

Université d'Abomey-Calavi

FAculté des **S**ciences **H**umaines et **S**ociales

(FASHS)

ANNALES DE LA FASHS

Nouvelle édition

N° 001 Janvier 2018

Adresse de contact

Annales de la FASHS

Faculté des Sciences Humaines et Sociales (FASHS), 01 BP 526

Cotonou, Rép. du Bénin, Tél./Fax +229 21360074

E-mail: viliho2004@yahoo.fr ; vincent.orekan@gmail.com

Téléphone : 00 229 21 04 29 09

Adresse de soumission d'articles

annales.fashs.uac@gmail.com

Toute reproduction, même partielle de cette revue est rigoureusement interdite. Une copie ou reproduction par quelque procédé que ce soit, photographie, microfilm, bande magnétique, disque ou autre, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi 84-003 du 15 mars 1984 relative à la protection du droit d'auteur en République du Bénin.

ANNALES DE LA FASHS

Revue publiée par la Faculté des Sciences Humaines et Sociales (FASHS)

COMITE DE PUBLICATION

Directrice de publication : Odile DOSSOU GUEDEGBE

Doyen de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales

Rédactrice en Chef : Monique OUASSA KOUARO

Vice-Doyen de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales

Mise en page : Vincent O. A. OREKAN

CONSEIL SCIENTIFIQUE

N'BESSA Benoît (Professeur Emérite), BOKO Michel (Professeur Emérite), HOUSSOU Christophe (Professeur Titulaire), HOUNDÉNOU Constant (Professeur Titulaire), BOKO Gabriel (Professeur Titulaire), HOUNSOUNON-TOLIN Paulin (Professeur Titulaire), CLÉDJO Placide (Professeur Titulaire), DOSSOU GUÈDÈGBÉ Odile (Professeur Titulaire), OGOUWALÉ Euloge, (Professeur Titulaire), TENTÉ A.H. Brice (Professeur Titulaire), TINGBE AZALOU Albert (Professeur Titulaire), AMOUZOUVI H. Dodji (Professeur Titulaire), BIO BIGOU B. Léon (Professeur Titulaire), KPATCHAVI Adolphe (Professeur Titulaire), TOHOZIN Antoine Yves (Professeur Titulaire), BAGODO Obarè (Maître de Conférences), BAKO-ARIFARI Nassirou (Maître de Conférences), FOURN Elisabeth (Maître de Conférences), GONZALLO Germain (Maître de Conférences), ORÉKAN O. A. Vincent (Maître de Conférences), VISSIN Expédit Wilfrid (Maître de Conférences)

COMITE DE LECTURE

Les lecteurs (référés) sont des scientifiques choisis de par le monde selon les thématiques des articles.

BUT ET PUBLICATION

Les annales de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales (Nouvelle édition) est une revue scientifique annuelle qui vise à publier des articles originaux dans les domaines des sciences géographique, sociologique, psychologique, de l'éducation, historique et philosophique. Les articles sont rédigés en Français ou en Anglais avec un résumé détaillé en une demi-page au maximum. Les auteurs, s'ayant régulièrement acquitté de leur frais de publication, bénéficient de la publication de leur article. Ils obtiennent le tiré à part de leurs articles après publication du numéro.

FRAIS DE PUBLICATION

La publication de tout manuscrit est conditionnée par le règlement préalable des frais de publication par les auteurs. Les frais de publication sont fixés à 50000 FCFA ou 77 € par manuscrit accepté.

ISSN : 1840-8583

SOMMAIRE

Titres	Pages
Néo-toponymes dans les zones de colonisation agricole du centre-Bénin : enjeux spatio-politiques DONKO Kamal, DOEVENSPECK Martin	04
Systèmes cultureux et dégradation du couvert végétal au sud-ouest du bassin versant de l'Ouémé supérieur au Bénin PLAGBETO Hermann A., OREKAN O. A. Vincent, ALLAGBE B. Y. Simon,	26
La socialisation des fonctionnaires comme paradigme de management des services publics KOUIN Barnabé Jaurès	44
Les ressortissants ouest-africains dans la dynamique sociale et économique au Bénin. Approche comparée des nigériens et des nigériens à Cotonou ADJAHOUHOUE Laurent, DEMBA Diallo Kassimou, SAHGUI N. P. Joseph	61
Education et vie familiale des enfants de parents gendarmes résidents des camps Bio-Guerra de Porto-novo au Bénin MONTCHO Bruno, GNANVI Appolinaire, IDOSSOU Valerie, YERO BANI SAMOU Boubacal, FAGNON S. Léopold	77
Le service public d'eau à Parakou : quand l'offre devient une source de frustration NASSI Karl Martial, BALLO GUEDE Coffi Fidèle	102
Intégration des immigrés dans le secteur informel à Cotonou au Bénin SAHGUI Nékoua P. Joseph	119
Le fait politique: réflexions à partir de machiavel, penseur de l'égoïsme collectif MAMA BORO-OROU Lassidou, ADANHOUNME Eustache Roger Koffi	135
L'islam face aux idéaux modernes : au-delà de la contradiction MAMA ZAKARI Mama Djima, MAHAMANE Assane	149
Déconstruction du principe d'égalité universelle par e. Burke : une approche libérale et conservatrice de la déclaration française des droits de l'homme ADANHOUNME Eustache Roger Koffi	158
Nécessité d'éduquer à la culture de la planification stratégique en République du Bénin en vue d'un développement harmonieux de l'être HOUEDENOU Florentine	175
Application de la télédétection et du SIG au suivi des formations végétales dans les arrondissements d'Adaplamè et d'Idigny dans la commune de Kétou ABIODOUN Frédéric Adémola, TOKO IMOROU Ismaïla, DJAUGA Mama, SOUFΟΥYANE Zachari, ADEICHAN Narcisse Témitokpe	191

LA SOCIALISATION DES FONCTIONNAIRES COMME PARADIGME DE MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS

THE SOCIALIZATION OF PUBLIC SERVANTS AS A PARADIGM FOR THE MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES

KOUIN Barnabé Jaurès

Assistant à la Faculté des Sciences Humaines et Sociales de l'Université d'Abomey-Calavi.

Chercheur au Laboratoire d'Analyse et de Recherche en Religion, Espaces et Développement (LARRED). Tél : (00229) 95 05 92 53 // 97 29 96 93.

Adresse postale : 03 BP : 1179 Cotonou (Bénin) // E-mail : kouinbjaures@yahoo.fr.

Résumé

Pour son bon fonctionnement, l'administration publique est dotée d'une culture que doivent respecter les fonctionnaires pour mieux s'acquitter de leurs obligations professionnelles. Elle donc est un lieu de socialisation des fonctionnaires qui sont appelés à intérioriser ses normes, ses valeurs et le savoir-faire qui assurent leur permanence. La présente production restitue les résultats d'une enquête effectuée dans trois ministères sur la socialisation des fonctionnaires dans l'administration publique béninoise. L'enquête par questionnaire, l'entretien et l'observation participante sont les techniques utilisées pour recueillir des informations auprès de quatre échantillons d'Agents de l'Etat constitués à cet effet. D'un côté, la recherche montre que la socialisation revêt une importance capitale. Elle structure et façonne la carrière du fonctionnaire en même temps qu'elle constitue pour les responsables administratifs un outil d'une gestion pertinente des services publics. De l'autre, l'enquête révèle malheureusement que la majorité des fonctionnaires béninois ne se sont pas socialisés et les institutions chargées de veiller à leur socialisation ne parviennent pas à jouer efficacement leur rôle. Cette situation justifie la mauvaise qualité de l'offre administrative.

Mots-clés : *Culture de l'administration - socialisation des fonctionnaires-offre administrative - un paradigme - management des services publics.*

Abstract

For its good functioning, public administration has a culture that must be respected by public servants in order to better fulfill their professional obligations. It is therefore a place of socialization for public servants who are called to internalize their standards, values and know-how that ensure their

permanence. The present production presents the results of a survey carried out in three ministries on the socialization of civil servants in Benin's public administration. The questionnaire survey, the interview and the participant observation are the techniques used to collect information from four samples of State agents set up for this purpose. On the one hand, research shows that socialization is of paramount importance. It structures and shapes the career of the public servant at the same time as it constitutes for the administrative managers a tool of a relevant management of the public services. On the other hand, the survey unfortunately reveals that the majority of Beninese civil servants have not socialized and the institutions responsible for ensuring their socialization are failing to play their role effectively. This situation justifies the poor quality of the administrative supply.

Keywords: *Administration culture – socialization of public servants-administrative supply – paradigm – management of public services.*

Introduction

L'administration publique joue un rôle important pour le développement. Instrument de mise en œuvre des politiques publiques, elle est aussi l'institution chargée de gérer les affaires publiques et fournit des services non marchands pour la satisfaction de l'intérêt général (B. Gounay, 1962). La Déclaration d'Helsinki publiée par les Directeurs Généraux de l'administration publique européenne le 4 décembre 2006 indique clairement que :

« les administrations publiques jouent un rôle essentiel dans la promotion de la croissance, en tant que consommateur et fournisseur des biens et des services, ainsi que pour la définition d'un cadre général du fonctionnement du reste de la société. Les agents publics sont responsables de la promotion de l'intérêt général à long terme. Dès lors, un excellent management et leadership de l'administration publique est d'une importance cruciale ».

Dans cette perspective, les fonctionnaires ont l'obligation d'intérioriser et de mettre en application les règles, les normes, les valeurs et les procédures qui régissent l'administration car, celles-ci sont, par essence, impersonnelles et s'imposent à tous les acteurs (M. Crozier, 1963 ; M. Weber, 1976). C'est en assimilant les principes, les valeurs, les normes, les croyances et les procédures de l'administration que les agents publics qui ont volontairement choisi de servir l'Etat arriveront à construire et à affirmer leur identité professionnelle. En d'autres termes, c'est en se socialisant dans l'administration qu'ils parviendront à s'y identifier (J. Chevallier, 2012). En tant qu'axe majeur du fonctionnement de

l'administration, la construction de l'identité des fonctionnaires est l'un des résultats de leur socialisation qui s'opère à travers l'apprentissage et l'acquisition du savoir, du savoir-être et du savoir-faire de l'administration. Dans cette optique, la socialisation des fonctionnaires apparaît comme une nécessité vitale pour l'administration et tout processus de socialisation s'accompagne des outils de contrôle et de régulation qui permettent, d'une part de vérifier si les agents publics respectent les normes et les valeurs de l'administration et, d'autre part de corriger les comportements délinquants (C. Dubard et P. Tripier, 2005). Dès lors, la question se pose de savoir si la qualité de l'offre administrative ne dépend-elle pas de la socialisation des fonctionnaires ? Telle est la question de recherche pour laquelle nous avons formulé l'hypothèse qui s'énonce ainsi qu'il suit : la socialisation des fonctionnaires dans l'administration influe sur la qualité des services offerts aux usagers. Cette hypothèse met en exergue le lien entre la socialisation des fonctionnaires et la qualité des services qu'ils offrent aux usagers. La présente recherche vise à analyser l'influence de la socialisation des fonctionnaires sur la qualité des services offerts aux usagers dans l'administration publique béninoise.

1. Démarche méthodologique de la recherche

La démarche méthodologique adoptée pour mener cette recherche est articulée autour des points ci-après :

1.1. Univers de recherche et échantillonnage

Les fonctionnaires béninois des directions centrales des ministères constituent l'univers d'investigation. Mais, en fonction de nos moyens nous avons interrogé les agents publics de trois ministères. Ainsi, notre champ d'investigation comprend le ministère en charge de l'économie et des finances, le ministère en charge du travail et de la fonction publique et le ministère de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle. Au moment de l'enquête, le nombre d'agents de l'Etat est estimé à soixante-neuf mille soixante-dix (69 070) selon le Fichier Unique de Référence (FUR) du Ministère en charge du Travail et de la Fonction Publique. Pour les besoins de l'enquête, nous avons défini des critères pour la constitution des échantillons. Ainsi, pour faire partie des échantillons, il faut :

- être agent de l'Etat en service dans les ministères désignés ;
- avoir au moins cinq (05) ans d'ancienneté dans l'administration publique;
- être à un poste d'exécution ou de responsabilité avec au moins trois ans d'ancienneté ;

- avoir exercé de fonctions de responsabilité dans la fonction publique ;
- être usager des ministères désignés.

Les échantillons ont été constitués par choix raisonné sur la base de ces critères qui ne sont pas inclusifs. Un quota de 60 à 75 % des effectifs a été appliqué pour sélectionner les agents à interroger dans les ministères à gros effectif. Partant, nous avons constitué, dans chaque ministère désigné quatre (04) échantillons qui se présentent comme suit :

- échantillon 1 : il est constitué d'agents d'exécution des catégories C et D ;
- échantillon 2 : il est composé d'agents nommés à des fonctions de responsabilité. Ils sont des catégories B et A. Cet échantillon est composé de chefs de divisions et de chefs de services ;
- échantillon 3 : il est composé des Directeurs techniques, des Directeurs généraux, des directeurs centraux et autres responsables. Ils sont du grade A1 ;
- échantillon 4 : Il est constitué des retraités de l'administration publique et des usagers des ministères désignés.

Nous avons interrogé les trois premiers échantillons pour voir si les fonctionnaires comprennent la culture de l'administration publique béninoise puis nous les avons observés afin de connaître leur degré de socialisation à travers leurs comportements et leurs pratiques professionnelles dans l'administration. En ce qui concerne le quatrième échantillon, les informations recueillies à ce niveau portent sur leurs appréciations de la qualité des services rendus par les fonctionnaires bénéficiaires, leurs comportements à l'égard des fonctionnaires et leur degré de satisfaction. L'enquête a duré six mois.

1.2. Les techniques utilisées et les outils de collecte et traitement des données

L'enquête par questionnaire, l'entretien, l'observation participante et la recension des écrits sont les techniques qui ont permis de collecter les données dans le cadre de cette recherche. Le guide d'entretien, le questionnaire et la grille d'observation sont les outils de collecte de données que nous avons utilisés. La transcription, la saisie et le dépouillement des données collectées ont été faits à l'ordinateur.

Pour une analyse minutieuse des données, nous avons recouru au modèle de la bureaucratie publique de M. Weber comme une référence théorique. Ce modèle met l'accent sur l'impersonnalité des règles qui gouvernent les pratiques et les

comportements des hauts fonctionnaires et des subalternes. M. Weber (1976, p. 47) spécifie que :

« Le fonctionnement d'une administration obéit à des règles générales qui sont plus ou moins stables, plus ou moins complètes, et qui peuvent être apprises. La connaissance de ces règles représente un apprentissage technique spécialisé (comportant l'étude de la jurisprudence de la gestion administrative ou privée) ».

Le présent article s'inscrit dans cette perspective et vise à expliciter le lien subtil entre la mauvaise qualité des services publics et la socialisation des fonctionnaires béninois dans l'administration. Une meilleure intériorisation de la culture administrative par les fonctionnaires les conduirait, *ceteris paribus*, à offrir de meilleurs services aux usagers. Dans ce sens, le paradigme de la socialisation morale et professionnelle d'E. Durkheim (1990) a servi de référence théorique pour mieux apprécier les comportements et les pratiques des fonctionnaires béninois en matière de l'offre administrative. Il a été appuyé par la théorie du contrôle social et de la régulation sociale de J. D. Reynaud (1993) pour une meilleure compréhension des comportements déviants des fonctionnaires béninois.

2. Présentation et analyse des données

Les données collectées portent sur les variables telles que l'existence des valeurs, des normes de l'administration publique, la connaissance des fonctionnaires des valeurs, des principes et des règles de la déontologie de l'administration publique, les comportements des fonctionnaires à l'égard de la culture, la qualité des services rendus aux usagers.

2.1. Connaissance des principes de l'administration publique béninoise et du code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique

Aux termes du décret n° 2017-506 du 27 octobre 2017 portant composition du Gouvernement, l'administration publique béninoise compte vingt-deux ministères auxquels s'ajoutent un ministère secrétariat général du Gouvernement conformément au décret n° 2017-507 du 27 octobre 2017 portant composition du Gouvernement et les institutions et les administrations territoriales. Pour le bon fonctionnement de ces ministères et institutions, des textes et autres outils ont été élaborés pour régir les comportements et les pratiques des acteurs de l'administration, à savoir les fonctionnaires et les usagers. Ainsi, Selon un ancien Secrétaire général du ministère du travail et de la fonction publique :

« Des règles ont été élaborées pour définir les droits et les devoirs des agents publics, codifier le comportement et les obligations des fonctionnaires et des usagers, puis préciser les conditions d'offre des services publics. Celles-ci formalisent les comportements et les usages des agents selon une logique qui traduit la vision et la stratégie de l'Etat, une logique qui spécifie les interrelations entre le pouvoir public et l'administration et les agents publics d'une part - le pouvoir public et les usagers de l'autre. Parmi ces règles qui définissent les relations entre les fonctionnaires et les bénéficiaires des services de l'administration publique, il y a d'abord la loi n°86 - 013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat. Cette loi a été modifiée et complétée par la décision-loi n° 89- 006 du 12 avril 1989 et la loi n° 2004 - 27 du 31 janvier 2005. A cela s'ajoutent la déontologie de l'administration publique et le document des valeurs et d'éthique de l'administration publique béninoise qui devraient être le vade me cum de tout agent qui sert l'administration publique. Des plaquettes sont même conçues et distribuées aux agents pour leur faciliter la tâche. Entre autres, la conscience professionnelle fait parties des principes fondamentaux de l'administration publique béninoise et elle recommande à l'agent public d'exercer son emploi avec une conscience professionnelle aigüe. A ce titre, il doit toujours faire preuve de ponctualité, de disponibilité, d'assiduité, de compétence et de transparence dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de son emploi. En ce qui concerne les citoyens, il est prévu que l'agent public privilégie l'intérêt général. Dans ce sens, il doit éviter de corrompre ou se laisser corrompre. Il doit éviter aussi la concussion et prendre grand soin des biens publics mis à la disposition en agissant en bon père de famille. Il existe beaucoup d'autres principes pour le fonctionnement de l'administration publique.

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

De même, la fonction publique béninoise dispose d'un code des valeurs et d'éthique qui constitue le référentiel comportemental du fonctionnaire dans l'administration publique. Ces valeurs sous-tendent également les pratiques des agents publics pour le bon accomplissement des tâches administratives. Le code dispose en son article 1^{er}, alinéas 5 et 6 qu'il

« Permet de guider et de soutenir les agents publics dans toutes les activités liées à l'exercice de leur emploi. Le code permettra de donner et d'élever le niveau de confiance du citoyen ou de l'usager dans le respect par l'administration, des principes cardinaux qui fondent l'action publique pour la mise en place et l'enracinement de l'Etat de droit et du régime de démocratie libérale au Bénin ».

Ainsi, les agents publics, dans l'exercice de leurs fonctions, sont soumis à des règles, des normes et des valeurs destinées à les amener à offrir aux usagers des services publics de qualité. Afin d'éviter une utilisation arbitraire des pouvoirs concentrés dans les mains de l'agent public, le code des valeurs et d'éthique intervient comme un contrepoids et un élément régulateur de la qualité de la gouvernance. Il revient aux institutions administratives en charge de veiller au respect du code. Le principe d'égalité devant le service public en tant que norme prescrit que tant les usagers que les tiers sont égaux vis-à-vis des avantages et des obligations que le service peut procurer.

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

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

Ce principe fait intervenir l'impartialité de l'agent. Le verbatim ci-dessous restitue les propos d'un directeur technique en fonction au ministère en charge du travail et de la fonction publique.

Sur le plan moral, il est reconnu, dans l'administration publique béninoise, que les fonctionnaires sont tenus d'exercer leurs fonctions avec probité. A cet égard, le juge administratif est garant du respect effectif de cette obligation jurisprudentielle. Constitue ainsi un principe général du droit, l'interdiction faite

aux agents publics de se faire rémunérer, de façon directe ou indirecte, par les usagers du service. L'exercice désintéressé des fonctions impose plus largement au fonctionnaire le respect d'une honnêteté exemplaire. Il ne saurait donc mentir à sa hiérarchie, monnayer son action, voler le bien d'autrui ou utiliser à des fins personnelles les moyens du service. Les comportements malhonnêtes au service sont, par conséquent, sanctionnés au plan disciplinaire (fraude pour obtenir un classement hiérarchique supérieur à celui auquel on avait droit). Il en est de même lorsque ces agissements sont commis en dehors du service, car ils rejaillissent sur l'image de l'administration. En outre, le fonctionnaire est reconnu pour être un agent loyal à l'égard de sa hiérarchie. La loyauté du fonctionnaire lui interdit les agissements ayant pour objet ou pour effet de contester cette autorité. Selon le chef du service de la gestion des positions et des effectifs du ministère en charge de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, quatre niveaux sont à distinguer dans l'expression de la loyauté d'un agent à l'égard de son supérieur :

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

Par ailleurs, tout agent de l'Etat quel que soit son rang dans la hiérarchie, doit se conformer aux instructions de son supérieur. Ce devoir d'obéissance repose sur le principe hiérarchique sur lequel est fondée l'organisation de l'administration. Il implique que les fonctionnaires sont appelés à respecter les ordres qui émanent non seulement de leurs supérieurs, mais également des différentes sources de légalité que sont la Constitution, les lois, les règlements, les instructions ou les notes de service. Ce principe du devoir d'obéissance rejoint la conception wébérienne de la bureaucratie qui souligne l'obligation du respect de l'autorité et de la hiérarchie dans la rationalité légale. Comme on le constate, l'administration publique béninoise se conçoit bien sur les principes de la bureaucratie de Weber et de Crozier qui ont fortement soutenu que l'obligation de l'obéissance à la hiérarchie et à l'autorité incarne toute organisation. Ainsi, le fonctionnaire est dans un environnement qui le tient en respect des prescriptions générales relatives à l'organisation du service dont ils dépendent (par exemple respecter les horaires de service). Le fait de cacher des informations à son supérieur hiérarchique ou encore de refuser de saluer un supérieur, ce qui traduit une impolitesse caractérisée, constituent des manquements au devoir d'obéissance. Cependant, il faut préciser l'existence de limites du devoir d'obéissance hiérarchique. S'agissant des fonctionnaires comme des agents non titulaires, les dispositions applicables prévoient que les intéressés sont soumis au devoir d'obéissance, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et

susceptible de compromettre gravement un intérêt public. En effet, la simple illégalité d'un ordre ne dispense pas l'agent d'obéir. Un agent a l'obligation de se conformer aux horaires de service, même si ces derniers sont contraires à la réglementation. En revanche, le fonctionnaire à qui est ordonné d'accomplir un acte constitutif d'un délit doit désobéir. C'est là tout le sens de l'article 19 de la loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin qui prescrit que:

« Tout individu, tout agent de l'Etat qui se rendrait coupable d'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'exercice de ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi. Tout individu, tout agent de l'Etat est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques ».

Sans ambages, l'administration et la fonction publiques béninoises sont régies par des normes et des valeurs qui constituent les références qui moulent les comportements et les pratiques des agents de l'Etat. Dans une recherche sur les administrations publiques africaines, D. Darbon (2001, p. 29) met l'accent sur les spécificités organisationnelles des bureaucraties publiques en Afrique trouve qu'elles sont

« Fondamentales pour interpréter les processus de construction d'une identité de l'agent public. Les systèmes de normes, les procédures, les attentes et l'ensemble de systèmes de représentations et de croyances qu'elles postulent et qui les fondent construisent en effet au quotidien le fonctionnaire ».

A l'issue d'une enquête sur l'ethos des fonctionnaires, B. J. Kouin (*op. cit.* p. 600) a constaté malheureusement qu'aux antipodes du respect de ces normes et valeurs,

« Des 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, les valeurs 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. 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

M. 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 ».

Dans la même veine P. Florence (2007, p. 45) fait noter que « le décalage entre les valeurs affichées, aux sens propre et figuré et la pratique est ce qui nourrit le plus le cynisme des employés de la fonction publique envers l'éthique ».

2.2. Les comportements des fonctionnaires béninois dans l'administration

Les données collectées montrent que les comportements des fonctionnaires varient selon leur degré de socialisation, leurs catégories professionnelles et la qualité des chefs hiérarchiques. Nous avons retenu deux types de fonctionnaires en tenant compte de leurs comportements

2.2.1. Les fonctionnaires modèles

Les fonctionnaires modèles sont ceux qui se conforment aux principes, aux règles et aux valeurs de l'administration. Ce sont des agents qui se sont bien socialisés et qui se comportent en prototype d'administratif. Ils représentent environ les 13% des agents interrogés et ils sont majoritairement des catégories A et B avec une faible présence d'agents de la catégorie C qui s'attachent au respect de la déontologie administrative. Ils exécutent bien les tâches et se sacrifient pour rendre de bons services aux usagers afin d'évoluer dans leurs carrières. Dévoués et assidus au travail, ils ont le sens du devoir et du respect de la hiérarchie administrative. Etant donné que l'évolution dans la carrière dépend du sérieux, de la compétence et du mérite de l'agent, ces derniers privilégient l'attachement au métier et à la carrière dans l'administration publique. Les agents modèles ont le sentiment d'exercer un métier exaltant, d'être à un poste de responsabilité dans l'administration et, de ce fait, jouent un rôle important pour le développement de la nation entière. Fondés sur le professionnalisme, la loyauté et le dévouement, les agents modèles mettent en avant l'idée du "travail bien fait", du "bel ouvrage". Ils aspirent à des postes de grandes responsabilités et sont respectueux de la hiérarchie.

2.2.2. Les fonctionnaires déviants

Des informations collectées, il ressort qu'il y a des fonctionnaires qui connaissent bien les procédures et la déontologie de l'administration publique mais en font une autre lecture en fonction de leurs expériences. Pour eux, la vie en administration est faite d'intrigues et de rapports sociaux où ceux qui évoluent

sont ceux qui ont de soutien. Ils perçoivent l'administration comme un milieu d'injustices. Ils se comportent en agents réfractaires et s'opposent aux ordres qui leurs sont donnés et estiment qu'ils connaissent plus que leurs supérieurs hiérarchiques. Parmi ces agents, figurent des fonctionnaires qui avaient occupé des postes de responsabilité mais qui ont y été déchargés. Ceux-ci estiment qu'ils ont fait les frais de l'injustice ou de l'arbitraire et ils contestent tout ce qui se passe autour d'eux. Pour ces derniers, tout ce qui se fait sans leur participation est mauvais. Ils aiment dénoncer et médire de leurs collègues et surtout leurs chefs hiérarchiques qu'ils considèrent comme moins compétents. Frustrés et égoïstes, ils sont animés du complexe de supériorité et s'obstinent à exécuter les tâches à eux confiées. Mais les agents syndiqués sont majoritaires dans cette catégorie de fonctionnaires.

Par ailleurs, il y a des fonctionnaires qui sont peu assidus à la tâche et font de la figuration dans l'administration. Ils viennent en retard et sont souvent les premiers à sortir du service. Le manque de respect à l'égard de la hiérarchie, l'indiscipline, le refus de la reddition des comptes et l'amenuisement de la conscience professionnelle décrivent les comportements des fonctionnaires béninois dans une grande mesure. Le retard au service est de plus en plus symptomatique et illustre la dérive de l'administration animée par des fonctionnaires sans conscience professionnelle qui lanternent dans l'accomplissement de leurs obligations professionnelles (B. J. Kouin, *op. cit.* p. 614). D. Darbon (*op.cit.*p.29) retient à la suite de son enquête sur les fonctions publiques des pays africains que « le fonctionnaire est introuvable dès lors qu'on tente de l'approcher, non plus à travers le sens commun, mais comme un acteur social investi dans une activité professionnelle particulière ». Pour cette catégorie d'agents, le travail de l'Etat se fait avec retenue et intelligence sans épuisement, car « il doit se faire sur trente ans. Pour cela, il faut de retenue ». Parfois, ils n'acceptent pas de reproche, ne respectent pas le supérieur hiérarchique. Ils sont en majorité des responsables syndicaux ou des agents syndiqués. Se considérant comme les plus forts et l'épicentre des décisions, ils estiment que tout doit passer par eux. Ils se cachent derrière le syndicalisme pour proférer des menaces aux autorités administratives. Ces agents ne respectent pas la déontologie administrative, adoptent des comportements marginaux, et n'accomplissent pas leurs devoirs administratifs pour lesquels ils ont été recrutés et titularisés. Ils exercent des pressions sur les dirigeants dont ils bafouent l'autorité, rassurés de la couverture du syndicat auquel ils appartiennent. Ils commettent beaucoup d'impairs et de forfaitures sans s'inquiéter des sanctions administratives encourues.

Les données collectées au niveau des registres de présence au poste et de mouvement révèlent que les fonctionnaires ne viennent pas tous au service à

l'heure réglementaire. Sur une période de deux mois, nous avons constaté que 73,49% des agents publics des directions observées accusent de retard de quinze minutes à plus d'une heure au service. Par jour, 48 à 66% des agents de l'Etat viennent en retard au service. Le taux de retard le plus élevé est constaté dans le rang des agents de la catégorie B, soit 69,39 % de cette catégorie d'agents. Selon le rapport de l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) sur le contrôle de routine des fonctionnaires dans l'administration publique réalisé en 2012, 67, 39 % des fonctionnaires béninois accusent de retard au service. Un inspecteur vérificateur du Ministère en charge de l'Enseignement secondaire a soutenu ce rapport et affirme que, par jour, 60 à 70 % des agents de l'Etat accusent de retard au service.

2.3. Inefficacité du système de contrôle et de régulation de l'administration publique

Le manque ou l'absence de l'observance des normes et des valeurs traduit l'inefficacité des mécanismes du contrôle et de la régulation sociale. En effet, en matière du management de l'administration publique, le contrôle que font les inspecteurs des Services et Emplois Publics joue un rôle crucial pour la socialisation des fonctionnaires. Il les amène à se conformer aux principes, aux valeurs, aux procédures prescrites. J-D. Reynaud (1993, p. 31) percevait déjà le contrôle social comme « *cette part de l'activité de la société qui consiste à assurer le maintien des règles et à lutter contre la déviance, que ce soit par le moyen des appareils institutionnels ou par la pression diffuse qu'exerce la réprobation ou les sanctions spontanées qu'elle provoque* ». De toute évidence, la transgression des normes et valeurs exprime l'inefficacité du mécanisme du contrôle et donc de l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) qui est l'institution de l'Etat qui assure le contrôle des pratiques et des comportements des fonctionnaires en vue du bon fonctionnement de l'administration publique. Le manque de socialisation des fonctionnaires est l'expression de l'inefficacité de cette institution, pourrait-on dire à juste titre. Dans cette perspective, aucune organisation ne pourra optimiser son rendement si elle ne dispose d'un système de contrôle et de régulation efficace susceptible de corriger la mauvaise exécution des tâches et d'infliger de sanctions à l'encontre des comportements déviants et des pratiques marginales. L'organisation tayloriste est fondée sur un système de contrôle et de régulation qui contraint les ouvriers à une forte productivité. Les contremaîtres, dans l'organisation scientifique du travail, assurent le contrôle de l'exécution des tâches des ouvriers selon le modèle à eux imposé. La rigidité de ce système de "check up organisationnel" minimise les risques de déviance organisationnelle et étouffe, à la limite, les velléités de transgression des normes et valeurs prônées par

l'organisation. Les cas de mauvaise gestion et de comportements marginaux que l'on observe dans l'administration publique sont l'expression de l'inefficacité des mécanismes de contrôle et de régulation de l'administration publique béninoise. L'impunité et la complaisance dans l'application des sanctions engendrent des comportements qui compromettent la performance et la modernisation de l'administration.

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

« Le contrôle et la régulation des agents publics sont nécessaires pour le bon fonctionnement de l'administration publique pour plusieurs raisons. Comme le disait un auteur, abandonnés à eux-mêmes, les individus sont enclins à tous les vices. C'est pourquoi, il est nécessaire de les contrôler et de réguler tout écart des normes et des principes afin de les amener à respecter le pacte qui les lie à la société. C'est pareil dans la fonction publique. Pour une raison ou une autre, les fonctionnaires peuvent avoir un mauvais comportement dans l'administration : retard et absence au service, mauvaise exécution des tâches ou accomplissement avec retard des tâches, l'incurie administrative, manque de respect à l'égard de la hiérarchie et du bien public, l'abus du pouvoir ou d'autorité, le manque de patriotisme.... Voilà autant de choses qui expliquent la nécessité de contrôler les fonctionnaires et de réguler leurs comportements. Mais, l'exercice de cette fonction a assez de risques et on y rencontre beaucoup de difficultés. La première difficulté, c'est l'insuffisance des ressources : insuffisance de l'effectif des inspecteurs de travail. Aujourd'hui, la ratio fonctionnaires/inspecteur de travail est estimée à plus de trois mille cinq cents fonctionnaires par inspecteur de travail. De plus, les moyens mis à notre disposition ne sont pas suffisants pour accomplir efficacement la mission. Nous n'avons pas le matériel adéquat pour le travail. A cela s'ajoutent la vétusté des textes et la

méconnaissance de la culture du service public... Autres difficultés, ce sont les pesanteurs sociales, les pressions politiques ou l'implication de la politique dans la régulation, parfois les pressions des syndicats, le manque de formation des fonctionnaires en déontologie administrative et en éthique professionnelle. Toutes ces difficultés rendent moins visibles nos actions et expliquent la situation que nous vivons dans l'administration publique aujourd'hui. Notre fonction publique fonctionne mal, elle est malade. Elle est très en retard par rapport à beaucoup de pays.» (Propos recueillis chez un inspecteur de travail).

2.4. Discussion : la socialisation des fonctionnaires comme paradigme de management des services publics

L'intériorisation de la culture des services publics est d'une importance primordiale pour le bon fonctionnement de l'administration publique dans la mesure où elle est partagée par les membres de l'administration à savoir les dirigeants, les cadres d'encadrement, les agents d'exécution, les subalternes. Elle constitue une « sorte de ciment » de l'organisation et la condition de son fonctionnement. M. Crozier (1986) a suggéré « le gouvernement par la culture » et donc par la socialisation des structures administratives. En effet, la culture est le substratum des services publics et la socialisation des fonctionnaires en est la finalité. Ainsi, la socialisation est la fondation de « l'immeuble administration » et assure l'élaboration de la vision et de stratégie, la mobilisation nécessaire à toute action collective, garantit la mise en œuvre des politiques publiques. Elle devient *de facto* un paradigme pour un véritable management des services publics. Mais avant d'être un paradigme de management, la socialisation est un facteur important de l'analyse de l'administration en ce sens qu'elle traduit la construction d'éléments de repère et d'identification favorisant la création de liens sociaux dans l'organisation. Elle regroupe dans un ensemble cohérent les processus d'intégration des fonctionnaires et de coopération intergroupes. La socialisation est même la source de la gouvernance des services publics. Elle assure l'apprentissage du savoir-faire et l'intégration des agents nouvellement recrutés. Les diverses formations données aux agents sur la maîtrise de telle ou telle procédures, la formation du recyclage des anciens fonctionnaires sur les nouvelles connaissances, sur les nouveaux outils de gestion qui leur permet d'être plus opérationnels et le développement des diverses compétences des fonctionnaires dans leurs domaines respectifs rentrent dans la socialisation. Etant donné que le monde évolue et que l'administration doit s'adapter à l'évolution du monde, les normes et les valeurs de l'administration évoluent elles aussi, d'où

la nécessité pour les fonctionnaires de se socialiser constamment et d'apprendre les nouvelles normes, les nouvelles valeurs, les nouvelles procédures pour être de façon permanente efficaces à leurs différents postes de travail dans l'administration publique. Il est alors évident que la socialisation dure tout la carrière des fonctionnaires ; elle commence dès le recrutement de l'agent et dure toute sa carrière jusqu'à sa retraite. La socialisation apparaît comme un fondamental pour le management des structures de l'administration publique. On n'exagérerait pas en sociologie des organisations et en sciences administratives en la considérant comme un paradigme du management des structures administratives. Dans cette perspective, les autorités administratives vont s'illustrer et garder leur notoriété en s'impliquant davantage dans la socialisation des fonctionnaires. C'est là tout le sens et l'importance de leur rôle, car sans une véritable socialisation des fonctionnaires, les politiques publiques n'ont pas de chance d'être mises en œuvre et d'aboutir. Le développement des compétences des agents publics ainsi qu'il est précédemment mentionné est foncièrement tributaire de leur socialisation. L'Etat a tout intérêt d'éviter de garder l'administration publique dans cette situation d'érosion continue de sa fonction socialisatrice, car sa survie et le développement de la nation en dépendent. J-P. Citeau et B. Engelhard Bitriand (2005 : 240-241) ont souligné l'importance de la socialisation à partir la culture organisationnelle :

« Compétences reconnues et capacités valorisées par l'organisation suscitent, de la part du salarié, une adhésion à une socio-culture qui lui paraît reconnaître ses engagements et satisfaire son niveau d'aspirations sociales. Evaluant à son profit l'équité du rapport rétribution-contribution, l'individu importe les normes du système dans ses propres logiques d'action ».

Certains aspects actuels de la gestion des ressources humaines, en ce qui a trait notamment aux mécanismes de mobilisation, montrent bien l'attention et l'intention données, tant sur le plan symbolique que sur le plan instrumental, aux processus d'acquisition et d'intégration du salarié afin de faciliter son adhésion et contrôler son adaptation aux rôles prescrits (envisagés). La socialisation de l'individu dans le milieu du travail s'opère concrètement à travers un certain nombre d'étapes, que les organisations tentent aujourd'hui de baliser et formaliser dans des procédures d'intégration qui est la phase finale du processus de recrutement.

Conclusion

Au regard des données récoltées, on s'aperçoit que une grande proportion de fonctionnaires béninois ne sont pas véritablement socialisés dans l'administration et que les institutions chargées de contrôler l'intériorisation et l'application des règles de la déontologie administrative ne parviennent pas, elles aussi, à accomplir efficacement leurs missions. L'Inspection Générale des Services et Emplois publics qui est chargé de cette mission est inopérante. De même, en matière de régulation de la déviance administrative, les fonctionnaires chargés d'assurer cette fonction n'y arrivent pas, faute de maîtrise des principes et d'assimilation des valeurs prônées par l'administration. Dans cette optique, le défaut ou la négligence de socialisation des fonctionnaires dans l'administration a de graves répercussions sur le fonctionnement même des services publics. L'inefficacité de ces institutions pourrait s'expliquer en partie par le fait que les fonctionnaires chargés des missions de contrôle et de régulation dans l'administration publique n'ont pas suffisamment assimilé les principes et les valeurs en vigueur. C'est donc un défaut de socialisation. Un agent qui n'a pas réussi à se socialiser ne pourra pas être efficace. La socialisation, loin d'être considérée comme un épiphénomène dans la gouvernance de l'administration publique, apparaît comme l'épine dorsale du fonctionnement des services publics. Il s'agit pour l'administration de mettre tout en œuvre pour intégrer l'individu en s'assurant de sa conformité et de sa loyauté. L'administration, en tant qu'ensemble structuré, met en place des représentations collectives pour que les salariées s'y conforment. Ces images exercent une attraction sur les individus dans la recherche de leur identité. Le fonctionnaire sera pris en charge, à travers la procédure d'intégration afin d'accélérer l'acquisition des repères professionnels et culturels propre à l'organisation. Au terme de ce processus et en fonction de ses résultats, il sera considéré ou non comme « intégré » s'il peut justifier de son opérationnalité dans le travail et son adaptation dans son nouvel espace social. Il sera alors reconnu comme un membre à part entière et certains signes de reconnaissance viendront ponctuer graduellement cette socialisation dans l'organisation. L'instrumentalisation de la socialisation de l'individu dans l'administration par certaines pratiques de gestion des ressources humaines ne se limite cependant pas au recrutement. Elle se décline dans d'autres programmes d'actions, formation, gestion des carrières, management participatif, politiques de rémunération visant sans doute à fidéliser le salarié aux logiques culturelles et économiques de l'entreprise. En contrepartie, le salarié peut y puiser les moyens de composer avec le système afin, non seulement d'affirmer son identité professionnelle, mais également de s'assurer de son « employabilité » à plus long terme.

Références bibliographiques

- Chevallier Jacques, 2012**, Le service public, Paris, PUF.
- Crozier Michel, 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.1986, Etat modeste, Etat moderne, Paris, Fayard.
- Citeau Jean Pierre et Engelhard Bitriand Brigitte, 2005**, Introduction à la psychosociologie : concepts et étude de cas, Paris, Armand colin.
- Dubar Claude, 1991**, La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles, Paris, Armand colin.
- Dubard Claude et Tripier Pierre, 2005**, Sociologie des professions, Paris, Armand colin.
- Durkheim E. 1990**, « La morale professionnelle » in Leçon de sociologie, Paris, PUF.
- Florence Piron. 2007, La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise, Québec, Revue recherches féministes, pp.129-150.
- Fougère Louis, 1966**, La fonction publique. Études et choix de textes commentés, Paris : Inst. Internation. Sciences administratives.
- Gounay Bernard, 1962**, L'administration, Paris, PUF.
- Kouin Barnabé Jaurès, 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 pp 597-622.
- Reynaud Jean Daniel, 1993**, Les règles du jeu, Paris, Armand colin.
- Rocher Guy, 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.
- Sainsaulieu Renaud, 1985**, L'identité au travail. Les effets, culturels de l'organisation, Paris : Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Taillefait Antony, 2010**, « Déontologie et responsabilité disciplinaire », in Juris-Classeur « Fonctions publiques », fasc. n° 300.
- Weber Max Trad. Franç. 1976**, La bureaucratie, Arguments, Tubinguen Verlag Von, J.C.B. Mohr, Paris : Plon.