTATION ET DU SUIVI DES CARRIERES (DRSC)

Article 26 : La Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC) a pour attributions :

- la centralisation, le suivi, l'initiation et/ou l'adaptation constante des textes régissant la Fonction Publique, en liaison avec toutes les structures de gestion des Agents de l'Etat ;
- la vulgarisation des textes régissant la Fonction Publique ;
- le suivi des activités de gestion des carrières des personnels de l'Etat.

A ce titre, elle est chargée :

- de l'élaboration des plans de carrières ;
- de la gestion du Fichier Unique de Référence (FUR) ;
- de la programmation des effectifs de la Fonction Publique ;
- de la prise ou du contrôle des actes relatifs à la gestion des carrières ;
- du suivi de la régularisation de la situation administrative des élèves fonctionnaires
- de l'application des décisions du conseil de santé ;

- de la radiation et de l'étude des dossiers relatifs au paiement des primes aux agents de l'Etat partant de la fonction publique ainsi que de la reconversion desdits agents ;
- du contrôle et du suivi de l'exécution des contrats avec l'Administration ;
- de l'établissement de la liste annuelle d'aptitude en liaison avec la Direction de Recrutement des Agents de l'Etat.

Article 27 : La Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC) comprend :

- un Secrétariat Administratif (SA) ;
- le Service de la Réglementation (SReg) ;
- le Service des Personnels de Conception et d'Application (SPCA) ;
- le Service des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service (SPEES) ;
- le Service des Retraites (SR) ;
- le Service de Gestion du Fichier Unique de Référence et de la Programmation des Effectifs (SGFUR/PE) ;
- la Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique (CAR-APFP).

Section I : Du Secrétariat Administratif (SA)

Article 28: Le Secrétariat Administratif de la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières a pour tâches :

- la réception et l'enregistrement du courrier et des projets d'actes de gestion de carrière ;
- la préparation et la transmission du courrier ;
- la saisie des projets de correspondances.

Article 29 : Le Secrétariat Administratif comprend deux (02) divisions :

- la Division du courrier (D1) ;
- la Division des actes (D2) ;

Article 30 : La Division du courrier (D1) a pour tâches :

- la réception et l'enregistrement de tout courrier ;
- la réception des projets de correspondances ;
- la présentation du courrier au Directeur de la Réglementation et du Suivi des Carrières ;

- la répartition du courrier dans les services techniques.

Article 31 : La Division des actes (D2) a pour tâches :

- la réception et l'enregistrement de tous les projets d'actes de gestion de carrière des agents de l'Etat revenus du circuit financier ;
- la multiplication des actes après leur enregistrement ;
- la ventilation des actes au niveau de toutes les administrations.

Section II : Du Service de la Réglementation (SReg)

Article 32 : Le Service de la Réglementation (SReg) est chargé :

- d'élaborer les plans de carrière ;
- de prendre part à tous travaux d'élaboration des textes de gestion des carrières ;
- d'étudier les dossiers relatifs à l'interprétation des textes de gestion des carrières ;

Article 33 : Le Service de la Réglementation comprend deux (02) divisions :

- la Division de la Réglementation des Personnels de Conception et d'Application (DRPCA) ;
- la Division de la Réglementation des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service (DRPEES) ;

Article 34 : La Division de la Réglementation des Personnels de Conception et d'Application (DRPCA) et la Division de la Réglementation des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service (DRPEES) s'occupent, chacune dans le ressort de la catégorie relevant de ses attributions :

- d'élaborer les plans de carrière ;
- d'étudier et de susciter les amendements aux textes de gestion des carrières ;
- de prendre part aux travaux d'élaboration des textes de gestion des carrières ;
- d'étudier les dossiers relatifs à l'interprétation des textes de gestion des carrières.

Section III : Du Service des Personnels de Conception et d'Application (SPCA)

Article 35 : Le Service des Personnels de Conception et d'Application (SPCA) est chargé du suivi des carrières des agents de l'Etat des catégories A et B.

En ce qui concerne spécialement les agents contractuels, il s'occupe de la mise en œuvre des procédures en vigueur concernant leur engagement ainsi que du suivi de l'exécution de leur contrat.

Article 36 : Le Service des Personnels de Conception et d'Application comprend deux (02) divisions :

- la Division des Personnels de Conception (DPC) pour les personnels de la catégorie A ;
- la Division des Personnels d'Application (DPA) pour les personnels de la catégorie B.

Article 37 : La Division des Personnels de Conception (DPC) et la Division des Personnels d'Application (DPA) s'occupent, chacune dans le ressort de la catégorie relevant de ses attributions :

- de la gestion des effectifs ;
- de la prise des projets d'actes de titularisation, d'avancement de grade et d'évacuation sanitaire ;
- du contrôle des autres projets d'actes de gestion des Agents Permanents de l'Etat (nomination, avancement d'échelon etc....) ;
- du contrôle des projets de contrats liant à l'administration tout candidat à un emploi public.

Section IV : Du Service des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service (SPEES)

Article 38 : Le Service des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service (SPEES) est chargé de la gestion des carrières des agents de l'Etat des catégories C, D et E.

En ce qui concerne spécialement les agents contractuels, il s'occupe de la mise en œuvre des procédures en vigueur concernant leur engagement ainsi que du suivi de l'exécution de leur contrat.

Article 39 : Le Service des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service comprend deux (02) divisions :

- la Division des Personnels d'Encadrement (DPE) qui s'occupe des personnels de la catégorie C ;
- la Division des Personnels d'Exécution et de Service (DPES), chargée des personnels des catégories D et E.

Article 40 : La Division des Personnels d'Encadrement (DPE) et la Division des Personnels d'Exécution et de Service (DPES) s'occupent chacune dans le ressort de la catégorie relevant de ses attributions :

- de la gestion des effectifs ;
- de la prise des projets d'actes de titularisation, d'avancement de grade et d'évacuation sanitaire ;
- du contrôle des autres projets d'actes de gestion des Agents Permanents de l'Etat (nomination avancement d'échelon etc....)
- du contrôle des projets de contrats liant à l'administration tout candidat à un emploi public.

Section V : Du Service des Retraites (SR)

Article 41 : Le Service des Retraites (SR) est chargé de la mise en œuvre des procédures relatives à la cessation définitive des activités des agents de l'Etat.

Article 42 : Le Service des Retraites comprend deux (02) divisions :

- la Division des Personnels de Conception et d'Application (DPCA) pour les personnels des catégories A et B ;
- la Division des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service (DPEES) pour les personnels des catégories C, D et E.

Article 43 : Les divisions visées à l'article 42 ci-dessus s'occupent, chacune dans le ressort des catégories relevant de ses attributions de :

- la mise à la retraite des agents de l'Etat ;
- la mise en œuvre des procédures en vigueur concernant les autres formes de cessation définitive d'activités des agents de l'Etat.

Section VI : Du Service de la Gestion du Fichier Unique de Référence et de la Programmation des Effectifs (SGFUR/PE)

Article 44 : Le Service de la Gestion du Fichier Unique de Référence et de la Programmation des Effectifs (SGFUR/PE) s'occupe de la gestion informatisée des personnels de l'Etat.

A ce titre, il est chargé de :

- la programmation des effectifs de la fonction publique ;
- l'étude, la conception et le paramétrage des programmes et modules de gestion administrative (ressources humaines, paie et structures) ;
- la mise en œuvre et du suivi de ces programmes et modules ;
- la production des statistiques et documents d'information sur la gestion administrative des personnels de l'Etat ;
- la formation sur le progiciel de gestion de la base de données en ce qui concerne le volet gestion des ressources humaines ;

- la gestion et la maintenance du matériel informatique.

Article 45 : Le Service de la Gestion du Fichier Unique de Référence et de la Programmation des Effectifs comprend trois (03) divisions :

- la Division du Matériel et de la Maintenance (DMM) ;
- la Division des Etudes et de la Conception (DEC) ;
- la Division du Contrôle et de l'Encadrement (DCE).

Article 46 : La Division du Matériel et de la Maintenance (DMM) est chargée de :

- l'acquisition des matériels et fournitures informatiques, de la gestion du magasin du Fichier Unique de Référence ;
- l'installation, l'entretien, le dépannage et la réparation du matériel informatique.

Article 47 : La Division des Etudes et de la Conception (DEC) est chargée :

- de tous travaux relatifs aux études et à la conception de nouvelles normes en matière informatique ;
- de la programmation et du paramétrage des programmes ;
- des modules de gestion administrative.

Article 48: La Division du Contrôle et de l'Encadrement (DCE) s'occupe de :

- la mise à jour de la situation administrative des personnels de l'Etat, de la production des informations et documents du Fichier Unique de Référence ;
- la conception des programmes et modules de formation, de la formation, du recyclage et du perfectionnement sur le progiciel de gestion de la base de données.

Section VII : De la Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique (CAR/APFP)

Article 49 : La Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique (CAR/APFP) est chargée de la radiation, de l'encadrement et du suivi des agents partis de la Fonction Publique.

Article 50 : La Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique comprend, outre le Secrétariat, trois (03) divisions :

- la Division des Opérations de Radiation (DOR) ;

- la Division de la Documentation et de l'Encadrement (DDE) ;
- la Division de l'Orientation et du Suivi (DOS).

Article 51 : La Division des Opérations de Radiation (DOR) est chargée de :

- l'étude des dossiers de demande de départ de la Fonction Publique ;
- la radiation des agents partant de la Fonction Publique ;
- la liquidation des primes dues aux radiés ;
- la réception et la transmission à la Direction des Pensions et Rentes Viagères du Ministère en charge des Finances des dossiers de pension des partis de la Fonction Publique ou de leurs ayants cause ;
- la production des états et documents statistiques sur les agents partis de la Fonction Publique.

Article 52 : La Division de la Documentation et de l'Encadrement (DDE) est chargée de :

- procéder à des enquêtes et études sur les créneaux porteurs et constituer une banque de données statistiques ;
- programmer et organiser des séminaires de formation en vue de permettre aux agents partis de la Fonction Publique de mieux gérer leurs activités.

Article 53 : La Division de l'Orientation et du Suivi (DOS) s'occupe de :

- l'assistance conseil aux agents partis de la Fonction Publique pour le montage technique de leurs projets et l'utilisation de leurs ressources ;
- l'appui aux usagers de la cellule en vue de l'obtention de financement auprès de divers organismes pour l'installation ou le développement de leurs activités ou projets ;
- l'encadrement et le suivi des agents partis de la Fonction Publique ;
- la constitution et la mise à jour du fichier des agents partis de la Fonction Publique.

Chapitre III : DE LA DIRECTION DU CONTENTIEUX ET DES ARCHIVES (DCA)

Article 54 : La Direction du Contentieux et des Archives (DCA) est chargée :

- des relations avec les juridictions compétentes en matière de contentieux administratif ;
- de veiller à l'application correcte des textes législatifs et réglementaires en matière de sanctions disciplinaires ;
- de l'élaboration des actes relatifs aux sanctions du deuxième degré ;

- du classement, de la conservation et de l'archivage des pièces constitutives des dossiers individuels des agents de l'Etat et des textes régissant la Fonction Publique.

Article 55 : La Direction du Contentieux et des Archives comprend :

- un Secrétariat Administratif (SA) ;
- le Service des Etudes et du Contentieux (SEC) ;
- le Service des Archives (SAr).

Section I : Du Secrétariat Administratif (Sec)

Article 56 : Le Secrétariat Administratif de la Direction du Contentieux et des Archives a pour tâches :

- la réception et l'enregistrement du courrier ;
- la préparation, la transmission et la ventilation du courrier ;
- la saisie des projets de correspondances et le classement du courrier.

Article 57 : Le Secrétariat comprend deux (02) divisions :

- la Division du Courrier Arrivée et Départ (DCAD) ;
- la Division de la Saisie (DS).

Article 58 : La Division du Courrier Arrivée et Départ (DCAD) est chargée de :

- la réception et de l'enregistrement du courrier ;
- la présentation du courrier au Directeur du Contentieux et des Archives ;
- la ventilation du courrier aux services techniques suivant l'imputation ;
- la réception des projets d'actes, de correspondances, de notes ou de documents et leur préparation pour le visa ou la signature du Directeur du Contentieux et des Archives ;
- l'enregistrement du courrier départ après visa ou signature du Directeur ;
- sa transmission à la structure destinataire ;
- le classement des copies pour la conservation et la consultation éventuelle ;
- la préparation des autorisations d'accès aux archives, des bulletins de visite médicale et autres actes.

Article 59 : La Division de la Saisie (DS) s'occupe :

- de la réception de tous les projets de correspondances, d'actes ou de tous autres documents émanant des services techniques de la Direction du Contentieux et des Archives, pour en assurer la saisie ;

- du collationnement de ces projets.

Section II : Du Service des Etudes et du Contentieux (SEC)

Article 60 : Le Service des Etudes et du Contentieux (SEC) est chargé :

- des relations avec les juridictions compétentes en matière de contentieux administratif ;
- du suivi de l'application des textes législatifs et réglementaires en matière de sanctions disciplinaires ;
- de l'élaboration des actes relatifs aux sanctions du deuxième degré.

Article 61 : Le Service des Etudes et du Contentieux comprend deux (02) divisions :

- la Division des Etudes, des Litiges et du Contentieux (DELC) ;
- la Division des Affaires Disciplinaires (DAD).

Article 62 : La Division des Etudes, des Litiges et du Contentieux (DELC) s'occupe :

- de l'instruction et de la préparation des dossiers en matière de contentieux administratif ;
- du règlement des litiges entre l'Administration et ses agents ;
- du contrôle de la régularité des actes administratifs.

Article 63 : La Division des Affaires Disciplinaires (DAD) est chargée :

- du suivi de l'application correcte des textes législatifs et réglementaires en matière de sanctions disciplinaires ;
- de l'engagement de la procédure disciplinaire ;
- de l'exploitation des rapports des Conseils de discipline ;
- de l'élaboration des actes relatifs aux sanctions du second degré ;
- du contrôle de la légalité des sanctions prises à l'encontre des agents de l'Etat

Section III : Du Service des Archives (SAr)

Article 64 : Le Service des Archives (Sar) est chargé :

- de la création des dossiers individuels des agents de l'Etat ;
- du classement, du rangement, de la mise à jour et de la conservation de ces dossiers ;
- de la réception, du classement et de la conservation des textes régissant la Fonction Publique ;

- du traitement informatique des données et de leur communication aux usagers.

Article 65 : Le Service des Archives comprend deux (02) divisions :

- la Division du Personnel Actif (DPA) ;
- la Division du Personnel Non Actif et des Textes (DPNAT).

Article 66 : La Division du Personnel Actif (DPA) s'occupe des dossiers individuels des agents de l'Etat (Agents Permanents et Contractuels de l'Etat) en activité.

A ce titre, elle est chargée :

- de la réception des divers actes et pièces concernant le personnel civil de l'Etat ;
- du traitement matériel, intellectuel et physique de ces actes et pièces ainsi que de la création, du classement et du rangement des dossiers individuels des agents de l'Etat nouvellement recrutés ;
- de la mise à jour permanente et de la conservation des dossiers individuels des agents de l'Etat en activité ;
- de l'informatisation des dossiers du personnel de l'Etat ;
- de l'élaboration des instruments de recherche et de la communication des documents aux usagers.

Article 67 : La Division du Personnel Non Actif et des Textes (DPNAT) s'occupe des :

- dossiers des agents de l'Etat ayant cessé d'exercer leurs fonctions ;
- textes régissant la Fonction Publique.

A ce titre, elle est chargée :

- de la collecte des dossiers et des actes de cette catégorie d'agents ;
- de leur traitement matériel, physique et intellectuel ;
- de leur conservation ;
- de la collecte des textes de la Fonction Publique ;
- de l'édition des recueils des textes de la Fonction Publique à la fin de chaque année.

TITRE III : DES DISPOSITIONS GENERALES ET DIVERSES

Article 68 : Le Directeur Général de la Fonction Publique est nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre en charge de

la Fonction Publique parmi les cadres de la catégorie A échelle 1 ayant dix (10) ans d'ancienneté dans la Fonction Publique ou parmi les cadres de niveau équivalent s'il devrait être désigné en dehors de l'administration publique.

Article 69 : Chaque direction technique est dirigée par un Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre du Travail et de la Fonction Publique autant que possible parmi les cadres du Ministère ayant le profil requis et ayant atteint au moins le grade intermédiaire de la catégorie A échelle 1 ou parmi les cadres de niveau équivalent s'ils devraient être désignés en dehors de l'administration publique.

Le Directeur est chargé de la coordination des affaires de la direction et du contrôle de toutes les activités des services relevant de cette dernière.

Article 70 : Le Directeur peut être assisté dans ses fonctions d'un adjoint nommé par arrêté du Ministre en charge de la Fonction Publique sur proposition du Directeur parmi les cadres du Ministère.

Le Directeur Adjoint supplée le Directeur en cas d'absence.

Article 71 : Chaque service est placé sous l'autorité d'un Chef de service qui est responsable devant le Directeur dont il relève.

Article 72 : Les Chefs de Service et de cellule et les Chefs de Secrétariat sont nommés par arrêté du Ministre du Travail et de la Fonction Publique parmi les cadres du Ministère, sur proposition du Directeur.

Article 73 : Le nombre de services composant chaque direction n'est pas limitatif.

En cas de nécessité, le Ministre peut créer d'autres services ou en supprimer.

Article 74 : Chaque division est dirigée par un Chef de division nommé par note de service du Directeur, sur proposition du Chef de service.

Article 75 : Il est institué, sous la présidence de chaque Directeur, un Comité de Direction à caractère consultatif comprenant :

- le Directeur ;
- les Chefs de Service ;
- le Représentant du personnel de la direction.

Article 76 : Il est placé auprès du Directeur Général de la Fonction Publique une cellule transversale d'appui technique composée des points focaux des Directions Centrales ci-après :

- Direction de la Programmation et de la Prospective ;

- Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
- Direction des Ressources Humaines.

Les attributions de chaque point focal seront déterminées de commun accord entre le Directeur Général de la Fonction Publique et le Directeur Central concerné et feront l'objet d'une note de service du Secrétaire Général du Ministère.

Article 77 : Il est créé au niveau de la Direction Générale de la Fonction Publique un Comité des Directeurs placé sous la présidence du Directeur Général.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Comité des Directeurs sont fixées par Note de service du Ministre du Travail et de la Fonction Publique.

Article 78 : L'articulation des différentes structures de la Direction Générale de la Fonction Publique et de ses Directions Techniques est matérialisée par les schémas d'organigrammes annexés au présent arrêté.

Article 79 : Le Directeur Général de la Fonction Publique, le Directeur du Recrutement des Agents de l'Etat, le Directeur de la Réglementation et du Suivi des Carrières et le Directeur du Contentieux et des Archives sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment l'arrêté n° 115/ MFPTRA/DC/ SGM/DGFP/SA du 13 avril 2004.

Article 80 : Le présent arrêté sera publié au Journal Officiel.

Cotonou, le 26 Avril 2007

Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique,

LE MINISTRE

Emmanuel TIANDO

AMPLIATIONS : JO 01 – PR 01 – AN 01 – CC 01 – CS 01 – CES 01 – HAAC 01 – SGG 01 – MINISTERES 21 – DGFP 04 – AUTRES DIRECTIONS/MTFP 16 – SA/MTFP 02 – ARCHIVES/MTFP 02.

LEGENDE / DGFP

MTFP	:	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
SGM	:	Secrétariat Général du Ministère
DGFP	:	Direction Générale de la Fonction Publique
DRAE	:	Direction du Recrutement des Agents de l'Etat
DRSC	:	Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières
DCA	:	Direction du Contentieux et des Archives
CCPFP	:	Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique
SA	:	Secrétariat Administratif
DCAV	:	Division du Courrier-Arrivée et de la Ventilation
DCDC	:	Division du Courrier-Départ et du Classement
DS	:	Division de la Saisie
SEBSI	:	Service de l'Evaluation, des Besoins et du Suivi de l'Intégration
STCD	:	Service des Tests et Concours Directs
SECP	:	Service des Examens et Concours Professionnels
SReg	:	Service de la Réglementation
SPCA	:	Service des Personnels de Conception et d'Application
SPEES	:	Service des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Services
SR	:	Service des Retraites
SGFUR/PE	:	Service de la Gestion du Fichier Unique de Référence et de la Programmation des Effectifs
CAR-APFP	:	Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique
SEC	:	Service des Etudes et du Contentieux
SAr	:	Service des Archives

LEGENDE / DRAE

DGFP	:	Direction Générale de la Fonction Publique
DRAE	:	Direction du Recrutement des Agents de l'Etat
SA	:	Secrétariat Administratif
DCAD	:	Division du Courrier Arrivée et Départ
DS	:	Division de la Saisie
SEBSI	:	Service de l'Evaluation des Besoins et du Suivi de l'Intégration
DEABRH	:	Division de l'Evaluation et de l'Analyse des Besoins en Ressources Humaines
DSIC	:	Division du Suivi de l'Intégration des agents recrutés et du Contentieux
STCD	:	Service des Tests et Concours Directs
DRAPCE	:	Division du Recrutement des Agents Permanents et Contractuels de l'Etat
DCEES	:	Division des Concours d'Entrée dans les Ecoles Spécialisées
SECP	:	Service des Examens et Concours Professionnels
DECP	:	Division des Examens et Concours Professionnels
DVPD	:	Division des Vacances de Postes et de la Documentation

LEGENDE / DRSC

DGFP	:	Direction Générale de la Fonction Publique
DRSC	:	Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières
SA	:	Secrétariat Administratif
D1	:	Division du courrier
D2	:	Division des actes
SReg	:	Service de la Réglementation
DRPCA	:	Division de la Réglementation des Personnels de Conception et d'Application
DRPEES	:	Division de la Réglementation des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service
SPCA	:	Service des Personnels de Conception et d'Application
DPC	:	Division des Personnels de Conception
DPA	:	Division des Personnels d'Application
SPEES	:	Service des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service
DPE	:	Division des Personnels d'Encadrement
DPES	:	Division des Personnels d'Exécution et de Service
SR	:	Service des Retraites
DPCA	:	Division des Personnels de Conception et d'Application
DPEES	:	Division des Personnels d'Encadrement, d'Exécution et de Service
SGFUR/PE	:	Service de la Gestion du Fichier Unique de Référence et de la Programmation des Effectifs
DMM	:	Division de la Maintenance et du Matériel
DEC	:	Division des Etudes et de la Conception
DCE	:	Division du Contrôle et de l'Encadrement
CAR-APFP	:	Cellule d'Appui à la Reconversion des Agents Partis de la Fonction Publique
DOR	:	Division des Opérations de Radiation
DDE	:	Division de la Documentation et de l'Encadrement
DOS	:	Division de l'Orientation et du Suivi

LEGENDE / DCA

DGFP	:	Direction Générale de la Fonction Publique
DCA	:	Direction du Contentieux et des Archives
SA	:	Secrétariat Administratif
DCAD	:	Division du Courrier Arrivée et Départ
DS	:	Division de la Saisie
SEC	:	Service des Etudes et du Contentieux
DELC	:	Division des Etudes, des Litiges et du Contentieux
DAD	:	Division des Affaires Disciplinaires
SAr	:	Service des Archives
DPA	:	Division du Personnel Actif
DPNAT	:	Division du Personnel Non Actif et des Textes

<u>Annexe n°6</u> : Lettre circulaire n° 001/DC/PR/SP relative à la gestion optimale du temps de travail dans l'administration publique béninoise.

REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
CABINET CIVIL

N°014 /DC/PR/SP -c

Cotonou, le 2 4 JAN 07

Le Directeur de Cabinet
Civil du Chef de l'Etat

A

Mesdames et Messieurs les Ministres

REPUBLIQUE DU BENIN
Ministère de la Réforme
Administrative et Institutionnelle
SECRETARIAT PARTICULIER
Arrivée le 05-01-2007
Enregistré Sous le N° 0053

LETTRE CIRCULAIRE

OBJET : Gestion optimale du temps de travail dans l'Administration publique béninoise.

REFERENCE : Communication n° 1378/06

Dans le cadre de la gestion optimale du temps de travail dans l'Administration publique béninoise et sur instructions de la Haute Autorité, je vous invite à prendre les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les mesures ci-après :

I- Mesures à prendre :

1. Réduire les retards et l'absentéisme jusqu'à tolérance zéro

Pour compter de janvier 2007, les retards et l'absentéisme ne seront plus tolérés dans l'Administration publique béninoise.

Le Ministre est responsable du respect strict des horaires de travail par son personnel.

Pour ce faire, il sera procédé à un contrôle systématique des présences et absences des agents suivant une logique pyramidale.

Ainsi, chaque Ministre contrôlera la présence au poste de ses agents.

Il sera aidé par l'Inspecteur Général du Ministère (IGM) ou le Directeur de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVI). Celui-ci s'adressera aux directeurs ; les directeurs à leur tour auront recours aux

hefs de service et ces derniers s'adresseront aux chefs de session et nsi de suite dans la chaîne de commandement.

Les listes qui seront recueillies à chaque niveau seront transmises à chelon supérieur et les résultats du contrôle (synthèse des présences retards) seront communiqués au Ministre de la Réforme dministrative et Institutionnelle à la fin de chaque mois pour un compte ndu trimestriel en Conseil des Ministres sur les performances de haque ministère.

Le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle procédera des vérifications inopinées sur le bon fonctionnement du système et la ncérité des contrôles effectués.

Les résultats des contrôles devront être affichés pour offrir aux agents s possibilités de contestation et rendre ainsi les résultats fiables.

2. Amener les agents à respecter les heures et assiduité au travail

Pour compter de janvier 2007, le respect scrupuleux des heures et de assiduité au travail doit devenir une réalité. Dans ce cadre, chaque linistre devra prendre des actes pour :

- repréciser aux agents la réglementation en vigueur en matière d'horaires de service ;
- réglementer les visites au service des parents, amis et collègues ;

A cet effet, chaque Ministre devra fixer un temps raisonnable pour les sites des parents et amis des agents entre 11 h et 12 h 30 le matin et e 17 h 30 à 18 h 30 l'après-midi. Il devra aménager un espace pour ces sites. Ces temps de visite feront l'objet d'un contrôle systématique our des rappels à l'ordre en cas de besoin.

- réduire les barvadages intempestifs sur les lieux de travail.

Dans ce cas il s'agira d'afficher dans tous les lieux de travail (bureaux t espaces de visite) des posters vulgarisant des messages destinés à romouvoir la culture de performance et de citoyenneté.

Dans le cadre du respect de ces règles, les cadres à tous les niveaux e responsabilité ne sauraient déroger aux heures de travail prescrites n alléguant le fait de travailler jusqu'à des heures exagérément tardives ans la nuit.

La bonne gestion du temps devra permettre de rétablir les bonnes pratiques administratives en la matière.

3. Améliorer l'organisation des réunions et manifestations officielles

Pour compter de janvier 2007, l'organisation des réunions et manifestations officielles devra être améliorée dans l'Administration publique.

Cette amélioration implique désormais que les avis de réunion précisent, l'objet, les heures de démarrage et de clôture des réunions ou manifestations officielles.

Toute réunion qui n'a pas commencé trente minutes (30 mn) après l'heure fixée pour son démarrage doit être reportée.

Elle fera l'objet d'un compte rendu qui mentionnera avec précision les noms des défaillants.

II- Les principes directeurs de mise en œuvre

1- la mise en place d'un plan de communication d'information et de formation

Le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle en relation avec tous les Ministres concernés mettra en œuvre :

- un plan de communication et de sensibilisation en direction tant des agents et des usagers en ce qui concerne les nouvelles mesures contre les pertes de temps afin de susciter compréhension et adhésion de leur part ;
- un plan de renforcement des capacités des agents publics en management stratégique ou opérationnel en gestion du temps, techniques de planification et conduite des réunions ;
- une démarche de gestion participative à travers des concertations au Comité de direction (CODIR) assemblée générale du personnel, des groupes d'amélioration de la qualité de type cercle de qualité. Cette démarche viendra en appui à la mise en œuvre de ces mesures ;

2- la mise en application des sanctions positives et négatives

La bonne gestion du temps renvoie au respect de l'éthique et de la déontologie administratives.

Annexe n°7: Rapport général du séminaire national sur le thème : « contribution de l'observatoire de lutte contre la corruption à la lutte contre l'impunité dans l'administration publique béninoise ».

LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Date 9/10/2008 19:36:25 | **Sujet :** SEMINAIRES



RAPPORT GENERAL DU SEMINAIRE NATIONAL SUR LE THEME : « CONTRIBUTION DE L'OBSERVATOIRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION A LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE »

Cotonou, le 09 octobre 2008
Les 07, 08, 09 octobre 2008, s'est tenu à l'Institut de Formation Sociale, Economique, et Civique « INFOSEC » le Séminaire National sur le Thème : « Contribution de l'observatoire de lutte contre la corruption a la lutte contre l'impunité dans l'administration publique ». Cet Atelier a eu pour objectifs :

- Contribuer à lutter contre la corruption dans l'Administration Publique ;
- Favoriser une prise de conscience des participants, pour une diligence à apporter au traitement des dossiers disciplinaires en instance dans les Ministères.

I. LA CEREMONIE D'OUVERTURE OFFICIELLE DU SEMINAIRE
L'ouverture officielle du séminaire le 07 octobre 2008, a été marquée par :
- Le mot de bienvenue du Directeur de l'INFOSEC
- Dans son mot de bienvenue, le Directeur de l'INFOSEC a exprimé au nom de ses collaborateurs et en son nom personnel sa joie d'accueillir les participants dans les locaux de son Institut. Il a en outre exprimé son vif intérêt pour le thème du Séminaire dans la mesure où il est en adéquation avec les objectifs de l'INFOSEC en matière de formation civique et cadre avec les la vision du Gouvernement du Dr Boni YAYI en matière de promotion de la Bonne Gouvernance. Pour finir, il a rassuré les participants sur la qualité de l'accueil que sa structure en leur souhaitant plein succès aux travaux.

- Discours d'ouverture du Président de l'OLC
Dans son discours d'ouverture, le Président de l'OLC, tout en remerciant les participants pour leur présence, a mis l'accent sur les conséquences de l'impunité sur l'économie de notre pays qui se caractérise par l'inobservation des décisions du Conseil des Ministres relatifs à la

Enfin il a particulièrement exhorté les participants au Séminaire à faire l'état des lieux des situations d'impunité dans les différents Ministères, d'en déterminer les causes et de faire des propositions concrètes d'approches de solutions.
Pour finir, il a rassuré tout un chacun sur l'utilisation des recommandations qui seront la base d'un changement de comportement qui favorisera le développement du Bénin.

II. SUBSTANCE DES COMMUNICATIONS SUIVIES DES DEBATS

Après l'ouverture officielle du Séminaire, il a été procédé à la présentation des participants, la présentation des objectifs du Séminaire, la présentation du programme, le recueil des attentes des participants et la mise en place du présidium.
Le Présidium était composé de :

- Président : Capitaine de Frégate, Patrick AHO/ MDN
- Rapporteur : Madame Inès KIANDO/ MMEE,
- Rapporteur : Monsieur Horace ADOUKONOU/ OLC
- Secrétaire : Monsieur Mathieu HOUNKANRIN/ MAEIAFBE

Les travaux proprement dits du Séminaire ont démarré par l'exposé de quatre communications.

A. La 1ère communication a porté sur la notion de la faute administrative. Elle a été animée par Monsieur Nathanaël KITTI, Juriste-Expert en gouvernance.
Dans son exposé, le communicateur a fait un essai de définition de la faute administrative. Il l'a défini en se basant sur l'article 45 de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat. Ainsi, toute faute commise par un Agent Permanent de l'Etat dans l'exercice ou à l'Occasion de l'Exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. Elle est un manquement aux obligations professionnelles ou extra professionnelles. En termes d'obligations de l'agent de l'Etat, il en a distingué de deux ordres à savoir : les obligations objectives et les obligations subjectives.
En raison de la complexité de déterminer la liste exhaustive des obligations, le communicateur a distingué les obligations objectives comme celles qui concernent les obligations de servir, de désintéressement, obéissance au supérieur hiérarchique etc. et les obligations d'ordre subjectives comme celle qui se rapportent à la discrétion et au secret professionnel.
Suite à cette définition, Mr KITTY a présenté les diverses fautes administratives. Il s'agit de la faute de service et la faute personnelle.

- Les fautes de service sont détachables de la fonction de l'Agent et imputables à l'Administration. En conséquence, la réparation des dommages incombe à l'administration ;
- Les fautes personnelles détachables de la fonction de l'Agent sont de trois ordres à savoir : fautes commises dans l'exercice de la fonction, en dehors de l'exercice de la fonction mais non dépourvues de tout lien d'exercice de la fonction et la faute commise en dehors du service mais avec les moyens du service.

L'ordonnance N°80-06 du 11 février 1980 édictant les dispositions en vue de la répression disciplinaire des détournements et de certaines infractions commis par les Agents de l'Etat et les employés des collectivités locales malgré sa désuétude est toujours en vigueur et n'est pas encore abrogée. Très sévère et parfois en inadéquation avec la faute administrative, cette ordonnance répond bien au contexte dans lequel elle a été prise et de nos jours nécessite une

B. La 2ème Communication est relative à l'Importance des sanctions administratives pour le développement du secteur public au Bénin. Elle a été animée par Monsieur Célestin MONTEIRO, Professeur d'Université.
Cette communication a été axée sur trois points à savoir :
- Quelques considérations générales préliminaires
Le communicateur a dans cette partie, un rappel des textes qui ont successivement régit la carrière des fonctionnaires. Le texte en vigueur de nos jours est la loi N° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat.
- Les sanctions prévues par le législateur béninois au niveau de la Fonction Publique.
Les fautes disciplinaires sont définies comme les divers manquements aux obligations professionnelles. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux catégories : le manquement à l'obéissance hiérarchique d'une part et la violation des règles relatives à la moralisation de la fonction publique d'autre part .
A ces fautes, le système mis en place par le Statut Général des Agents Permanent de l'Etat détermine souverainement la sanction. Ce pouvoir se voit conforter par la pratique administrative.
- La portée des sanctions disciplinaires doit s'apprécier sur la base des valeurs attribuées à celles-ci. La sanction traduit un souci de faire payer l'individu le manquement ou le tort qu'il a causé à la collectivité. Aussi, a-t-elle un caractère de dissuasion et une valeur de d'exemple vis-à-vis du fautif et de des autres agents de l'Etat. Néanmoins, la sanction telle qu'elle est appliquée dans le contexte actuel est limitée par des pièges qui sont : le piège de la chasse aux sorcières, le bon exemple à donner par les pouvoirs publics et la fierté du fonctionnaire qui est la marque de son développement
Les débats ont fait ressortis à la fin de la communication, les faits d'injustice liée à la disproportion entre la faute et la sanction, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité dans la qualification de la faute.
C. 3ème Communication : Intérêt de la mise en place des Conseils de Discipline présentée par Monsieur KITTY Nathanaël
Lorsqu'il s'agit des sanctions de deuxième degré, la procédure disciplinaire fait intervenir le Conseil de discipline qui est un organe paritaire prévu par l'article 138 du SGAPE qui indique que « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après communication à l'APE incriminé de son dossier individuel et consultation du Conseil de discipline. Ce pouvoir peut être délégué. »
Aux termes de l'article 3 de l'Arrêté n°O83/MFPTRA/DC/SGM/DACAD/SAD du o8 août 2000 portant composition, compétence et fonctionnement du Conseil de discipline, le Conseil de discipline, il est composé de :

- 1 président, représentant le MTFP
- 1 rapporteur et trois membres représentant le Ministère de tutelle du mis en cause.
Quatre (représentants sont proposés par le Ministre utilisateur de l'Agent et comprennent en leur sein deux agents de la corporation syndicale ou professionnelle à laquelle ce dernier est affilié.
Selon le communicateur, la mise en place du Conseil de discipline est un élément de sauvegarde des garanties des agents dans les procédures disciplinaire en même temps qu'elle représente une condition de validité de la sanction administrative.

Elle a été animée par Monsieur WHANNOU de DRAVO Eloi Saturnin, Magistrat.
Cette communication a été axée sur deux points à savoir :
⎩ Les procédures disciplinaires
⎩ Les procédures pénales
Le communicateur a d'entrée de jeu rappelé que la procédure disciplinaires ne peut être ouverte contre un agent qu'en cas de faute grave, conformément à l'article 138 du SGAPE.
Le préalable à toute procédure disciplinaire est la demande d'explication adressée à l'agent fautif.
Le SGAPE a prévu pour l'Agent incriminé différentes formes de garanties :
- obligation d'adresser une demande d'explication à l'APE,
- obligation de communication du dossier disciplinaire à l'Agent fautif lui permettant de mieux préparer sa défense,
- la consultation par l'autorité du CODIR pour les sanctions du 1er degré et du Conseil de Discipline pour les sanctions du 2ème degré avant de sanctionner l'Agent fautif ;
Il convient de rappeler que l'ouverture de la procédure pénale entraine la suspension de la procédure disciplinaire.
D'un autre côté, les infractions administratives commises par un agent sont imprescriptibles tandis que les infractions en matière pénale se prescrivent en dix ans pour les crimes, trois ans pour les délits et un an pour les contraventions.
Aussi, deux procédures de recours ne peuvent-elles être enclenchées à la fois. De même l'agent fautif dispose d'un délai de deux mois après la prononciation de la décision de sanctions pour enclencher une procédure de recours.
Le communicateur a enfin insisté sur les règles de procédures dont le non respect constitue des sources de nullité des sanctions prononcées contre les agents incriminés.

II / Travaux en atelier
En prélude aux travaux en atelier, le Président de l'OLC a demandé qu'un point des dossiers relatifs au conseil des ministres qui a statué sur les résultats des audits réalisés par le gouvernement du changement en 2006 soit fait. Le représentant du MFPT a fait le point détaillé des dossiers en question. En outre et sur consentement des participants une lecture du rapport de vérification de la gestion administrative, financière et matérielle de la SBEE a été donnée par les membres du Présidium et le Président de l'OLC.
Après avoir pris connaissance de ces différents dossiers, les membres du présidium ont procédé à la mise en place des trois groupes de travail et au lancement des travaux en atelier.

Ces travaux en groupe ont porté sur les thèmes ci-après :
- Etat des lieux des situations d'impunité dans l'Administration Publique ;
- Raisons de l'impunité dans l'Administration Publique ;
- Proposition d'approches de solutions.

L'état des lieux des situations d'impunités dans l'administration publique, fait par les participants se présente dans le tableau ci-après :

Ministère sectoriel Mise en cause Nature de la faute Procédure disciplinaire Observations

MIC
CHIDIKOFAN Servais Tiburce et consorts

Engagée

MDGLAAT
AZONHOUMON Lucienne épse CARENA et consorts
Malversations financières

Non engagée
MDCTTP-PR

TCHENEGNON Idrissou
GANSARE Pierre
FOULERA Garba Malversation financière Non engagée
da MATA SANTANNA Irma Pascal Mauvaise gestion Engagée
HOUESSINON Eugène Abandon de poste Engagée

MAEIAFBE

BIAOU Rogatien
GUEDEGBE Thomas Vente du domaine de l'Ambassade du Bénin à New York Non engagée
Pierre-Désiré SADELER et consorts Malversations financières En cours
MEMP ANDEBY Madina Malversations financières En cours

Pour les participants, diverses raisons motivent l'impunité dans l'administration publique. Au nombre de celles-ci on peut citer: la politisation de l'Administration Publique, les pesanteurs sociologiques, l'imprécision et la désuétude des textes législatifs et réglementaires, l'impossibilité d'auto saisine des juges, le laxisme, la fuite de responsabilité, les lenteurs administratives.

Les approches de solutions proposées par les participants se présentent comme suit : la dépolitisation de l'Administration publique, la neutralité et l'impartialité du service public, l'actualisation des textes, la simplification des procédures disciplinaires et pénales, la sensibilisation des agents de l'Administration publique à une meilleure prise de conscience, la promotion du sens du respect du bien public, l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents de l'état à travers la hausse des salaires, l'harmonisation des primes et autres avantages accordés aux agents permanents d'Etat dans un souci d'équité et de justice, la mise en œuvre d'une politique de logement décent aux agents de l'Etat, la mise à la disposition des DRH de moyens matériels et financiers suffisants, engager une enquête de moralité sur les agents de l'Etat avant leur prise de service, l'informatisation des DRH, la prise en compte et le suivi des recommandations des missions de contrôle et d'enquête. Les participants ont unanimement recommandé que le présent séminaire ne soit pas un séminaire de plus.

Fait à Cotonou, le 09 octobre 2008.

Table des matières

Sommaire 01

Liste des tableaux 02

Liste des figures 03

Liste des photos 03

Liste des sigles et acronymes 04

Dédicace..... 07

Remerciements..... 08

Résumé..... 10

Abstract.....11

Introduction générale..... 12

PREMIERE PARTIE : DE LA CONNAISSANCE DU SUJET A LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE 16

Introduction de la première partie.....17

CHAPITRE I : LA CONNAISSANCE DU SUJET.....18

Introduction.....18

1.1 Justification du choix du sujet.....19

1.1.1- Les raisons subjectives.....19

1. 1. 2- Les raisons objectives 20

1. 2. De la problématique aux hypothèses de recherche.....21

1.2. 1-Problématique..... 21

1.2.2 Questions de recherche..... 24

1.2.3- Problème de recherche..... 24

1. 3. Objectifs de recherche..... 25

1.3.1. Objectif général..... 25

1.3.2 Objectifs spécifiques..... 25

1.4. Hypothèses de recherche..... 26

1.4.1- Hypothèse secondaire N°1 26

1.4. 2- Hypothèse secondaire N°2 26

1. 4.3- Tableau I : Récapitulatif des objectifs et des hypothèses 27

1.5. Construction des variables 27

1.5.1- Les variables rattachées au sujet 28

1.5. 1.1- Les variables rattachées à l'hypothèse de recherche.....28

1.5.1.2- Les variables rattachées à l'hypothèse secondaire N°1..... 30

1.5.1.3- Les variables rattachées à l'hypothèse secondaire n° 2..... 32

1.5.1.4- Tableau II: Récapitulatif des variables et des indicateurs..... 33

1.6. Le modèle d'analyse 36

Conclusion..... 40

CHAPITRE II : LES FONDAMENTAUX THEORIQUES DE LA RECHERCHE 41

Introduction……. 41

2.1. Cadre conceptuel 42

2.1.1 Logique d'Etat..... 42
2.1.2 L'administration 44
2.1.3 Ethos 47
2.1.4 Usagers de l'administration publique..... 50
2.2. Cadre théorique 51
2.2.1. Revue de littérature 51
2.2.2. Approche théorique 57

Conclusion..... 69

CHAPITRE III : APPROCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE..... 70

Introduction..... 70

3.1. La source écrite..... 71

3.1.1- Recherche documentaire..... 71

3.1.2- Recherche sur l'internet..... 72

3.2. La source orale..... 72

3.2. 1. L'univers de la recherche..... 72

3.2. 2. Le champ d'investigation..... 72

3.2.3- Justification du choix du champ d'investigation..... 73

3.3. Présentation sommaire des zones d'enquête…… 74

3.3.1- Présentation du Ministère du Travail et de la Fonction Publique (zone d'étude n°1)…… 74

3.3.1.1- Les directions centrales …….. 76

3.3.1.2- Les directions techniques …….. 77

3.3.1.2.1. La Direction Générale de la Fonction Publique…….. 77

3.3.1.2.2. La Direction Générale du Travail…… 78

3.3.2- Présentation du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle…….. 80

3.3.2.1- Les directions techniques …… 84

- La Direction des Programmes de Réforme Administrative…….. 84
- La Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle …… 85
- La Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes …… 87
- La Direction des Hauts Emplois Techniques…… 87

3.3.3- Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (zone d'étude n°3) …… 88

3.3.3.1- Organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ…… 91

3.3.3.2- Les directions centrales …… 91

3.3.3.3- Les directions techniques et départementales …… 92

3.4. L'univers de recherche et échantillonnage……93

3.4.1- Tableau III : Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°1 (MTFP)……96

3.4.2- Tableau IV : Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°2 (MRAI)……97

3.4.3- Tableau V : Tableau croisé de distribution de l'échantillon par la Récupération du questionnaire dans la zone d'étude n°3 MESFTPRIJ)…….. 98

3.4.4- Tableau VI : Tableau croisé de distribution de l'échantillon n°4 par la récupération du questionnaire …… 99

3.5. Les techniques de collecte de données ……99

3.5.1- L'enquête par questionnaire…… 100

3.5.2- Les entretiens …… 101

3.5.3- L'observation participante …… 102

3.5.4- Les outils de collecte de données …… 102

3.6. Les réseaux complémentaires de collecte d'information..... 103
3.6.1- Les séminaires-ateliers..... 103
3.6.2- Les mass médias..... 104

Figure 1 : Schéma résumé de la démarche méthodologique.....105
Conclusion.....106
Conclusion de la première partie 107

DEUXIEME PARTIE : DES DYNAMIQUES SOCIALES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE DE LA PERIODE COLONIALE A NOS JOURS.....109
Introduction à la deuxième partie.....110

CHAPITRE IV : APERÇU HISTORIQUE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE..... 112
Introduction.....112
4.1. L'administration coloniale 113
4.1.1. La mise en place de l'administration publique au Dahomey 116
4.1.2- Les fonctionnaires dahoméens pendant la colonisation le et les rapports sociaux 119
4.1.3- Les mécanismes de contrôle et de régulation de l'administration coloniale 120
4.1.4- Le changement social et le legs colonial.....122
4.2. L'administration publique de 1990 à 1996 127
4.3 La Fonction Publique Béninoise de 1972 à 1990.....130
Conclusion.....135

CHAPITRE V : LA LOGIQUE D'ETAT DU FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE.....137
Introduction.....137
5.1. Les principes de l'administration publique béninoise comme logique d'Etat.....138
5.1.1. Principe de la conscience professionnelle.....140
5.1.2. Principe de l'intérêt général 140
5.1.3. Le principe de continuité du service public 140
5.1.4. Le principe d'égalité devant le service public 140
5.1.5. Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité 141
5.2. Les mesures éthiques de l'administration publique comme logique d'Etat 141
5.2.1. Le code de valeurs et de l'éthique de la fonction publique béninoise.....141
5.2.2. Les règles de conduite professionnelle dans l'administration béninoise comme fondements de la logique d'Etat.....142
5.2.2.1- L'obligation de servir 142
- L'exercice effectif des fonctions 143
- Exercice personnel du service 143
- Exercice continu du service 143

- L'exercice exclusif des fonctions ……..144

5.2.2.2- Sens de l'obligation ……..144

5.2.2.3- Les dérogations à l'interdiction de cumul ……..145

5.2.2.4- L'exercice désintéressé des fonctions……..145

5.2.2.5- L'obligation de probité ……146

5.2.2.6- L'obéissance hiérarchique ……146

- Le devoir d'obéissance ……147
- Les limites au devoir d'obéissance ……147

5.2.2.7- L'obligation de loyauté……148

5.2.2.8- L'obligation de neutralité et d'impartialité…… 149

- La stricte neutralité du fonctionnaire……149
- L'obligation d'impartialité ……149

5.2.2.9- Le devoir de réserve……150

5.2.2.10- Le devoir de confidentialité …… 151

5.2.2.11- L'obligation d'information……152

5.2.2.12- L'obligation de dignité…… 152

5.2.2.13- Dignité et correction dans l'exercice des fonctions ……153

5.2.2.14- Dignité en dehors du service…… 153

5.2.2.15- L'imputabilité ……154

5.3. Les droits des agents publics comme logique d'Etat …… 154

5.4. La régulation comme logique d'Etat …… 155

5.4.1- La discipline dans la fonction publique béninoise…… 155

5.4.2. La faute …… 155

5.4.3. L'insuffisance professionnelle …… 156

5.4.4. Les sanctions disciplinaires …… 157

5.4.4.1- La nature de la répression disciplinaire …… 157

5.4.4.2- Le régime de la répression disciplinaire …… 158

5.4.4.3- L'absence d'incrimination précise des infractions disciplinaires …… 158

5.5. Pour une dynamique administrative…… 159

5.5.1- Réforme administrative et réformes sectorielles …… 162

5.5.2- Les priorités …… 164

5.5.3- La hiérarchisation des actions de réforme …… 165

Conclusion …… 166

CHAPITRE VI : LA LOGIQUE D'ETAT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE:
DYNAMIQUE D'UNE CONTRADICTION INTERNE ET STRATEGIES DES ACTEURS 168
Introduction..... 168
6.1. Les contradictions internes de la logique d'Etat 169
6.1.1. Les pesanteurs dans l'administration publique béninoise 170
6.1.1.1- La politisation de l'administration publique 172
6.1.1.2- La forte syndicalisation de l'administration publique 174
6.1.1.3- Les non-conformités administrative..... 176
6.1.1.4- Inefficacité du système de contrôle et de régulation de l'administration publique 176
6.1.1.5- L'interventionnisme et les procédures administratives 179
6.1.1.6- Le régionalisme et le favoritisme de l'Administration publique béninoise 179
6.2. Les logiques et les stratégies des acteurs sociaux de l'administration publique Béninoise..... 181
6.2.1. La logique du « frèrisme » ou du « grand-frèrisme » 181
6.2.2. La logique de la pose de pierre sur le dossier dans l'administration publique Béninoise..... 183
6.2.3. La logique des pratiques chronophages 186
6.2.4- La logique de donner à manger aux amis 188
6.2.5- La logique de gratification des amis 188
6.2.6- La logique de cumulation de postes..... 189
6.2.7- La logique de nivellement par le bas 189
6.2.8- La logique d'attentisme ou d'approche homéopathique du travail 190
6.3. La contre-performance de l'administration publique béninoise.....190
Conclusion 194
Conclusion de la deuxième partie..... 195
TROISIEME PARTIE : DE L'ETHOS DES FONCTIONNAIRES A L'AMELIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE 197
Introduction à la troisième partie..... 198
CHAPITRE VII : L'ETHOS DES FONCTIONNAIRES ET LES PROBLEMES DE LA FONCTION PUBLIQUE BENINOISE 200
Introduction..... 200
7.1. La fonction publique béninoise 201
7.1.1. Le fonctionnaire..... 203
7.1.2. Les effectifs de la fonction publique béninoise 206
7.1.2.1. Tableau VII Répartition des agents de l'Etat par sexe et par catégorie 206

- Figure 2 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par sexe et par catégorie…… 207

7.1.2.2. Tableau VIII : Répartition des agents de l'Etat par sexe et par statut…… 207

- Figure 3 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par sexe et par statut …….. 208

7.1.2.3. Tableau IX : Répartition des agents de l'Etat par statut et par catégorie…….. 208

- Figure 4: Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par statut et par catégorie…….. 209

7.1.2.4. Tableau X : Répartition des agents de l'Etat par statut …….. 209

- Figure 5 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par statut…….. 209

7.1.2.5. Tableau XI : Répartition des agents de l'Etat par structure et par catégorie …….. 210

- Figure 6 : Représentation graphique des agents de l'Etat par structure et par catégorie … 211

7.1.2.6. Tableau XII : Répartition des agents de l'Etat par structure et statut …….. 212

- Figure 7 : Répartition des agents de l'Etat par structure et statut …….. 213

7.1.2.7. Tableau XIII : Répartition des agents de l'Etat par département et par catégorie …….. 213

- Figure 8 : Représentation graphique de la répartition des agents de l'Etat par département et par catégorie …… 214

7.1.2.8. Tableau XIV : Répartition des agents de l'Etat par structure, statut et sexe…….. 215

- Figure 9 : Représentation graphique répartition des agents de l'Etat par structure, statut et sexe …… 216

7.2. Du service public à l'ethos et vie professionnelle…… 217

7.2.1. Le service public …… 217

7.2.2. L'ethos et vie professionnelle …… 219

7.3. L'ethos prescrit des fonctionnaires dans l'administration béninoise ……222

7.4. Les modèles d'ethos observés chez les fonctionnaires béninois …… 224

7.4.1. Le modèle prototype ou modèle actif…….. 224

7.4.2. Le modèle arriviste ou modèle opportuniste …… 225

7.4.3. Le modèle marginal …… 225

7.4.4. Le modèle frustré …… 226

7.4.5. Le modèle monarchique …… 226

7.4.6. Le modèle de retrait…… 226

7.5. Les problèmes de la fonction publique béninoise …… 227

7.5.1. La qualité des ressources humaines …… 227

7.5.2. La gestion des ressources humaines de la fonction publique béninoise ……..228
Conclusion ……..229
CHAPITRE VIII: LE RENOUVEAU ADMINISTRATIF DU BENINOIS :
QUELLE APPROCHE ? ……230
Introduction ……..230
8.1 L'esprit du service public……231
8.1.1 Le service public : instrument du développement collectif……231
8.1.2 Le service public : objet de vocation pour l'agent public……232
8.2. Les logiques de développement de l'administration béninoise……. ……233
8.2.1. La logique du social ……233
8.2.2. La logique du subsidiaire ……234
8.2.3. La logique du stratégique …… 235
8.3. La reforme politico-administrative ……236
8.3.1. Les modèles, principes et outils de la Nouvelle Gestion Publique 237
8.3.2. Tableau XV : Eléments constitutifs de la NGP. ……240
8.3.3. Les méthodes de la Nouvelle Gestion Publique …… 240
8.3.4. Méthodes envisagées par les Etats Généraux de la Fonction Publique…… 241
8.3.4.1- Le cercle de qualité ……241
8.3.4.2- Le système d'information appliqué à la gestion ……242
8.3.4.3- Le contrôle de gestion et de résultat …… 243
8.3.4.4- La gestion participative …… 244
8.3.4.5- La professionnalisation de l'administration publique …… 245
8.3.4.6- La gestion par objectif ……. 246
8.3.4.7- La responsabilisation …… 246
8.3.4.8- L'approche client dans l'administration béninoise ……247
8.3.4.9 La productivité dans la gestion de l'administration béninoise ……248
8.4. Les usagers du service public.…… 249
8.4.1 Les personnes physiques……250
8.4.1.1. La catégorie des usagers ordinaires……250
8.4.1.2. La catégorie des usagers moyens……252
8.4.1.3. La catégorie des usagers avertis…… 252
8.4.2. Les groupes…… 254
8.4.2.1 Les associations……254
8.4.2.2 Les Entreprises……255

- le facteur temps……255
- les procédures……256

8.5. Choix de méthode(s) de gestion de l'administration publique ……256

8.5.1. Tableau XVI : Récapitulatif des méthodes et principes de gestion de l'administration publique béninoise…… 257

8.5.3. Tableau XVII : Récapitulatif des choix méthodologiques et des objectifs ……260

Conclusion …… 261

CHAPITRE IX : POUR UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE PERFORMANTE…… 263

Introduction…… 263

9.1. La réforme de la fonction publique béninoise …… 264

9.1.1. L'amélioration du cadre organisationnel et institutionnel de la fonction publique …… 265

9.1.2. L'amélioration du mode de gestion de la fonction publique ……265

9.1.3. La modernisation du système de gestion des ressources humaines de l'Etat…… 266

9.1.3.1- La gestion stratégique des ressources humaines de l'administration en tant qu'instrument et objectif des réformes administratives…… 271

9.1.3.2- Organisation du système de gestion des ressources humaines de l'administration : objectifs, missions, critères et conditions de rendement……272

9.2. Stratégie de développement de la fonction publique ……274

9.2.1. La mise en œuvre de la Gestion Prévisionnelle de Emplois et des Compétences …… 277

Figure N°10 : Schéma simplifié de la démarche de la GPEC…… 278

9.2.2. La valorisation professionnelle des agents publics …… 279

9.2.2.1. La formation comme outil du développement des compétences des agents publics …… 279

9.2.2.2. Un bon système de motivation …… 280

9.2.3. Une meilleure gestion du capital social…… 281

9.3. La Gestion Axée sur les Résultats …… 282

9.3.1. Les caractéristiques de la GAR ……283

9.3.2. Les principes de la gestion axée sur les résultats…… 283

9.3.2.1. Le partenariat ……284

9.3.2.2. La responsabilité ……284

9.3.2.3. La transparence……284

9.3.3. Les outils clés de la gestion axée sur les résultats…….285

9.4. Les valeurs de la fonction publique béninoise……287
9.4.1. La qualité, l'efficacité, l'efficience, la célérité et l'évaluation des services……..287
9.4.2. Les valeurs et règles de conduite de l'agent public …… 288
9.4.2.1- Les valeurs professionnelles ……289
9.4.2.2- Les valeurs liées à l'éthique …… 290
9.4.2.3- Les valeurs liées aux personnes …….. 291
9.5. L'accessibilité comme élément de réforme de l'administration béninoise …… 292
- L'accessibilité et décentralisation …….. 293
Conclusion ……293
Conclusion de la troisième partie ……..295
Conclusion générale…… 296
Références bibliographiques……300
Annexes……317