



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



**FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES
DEPARTEMENT DE PSYCHOLOGIE ET DES SCIENCES
DE L'EDUCATION**

OPTION: PSYCHOLOGIE DU TRAVAIL ET DES ORGANISATIONS

MEMOIRE DE MAITRISE

THEME

**ANALYSE PSYCHOSOCIOLOGIQUE DE LA
DEMOTIVATION DANS
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
BENINOISE**

Présenté par:

Roberto T. S. SOGLO

Sous la direction de:

Dr Florentin NANGBE

Enseignant à l'UAC

ANNEE ACADEMIQUE: 2014-2015



DEDICACES

Je dédie cette œuvre :

- ✓ A mon père, dont la rigueur m'a toujours poussé à la réussite, pour l'assistance et tous les efforts consentis à ma formation ; puisse ce travail combler sa longue et légitime attente ;
- ✓ A ma mère, pour tous les sacrifices consentis pour mon éducation et celle de mes frères et sœurs.

REMERCIEMENTS

Si le travail de recherche demande un investissement personnel, il reste le fruit d'une conjonction d'assistance et d'encouragement de la part de plusieurs personnes. Ainsi, voudrais-je m'acquitter ici du grand devoir de reconnaissance en présentant mes sincères remerciements aux professeurs du DPSE et spécialement à mon Directeur de mémoire, le Docteur Florentin NANGBE, pour le courage qu'il me souhaitait, l'écoute et la rigueur par lesquelles on le distingue et dont il m'a fait bénéficier à l'occasion de la préparation de ce travail.

Ensuite, je voudrais remercier :

- Monsieur HODONOU Alfred, Administrateur des Services Financiers, et Directeur des Statistiques et du Suivi-Evaluation à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics;
- Monsieur FOLLY Blaise, Chargé du Suivi-Evaluation à l'ARMP pour ses conseils ;
- mes frères Fructueux, Grâce, Rodrigue SOGLO qui se démarquent dans leurs différents domaines d'activité ;
- Tous les collègues qui m'ont apporté d'une manière ou d'une autre leur soutien ;
- Diane DEGAN, unique âme sœur rattachée à moi par la faveur divine dont l'amour et le chaleureux réconfort m'ont permis de réaliser ce travail ;
- Tous les Professeurs du Département de Psychologie et Sciences de l'Education ;
- Tous ceux qui ont contribué de différentes manières à la réalisation de ce travail ; daigne l'Eternel les combler de ses bénédictions éternelles.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACE	Agent Contractuel de l'Etat
APE	Agent Permanent de l'Etat
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
DRH	Directeur des Ressources Humaines
INSAE	Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
NTIC	Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication
OFPA	Observatoire des Fonctions Publiques Africaines
PMA	Pays Moins Avancé
PTF	Partenaire Technique et Financier
SGFP	Statut Général de la Fonction Publique
SIGAE	Système Intégré de Gestion des Agents de l'Etat
SMIN	Service Militaire d'Intérêt National
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SOMMAIRE

DEDICACES	i
REMERCIEMENTS	ii
SIGLES ET ABREVIATIONS	iii
SOMMAIRE.....	iv
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : Aspects psychosociologiques de la démotivation dans l’administration publique béninoise	Erreur ! Signet non défini.
Chapitre 1: Contenu de la notion de motivation et de démotivation.....	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : Définition et classification de différentes théories de motivation .	Erreur ! Signet non défini.
Section 2: Définition, facteurs et causes de démotivation dans l’administration publique béninoise	Erreur ! Signet non défini.
Chapitre 2 : Causes, manifestations et conséquences de la démotivation dans l’administration	Erreur ! Signet non défini.
Section 1: Facteurs et causes de la démotivation dans l’administration publique béninoise.....	Erreur ! Signet non défini.
Section 2 : Manifestations de la démotivation dans l’administration publique béninoise	
Section 3 : Les conséquences de la démotivation dans l’administration publique béninoise.....	
DEUXIEME PARTIE : Etude de cas et facteurs indispensables à une meilleure motivation dans la fonction publique béninoise.....	Erreur ! Signet non défini.
Chapitre 1 : Cas de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : Présentation de la structure	Erreur ! Signet non défini.
Section 2 : Causes, Manifestations et conséquences de la démotivation à l’ARMP ..	Erreur ! Signet non défini.
Chapitre 2: Les solutions possibles pour améliorer la motivation dans la fonction publique béninoise	Erreur ! Signet non défini.
Section 1 : Nouvelles méthodes de gestion Publique	Erreur ! Signet non défini.
Section 2: Conditions relatives aux textes et révision du système de rémunération des agents	
Section 3 : Formation des agents sur la déontologie administrative.....	Erreur ! Signet non défini.
CONCLUSION GENERALE	Erreur ! Signet non défini.
BIBLIOGRAPHIE	Erreur ! Signet non défini.
ANNEXES	Erreur ! Signet non défini.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Les organisations existent parce qu'elles ont en leur sein des hommes et des femmes qui, sans relâche, donnent le meilleur d'eux-mêmes pour qu'elles vivent et se développent. Toutefois si la ressource humaine constitue aujourd'hui la sève nourricière des organisations ; il est tout aussi vrai que ces hommes et ces femmes attendent en retour beaucoup de leurs entreprises.

De nombreux chercheurs se sont intéressés à l'analyse des besoins ou attentes de l'individu, en l'occurrence ceux pour qui la satisfaction est recherchée au travail ; donnant ainsi naissance aux concepts de motivation et de démotivation. L'intérêt de ces concepts, justifie d'abondantes littératures y relatives.

Il est à noter que la démotivation au travail dans les services publics est un thème très actuel. En effet, le secteur public joue un rôle déterminant dans les pays, dans un certain nombre de domaines (éducation, santé, sécurité, culture, services sociaux...)

Au Bénin, on remarque que faire un tour dans les services de l'Administration Publique pour une raison ou une autre, relève d'un véritable chemin de croix et semble constituer une véritable perte de temps pour les usagers. Les quelques bureaux où l'accueil est encore acceptable sont rarissimes.

Bref, l'Administration Publique béninoise souffre de véritables maux qui la gangrènent et ces différents maux pour la plupart ne trouvent leur origine que dans la démotivation des agents qui peut être définie comme une tension plus ou moins forte qui empêche un individu d'atteindre ses objectifs, d'accomplir ses tâches avec performance. Et cette démotivation provient généralement de la mauvaise ambiance de travail, le manque d'amélioration des traitements salariaux et indemnitaires..... Mais les conséquences ne sont plus à démontrer sur l'Administration Publique. Il urge alors de redorer le blason de l'Administration Publique Béninoise à travers des actes concrets de motivation des fonctionnaires.

Pour aborder et répondre aux questions soulevées par le thème de la motivation/démotivation dans les services publics, nous allons dans une première partie, analyser le contexte de la motivation tout en développant quelques théories de la motivation de l'homme au travail ensuite, nous examinerons les causes et facteurs de la démotivation et ses répercussions sur l'Administration Publique. Puis dans une seconde partie, nous reviendrons sur

les solutions à apporter quant à une réelle motivation des Fonctionnaires béninois.

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons eu recours à une démarche simple, qui comporte deux phases bien distinctes :

- *La documentation*
- *La recherche sur le terrain*

Plusieurs documents, ouvrages européens et africains ayant abordé le sujet ont été exploités ainsi que les nouvelles technologies de l'information et de la communication à savoir : *l'internet*

Dans le même ordre d'idées, nous avons sélectionné les fonctionnaires de diverses catégories (A, B,C ,D) travaillant aux Ministères de la santé , de la Communication et à l'ARMP (Autorité de Régulation des Marchés Publics), une Administration Publique qui fera l'objet de notre étude ; ensuite nous avons procédé à un sondage sur la base de questionnaires. Cent (100) réponses nous ont été retournées sur les 120 questionnaires distribués dans ces Ministères.

Un échantillon de quarante (40) agents a été retenu et la méthode de discussion a été exploitée pour recueillir leurs points de vue et les différents points d'amélioration souhaités.

Les réponses et résultats colportés nous permettent de déduire qu'il y a nécessité d'inciter les Fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes vu tous les inconvénients que cause la démotivation qui gagne du terrain dans les services publics.

Notre mémoire, loin d'être une référence, se propose de faire l'analyse psychosociologique des causes et facteurs de démotivation et de faire ressortir des réformes qui sans doute, réduiraient la démotivation dans l'Administration ; ceci dans le seul souci d'améliorer les prestations fournies par les Fonctionnaires.

Quelques notions à maîtriser

La Fonction Publique en tant qu'institution sociale, est une expression qui, il y a moins de trois quart de siècle, n'était pas employée. On parlait de fonctionnaires publics ; on décrivait la situation des fonctionnaires et notamment leur régime juridique, mais on n'utilisait pas les deux mots jumelés : Fonction Publique.

Cette notion a été dégagée on ne sait par qui, ni comment, ni pourquoi, mais elle est apparue spontanément et s'est très vite généralisée comme une abstraction commode désignant à la fois les fonctionnaires et tout ce qui a trait aux fonctionnaires. Par la suite, la notion de Fonction Publique s'est largement répandue à travers le monde et dans beaucoup de pays, on trouve maintenant l'expression de Fonction Publique.

Dans son sens strict, la Fonction Publique, qu'elle soit de structure ouverte ou fermée, qu'elle soit conçue comme un service ou comme un métier, désigne l'ensemble des fonctionnaires.

Au sens large du terme, on peut entendre par Fonction Publique, l'ensemble des personnes recrutées par les collectivités publiques pour faire fonctionner les établissements publics, (leur activité). La Fonction Publique est de ce fait non seulement l'ensemble du personnel chargé de la gestion des structures publiques à savoir les fonctionnaires et les agents non fonctionnaires, mais aussi tout ce qui a trait à la gestion, à l'aménagement et à la réglementation des **Administrations publiques**.

La Fonction Publique, au sens strict, comprend l'ensemble des agents occupant les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales (commune, département ou région...).

De toute la gamme des structures professionnelles, la Fonction Publique se distingue parce qu'elle a une mission spéciale qui est d'être au service de l'intérêt général. Elle devient alors une institution utile et indispensable dans toute société étatique.

La Fonction Publique est fondée sur un statut général commun à tous les agents et à tous les secteurs mais avec des dispositions particulières par endroits.

PREMIERE PARTIE :

ASPECTS PSYCHOSOCIOLOGIQUES
DE LA DEMOTIVATION DANS
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE BENINOISE

CHAPITRE I

CONTENU DE LA NOTION DE MOTIVATION ET DE DEMOTIVATION

L'homme, dans l'exercice de ses fonctions, recherche un certain nombre de besoins pour l'atteinte de ses objectifs dont notamment : un bon cadre de travail, un climat social apaisé, matériels de travail en bon état de marche...

L'efficacité des salariés, comme celle de l'entreprise, dépend essentiellement de l'ensemble de tous ces facteurs réunis, gage de **motivation** : élément indispensable de développement de cette entreprise. Malheureusement, cette motivation peut être altérée par l'absence de nombreux de ces facteurs, d'où les cas de démotivation enregistrés en particulier chez les fonctionnaires béninois.

En partant de la définition des deux concepts (*motivation* et *démotivation*), nous étudierons les facteurs et causes de la démotivation, objet de notre mémoire.

SECTION I : DEFINITION ET CLASSIFICATION DES DIFFERENTES THEORIES DE MOTIVATION.

Il s'agit dans cette section, de faire une revue générale de la littérature portant sur la motivation au travail. Ainsi, dans un premier temps, il sera question d'une analyse du concept et dans un second temps, nous évoquerons quelques théories de motivation au travail élaborées par de célèbres auteurs.

1) Histoire de la motivation et analyse du concept de motivation au travail

Il s'agit de présenter quelques définitions de la motivation, et à partir de l'analyse des éléments du concept, nous proposons de faire la description d'un processus de motivation. Cependant, il semble nécessaire de marquer au préalable un bref arrêt sur l'histoire de l'évolution de la motivation au travail.

a. Historique du concept

Le concept de « motivation au travail » n'apparaissait pas dans le langage commun, ni dans celui des organisations pendant le premier tiers du xx^e siècle. Jadis défini en terme juridique par les dictionnaires de la langue française de l'époque, le concept aurait apparu pour la première fois comme objet de recherche, dans les travaux des psychologues **Tolman** (1932) et **Lewin** (1936). Cependant, la préoccupation de « motiver » les hommes au travail a toujours été présente à travers les âges. Ainsi, de la cravache (période de l'indignation de l'homme par l'esclavage) à la considération des facteurs humains, l'évolution de la motivation au travail s'est faite parallèlement à la conception que l'on s'est fait de l'Homme et de son rôle dans la société.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes intéressés uniquement à la perception de l'homme économique, puis à l'époque des considérations des facteurs humains au travail.

i. « Ere de la perception de « l'Homme économique »

Cette époque correspond à celle des approches dites « classiques » des organisations, notamment par Frédéric W. Taylor (1911) avec « l'Organisation scientifique du travail (OST) » ; Henri Fayol avec « les principes administratifs » ; et Max Weber avec « l'organisation bureaucratique ». Globalement, les classiques avaient réduit l'Homme à une simple main d'œuvre, une force de travail que l'employeur peut acquérir sur le marché, compte tenu des besoins de maximisation de la production industrielle et du profit. Et pour vivre, c'est-à-dire se nourrir, se soigner, se vêtir et se loger, l'ouvrier est par conséquent obligé de vendre sa force de travail tout en s'adaptant à la machine de production.

Durant cette période, la perception de l'Homme s'est donc référée à ses seuls besoins vitaux ou primaires, postulant par conséquent que l'individu est fondamentalement motivé par des préoccupations d'ordre économique. L'ouvrier était ainsi payé en fonction seulement de son rendement par unité de temps. Il est important de noter que cette conception de l'individu a suffisamment fait ses preuves d'efficacité productive, en témoigne l'essor économique de la première moitié du xx^e siècle.

Cependant, les premières récessions économiques et les nouveaux enjeux de la croissance qui en ont résulté vont montrer les limites des approches classiques du travail. En effet, le salaire et les autres avantages matériels accordés aux travailleurs ne suffisent plus pour booster les rendements. Il faut donc que les dirigeants trouvent d'autres systèmes pour redynamiser la production, ce qui a amené ces derniers à se tourner vers les psychologues, sociologues qui, eux, vont se pencher sur les dimensions sociales des individus.

ii. Prise en compte des facteurs humains dans les organisations

La prise en compte des facteurs humains dans les organisations est née avec l'apparition de l'école dite des « relations humaines » avec notamment **Elton Mayo** suivi plus tard par ses « héritiers » que sont **Maslow**, **McGregor**, **Herzberg**, etc. Les travaux de recherche de ces auteurs ont abouti à des conclusions pouvant être ainsi résumées : les individus ont des besoins sociaux qu'ils souhaitent satisfaire pour s'épanouir. Notons que le terme « héritier » est employé par Claude-Pierre Vincent pour désigner les auteurs qui ont succédé Mayo et il soutient que ce terme n'est pas abusif, dans la mesure où il recouvre

les chercheurs dont les travaux constituent des prolongements de l'expérience de « Hawthorne » et des conclusions de Mayo, même si ceux-ci se situent parfois dans des domaines différents.

En somme pour ces auteurs et managers en quête d'une nouvelle technique capable de rendre encore les entreprises performantes, il s'avère impératif de connaître les besoins sociaux et les facteurs d'épanouissement des travailleurs, afin de pouvoir construire de nouvelles politiques de gestion qui offrent aux individus les opportunités de satisfaire lesdits besoins, étant entendu que ceux-ci restent en harmonie avec les objectifs de l'organisation.

A cet effet, les célèbres études de Mayo, à la Western Electric (entre 1924 et 1927), auraient permis d'attribuer le phénomène d'accroissement du rendement de l'entreprise au meilleur climat de travail qui régnait chez les ouvriers tout au long de l'expérience. Dès lors, nombre de chercheurs, dans cet élan de la prise en compte du caractère « humain » de l'individu au travail, ont développé d'importantes théories explicatives du phénomène de motivation.

Comme rappelé plus haut, il est vrai que, depuis le début du siècle, les propositions n'ont pas manqué. Tout a commencé avec le « management scientifique » et le Taylorisme dont un des objectifs était d'améliorer l'efficacité grâce au découpage des tâches, à l'étude précise de leur exécution optimale et à leur chronométrage. Taylor était convaincu que la motivation viendrait « avec », grâce à un intéressement financier rudimentaire ou par la satisfaction née du simple fait de bien faire son travail. On sait comment loin de stimuler la motivation et de satisfaire les ouvriers, ses méthodes ont déclenché l'hostilité et amené nombre d'effets pervers. Conscients des difficultés nées du Taylorisme, et influencés par les études menées sous la direction **d'Elton Mayo**, les gestionnaires des ressources humaines ont cherché non seulement une autre approche mais également une autre philosophie des relations de travail et l'ont trouvé successivement dans les positions défendues par **MASLOW** puis par **HEZBERG**, positions d'ailleurs toujours présentes, malgré les nombreuses critiques qu'elles ont suscitées, dans beaucoup de cours et de séminaires sur le leadership et le management. Ces deux psychologues ont proposé des modèles de motivation fondés sur l'analyse des besoins que les hommes cherchent à satisfaire grâce à leur travail. Tous deux ont insisté sur le fait que le travail n'est pas seulement l'occasion d'un échange entre des efforts individuels et des récompenses matérielles et qu'il est aussi l'occasion de se réaliser à travers une activité professionnelle dont les dimensions sociales sont

importantes. **HERZBERG**, en outre, a souligné le fait que la satisfaction n'est pas forcément liée à la motivation. Il peut y avoir des personnes peu satisfaites de leurs conditions de travail, mais qui restent motivées par ce qu'elles perçoivent comme une mission importante ou intéressante, et, inversement, des personnes satisfaites mais qui n'en sont pas motivées pour autant.

Portant le débat sur un autre terrain, **McGregor**, **Likert**, notamment, ont stigmatisé une vue pessimiste de la nature humaine, selon laquelle les travailleurs seraient naturellement indolents et sans ambition. Et ils ont défendu une représentation plus optimiste et plus généreuse, selon laquelle les hommes et les femmes sont prêts à se mobiliser dès lors qu'on leur donne des responsabilités et qu'on élabore avec eux une vision commune de l'organisation. C'est le mouvement des Relations humaines qui, depuis cinquante ans, a vu fleurir de nombreuses méthodes de motivation, qu'il s'agisse de formations de cadres, de promotion, de systèmes de participation en tous genres, de programmes de suggestions quelquefois assortis de primes et de bonus, et, récemment, des méthodes qui ont contribué au succès économique. Le tout destiné à améliorer la communication interne, à adapter les récompenses aux souhaits du personnel, à enrichir le travail, et surtout à former les cadres de manière à ce qu'ils adoptent un style de leadership favorisant la délégation, encourageant les initiatives de leurs subordonnés et partant, leur motivation.

En résumé, par réaction contre les principes du Taylorisme, un autre management s'est développé, plus humain, caractérisé par des idées qui forment un tout cohérent : si les hommes sont parfois naturellement paresseux, c'est le travail qui n'est pas motivant parce qu'il est trop souvent aliénant. On peut donc dynamiser la motivation en modifiant le contenu du travail, de telle sorte que les travailleurs de tous niveaux de qualification aient le sentiment d'avoir des responsabilités, d'être appréciés pour ce qu'ils font, et de se réaliser par le truchement de leur activité professionnelle.

Le mérite de ces conceptions des relations entre l'homme et le travail est indiscutable. Elles ont eu le grand avantage de mettre en évidence l'importance du contenu du travail et son rôle comme levier des motivations individuelles, et de contribuer à détruire une représentation étroitement économique des motivations. Il est vrai, même si ces aspects restent importants, que le travail répond à d'autres besoins que la recherche d'un salaire et de la sécurité. L'activité professionnelle peut aussi apporter le sentiment d'être utile et de

jouer un rôle dans la société, donner le plaisir de l'efficacité lorsqu'on exécute avec compétence l'activité dont on est chargé, ainsi que la conviction de développer son potentiel et d'utiliser ses qualités. L'épreuve du chômage l'a malheureusement, bien démontré. Ne plus avoir d'emploi, ce n'est pas seulement faire face à des problèmes financiers, c'est aussi perdre son identité et son insertion dans la société. Seuls arrivent à rétablir leur équilibre, les chômeurs qui ont retrouvé un rôle social, et une activité efficace, même s'il s'agit d'un travail bénévole.

Faiblesses de ces théories de motivation

Les modèles de motivation que nous venons de citer datent de quarante ans. Recherche, expérimentation et analyse théorique ont continué depuis et permis de progresser considérablement sur trois points :

- 1) L'étude expérimentale des postulats théoriques qui sous-tendent les modèles des relations humaines a montré que les théories de **Maslow**, de **Herzberg**, de **McGregor**, de **Likert**, trop souvent présentées comme des évidences, sont beaucoup trop sommaires pour rendre compte d'une réalité complexe, et sont même partiellement erronées. De ce point de vue, il faut attentivement faire la différence entre des idées théoriques généreuses et séduisantes, et les preuves objectives de leur validité.
- 2) Il y a plus. Ces premières théories ont cherché à imposer un modèle normatif, voire à définir un style universel de management. On a maintenant bien réalisé qu'il est impossible de trouver une méthode de motivation qui s'applique à tous les individus, à toutes les situations, à toutes les entreprises, et à toutes les cultures, et qu'on risque l'échec lorsqu'on emprunte une méthode, sans autre réflexion, simplement parce qu'elle a réussi ailleurs. Pour n'en donner qu'un exemple, il est bien démontré que les besoins dits de « haut niveau », ceux que nous venons d'énumérer en évoquant la satisfaction de se réaliser, d'avoir des responsabilités, de jouer un rôle, ne sont pas présents chez tous de la même manière. Certains fuient les responsabilités, n'éprouvent pas le besoin de développer leurs compétences, ou cherchent ailleurs les racines de leur identité sociale. Modifier le contenu du travail n'aura pas d'impact positif sur leur motivation. On peut d'ailleurs

noter que ces besoins de « haut niveau » caractérisent plus souvent les cadres que leurs subordonnés.

- 3) Dans un tout autre ordre d'idées, les premiers efforts pour saisir les facteurs de la motivation au travail se sont inspirés des expériences réalisées en psychologie expérimentale pour analyser les motivations du comportement animal, et plus précisément pour rendre compte des besoins précis qui poussent un animal à agir telle ou telle façon plutôt qu'à rester inactif. Supposer qu'il existe une relation simple de cause à effet entre l'effort consenti par l'homme au travail et les besoins que cet effort peut satisfaire, c'est en quelque sorte, réduire les comportements humains dans le travail à des schémas aussi simples que celui du rat qui, dans son labyrinthe, ne va chercher le bouton à pousser pour avoir un aliment que lorsqu'il a faim. La motivation n'est appréhendée que comme un état de manque, état passager qui serait détruit aussitôt que son moteur, le besoin est satisfait.

Les recherches postérieures aux années 60 sont à la fois moins simplistes, plus focalisées et plus exhaustives. En effet, elles étudient la motivation au travail non plus comme un état, mais comme un processus qui se construit dans le temps et qui se renouvelle sans cesse. Et elles tentent de formuler entre les caractéristiques personnelles et les caractéristiques situationnelles des adéquations qui permettent de prendre en compte la variété des psychologies individuelles.

Avant de revenir sur quelques unes de ces théories, il convient d'analyser d'abord le contenu du concept de motivation au travail.

b. Analyse du contenu de la motivation de l'individu au travail

Comme précédemment annoncée, la motivation au travail est un concept qui intéresse de nos jours, aussi bien les chercheurs et les dirigeants, que les travailleurs eux-mêmes. En effet, l'usage du terme est devenu si courant qu'aujourd'hui, il sert même parfois de fourre-tout. Aussi, est-il important de définir les éléments du concept, ce qui nous permettra de comprendre le mécanisme de leur dynamique.

i. Définition

Après la présentation de quelques définitions du concept, l'analyse des éléments clés nous conduira à l'étude d'un processus de motivation. Ainsi on distingue les définitions généralement admises de la motivation et la définition des types de motivation.

ii. La motivation au travail

Définir la « motivation au travail » relève d'un défi tant les avis, les analyses, les pratiques des managers divergent sur ce sujet combien important pour l'entreprise. En effet, selon Patrice Roussel, déjà en 1976, Toulouse et Poupart parlaient de la jungle des théories de la motivation au travail, alors que Kleinginna A.M. et Kleinginna P.R. recensaient cent quarante (140) définitions du concept, nous allons nous contenter de l'analyse du terme proposé par quelques auteurs.

De façon classique, le Petit Larousse français de 2008 définit *la motivation comme étant un processus physiologique et psychologique responsable du déclenchement, de la poursuite et de la cessation d'un comportement.*

Pour les spécialistes de la question, on retient que selon Bertrand Poulet, la motivation peut être définie simplement comme « *ce qui fait agir un individu pour un mobile* ». Quant à Hellriegel, Slocum et Wood Man, ils proposent une définition plus explicite du concept en ce sens que pour eux, le « *terme motivation sert à désigner les forces qui agissent sur une personne ou en elle-même, pour la pousser à se conduire d'une manière spécifique, orientée vers un objectif* ».

Enfin, du point de vue administratif, le glossaire des termes relatifs à la gestion et à la réglementation précise que la « *motivation est un élément incitateur qui pousse l'agent public à se mettre résolument au travail* ».

Il existe ainsi une pléthore de définitions de la motivation au travail ; mais de l'analyse des définitions ci-dessus énoncées, il ressort les éléments qui suivent :

- L'existence des « besoins » : l'individu est spontanément motivé, c'est-à-dire qu'il ressent fondamentalement des besoins qu'il cherche à satisfaire. Ces besoins physiologiques (qui agissent sur la

personne) et psychologiques (qui agissent en lui-même) sont donc les raisons qui induisent l'action de l'individu ;

- L'existence des « objectifs » : il n'y a pas d'individu motivé en soi, il n'y a que celui motivé pour quelque chose ou pour un « mobile ». Cela signifie que l'action engagée par le besoin de l'individu est toujours dirigée vers l'atteinte d'un objectif ;

- La motivation est un phénomène personnel : dans les différentes définitions ci-dessus citées, on remarque l'emploi au singulier des termes « individu », « personne ». Etant donné que tous les hommes n'ont pas forcément les mêmes problèmes et ne ressentent pas le même problème de la même manière, ils ne peuvent ni avoir des besoins identiques, ni ressentir le même besoin avec la même intensité. Les besoins étant alors individuels, il va de soi que la motivation soit individuelle ;

- Enfin, la motivation est un « processus » que l'individu vit ; elle ne peut guère donc être décrétée !

Il existe cependant quatre principaux types de motivation.

- **La motivation finale** : Elle se définit comme l'énergie qu'un acteur tire du résultat qu'il vise, à raison des avantages que cette finalité revêt à ses yeux. C'est l'objectif même qui intéresse l'individu et qui l'incite à agir. Pour ce dernier, seul compte le résultat ;

- **La motivation instrumentale** : c'est l'art et la manière qui comptent, et le résultat est avant tout l'expression de cette perfection technique. Pour un individu dont la motivation peut être classée dans cette catégorie, c'est son intérêt pour le savoir-faire ou la technique de production qui peut le pousser à l'action ;

- ***La motivation de survie*** : c'est celle qui préside aux actes sans lesquels aucun autre acte ne serait envisageable ; il s'agit de survivre avant tout. A ce propos, le cas d'un individu en situation d'essai ou de stage probatoire à la Fonction Publique, est peut-être un exemple qui sied. Tout ce qui préoccupe cet agent, pour le moment, c'est de réussir son essai ou son stage et de conserver son emploi ;
- Enfin, ***la motivation obsessionnelle*** : c'est la motivation finale endogène et radicale. C'est celle qui idéalise, conduit à tous les sacrifices et « déplace les montagnes ». Le but est l'essentiel, mais devient une obsession. C'est la situation où l'individu est tellement passionné pour le résultat à telle enseigne que la fin justifierait les moyens.

Toutefois, selon les auteurs de cette classification de la motivation, même si toutes les formes de motivation sont bonnes, dès lors que leur usage est équilibré, il n'en demeure pas moins que les deux formes principales restent les motivations finale et instrumentale. Mais quel est le fonctionnement de l'ensemble de ces motivations chez l'individu ?

iii. Analyse de processus

De façon simple, le processus de motivation est décrit couramment ainsi qu'il suit : un individu ressent un besoin ou un manque qui crée une certaine tension en lui. Une action s'enclenche alors pour réduire, voir, supprimer cette tension. Si l'action atteint son but, le besoin est satisfait et la tension est réduite ou supprimée.

Cependant, il existe des modèles plus complexes élaborés autour du processus de motivation par certains auteurs. Il s'agit entre autres du cycle de motivation proposé par Szilagyi et Wallace et qui comprend neuf étapes qui sont :

- Le stimulus
- Le déséquilibre
- La prise de conscience de la solution
- La fixation de l'objectif

- Le choix des moyens
- L'évaluation du choix
- La récompense ou la punition
- La réévaluation
- La satisfaction

4) Théories de la motivation des ressources humaines

Il s'agit d'abord de faire la typologie des théories de motivation, ensuite de donner la substance de quelques théories.

Il y a donc les approches internes et externes de la théorie de motivation au travail.

a. Approches externes

Les théoriciens de cette approche sont ceux qui, tout comme Taylor et Mayo, ont basé leur vision de la motivation sur les facteurs environnementaux de l'individu au travail. Les auteurs suivants retiennent généralement notre attention :

- **Burrhus F. Skinner (1953)** : Pour lui, le comportement de l'individu est conditionné par son environnement. Par conséquent, il soutient que des stimuli appropriés peuvent provoquer des comportements souhaités chez l'individu
- **Douglas Mc Gregor (1960)** : S'appuyant sur la typologie de Maslow, ce chercheur constate que, de plus en plus, les directions des entreprises satisfont aux besoins physiologiques et de sécurité des individus.

- **Edwin A. Locke (1968)** : par sa *théorie des objectifs*, Locke stipule que l'individu est motivé surtout par ses objectifs conscients. Pour cela, l'auteur pose l'hypothèse selon laquelle l'individu est rationnel et est donc en mesure de se fixer des objectifs et d'orienter sa conduite pour les atteindre.

Chaque théorie de motivation renferme évidemment sa part de vérité mais aussi d'erreur quant à la manière dont on peut mobiliser, dans la réalité, les ressources humaines dans l'entreprise.

b. Approches internes

Dans ce cadre, beaucoup d'auteurs ont élaboré diverses typologies des théories des besoins. Donc, nous allons dans ce sens, faire une revue générale du terme « *besoin* », élément indispensable de la motivation.

On entend par « **besoin** », un désir, une envie, naturels ou pas. C'est un état d'insatisfaction dû à un sentiment de manque. (besoin de boire, besoin de manger...)

C'est ce qui est nécessaire ou indispensable.

Avoir besoin de quelque chose, c'est se sentir la nécessité, l'utilité.

On pourra aussi affirmer que c'est la raison fondamentale en rapport avec les exigences de l'être humain qui éprouve différents besoins existentiels (Maslow) que sont le besoin d'affirmation, le besoin de sécurité, le besoin d'estime, le besoin de pouvoir, le besoin d'identité et le besoin de réalisation.

Le processus de motivation commence par la définition des besoins que ressent une personne. Ces besoins correspondent à des « manques » ressentis par une personne à un moment particulier. Ces manques peuvent être de nature psychologique (le besoin de respect de soi), physiologique (le besoin d'eau, d'air ou de nourriture) ou sociologique (le besoin d'affection). Les besoins sont considérés comme les facteurs d'impulsion. Cela signifie que si un individu ressent des besoins, il est plus susceptible de renforcer sa motivation. Les manques engendrés par les besoins créent des tensions à l'intérieur de l'individu qui les ressent comme des malaises et veut les réduire ou les éliminer. Les buts d'un employé peuvent être considérés comme des forces qui l'attirent. En

parvenant au but fixé, l'individu peut réduire d'une manière significative les manques engendrés par ses besoins.

Le modèle hiérarchique de Maslow

Pour les théoriciens de cette approche interne, l'individu est fondamentalement motivé par des facteurs intrinsèques à lui. Dans cette approche, on distingue les **théories du contenu de la motivation** dont les modèles sont proposés par : *Abraham Maslow* (1950) qui est l'auteur de la très célèbre *théorie de la hiérarchisation des besoins* qui est la théorie la plus utilisée dans le domaine de la gestion. Ainsi l'auteur a déterminé cinq grandes catégories de besoins qu'il a classés de façon pyramidale. Il s'agit, dans un ordre croissant : des besoins physiologiques ; des besoins de sécurité ; des besoins d'appartenance ; des besoins d'estime ; enfin du besoin d'accomplissement de soi qui se place au sommet de la pyramide de Maslow. Plus tard il découvre deux autres types de besoins que sont : les besoins cognitifs (savoir, comprendre ;) et les besoins d'esthétique (ordre, harmonie...)

Pour Maslow, seul l'inassouvissement d'un besoin motive l'individu, et sa pyramide des besoins fonctionne de telle manière qu'un nouveau besoin n'apparaît que si les besoins d'un niveau immédiatement inférieur ont été satisfaits.

Le modèle hiérarchique des besoins, dû à **Abraham MASLOW** est sûrement le plus connu. En fait, Maslow ne s'est intéressé à la motivation au travail qu'à la fin de sa carrière, et ce sont, en réalité, des psychologues du travail qui ont appliqué ses propositions théoriques aux problèmes de la motivation dans les organisations. Le propos de Maslow était de montrer que la trame de toute vie humaine est constituée par la quête incessante de nouvelles satisfactions concernant ceux de nos besoins non exaucés. En d'autres termes, l'ensemble de nos conduites seraient guidé par la satisfaction de besoins qui caractérisent tous les êtres humains et qui sont donc instinctifs, biologiques et fondamentaux.

Maslow distingue cinq groupes de besoins : besoins physiologiques, qui visent à assurer la survie, le gîte et le couvert; besoins de sécurité, d'être protégé contre toute menace ou danger ; besoins sociaux, appartenir à des groupes, avoir des amis, être en position de recevoir l'affection des autres, besoin d'estime, d'être apprécié et respecté par les autres et besoins de se réaliser, de devenir de plus en plus ce qu'on est, de devenir tout ce qu'on est capable

d'être, selon l'expression de Maslow lui-même. Et le besoin de se réaliser peut se concrétiser différemment selon les individus, pour les uns, par exemple, à travers leur réussite professionnelle, pour d'autres, en tant que père ou mère de famille, pour d'autres encore, à travers des activités caritatives.

L'originalité du modèle de Maslow concerne la manière dont il présente les liens qui existeraient entre ces différents besoins sous la forme d'une pyramide. A la base, les besoins physiologiques, ensuite, les besoins de sécurité qui constituent ensemble les besoins fondamentaux. Puis, dans un ordre croissant, les besoins sociaux, d'estime et tout en haut de la hiérarchie, l'actualisation de soi. Cette structure pyramidale permet de concrétiser l'idée selon laquelle chaque besoin est motivant jusqu'à ce qu'il soit satisfait, et cède alors son tour au besoin suivant, en allant vers le sommet de la pyramide, avec l'existence de besoins fondamentaux identiques et organisés selon la même séquence pour tous.

Le modèle de Maslow repose donc sur trois hypothèses :

- 1) Tout comportement est déterminé par la recherche de satisfactions concernant un des besoins fondamentaux.
- 2) Tous les individus commencent par chercher à satisfaire les besoins les plus élémentaires et ne passent au besoin suivant, dans l'ordre hiérarchique, qu'une fois satisfait le besoin situé plus bas. De ce fait, il existe une relation négative entre la force motivante d'un besoin et son degré de satisfaction et entre la satisfaction d'un besoin et la force motivante de celui qui se trouve plus haut dans la hiérarchie.
- 3) Les besoins fondamentaux, ceux de premier niveau, ont une priorité absolue sur tous les autres. Ce qui explique qu'un nombre plus restreint de personnes se trouve mobilisé par la satisfaction des besoins de niveau élevé, en particulier par la réalisation de soi. De toutes manières, ce besoin, le plus haut de la hiérarchie, n'est jamais complètement satisfait.

Bref, ce modèle, s'il se vérifiait, fournirait une manière ingénieuse de concilier l'existence de besoins identiques pour tous et de sources de motivation différentes pour chacun, en fonction de sa situation personnelle.

Mais il ne suffit pas qu'une théorie soit ingénieuse pour qu'elle soit validée. Les très nombreuses recherches effectuées dans les années 70 n'ont pas prouvé que cinq besoins indépendants les uns des autres suffisent à faire le tour des sources de la motivation au travail. Aucune non plus n'a vérifié la corrélation négative qu'implique le modèle de Maslow entre la force d'un besoin et sa satisfaction ; aucune, enfin n'a confirmé l'existence d'une structure hiérarchique des besoins.

Au total, il faut accorder à Maslow le mérite d'avoir été le premier à proposer une analyse des ressorts de la motivation, mais reconnaître que le modèle qu'il propose, et qui n'était d'ailleurs pas conçu pour être appliqué aux situations professionnelles, ne permet pas d'expliquer comment se développe la motivation au travail, ni de rendre compte des différences inter-individuelles concernant les sources et l'intensité de la motivation

Le modèle d'Alderfer

Le même scepticisme s'applique à une autre théorie des besoins, moins connue et due à Alderfer, et cela même si cet auteur a tenté d'échapper aux critiques faites à Maslow. Son modèle diffère de celui de Maslow sur quatre points :

- Pour Clay Alderfer (1969), il s'accorde que l'individu a des besoins hiérarchisés que, lui a par contre regroupés en trois catégories, en ordre croissant : le besoin de **Subsistance** (existence : ensemble des besoins matériels, y compris la recherche de sécurité) ; le besoin de **Relation** (sociabilité : ensemble des besoins sociaux, avoir des liens sociaux avec des personnes importantes pour soi, collègues, familles, amis) ; et le besoin de **Progression** (croissance : besoin de se développer, et notamment de développer et d'utiliser les compétences qu'on possède).
- En outre, les trois besoins ne sont pas organisés en hiérarchie mais sont alignés du plus concret (les besoins d'existence) au plus abstrait (les besoins de développement personnel).

- De plus, les trois besoins peuvent très bien être actifs simultanément chez un même individu ; et il n'est pas nécessaire qu'un besoin soit satisfait pour qu'un autre besoin devienne motivant
- Enfin, tout individu au travail est supposé se déplacer sur ce *continuum*, dans les deux sens, en allant soit vers le plus abstrait soit vers le plus concret. Par exemple, si quelqu'un n'arrive pas à satisfaire son besoin de se développer, il va vraisemblablement se reporter sur des besoins plus matériels

Le modèle d'Alderfer n'a pas fait l'objet de recherches aussi nombreuses que celui de Maslow, probablement parce que, malgré l'intention de son auteur, les deux schémas partagent le même défaut, dû à l'imprécision de la notion même de besoin. En outre, aucun des deux modèles ne précise s'il est possible de créer des besoins, et ne permet d'affirmer que certains besoins sont plus motivants que d'autres, ce qui rendrait ceux qui en sont animés plus productifs et plus ardents au travail. Rien n'autorise à dire que le fait de passer d'un besoin à un autre entraîne un changement de comportement dans le travail, ni comment on peut, sur le terrain, mesurer la force des besoins et leurs degrés de satisfaction, de manière à ajuster une politique de personnel.

Autant de questions sans réponses qui font que ces deux théories représentent des étapes intéressantes, mais dépassées, de l'étude de la motivation au travail. Le problème reste posé : le concept même de besoin et la définition de la motivation comme la force visant à le satisfaire suffisent-ils à rendre compte de l'ensemble du processus motivationnel ?

Le modèle bi-factoriel des satisfactions de Herzberg

Peu de théories ont fait couler autant d'encre que le modèle de Herzberg. Pour mieux le comprendre, il faut rappeler le postulat commun à toutes les théories des besoins : c'est leur non satisfaction qui est source de motivation. Mais alors que Maslow, Alderfer et Murray définissent les besoins par leur contenu, sans

chercher à les regrouper en catégories, Herzberg distingue deux types de besoins, ceux qui sont propres à tous les êtres vivants, et ceux qui sont particuliers à l'espèce humaine. Et il postule que seuls ces derniers sont des motivateurs, alors que les autres qu'il qualifie de besoins d'hygiène, seraient seulement susceptibles, dès qu'ils sont pourvus, de réduire l'insatisfaction. Lorsqu'on sait que le salaire et la politique du personnel font partie des besoins d'hygiène, il n'est pas étonnant que le monde du travail ait prêté une oreille attentive aux affirmations de Herzberg. Y avait-il là une source de motivation indépendante des traditionnelles récompenses au mérite ?

ANALYSE

Sur quoi fonde-t-il sa théorie ? En faisant une analyse thématique de bons et de mauvais souvenirs concernant la vie de travail qu'il a récoltés au moyen d'entretiens, Herzberg différencie les événements qui constituent la trame des mauvais souvenirs de ceux qui constituent l'essentiel des bons souvenirs. Ce qui lui permet d'opposer les sources de motivation à ce qu'il définit comme de simples remèdes à l'insatisfaction, d'où le nom du modèle « bi-factoriel ». Ces sources de motivation que Herzberg nomme des « motivateurs » sont liées au contenu des tâches, c'est-à-dire au fait d'assumer des responsabilités, à la réussite, à la promotion, à l'intérêt pour le travail lui-même, à l'autonomie, aux défis surmontés. Alors que les remèdes à l'insatisfaction, les facteurs d'hygiène concerne ce que Herzberg rassemble sous le nom de « contexte » du travail, essentiellement le salaire, la sécurité, les relations avec les collègues, les conditions matérielles du travail et la politique de gestion des ressources humaines qui caractérise l'entreprise.

L'implication pratique de ce modèle est claire. On devrait pouvoir stimuler la motivation d'un individu en accroissant le « contenu » significatif de sa tâche, c'est-à-dire en multipliant les responsabilités, les défis à surmonter, en accroissant son autonomie et en rendant les activités dont il est chargé aussi intéressante que possible. En d'autres termes, il faut savoir utiliser les vrais ressorts de la motivation, ceux qui concernent la nature même du travail et pas, comme on l'avait cru jusqu'alors, l'échange entre un travail et des récompenses externes, échange qui peut, peut-être réduire l'insatisfaction mais pas exercer de fonction motivante.

Le modèle de Herzberg a connu un long et fort succès auprès des chefs d'entreprise, probablement à cause de la simplicité de sa formulation, de son

caractère original et du fait que ses conclusions recoupent certaines de nos intuitions. Personne, en effet, ne peut nier le plaisir tiré du fait de réussir une tâche difficile, de se confronter avec succès à un défi ou encore, d'avoir un travail intéressant. Mais le modèle bi-factoriel lui-même a été l'objet de vives critiques, aussi bien sur le plan de la méthode utilisée pour le fonder que sur l'absence de preuves expérimentales.

Toutes les recherches ultérieures montrent clairement que aussi bien les facteurs dits « motivateurs » que les facteurs dits « d'hygiène » contribuent à la satisfaction et que tous constituent des sources potentielles de motivation. A tel point que, dès 1980, le modèle de Herzberg est jugé par les chercheurs comme devant être définitivement abandonné, et ne justifiant plus de nouvelles recherches. Pourtant beaucoup d'interventions sur le terrain continuent à se référer à Herzberg et son modèle est parfois présenté sous des noms alléchants comme étant la dernière nouveauté dans ce domaine.

On peut donc retenir que l'existence de facteurs d'hygiène qui seraient non motivants et qui s'opposeraient à des facteurs motivateurs ne résistent pas à l'examen. Mais il faut toutefois reconnaître les mérites d'Herzberg. Il a fait progresser l'analyse des besoins et de leur rôle dans la genèse des motivations, parce qu'il est le premier, à part quelques exceptions sans réel lendemain comme le livre de Viteles publié en 1953 à avoir analysé la motivation dans les situations de travail, sans s'appuyer sur des conceptions élaborées à partir de modèles animaux ou concernant des problèmes de psychologie clinique comme c'est le cas pour Mc Clelland et Atkinson qui n'ont pas étudié réellement ce qui fait la spécificité du travail et des organisations. Herzberg, au contraire, a montré que la motivation au travail ne peut être considérée comme un simple cas particulier de la motivation à agir et qu'il faut prendre en considération le rôle des conditions sociales et organisationnelles. En outre, il a su s'exprimer dans un vocabulaire accessible aux cadres dirigeants et, loin de se limiter à des considérations théoriques, il a fait des propositions concrètes qui ont forcé les gestionnaires des ressources humaines à expliciter et à réviser leurs conceptions implicites de la motivation. Surtout Herzberg a montré que les stimulants financiers ne sont pas les sources uniques de la motivation au travail, en d'autres termes que le travail n'est pas seulement l'objet d'un échange marchand entre le travailleur et son employeur. Ce faisant, il a mis l'accent sur d'autres facteurs de la motivation, liés au « contenu » du travail, comme la nature du travail lui-même, les possibilités de réussite personnelle, les responsabilités attribuées et les marques d'estime reçues.

En d'autres termes, il ne faut pas confondre le schéma théorique dit bi-factoriel de la motivation, schéma qui suppose l'existence de deux facteurs distincts de motivation et dont on a démontré la non validité, avec l'impulsion majeure donnée par Herzberg à l'analyse des facteurs de la motivation au travail.

De très nombreuses recherches sur la motivation ont vu le jour grâce à la controverse ouverte par le modèle de Herzberg. *Sa méthode est le développement de la motivation par l'enrichissement des tâches et par le développement de l'implication.* Une des données dont il faudra alors tenir compte, donnée que Herzberg a fortement sous-estimée, c'est l'existence de différences inter-individuelles importantes, différences qui forcent à reconnaître que l'enrichissement des tâches ne peut pas être source de motivation pour tous, de manière identique, et que, contrairement à l'idée défendue par Herzberg, le « contexte » comme le « contenu » du travail doivent être pris en considération. Il n'existe probablement pas de modèle normatif de la motivation au travail, qui serait valable pour tous les individus et dans toutes les situations. Mais les aspects liés au contenu et à la signification même des activités de travail ont été longtemps sous-estimés et c'est Herzberg qui a eu le mérite d'en souligner l'importance. Ce qui a permis de soulever le problème du statut et du poids respectifs des sources internes et externes de la motivation.

L'effort impliqué par le travail peut venir soit de sources de motivation « externe », résultant d'un échange entre ce que l'individu réalise et les récompenses que lui attribue l'organisation, soit de motivations « internes » directement liées à la nature même du travail, ce qui signifie que le travail est alors réalisé pour lui-même et pas en échange d'autres satisfactions.

La typologie de RONEN

Ronen souligne que nous n'avons peut-être pas accordé assez d'attention aux besoins eux-mêmes, alors même que personne ne conteste l'idée selon laquelle chacun d'entre nous n'est motivé à faire des efforts dans son travail que si celui-ci apporte la satisfaction de besoins qui sont forts chez lui et qui ne sont pas encore satisfaits. Certes, le terme de besoins évoque une conception trop mécanique de la nature humaine, conception qui conduit à se représenter la motivation comme un champ de foire dans lequel l'individu serait passivement attiré vers ce qui a de l'importance pour lui. Il n'en reste pas moins que l'action s'oriente vers des objectifs, eux-mêmes liés à ce que chacun d'entre nous valorise. Et que l'environnement du travail, la politique du personnel, la culture

de l'organisation, ainsi que les conditions mêmes du travail offrent des possibilités plus ou moins accessibles pour satisfaire les besoins individuels.

Les théories de l'équité : le modèle d'ADAMS

Dans la même optique qui suppose que tout individu agit et est motivé en fonction de ce qui va maximiser la satisfaction de ses besoins et minimiser le coût qu'il va devoir supporter, Adams a cherché à préciser dans quelles conditions le rapport entre ce qu'on fait comme travail et ce que le travail vous rapporte est jugé équitable ou non. Ce n'est pas là pure curiosité de chercheur. En effet, l'évaluation de la performance et la perception de la situation du point de vue de son équité ne peuvent être sans effet sur la motivation. Et l'examen de l'origine et des effets comportementaux du sentiment d'équité conduit à étudier les attitudes et les réactions des individus devant les pratiques de chaque organisation. Nous exposerons donc ici le modèle d'Adams, les preuves expérimentales qui le valident, les problèmes qu'il pose et les développements auxquels il a donné lieu.

Adams suggère que le sentiment d'équité résulte d'un processus d'échange, comme tout autre échange marchand, échange qui prend place entre employé et employeur, ou, plus généralement entre l'organisation et ses membres. En outre, cette comparaison met en jeu ce que l'individu apporte à l'organisation, c'est-à-dire non seulement les résultats de son travail, mais aussi son expérience, ses compétences, ses qualités de tout ordre, ses qualifications, et ce qu'il reçoit de l'organisation, c'est-à-dire son salaire, les marques d'estime, les avantages en nature, la stabilité dans l'emploi.

Mais la comparaison entre les « inputs » (ce que l'individu apporte à l'organisation) et les « outputs » (ce que l'individu en reçoit) ne peut être réalisée par l'individu de manière directe. Chacun fait alors appel à un processus de comparaison sociale. Et le sentiment d'inéquité existe lorsque le rapport entre les deux ratios inputs/outputs paraît déséquilibré par comparaison avec le (s) rapport (s) concernant d'autres personnes. Au cas où il y a inéquité ressentie, c'est-à-dire au cas où cette comparaison est jugée non équitable, il se crée une tension négative qui déclenche différents comportements destinés à rétablir l'équité. Ces comportements sont variés. Il peut simplement y avoir rétablissement du sentiment d'équité par révision du jugement fondé sur les observations des inputs et des outputs. Il peut également y avoir une activité destinée à faire modifier soit les inputs, soit les outputs des autres. Plus

directement, la personne qui se juge victime d'inéquité peut tenter de modifier ses outputs ; ou encore elle va se retirer de la situation en perdant toute motivation. Comme le précise Adams, la nature de la réponse choisie dépend de nombreux facteurs propres à la situation, notamment l'importance de l'inéquité perçue, les contraintes situationnelles, la perception de la situation par l'individu lui-même.

Comme le souligne Monday, le modèle d'Adams a plusieurs implications importantes. Premièrement, le sentiment de justice ou d'équité est déterminé par des processus cognitifs ; ce qui signifie que les caractéristiques objectives de la situation ont moins d'importance que la manière dont elles sont interprétées par chacun. En second lieu, il n'y a pas forcément d'inéquité ressentie lorsqu'une personne fournit des inputs importants et reçoit peu en échange, aussi longtemps que d'autres personnes sont dans la même situation. Troisièmement, l'inéquité peut être négative (plus d'outputs qu'on juge en mériter) ou positive (moins d'outputs qu'on juge en mériter). Et déclencher des comportements de régulation opposés. Ce qui signifie qu'une personne qui ne se juge trop bien payée pour ce qu'elle fait va tenter de compenser cette inégalité par une sur-motivation, même s'il est plus facile d'accepter d'être surpayé que d'être sous-payé.

Les résultats des recherches qui ont tenté de valider le modèle d'Adams l'ont confirmé pour une très large part. Lorsqu'on crée artificiellement une situation d'inéquité en faisant croire à des sujets naïfs qu'ils sont trop ou qu'ils sont trop peu payés, ils ajustent la quantité et la qualité de leur travail de manière à rétablir ce qui leur paraît juste. Ainsi des sujets rémunérés à la pièce et à qui on a donné des informations qui leur font croire qu'ils sont trop payés vont ralentir leur travail de manière à le faire de leur mieux. Alors que des sujets rémunérés au temps passé et à qui on fait également croire qu'ils sont surpayés vont accélérer le rythme et tenter de fournir plus de travail à l'heure. En réalité, si les résultats des recherches concernant le sentiment d'être sous-payé sont concordants, il n'en est pas tout à fait de même pour le cas inverse, probablement parce que les procédés utilisés pour induire le sentiment d'être surpayé représentent également une menace pour l'estime de soi et pour la sécurité de l'emploi. De ce fait, on peut penser que les sujets concernés se donnent du mal pour prouver que les informations qui leur ont été données sont inexacts. Lorsqu'on crée le sentiment d'équité en changeant simplement les bases salariales, le modèle d'Adams est toujours confirmé sans réserves.

Ces faits expérimentaux, qui sont plus que des nuances apportées au modèle d'équité, ont conduit plusieurs auteurs à mettre en question la possibilité d'appliquer le modèle d'Adams aux situations organisationnelles réelles. Locke, notamment, fait remarquer combien les recherches qui ont confirmé ce modèle sont irréalistes. On ne fait pas facilement croire, sur le terrain, à des employés qu'ils sont surpayés ou qu'ils sont incompetents, et il est plus vraisemblable que processus cognitif est inverse : les employés utilisent leur niveau de salaire comme une information parmi d'autres, et s'en servent pour évaluer la qualité de leurs contributions à l'organisation, plutôt que le contraire. En outre, il faudrait probablement distinguer le cas des petites entreprises où le sentiment d'inéquité se joue dans une relation personnelle entre employeur et employé et où l'employé qui se croit surpayé a le sentiment de devoir plus à son employeur, et les grandes organisations où ce sentiment d'inéquité n'est pas personnalisé et est donc moins fort.

Ceci dit, le soutien très général apporté par les expériences de laboratoire au modèle d'Adams permet d'affirmer que des mécanismes cognitifs interviennent pour créer le sentiment d'équité ou son contraire, et, également, que ce sentiment motive des comportements spécifiques. Reste que la réalité de la vie de travail est certainement plus complexe que les simulations expérimentales grâce auxquelles le modèle d'équité a été testé. D'où l'intérêt des développements théoriques qui ont suivi, et qui concernent, de manière plus proche du terrain les points suivants :

- le choix des comparaisons sociales qui fondent l'équité ressentie,
- les divers comportements qui visent à rétablir l'équité et le rôle des différences individuelles sur le choix de ces comportements,
- les notions même de justice et l'existence de normes sociales d'équité.

Le choix des comparaisons sociales est un élément-clé du modèle d'Adams. En effet, une même situation, du point de vue des inputs fournis et des outputs reçus, peut être jugée équitable ou être ressentie comme inéquitable selon qu'on se compare à une personne mieux lotie ou à un collègue défavorisé. En outre, des éléments différents peuvent entrer en ligne de compte selon la nature des comparaisons sociales utilisées. Par exemple, en période de crise de l'emploi, un employé du secteur privé qui se compare à un fonctionnaire, devrait accorder de l'importance à la stabilité de l'emploi. Afin de donner un cadre

systematique à ces remarques, Goodman a classé les comparaisons sociales en trois catégories, selon que la comparaison se fait avec d'autres (c'est-à-dire avec d'autres personnes qui ont une activité proche de celle de la personne impliquée et qui travaillent dans la même organisation ou dans une organisation différente), avec soi-même (par exemple avec le rapport input/output qui tait le sien dans une situation précédente), ou avec des références contractuelles, accord explicite ou implicite existant entre l'employé et l'employeur. Tous ces développements suivent le *schéma d'Adams qui revient à considérer la motivation comme le résultat d'un besoin spécifique, celui de rétablir la justice*. Pour éviter ce que cette interprétation a de vague et de peu satisfaisante, tout en gardant au sentiment d'équité toute son importance, les recherches les plus récentes se sont centrées sur la perception de l'équité et sur sa valeur instrumentale au niveau des attitudes et des comportements.

Les recherches effectuées dans un contexte différent, notamment dans un contexte juridique, avaient déjà souligné le rôle de la participation à l'évaluation, participation qui donne à la personne évaluée le sentiment d'avoir un certain contrôle sur son évaluation. Le fait d'avoir un droit de regard sur ce qui se passe, ou mieux, la possibilité d'apporter ses propres informations à l'instance ou à la personne qui évalue, accroît le sentiment de justice, quels que soient, par ailleurs, les résultats obtenus. Plusieurs recherches permettent de penser qu'il en est de même en ce qui concerne la perception de la justice procédurale dans la vie des entreprises. L'évaluation du travail, les notations professionnelles et l'attribution de récompenses de tous ordres paraissent d'autant plus justes que la personne concernée a la possibilité de communiquer aux décideurs les informations qui lui semblent pertinentes. Notamment, Landy a montré que des employés perçoivent les notations professionnelles comme justes lorsque les évaluations sont assez fréquentes, et lorsqu'ils ont la possibilité d'exprimer leurs opinions pendant l'évaluation et par sa stabilité dans le temps, mais qu'il est, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, indépendant du niveau de l'évaluation attribué. En d'autres termes, on accepte une évaluation même sévère, lorsqu'on comprend comment elle a été faite, et lorsqu'on peut y participer.

D'autres travaux, concernant les effets que peut avoir le sentiment d'équité sur le comportement, vont dans le même sens mais montrent la complexité des processus cognitifs qui aboutissent au sentiment d'équité aussi bien que la complexité des effets de ce sentiment sur les conduites ultérieures. En particulier, Kanfer a fait travailler deux équipes à une tâche simulant une

situation de marketing réel. Les deux groupes étaient évalués par leur hiérarchie, mais seuls les sujets de l'un d'entre eux avaient la possibilité de dire à l'évaluateur comment eux-mêmes jugeaient leur performance et de présenter des arguments pour justifier les récompenses qu'ils pensaient mériter. Comme on pouvait s'y attendre, ce groupe a, plus que l'autre, le sentiment d'être équitablement évalué et récompensé, sans que ce sentiment ait de rapport ni avec l'évaluation ni avec les récompenses. Mais, et cette fois contrairement à ce qu'on aurait pu prévoir, le groupe qui participe à l'évaluation obtient, ensuite des résultats inférieurs à l'autre. Autrement dit, il se juge équitablement traité mais cela ne relance pas sa motivation. Quelle explication donner à ces observations ? Les auteurs suggèrent que le fait d'intervenir dans la procédure d'évaluation, procure bien le sentiment d'être équitablement traité, mais, en même temps, réduit l'instrumentalité des performances de travail. En d'autres termes, la participation au débat qui aboutit à l'évaluation de la performance, montre que toute performance peut être justifiée et qu'un résultat médiocre peut même être l'objet d'une récompense, dès lors que son auteur sait trouver les arguments pour le défendre. Même si d'autres recherches restent nécessaires afin de confirmer cette analyse, la possibilité que la participation aux évaluations soit, en définitive, démotivante, parce qu'elle conduit à se contenter d'une performance médiocre mais justifiable doit être gardée en mémoire. C'est en outre, un excellent exemple d'une situation où la satisfaction, née de la possibilité d'être associé à l'évaluation, ne conduit pas à un accroissement de la motivation.

Au total, on peut retenir que le sentiment d'équité est bien, comme Adams a été le premier à le montrer, un aspect important de la relation entre l'individu et l'ensemble du système organisationnel. Mais ses effets sont bien plus complexes que la notion d'un simple rééquilibrage de la répartition des récompenses ne le suggère. Notamment, si l'organisation et ses décideurs sont perçus comme agissant avec justice, les employés qui s'y trouvent réagiront de manière constructive à ce qu'ils jugent être une inéquité spécifique. Ces remarques prennent une importance particulière à une époque de crise où les objectifs de productivité conduisent à modifier les systèmes de rémunération et de distribution de récompenses et où la gestion des réductions d'effectif sont un aspect-clé des relations entre l'individu et l'organisation. La manière dont l'organisation traite ces problèmes, et sa capacité à présenter les décisions comme allant dans le sens d'un bien collectif pour l'entreprise, représentent des déterminants essentiels du type de réaction que le personnel aura devant des mesures difficiles à accepter. En particulier, une injustice distributive ne pourra

entraîner que des réactions individuelles, ceux qui se sentent personnellement maltraités ayant tendance à réagir seuls pour rétablir l'équité. Alors que des injustices procédurales déclencheront inévitablement des réactions collectives, dans la mesure où elles lèsent ou risquent de léser un nombre important de personnes.

Pourquoi ces modèles théoriques ?

La première raison tient au fait que ces modèles, décrits par leurs auteurs de manière persuasive, ont souvent séduit les gestionnaires des ressources humaines, parce qu'ils ont eu intuitivement le sentiment que tel ou tel modèle correspondait à la réalité de leur vécu quotidien. C'est le cas de la « pyramide » de Maslow qui propose une classification des besoins que le travail est susceptible de satisfaire, assortie de l'idée que ces besoins s'organisent hiérarchiquement, avec une priorité pour les plus essentiels. Et qui est complétée par l'idée apparemment évidente qu'un besoin satisfait perd son pouvoir motivant. Tout cela semble simple et vrai, mais est loin d'être démontré. Il m'a donc semblé utile non seulement de faire le point sur les modèles de motivation au travail actuellement disponibles, mais également de résumer les résultats des nombreuses recherches qu'ils ont suscitées, et de dégager ce qu'on peut en retenir.

La seconde raison vient des relations étroites qui devraient exister entre modèles de motivation et pratiques de terrain destinées à stimuler la motivation. On peut en effet, se contenter, pour justifier une méthode, de constater son efficacité. Mais vienne cette efficacité à diminuer ou même à disparaître, rien ne permettra d'expliquer pourquoi il en est ainsi, si on ne sait pas quels processus ont été mis en œuvre par les pratiques utilisées. Ce sont, précisément, les modèles théoriques qui permettent de savoir quels cheminements complexes expliquent l'efficacité des différentes stratégies.

En effet, toute stratégie motivationnelle vise la *performance* et permet de connaître les déterminants de la performance qui n'entrent pas dans la sphère motivationnelle. Mais deux points font de la performance une variable difficile à analyser :

- 1- Tout poste de travail est complexe et comprend de nombreuses performances différentes ;

- 2- Les comportements et les activités qui la composent ne sont pas toujours observables directement.

Ce qui revient à dire que la motivation rassemble les déterminants de la performance qui ne sont ni des **connaissances déclaratives** (qui concernent toutes les connaissances nécessaires pour accomplir une tâche donnée, par exemple, connaissances en langues étrangères, en droit...Elles peuvent faire l'objet d'exposés écrits, voire de manuels.) ni des **connaissances procédurales** (qui concernent le savoir-faire, et contrôlent l'activité cognitive, l'activité psycho-motrice, les relations inter-personnelles aussi bien que la capacité à se manager soi-même.)

La motivation reste un phénomène qu'on peut décomposer en trois étapes qui se définissent dans le cadre des actions visant la poursuite d'un résultat donné, donc d'une performance :

- 1- Le choix de l'objectif ou encore l'acceptation par l'individu d'un objectif qui lui est assigné ;
- 2- La décision, souvent implicite, qui concerne l'intensité de l'effort que cet individu va consacrer à atteindre cet objectif ;
- 3- La persévérance dans l'effort au fur et à mesure qu'il se déroule et en fonction des retours d'information sur ses résultats par rapport à l'objectif à atteindre.

En d'autres termes, être motivé, c'est essentiellement **avoir un objectif, décider de faire un effort pour l'atteindre et persévérer dans cet effort jusqu'à ce que le but soit atteint.**

La motivation est donc, par définition, un concept multidimensionnel puisqu'il fait appel aux notions de **direction** (l'objectif), **d'intensité** (le degré de l'effort), et de **durée** (la poursuite de l'effort). D'où plusieurs difficultés.

Le concept de motivation ainsi cerné, il importe maintenant de s'intéresser à la démotivation dans l'Administration publique béninoise, objet de notre mémoire.

SECTION II : DEFINITION, FACTEURS ET CAUSES DE DEMOTIVATION **DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE**

1. Définition

Selon la psychologie, la « démotivation » est le contraire de la motivation ! C'est l'attitude et l'état interne que l'on ressent lorsque l'on a plus envie de faire, d'agir, de progresser. Dans notre champ de réflexion, la psychologie appliquée aux relations dans le monde du travail, c'est une des raisons essentielles de l'échec en équipe, de la non-atteinte des objectifs, voire de la fermeture des entreprises. Certes il y a des raisons extérieures aux difficultés des entreprises mais la démotivation est quelque chose sur lequel on peut jouer facilement, en interne, pour faire que tout aille mieux dans l'équipe.

La démotivation peut être rapprochée d'autre concept comme le mal-être et la pénibilité. Un salarié démotivé est un agent qui ne comprend plus ses objectifs, les trouve insurmontables ou a du mal à mettre en œuvre le nécessaire pour les atteindre. Son engagement dans le travail diminue, tout comme son implication dans la vie de l'entreprise.

Dépendante de nombreux facteurs, la démotivation varie en fonction des personnes : une même situation peut aboutir à différentes réactions en termes de démotivation.

2. Caractéristiques et signes précurseurs de la démotivation

Lorsqu'un agent souffre d'une baisse de motivation, il présente certains signes que l'employeur doit repérer le plus rapidement possible. Cela permet à la fois de mettre en œuvre le nécessaire pour remotiver l'agent mais également d'éviter que la démotivation ne se généralise à l'ensemble des agents de l'entreprise.

a. Les signes précurseurs de démotivation

Le meilleur moyen de détecter ces signaux, est d'être attentif aux membres de son entreprise et de communiquer avec eux. Ceci permettra de repérer rapidement :

- Une baisse de la productivité : celle-ci survient du jour au lendemain, sans raison apparente. Selon le domaine d'activité de l'agent et la fonction qu'il occupe, elle peut se manifester de différentes manières : diminution du travail, manque d'initiative, traitement des commandes plus long...Le salarié manque d'entrain pour réaliser ses tâches.
- Une absence de collaboration : l'agent s'isole, se replie sur lui-même et ne communique plus avec ses collègues. Il n'intervient pas pour les aider lorsqu'ils rencontrent des difficultés. Il perd l'esprit d'entraide.
- Une diminution de la présence au travail : l'augmentation de l'absentéisme et des retards est très révélatrice de démotivation. L'agent s'ennuie au travail et y passe le moins de temps possible.
- Une rotation importante des effectifs et une augmentation des demandes de mutation : ces phénomènes sont révélateurs d'une dégradation du climat social.
- L'absence d'implication de l'agent : le salarié ne se projette plus dans l'avenir, ne souhaite pas s'engager sur des projets à long terme, ne fait plus de propositions... Il ne s'intéresse plus à l'entreprise.

✓ **Repérer la démotivation**

Il faut prêter attention aux réactions inhabituelles : une diminution de la présence en entreprise, une baisse de la qualité du travail, des objectifs qui ne sont pas atteints, l'absence d'idées nouvelles, une mise en retrait,, l'absence d'initiatives... sont autant de signes qui doivent interpeller car ils sont caractéristiques de la démotivation.

Les échecs sont certainement ce qu'il y a de plus démotivant pour un salarié. Ce sentiment d'échec varie en fonction des individus, de leur investissement dans le projet et des objectifs qu'ils s'étaient fixés à eux-mêmes. Un résultat satisfaisant pour une personne ne l'est pas forcément pour une autre. Il est donc essentiel d'avoir conscience que chacun n'a pas le même ressenti d'une situation.

b. Les stades de démotivation

Une personne démotivée a tout d'abord une baisse de moral. Elle montre des signes d'ennuis et une faible implication dans son emploi. Elle peut paraître préoccupée ou bien indifférente.

Ensuite la personne peut s'isoler ou devenir irascible. Ses relations professionnelles se détériorent.

Lorsque la situation persiste et que la démotivation est totale, les absences peuvent se multiplier et les conséquences pour la santé de l'agent peuvent être plus importantes (dépression, conduites addictives...)

Le contenu des termes « motivation » et « démotivation » cerné, il importe maintenant de comprendre les facteurs, causes, manifestations et conséquences de la démotivation dans l'Administration Publique Béninoise, objet de notre étude.

CHAPITRE II

CAUSES, MANIFESTATIONS ET CONSEQUENCES DE LA DEMOTIVATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE

Au nombre des principaux facteurs et causes d'insatisfaction généralement admis dans toute entreprise, on peut citer entre autres :

- ❖ La politique de l'administration de l'entreprise
- ❖ Les conséquences techniques de l'encadrement
- ❖ Les conséquences personnelles sans rapport avec le travail
- ❖ La rémunération
- ❖ Les conditions de travail

De toute la gamme des structures professionnelles, l'Administration Publique béninoise se distingue parce qu'elle a une mission spéciale qui est d'être au service de l'intérêt général.

La Fonction Publique béninoise est régie par des règles définissant de façon plus ou moins claire les droits et les obligations des fonctionnaires ainsi que le mode d'organisation et de fonctionnement des services publics. Elle a aussi des objectifs qu'elle se propose d'atteindre.

Cette fonction Publique béninoise, en cette fin du vingtième siècle, demeure confrontée à de nombreuses difficultés d'ordre financier, de gestion, d'organisation de communication. Décrite pour ses multiples malfaçons par les couches de la société, elle doit, pour être une institution crédible et efficace, se donner une nouvelle image.

Le maître-mot des problèmes de l'Administration Publique béninoise, réside dans la démotivation des fonctionnaires.

Quelles sont alors les principales causes et principaux facteurs de cette démotivation des agents dans la Fonction Publique béninoise ?

SECTION I : FACTEURS ET CAUSES DE DEMOTIVATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE

Il s'agit dans cette section, d'énumérer les origines de la démotivation des agents du secteur public, parce qu'il est clair que la Fonction Publique béninoise ne brille ni par la qualité des services, ni par la qualité des relations avec les usagers, encore moins par l'intégrité et l'efficacité des agents publics. Ainsi de l'Administration béninoise, l'usager ne peut presque plus rien obtenir aujourd'hui de façon juste, transparente et impersonnelle. Le moindre agent de l'Etat exige la « motivation » pour tout service.

1) Facteurs de démotivation

Après toutes les enquêtes et études menées dans les ministères et Institutions de l'Etat, nous avons pu retenir trois principales catégories de démotivation que sont :

a. La démotivation liée à l'organisation et au travail dans les services publics béninois

b. La démotivation liée aux relations de travail

c. La démotivation liée à l'individu

a. La démotivation liée à l'organisation et au travail dans les services publics béninois

Devant les résultats de l'enquête menée aussi bien auprès des fonctionnaires des ministères et Institutions de l'Etat que des usagers, 70% des fonctionnaires béninois enquêtés ont fait ressortir quatre (4) principales causes de démotivation au travail que sont :

- Le climat de travail
- Le mauvais traitement salarial et indiciaire

- Le manque de communication
- Le manque de soutien managérial

Des conditions de travail difficiles (matérielles, équipements, contraintes physiques importantes, environnement hostile, horaires atypiques...) sont éprouvants pour les fonctionnaires béninois et les découragent, même les plus motivés.

Et face à une exigence de rendements ou de conception trop fortes, le fonctionnaire béninois se sent dépassé, ne supporte pas cette pression importante de ses supérieurs hiérarchiques et est stressé. Ensuite il y a aussi le fait que le travail parfois non seulement n'évolue pas, mais aussi n'offre aucune perspective et n'est pas un travail stimulant.

Les missions confiées et les objectifs à atteindre ne sont pas clairement définis par les Directeurs ; ce qui déstabilise les agents car ils ne comprennent pas pourquoi ils travaillent, ils manquent d'implication et de ce fait, ne peuvent pas être efficace à 100%.

Dans la Fonction Publique, il est facile de trouver plusieurs personnes (agents) sur un seul bureau mal éclairé et mal aéré. Dans ces conditions, des troubles oculaires (diminution de la visibilité), et la susceptibilité de contracter beaucoup d'autres maladies dues au manque d'hygiène sur les lieux de travail ne sont plus à démontrer. Toutes choses capables d'inhiber l'élan au travail.

Dans quelques Ministères visités, nous avons essentiellement remarqué outre la mauvaise posture au travail: la chaleur, le bruit des vibrations, des poussières du ciment surtout au niveau du Ministère du Travail et de la Fonction Publique, qui étouffent les travailleurs exposés à l'asthme bronchite, aux conjonctives etc. Le manque de reconnaissance récurrent du travail par les autorités fait perdre le sens du travail et altère la motivation qui doit pousser l'agent à atteindre ses objectifs.

Dans ce cadre, 76% des travailleurs interviewés déclarent ne pas travailler dans de bonnes conditions. 80% estiment que les conditions de travail semblent être à l'origine de la baisse de rendement au travail. Ce qui signifie que l'absence d'infrastructures de travail est une cause de démotivation au travail. Ce qui prouve inéluctablement que l'absence de conditions matérielles et physiques de travail peut justifier les cas de démotivation enregistrés. Et cela peut aisément se comprendre lorsqu'on sait les mauvaises conditions d'hygiène et de sécurité dans lesquels certains d'entre eux travaillent.

La mauvaise évolution de sa situation professionnelle et la lenteur dans le traitement de ce dossier, n'augure pas d'un avenir professionnel radieux pour le fonctionnaire béninois. Le minimum de conditions pour une motivation n'existe guère. Ceux-ci affirment qu'ils sont démotivés dans leur travail. Ils estiment que leur traitement ne permet plus de faire face aux obligations familiales et qu'ils travaillent dans des conditions précaires et obsolètes.

Quelque 20% des fonctionnaires enquêtés ont ressorti toujours dans cet axe, cinq causes de démotivation dont :

- *Le manque d'objectifs clairement définis

- *Le manque de plan stratégique

- *Le manque de plan de carrière.

- *La monotonie dans le travail surtout en ce qui concerne les Secrétaires.

- *Un degré de risque élevé surtout dans certains services comme les laboratoires d'analyse, où des facteurs de maladies dus à la manipulation quotidienne des produits chimiques tels que l'acide acétique pour la dilution, le chlorite de soude en usage à la section blanchissement. La manipulation de ces substances chimiques sont autant de facteurs préjudiciables à la santé du travailleur (puisque les dispositifs et mesures de protection ne sont pas souvent observés) parfois au risque de leur vie, mais en retour n'ont pas la compensation financière qu'il faut.

Il n'existe pas dans la plupart des services du secteur public, une définition de tous les postes, alors que leur objectif permettra de savoir la mission réservée à chacun et les tâches qui lui incombent c'est-à-dire que les lettres de mission sont quasi inexistantes pour les cadres ; d'où nous parlons de manque d'objectifs clairement définis.

Beaucoup d'établissements publics ne disposent même pas de manuels de procédures qui pourront les guider dans leur gestion d'où des navigations à vue ; surtout les services comptables et financiers qui ne disposent pas non plus de plan comptable. Ces genres de faits diminuent le rendement au travail des agents qui se voient parfois obligés d'abandonner le travail à eux confiés par leur supérieur hiérarchique parce que les moyens font défaut.

Au-delà de tous ces cas, nous avons noté presque dans tous les services publics, un manque crucial ou une insuffisance de matériels de travail (matériels informatiques, fournitures de travail, matériels de reprographie, matériels de communication modernes : ligne de téléphone, fax internet...). A cela s'ajoute, l'état désagréable du cadre ou de l'espace de travail qui n'est ni sain, ni propre de façon à ne pas donner à l'agent l'envie de s'y donner ; il y aussi la vétusté du

bâtiment, les climatiseurs régulièrement en panne et mal entretenus exposant les fonctionnaires à une chaleur insupportable ; le mauvais confort du bureau ; le manque d'infrastructures sociales et de perfectionnement qui doivent améliorer les conditions de vie des travailleurs telles que les cantines, les infirmeries, les centres de formation et de perfectionnement et les logements sociaux. L'inexistence d'une politique de gestion sociale (accès au crédit, assurance, santé, transport...). Le manque crucial de tous ces facteurs ne permet pas à l'agent de donner le meilleur de lui-même.

Les travailleurs des catégories C et D enquêtés n'ont pas hésité à 100% à nous faire comprendre que certains corps (A et B) sont surpayés alors que d'autres (C et D), végètent dans la pauvreté et que cet état de chose constitue un handicap à leur épanouissement. Toujours dans le même ordre d'idées, les Conducteurs de Véhicules Administratifs que nous avons questionnés, ont déploré dans leur ensemble le manque de matériels de transport régulièrement entretenus : véhicules de service ou de fonction. Certains d'entre eux n'ont pas non plus oublié de mentionner le caractère injuste des choix de ceux qui doivent se rendre en mission ; choix souvent basé sur des critères régionalistes, sur des relations, du copinage, des affinités politiques...

L'incapacité de l'Etat béninois à recruter du personnel en nombre suffisant, oblige parfois le peu de fonctionnaires à travailler plus qu'il ne faut et régulièrement au-delà du quota horaire. Mais c'est seulement au Ministère de l'Economie et des finances que les heures supplémentaires sont rémunérées pour le moment, déplorent les fonctionnaires des autres ministères qui ne savent plus à quel saint se vouer.

Le statut des Agents Permanents de l'Etat (loi n° 86-013 du 26 février 1986) stipule en son article 57 que « *le temps à passer dans chacun des échelons de grade est fixé à deux (2) ans pour tous les corps* ». Mais l'on constate que ce n'est qu'après 4 à 5 ans ou même plus que l'on voit les retombées financières alors qu'elles doivent être automatiques.

La même loi a mis l'accent sur la nécessité de fournir des appréciations positives sur les Agents Permanents de l'Etat : il ne faut pas non seulement sanctionner, il faut aussi récompenser. De la même manière qu'il est prévu à l'article 131 la gamme des sanctions à infliger (avertissement, blâme, mise à pied, déplacement

d'office, blocage d'avancement, radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, rétrogradation, mise à la retraite d'office, révocation) , il est également explicité à l'article 150 les diverses récompenses à octroyer (lettre de félicitation et d'encouragement, témoignage officiel de satisfaction, mention honorable, décoration). Mais loin de récompenser les agents au mérite,

les autorités préfèrent beaucoup plus les sanctions à savoir les demandes d'explication, la

plupart du temps, inutiles surtout quand l'agent n'est pas en accord avec ces autorités. Il est à noter que les sanctions sont souvent sélectives.

Dans son article 52, « *Tout Agent Permanent de l'Etat en activité ou en détachement fait l'objet chaque année, à partir du 15 août, d'une appréciation exprimant sa valeur professionnelle dans l'emploi occupé et sur son aptitude à exercer l'emploi du grade supérieur.* » Mais force est de constater que la plupart des supérieurs hiérarchiques accordent très peu d'importance à la notation des agents ou, au lieu de suivre un canevas déterminé, s'adonnent à des notations arbitraires alors que c'est des dispositions juridiques indispensables à l'évolution des agents publics (avancement de grade et d'échelon)

Conformément à l'article 16 du statut, « *il est prévu des examens professionnels en vue de la promotion d'une catégorie à une autre aux Agents Permanents de l'Etat ayant effectué au moins trois (3) années de service effectifs à l'échelle 1, quatre (4) années à l'échelle 2 ou cinq (5) années à l'échelle 3 de la catégorie immédiatement inférieure* » A notre grande surprise et face aux réponses des Fonctionnaires béninois, on note une très grande déception surtout quand on sait que les examens professionnels s'organisent très rarement.

Ce statut n'a pas déterminé de façon claire et limitative les postes politiques dans l'Administration afin d'éviter les mutations abusives et les nominations en cascade à chaque renouvellement du gouvernement, l'Administration étant une continuité. Cette définition aurait permis de mettre fin un tant soit peu au « parrainage politique » face à une haute politisation de l'Administration béninoise ayant pour conséquence le clientélisme politique.

Le cadre juridique de la Fonction Publique n'est pas un cadre incitatif qui devrait amener le fonctionnaire à exceller afin de faire valoir ses compétences.

La loi n° 86-013 du 26 février est qualifiée de statut de transition parce qu'elle n'est pas effectivement appliquée pour la simple raison qu'elle est confrontée aux pesanteurs socio-culturelles et aux résistances des hommes. De plus, elle ne permet pas à la Fonction Publique d'être un instrument au service du développement.

L'une des causes majeures de frustration et de démotivation qu'ont soulevée 50% des cadres A, est l'attribution des formations à leur profit, qui ne tient pas compte du mérite, mais généralement des considérations partisans. Une formation que doit suivre le statisticien par exemple est octroyée au planificateur ou au documentaliste juste parce que le statisticien et le patron ne s'entendent pas ; ou « *l'homme qu'il faut n'est pas à la place qu'il faut* ». L'inadéquation

entre la formation et l'emploi est aussi remarquée. Ainsi, l'on rencontre des personnes non qualifiées à des postes de responsabilité qui n'ont rien à voir avec leurs compétences ; ce qui pose le problème de manque de *compétences de la hiérarchie*. La conséquence en est la difficile collaboration entre le supérieur et son agent. Notre Fonction Publique, étant de carrière, l'agent public occupera tout au long de sa carrière, différents emplois. Ceci mérite que l'accent soit normalement mis sur la formation continue. Cette formation a perdu tout son sens dans notre Administration. De plus, le progrès technologique exige la formation des agents publics capables d'accompagner les changements induits par les nouveaux enjeux planétaires. Bon nombre de fonctionnaires ne maîtrisent pas les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, ce qui ne leur facilite pas le travail, créant ainsi des frustrations.

L'autre aspect non moins important est l'inadéquation du statut des fonctionnaires avec l'environnement socio-culturel béninois parce que calqué sur les réalités françaises. En effet, au cœur de la culture française, l'individualisme occupe une place très importante. La famille en France se résume au père, à la mère et aux enfants. Les mentalités sont différentes. Or, en Afrique et plus particulièrement au Bénin, on a une conception plus large de la famille qui nous pousse à nous aider mutuellement. Nos réalités socio-culturelles trouvent leurs pièces maîtresses dans la vie en communauté et l'interdépendance. Dans ces conditions, il est clair qu'un statut qui impose aux fonctionnaires des obligations telles que l'impartialité, la neutralité et la discrétion professionnelle ne saurait être effectivement appliqué dans l'Administration béninoise où l'indiscrétion administrative et l'utilisation abusive des informations officielles sont de règle. Pour le Professeur DOSSOUMON Samson, dans Etude et Analyse du Statut Général de la Fonction Publique béninoise, « l'environnement socio-culturel béninois repose sur une logique communautaire piégée par la peur, la méfiance où la vie est plus relation, solidarité que rendement, performance, esprit civique et patriotique ». Dans une telle situation, les responsables administratifs n'arrivent plus à faire valoir leur autorité ; craignant parfois leurs agents à travers les forces occultes et les réseaux de fétichisme créés à des fins inavouables, ils fléchissent devant leurs responsabilités, évitent de contrôler le travail des agents placés sous leur autorité et bien entendu ne sanctionnent pas toujours. La hiérarchie qui est un principe sacro-saint du droit de la Fonction Publique perd tout son sens pratique. « Cette culture, loin d'être un facteur de progrès, est à l'origine de tous les maux qui minent l'Administration publique béninoise » et constitue également un facteur de démotivation pour les autorités à divers niveaux quant à l'application

des textes. Précisons aussi que les lacunes institutionnelles de la Fonction Publique béninoise sont aussi à l'origine de plusieurs facteurs de démotivation.

L'un des facteurs importants de démotivation évoqués par les Fonctionnaires, est aussi le défaut de communication ; élément indispensable au bon fonctionnement de toute organisation. Dans ce cadre, les agents de bon nombre de Ministères, ont expliqué que le mode d'information est transversal, que l'information ne circule pas normalement, c'est-à-dire du « haut vers le bas » et par note de service ou par affiche ; ce qui serait la norme. Ils déplorent le retard mis dans la distribution des notes de service qui leur parviennent très tardivement alors que l'information qui s'y trouve est capitale. Par ailleurs, c'est de bouche à oreille que certaines informations leur parviennent. Ils se sentent alors lésés et par conséquent frustrés.

A1. Les freins structurels

A1.1. Le poids de la hiérarchie

Pour Max Weber, la bureaucratie, symbole de modernité est légitime et efficace. Elle est au service de l'intérêt général. L'idéal type bureaucratique suppose : des règles explicites, une hiérarchie, une codification par l'écrit, une séparation stricte entre la vie privée et la vie professionnelle. Sur ce modèle de l'école classique, nous voyons le poids important de la hiérarchie dans la structure organisationnelle publique. La voie hiérarchique comprend souvent plusieurs niveaux : exécutant, encadrement intermédiaire, chef de bureau, chef de division, chef service, directeur, administrateur (ou manager public). Cela freine, la responsabilisation, l'autonomie, la prise d'initiative et le pouvoir de décision des agents. Cela renforce les contrôles au niveau de l'exécution des tâches. Cela ne facilite pas l'échange d'informations et la communication interne. De même, la promotion interne et l'avancement dans sa carrière pour monter les niveaux hiérarchiques sont des procédures très lentes, difficiles et très réglementées. L'évolution se fait essentiellement par concours.

A1.2. La structure cloisonnée et compartimentée

La communication « horizontale » entre les différents services publics semble également difficile du fait que la structure administrative est très cloisonnée et compartimentée. La démarche de management par objectifs sera lente à mettre en place. Chaque service doit y voir son intérêt à partager ses informations, ses savoirs, savoir-faire, compétences et connaissances donc une partie de son pouvoir de décision et d'obtenir des moyens et des ressources. Partenariat et collégialité ne sont pas ancrés dans la culture administrative.

Associée à la hiérarchie, la division du travail taylorienne dans l'administration rend la structure très rigide. Les agents sont classés par catégories cloisonnées et hermétiques entre elles. Les agents peuvent se sentir bloqués dans leur action pratique. Ils vivent une incapacité d'atteindre leurs objectifs (VROOM, LOCKE). Cela donne un sentiment d'impuissance à obtenir de résultats. Selon Chris ARGYRIS, plus le travailleur connaît la rigidité, la spécialisation, le contrôle étroit de la hiérarchie, plus il tend à créer des activités antagonistes comme l'absentéisme, la non-implication, le comportement de retrait.

A2. Les freins du système administratif

A2.1. Le recrutement

Le système de recrutement dans la fonction publique béninoise n'est pas adapté à la nouvelle gestion publique. Le concours est le mode de recrutement qui permet le mieux l'égal accès aux emplois publics. Or, il est souvent trop académique et pas assez professionnel. Il ne permet pas de juger les candidats sur leurs qualités relationnelles et professionnelles et ne valorise pas les expériences spécialisées ou les qualités managériales. La personne admise au concours n'est pas forcément affectée à un service en fonction de ses connaissances et ses compétences. C'est d'autant plus vrai pour les concours internes qui devraient être un moyen de reconnaissance des compétences acquises au cours de sa carrière et également de se comparer aux autres, de savoir si on est à la hauteur pour accomplir ses tâches, de valider son parcours de qualification. Actuellement, ce n'est pas le cas. De même, les concours sont un système de progression individualiste de carrière. Or, c'est contradictoire avec les nouveaux besoins de compétences collectives, d'apprentissage organisationnel et de réactivité professionnelle.

De plus, du fait du fléau du chômage et de l'augmentation du nombre de diplômés, la fonction publique recrute des surdiplômés (agent dont le diplôme lui aurait permis de présenter un concours de catégorie immédiatement supérieure). On risque d'assister là à une surconcentration d'agents surdiplômés et une saturation des « ascenseurs » internes (promotion et concours interne). De plus, ils sont les plus mécontents de leurs conditions de travail et les plus démotivés si le système de promotion et de mobilité géographique ne permet pas de satisfaire la stratégie à moyen terme de ces agents.

Par ailleurs, pour avoir plus de souplesse dans la gestion des effectifs notamment qualifiés, et pour combler un déficit, l'administration développe des recrutements alternatifs au concours tels que l'emploi contractuel, vacataire,

recrutement sans concours, à terme des contrats à durée indéterminée. Cela conduit à une gestion du personnel à plusieurs vitesses entre les titulaires et les non-titulaires. Cela casse l'esprit de corps, la solidarité des fonctionnaires. Le management sera différencié selon les statuts de chaque agent qui ne présentent ni les mêmes avantages ni les mêmes exigences.

A2.2. Le système éducatif

Le système éducatif au Bénin est pourri et a quelque peu entraîné la paresse, le non patriotisme et tous leurs corollaires au niveau des fonctionnaires béninois ; d'où la nécessité de réformer ce système éducatif dans le paysage traditionnel. Nos valeurs sont désorganisées au profit de l'argent facile.

L'éducation des enfants revient pratiquement à la mère seule alors que cette responsabilité incombe aux deux parents normalement.

Etant donné que la culture détermine notre comportement, il est à remarquer qu'on a copié le système français ; ce qui en conséquence n'est pas adapté à nos réalités.

b. La démotivation liée aux relations de travail

De l'enquête faite et des réponses aux questionnaires reçues, il se dégage à ce niveau (démotivation liée aux relations de travail), qu'il y a régulièrement des relations tendues ou inexistantes avec la hiérarchie ou les collègues de travail qui altèrent considérablement le plaisir qu'éprouvent certains agents et qui est l'une des principales sources de démotivation.

Un travail où l'on a peu de contact avec les autres est source d'isolement, l'agent ne se sent pas intégré dans la vie de l'entreprise ou de l'Administration.

Une concurrence excessive entre les Fonctionnaires ou certains agents mal intentionnés qui critiquent tout, crée souvent des tensions. Cette mauvaise ambiance est à l'origine de frustrations ou de démotivation qui, rapidement, se généralise à l'ensemble des agents.

Une autre situation décriée par les Fonctionnaires, est la ruse dont font montre certains de leurs collègues, qui vont salir l'image de leur autres collègues auprès des supérieurs hiérarchiques, dans le seul but de bénéficier de certaines facilités ou de certaines grâces, de la part des autorités.

Donc, nous pouvons noter à ce stade, six causes de démotivation à savoir :

- Un climat de tension maintenu au sein de l'Administration

- Le climat social entre les agents des services publics
- Les conflits parmi le personnel
- Le manque de sécurité au travail
- Un degré de risque très élevé
- La non reconnaissance de l'engagement et du travail

La plupart du temps, on enregistre un climat de tension désagréable entre le personnel d'un Ministère représenté par son syndicat et le cabinet du Ministre qui représente le Gouvernement. Cette tension, à l'origine de diverses revendications dont notamment l'augmentation de primes et autres, devient plus intense dès lors que ce syndicat ne trouve pas satisfaction. Dans ce cas, les agents se sentant brimés, frustrés et démotivés, abandonnent le travail paralysant ainsi l'Administration.

De même, il faudra remarquer que naissent parfois des relations conflictuelles entre les agents d'un même service ; ce qui rend difficile la collaboration entre eux et handicape la bonne marche du travail.

Aussi, faudrait-il ajouter que la non reconnaissance de l'engagement et du travail, constitue une véritable source de démotivation pour les agents des services publics ; car un agent, conscient de ce qu'il a à faire et qui accomplit un noble travail avec zèle et entrain, s'attend tout de même à ce qu'on lui reconnaisse cet effort personnel. Mais tel n'est pas souvent le cas dans bon nombre de structures étatiques.

Pour les spécialistes du domaine c'est-à-dire les Directeurs des Ressources Humaines des Ministères et les psychologues que nous avons questionnés, il y a deux sources à ne pas négliger :

Sources pécuniaires : les salaires non conformes et les primes non motivantes ainsi que l'absence des avantages sociaux.

Sources psychologiques : l'absence de responsabilisation, d'estime, le climat social; le stress, la fatigue, le manque de confiance.

Les agents affirment qu'ils sont démotivés dans leur travail. Ils estiment que leur traitement ne permet plus de faire face aux obligations familiales. Retenons par ailleurs, que la réalité béninoise est que, presque tous les travailleurs ont à charge une ou plusieurs personnes supplémentaires. En 1992, selon les statistiques de l'INSAE, 100 personnes actives prenaient en charge 136

personnes inactives. Notre enquête a révélé une moyenne de 4 enfants à charge pour chaque travailleur du secteur public. A cela, ajoutons les nombreux parents et enfants d'amis venus de part et d'autre en ville pour des motifs d'étude et d'apprentissage, ce qui constitue un poids financier supplémentaire pour le travailleur de la ville. Et pour faire face à une telle situation, le fonctionnaire est amené à frapper à toutes les portes. Cette situation occasionne des soucis et malaises de toutes sortes au travailleur.

En effet, les Agents Permanents de l'Etat sont des membres actifs d'une société qui les modèle, les influence, et les forme. Ainsi, les pesanteurs sociologiques ajoutées à la psychologie humaine jouent un rôle prépondérant dans le comportement de tout individu. Donc, si les valeurs motivantes ne tiennent pas compte de la société et de l'individu en tant que membre de cette société, la démotivation serait toujours à l'ordre du jour. En ces temps de conjoncture économique, les travailleurs béninois évoluent dans une situation paradoxale qui regroupe une inflation sur le marché des prix et un niveau salarial très bas et le salaire, constituant la principale source de revenus de la famille. Malheureusement, les salaires ne s'accroissent pas simultanément au coût de vie qui augmente sans cesse. Ce qui limite leur pouvoir d'achat.

D'ailleurs, l'agent de l'Etat est dans une situation réglementaire et statutaire qui ne lui permet pas de discuter de son traitement. Celui-ci est fixé à l'avance et est donné au fonctionnaire pour tenir le rang correspondant à son grade. Dans ces conditions, aucun élan au travail ne peut être escompté. Au-delà de cette considération, une approche psychologique permet d'expliquer le comportement des fonctionnaires. La théorie d'Adam explique comment l'être humain fait des rapprochements et comparaisons. L'agent de l'Etat s'estimant sous-payé, compare sa situation à son homologue du secteur privé doublement rémunéré. De cette comparaison, naissent l'insatisfaction du traitement et la démotivation ; car ils perçoivent de l'iniquité dès qu'ils se mettent à réfléchir sur cette situation discriminatoire. Donc les agents restent par contrainte ou pratiquent des activités lucratives clandestines pour récupérer les moins perçus.

Quant aux primes octroyées, il faut remarquer au dire des fonctionnaires béninois, que ces primes non seulement ne sont pas motivantes, mais aussi qu'elles sont sujettes à des discriminations notoires du simple fait que ce sont les postes politiques en majorité, qui se taillent la part de lion.

Il importe également de ressortir *l'absence de responsabilisation* qui n'a d'autre effet que de créer le stress au niveau des agents. L'agent qui n'est pas responsabilisé, taille très peu d'importance au travail que lui confie son supérieur hiérarchique ; rien que parce qu'il estime qu'il n'a de compte à rendre

à personne et qu'il n'est pas responsable du travail accompli. A la base de ce problème, se trouve le *manque de confiance et d'estime*.

La fatigue peut être également à l'origine de la démotivation. C'est parfois après une longue journée de travail et juste presque à la fin de l'heure réglementaire que l'agent se voit confié une tâche par la hiérarchie. Si cet agent n'est pas animé d'une bonne volonté, le travail sera certainement bâclé.

i. La mauvaise gestion des ressources humaines

De l'avis des fonctionnaires eux-mêmes, la gestion du personnel de l'Etat, n'est plus en adéquation avec les réalités du monde moderne. Ainsi donc, les ressources humaines ne sont pas souvent gérées de façon dynamique, méthodique et satisfaisante. A titre d'exemple, les affectations des agents à des postes ne sont pas faites suivant les besoins réels de service et suivant un plan directeur.

Chaque agent n'est pas souvent utilisé suivant ses potentialités : c'est-à-dire soit, c'est au-dessus de ses qualifications et dans ce cas il se décourage et s'aigrît ; ou soit c'est en-dessous de ses qualifications et dans ce cas il se sent dévalué, sous employé, est frustré et perd ainsi toute motivation.

Un véritable dispositif d'évaluation des performances des agents, est inexistant, alors qu'il devrait permettre d'identifier de façon objective la qualité des services rendus.

Voilà des fonctionnaires qui critiquent le comportement de leurs collègues fonctionnaires surtout en ce qui concerne la gestion et le suivi de leur carrière qui ne sont pas automatiques. Ils n'en veulent pour preuve que les nombreux oublis, omissions et erreurs dans les actes de leurs carrières dont ils sont souvent victimes et qui les obligent à se déplacer pour aller suivre leurs dossiers avec tous les risques possibles. Ils déplorent la lenteur et l'indifférence des gestionnaires.

En effet, le mérite n'est pas véritablement un facteur de promotion dans l'Administration béninoise. La gestion du personnel administratif manque de confiance, de politique administrative et d'efficacité et induit à ce que Monsieur ALOHOU Anicet qualifie de « pilotage à vue ».

En l'état actuel des choses, la gestion des ressources humaines de la Fonction Publique béninoise ne peut être une source de motivation et de promotion socio-professionnelle.

ii. La politisation de la Fonction Publique béninoise

L'Administration Publique béninoise est encore malheureusement très politisée malgré le souhait de la plupart des fonctionnaires et d'autres personnes, de l'application de la politique de « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ».

Les nominations des responsables à divers niveaux ont souvent été prononcées sur la base de considérations partisans même quand il s'agit de postes qu'on doit considérer comme techniques. On rencontre souvent dans les services, des Chefs de services moins gradés et ayant moins d'ancienneté que les agents en fonction sous leurs ordres. Cette réalité a des conséquences très néfastes sur le rendement des services et l'ambiance de travail dans les bureaux.

De plus, il est notoire de trouver des services où la plupart des agents s'expriment dans une même langue autre que le français, langue officielle retenue par l'Etat. Ils se retrouvent là qu'ils se connaissent et non en fonction de leurs aptitudes. Une autorité bien placée s'entoure des membres de son clan sans se soucier de leurs compétences ; d'où le spectacle affligeant de Fonctionnaires incompetents, prenant la place des diplômés, moins favorisés sur le plan des relations. Et comme le note M. TCHIVOUNDA Pambou, « dans un service où du sommet à la base, tout le monde se connaît, il se crée un climat de complaisance voire de complicité dans le sens de l'inefficacité : en cas de faute de service par exemple, personne n'osera prendre la responsabilité de déférer son auteur au supérieur hiérarchique, à cause des répercussions que cela pourrait avoir au niveau du quartier, du clan ou de la région ». En résumé, la langue constitue également une barrière à la motivation. Du sommet à la hiérarchie, les agents et employés semblent être soudés par un lien solide assis sur des « connaissances », la parenté, la camaraderie, les appartenances politiques etc. ce qui rend difficile la prise de la décision en vue de corriger certains dérapages. On note également les nombreuses interventions téléphoniques, pour intimider les agents initiateurs de bons projets. Ce contexte ne peut qu'encourager la frustration.

En dehors de ces cas de démotivation liée à l'organisation et aux relations de travail, nous pouvons retenir que la vie personnelle et familiale d'un individu, peut avoir des répercussions sur son rendement au travail.

c. La démotivation liée à l'individu

La démotivation est variable en fonction des individus. Les événements de la vie personnelle et professionnelle d'un fonctionnaire ainsi que sa personnalité peuvent avoir un impact sur sa motivation. L'apparition de difficultés pour concilier travail et vie privée, peut être source de démotivation pour le salarié du service public. Le fonctionnaire, qui n'a pas une situation conjugale normale, ou

qui vit de sérieuses difficultés dans sa vie de couple, perd nécessairement le goût au travail. Les agents n'éprouvent pas pour la plupart, de satisfaction morale à exécuter les tâches qui leur sont confiées.

A cela s'ajoute, un mauvais état de santé ainsi qu'un âge avancé pouvant causer une fatigue physique et/ou morale qui démotive.

Par ailleurs, la survenue de ruptures dans le parcours professionnel d'un individu peut, au fil du temps, lui faire perdre confiance en lui-même ainsi qu'en l'avenir et le démotiver.

Il est fréquent de constater dans la Fonction Publique, que plusieurs des cadres sont proches de la retraite. Par conséquent, le poids de l'âge les amène régulièrement à abandonner le travail à eux confiés. Ils sont continuellement démotivés.

Le manque de respect de l'autorité envers ses collaborateurs, est aussi à l'origine de plusieurs sources de démotivation car ces derniers, emmagasinant de jours en jours des frustrations, finissent par être stressés ; le stress étant une des conséquences de la démotivation. Les agents publics n'éprouvent pas pour la plupart, de satisfaction morale à exécuter les tâches qui leur sont confiés.

Quelques aspects liés aux conditions de vie personnelle des agents publics qu'ils justifient de démotivant sont à démontrer à savoir :

➤ *Les conditions périphériques de travail*

Ceci concerne la position du domicile au lieu de travail. Des agents, à la recherche d'habitation à moindre coût, vont se trouver des chambres un peu loin du lieu de travail ; conséquence : ils perdent parfois le goût du travail et rien qu'en pensant à la longue distance qu'ils auront à parcourir le soir avant de rentrer, ils banalisent le travail à eux confiés.

➤ *Le transport*

Ce problème est propre aux fonctionnaires qui ne disposent pas de moyens de déplacement propre à eux et qui éprouvent d'énormes difficultés à se déplacer.

➤ *La cantine*

L'absence de réfectoire dans les services publics, oblige beaucoup d'agents à se rendre aux abords des voies (où la sécurité alimentaire n'est pas garantie) ; d'autres vont très loin de leur service, ce qui occasionne des pertes de temps dans le travail.

Toutes ces enquêtes réalisées de part et d'autre, font apparaître une image désastreuse de la Fonction Publique béninoise du fait du comportement de ses agents qui reconnaissent entretenir parfois de, mauvais rapports avec les usagers qu'ils justifient par le désintérêt et la démotivation.

Les manifestations de cette démotivation du personnel administratif béninois sont nombreuses et ne sont pas sans conséquences sur l'Administration Publique béninoise.

SECTION II : MANIFESTATIONS DE LA DEMOTIVATION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE

La motivation est un vecteur de l'ordre administratif. Lorsqu'elle fait défaut, elle se fait ressentir automatiquement. La motivation aussi bien positive que négative est quasi inexistante dans l'Administration publique ; ce qui est ressenti tous les jours d'une façon ou d'une autre dans le comportement des agents.

Les manifestations sont nombreuses et ne sauraient être énumérées toutes dans le cadre de notre mémoire.

Cependant, nous pourrions analyser les comportements des Agents Permanents de l'Etat au travail (i), ensuite nous tirerons les conséquences sur l'Administration Publique béninoise.

i. Le comportement du fonctionnaire démotivé au travail

Pour détecter une chute de motivation chez les fonctionnaires, il faut être attentif à l'accumulation de quelques indices : des retards plus nombreux, de l'absentéisme, des changements d'horaires, une participation moins active aux réunions, des propositions d'idées en chute libre, un manque d'implication ou tout simplement une baisse des résultats. Si à cela s'ajoute, un manque d'enthousiasme général, nous avons tous les symptômes d'une équipe en chute libre de motivation.

Ainsi, on peut distinguer des manifestations caractérisées par un manque de conscience professionnelle à savoir :

a. Le mauvais accueil des usagers

Il nous est certainement arrivé de pousser la porte d'une Administration, d'une Institution ou de tout autre établissement de service public et d'en ressortir révoltés. Les raisons, entre autres : l'accueil désastreux (absence de sourire, de bonjour, de merci et d'au-revoir), l'attente interminable pour un service donné, obtenir un certificat...Le vrai problème n'est pas tant l'absence de service que son irrégularité et son manque de cohérence ; il y a aussi les fronts-offices mal tenus par des personnes mal formées ou quasi incompetentes, une volonté inexistante de rendre un service de qualité et liste n'est pas exhaustive. La

conséquence est que l'on se débrouille souvent et que l'on évite, sauf nécessité absolue de faire appel à ces établissements publics. Il nous est permis de constater en l'occurrence les services de paie (Ex : Trésor public) que c'est l'usager qui accueille l'agent alors que c'est le contraire qui devrait être. Les prestations sollicitées ne sont presque jamais satisfaites.

Pour les usagers questionnés à ce sujet, ils parlent de « déconcertante arrogance » de la part de certains agents qui doivent être à la disposition des usagers et n'accordent pas la même égalité d'accès et de traitement à tous.

b. Le retard

Il n'est plus un secret pour personne, que la Fonction Publique béninoise est de nos jours, sujette à des dysfonctionnements de tout genre, caractérisés surtout par le retard notoire des agents de toute catégorie confondue, qui tentent de justifier ce fait par la démotivation.

40% des usagers enquêtés, déplorent le retard qui prend de l'ampleur dans nos administrations. Le manque de ponctualité, à l'arrivée comme au départ, est de mise. L'heure réglementaire administrative, étant fixée à 08heures, c'est autour de 09heures le matin et 16h le soir au lieu de 15heures, que l'usager est sûr de trouver l'agent dont il a besoin à son poste.

Dans les structures sans cantine, on observe ce phénomène où quand il est question d'aller se restaurer

La suite immédiate du retard est l'absentéisme des agents, qui revêt toutes les formes possibles et qui est impunément, la nouvelle norme du travail.

c. L'absentéisme

Les résultats de l'enquête sur l'image des Administrations publiques béninoises organisée par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique, au titre des études préparatoires des Etats généraux de la Fonction Publique, révèlent selon 25% des usagers, que l'absentéisme est déplorable et prend de l'ampleur. Les agents ont développé toutes les catégories possibles de camouflage du retard :

Les absences volontaires de type A ou évitables

Ce sont des absences sans motifs ; ou peut-être pour des raisons personnelles. Ce sont souvent des absences illégales.

Les absences involontaires de types B ou inévitables

Elles se manifestent souvent pour causes de maladie, de décès, accidents, difficultés de transport ou les intempéries naturelles c'est-à-dire les contraintes climatiques et l'inexistence d'infrastructures routières.

En matière de forme d'absence, nous pouvons noter :

- ❖ **L'absentéisme chronique** : il s'agit principalement des départs prématurés, des sorties sans rapport avec le service, des retards volontaires, des casse-croûte de longue durée.
- ❖ **L'absentéisme latent** : cette forme d'absence concerne les jeux, au détriment du travail
- ❖ **Les absences déguisées ou absentéisme blanc ou présences inutiles** : dans ce cas, l'agent marque sa présence par un sac, une veste ou un effet personnel posé sur le bureau ou sur la chaise. Ses collaborateurs en voulant le défendre, répondent tout simplement à tout usager « il s'est levé » ou « il est en séance ». Il s'agit aussi des présents-absents ; c'est-à-dire des agents physiquement présents mais refusant de travailler.

En général, toutes les occasions sont bonnes pour être absent au travail (décès de parents très éloignés, cas de décès fictifs, dossiers à suivre, mariages, messes anniversaires de décès, naissance bref les événements familiaux etc.) Ce qui frise l'usage de la mesquinerie et des dupes ; d'où la prolifération des preuves inutiles.

Il ressort de notre enquête que 20% de l'effectif total des fonctionnaires interrogés, estiment s'absenter pour suppléer le déficit salarial par l'exercice d'activités parallèles.

C'est sans doute ce qui conforte **TIADINE DIAKITE** dans son ouvrage : *« L'Afrique malade d'elle-même »* disait : *« lorsque l'on a affaire à l'Administration africaine, aux bureaux comme dans tout autre secteur public, la première chose qui frappe l'utilisateur, c'est sans doute l'absentéisme des travailleurs. Aucune administration, dans aucun pays d'Afrique Noire n'échappe à ce constat. Dans les pays où les horaires officiels de service sont de huit heures (8h) à douze heures (12h) le matin, lorsque vous vous présentez à huit heures, les bureaux sont fermés, et si jamais vous les trouvez ouverts, ils sont désespérément vides.*

A huit heures trente minutes (8h30mn), il n'y a encore personne ; à neuf heures trente minutes (9h30mn), ils ne sont toujours pas arrivés ; à onze heures trente minutes (11h30mn), ils sont déjà partis [...] »

Ce constat résume tout les maux dont souffre la Fonction Publique béninoise en matière de retard.

d. La lenteur administrative

Elle se manifeste surtout dans le traitement et l'acheminement des dossiers et des divers documents administratifs. Elle est plus remarquée dans l'Administration publique béninoise et se traduit par :

- La négligence crasse quant aux demandes et dossiers des usagers, ce qui va parfois même jusqu'à la perte de ces dossiers qui sont mal arrangés et mal entretenus dans les bureaux.
- Des courriers sans réponses et sans suite précise
- Des dossiers que les concernés sont obligés de suivre étape par étape jusqu'à leur aboutissement. Cela implique une perte de temps, l'absence des intéressés de leur propre lieu de travail, d'où une chaîne de lenteur administrative.
- L'improvisation et l'impréparation dans le travail
- Un retard regrettable dans l'élaboration du budget de l'Etat
- Le mauvais entretien du matériel et des bâtiments et la sous-utilisation des moyens mis à la disposition des agents

Ainsi, comme le dit **TIDIANE DIAKITE** dans « l'Afrique malade d'elle-même » : « *pour une signature à apposer au bas du plus petit document, il faut des jours, des semaines, voire des mois...* »

Nous avons également les infractions passibles de sanctions pénales que les agents justifient par la démotivation à savoir :

e. Le manque de discrétion

L'obligation de discrétion professionnelle défendant au fonctionnaire de révéler des faits et informations connus dans l'exercice de ses fonctions ou de détourner et de communiquer irrégulièrement des documents administratifs, est contenue dans le Statut Général des Agents Permanents de l'Etat à l'article 43 alinéa 1 et 2.

Mais, force est de constater que le non respect de ses exigences fait que des documents confidentiels sont divulgués et vendus à des journaux qui les publient juste pour obtenir quelques avantages issus de la vente de ces informations.

f. Le rançonnement des usagers

Le rançonnement est un phénomène qui embrasse presque toutes les structures étatiques. C'est une pratique qui est étendue à tous les domaines et se fait au vu et au su de tout le monde et par toutes les catégories d'agents. Le mot d'ordre relatif à cette pratique est : « si tu ne déposes pas une pierre sur ton dossier, il

s'envolera » ; ce qui revient simplement à faire accompagner un dossier administratif, d'une somme d'argent juste pour inciter l'agent qui est

en charge de ce dossier. Le phénomène est surtout observé dans les Ministères en charge du travail et de la Fonction Publique, de l'Economie et des Finances.

A titre d'exemple, les agents en attente de percevoir le rappel de leurs arriérés salariaux, nous ont confié qu'ils doivent donner chacun la somme forfaitaire de mille francs (1000f) pour l'aboutissement rapide de leur dossier.

Bref, il faut avoir nécessairement des parents bien placés pour espérer obtenir une satisfaction rapide.

g. La corruption et les autres vices

L'absence du sens moral et de l'esprit de service public, amènent certains agents à la recherche du gain facile, à se livrer à la corruption, la concussion, au trafic d'influence, au détournement des moyens de l'Etat, l'exploitation des fonctions officielles à des fins personnelles. La pratique courante est celle des « pots de vin ».

La personnalisation du système administratif béninois, se manifeste à travers l'intensité des relations interpersonnelles. Ainsi, l'utilisateur ne peut prétendre au bénéfice des prestations du service public qu'au gré de ses relations familiales, ethniques ou amicales. Aussi, est-il courant dans notre pays de voir les usagers, avant toute démarche auprès des services publics, s'assurer qu'ils y trouveront un parent ou un ami susceptible de leur offrir toutes les facilités auxquelles ils ne sauraient prétendre sans eux. Dans ce sens, le principe d'égalité des marchés publics, prend un coup.

h. Intention de départ

La démotivation pousse la plupart des agents à demander des affectations ou des détachements dans d'autres services qu'ils estiment plus favorables sur tous les plans à savoir : financier, social, moral...

Ainsi, certaines structures perdent ceux qu'on peut appeler « des têtes pensantes », au profit d'autres. On enregistre également des départs volontaires.

i. Grèves perlées

Les fonctionnaires béninois, à travers les syndicats, manifestent leur colère en vidant les bureaux au profit de la rue. Leur arme de lutte, étant la grève, ils préfèrent s'y adonner dans le but de forcer la main aux dirigeants qui se doivent de satisfaire leurs revendications.

Eu égard à tout ce qui précède, force est de constater à travers son fonctionnement que la Fonction Publique béninoise n'a pas toujours pu atteindre ses objectifs. Elle n'arrive pas effectivement et totalement à remplir sa mission qui est d'être au service de l'utilisateur et du développement. Il en est ainsi parce que la Fonction Publique béninoise connaît des dysfonctionnements qui ont des retombées néfastes sur la vie administrative, économique, socio-culturelle du Pays.

SECTION 3 : LES CONSEQUENCES DE LA DEMOTIVATION DES AGENTS SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

Aujourd'hui, il n'est un secret pour personne que la Fonction Publique béninoise connaît des dysfonctionnements conjoncturels et structurels. Régie par des textes qui ne facilitent pas son bon fonctionnement et des organes inefficaces, la Fonction Publique béninoise trouve aussi les germes de ses dysfonctionnements dans le comportement des animateurs des services publics qui ne donnent plus le meilleur d'eux-mêmes et dont les rendements sont faibles et ne contribuent pas au développement économique du pays mais plutôt à la paralysie de l'Administration. Cherchant les conséquences de ces comportements, plusieurs séminaires se sont penchés sur la question et ont conclu à une crise généralisée dans l'Administration et à un retard économique et socio-culturel du pays.

i. Retard économique et socio-culturel du pays

Les inconvénients des mauvaises conduites professionnelles des agents qu'ils tentent de justifier par la démotivation, n'ont pas des implications uniquement sur l'Administration car c'est du développement du secteur administratif que dépend dans une large mesure le développement économique et même socio-culturel de tout pays ; et la Fonction Publique est le levier de développement de tout pays.

❖ Sur le plan économique

Sur ce plan, nous notons une incapacité notoire à consommer les crédits. Le Bénin étant un PMA (Pays Moins Avancé), bénéficie régulièrement de fonds à travers les Institutions financières et les Partenaires Techniques et Financiers. Et ces fonds doivent être utilisés suivant une période donnée. Mais les multiples dysfonctionnements liés aux lenteurs administratives et autres, retardent le dossier et on assiste de ce fait, parfois à des pertes de crédit. Les Partenaires

estiment que l'Etat n'a réellement pas besoin de cet argent et donc le retirent. Tous les projets tombent à l'eau. Ainsi nous pouvons noter :

- des retards dans la consommation du budget annuel de l'Etat,
- l'incapacité à consommer intégralement ces crédits avant la date de clôture,
- les retards d'exécution des plans de développement.
- la non rentabilisation des crédits publics due au gaspillage au détournement.
- Evasion fiscale

- Incapacité de l'Etat à satisfaire aux exigences des agents par manque de moyens

- Retard criard dans le traitement des affaires et notamment dans l'exécution des projets de développement. Ce qui engendre un surcoût pour le budget de l'Etat.

Si le budget de l'Etat est déficitaire, c'est que les citoyens en ressentiront le coût. Donc, nous pouvons d'ores et déjà, énumérer aussi

- L'échec de la lutte contre la pauvreté

La situation économique de notre pays est si dégradée au point où on se demande si l'Afrique et particulièrement le Bénin « refusait le développement »

❖ *Sur le plan socio-culturel*

Sur ce plan, nous pouvons noter que le féodalisme, le népotisme, le favoritisme sous toutes leurs formes, s'érigent en système de gouvernance, entraînant une méfiance viscérale des gens entre eux, un manque de loyalisme. Ainsi donc, toutes les valeurs morales incapables de faire une conciliation avec les apports de la colonisation ont donné lieu à un esprit socio-culturel individualiste incompatible avec tout développement.

La conception socio-culturelle béninoise stipule que tout enfant est redevable envers sa famille, son ethnie et son clan. Dans cet esprit, et quelque soit le poste qu'il occupe, il a le devoir de servir ses parents, alliés et amis avant de penser aux autres. De ce fait, l'Administration est considérée comme une arène permettant de réaliser des bénéfices en améliorant les relations affectives. Ces faits, ralentissent l'émergence d'une culture de la gestion organisationnelle.

Cependant, conscient de ce fait, les Béninois obéissent à cette mentalité pas peur d'exclusion sociale ou encore des pesanteurs sociologiques ; l'occulte ayant une place de choix dans notre culture.

Une image désastreuse de la Fonction publique est véhiculée partout par les usagers qui en sortent mécontents, portant préjudice de ce fait, à sa bonne réputation. Les prestations sollicitées ne sont souvent pas satisfaites ; ce qui cause un mécontentement chez les usagers qui finissent par discréditer l'Administration Publique. Les Béninois ont une certaine réticence à travailler dans la fonction publique, ou à y demander des services.

❖ *Sur le plan administratif*

Certains fonctionnaires, dotés de savoir, et qu'on pourrait appeler « des supers intelligents » préfèrent aller monnayer leurs connaissances dans des structures privées ou les organismes internationaux dans le but d'augmenter leurs revenus. Tout ceci constitue une perte pour l'économie béninoise qui a besoin de tous ses fils pour son développement.

Les biens de bon nombre d'usagers sont dilapidés.

Les services publics en général sont restés à l'état embryonnaire. Tout ceci montre que les missions assignées à la fonction publique n'ont pas eu un impact positif sur les usagers.

Sur ce plan, il est à noter aussi la paralysie de l'Administration à travers les grèves perlées qui n'a d'autres conséquences que la lenteur dans le traitement des dossiers, des évasions fiscales, et par conséquent un retard économique considérable.

L'Administration Publique béninoise non seulement connaît beaucoup de dysfonctionnements, mais aussi fonctionne dans un cadre juridique et institutionnel qui ne lui permet pas de remplir ses missions fondamentales, notamment celles d'être au service de l'utilisateur et de contribuer au développement économique du pays.

Bref, il est à noter que les manifestations et conséquences de la démotivation sont très nombreuses dans l'Administration Publique béninoise et ne sauraient être contenues dans notre mémoire.

Au regard de tout ce qui précède, il ressort que la Fonction Publique béninoise présente de nombreuses lacunes qui l'empêchent de se mettre résolument au service des usagers en assumant correctement ses fonctions de développement économique et social, de répartition rationnelle des ressources et de renforcement de l'Etat de droit.

Il importe donc de rechercher les voies de salut pour que la Fonction Publique serve et au mieux l'intérêt des usagers et retrouve ses lettres de noblesse ; ceci à travers des éléments indispensables à une meilleure motivation des agents au travail.

DEUXIEME PARTIE :

ETUDE DE CAS ET FACTEURS
INDIPENSABLES A UNE MEILLEURE
MOTIVATION
DANS LA FONCTION PUBLIQUE
BENINOISE

CHAPITRE I

CAS DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS (ARMP)

Si nous considérons que le développement de tout pays dépend dans une certaine mesure, du dynamisme et de l'efficacité de sa fonction publique, nous devons comprendre que cette fonction publique est fonctionnelle grâce à des hommes qui y travaillent avec toute la motivation requise. Pour ainsi dire, le secteur administratif devrait être un terrain essentiel d'expérimentation de toutes sortes de systèmes de motivation.

Notre étude de l'ARMP nous a permis de comprendre réellement les besoins des agents et ce qu'ils attendent de leurs supérieurs hiérarchiques en matière de motivation.

Mais avant toute chose, nous devons faire une brève présentation de la structure (Section 1), puis nous aborderons après, les causes, manifestations et les conséquences de la démotivation à l'ARMP (Section 2).

SECTION I : PRESENTATION DE LA STRUCTURE

Attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

CHAPITRE I : DE LA MISSION ET DES ATTRIBUTIONS DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS (ARMP)

Article 1 : L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) est l'organe de régulation des marchés publics. Elle est placée sous la tutelle de la Présidence de la République.

Elle est dotée de la personnalité juridique et jouit d'une autonomie de gestion administrative et financière.

Article 2 : L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics.

Cette mission de régulation a pour objet :

- l'assistance aux autorités nationales compétentes dans le cadre de la définition des politiques et de l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public ;
- la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique et le développement du cadre professionnel ;
- la mise en œuvre des procédures d'audits techniques indépendants, ainsi que la sanction des irrégularités constatées ;
- le règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des marchés publics et des délégations de service public.

CHAPITRE II : DE LA COMPOSITION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS (ARMP)

Article 3 : L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) est composée de deux organes :

- le Conseil de Régulation ;
- le Secrétariat Permanent.

SECTION I : DU CONSEIL DE RÉGULATION

Article 4 : Le Conseil de Régulation est l'organe délibérant et décisionnel de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), chargé de définir et d'orienter sa politique générale et d'évaluer sa gestion dans les limites fixées par ses missions.

A ce titre, il a pour attributions de :

1. adopter les plans stratégiques et opérationnels d'évolution du système des marchés publics ;
2. proposer des projets de textes législatifs et réglementaires visant à faire évoluer le cadre juridique et institutionnel en matière des marchés publics et des délégations de service public ;
3. examiner et approuver chaque année le programme d'activités de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour l'exercice à venir, sur proposition du Secrétaire Permanent ;
4. délibérer sur les rapports d'activités périodiques, annuels et de gestion présentés par le Secrétaire Permanent ;
5. évaluer, selon une périodicité qu'il détermine, le respect des orientations, le niveau de réalisation des objectifs et l'accomplissement des performances ;
6. adopter, sur proposition du Secrétaire Permanent, les recommandations, projets de réglementation, documents standards, manuels de procédures, dans le domaine des marchés publics et des délégations de service public, et assurer leur transmission aux autorités compétentes ;
7. ordonner d'office ou sur proposition du Secrétaire Permanent, les enquêtes, contrôles et audits nécessités par l'examen des recours ;

8. adopter le budget de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
9. arrêter de manière définitive les comptes et états financiers annuels et les rapports d’activités, en vue de leur transmission au Président de la République par le Président de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
10. adopter, sur proposition du Secrétaire Permanent, l’organigramme, le règlement intérieur, les manuels de procédures internes, administrative, financière, comptable et de gestion des ressources humaines, la grille des rémunérations et des avantages du personnel de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
11. approuver les nominations du personnel d'encadrement ;
12. accepter les subventions dans le respect des dispositions du Code d’éthique ;
13. autoriser la participation de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics dans les associations, groupements ou autres organismes professionnels, dont l'activité est nécessairement liée à ses attributions et mettre fin à de telles participations ;
14. émettre un avis sur les demandes de remise de pénalité introduites par les Autorités Contractantes, en application des dispositions de l’article 126 du Code des marchés publics et des délégations de service public ;
- 15. prendre les décisions relatives au règlement des contentieux de la passation et de l’exécution des marchés publics et des délégations de service public ainsi qu’aux sanctions proposées dans le cadre de la violation de la législation et de la réglementation en matière de marchés publics et délégations de service public.**

Article 5 : Toute décision qui relève des attributions du Conseil de Régulation et qui serait prise en dehors de lui, par quelque autre instance que ce soit, est nulle et de nul effet.

Article 6 : Le Conseil de Régulation est un organe tripartite et paritaire de douze (12) membres représentant l’Administration Publique, le Secteur Privé et la Société Civile.

Outre le Président de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics nommé par décret pris en Conseil des Ministres par le Président de la République, le Conseil de Régulation est composé de :

- un représentant du Ministère chargé des Finances ;

- un représentant du Ministère chargé des Travaux Publics, représentant également les Ministères en charge des secteurs des Infrastructures et des Transports ;
- un Magistrat représentant le Ministère chargé de la Justice ;
- quatre (04) membres du secteur privé, intervenant dans les domaines des bâtiments et travaux publics, du commerce et des services, désignés selon les modalités visées à l'article 8 du présent décret ;
- quatre (04) membres représentants des organisations de la Société civile œuvrant dans le domaine de la lutte contre la corruption, de la bonne gouvernance et de l'éthique, désignés selon les modalités visées à l'article 8 du présent décret.

Article 7 : Les membres du Conseil de Régulation sont choisis parmi les personnalités ou cadres de haut niveau, de réputations morale et professionnelle établies dans les domaines juridique, technique, économique ou financier et ayant une expérience avérée du système de passation des marchés publics et des délégations de service public.

Ils sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition des administrations, organismes socioprofessionnels et organisations de la société civile auxquels ils appartiennent. Ils bénéficient d'une protection de l'Etat pour les actes qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 8 : Les membres du Conseil de Régulation sont nommés pour un mandat de quatre (04) ans, renouvelable une seule fois.

Article 9 : **Le Conseil de Régulation ne peut délibérer que si au moins sept (07) de ses membres sont présents ou représentés.**

SECTION II : DES ORGANES DU CONSEIL DE REGULATION

Article 10 : Le Conseil de Régulation comprend deux commissions :

- une Commission de Règlement des Différends ;
- une Commission de Discipline.

SECTION III : DU SECRETARIAT PERMANENT

Article 11 : Le Secrétariat Permanent est l'instance administrative et opérationnelle de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, chargé de la préparation et de la mise en œuvre des décisions du Conseil de Régulation ainsi

que des documents à la signature du Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Il est dirigé par un Secrétaire Permanent.

Article 12 : Le Secrétaire Permanent est recruté sur appel à candidature par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, conformément au nouveau système de dotation des hauts emplois techniques parmi les cadres de la catégorie A, échelle 1, de réputation morale avérée, ayant une expérience de quinze (15) ans minimum dans les domaines juridique, technique, économique ainsi que des marchés publics et des délégations de service public.

Le Secrétaire Permanent ainsi recruté est nommé par décret pris en Conseil des Ministres, pour un mandat de **trois (03) ans** renouvelable une fois.

Article 13 : Le Secrétaire Permanent assiste le Président dans la gestion de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et assure la coordination des activités de ses Directions Techniques, la préparation et la mise en œuvre des décisions du Conseil de Régulation.

Article 14 : Le Secrétariat Permanent comprend :

- un Secrétariat Administratif ;
- une Direction de la Réglementation et des Affaires Juridiques ;
- une Direction de la Formation et des Appuis Techniques ;
- une Direction des Statistiques et du Suivi-Evaluation ;
- une Agence comptable.

Il comprend en outre, des Services directement rattachés au Président de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics,

A- RATTACHES AU PRESIDENT

Article 15 : Les services directement rattachés au Président sont :

- le Secrétariat Particulier ;
- la Cellule de Communication ;
- la Cellule d'Audit et de Contrôle Interne.

Article 16 : Le personnel de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est régi par les dispositions du Statut Général de la Fonction Publique.

SECTION 2 : CAUSES, MANIFESTATIONS ET CONSEQUENCES DE LA DEMOTIVATION A L'ARMP

Il s'agit dans cette section d'énumérer les causes et facteurs de démotivation à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, une structure publique. Il faut noter qu'il y a beaucoup de points de ressemblance par rapport aux autres services publics.

1) Les causes de démotivation à l'ARMP

a. La démotivation liée à l'organisation et au travail à l'ARMP

L'ARMP aujourd'hui, dispose en son sein de dix huit (18) agents sur un effectif de 41 prévus dans l'organigramme. Ce qui pose le problème de sous-effectif et par conséquent, d'excès de travail.

En ce qui concerne les conditions de travail, nous pouvons remarquer de façon notoire : l'exiguïté des locaux, la vétusté du bâtiment abritant la structure, ce qui fait que les agents sont obligés de se peaufiner dans les bureaux à savoir trois (3) à quatre (4) personnes par bureaux.

A cela s'ajoute, l'état défectueux des climatiseurs dans certains bureaux qui ne favorisent pas un espace confortable de travail.

Certains cadres ne disposent même pas de matériel informatique qui est un outil indispensable pour le travail. Dans ce cas, ils sont obligés de se tourner vers d'autres collègues pour accomplir les travaux qui sont les leurs.

❖ **Situation liée à l'application de l'arrêté portant rémunération des membres et du personnel de l'ARMP.**

La principale source de frustration, objet de démotivation, qui crée de profonds dysfonctionnements à l'ARMP, est l'arrêté portant avantages, indemnités, alloués au personnel et aux membres de l'ARMP. L'application de cet arrêté, loin de satisfaire le personnel, crée des tensions dans la structure.

Le principal point de divergence au niveau de cet arrêté, se trouve être d'une part, la grande discrimination dans l'attribution des primes aux agents d'une même catégorie ; c'est-à-dire la catégorie A. Malgré toute l'abnégation dont font preuve dans l'exercice de leurs tâches quotidiennes ces cadres, Agents Contractuels de l'Etat mis à la disposition de l'ARMP, ils ne comprennent pas le traitement inégalitaire qui leur est fait dans l'attribution des indemnités. Au lieu d'une prime trimestrielle de 720.000 F perçue par deux de leurs collègues APE (Agents Permanents de l'Etat) (catégorie A et B), il leur est alloué, cadres de catégorie A, et Agents Contractuels de l'Etat), moins de la moitié de ce qu'ils estiment leur être dû, soit 300.000 F. Ce montant correspond exactement à ce qui est payé à un opérateur de saisie de niveau BEPC et aux Secrétaires des services administratifs à l'ARMP. Donc les agents de la catégorie A, B, et C perçoivent la même prime ; ce qui est tout à fait anormal, incompréhensible et illégal. Cette situation est d'autant plus frustrante que les primes constituent le seul revenu sur lequel ces agents pouvaient compter en dehors de leur maigre salaire. C'est le lieu de rappeler que c'est cette même indemnité de 720.000 qui était payé aux anciens agents contractuels de type privé que ces Agents Contractuels de l'Etat sont venus remplacés après un concours d'Etat bien organisé.

Dans le but de demander une répartition équitable dans la distribution des primes et que justice leur soit rendue, ces Agents ont adressé une correspondance au premier responsable de la structure dans laquelle ils ont fait remarquer une application erronée de l'arrêté n° 814/MF/MDCB/CAB/SGM/DGB/DEB/SDCNR/DDNRP du 07 août 2007 et souhaité une harmonisation des primes. Devant le silence de l'autorité, une autre lettre de relance lui a été adressée par ces mêmes agents. Finalement, tous les cadres plaintifs ont été convoqués à une réunion pour s'entendre dire qu'ils étaient des syndicalistes, qu'ils aimaient trop l'argent et qu'ils n'avaient pas le droit d'écrire à l'autorité. Et pour faire taire ces plaintifs, le Président de la structure n'a eu d'autre moyen que de nommer un autre de leur collègue Agent Permanent de l'Etat, Chef Service.

Plus tard, le Président de la structure, ayant reconnu la justesse de la cause de ces agents contractuels de l'Etat, n'a pu rien faire pour corriger la situation. Au contraire, c'est à des demandes d'explication qu'on eu droit ces agents, pour avoir expliqué ce qui n'allait pas dans l'attribution des primes. Toutes les démarches pour régler la situation demeuraient vaines. Comme si ça ne suffisait pas, le Président a fait venir directement deux Agents Permanents de l'Etat, sans attendre les lettres de mise à disposition du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. A ces agents, il a commencé par payer immédiatement la prime trimestrielle de 720.000 F sans acte de nomination, tout en maintenant les autres de même catégorie à 300.000 F. Pour punir davantage ces agents plaintifs, ce même président a étendu ce déséquilibre à tous les autres avantages accordés au personnel.

A l'analyse, nous avons noté une véritable ségrégation entre les APE et les ACE. Tout est fait pour montrer à ces derniers qu'ils sont indésirables dans l'institution alors que selon l'article 24 du décret 2004-562 portant attribution, composition et fonctionnement de l'ARMP, les Agents Contractuels de l'Etat recrutés directement sur concours, sont les premiers agents de la structure. Autant de situations qui créent des frustrations, des divisions et par conséquent de la démotivation au sein de ce service de la Présidence.

Outre la mauvaise application de l'arrêté par la hiérarchie, nous devons noter que cet arrêté, porte en lui-même, diverses incohérences et insuffisances qu'il faudrait nécessairement corriger. Par exemple, l'arrêté prévoit des indemnités de sujétion pour certaines catégories (C et D) mais n'en prévoit pas pour les autres catégories (A et B). Toute chose de nature à briser l'élan au travail des agents.

A cela s'ajoute le mode de notation des agents qui ne respecte pas la loi en vigueur. A titre d'exemple, la première notation appliquée aux agents contractuels recrutés en 2008 à l'ARMP, n'a tenu compte ni de la compétence ni de la performance, ni du rendement des agents ; mais place a été plutôt faite aux sentiments et aux humeurs chez les autorités hiérarchiques. Pour illustrer notre affirmation, nous citerons à titre d'exemple, l'appréciation du Président de la structure face à la notation faite par le deuxième responsable qui est le Secrétaire Permanent chargé du personnel, en 2009. Le président écrit ceci : « *cette notation me paraît trop généreuse pour des agents en début de carrière* ». Donc pour lui, les agents en début de carrière, même s'ils sont compétents et font bien leur travail, ils ne méritent pas des récompenses.

Les différents cadres qui travaillent à l'ARMP ne disposent même pas de lettres de mission pouvant les guider dans leur travail ; ce qui laisse place chaque fois à des improvisations. On note également l'absence de manuel de procédure.

Un manque crucial et criard de matériels roulants pour assurer le transport des cadres et autres ; ce qui oblige certains cadres à utiliser leur propre moyen de déplacement ou à prendre des taxis-motos pour se rendre aux différents lieux de réunion.

❖ **Recrutements fantaisistes à l'ARMP**

Le recrutement du personnel ces derniers temps s'est fait selon des affinités qui n'ont pas tenu nécessairement compte de la compétence des agents. Ce qui n'est pas du goût des anciens agents non responsabilisés et qui estiment être négligés et sous-estimés.

❖ **Absence de Secrétaire Permanent**

Le Secrétaire Permanent est le deuxième responsable de la structure qui est chargé de la gestion administrative. Donc beaucoup de services dépendent directement de lui. Mais il se fait que ce Secrétaire Permanent n'est pas nommé depuis 2007 ; ce qui crée un vide et les services qui sont sous sa tutelle ont parfois de la peine à fonctionner normalement.

b. La démotivation liée aux relations de travail

C'est un véritable climat de discorde qui règne en maître au sein de l'ARMP. A l'origine de ce discorde, toujours l'application de l'arrêté portant rémunération des membres et du personnel de l'ARMP. Il faut noter qu'un différend existe entre les Agents Permanents de l'Etat (APE) et les Agents Contractuels de l'Etat (ACE) ; différend né du fait que les APE sont plus considérés et plus responsabilisés que les ACE. A titre d'exemple, tous les cadres qui sont responsabilisés sont des APE à savoir : les trois Directeurs et les deux chefs Services. Aucun ACE n'est responsabilisé dans la structure. Le Président de la structure estime qu'ils sont incompetents ; alors qu'ils ont passé un concours d'Etat auquel ils sont régulièrement admis et mis à la disposition de l'ARMP pour occuper des postes donnés. Donc, le Président préfère faire appel aux APE et les responsabiliser. Toute chose de nature à envenimer la bonne ambiance de travail qui est beaucoup plus conflictuelle que bonne.

Selon 80% des travailleurs enquêtés, l'ambiance de travail est conflictuelle. Les Agents Contractuels ne sont presque pas associés aux prises de décision. S'il

doit y avoir sanction, c'est seulement aux ACE que la sanction est appliquée pour la plupart du temps. Ce qui fait que l'influence de la sanction sur le travail, est la démotivation, plutôt que l'accroissement de la motivation, selon 60% des travailleurs.

Les bourses de formation sont distribuées selon les relations et non par mérite. Il est arrivé un moment où tous les travaux étaient confiés seulement aux APE. Ce qui accentue la crise de colère au niveau des ACE est qu'ils sont les plus anciens de l'institution mais non responsabilisés, ceci par manque de confiance de la part de leur autorité. L'organigramme n'est même pas mis en place,

c. La démotivation liée à l'individu

La non assistance à un agent qui vit une situation difficile ou qui a connu un événement heureux, est l'une des principales sources de démotivation liée à l'individu à l'ARMP. Il est fréquent de constater un même agent faire le travail de trois personnes, du fait de l'insuffisance du personnel en place, et sans rémunération adéquate. De ce fait, il n'éprouve plus une satisfaction morale à exécuter ses tâches.

A cela s'ajoute des intentions de départ surtout en ce qui concerne les ACE qui estiment perdre leur temps à l'ARMP. Ils n'ont plus la tête au travail. Ils sont pour la plupart du temps occupés à chercher mieux ailleurs. Dans un pareil cadre où il y a beaucoup à faire, mais les primes ne sont pas du tout motivantes à en croire 90% des agents questionnés.

Les querelles interpersonnelles, viciant l'atmosphère au travail, baissent l'élan au travail des agents.

Nous pouvons également noter l'absence de rencontres ou réunions périodiques organisées par les responsables pour régler les contentieux. Ce serait normalement un cadre idéal pour chacun des travailleurs, d'exprimer ses besoins et préoccupations. Tout cela constitue un handicap à l'épanouissement personnel.

Comment se manifeste alors la démotivation à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ?

2) Les manifestations de la démotivation à l'ARMP

Les manifestations de la démotivation à l'ARMP sont nombreuses mais nous allons nous contenter d'en énumérer quelques unes.

a. Le retard et l'absentéisme

50% des agents de l'ARMP toutes catégories confondues, viennent souvent en retard au travail. La réponse immédiate servie par ces agents retardataires pour se justifier est le manque de motivation et le manque de reconnaissance au travail ; ou bien ils répondent simplement « *rien ne va à l'ARMP* ». Le cas le plus criard est l'absence durant plusieurs jours de certains cadres, (en l'occurrence les Agents contractuels qui estiment être lésés) de leur poste de travail sans raison majeure ou sans justification. Ils répondent tout simplement « *j'ai été faire une consultation ailleurs pour arrondir la fin du mois* »

Ils préfèrent ainsi laisser tout le travail à leurs Directeurs ou Chefs services (Agents Permanents de l'Etat) qui estiment-ils, gagnent beaucoup plus qu'eux à savoir plus du double de leurs primes trimestrielles.

A cela s'ajoute la disparition spontanée d'un agent de son poste de travail pour des courses personnelles dans la journée, faisant ainsi attendre les usagers.

b. Le manque de courtoisie

Les rapports entre les Directeurs, les Chefs de services et les simples agents ne sont pas souvent au beau fixe. Les simples agents n'hésitent pas à agresser verbalement leur directeur ou refusent impunément de collaborer avec eux. Les sanctions prévues par les textes telles que les demandes d'explication sont parfois rejetées par certains agents ou carrément les réponses servies ne sont pas du goût des autorités. C'est plutôt à un duel qu'on assiste à l'ARMP au lieu d'une franche et bonne collaboration entre les agents.

c. Relations de travail tendues

Les disparités et la discrimination au niveau de l'attribution des primes, sont à la base des relations conflictuelles parmi le personnel de l'ARMP. Ce qui ne facilite pas toujours la bonne collaboration entre les agents. Donc l'on assiste à des écarts de langage entre personnel.

Deux clans se sont alors formés dans la structure à savoir : le clan des Agents Contractuels de l'Etat et le clan des Agents Permanents de l'Etat qui est plus estimé et responsabilisé par rapport au premier clan qui est plutôt considéré comme incompetent. Ce qui n'est pas forcément juste.

Voilà quelques axes des manifestations de la démotivation à l'ARMP. Mais il faut souligner que ces manifestations n'agissent pas directement sur les usagers

de l'ARMP. C'est plutôt à l'interne que se font ressentir ces manifestations. Donc, le mauvais accueil, le rançonnement... n'ont pas droit de citer à l'ARMP.

De tout ce qui précède, il convient de souligner que l'ARMP n'a pas toujours pu atteindre ses objectifs. Elle n'arrive pas effectivement à remplir sa mission qui est de garantir l'efficacité et la crédibilité du système des marchés publics, par la promotion d'un environnement transparent, qui favorise l'optimisation de la dépense publique et une meilleure implication du secteur privé ; ceci à travers sa ressource humaine qui est mal gérée. Il en est ainsi parce que l'ARMP subit de profonds dysfonctionnements sur le plan organisationnel à tel enseigne que le Gouvernement du Bénin a dû prendre des mesures correctives.

3) Les conséquences de la démotivation des agents de l'ARMP

Il est clair aujourd'hui, que l'ARMP connaît de profonds dysfonctionnements surtout à l'interne qui freinent quelque part le développement du pays, surtout en ce moment précis où le Bénin, à travers l'ARMP, a entamé de grandes et profondes réformes de son système de passation des marchés publics conformément aux exigences de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Cette institution, trouve les germes de son dysfonctionnement dans le comportement des agents qui ne donnent plus le meilleur d'eux-mêmes et dont les rendements sont faibles, ne contribuant pas au développement économique du pays.

a. Sur le plan administratif

Depuis son existence, l'ARMP n'a presque jamais connu une stabilité digne du nom, sur le plan organisationnel. Elle est surtout gangrénée par la mauvaise gestion des ressources humaines ; alors que c'est la ressource humaine qui est la sève nourricière de toute organisation.

L'organigramme de cette structure est certes établi, mais n'a jamais été mis en place. Elle dispose de très peu de cadres qualifiés pour exercer le travail. Et parmi le nombre de cadres qualifiés, très peu sont responsabilisés. Cette importante institution ne compte que deux Chefs services nommés sur les dix services prévus dans l'organigramme. Au total, nous pouvons dire que sur dix services existants, seulement deux sont responsabilisés à savoir : le service de la formation et le service de la comptabilité. Le service non moins important qui est le service des recours demeure sans chef, alors que ce n'est pas les compétences en la matière qui manquent. Par conséquent, l'institution tourne au ralenti et de ce fait, n'atteint pas les objectifs à elle assignés.

A tout cela s'ajoutent les retards dans la consommation du crédit annuel alloué à l'ARMP à tel enseigne que l'on a assisté à une diminution de son budget ; la

lenteur dans le traitement de certains dossiers dont les recours formulés par les soumissionnaires.

De nombreux cadres non responsabilisés, nourrissent le désir de quitter l'ARMP pour d'autres structures et un exemple existe déjà.

Les dysfonctionnements enregistrés à l'ARMP ne restent pas sans conséquences sur l'économie du pays ; à l'origine les retards observés dans l'élaboration des textes et décrets régissant les marchés publics.

b. Sur le plan économique du Pays

Sur ce plan, nous commencerons d'entrée de jeu à préciser que le Bénin est à l'heure des grandes réformes dans le domaine des marchés publics à travers l'adoption de nouveaux textes et décrets, conformément aux standards régionaux et selon les directives de l'UEMOA. Toutes ces réformes sont à l'actif de l'ARMP et visent essentiellement à :

- accroître la concurrence
- favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises
- réduire l'arbitraire et la corruption dans les marchés publics
- liberté d'accès à la commande publique
- égalité de traitement des candidats
- transparence des procédures
- rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique
- développer les contrôles et réduire l'arbitraire

Dès lors que l'ARMP a en charge de conduire toutes ces réformes importantes pour l'essor économique du pays, il importe de souligner que des dysfonctionnements à l'ARMP, peuvent retarder le développement du pays. A titre d'exemple, en marché public, c'est l'offre la moins disante qui est souvent retenue ; ce qui constitue une économie pour l'Etat béninois face aux prix fantaisistes proposés par les soumissionnaires. On peut aussi noter l'évitement des éléphants blancs, le recul de la corruption.

Quelque retard ou lenteur dans l'élaboration des textes et décrets ne fera davantage qu'enfoncer le pays dans la corruption et autres vices parce que 50% des dépenses publiques passent par les marchés publics.

En définitive, l'ARMP doit faire en sorte que le système des marchés publics, contribue réellement et efficacement à l'amélioration de la gestion des finances publiques et à éradiquer du système, tous actes attentatoires à la réglementation

en vigueur. Donc un quelconque dysfonctionnement à l'ARMP, va forcément ralentir l'essor économique du pays.

c. Une mauvaise image du Bénin sur le plan régional

L'ARMP, étant une structure sous-régionale, se doit de se faire respecter pour ne pas laisser une mauvaise image d'elle-même ou du Bénin, comme nous le constatons à travers les nombreuses lettres de mise en conformité à elle adressée par le Président de l'UEMOA. Tout ceci prouve que le travail n'est pas forcément bien fait à l'ARMP ou tourne au ralenti. Il faut noter que presque tous les pays de la sous région se sont déjà conformés aux nouvelles dispositions réglementant les marchés publics à l'exception du Bénin qui et encore à la traîne du fait non seulement de la lenteur observée dans l'élaboration des textes à l'ARMP, mais aussi du gouvernement béninois qui traîne à adopter lesdits textes et décrets.

La motivation, étant un élément essentiel dans le développement de toute entreprise et vu les inconvénients que pourrait engendrer son absence, il urge de rechercher des solutions possibles quant à une nouvelle politique de motivation des fonctionnaires béninois.

CHAPITRE II
LES SOLUTIONS POSSIBLES POUR AMELIORER LA
MOTIVATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE BENINOISE

La motivation est un élément très indispensable dans la gestion des ressources humaines, et de ce fait, contribue à un meilleur rendement dans toute organisation. Si aujourd'hui nous constatons que l'Administration publique est décriée pour ses multiples dysfonctionnements, c'est justement que non seulement, la motivation a perdu du terrain, mais aussi que les fonctionnaires ont perdu toute conscience au travail.

C'est en augmentant la motivation que l'on accroît l'efficacité ou le rendement au travail. La motivation peut être stimulée par des éléments externes : donner une récompense ou jouer sur l'attente de l'obtention d'un objectif visé (c'est-à-

dire la motivation extrinsèque). La motivation peut venir du travail en lui-même : le sentiment de réalisation de soi (c'est-à-dire la motivation intrinsèque).

Ainsi, les conditions nécessaires à un meilleur service à l'utilisateur dans l'Administration publique béninoise, passent par de nouvelles méthodes de gestion publique (section I), une meilleure rémunération (section II) et une formation des fonctionnaires sur la déontologie administrative.

SECTION I : NOUVELLES METHODES DE GESTION PUBLIQUE

A. NOUVELLES STRATEGIES GENERALES

La motivation n'est pas une caractéristique individuelle. Mais elle dépend fortement de traits individuels. Ce qui signifie qu'il ne suffira pas de sélectionner les plus motivés mais qu'on ne peut pas négliger l'adéquation des stratégies motivationnelles aux caractéristiques des individus, et notamment à leurs besoins et aspirations. Besoins et aspirations qui, malheureusement, ne suivent pas des règles aussi simples que les modèles décrits plus hauts, pouvaient le faire penser et qui doivent donc faire l'objet d'enquêtes, ceci d'autant plus que la nature et la hiérarchie des besoins et des aspirations changent au cours de la vie personnelle et professionnelle et varient selon les secteurs d'activité et selon les cultures.

- Pour développer la motivation, il faut tenir compte des variables modulatrices, liées aux individus, aux organisations aussi bien qu'à la culture technique et au contexte socio-économique.
- La dynamique du processus motivationnel résulte d'un grand nombre de facteurs et met en cause le fonctionnement cognitif, la personnalité, les ambitions individuelles, les normes sociales, la représentation des situations de travail, l'acceptation et la perception des objectifs, la nature des informations sur ses performances, l'existence des récompenses adéquates.
- L'échange entre les résultats du travail et les salaires, récompenses ou avantages divers reste un des fondements rationnels de la motivation. Mais ce n'est pas une manière de motiver aussi simple et universelle qu'on avait pu le penser.

Pour nous résumer, retenons trois manières pour stimuler la motivation au travail à prendre en compte par les gestionnaires des ressources humaines à savoir :

- ❖ **A chacun selon ses mérites**
- ❖ **Changer le travail**
- ❖ **Adopter un style charismatique**

- **A chacun selon ses mérites** : pour stimuler la motivation au travail, utilisons des récompenses proportionnelles aux performances effectuées, ou plus subtilement décernées à ceux qui ont adopté les comportements que l'organisation désire promouvoir (idée implicitement présente dans les positions de Taylor qui pensait qu'il est toujours facile de trouver des ouvriers prêts à changer de méthodes de travail à condition qu'on leur donne une prime. Et toute rémunération fondée sur la performance suppose une évaluation du travail effectuée.
- **Changer le travail** : de manière à lui donner une signification, ce qui a de nombreuses conséquences, faire réaliser à chacun l'importance du rôle qu'il joue, lui permettre d'identifier ce qu'il fait et les qualités qu'il possède... C'est alors le travail lui-même qui devient source de motivation. A condition toutefois que ces changements ne soient pas contre-productifs, voire mal accueillis par ceux pour qui ils sont réalisés, ni par ceux qui, à d'autres niveaux hiérarchiques, risquent de se trouver dépossédés d'une partie de leurs prérogatives.

Le travail devient une corvée si les conditions de travail ne sont pas satisfaisantes et aussi si le travail est répétitif, sans intérêt, monotone, non gratifiant. Routinisation et simplification entraînent ennui et insatisfaction qui, à leur tour sont une source de démotivation

Ré-humaniser le travail

Le travail sera d'autant mieux fait qu'il procure un sentiment de réalisation, la preuve qu'on est capable d'accomplir quelque chose et de le faire de manière autonome. Donc qu'il construit et reconforte l'identité.

On peut considérer l'enrichissement et l'élargissement des tâches aussi bien comme une amélioration des conditions de travail que comme une charge supplémentaire qui mérite compensation. Pourtant, rendre le travail moins monotone et moins répétitif, mettre sa valeur en évidence, souligner son utilité sociale, tout cela correspond à la volonté d'améliorer les conditions de travail et de donner une dignité même aux postes les moins qualifiés, alors que l'humanisation du travail améliore l'environnement et le contenu du travail avec l'espoir de créer entre travail et travailleur une relation d'implication qui va générer la motivation.

Au total et comme nous l'ont montré les recherches sur la perception de l'équité, tout changement du contenu du travail peut être perçu soit comme un « plus » motivant, soit comme une charge supplémentaire qui appelle compensation.

Il faut notamment faire cette nécessaire distinction entre satisfaction et motivation. Nous avons vu qu'il y a une relation directe, même si elle est modulée par les processus cognitifs décrits précédemment, entre l'existence de récompenses et les résultats observables des efforts qu'entraîne précisément la motivation stimulée par l'attente de la récompense. Par contre, les changements apportés au travail ne sont pas des sources directes de motivation. En d'autres termes, il ne faut pas confondre le fait que les systèmes de récompenses stimulent la motivation, dans certaines conditions et le processus psychologique complexe qui rend motivant le changement du travail.

Contrairement, à ce que laissait entendre le modèle de Herzberg, la satisfaction n'est pas toujours source de motivation. On peut être insatisfait, mais motivé à faire bien son travail, précisément parce qu'il a une signification et que le rôle joué, intègre des normes et des exigences qui dépassent les simples conditions de travail. Les professions sociales et para-médicales en donnent un bon exemple dans la mesure où une vive insatisfaction concernant à la fois les

ressources disponibles et les conditions de carrière et de salaire, observables actuellement, n'empêchent pas d'avoir le sens de sa mission et de l'importance de son rôle social à tel point que saboter son travail est une impossibilité. Inversement, on peut être satisfait de son travail précisément parce qu'il s'agit d'un emploi peu exigeant, qui demande peu et tolère le relâchement.

Aucune des théories décrites ne permet de justifier le fait que les caractéristiques des tâches influencent la motivation. Mais plusieurs d'entre elles peuvent être invoquées pour l'expliquer en partie. Même si le schéma proposé par Maslow pour rendre compte des différences concernant les besoins que les individus cherchent à satisfaire dans leur travail n'a pas été confirmé, la liste qu'il propose permet de réaliser que les sources de la motivation sont variées, salaires qui permet de pourvoir à ses besoins et à ceux de sa famille, mais aussi sécurité, estime des autres, appartenance à un groupe et besoin de se réaliser. Plus récemment, les modèles cognitifs ont permis de comprendre le rôle joué par les buts difficiles et notamment la manière dont le fait de se voir confier une tâche exigeante influence l'estime de soi, qui à son tour, détermine la motivation. Elles ont également montré le rôle que joue le but qui suscite et encadre l'effort à condition qu'il soit accompagné, au fil de l'exécution du travail par des informations sur les résultats obtenus, informations déchiffrables en ce sens qu'il est possible de les comparer avec les résultats précédents.

En intégrant ces différents enseignements, Hackman et Oldham ont proposé une liste de caractéristiques du travail sur lesquelles il serait possible d'agir pour influencer la motivation. Cette liste comprend les cinq dimensions suivantes :

- La **variété**, c'est-à-dire le nombre d'activités différentes ainsi que la diversité des aptitudes et des compétences qu'elles requièrent. Accroître la variété est à la fois un moyen de lutter contre l'ennui né de la monotonie, et la possibilité pour chacun, de mettre en œuvre un ensemble significatif de ses talents personnels.
- L'**identité de la tâche**, c'est-à-dire la possibilité pour celui qui effectue un travail d'en identifier les résultats. Ce qui implique le fait d'être chargé d'un ensemble d'opérations suffisamment important pour que leur produit soit identifiable.
- Sa **signification**, ce qui suppose que « l'identité de la tâche » soit claire, et que s'y ajoutent des informations et des témoignages qui démontrent la valeur sociale du travail accompli. Il est évident que cette dimension fait référence à des normes culturelles.

- L'*autonomie*, c'est-à-dire l'indépendance et la liberté dont jouit la personne qui travaille, ainsi que ses possibilités de décider du choix des procédures à utiliser, de leur organisation dans le temps, ceci à condition de respecter les objectifs qui lui ont été assignés.
- L'*information*, sur le travail effectué, c'est-à-dire la possibilité d'avoir accès à des informations précises, faciles à comprendre et suffisamment fréquentes sur la qualité du travail effectué.

On peut résumer ce qui vient d'être dit en définissant les trois dimensions principales dont le changement est susceptible d'améliorer la motivation : Complexité, Contrôle et Communication.

- En accroissant la **Complexité**, en réduisant la monotonie, la répétition, en faisant appel à des compétences plus nombreuses et plus sophistiquées, on donne un sens et une valeur au travail, ce qui crée une relation d'appartenance et d'identité entre l'individu et sa tâche, et, de ce fait, crée une motivation interne.
- En accroissant le **Contrôle** dont dispose l'individu sur la mission dont il est chargé, c'est-à-dire en lui donnant plus d'autonomie pour organiser son travail et pour prendre certaines décisions le concernant, donc une plus grande responsabilité sur le travail à accomplir, on intensifie l'implication vis-à-vis de l'organisation. De fait, l'implication a deux aspects distincts et dont les effets doivent être différenciés. D'une part, on peut parler d'implication affective qui concerne l'attachement à l'organisation ainsi que l'adhésion à ses objectifs et d'autre part, de la volonté de rester dans l'organisation, volonté qui repose sur un « contrat psychologique » implicite définissant des obligations réciproques, qui sont concrétisées par la culture et le climat de l'organisation.
- En organisant de manière systématique une **Communication** d'informations sur les objectifs attendus, les performances effectuées et leur évolution, voire sur la position de ses résultats par rapport à ceux atteints par d'autres, on donne à chaque individu des moyens de situer les résultats de ses efforts, d'évaluer ses chances de les améliorer, ce qui le met en position d'acteur et lui donne une réelle marge d'initiative même si celle-ci est limitée par les contraintes organisationnelles.

- **Adopter un style charismatique** : Nous avons tous rencontré des cadres pour qui nous avons travaillé avec un enthousiasme, voire un dévouement particulier. Et des collègues qui reconnaissent avoir fait des efforts qu'ils n'auraient pas acceptés sous l'autorité d'un autre. Beaucoup ont vu, quelqu'un prendre l'ascendant sur un groupe, le diriger et le motiver en lui faisant accepter, et atteindre, un but commun, parfois difficile ou risqué. Ceci est dû au fait qu'ils savent motiver et cela indépendamment des sources de motivation dont nous avons parlé (la récompense et l'aménagement du travail). C'est dire qu'ils ont un charisme. Il est considéré comme quelqu'un d'exceptionnel, admiré et estimé et à qui on obéit avec un mélange de respect et de crainte. Autrement dit, il existe une relation interpersonnelle spécifique entre le leader charismatique et ses subordonnés. Et cette capacité à motiver est due à l'individu lui-même en tant que personne, et à son comportement. Il s'agit de qualités personnelles, mais aussi du fait que les leaders charismatiques possèdent, plus que les autres, un sens aigu de leur mission, voire une vision à long terme des objectifs à atteindre et qu'ils savent entraîner les autres dans cette direction.

Trois fonctions définissent les responsabilités des managers et permettent d'obtenir la cohérence nécessaire pour garantir que toute organisation, même si elle est complexe, de grande taille, et si elle utilise des technologies avancées, respecte les objectifs, le calendrier et le budget qui ont été fixés :

1. Faire des plans d'avenir, définir des objectifs, préciser les étapes qui permettront de les atteindre, et prévoir les ressources nécessaires.
2. Organiser le travail en répartissant les tâches, en les attribuant aux personnes compétentes, en déléguant les responsabilités.
3. Contrôler le travail et résoudre les problèmes qui se posent.

Au-delà de tous ces aspects théoriques, nous pouvons relever certains aspects pratiques à mettre en œuvre pour favoriser l'élan au travail des fonctionnaires béninois.

1) Les conditions matérielles de travail

La motivation des agents de l'Etat passe par les conditions matérielles. La mise en place de conditions plus favorables de travail favoriserait l'élan et la motivation. Des moyens de travail intellectuels, techniques et matériels permettront l'efficacité et l'accroissement du rendement. Un cadre décent de travail, attrayant, favorisant l'entraide pourrait suffire à motiver les

fonctionnaires. La réalisation de ces conditions, consiste à assurer essentiellement la disponibilité des facteurs suivants :

- Un espace de travail agréable
- Des outils de travail modernes
- Des infrastructures sociales et de perfectionnement

a. L'espace de travail agréable

Cet espace qui n'est rien d'autre que les bureaux doit être sain et propre de façon à donner à l'agent l'envie de s'y donner. Les caractéristiques en sont les suivantes : facilité d'accès, bonne création, bon éclairage, entretien régulier, bonne aération.

b. Outils de travail moderne

Il s'agit de mettre à la disposition des agents, des outils de travail modernes pour leur permettre de mieux exploiter leur compétence. Cela implique l'équipement des services en divers matériels tels que :

- Les matériels informatiques : parc d'ordinateur de génération récente
- Matériels de reprographie
- Matériels de communication modernes : ligne de téléphone, fax, internet
- Matériels de transport régulièrement entretenus : véhicules de fonction ou de service.

c. Infrastructures sociales et de perfectionnement

La disponibilité d'infrastructures visant à améliorer les conditions de vie des travailleurs. Les cantines, les infirmeries, les centres de formation et de perfectionnement et les logements sociaux, constituent l'essentiel de ces infrastructures.

d. Vie associative

Les syndicats constituent une institution qui contribue à l'épanouissement des travailleurs dont elle défend les intérêts et les droits sociaux à travers diverses revendications qu'elle exprime. Les syndicats discutent avec le Gouvernement et le patronat pour faire aboutir ces revendications.

Il faut aussi que l'Etat mette en œuvre un programme de construction et de réhabilitation immobilière ; tel les tours administratives pour abriter les ministères et Institutions mal logés.

2) Le New Public Management (NPM)

Dans le contexte de la nouvelle gestion publique (NPM), ce mémoire démontre l'importance de la motivation dans la gestion des ressources humaines des organisations publiques car ce sont des facteurs déterminants visant performance et efficacité des agents. La motivation est liée à des facteurs intrinsèques comme la réalisation de soi au travail, la reconnaissance sociale par la hiérarchie, le sentiment d'utilité vis-à-vis des usagers. Toutefois, ils ne comprennent pas totalement les insuffisances de la motivation extrinsèque comme le système des récompenses. En effet, ce système, pour être efficace, doit être perçu comme juste, équitable, transparent et légitimé par les agents publics.

Pour créer un environnement propice au développement de la performance, certains instruments organisationnels pourraient se mettre en place tels que *l'introduction des TIC et le système de management par objectif*. Ces deux types d'instruments demandent une autre organisation du travail demandant plus d'autonomie et de responsabilisation des agents, et où la hiérarchie serait moins pesante. Ce management est lié également à des facteurs extrinsèques comme l'évaluation des performances, la promotion interne et la gestion de carrière.

La motivation et l'implication des agents demandent une gestion plus personnalisée des ressources humaines : s'intéresser à leur bien-être au travail, utiliser des symboles statutaires.

Du fait de la spécificité du secteur public, la motivation et l'implication organisationnelles ne pourront se développer que si le système de management apporte du sens, des valeurs et éthique, une identité, un sentiment de justice au travail des agents publics. Cela implique des changements tant organisationnels que culturels. Dans ce cas, le temps est un élément important dans la conduite du changement mené par les managers publics.

Le système de rémunération et récompenses

Les incitations financières restent dans l'esprit des agents la principale source de motivation car elle est la plus perceptible à court terme. L'augmentation du pouvoir d'achat est la principale revendication des syndicats et mobilise des milliers d'agents du service public dans les rues. La rémunération étant liée à une grille indiciaire et des échelons, seul l'avancement permet de voir évoluer significativement son salaire. Une fois atteint le dernier échelon, l'avancement au grade ou corps supérieur est difficile, alors les agents sont plafonnés à leur échelon sans perspective de carrière. Cela n'encourage pas la motivation et l'implication des agents. Depuis Taylor, Fayol et Weber jusqu'à la NPM, le

système de récompense et de primes a existé dans l'organisation publique en général. Il y a plusieurs procédures différentes pour l'attribution des primes dans la fonction publique en général. Comment sont-elles appliquées ? Selon quels critères ? Selon quelle cohérence et équité ? A l'heure actuelle, beaucoup d'acteurs du domaine et beaucoup de séminaires proposent de rémunérer au mérite les fonctionnaires avec « une récompense quand il est performant » et « une sanction quand il ne l'est pas ». Quels seront les critères de performance ? Qui les évaluera ? Quelles seront les sanctions ? Ces procédures d'attribution des primes demandent équité dans sa distribution des récompenses et avantages. L'équité est associée à l'idée de justice organisationnelle ou procédurale : l'agent a l'occasion de s'expliquer, donner son avis, de se justifier par rapport à une procédure d'évaluation effectuée par le management. Cette justice procédurale est, à ce jour, inefficace voire inexistante. Les commissions paritaires pourraient être l'instance pour cette justice procédurale.

Les leviers culturels

Pour motiver et impliquer les agents vers une culture de la performance, une véritable gestion des ressources humaines – recrutement, formation, qualification, rémunération- est indispensable mais elle doit s'accompagner d'une réflexion de fonds sur les valeurs, le sens et l'identité des fonctionnaires dans le cadre de leurs missions de service public. Yves EMERY montre l'importance du « contrat psychologique » entre l'agent et son employeur. A savoir, l'agent est en droit d'attendre la rétribution de son travail et la stabilité de l'emploi ; l'employeur attend que les missions confiées soient effectuées de façon diligente. Ce contrat permet la reconnaissance d'une forme d'individualisation de la relation à l'emploi : un nouveau modèle identitaire. Toutefois, dans un système de gestion qui n'est plus collectif mais individualisé, il devient essentiel que le contrat passé entre le fonctionnaire et l'administration fasse apparaître le lien entre l'exercice du métier et des compétences et la mission de service public.

Un nouveau style de management

Un système d'information interactif

Déjà, l'intranet s'est développé dans beaucoup de services publics, ce qui permet de développer la communication interne. Chaque agent a une adresse électronique. Ces systèmes d'information et de communication permettent de réduire les échelons verticaux hiérarchiques : envoyer un mail directement à un usager sans passer par la voie hiérarchique, et de diffuser des informations transversalement à tous les services, par exemple. Les NTIC pourraient

décloisonner les structures administratives rigides et les rendre plus interactive. Les modes de communication interne et externe évoluent de plus en plus vite et permettent d'optimiser la diffusion des informations.

De plus en plus, se mettent en place des systèmes de e-administration qui relie les services administratifs et les usagers, que ce soit dans les services centraux de l'Etat ou dans les collectivités locales. Pour développer ces services en ligne, les agents s'impliquent dans la gestion de ces projets. Cela rapproche plus de l'utilisateur en répondant plus efficacement et plus rapidement à ses attentes. De même, les agents n'accomplissent plus ces tâches routinières et peuvent consacrer plus de temps à des activités plus qualifiées.

La Décentralisation et le management par objectifs :

La NPM tend à développer la décentralisation dans les services publics, chaque entité devenant des centres de responsabilité, notamment responsable de sa propre offre de service avec les moyens et ressources allouées. La décentralisation permet d'être plus autonomes, plus responsables, d'optimiser et mutualiser les moyens et ressources. Elle facilite, donc, le management par objectifs au sein d'entité autonome. Toutefois, cela peut entraîner également une perte de contrôle au niveau central et la vision globale peut manquer de cohérence donc une perte d'efficacité et d'efficacités. L'administration centrale est encore la seule à attribuer les moyens et les ressources aux différentes entités. Par conséquent, un changement en profondeur devra être développé pour mettre en place ce type de structure décentralisée avec une autonomie financière et pouvoir de décision et permettre un management par objectifs et participatif.

Rapports entre l'administration et ses agents

Une partie des relations de l'administration avec ses agents pourraient prendre la forme d'un contrat. Cela présenterait l'avantage de laisser une souplesse d'organisation des services au sein de l'établissement tout en maintenant le respect d'un cadre global commun fixé par la loi. Cette souplesse serait également visible dans la gestion des ressources humaines au niveau local. De même, il serait important de rénover les pratiques du dialogue social entre l'administration et les syndicats par le biais des instances paritaires. Ces instances ont un rôle consultatif, il serait important que leur soit confié un rôle décisionnel notamment sur les questions d'action sociale. Ce dialogue social permettrait de légitimer les nouvelles orientations de la réforme de l'Etat sur la gestion des ressources humaines. Il montrerait une volonté de l'administration vers plus de reconnaissance sociale et sentiment d'équité et de justice des agents.

La Réforme de l'Etat

Au cœur de l'actualité, la réforme de l'Etat va avoir des implications dans les conditions de travail des agents et par conséquent sur leur motivation. Pour y parvenir, il faut lever les freins : décloisonner l'administration, simplifier les procédures qui paralysent l'action, redonner le pouvoir au plus près du terrain (décentraliser/déconcentrer). Il faut permettre aux agents d'avoir des opportunités de carrière, d'avoir un système de rémunération incitatif, et de définir des valeurs fortes qui fondent la qualité du service public. Cela demande un changement structurel en profondeur des services publics.

2.1. Une bonne gestion administrative

(Nouvelle organisation, nouvelles structures, nouveaux organigrammes)

La nécessaire réforme de l'Administration et sa modernisation en vue d'en faire un vecteur efficace de développement, nécessite une double redéfinition des missions et des structures et une bonne répartition des fonctions, responsabilités et tâches au sein des services publics, la structuration cohérente des services publics. Il urge de mettre l'accent sur une bonne utilisation du personnel et l'institution de bonnes procédures et méthodes de travail.

La bonne utilisation du personnel, commande la non-immixtion de la politique dans les nominations et les promotions. Les bonnes procédures et méthodes de travail requièrent la généralisation des manuels de procédures et de tableaux de bord ainsi que l'institutionnalisation de la programmation et du rapportage.

➤ Responsabilité, accessibilité

Il faut une concertation participative de tous les travailleurs d'une même administration ; la gestion participative qui préconise la participation du travailleur à tous les niveaux du processus décisionnel : de la prise de décision aux procédures de contrôle des résultats.

L'accent doit être mis sur la professionnalisation de l'Administration publique à travers les principes suivants :

- La gestion par objectifs
- La responsabilisation
- L'accessibilité comme principe de gestion de l'administration
- La définition des objectifs et l'élaboration des lettres de mission pour les cadres ; ce qui leur permettra de savoir ce à quoi ils doivent s'attendre. Il faut pouvoir responsabiliser les agents et leur

faire confiance, car la **responsabilisation** présente un double avantage : satisfaction et implication au travail.

La décision de faire des efforts, donc la motivation est déterminée par la représentation qu'a l'individu des résultats de ses efforts. Il faut donc informer pour motiver, notamment donner des informations à chacun sur ses compétences et des indications précises sur ce qu'on attend de lui et enfin informer pour bien montrer au personnel qu'ils ont la possibilité de contrôler les résultats de leur travail.

Donc, une place doit être faite à l'homme dans l'administration puisqu'ils sont les richesses essentielles du développement des services et entreprises. Il faut une humanisation du travail plus valorisante et plus stimulante pour motiver. Car le travailleur n'est pas seulement un être physique ou rationnel qui échange son travail contre un salaire, mais aussi un être social et psychologique qui a besoin de se sentir aimé, impliqué, accepté, apprécié et considéré quelque soit sa catégorie socioprofessionnelle. C'est un moyen efficace pour relancer l'élan au travail.

➤ **Nouvelles technologies de l'information et de la communication**

La motivation au travail dépend de divers facteurs tant personnels qu'organisationnels. Les TIC sont une composante importante de l'organisation actuelle du travail et peuvent donc être un facteur de motivation dans le travail des agents. Ceci à condition que l'administration accepte de remettre en question ses procédures et son mode de fonctionnement

A travers la formation continue et le perfectionnement, les fonctionnaires doivent davantage être aptes à l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. Les avantages d'une Administration électronique sont :

- Traitement rapide des dossiers
- Résolution des problèmes administratifs
- Prise de décision diligente
- Disponibilité et accessibilité des informations
- Fluidité de l'information

2) **La formation professionnelle continue**

La formation professionnelle continue des travailleurs devrait permettre non seulement, le renforcement de capacité des agents, mais aussi la compétitivité sur le plan de la qualité de la production. Elle permet également aux travailleurs de se mettre au pas et les encourage à se perfectionner et à approfondir leur savoir.

En plus du recrutement, la formation dans l'administration n'est pas adaptée aux enjeux de la NPM, notamment avec les profils de poste demandant de plus en plus de compétences, qualifications, savoir-faire, polyvalence, capacité d'adaptation et de médiation. Il serait important d'améliorer le contenu de la formation notamment en formalisant le lien entre la formation initiale et formation continue. De même, les agents demandent des formations qu'ils puissent rattacher à des situations professionnelles, comme l'actualisation des qualifications techniques. Pour cela, le contenu de la formation doit être mieux défini et plus innovant (vers plus de formation-action qui permet d'associer l'agent à une situation de travail donné). Il doit être également évalué au retour de formation sur le lieu de travail après intégration et maîtrise des compétences nouvellement acquises. Les agents ne perçoivent pas souvent la formation comme un facteur de motivation car ils estiment que c'est un dû et non une construction personnelle pour acquérir de nouvelles compétences et améliorer ses conditions de travail.

Associée au recrutement et à la formation, la gestion des qualifications, savoirs et savoir-faire joue un rôle important dans l'implication des agents. Cela peut se concrétiser par un système de procédure écrite : répertoire des métiers, référentiels des postes et fonctions, référentiels des compétences, des savoirs et savoir-faire à développer ou à acquérir pour chaque poste. Ces référentiels détermineraient les objectifs à atteindre et les missions affectées à chaque agent. Des procédures pour les tâches à effectuer seraient utiles pour mieux comprendre son métier ou sa fonction, transmettre et échanger des savoir-faire passés, présents, futurs, prendre du recul par rapport à son travail, donner du sens à son activité. Elles identifient le cœur des métiers. Toutefois, les procédures doivent rester souples et évolutives car elles empêcheraient les prises d'initiatives innovantes et l'autonomie des agents. Les compétences et savoir-faire devraient être mieux pris en compte dans le déroulement de carrière et pas seulement l'ancienneté comme cela se fait actuellement. Les critères et les entretiens d'évaluation devront être clairs, bien définis et légitimés par les agents dans un esprit d'équité et de transparence. Cela doit rentrer dans une démarche participative de l'ensemble des acteurs concernés.

3) L'application effective de la charte nationale de gouvernance de développement

Une étude sur l'environnement institutionnel commanditée en 2007 par le Ministre en Charge de la Réforme Administrative et Institutionnelle, recommande l'élaboration d'une charte nationale.

En effet, cette étude avait relevé plusieurs dysfonctionnements dans l'Administration publique notamment : l'installation des contre-valeurs, la corruption, l'érosion de l'autorité de l'Etat, le manque de transparence et d'éthique dans le fonctionnement de la société en général et la perte des valeurs. Ces mauvaises pratiques risquent d'hypothéquer le développement économique, social et culturel de notre pays. C'est pour cela que le gouvernement doit prendre le taureau par les cornes en faisant adopter cette charte pour restaurer ces valeurs cardinales de développement et de gouvernement pour favoriser l'atteinte des objectifs escomptés.

Cette charte a pour principal objectif de :

- réhabiliter les valeurs morales et républicaines indispensables au développement social, économique et culturel du Bénin.
- Prôner les valeurs cardinales pour la gouvernance du développement économique, social et culturel du Bénin telles que la fraternité, la justice, le travail, l'amour de la patrie, la primauté de l'intérêt général, l'honnêteté et la loyauté, l'intégrité morale et la probité, le sens élevé de responsabilité, le respect de l'autorité établie le respect du bien public et du bien d'autrui, le civisme et le respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine.

Résumé

De tout ce qui précède, il apparaît assez clairement que les solutions possibles pour améliorer la motivation des agents dans la Fonction Publique passe par :

- La nécessité de doter les services administratifs de **manuels de procédures** pour servir de guides aux travailleurs et de **tableaux de bord** pour servir de système d'information aux agents.
- La nécessité de reconnaître les aptitudes et les particularités de chaque agent afin de ne pas appliquer les statuts sans différenciation et reconnaître le mérite et le professionnalisme
- La nécessité de développer une culture administrative
- La nécessité d'éviter le chevauchement des missions dans l'administration
- La nécessité de mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut

- La nécessité de bien définir les postes et le profil des personnes qui doivent les occuper ceci dans le but d'éviter les frustrations et créer la bonne et franche collaboration entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques directs. Les nominations objectives tenant compte des compétences objectives devront permettre une forte implication et participation des collaborateurs satisfaits de leurs supérieurs. De plus, l'insertion rapide des cadres démis de leur fonction politique dans leur administration d'origine permet d'atténuer leur démotivation et leur frustration.
- La nécessité d'une délimitation claire de la fonction publique de la fonction technique et politique, pour éviter les abus de pouvoir
- La nécessité de limiter le nombre de statuts particuliers en faisant des regroupements par familles d'emplois
- La nécessité de dépolitiser la fonction publique pour également éviter les abus et les excès de pouvoir
- La nécessité d'introduire dans l'administration publique, les méthodes de gestion du secteur privé ayant donné satisfaction
- La nécessité de mettre en place des méthodes de gestion efficaces

- La nécessité d'éviter le nivellement par le bas en prenant des sanctions positives et négatives.
- La nécessité de mettre l'accent sur les félicitations et les encouragements qui stimulent l'agent qui fait bien son travail.
- L'estime des autres, les politiques sociales et les bonnes relations professionnelles entrent en ligne de compte dans la motivation.
- La nécessité de mettre en place des caisses ou mutuelles au sein des services pouvant venir urgemment en aide aux fonctionnaires en difficulté ; ceci permettra d'éviter le stress, les soucis, véritable obstacle au bien-être et source d'inaction. Cela réduira également les permissions et autorisations d'absence en cas d'événements sociaux intervenus dans la vie des travailleurs.
- La nécessité d'introduire les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication dans l'administration suivant un programme intégré et bien articulé aux projets de réforme et de modernisation de la fonction publique.

SECTION II : CONDITIONS RELATIVES AUX TEXTES ET REVISION DU SYSTEME DE REMUNERATION DES AGENTS

I. Les conditions relatives aux textes

De l'analyse du Statut général des Agents Permanents de l'Etat réalisé par le professeur DOSSOUMON dans le cadre de la préparation des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative, il ressort que la valeur motivante du statut est insuffisante.

Il faut préciser que le Statut Général constitue une cause objective de démotivation, non pas qu'il est mauvais, mais surtout parce qu'il n'est pas appliqué. Il en résulte que les facteurs de motivation professionnelle tiennent aux défaillances générales du cadre juridique, aux insuffisances du système de gestion en général et à l'environnement socio-économique, culturel et politique en particulier.

Pour une motivation efficiente, il faudra jouer sur les textes, en améliorant la valeur motivante du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat.

1) Un système de mérite rénové (récompenses au mérite)

Le nouveau système de mérite préconise que pour occuper un poste de responsabilité supérieur, il faudra le mériter, avoir les aptitudes, les attitudes et les habiletés pour l'occuper ; toutes choses qui seront conférées par le grade.

C'est dire que, pour une administration béninoise performante, ce système doit non seulement promouvoir les meilleurs fonctionnaires, mais aussi doit permettre de mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut. Dans ces conditions, le passage d'un grade inférieur à un grade supérieur ou simplement d'un emploi inférieur à un emploi supérieur, ne saurait être automatique ; ce ne serait qu'à la discrétion du supérieur hiérarchique qui peut ou non l'accorder car le fonctionnaire n'a pas un droit acquis à une promotion et le refus de promotion ne revêt pas le caractère d'une sanction disciplinaire. L'avancement au mérite implique un transfert d'emploi et un changement de grade. De ce fait, le système de mérite ne peut viser que les meilleurs agents pour occuper les meilleurs postes de responsabilité suite à une notation objective. Ce système a pour avantages de mettre en place des systèmes de motivation incitatifs, réaffirmer la neutralité de la fonction publique et dépolitiser sa gestion, assurer des conditions physiques, matérielles et sociales de travail idoines et décentes, moderniser la gestion des ressources humaines.

a. Un nouveau système d'appréciation des agents de l'Etat

Le système d'appréciation permet de réunir les informations nécessaires pour porter un jugement de valeur sur un agent en vue de construire différents programmes (promotion, rémunération, formation, mutation...) et asseoir les décisions concernant les carrières du personnel.

Ainsi le nouveau système d'appréciation devra tenir compte à la fois des performances individuelles (pour 80%) et des performances collectives (20%). Les résultats de l'appréciation permettront aux agents les plus performants de connaître un avancement de grade et ils permettront aussi à bon nombre d'agents, compte tenu de leur classe de performance, de bénéficier d'une prime de performance correspondante ou un poste de responsabilité plus élevé dans la hiérarchie.

La notation, non seulement doit être basée sur des critères quantifiables et mesurables, mais aussi le système de notation doit être déconcentré et donner les possibilités de recours en cas de contestation. Ce qui inclut que la notation ne devra pas être sujette à du favoritisme ou du clientélisme mais doit prendre en compte les véritables performances du travailleur.

Il faut s'assurer que les procédures d'évaluation sont claires et transparentes et il est souhaitable, dans la mesure du possible, de faire participer les évalués aux

procédures d'évaluation, c'est-à-dire leur donner la possibilité de s'exprimer. Il faut également informer sur les voies de promotion et la manière dont les évaluations sont faites par la hiérarchie.

Nous aurions souhaité, que cette note, pour être valorisée, soit remplacée par un avancement automatique d'échelon.

Tout ce dispositif amènera les fonctionnaires à prendre conscience de leur travail et à donner un rendement meilleur.

La mise en place d'un nouveau système d'évaluation aura pour objectif :

- Améliorer la communication entre l'encadrement et le personnel et créer un climat de travail plus favorable, rendre plus rationnelles les décisions prises et permettre de définir les projets professionnels et orienter les carrières, les différents systèmes d'évaluation du personnel

a. 1 : Comment faire des fiches de notation

Qu'elles servent, ou pas, de base à un système de récompenses, les fiches de notation souffrent de faiblesses bien connues. Notamment elles sont rendues peu précises à cause d'un effet qui fait donner la même note à tous les aspects listés par la fiche, d'un effet de tendance centrale, le notateur se réfugiant par prudence dans les évaluations médianes, et de biais d'évaluation propres à chaque notateur plus indulgent ou plus exigeant que les autres, ce qui rend les différentes notations peu comparables. On peut améliorer les fiches de notation, former les notateurs, calculer des pondérations ou créer des systèmes de choix forcés qui réduisent les biais. Mais tout n'est pas résolu pour autant. En effet, il faut bien réaliser que plus les notations ont de l'importance pour la carrière et, dans le cas présent, pour l'attribution de récompenses significatives, plus elles deviennent un enjeu dans les relations de pouvoir, ce qui tend à leur faire perdre leur rôle d'évaluation proprement dite. On peut alors craindre que la décision concernant l'attribution d'une récompense précède la notation elle-même, et que les raisons données pour justifier cette décision manquent de franchise, donc ne servent pas à améliorer les performances ultérieures, ce qui enlève tout sens à la notion même de récompense au mérite.

b. Un nouveau système de gestion des carrières

Le système de carrière actuellement pratiqué dans la fonction publique béninoise est source de mauvais rendement. Il faudra assurer une transition harmonieuse entre le système actuel de carrière à vie et un nouveau système qui sera basé sur la contractualisation des emplois, toujours dans le but de mieux responsabiliser les agents. Un contrat sera établi entre l'agent et les autorités politico-administratives, dont le renouvellement dépendra de la productivité de cet agent. Ainsi, un agent qui ne remplit pas sa mission, peut voir son contrat résilié. C'est pratiquement la seule condition pour éradiquer le laxisme et l'incompétence de la fonction publique béninoise.

De plus, il faut mettre une croix sur l'égal traitement appliqué par le système actuel. Les agents doivent être rémunérés en fonction de leur rendement et non des catégories, échelles ou grades.

c. Un nouveau système de détachement des agents

Le détachement doit constituer une sorte de récompense pour les agents les plus méritants, qui peuvent, s'ils le souhaitent, aller monnayer leurs connaissances dans des organismes internationaux ou dans d'autres structures plus intéressantes. De ce fait, le détachement doit être alors une promotion qui obligera l'agent à donner le meilleur de lui-même pour pouvoir y accéder. Ce détachement ne doit plus être fantaisiste et sera entouré de tous les critères de sélection possibles.

II. Révision du système de rémunération des agents

L'opinion publique estime à tort ou à raison que ce sont les salaires qui motivent les agents et bon nombre de pionniers de la motivation ont également mis l'accent sur le salaire bien qu'il ne soit pas lié directement à la performance. Le principal point de revendication des syndicats, concerne notamment les salaires et les primes. Donc, c'est un point urgent sur lequel les autorités doivent statuer étant donné l'importance du sujet, en substance, la complexité et la délicatesse des questions relatives à la rémunération et aux motivations dans notre pays.

L'étude sur le système de rémunération dans la fonction publique béninoise lancée le 19 juillet 2011 vise à promouvoir une meilleure allocation des ressources budgétaires. Elle se propose aussi « d'accroître l'équité dans la rémunération et à mettre en place un système qui permet de motiver les agents de l'Etat et de fixer certaines compétences dans la Fonction publique ». L'état des lieux qui en a résulté, tel que présenté par la Ministre du Travail et de la Fonction Publique le 07 novembre dernier, se veut sans ambages. Il « révèle les

dysfonctionnements relatifs à l'absence d'une gestion moderne des ressources humaines, à la mauvaise gouvernance du système et à l'insuffisance au niveau de la gestion prévisionnelle ». Toute chose qui ne manque pas de conséquences. D'ailleurs le rapport d'étude en précise quelques-unes. Il met l'accent sur « la non maîtrise des effectifs des agents de l'Etat, l'évolution de la valeur du point d'indice souvent en retard sur celle de l'indice des prix à la consommation, le système de rémunération basé sur une grille indiciaire datant de 1985 et bâti à partir de niveaux de qualification dépassés, les primes et indemnités créées dans une anarchie et une opacité totales »

La ministre du travail, selon ses dires, regrette que le paiement des primes et autres indemnités « ne soit souvent subordonné à aucune exigence et contrepartie ». Pour preuve, détaille t-elle, de 2007 à 2011, le montant total des primes et indemnités payées est de 105.003.076.324 FCFA. Dans le même sillage, la masse salariale globale a progressé de 80,6 milliards en 2001 à 225,8 milliards de FCFA en 2010, soit une progression annuelle moyenne de 18%. Sur cette même période, le ratio masse salariale sur recettes fiscales est passé de 31,74% à 42,6%, dépassant ainsi le seuil de 35% fixé par l'UEMOA. Face à un tel tableau, on peut en venir à la conclusion que le système actuel de rémunération dans la fonction publique et son environnement ne sont plus satisfaisants, ni pour l'employeur, ni pour les autres parties prenantes (Société civile, collectivités locales, partenaires techniques et financiers.)

Le diagnostic de l'administration publique fait par les états généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration en décembre 1994 n'a pas varié. Cet état des lieux fait dans le cadre de cette étude révèle, entre autres que l'organisation du travail et les principes de gestion demeurent procéduriers et ne permettent pas une bonne responsabilisation des agents. La ressource humaine ne fait pas encore l'objet d'une gestion adéquate et manque de motivation. C'est pourquoi nous proposons la révision de la grille indiciaire et la réduction des primes et indemnités pour respecter la légalité.

Au sujet de l'environnement de la rémunération, nous souhaitons la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, effective et compétente, l'amélioration des principes de gestion de la carrière des agents, la consolidation de la gestion axée sur les résultats... Ces propositions répondent aussi à l'ambition de doter le Bénin d'un système de rémunération flexible, dynamique où la performance est objectivement évaluée et récompensée.

1) Augmentation des salaires et amélioration des traitements indiciaires

Considérant qu'en Afrique et plus particulièrement au Bénin, un seul fonctionnaire supporte beaucoup de personnes et que le pouvoir d'achat est

faible, l'Etat peut mettre une certaine politique sociale en place à travers la fixation du niveau des salaires. L'employeur qu'est l'Etat doit tenir compte du coût de la vie pour fixer les salaires de même que leur évolution. Le rapport salaire-coût de vie doit être réel et effectif même si la fixation des salaires dans la fonction publique est liée aux considérations politiques, sociales et économiques et que la situation économique actuelle du pays n'est favorable à aucune augmentation comme le disent les autorités. La régularité et la justesse des salaires sont des moyens efficaces de motivation. Par ailleurs, le relèvement du point indiciaire pourrait accroître le pouvoir d'achat des travailleurs.

Dans le même ordre d'idées, il faudrait atténuer les disparités et les inégalités au niveau des rémunérations en revoyant le système de façon à harmoniser les primes et autres avantages, car pendant que certains agents sont plus ou moins à l'aise, d'autres végètent dans la pauvreté s'agissant surtout des agents des catégories C et D et E. Une réduction de l'écart existant entre les salaires politiques, les salaires dans le secteur parapublic et ceux du secteur public sera la bienvenue.

En effet, les gains d'indice engendrés par les avancements d'échelons étant très faibles et la récompense du mérite des agents, loin d'être capitalisée dans le salaire indiciaire, se fera sous la forme de l'octroi d'une prime annuelle de performance. L'enveloppe qui servira à payer cette prime sera fixée compte tenu des disponibilités financières de l'Etat.

La formule de l'augmentation de salaire est préférée par les fonctionnaires à celle des primes en raison de l'importance du salaire de base dans le calcul de nombreux avantages sociaux ; et la formule de l'augmentation de salaire au mérite est plus intéressante pour les employés en début de carrière.

Cependant, pour qu'une rétribution soit motivante tant pour l'employeur que pour l'employé, il faut que l'employé surtout reconnaisse l'importance de la rétribution et que cette rétribution soit liée au rendement. Donc toute augmentation de traitement indiciaire ne sera accordée qu'au regard du service fait comme le stipule l'article 124 du Statut des Agents Permanents de l'Etat.

2) Rémunération par rapport au travail bien fait

Du constat fait dans l'attribution des salaires et autres avantages aux fonctionnaires de l'Etat, nous avons remarqué que les salaires sont payés sans nécessairement tenir compte du travail effectivement fait, au détriment de

l'article 124 du statut qui stipule : « *Tout Agent Permanent de l'Etat a droit après service fait, à une rémunération comprenant un traitement soumis à retenue pour pension ou salaire et des accessoires du traitement* ». Aucun moyen de contrôle n'étant mis en place pour le service fait, il serait souhaitable qu'un système d'appréciation et d'évaluation du service réalisé soit mis en place à travers des fiches individuelles de notation régulièrement mis à jour.

Dans cette optique, des salaires progressifs basés sur les mérites professionnels sont souhaités d'où l'utilité du système des avancements au mérite en cours au Bénin. La formule de l'augmentation de salaire au mérite incite moins à un meilleur rendement que celles des primes et la formule de la forme de rendement est préférée par les organisations à la formule de l'augmentation de salaire au mérite.

Le système de rémunération des heures supplémentaires effectuées doit être revu et doit s'étendre à tous les ministères et Institutions pour éviter des injustices socio-professionnelles.

L'amélioration du traitement indiciaire est un travail de longue haleine, vu l'état désastreux de l'économie béninoise. Mais si elle est réalisée, elle permettra une incitation et un élan sûrs du fonctionnaire au travail. Cette amélioration sera suivie d'une nouvelle politique d'attribution des primes et indemnités.

3) Une nouvelle politique d'attribution des primes et indemnités

Une augmentation de salaire au mérite ou une prime de rendement a un effet sur la motivation au travail si elle est jugée significative par les employés. Ainsi donc les régimes mixtes de primes de rendement sont préférés aux régimes individuels : en tenant compte du rendement individuel, ils encouragent le personnel à fournir la meilleure contribution possible ; en considérant le rendement du groupement auquel appartient l'employé ou celui de l'organisation, ils favorisent l'esprit d'équipe et la collaboration nécessaire au succès de l'organisation.

Néanmoins, il faut une amélioration des traitements indiciaires suivie du paiement des traitements au travail effectivement fait. L'Etat doit avoir une nouvelle politique d'attribution des primes et indemnités aux agents méritants. Ainsi, grâce à des primes et indemnités données, qui seront attribuées aux agents méritants, le système de rémunération sera amélioré de façon différentielle

permettant de remplacer la politique actuelle d'octroi de ces avantages qui n'a aucun effet motivant, car ils sont garantis à tous.

Il faut également créer des procédures équitables, qu'il s'agisse de rémunération, de mobilité, de promotion... et vérifier que ces procédures sont effectivement perçues comme équitables, et qu'elles continuent à l'être.

Dans ce cadre, des primes spéciales pourront être servies aux fonctionnaires qui travaillent dans des zones reculées ou des primes annuelles pour ceux qui ont des résultats excédentaires.

4) Une revalorisation des primes et indemnités

Sur les seize (16) accessoires au traitement prévus par l'article 125 du statut, à peine dix (10) sont attribués et par catégorie d'agents. Et sur ces dix accessoires effectivement alloués, deux sont automatiquement pour tous les agents. Leur valeur n'est guère reluisante car ils sont calculés suivant un pourcentage par rapport au salaire de base. Dans ce cas, certaines catégories d'agents sont pénalisées au profit d'autres.

Et comme l'a stipulé l'étude réalisée par l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA) sur les rémunérations dans la Fonction Publique béninoise, « *les tableaux des indemnités et autres avantages catégoriels 1994 indiquent une concentration et un cumul au niveau de ces responsables politiques et de leurs collaborateurs immédiats* » ; or il faut dire que les salaires liés à ces postes politiques sont considérés comme des injustices sociales par rapport aux salaires de simples fonctionnaires.

Il urge alors que les indemnités allouées aux fonctionnaires, soient revues à la hausse et que le nouveau système de rémunération des agents de l'Etat entrepris par l'Etat béninois, soit accéléré pour permettre enfin une harmonisation des primes et autres avantages dans le seul objectif d'éviter les frustrations et de motiver les agents au travail car il est plus facile de démotiver que de motiver.

Les seules mesures financières ne suffisent pas à motiver les fonctionnaires; il faut en plus, une conscientisation des travailleurs, à travers une formation sur la déontologie administrative et une formation morale, car c'est les hommes qui appliqueront les textes et c'est également à eux qu'ils seront appliqués.

SECTION 3 : FORMATION DES AGENTS SUR LA DEONTOLOGIE **ADMINISTRATIVE**

I. La reconversion des mentalités des agents publics

Les conditions nécessaires à une redynamisation de la fonction publique, ne passent pas seulement par l'amélioration des textes, mais aussi et surtout par un changement de mentalité des agents en particulier. Ce changement de mentalité passe d'abord par la promotion d'une nouvelle culture administrative et par une éducation civique et morale de la société.

- a. La promotion du professionnalisme dans les services publics béninois

Le recrutement d'un agent dans la fonction publique requiert que cet agent est prêt à travailler partout où besoin sera. Pour ce faire et pour plus de compétitivité et d'efficacité, l'accent devra être mis sur la formation continue des agents dans les services publics. Ces formations devront se solder par des examens, lesquels auront pour finalité : l'évolution professionnelle des agents.

b. La déontologie administrative

Elle est l'ensemble des règles et des devoirs, des pratiques professionnelles qui s'imposent au fonctionnaire et lui permettent de servir au mieux l'intérêt général et de rendre des services de meilleure qualité aux usagers dans une administration publique moderne.

Comme l'affirme Michel DEBRE, dans la Réforme de la fonction publique française : *« l'école doit apprendre à ses futurs fonctionnaires le sens de l'Etat, elle doit donner à ses élèves le goût de certaines qualités maîtresses, le sens de l'humain qui infuse la vie à tout travail, le sens de la décision qui permet, après avoir pesé le risque, de la prendre, le sens de l'imagination qui ne craint aucune audace, aucune grandeur »*

Ainsi donc, l'accent doit être mis, dans les écoles et centres de formation, non seulement sur les obligations professionnelles et morales des agents publics. Dans les Universités et écoles, l'accent devra être également mis sur le régime disciplinaire en vogue dans la fonction publique et aussi sur les droits et devoirs du fonctionnaire, sa rémunération, ses avantages. On doit pouvoir inculquer aux Etudiants (futurs fonctionnaires), le sens de l'Etat, la notion du bien public ou du patrimoine public qui est un héritage que chaque génération devrait pouvoir conserver pour les générations futures.

Les mentalités devront s'adapter au contexte socio-culturel actuel qui veut que le fonctionnariat soit un engagement patriotique. Ainsi, cette conception du fonctionnariat avec toutes ses règles, permettra à toute personne désirant servir son pays à travers la fonction publique, de savoir ce à quoi il devra s'attendre, de savoir qu'il travaille pour son pays et qu'il doit être au service des usagers et de son pays et non qu'il est là pour être servi et que la fonction publique n'est pas une source d'enrichissement.

La déontologie administrative doit faire partie intégrante des épreuves à subir pour l'entrée à la fonction publique.

Les associations syndicales ne doivent plus constituer uniquement des canaux de revendications salariales, elles doivent aussi contribuer à l'éducation déontologique en aidant les fonctionnaires à cultiver une conscience professionnelle accrue et en luttant contre les mauvaises pratiques dans nos services publics.

c. L'instauration du service militaire

Soucieux de redonner aux jeunes citoyens béninois le sens du patriotisme, du respect du bien public, du courage dans le doute et face aux épreuves, le Gouvernement béninois a réinitié le Service Militaire d'Intérêt National (SMIN), qui doit être encouragé et poursuivi parce que il permet de doter les fonctionnaires nouvellement recrutés, avant même leur entrée en fonction, d'une préparation psychologique, d'une formation morale et civique sérieuse, devant les aider à bien se comporter au service.

Ainsi donc, cette action doit être pérennisée dans le seul objectif de donner aux jeunes béninois, futurs fonctionnaires, une instruction pluridisciplinaire de qualité, adaptée à leur état, de préparer leur mental pour affronter avec aisance les exigences d'une carrière à la fois exaltante et exigeante, de cultiver en eux le sens du devoir, l'envie de se surpasser, l'amour de la patrie, puis le respect à la fois des autorités et du bien commun, seul gage de l'unité nationale et du développement du pays.

Il permet également d'aguerrir les agents et d'aboutir à une reconversion des mentalités. Ils pourront ainsi apprendre le savoir-vivre, le savoir-être et le savoir-faire pour pouvoir bien servir les usagers.

Il faudrait aussi promouvoir l'élaboration d'un code de bonnes conduites des agents à cause de la fraude et de la corruption. C'est pourquoi le décret n° 2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics, adopté par le Gouvernement est à saluer.

Toutes ces actions vont sans doute contribuer à redonner une grande motivation aux agents des services publics pour un meilleur service aux usagers. A cela il faudra aussi ajouter des mesures répressives à travers les sanctions réellement prévues par les textes.

II. L'application effective des sanctions

Pour espérer un meilleur rendement et cultiver l'esprit de motivation chez les fonctionnaires béninois, il faut nécessairement pratiquer la politique du « bâton et de la carotte » surtout en ce qui concerne les agents indéclicats. Il faut prévoir des conditions visant à susciter la crainte d'être puni ou la crainte de ne pas connaître une promotion.

a. L'amélioration des sanctions répressives

Il existe un certain nombre de sanctions prévues à l'article 131 du statut général des Agents Permanents de l'Etat, qui ont pour objectifs de redresser les agents indécents animés d'une mauvaise volonté.

Cependant, le législateur devra donc éclaircir les fautes auxquelles s'appliquent les mesures répressives édictées à l'article 131 tout en préservant le principe de la proportionnalité des sanctions par rapport à la position de l'agent, qui veut que les hauts fonctionnaires soient réprimés plus sévèrement que les petits agents parce qu'ils doivent servir d'exemple ; et toute sanction infligée à un agent doit être inscrite dans le dossier individuel de cet agent. Il faut aussi noter que les sanctions doivent être infligées avec impartialité. La réhabilitation administrative devra être supprimée quant aux sanctions de second degré. Ainsi, les fonctionnaires se verront obligés d'améliorer leur comportement pour ne pas subir la rigueur de la loi ; ce faisant on pourra espérer une réduction de certaines mauvaises pratiques dans l'administration publique béninoise.

b. L'application des différentes formes de récompenses

Contrairement aux sanctions répressives, le statut des Agents Permanents de l'Etat a également prévu en son article 150, des formes de récompenses plus ou moins appliquées dans la fonction publique béninoise. Il s'agit de :

- Lettres de félicitation et d'encouragement
- Le témoignage officiel de satisfaction
- La mention honorable
- La décoration

Pour cela, nous proposons que ces récompenses soient attribuées de façon à motiver les agents en l'occurrence ceux qui font bien leur travail et en sont conscients. Ainsi, les critères de sélection doivent être bien définis

Une autre forme de récompense à promouvoir est celle pouvant couvrir la durée entière de service. Elle comportera des échelons qu'il faut gravir au regard des mérites professionnels. Cette récompense permettra une autodiscipline permanente et obligera à un suivi assidu des agents de l'Etat.

Ces différentes formes de récompenses citées, si elles sont bien appliquées, favoriseraient l'esprit de compétitivité, d'efficacité, de participation et

réveilleront l'esprit d'initiative personnelle, qui a quasiment disparu de la fonction publique.

Néanmoins, il faut reconnaître que toutes ces propositions et changements désirés, sont un travail de longue haleine si l'on doit espérer un résultat meilleur et positif pour le pays.



CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION

A une époque où le travail a changé de sens et se réorganise, où la compétition est devenue mondiale, où l'on prône une administration de développement, la motivation du personnel, à tous les niveaux, redevient un problème prioritaire.

L'efficacité des stratégies motivationnelles mises en place par l'entreprise dépend de caractéristiques complexes concernant les individus, les organisateurs, tout autant que l'environnement économique, technologique et culturel. Ce qui signifie qu'il n'y a pas de recette universelle pour motiver, mais des indications spécifiques que l'analyse théorique de chacune des étapes du processus motivationnel permet de définir et de valider.

Etre motivé, c'est essentiellement avoir un objectif, décider de faire un effort pour l'atteindre et persévérer dans cet effort jusqu'à ce que le but soit atteint.

En effet, la démotivation au travail dans les services publics béninois est un thème très actuel. Ainsi, face aux nombreuses revendications des Centrales syndicales qui ne cessent de réclamer des augmentations de primes, de salaires et de meilleures conditions de vie et de travail et face aux nombreuses critiques

formulées par les usagers à son encontre, il en ressort que l'Administration publique béninoise est décriée et ne sert plus les usagers. Cette situation allant du mauvais accueil, de la lenteur dans le traitement des dossiers, le retard, les absences, au rançonnement des usagers et la corruption, prouve que la démotivation a gagné du terrain dans la fonction publique.

Le problème demeure pourtant aujourd'hui au centre des réflexions et des initiatives, notamment les séminaires, les audits et les résultats des enquêtes, qui révèlent les conséquences de la démotivation des agents sur le développement du pays. Ces conséquences se caractérisent surtout par une paralysie de toutes les activités, avec des dossiers non traités ou perdus et aussi par un retard économique important, en un mot un frein au développement ; ceci du fait que l'Administration publique est le vecteur du développement de tout pays. Si l'Administration d'un pays fonctionne bien, le pays s'en porte toujours mieux.

En ajoutant à ces aspects déjà négatifs la mentalité arriérée selon laquelle la fonction publique est une source d'enrichissement, le diagnostic des maux dont souffre l'Administration publique est très lourd.

Face à une telle situation, que faudra-t-il faire ?

1) L'amélioration des règles de motivation à travers de nouvelles méthodes de gestion publique

Plusieurs séminaires se sont penchés sur la question et ont conclu à certaines mesures à appliquer aux agents publics afin de leur redonner l'élan nécessaire au travail :

- Doter les services publics de manuels de procédures afin de leur permettre de savoir ce qu'on attend d'eux
- Créer de meilleures conditions de travail à travers un espace agréable de travail, la dotation en matériels informatiques et bureautiques
- Faire former les agents pour plus de compétitivité et d'efficacité
- Responsabiliser les agents et leur faire confiance
- Dépolitiser l'Administration
- Distinguer les postes politiques des postes administratifs

2) Relecture du Statut des Agents Permanents de l'Etat

Ceci passe par :

- L'amélioration du système de mérite des agents
- L'amélioration des critères d'évaluation et de notation des agents
- En revoyant les critères de détachement afin qu'ils reposent sur l'évolution professionnelle.

3) Amélioration du système de rémunération

Les séminaires organisés pour améliorer le système de motivation ont abouti à la conclusion qu'il serait plutôt question

- De garantir au fonctionnaire, le paiement régulier d'un salaire minimum
- D'augmenter les salaires et les maintenir au niveau du coût de la vie, tout en tenant compte des contraintes budgétaires et des exigences du développement économique du pays
- D'envisager au profit du fonctionnaire, une politique de gestion sociale (accès au crédit, assurance, santé, transport, logements sociaux...) qui lui permette de se consacrer réellement à ses tâches et de donner le meilleur de lui-même à l'Administration
- Les gains d'indice engendrés par les avancements d'échelons sont très faibles et la récompense du mérite des agents, loin d'être capitalisée dans le salaire indiciaire, se fera sous la forme de l'octroi d'une prime annuelle de performance
- Que les salaires soient versés régulièrement et qu'ils soient d'un niveau décente
- Les salaires ne peuvent pas être motivants si les avancements ne sont pas payés dès qu'ils sont constatés
- Comme facteurs de motivation, il convient de citer la justice, l'égalité et la culture administrative ; en effet, certains corps sont surpayés alors que d'autres végètent dans la pauvreté
- L'interdiction faite aux fonctionnaires d'exercer une activité génératrice de revenu soit revue en tenant compte de ce que le niveau actuel des salaires ne permet pas aux bénéficiaires de répondre à leurs besoins, étant donné les nombreuses personnes auxquelles chaque fonctionnaire est tenu en général de venir en aide
- Harmoniser les primes afin d'éviter les frustrations

4) Rééduquer les fonctionnaires

Il faut le faire en les formant sur la déontologie administrative et en veillant à l'application rigoureuse et effective des textes. Il faut aussi réaménager la procédure disciplinaire afin que les sanctions soient réellement appliquées pour décourager les agents de mauvaise foi. Dans le même ordre d'idées, il urge de promouvoir le Service Militaire d'Intérêt National (SMIN), afin de faire comprendre aux agents que le fonctionnariat est un sacerdoce, un sacrifice et un engagement patriotique. Enfin, l'éducation civique et morale doit être ré initiée dans la formation scolaire des apprenants.

Pour une redynamisation objective de la fonction publique béninoise, il faut nécessairement une nouvelle politique administrative orientée vers la motivation des agents.

Néanmoins, il faut une volonté manifeste du Gouvernement pour changer l'image de la fonction publique ; et l'espoir est permis face aux efforts déployés par le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle en vue d'impulser une nouvelle dynamique à l'Administration publique dans le seul objectif d'assurer un meilleur service à l'utilisateur et espérer un développement durable du pays.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS GENERAUX

1. Glossaire des termes relatifs à la gestion et à la réglementation des agents publics
2. GUILLIEN, R et VINCENT, Jean Lexique de termes juridiques
3. DIAKITE Tidiane L'Afrique malade d'elle-même Karthala Paris, 1986
4. Dictionnaire universel : édition Hachette Edicef 1995

II. DOCUMENTS SPECIFIQUES

A. Ouvrages

1. FOURGERE, Louis : La fonction publique Bruxelles 1996.
2. GAZIER, François : La Fonction Publique dans le monde, édition CUJAS 1972.
3. MOMHA, Hongla. Déontologie administrative en Afrique, éditions l'harmattan 1993.
4. PLANTEY, Alain. Réformes dans la Fonction Publique LGDJ Paris 1978.
5. Claude Lévy-Leboyer. La motivation au travail : Modèles et stratégies, 3ème édition
6. MAGALI JASON. Développement des systèmes d'organisation : l'harmattan

B. Rapports de séminaires et études

1. DOSSOUMON, Samson. Etude et Analyse du Statut Général de la Fonction Publique béninoise Bénin octobre 1994.
2. Bilan et perspectives des Administrations publiques béninoises : Synthèse des travaux et études préparatoires, réalisée par l'OFPA et les consultants nationaux. Bénin, décembre 1994.
3. BANKOLE , Victor. Analyse des résultats de l'enquête sur l'image des Administrations publiques PNUD/ MFPRA Bénin, octobre 1994.
4. Les rémunérations dans la Fonction Publique béninoise : Analyse comparative réalisée par l'OFPA, Bénin, septembre 1994.

5. La modernisation des Fonctions Publiques africaines : Actes de la conférence des Ministres africains de la Fonction Publique, Bénin, novembre 1991.
6. Programme d'optimalisation de la Fonction Publique béninoise : Analyse réalisée par Lionel BOURGOIS, Bénin 1991.
7. La Restructuration et la modernisation de la fonction publique : Système de mérite et motivation : Rapport général de la conférence tenue à Cotonou (Bénin) du 28/05-01/2001 organisée par le Centre Africain de Formation et Recherche Administrative pour le Développement (CAFRAD) et l'Observatoire de la Fonction Publique en Afrique (OFPA).

III. AUTRES DOCUMENTS

A. Mémoires

1. BATONON, Lisette. La motivation dans la Fonction Publique béninoise, UNB, ENA 1996
2. HOUEDE Fabrice Acodédjro. Une nouvelle Fonction Publique béninoise pour un meilleur service à l'utilisateur, UNB, ENA 1998-1999

B. Articles

1. ROUSSIGNOL, Jean-M. Causes statutaires organisationnelles et fonctionnelles de la démotivation des agents et des cadres dans la Fonction Publique.
- 2.

IV. AUTRES DOCUMENTS

A. Cours

1. **ALI YERIMA, Auguste** : Statut des Agents Permanents de l'Etat ENA 1995-1996.
2. **SOHOUEYOU, Epiphane** : Cours de déontologie administrative ENA 1995-1996.
3. ARRETE portant primes, avantages, indemnités au personnel de l'ARMP

4. DECRET portant organisation, attribution et fonctionnement de l'ARMP

RESUME

Ce mémoire est le fruit d'une recherche effectuée dans quelques ministères et Institutions de l'Etat face à un malaise, un constat de plus en plus alarmant et récurrent dans nos services publics: la démotivation dans l'Administration publique béninoise. L'entretien et le questionnaire ont été les outils de collecte de données employés à cette fin.

De l'analyse des résultats, on remarque que, faire un tour dans les services de l'Administration publique pour une raison ou une autre, relève d'un véritable chemin de croix et semble constituer une véritable perte de temps pour les usagers. Mais les conséquences ne sont plus à démontrer. Il urge alors de redorer le blason de l'Administration publique à travers des actes concrets de motivation des fonctionnaires béninois.

Donc pour remédier à la démotivation dans l'Administration publique béninoise, trois solutions ont été proposées:

- De nouvelles méthodes de gestion publique (récompenses au mérite, ré-humaniser le travail, adopter un style charismatique)
- Une meilleure rémunération
- Formation sur la déontologie administrative pour les fonctionnaires et revoir le système éducatif des apprenants à la base.

ABSTRACT

This research paper is work carried in some ministries and institutions of our country facing a social unrest or disturbance, a statement more and more alarming and recurrent within public services: demotivation in Beninese public administration. Interviews and questionnaires have been our stools of data collection on this study.

From the analysis of these results, one notice that it is not an easy thing when one needs public services of administration which becomes like a waste of time of the users. Then the consequences are not to be demonstrated and it is necessary to find means and actions through a concret acts of beninese civil servants motivation.

So three solutions are suggested to solve the Beninese public administrative demotivation among which:

- New methods of public management (reward to the most deserving, work re-humanisation, adoption of a charismatic style)
- Good salaries
- And training on the administrative professional code of ethic for civil servants and a good basis educative system