

ISSN 1727 – 8651

JOURNAL
de la
RECHERCHE SCIENTIFIQUE
de
L'UNIVERSITÉ DE LOMÉ



LOME - TOGO

Le Journal de la Recherche Scientifique de l'Université de Lomé est
référéncé dans African Journal on Line (AJOL) [www.inasp.org/ajol]

VOLUME 19
(2017)

Numéro 2

Journal de la Recherche Scientifique de l'Université de Lomé (Togo)

COMITE DE LECTURE:

Professeur M. GBEASSOR (Togo)
Professeur K. AHADZI-NONOU (Togo)
Professeur K. TCHAKPELE (Togo)
Professeur B. SINSIN, (Bénin)
Professeur T. T. K. TCHAMIE (Togo)
Professeur K. AKPAGANA (Togo)
Professeur A. K. C. JOHNSON (Togo)
Professeur M. L. BAWA (Togo)
Professeur K.M. NUBUKPO (Togo)
Professeur M. DAVID-PRINCE (Togo)
Professeur K. KOUMAGLO (Togo)
Professeur K. JONDO (Togo)
Professeur K. SANDA (Togo)
Professeur K. KADANGA (Togo)
Professeur K. KOKOU (Togo)
Professeur K. BATAWILA (Togo)
Professeur P. SANKARA (Burkina Faso)
Professeur M.GOEH-AKUE (Togo)
Professeur K. KOSSI-TITRIKOU (Togo)
Professeur M. MOUDACHIROU (Bénin)
Professeur B.TCHAM (Togo)
Professeur K. BEDJA (Togo)
Professeur K. KILI, (Togo)
Professeur G. DJANEYE-BOUNDOU (Togo)
Professeur G. TCHANGBEDJI, (Togo)
Professeur N. BIGOU-LARE (Togo)
Professeur A. SANTOS (Togo)
Professeur M. KPODAR (Togo)
Professeur A. VOVOR (Togo)
Professeur K. AMOUZOU (Togo)
Professeur B. GNON (Togo)
Professeur K. NUBUKPO (Togo)
Professeur E. AGBODJI (Togo)
Professeur A.-R. AGBERE (Togo)
Professeur D. DOSSEH (Togo)
Professeur K. A. BALOGO (Togo)
Professeur M. A. MOHOU (Togo)
Professeur K. NAPO (Togo)
Professeur M. BANNA (Togo)

COMITE DE REDACTION:

Rédacteur en Chef : Professeur Ampah Kodjo Christophe JOHNSON

Membres :

- Professeur Komi KOSSI-TITRIKOU
- Dr Milohum Mikesokpo DZAGLI
- Dr Marra DOURMA
- M Tata Koffi KUWONU

Traitement et Mise en page : M Komi AGBAVON

SOMMAIRE

SCIENCES AGRONOMIQUES

Sciences et Technologies
Sciences de la Vie et de la Terre

1. AGBOSSOUMONDE Y. (Togo)
Caractérisation pétrologique et signification géodynamique des métamagmatites des massifs Lito et Yoma de la zone de suture panafricaine au sud-ouest Togo (Afrique de l'ouest), 1

2. BRAH N., HOUNDONOUGBO M. F. & ISSA S. (Togo)
Incorporation des gousses de *faidherbia albida* dans l'aliment des poules pondeuses : performances de ponte et qualité des œufs au Niger. 19

3. FOLEGA F & al. (Togo)
Potentialités écologiques et socio-économiques de la forêt communautaire d'Agbédougbe (région des plateaux-Togo), 31

4. TEKA O. & al. (Bénin)
Mise en évidence de l'atténuation des ilots de chaleur par la foresterie urbaine dans la ville de Cotonou en république du Bénin, 51

5. SEDZRO K. M., FIOGBE E. D., GUERRA E. B. (Togo)
Pêcheries maritimes artisanales togolaises : analyse des débarquements et de la valeur commerciale des captures, 65

6. KONÉ B., TUO P. & ANOH K. P. (Côte d'Ivoire)
Dégradation de l'environnement et santé de la population dans la ville de Duékoué (Côte d'Ivoire), 89

7. ASSI-KAUDJHIS N. (Bénin)
Implication socio-économique de l'aménagement du barrage de Kossou dans le département de Béoumi (Côte d'Ivoire), 105

8. AMONTCHA A. M. & <i>al.</i> (Bénin) Phyto-diversité et utilisations des espaces verts privés dans les villes du grand Nokoué (sud-Bénin),	117
9. KONGUE T. et SOKEMAWU K. (Gabon) Commercialisation des pintades dans la région des savanes au nord du Togo : entre circuit court et circuit long,	141
10. HOUNZINME S. S. (Bénin) Evaluation de la vulnérabilité socio-économique des producteurs agricoles face à la variabilité climatique : approche méthodologique et application au nord-ouest du Bénin,	157
11. LANTONKPODE R. & <i>al.</i> (Bénin) Dynamiques hydro-climatiques et production maraîchère dans la commune de Zè au sud du Bénin,	173
12. VODOUNNON A. J. & <i>al.</i> (Bénin) Dynamiques hydro-climatiques et production maraîchère dans la commune de Zè au sud du Bénin,	183
Sciences de l'Homme et de la Société	
Histoire	
13. BOUENDJA E. (Gabon) Jeunesse et violence politique à Rome de la fin de la république à l'époque Julio-Claudienne (63 av. J-C. - 37 ap. J.-C.),	191
Sociologie	
14. DEMBA J. J. & MORRISSETTE J. (Bénin) Approches dominantes du décrochage scolaire : un regard critique des écrits récents au Québec et ailleurs,	203
15. TOSSOU O. P. (Bénin) La méthode Angot : autofiction, critique réaliste et enjeux esthétiques,	219
Sciences du langage	
16. BADA M. D. & ADEBIYI I. A. (Bénin) Les transformations segmentales des sujets aphasiques en lecture de mots : étude de cas de deux (02) adolescents du centre médico-éducatif Saint François d'Assise à Cotonou,	229

17. KOUIN B J. (Bénin)
De la logique de l'état aux logiques des acteurs dans l'administration publique béninoise : une contribution théorique de l'analyse stratégique,237

18. BIO NIGAN G. A. (Bénin)
A propos du statut linguistique de l'idéophone en baatõnũm, langue gur du Bénin et du Nigeria,251

19. TCHAMOU M. (Togo)
The danger of gliding high vowels in ðitamari,259

SCIENCES DE LA SANTE

20. DJADOU K. E. & al. (Togo)
Dénutrition aigüe sévère à l'hôpital pédiatrique de Dapaong (Togo),269

21. AZIAGBEDE K.A. & al. (Togo)
Prises en charge des douleurs neuropathiques secondaires aux cancers bronchiques primitifs et leurs traitements spécifiques : expérience du Centre Hospitalier Général de Mulhouse (France),277

22. AGBEKO F. & al. (Togo)
Urgences médicales dans le service de pédiatrie du Centre Hospitalier Régional (CHR) de Lomé - Commune (Togo),281

23. DJADOU E. & al. (Togo)
Alimentation des nourrissons reçus à la vaccination au Togo,289

24. SEGBEDJI K.A.R. & al. (Togo)
Anémie de l'enfant de moins de 5 ans et sa prévention : connaissances, attitudes et pratiques des mères à Lomé,295

25. GUEDEHOUSSOU T. & al. (Togo)
Déterminants de la non vaccination et le taux élevé d'abandon vaccinal au District n°1 de Lomé, (Togo),301

26. AGBEKO F. & al. (Togo)
Profils clinique, biologique et thérapeutique des enfants infectés par le VIH au Centre Hospitalier Régional (CHR) de Lomé - commune (Togo) de 2009 à 2016,311

27. SOUMANA A. & al (Togo)	
Eenvenimation scorpionique chez l'enfant au Centre Hospitalier Régional d'Agadez : aspects épidémiologiques, cliniques et évolutifs,	319
28. MANEH H. & al (Togo)	
Hémangiome infantile palpebral sévère : à propos d'un cas traité au propranolol,	327
29. KOMBATE N. K. & al. (Togo)	
Consolidation des pseudarthroses diaphysaires aseptiques de membres au moyen d'une autogreffe : résultats clinique et radiologique à moyen terme de 57 cas,	335
30. KOUDEMA W.L. & al. (Togo)	
Couverture vaccinale chez les enfants de 12 à 23 mois au CHU Campus de Lomé,	343
31. AMADOU A. & al. (Togo)	
Imagerie dans les malformations cérébrales congénitales à Lomé,	349

DE LA LOGIQUE DE L'ETAT AUX LOGIQUES DES ACTEURS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE BENINOISE : UNE CONTRIBUTION THEORIQUE DE L'ANALYSE STRATEGIQUE

FROM THE LOGIC OF THE STATE TO THE ACTORS LOGICS IN THE BENIN PUBLIC ADMINISTRATION: A THEORETICAL CONTRIBUTION OF STRATEGIC ANALYSIS

Dr KOUIN B. J. *,

Assistant, Département de Sociologie-Anthropologie, Faculté des Sciences Sociales
et Humaines, Université Abomey-Calavi ;
Laboratoire d'Analyse et de Recherche, Religion, Espaces et Développement (LARRED)
03 BP : 1179 Jéricho, Cotonou (Bénin) Tél : +229 95 05 92 53 // 97 29 96 93
(*) E-mail : kouinbjaures@yahoo.fr

(Reçu le 14 Mars 2017 ; Révisé le 16 Juin 2017 ; Accepté le 23 Juin 2017)

RESUME

L'administration publique est l'instrument de mise en œuvre de l'action publique qui est l'expression de la vision et de la politique de l'Etat en matière de développement social, économique et culturel. Malheureusement, les fonctionnaires et les usagers de l'administration publique se comportent en acteurs sociaux en émettant des rationalités et des stratégies qui contrarient la logique de l'Etat. A cet effet, ils s'engagent dans des relations à la fois coopératives et conflictuelles et des jeux de pouvoir afin de préserver leurs intérêts particuliers. Partant, les règles et les procédures administratives sont remises en cause car, ils y voient plutôt une intention de restriction de leurs libertés individuelles. Ainsi, à partir de leurs rationalités et stratégies naissent des logiques des acteurs qui engendrent des déviations administratives. Sur la base de l'analyse stratégique utilisée comme modèle théorique de l'étude qui a porté sur le ministère de l'économie et des finances et le ministère du travail, de la fonction publique et des affaires sociales, huit logiques ont été identifiées dans l'administration publique béninoise qui plombent son développement qu'elles sont censées propulser.

Mot clés : Logique de l'Etat, logiques des acteurs, administration publique, fonctionnaires, usagers.

ABSTRACT

The public administration is the instrument of public policy realization which expresses the vision and the policy of the government for the social, economic and cultural development. Unfortunately, the state employees and the users of public administration behave as social actors by issuing rationalities and strategies which bother the State's logic. For this purpose, they get involved in cooperative and conflictual relations in order to safeguard their particular interests. Accordingly, the administrative rules and procedures are questioning, because they see it as an intention to restrict their individual freedoms. So, from theirs rationalities and strategies, the actor logics arise and generate the violation of administrative rules. On the basis of strategic analysis used as the theoretical model of the study, which focused on the Ministry of Economy and Finance and the Ministry of Job, Public Function and Social Affairs eight logic have been identified in Beninese public administration. These logics plunge its development whereas they are supposed to propel it.

Keywords: State's logic, logics of actors, public administration, state employees, users.

INTRODUCTION

Dans toute organisation, les positions et les intérêts des acteurs définissent leurs stratégies. Ceux-ci sont rationnels, même si « cette rationalité est limitée¹ », autonomes et rentrent en interaction dans un système qui contribue à structurer leurs jeux (Ph Bernoux, 1985 : 137). L'administration publique comme toute autre organisation est un « construit social » qui émet des règles auxquelles les agents publics ont l'obligation de se soumettre. Mais, étant en « situation d'action² », ceux-ci ne s'y soumettent qu'en fonction des enjeux qu'elle présente et finissent par l'exploiter pour atteindre leurs objectifs individuels. De ce fait, de différentes logiques d'acteurs émergent donnant lieu à un « système d'action concret » qui s'exprime par des déviations. Partant, les règles et les procédures administratives sont remises en cause, car les fonctionnaires et les usagers y voient plutôt une intention pour restreindre leurs libertés individuelles. En se comportant ainsi, les acteurs font de la résistance aux principes et aux finalités de l'administration publique et éclosent, par ailleurs, des solidarités et réflexes para-légaux décriés par Max Weber puisque ceux-ci ne s'expriment jamais dans une perspective constructive pour les organisations. Naturellement, les stratégies qu'ils mettent en œuvre contrarient visiblement la logique de l'Etat et donnent lieu à des actions et interactions qui font dysfonctionner l'administration publique qui est à la recherche de sa performance. Ainsi, s'illustre le phénomène administratif béninois marqué par l'affrontement des logiques et stratégies d'acteurs qui concourent, à terme, à la contre-performance des services publics. M. Crozier et E. Friedberg (1977) décrivaient déjà ce phénomène lorsqu'ils soulignent que « l'organisation est un champ d'exercice de libertés où s'affrontent des stratégies

d'acteurs ». Ce qui illustre la position de H. Simon (1979) qui rappelle que « les nœuds de pouvoir créent des blocages organisationnels qui réduisent les possibilités d'innovation puisque chaque acteur mobilise ses ressources et ses capacités dans le seul but de perpétuer ses avantages dans la relation de pouvoir qui l'oppose aux autres acteurs et à tous les niveaux de la hiérarchie. Le fonctionnement de l'organisation repose sur un équilibre, toujours remis en cause, entre des stratégies concurrentes ». Dès lors, l'analyse stratégique apparaît comme une théorie qui contribue le plus à rendre mieux compte du fonctionnement de l'administration publique béninoise.

1. Problématique, objectifs et hypothèses de la recherche

Ph. Bezes (2002) écrit que « quand on s'intéresse aux transformations et aux politiques publiques, le travail et le rôle de l'administration et des agents publics, quel que soit le niveau considéré, constituent une réalité incontournable et essentielle... Sans administration, l'activité gouvernementale n'a qu'une réalité incertaine et fragile ». En tant qu'organe de mise en œuvre des politiques publiques, l'administration publique joue un rôle prépondérant pour le développement socio-économique (M. Molitor et F. Gasier, 1971). R. Chapus (2001) note qu'elle est l'ensemble des organisations par lesquelles sont conduites et exécutées les tâches publiques. L'Etat, selon sa vision, définit ses politiques et stratégies en agissant selon sa logique propre à travers l'expertise de l'administration publique (P. Birnbaum, 1982). *De facto*, l'administration devient le véritable instrument d'expression de la logique de l'Etat transcrite dans les politiques et stratégies visant le bien-être et le mieux-être de la collectivité. Le modèle béninois de la logique de l'Etat est exprimé en partie dans les « Etudes Nationales de Perspectives à Longs Termes, Bénin Alafia 2025 »³. Comme toute

¹ H. Simon fait noter que l'acteur social ne fait rien au hasard dans l'organisation, car il est rationnel et fait preuve d'une rationalité dans toute circonstance organisationnelle, seulement qu'il y a toujours des contraintes secrétées par l'organisation qui pèse sur d'une part et une marge d'erreur qui le suit à cause de sa nature humaine d'autre part. D'où le caractère

limitatif de sa rationalité.

² En analyse stratégique, la situation d'action est, selon Crozier, l'expression des intentions et motivations qui animent les acteurs qui mettent tout en œuvre pour les concrétiser.

³ Les Etudes Nationales de Perspectives à Longs Termes, Bénin 2025 est le document de stratégies du

organisation est soumise aux jeux et enjeux des acteurs qui définissent différentes stratégies, chacun en fonction de sa position et ses intérêts, les stratégies des fonctionnaires et des usagers de l'administration publique béninoise entrelacés des jeux de pouvoirs ne s'accordent pas à la logique de l'Etat. En effet, ceux-ci perçoivent différemment l'administration publique et chacun se comporte selon son bon vouloir, développe ses stratégies et joue son espèce de jeu social aux fins d'atteindre ses objectifs personnels au détriment de la logique de l'Etat et de la mission de l'administration publique. Dès lors, émergent des comportements castrés dans les stratégies et logiques d'acteurs qui génèrent des dysfonctionnements qui handicapent la réussite de la mission de l'administration publique. La présente production qui est une restitution des résultats d'une enquête réalisée dans deux différents ministères, à savoir le ministère en charge du travail et de la fonction publique et celui en charge de l'économie et des finances, expose les différentes logiques en œuvre dans l'administration publique béninoise et évalue leurs impacts sur sa performance. Comme objectif général, cette recherche vise à analyser les différentes logiques qui sous-tendent les stratégies des acteurs dans l'administration publique béninoise au moyen de l'analyse stratégique. Elle a deux objectifs spécifiques :

- apprécier le lien entre les déterminants sociaux, culturels et psychologiques et les logiques des acteurs en œuvre dans l'administration publique béninoise ;
 - examiner l'impact des logiques et stratégies des acteurs sur le bon fonctionnement des services publics.
- Elle a été conduite sur la base de deux hypothèses :
- Hypothèse 1 : Les déterminants sociaux, culturels et psychologiques justifient les logiques d'acteurs en œuvre dans l'administration publique béninoise ;
- Hypothèse 2 : les logiques et stratégies des

acteurs en œuvre dans l'administration publique béninoise expliquent sa contre-performance.

2. Démarche empirique

La démarche suivie pour la collecte des données, dans le cadre de cette recherche, part de l'échantillonnage pour aboutir aux techniques d'enquête.

2.1- Echantillonnage et sondage empirique

Cette étude a été réalisée essentiellement sur la base des données recueillies au cours d'une enquête par sondage. Pour y arriver, des échantillons représentatifs ont été constitués au sein de la population étudiée à savoir les usagers du ministère en charge de la fonction publique et du ministère de l'économie et des finances ayant le statut d'Agents de l'Etat et les agents en service dans lesdits ministères impliqués dans le traitement des actes de gestion de carrières et d'autres documents administratifs. Au regard de la nature qualitative de la recherche, les techniques de quota et de choix raisonné ont servi de base pour l'échantillonnage. Nous sommes en présence de deux catégories de population cible notamment celle des usagers, agents de l'Etat qui se déplacent vers le Ministère en charge de la fonction publique et le ministère de l'économie et des finances pour suivre leurs dossiers de gestion de carrière et celle des agents impliqués dans le traitement de ces actes. De ce fait, deux échantillons ont été constitués.

Echantillon 1

Pour la constitution du premier échantillon, un recensement d'environ trois mille (3000) numéros matricules des agents de l'Etat usagers a été fait. En raison des contraintes matérielles et du besoin de recueillir l'avis d'un grand nombre d'individus, le premier échantillon est composé de 300 agents de l'Etat usagers qui correspond à un quota de 10%, soit $(\frac{300}{3000} \times 100)$. Au ministère du travail, de la fonction publique et des affaires sociales, l'enquête s'est déroulée précisément au Service des Relations (SRU) avec les Usagers de la Direction de

développement du Bénin, traduit d'une part la logique de l'Etat. Ce document définit les axes du

développement de même que les valeurs, les normes d'une véritable culture des services publics.

l'Informatique et du Pré-archivage du ministère et à la direction générale de la fonction publique tandis que la direction générale du budget, le contrôle financier et la direction générale du trésor et de la comptabilité publique ont servi de champ d'investigation au ministère de l'économie et des finances. En effet, conformément au décret portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère du travail, de la fonction publique et des affaires sociales, le SRU est chargé de recevoir et d'informer les usagers puis de les orienter vers les agents en charge du traitement des actes de gestion de carrières. Aux fins d'une extrapolation des résultats de l'enquête à l'ensemble des usagers, nous avons choisi de réaliser un échantillonnage probabiliste (ou aléatoire) simple sans remise. Les 300 usagers de l'échantillon ont été sélectionnés grâce à un tirage aléatoire simple sans remise de 300 parmi les 3000 numéros matricules constituant la population mère.

2.3.2- Echantillon N°2

Le deuxième échantillon est constitué à partir des agents du ministère en charge de la fonction publique et ceux du ministère de l'économie et des finances directement impliqués dans l'élaboration des actes de gestion de carrières et actes administratifs. La constitution de cet échantillon répond à une double logique. A la date de réalisation de la présente étude, les agents directement impliqués dans l'élaboration des actes de gestion de carrière sont au nombre de cinquante-six (56) au ministère en charge du travail et de la fonction publique. L'identité administrative de ces agents étant connue, il a été sélectionné de façon aléatoire simple sans remise, une trentaine (30) de ces agents ; ce qui correspond à un taux de sondage de 53,57%. Le taux de sondage choisi dans ce cadre est fonction des contraintes liées à la disponibilité des agents. Au ministère de l'économie et des finances, nous avons interrogé également

quarante-cinq (45) agents sur les deux cent soixante-sept (267) dénombrés.

2.3.3- Techniques d'enquête

Deux techniques empiriques ont été utilisées pour recueillir les informations nécessaires à l'opérationnalisation des hypothèses émises au départ. L'objectif poursuivi est de récolter des informations au regard des variables et des indicateurs d'intérêt identifiés à partir des hypothèses présentés dans le tableau ci-dessus. En premier lieu, il a été réalisé un sondage empirique par lequel nous avons collecté les informations grâce aux questionnaires distribués aux individus des deux échantillons. En second lieu, nous avons interviewé individuellement les usagers et quelques agents de l'Etat de manière à recueillir leurs opinions sur les variables et les indicateurs rattachés au sujet. La présente recherche s'est déroulée dans le troisième trimestre de l'année 2016.

3. Etat des connaissances

Pendant longtemps, le débat scientifique sur l'administration publique était surtout animé par les juristes et les économistes qui sont les plus nombreux à faire l'expérience de l'administration publique. C'est bien plus tard que les sociologues ont commencé par s'y intéresser. G. Rocher (1980 :) fait noter à cet effet que « les sociologues ont eu, moins que les économistes, les démographes, les juristes, l'occasion de connaître la vie interne de l'administration publique. Ils n'ont pas été très nombreux à entrer dans l'administration publique, à y faire carrière ou encore à y faire des stages prolongés ». De cette manière, aucune étude scientifique sincère n'a été faite sur l'administration publique si ce n'est des essais du droit, de l'économie ou de la politique. A juste titre, en abordant la question des recherches sociologiques sur l'administration publique française, M. Crozier (1963 : 750) écrit :

De la logique de l'état aux logiques des acteurs dans l'administration publique béninoise :
une contribution théorique de l'analyse stratégique.

« Le poids de l'administration publique dans la vie économique, sociale et politique de la France contemporaine est capital. Et pourtant, si le fonctionnaire est un personnage familier de la mythologie littéraire et politique quotidiennes, il est remarquable que jusqu'à présent aucune étude sérieuse de la réalité du fonctionnement des structures administratives n'ait été tentée. C'est que l'instrument d'analyse manquait. Les disciplines traditionnelles, le droit administratif, l'économie politique, la science politique, ne permettent d'appréhender dans ce domaine que l'à-côté. Elles étudient la règle juridique, « l'acte administratif », la vie formelle du monde de la fonction publique. Elles ne peuvent aborder que très indirectement l'analyse profonde du fonctionnement de l'appareil bureaucratique. Les développements nouveaux de la recherche sociologique et en particulier de la recherche sur les organisations sont peut-être en train heureusement de nous fournir un moyen d'action plus efficace. En même temps, l'échec profond du système administratif français amène hommes politiques, essayistes et administrateurs à se pencher d'un peu plus près sur ses problèmes ».

La réalité du phénomène administratif béninois est pareille à celle que décrit Crozier à travers ces lignes. En l'absence d'une recherche sociologique sur l'administration publique béninoise, les études à caractère économique et juridique foisonnent et s'efforcent de décrire les tares de cette administration de même que les dynamiques qui y émergent. R. Adjaho (2007) dans l'un de ses écrits affirme que l'état de l'administration béninoise est préoccupant. L'opinion publique n'en finit pas d'y avoir une appréciation peu valorisante. On continue de trouver notre administration peu efficace et lourde. Elle « souffre de plusieurs maux qu'on peut qualifier de « crises ». Il y a d'abord un problème de légitimité ; en ce sens qu'elle a démissionné de servir le citoyen béninois qui se sent rançonné et mal accueilli, mal traité et mal servi. Il y a une crise d'effectivité, car les textes ne sont pas appliqués. Les lois, les dispositions réglementaires, les arrêtés et les circulaires semblent n'être que de simples papiers. Une crise d'effectivité parce qu'également, on ne fait pas dans notre administration ce qu'il faut et de la manière qu'il faut » (*Ibid.*). Une telle description, malgré sa source souffre de fondement scientifique et manque d'analyse théorique pertinente comme l'a si bien souligné Crozier. L'auteur s'est contenté de relaté ses expériences personnelles dans l'administration publique sans pour autant appuyer sa réflexion sur des armes scientifiques c'est-à-dire la démarche l'ayant conduit à obtenir ces éléments d'information, la méthode et les techniques utilisées pour les collecter et le modèle théorique dont s'inspire son analyse.

Le Rapport de l'enquête sur l'image de l'administration publique au Bénin (1994) souligne que pour que l'administration béninoise soit moderne et efficace, il faudrait qu'un ensemble de problèmes soit réglé. « Certes aujourd'hui, il y a au niveau de l'administration, une certaine appropriation des enjeux de développement économique du pays. Mais, il y a toujours une propension au gain facile, à l'enrichissement illicite au non-respect des deniers publics, à l'incivisme qui a atteint des proportions inquiétantes. Le patriotisme est totalement émoussé et beaucoup de citoyens ne se sentent pas appartenir à un même creuset ou à une même nation. Les maux habituels tels que l'absentéisme et le retard sont encore monnaie courante ». Ce rapport peut servir d'élément informationnel à une recherche scientifique car, en l'état, les outils d'analyse ont manqué et il serait prétentieux de le prendre comme les résultats d'une recherche et en faire une production scientifique. Une analyse sérieuse consistant à les objectiver partira d'éléments théoriques et conceptuels se fondant sur une démarche méthodologiques rigoureuse.

En ce qui nous concerne, c'est à partir d'une recherche fondée sur l'entretien direct, l'observation participante et l'enquête par questionnaire dans deux entités administratives que les données ont été collectées sur les actions et interactions, les logiques et les stratégies et les comportements et les jeux des acteurs pour mieux comprendre le fonctionnement de l'administration publique béninoise. L'analyse stratégique a servi de paradigme pour rendre

compte des logiques et stratégies des acteurs en œuvre dans l'administration publique béninoise, les jeux de pouvoirs sous-jacents à ces logiques, les motivations qui sous-tendent les stratégies des acteurs de même la rationalité cachée dans leurs actions et interactions. Ce modèle théorique d'analyse met en évidence la nature des relations de pouvoir qui structurent l'administration publique béninoise et les comportements des acteurs sont analysés sous la forme de stratégies personnelles visant à garantir une position de pouvoir ou au contraire à se prémunir du pouvoir des autres acteurs.

4. L'administration publique béninoise à l'épreuve de l'analyse stratégique

Il a été question pour cette recherche d'analyser les logiques et les stratégies des acteurs observables dans l'administration publique. Pour y parvenir, l'analyse stratégique a servi de modèle théorique d'analyse. Ce paradigme a permis de mettre en évidence une relation

dynamique entre l'acteur et le système c'est-à-dire entre les usagers, les fonctionnaires et l'administration publique. Partant de ce constat heuristique, nous sommes parvenus à illustrer le phénomène administratif béninois dans deux orientations à partir de l'approche organisationnelle. La première, centrée essentiellement sur les acteurs c'est-à-dire les usagers et les fonctionnaires, a examiné les relations de pouvoir à l'intérieur de l'administration. Elle a mis en exergue les stratégies, les logiques fondées sur les jeux de pouvoirs des usagers et des fonctionnaires. La seconde part du fonctionnement de l'appareil administratif et a ausculté les contraintes (la culture des services publics avec tout ce qu'elle comporte normes, valeurs, lois, croyances, traditions ...) qui pèsent sur les acteurs. On comprend alors mieux pourquoi ce modèle d'analyse prône l'existence d'un « acteur social » dont la « rationalité est limitée ». Ph. Bernoux (*op. cit.*) écrit :

L'analyse stratégique ou approche organisationnelle vise donc à rendre compte du fonctionnement de l'organisation, de la façon dont les acteurs interagissent en rapport avec le système, sans autre ambition que d'expliquer et de comprendre. Selon cette théorie, l'organisation est un construit social, c'est-à-dire qu'elle est le produit contingent des relations de pouvoir entre les acteurs contraints par des situations d'interdépendance. Autrement dit, le fonctionnement réel de l'organisation est la résultante des multiples jeux stratégiques qui se tissent entre tous les acteurs ».

Dans cette perspective, on saisit davantage comment et pourquoi l'administration publique offre un espace où émergent des relations du fait des interactions entre les acteurs qui développent, chacun en ce qui le concerne, des stratégies pour sauvegarder leurs intérêts et résister aux contraintes de la logique de l'Etat. En effet, comme le fait remarquer Friedberg E. (1993), « l'analyse stratégique part du constat qu'étant donné qu'on ne peut considérer que le jeu des acteurs soit déterminé par la cohérence du système dans lequel ils s'insèrent, ou par les contraintes environnementales, on doit chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires ». On comprend *hic et nunc* que les conduites humaines sont donc inventées par les acteurs sociaux eux-mêmes, dans un contexte précis, en vue d'attendre des buts bien déterminés. Dans l'administration publique,

nous nous sommes rendu compte, au cours de l'enquête, que dans les relations et interactions, les usagers, les fonctionnaires modèlent leurs conduites et les ajustent constamment, chacun en fonction du pouvoir qu'il peut exercer sur l'autre. Ici, les sources de pouvoir varient selon le statut l'acteur. Celui-ci inscrit sa stratégie de façon circonstancielle dans la logique de la source dont il tire son pouvoir, d'où l'émergence de différentes logiques d'acteurs castrées dans des stratégies déterminées. L'enquête révèle que les déterminants sociaux (statut social, les normes sociales), culturels (les valeurs culturelles, la tradition) et psychologiques (les sources de motivation, le charisme) secrètent des pouvoirs qui influencent les relations et les interactions entre les acteurs dans l'administration publique. Par exemple, un haut fonctionnaire d'une institution d'Etat ou un Directeur d'une administration qui est venu suivre son dossier de carrière au ministère en

De la logique de l'état aux logiques des acteurs dans l'administration publique béninoise :
une contribution théorique de l'analyse stratégique.

charge de la fonction publique exerce facilement son pouvoir sur le subalterne chargé de traiter ledit dossier. Le haut fonctionnaire ou le Directeur tire la source de son pouvoir de son statut de Haut Fonctionnaire ou du Directeur d'institution d'Etat. D'un autre côté, un usager quinquagénaire "ditamari" en service dans un collège d'enseignement général dans le département de l'Atacora qui, venu à Cotonou pour suivre ses avenants au ministère de l'économie et des finances, constate que le jeune fonctionnaire en charge de son dossier est aussi de son ethnie "ditamari" influence le traitement de son dossier. Il exerce un pouvoir d'aïnesse sur le jeune fonctionnaire qui est de son ethnie. Il en est de même pour un agent de l'Etat qui, dans le cadre du suivi de son dossier de rappel d'arriérés de salaire fait un cadeau ou une enveloppe au fonctionnaire du trésor public qui est chargé d'étudier et de valider le dossier. Un tel pouvoir lié à un acte de donation agit directement sur la psychologie du fonctionnaire qui est alors incité à traiter le dossier avec célérité. De même, le chef du service de la gestion des carrières des Agents de l'Etat exerce légalement un pouvoir sur les usagers qui viennent vers lui pour avoir une suite à leurs dossiers transmis à ses services. Il pourra exercer ce pouvoir au tant que faire se peut vis-à-vis des bénéficiaires de ses prestations jusqu'à les rançonner, s'il le veut. Dans l'exercice de ce pouvoir, il est amené à contrôler sa zone d'incertitude. Un tel pouvoir inscrit sa stratégie dans « la logique de la pose de pierre sur le dossier ». On se rend aisément compte que ces diverses sources du pouvoir influencent les relations entre les acteurs sociaux au sein de l'administration publique qui finissent par façonner leurs stratégies qu'ils logent dans des logiques appropriées. En analyse stratégique, la stratégie est un « ensemble cohérent de comportements qu'un acteur adopte en vue de préserver ses intérêts » Ph. Bernoux (*op. cit.*). La stratégie est orientée par les enjeux et zones d'incertitudes contrôlées et toute stratégie est rationnelle aux yeux de l'acteur qui la met en œuvre. Au regard de l'analyse faite du pouvoir dans la perspective du paradigme, on peut affirmer sans conteste que si le pouvoir est par nature relationnel, la stratégie, quant à elle, est

clairement imputable à l'usager ou au fonctionnaire, c'est-à-dire à un individu particulier. Ainsi, les relations de pouvoir constituent le déterminant majeur de la conduite de l'usager ou du fonctionnaire. De ce fait, l'acteur est obligé de s'adapter localement aux relations de pouvoir dans lesquelles il évolue dans l'administration. C'est à travers ces relations qu'il perçoit l'environnement et en fonction d'elles qu'il règle sa conduite. La conduite de l'acteur est donc comprise à travers sa stratégie de pouvoir.

Qu'en est-il de la logique dans notre recherche ? En effet, la logique est la science du raisonnement en lui-même, abstraction faite de la manière par laquelle il s'applique et de tout processus psychologique. Elle est la manière de raisonner juste, méthode, une suite cohérente des idées (Le Petit Larousse, 2015). La conception de P. Cazalis (1994) n'est pas tout à fait différente de la première : « la logique est tout simplement une rationalité explicite, un fil conducteur ». Dans le même sens G. Lyon-Caen (1995) écrit que « la logique d'une politique, c'est l'articulation des moyens à la fin recherchée ». Aisément Larousse, P. Cazalis et G. Lyon-Caen se rejoignent dans leurs approches définitionnelles quant au sens donné au concept de logique. A y voir de près, la logique est l'expression d'une action ou d'un comportement découlant d'une marge de liberté d'action de l'usager ou du fonctionnaire en charge d'un dossier de carrière. La marge de liberté est un élément clé de l'analyse stratégique selon M. Crozier et E. Friedberg. Malgré les contraintes et les conditionnements de l'administration publique à travers sa déontologie H. Momha (1993), les usagers et les fonctionnaires ont toujours une marge de manœuvre, une liberté d'action qu'ils utilisent pour préserver leurs intérêts. C'est dire que, quel que soit le degré de coercition d'une administration, dans toutes les situations, tous les problèmes ne peuvent être strictement réglementés à l'acteur administratif de manière à lui imposer dans chaque cas, une seule voie à suivre. Ainsi, l'usager ou le fonctionnaire dispose d'une marge de liberté exploitable à la faveur des zones d'incertitudes que les "vides"

ou les "blancs" de l'administration publique lui ménagent. On s'aperçoit donc que la marge de manœuvre du fonctionnaire ou de l'utilisateur dans l'administration publique ne lui est plus imposée bien au contraire, il s'efforce de contrôler les sources d'incertitudes tout en imposant aux autres sa façon de définir et de régler ses problèmes, pourrait-on dire. Cependant, cette liberté n'est pas absolue et exclut le libertinage. En fait, elle est soumise à des contraintes relatives aux normes et aux valeurs, aux croyances, bref à la culture administrative. En effet, l'administration en tant qu'instrument de mise en œuvre des politiques publiques règle ses problèmes en construisant des moyens (lois, règles, principes, hiérarchisation, etc.) qui structurent son champ d'action et le rend possible. Ce champ d'action est l'expression de la logique de l'Etat qui codifie les actions publiques les réformes. Partant, à ce niveau de notre analyse, on s'imagine qu'il y a différentes stratégies et logiques qui structurent le système d'action concret de l'administration publique béninoise.

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

L'examen des enjeux que présente l'administration publique aux usagers et aux fonctionnaires fait ressortir que ces acteurs émettent des stratégies et s'engagent dans des jeux de pouvoir pour sauvegarder leurs intérêts. De ces stratégies et jeux de pouvoir naissent des logiques des acteurs en fonction de leurs perceptions et de leurs représentations tout en jouant aux opportunistes. Ainsi, autant l'administration modèle par la logique de l'Etat le comportement des agents publics et de ses usagers autant ces derniers la modifient en l'instrumentalisant aux fins de satisfaire leurs désirs ou de sauvegarder leurs intérêts. Dans ce contexte naissent plusieurs logiques dans l'administration béninoise.

5.1. La logique de l'Etat

La logique de l'Etat désigne la ligne qui autorise à ordonner toute sorte de pratiques administratives dont l'observance est conçue et perçue comme la condition du bon fonctionnement de l'administration publique (Cazalis, 1994). En tant que telle, la logique de l'Etat est

un système de règles, de normes et d'obligations représentant un enchaînement de pratiques, de comportements prescrits dans un langage vrai en tout état de cause (*Ibid*). C'est aussi un processus et un enchaînement de principes, de valeurs, d'obligations imposés aux acteurs sociaux (agents publics, usagers et l'Etat lui-même) et destinés à assurer un fonctionnement normal des services publics. En d'autres termes, la logique de l'Etat désigne l'ensemble des obligations que fait l'Etat aux agents publics, aux usagers et au pouvoir public afin que leurs pratiques et leurs comportements soient en adéquation avec sa politique du développement. Dans cette perspective, la logique de l'Etat prescrit les relations que doit entretenir le pouvoir public avec les agents publics d'une part, les usagers de l'administration publique de l'autre, enfin les relations entre les fonctionnaires et les bénéficiaires des services de l'administration publique que constitue la collectivité. Elle intègre aussi les actions du développement de l'administration publique béninoise et les relations entre les différents acteurs. Dans ce sens, la logique de l'Etat repose à la fois sur des innovations et des réformes destinées à promouvoir l'administration publique et des règles de fonctionnement des services publics auxquelles sont astreints ses différents acteurs. Elle s'apprécie à travers les procédures, les textes (lois, décrets, arrêtés, codes, chartes et conventions) qui véhiculent les normes déontologiques et des valeurs prônées par l'administration publique béninoise.

Nonobstant le pouvoir coercitif de l'administration sur les usagers et les fonctionnaires, ces derniers parviennent toujours à trouver des marges de manœuvre à partir des opportunités que leur offre l'administration. C'est dire qu'il n'y a pas tout le temps une seule voie qui s'impose à l'utilisateur et au fonctionnaire en matière de pratique administrative et que celui-ci a toujours une liberté d'action qui le conduit à adopter des stratégies, à s'engager dans des jeux de pouvoirs pour préserver ses avantages à tout prix et au mépris de la logique de l'Etat. Les déterminants sociaux, culturels et psychologiques et les perceptions des acteurs génèrent différents pouvoirs sur lesquels ils calquent leurs stratégies et leurs logiques.

5.2. La logique du « frèrisme » et « du grand-frèrisme »

La majorité de nos enquêtés reconnaissent avoir vécu cette pratique qui est un comportement socio-affectif qui consiste à intervenir pour infléchir ou à court-circuiter le déroulement ou le règlement normal d'un dossier administratif. C'est un usage qui vise à accorder une faveur au frère qui est dans le besoin. L'agent public chargé d'étudier un dossier est donc influencé par le pouvoir exercé par quelqu'un qu'il soit plus âgé ou non que lui mais le plus souvent de même région ou ethnie que lui. L'exemple du « ditamari » évoqué un peu plus haut en est une belle illustration. Les procédures et les normes de la déontologie administrative sont contournées dans l'objectif de préserver les intérêts de l'usager. L'agent public et l'usager ont une liberté d'action qu'ils exploitent l'un et l'autre en contrôlant chacun une zone d'incertitude. Dans une telle logique le pouvoir de l'usager trouve sa source du droit d'aïnesse. Le contexte socioculturel béninois où la familiarité conduit à considérer non seulement les gens de sa famille mais aussi ceux de son aire socioculturelle comme étant tous des frères tolère et favorise le développement de ces pratiques au sein de l'administration publique. Les enquêtés ont clairement indiqué que certains groupes culturels dans l'administration béninoise ont développé la logique du « frèrisme » et de « grand-frèrisme » au détriment d'autres.

5.3. La logique de la pose de pierre sur le dossier

Selon les informations recueillies, les acteurs sociaux ne se soumettent pas dans les circonstances aux conditionnements de la logique de l'Etat. *A contrario*, ils exploitent l'administration publique pour réaliser leurs buts et sauvegarder leurs intérêts particuliers. Cette logique consiste pour les fonctionnaires désignés pour traiter les dossiers de carrières des agents de l'Etat à exercer leur pouvoir sur les bénéficiaires de leurs prestations au point de les rançonner. Cette logique qui pourrait s'assimiler

à une pratique de corruption s'inscrit selon les acteurs dans une logique sociale diversement appréciée. Ici dans l'exercice de sa fonction, seul le fonctionnaire sait, de manière sincère au regard de ses compétences, combien de temps il lui faut pour traiter avec efficacité un dossier de carrière au-delà du délai réglementaire. *De facto*, il dispose d'une liberté d'action et contrôle une zone d'incertitude et peut justifier à tout moment lorsque son supérieur hiérarchique va l'interroger sur le retard accusé pour s'acquitter de ses obligations professionnelles. C'est la maîtrise cette zone d'incertitude qui conduit le fonctionnaire à exercer son pouvoir sur le bénéficiaire de ses services et un tel pouvoir soutient la logique de la pose de pierre sur le dossier « pour éviter que le vent l'emporte ».

5.4. La logique de la chronophagie

Des stratégies et jeux de pouvoir des usagers et des fonctionnaires éclosent des comportements chronophages qui engendrent de manques à gagner à l'administration alors les acteurs sont toujours au rendez-vous de la préservation de leurs intérêts individuels. Ces pratiques « qui tuent le temps » émergent contre les règles et les valeurs qui régissent le fonctionnement de l'administration. Les stratégies et comportements qui s'inscrivent dans cette logique de la chronophagie sont multiples et multiformes : retard délibéré au service, visites inopportunes aux heures de service, abandon des services en faveur de courses personnelles aux heures réglementaires de service, « la pratique de il s'est levé », appels téléphoniques intermittents pour des sujets hors services, arrêt de services avant les heures prescrites, discussions oiseuses aux heures de services, visualisation des films et feuilletons aux heures de boulots, séances de travail improvisées, manque de concentration au travail, exercice d'activités secondaires, le présentisme, etc. dans l'un de ses ouvrages célèbres, Voltaire⁴ (1967) souligne qu'il « existe trois manières de perdre son temps : ne rien faire, faire mal ce qu'on fait ou le faire à contretemps ». Se fondant sur cette

⁴ De son vrai nom François-Marie Arouet (1694 - 1766).

assertion et considérant la maxime des Américains selon laquelle « time is money », la logique de la chronophagie est source de pertes énormes de devises et de la contre-performance.

5.5. La logique de gratification

Au nom de cette logique, en vertu des pouvoirs dont ils sont investis des responsables politico-administratifs mettent en œuvre des stratégies pour créer des postes dénudés d'attributions, des structures ou institutions sans portefeuille dans le seul objectif de récompenser des amis politiques, des parents ou des compatriotes de même aire socioculturelle. Les données au cours de l'enquête, révèlent que certains Ministres et Présidents d'institution ont créé par arrêté ou ont fait créer par décret des postes et même des institutions sans contenu dont la gestion est confiée à des amis, des parents. La création et le fonctionnement de ces institutions alourdissent inutilement les charges de l'Etat et engendrent de dysfonctionnement dans l'administration béninoise étant donné que ces institutions discutent les mêmes attributions que d'autres structures qui existent déjà. A bien des égards, l'importance du Haut-Commissariat pour la Gouvernance Concertée et du Haut-Commissariat pour la Solidarité Nationale reste à démontrer. Ce sont des institutions qui ont les mêmes attributions que d'autres Ministères ou structures.

5.6. La logique de cumulation des postes

Cette logique est récurrente dans l'administration béninoise et répond à la « glotonnerie administrative » qui consiste à responsabiliser le même agent à plusieurs postes pour lui faire bénéficier tous de les avantages y afférents. Selon les enquêtés, cette pratique résulte du favoritisme et de la politisation de l'administration qui font qu'une seule et même personne ou qu'un seul groupe cherche à accumuler l'ensemble des positions stratégiques de l'administration. Elle est source de mauvais rendement étant donné que l'agent qui est responsabilisé à plusieurs postes stratégiques n'a pas toujours les compétences et le temps nécessaires pour bien gérer. Cette logique s'inscrit dans les mêmes stratégies des responsables politico-administratifs qui opèrent pour témoigner leurs gratitude à des amis

politiques ou gratifier le frère du même village.

5.7. La logique de nivellement par le bas

Cette logique répond à une stratégie de conflit manifeste où les acteurs s'affrontent utilisant divers moyens pour empêcher son protagoniste d'atteindre ses objectifs ou de performer dans l'exercice de ses fonctions. Les armes le plus souvent utilisées sont : la médisance du protagoniste à son supérieur hiérarchique, le mensonge, l'envoûtement, l'occultisme, etc. Dans ce conflit, le protagoniste crée des ennuis à l'autre, jette du mauvais sort à l'autre. La majorité des informateurs ont reconnu l'existence d'une telle pratique dans l'administration publique béninoise. Selon les enquêtés, les preuves de l'envoûtement et l'occultisme dans l'administration publique sont multiples et multiformes.

5.8. La logique d'attentisme ou d'approche homéopathique du travail

Cette logique souscrit à une stratégie qui voile l'incompétence du fonctionnaire qui manque d'ardeur au travail et d'assiduité. Ici, la conscience professionnelle est fortement en dessous de la moyenne et le fonctionnaire est là à ne rien faire, à tourner les pouces à longueur de journée ou tout simplement à refuser de faire le travail pour lequel il est payé. Le motif souvent évoqué à cet effet est que c'est le travail de l'Etat. On ne saurait faire en un jour le travail de l'administration publique que l'on doit servir pendant trente ans : « il faut faire le travail de l'Etat avec précaution et intelligence. A force de trop travailler, tu seras esquinaté et l'Etat te remplacera dans l'immédiat », tels sont les propos qui illustrent cette logique. De tels propos induisent à la paresse et à l'oisiveté administrative ou à la flânerie du fonctionnaire béninois.

6. Impact des logiques des acteurs sur la contre-performance de l'administration publique béninoise

Dans la perspective théorique de H. Becker (1985), on peut affirmer que les différentes stratégies et logiques des acteurs développées ci-dessus rentrent dans la catégorie de la sociologie de la déviance au regard des non-conformités administratives sur lesquelles elles

De la logique de l'état aux logiques des acteurs dans l'administration publique béninoise :
une contribution théorique de l'analyse stratégique.

reposit. En réalité, c'est aux antipodes des normes et des valeurs de la déontologie administrative que les pratiques et des usages prennent corps à partir des déterminants sociaux, culturels et psychologiques donnant lieu à des déviances s'exprimant par différentes logiques d'acteurs des services publics. Partant, les règles et les procédures sont remises en cause, les fonctionnaires et les usagers des services publics y voient plutôt une tentative de restriction de leurs libertés individuelles (B. J. Kouin, 2016). De tels comportements illustrent la résistance des acteurs aux buts et aux finalités des organisations et justifient, par ailleurs, l'éclosion des solidarités et réflexes para-légaux décriés par Max Weber puisque ceux-ci ne s'expriment jamais dans une perspective constructive pour lesdites organisations. *A contrario*, ils constituent les origines lointaines des circuits parallèles dans la plupart des administrations publiques modernes et affectent leur fonctionnement. En effet, la logique du « frérisme » et du « grand frérisme » est une non-conformité qui impacte négativement la performance de l'administration publique. Il en est de même pour la logique de la pose de la pierre sur le dossier s'inspire de la corruption. R. Adjaho (*op. cit.*) retient que les obstacles d'une bonne administration sont nombreux et rongent l'administration : « Il y a d'abord un problème

de légitimité en ce sens qu'elle a démissionné du service du citoyen béninois. Ce dernier se sent rançonné et mal accueilli, mal traité et mal servi. Il y a une crise d'effectivité, car, les textes ne sont pas appliqués. Les lois, les dispositions réglementaires, les arrêtés et les circulaires semblent être de simples papiers». Selon l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption, cette pratique est définie comme l'ensemble des moyens employés pour détourner quelqu'un de son devoir. L'une de ses manifestations est la concussion, un délit qui consiste à recevoir ou à exiger des sommes non dues, dans l'exercice d'une fonction publique. En 2007, le gouvernement du Bénin a conduit, avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement (BAD), une enquête diagnostique sur l'état de la gouvernance et de la corruption. Cette enquête sur l'image de l'administration publique au Bénin a été réalisée pour étudier les pratiques, les perceptions et l'ampleur des pesanteurs dans l'administration publique béninoise d'une part, apprécier l'état de la gouvernance au Bénin d'autre part. Elle a fourni des repères qui permettront de déterminer les performances réalisées en matière de lutte contre la corruption en vue d'une bonne gouvernance. Le rapport de cette étude mentionne que :

« la corruption touche les services publics. Cette situation ne peut qu'avoir un effet négatif sur l'accès et la qualité des services essentiels au détriment des pauvres. Peu à peu, la corruption devient plus répandue et s'accompagne d'un manque de confiance dans les capacités du gouvernement à assurer la fourniture des services publics essentiels. Les populations ont, à travers cette enquête, exprimé des griefs auxquels il faut trouver très vite de solutions pour s'assurer du respect des droits humains et sociaux de la population, l'accomplissement des engagements pris par le gouvernement comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le développement durable du pays et la recherche de solution pour lutter contre la corruption. Tous les services essentiels de l'administration centrale ainsi que les services de base sont affectés par la corruption. Du coup, elle complique le bon fonctionnement des organes de l'Etat au point où certaines structures politico-administratives qui auraient pu jouer un rôle de régulation dans l'amélioration de la gouvernance sont indexées comme les plus corrompues » (FMI-BAD, 2007 : 49)

Ayant fait le même constat, l'Observatoire de la Lutte contre la Corruption (OLC) souligne :

« L'expansion de la corruption est flagrante durant les examens et concours dont la plupart sont mis à prix... les concours d'entrée à la Fonction Publique, à l'Ecole de Police, de la Gendarmerie, sont... achetés. Que peuvent alors faire les enfants des pauvres ? A quelle nécessité obéit cela ? Où est alors l'égalité des chances pour tous ? La corruption discrédite ainsi l'autorité administrative vis-à-vis des citoyens, des investisseurs étrangers et des partenaires au développement. Elle sape les fondements de l'Etat qui, délégitimé, n'est plus en mesure de jouer son rôle si important dans la survie, la conservation et le progrès de la société. Concernant le cas particulier de la Justice, le juge est le gardien naturel des libertés individuelles et collectives. Or, au Bénin, le pouvoir judiciaire est trop souvent soumis à la domination de l'Exécutif, au mépris du principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs. Il y a, au demeurant, lieu de s'interroger sur les dérives de la justice au Bénin quand on sait que les magistrats sont les agents publics les mieux rétribués » (OLC, 2008).

Sur le terrain, nos enquêtes ont majoritairement reconnu que les différentes formes de corruption (la forme active et la forme passive) ont un impact important sur l'environnement des affaires. Selon les informations recueillies, 66% des enquêtés soutiennent que les fonctionnaires reçoivent de pots-de-vin pour exonérer des taxes les opérateurs économiques et les épargner des mesures de régulations. « Il manque tous les ans trois points au Produit Intérieur Brut et aux recettes, comparativement aux pays de la sous-région et ces trois points équivalent à environ à cinquante milliards de francs CFA » (PSLC, 2001).

Par ailleurs, la logique de gratification et la logique d'accumulation des postes tirent leur émergence de la politisation de l'administration publique. En effet, l'inefficacité des mécanismes de contrôle et de régulation s'explique fondamentalement par la forte politisation de l'administration publique. Les

postes de responsabilité sont confiés à des amis de partis ou à des courtisans des chefs de partis politiques sans tenir compte des compétences requises. Les réformes engagées dans ce domaine ont conduit à l'élaboration d'un document stratégique de gestion des ressources humaines dénommé *Répertoire des hauts emplois techniques de la fonction publique*. Ce document qui est un chef-d'œuvre devrait servir de vade-mecum pour les nominations et les recrutements des agents, les mutations, bref pour une gestion efficiente des ressources humaines dans la fonction publique béninoise. Malgré la qualité qu'on lui reconnaît, ce document n'a jamais été mis en œuvre. En conséquence, les dossiers sont mal traités, les tâches administratives sont mal exécutées et à terme la performance de l'administration est hypothéquée. Un verbatim d'un enquêté illustre de fort belle manière l'effet de la logique de gratification :

« Notre administration fonctionne très mal et ce mauvais fonctionnement tire ses racines des interventions politiques. Aujourd'hui, ce ne sont pas les agents méritants qui sont recrutés pour servir l'administration publique. Ce sont les relations politiques, l'appartenance à la famille religieuse, l'origine régionale, et que sais-je encore, qui jouent dans le recrutement des agents publics. Aujourd'hui, on recrute des cadres qui ne peuvent même pas produire un bon rapport. Comment appelle-t-on ça ? Médiocrité oui ! Prenons par exemple les nominations dans les emplois. Là encore les données sont entièrement faussées. L'inadéquation entre la formation et le poste est fortement remarquable. Mais n'en parle. On ne distingue pas les postes techniques des postes politiques. C'est dommage ! On nomme des licenciés voire des bacheliers pour diriger et commander des A1-10 et plus. Ce qui se passe dans notre administration est répugnant. On sème et on entretient la médiocrité, c'est très grave. Regarde, chez nous ici, on a nommé un licencié qui n'est pas non plus agent de l'Etat, je dis bien qui n'est pas agent de l'Etat et qui est dans le privé, à la tête d'une grande direction que la nôtre ? Alors qu'il y a des compétences à l'interne. Qu'est-ce que celui-là peut faire, par exemple ? Qu'est-ce qu'on peut attendre de lui si ce n'est la médiocrité ! Il ne connaît rien de l'administration. Ce sont les politiciens qui détruisent l'administration. Ça crève l'œil... ».

CONCLUSION

Le présent article examine le phénomène administratif béninois sur la base scientifique de l'analyse stratégique. En effet, les fonctionnaires et les usagers de l'administration publique se comportent en acteurs rationnels qui émettent des stratégies fondées sur des rationalités différentes en fonction des pouvoirs qu'ils exercent les uns sur les autres afin de sauvegarder leurs intérêts particuliers. Leurs comportements ne sont pas entièrement prévisibles puisqu'ils sont changeants avec des ajustements constants au regard des circonstances en vue d'atteindre des buts. L'administration apparaît alors comme un champ où s'affrontent des stratégies et des rationalités contradictoires des acteurs sociaux donnant lieu à une espèce de déviance des normes administratives à partir des déterminants sociaux, culturels et psychologiques. Des stratégies et rationalités des fonctionnaires et des usagers ont émergé des logiques déterminées dans l'administration publique qui

se nouent et se dénouent dans le seul but de la défense des avantages individuels des acteurs. Il en résulte un système d'action concret marqué de dysfonctionnements notoirement caractéristiques de contre-performance. L'un des intérêts de cette recherche c'est d'avoir identifié les logiques en œuvre dans l'administration publique béninoise du fait des stratégies et des rationalités des acteurs sociaux. Au total huit logiques ont été identifiées dans cette administration publique béninoise. Le deuxième intérêt est d'avoir montré l'impact de ces logiques sur la performance de cette administration. Enfin, elle ouvre une perspective pour les réformes qui doivent intégrer la dimension des logiques des acteurs ainsi identifiées en d'amorcer une véritable modernisation. Crozier (1986) retient à cet effet que « (...) aucune réforme administrative véritable n'est possible sans le minimum de connaissances que des travaux de ce genre peuvent apporter et surtout sans cette attitude plus réaliste et plus humble devant les problèmes humains que seule la pratique des « recherches sur le terrain » peut réussir à répondre ».

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. ADJAHO R. (2007), *Bonne gouvernance au Bénin, ma contribution*, Cotonou : Le Flamboyant.
2. BECKER H. (1985), *Outsiders*, Etudes de sociologie de la déviance, trad. Fr. Paris : Médaille.
3. BERNOUX Ph. (1985), *La sociologie des organisations*, Paris : Editions du Seuil.
4. BEZES Ph. (2002), « Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997) », Thèse de doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris.
5. BIRNBAUM P. (1982), *La logique de l'Etat*, Paris : Fayard.
6. CAZALIS P. (1996), « La logique du stratégique » in Timsit G., Claisse A. et Belloubet-Frier N., (Dir.) (1996), *Les administrations qui changent. Innovations technologiques ou nouvelles logiques*, Paris : PUF.
7. CHAPUS R. (2001), *Droit administratif*, Paris : Montchrestien, tome 1 et tome 2.
8. CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1981), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris : Editions du Seuil.
9. Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique, Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris : Seuil.

10. Crozier M. (1986), *Etat modeste, Etat moderne*, Paris : Fayard. *Etudes Nationales Prospectives à Longs Termes, Bénin 2025.*
11. FMI-BAD (2007), *Rapport de l'enquête diagnostic sur l'état de la gouvernance et de la corruption.*
12. FRIEDBERG E. (1993), *Le Pouvoir et la Règle*, Paris : Editions du Seuil.
13. GRAWITZ M. (2001) *Méthodes des sciences sociales*, Paris : Dunod.
14. KOUIN B. J. (2016), « l'ethos des fonctionnaires béninois comme mesure de la performance de l'administration publique » in *Cahiers du CBRST*, N° 9 Juin 2016 : Lettres, Sciences Humaines et Sociales.
15. Le Petit Larousse (2015), *Dictionnaire de français*, Paris : Larousse.
16. Lyon-Caen G. (1996), « La logique du social » in Timsit G., Claisse A. et Belloubet-Frier N., (Dir.) (1996), *Les administrations qui changent. Innovations technologiques ou nouvelles logiques*, Paris : PUF.
17. MOLITOR A. et GASIER F. (1971), *L'administration publique*, Paris : Armand colin.
18. MOMHA H. (1993) *Déontologie administrative*, Paris : L'Harmattan
19. OLC (2008), *Rapport général du séminaire national sur le thème : « contribution de l'observatoire de lutte contre la corruption a la lutte contre l'impunité dans l'administration publique ».*
20. OLC (2001) *Plan stratégique de lutte contre la corruption*, Cotonou.
21. ROCHER G. (1980) « Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique » in *Sociologie et Sociétés*, vol. 12, no 2, octobre 1980, pp. 45-65. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
22. TIMSIT G., CLAISSE A. et BELLOUBET-FRIER N., (Dir.) (1996), *Les administrations qui changent. Innovations technologiques ou nouvelles logiques*, Paris : PUF.
23. SIMON H. (1979), *Models bounded rationality*, Cambridge, Mass, M.I.T : Press, Volumes 1 et 2.
24. VOLTAIRE (1969), *Candide*, Paris : Gallimard.
25. WEBER M. (1971). *Wirtschaft und Gesellschaft, trad.fr. Économie et Société*, Paris: Plon, tome I.