



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

-----@@@-----

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----@@@-----

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

-----@@@-----

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

-----@@@-----

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

OPTION

FILIÈRE

MANAGEMENT

MANAGEMENT DES
SERVICES PUBLICS

ANNÉE ACADEMIQUE 2014 – 2015

THÈME

***POUR UNE OPTIMISATION DE LA PRATIQUE DE LA
GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU MINISTÈRE DES
ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE***

RÉALISÉ ET SOUTENU PAR :

Blaise AKPOTROSSOU

Maître de stage :

M. Lazare Eusèbe Coissivi SODJI.
Administrateur du Travail et de la
Main d'œuvre. Coordonnateur du
Projet d'Appui au Développement
du Ministère des Enseignements
Maternel et Primaire.

Directeur de Mémoire:

Dr. Gilles Théophile YÈKPON,
Docteur en Sociologie du Développement ;
Enseignant à l'ENAM

***Promotion 2013- 2015
Juin 2016***



**IDENTIFICATION DU
JURY**

Président : Etienne AHOUANKA

Vice- Président : Jean ADANGUIDI

Membre : Fanougbo AVOCE VIAGANNOU

DECLARATION D'ENGAGEMENT

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER NI APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À LEUR AUTEUR.



DÉDICACE

A

- toi Coffi Modeste Lazare AKPOTROSSOU ;
- toi Chère Maman Louise DJOKPÉ, amour et reconnaissance. Puisse l'Éternel Tout Puissant t'accorder une longue vie afin que tu puisses jouir du fruit de tes efforts.

REMERCIEMENTS

A

- notre Directeur de mémoire, Monsieur Gilles Théophile YÈKPON qui malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger, sans ménagement, ce travail. Sa disponibilité et ses précieux conseils ont constitué des atouts dans l'aboutissement de ce travail ;
- tout le personnel enseignant et administratif de l'ENAM, en particulier le corps professoral de la filière Management des Services Publics pour son dévouement ;
- notre Maître de stage, Monsieur Lazare Eusèbe Coissivi SODJI pour ses conseils très utiles ;
- tous les membres du jury qui nous ont honorés en acceptant de sacrifier une partie de leurs précieux temps pour apprécier ce travail ;
- messieurs, Gabin A. S. ZOSSOU, Daniel KESSOU, Vidjannagni OUSSOU, Éric Cossi NAHINDÉ, Serge DÈGAN pour leurs apports indéniables à la rédaction de ce mémoire ;
- tous les Chefs de service et tout le personnel de la DPP, pour la disponibilité inconditionnelle dont ils ont fait preuve à notre égard ;
- tous les stagiaires de la filière MSP promotion 2013- 2015 ;
- nos sœurs et frères Marie, Véronique, Modeste, Guillaume et Clément pour tous les soutiens manifestés sous diverses formes ;
- nos espoirs, Amour, Excelencia, Aislie et Asiline ;
- nos frères amis, collègues pour leurs sens de fraternité et de solidarité.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACDI : Agence Canadienne de Développement International.

ACE : Agent Contractuel de l'Etat

APE : Agent Permanent de l'Etat

AIPS : Analyse des Impacts sur la Pauvreté et le Social

CAR GBAR : Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les résultats

CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme

CDS-MT : Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme.

CNGDB : Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin

C/SEPP : Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes

DIEM : Direction des Infrastructures de l'Équipement et de la Maintenance

DIP : Direction de l'informatique et du Pré- Archivage.

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel.

DRH : Direction des Ressources Humaines.

EPT : Education Pour Tous

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

ENPLT : Étude Nationale de Prospectives à Long Terme

INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique.

LOLF : Loi Organique relative aux lois de Finance.

MEMP : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

MEFPD : Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique.

OEA : Organisation des Etats Américains

OG : Objectif Général

OS : Objectif Spécifique

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

PDDSE : Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation

PERAC: Public Expenditures Reform Adjustment Credit.

PERC: Public Expenditures Reform Credit.

PRSC: Poverty Reduction Support Credit

PPBS: Planning- Programming- Budgeting System.

PIP : Programme d'Investissements Publics

PN/EPT : Plan National pour l'Éducation Pour Tous

PTA : Plan de Travail Annuel

PS : Problème Spécifique

SE : Secteur Éducatif

SEP : Service des Études et de la Prospective

SGSI : Service de la Gestion du Système d'Information

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques.

SOM : Service de l'Organisation et des Méthodes

TBE : Tableau de Bord de l'Étude.

UAC : Université d'Abomey- Calavi.

UEMOA : Union Économique Monétaire Ouest Africaine.

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation la Science et la Culture.

ONU : Organisation des Nations-Unies

LISTE DES TABLEAUX

	TITRES	PAGES
Tableau 1	Répartition du Personnel de la DPP par catégorie professionnelle, par service, par projet/ Programme au 31/10/2015	12
Tableau 2 :	Détermination des problématiques possibles à partir du regroupement des problèmes par centre d'intérêt.	21
Tableau 3	Synthèse des approches génériques de résolution de problèmes	26
Tableau 4	Tableau de Bord de l'Étude (TBE)	31
Tableau 5	Population cible de l'enquête	50
Tableau 6	Complétude des questionnaires.	52
Tableau 7	Opinions des enquêtés sur les causes liées au PS1.	53
Tableau 8	Opinions des enquêtés sur les causes liées au PS2.	54
Tableau 9	Opinions des enquêtés sur les causes liées au PS3.	55
Tableau 10	Compilation des trois tableaux des enquêtés.	55
Tableau 11	Profil des coordonnateurs au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.	55
Tableau 12	Synthèse de l'étude : « Pour une optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ».	62

GLOSSAIRE

Certains termes sont polysémiques et nous avons jugé utile de faire l'option dans cette rubrique de présenter ici la compréhension qu'il convient d'avoir de certains termes importants de notre étude.

Activité : C'est l'ensemble des tâches, des opérations, des méthodes et outils servant à la réalisation d'un bien ou d'un service.

Objectif : C'est l'énoncé de ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période donnée.

Objectif spécifique : découle directement de la réussite des activités du projet. Il contribue en partie à atteindre l'objectif général et s'inscrit dans le temps (le début et la fin sont connus). Tout objectif doit être SMART (Spécifique, Mesurable, Acceptable, Réalisable ou Réaliste et Temporel).

Résultat : C'est un changement, une transformation descriptible et mesurable qui découle d'une relation de cause à effet. Le changement implique une transformation visible dans le groupe, dans l'organisation ou dans la société. La causalité illustre le lien de cause à effet entre une action et les résultats qui en découlent.

Budget- Programme : Prévisions annuelles d'activités sur trois ans de résultats par centre de responsabilité et d'impact.

Contrat d'objectifs : Un ensemble d'instructions et de consignes données à un agent en vue de la réalisation du programme d'activités et du fonctionnement de la structure à laquelle il appartient. Il sert de base à l'évaluation des agents de la fonction publique. Il prend la forme d'une lettre de mission lorsqu'il s'agit d'un supérieur hiérarchique immédiat disposant du pouvoir de notation et d'une fiche d'indication des attentes, en ce qui concerne les autres agents.

Contrat de performance : Un document d'engagement du gestionnaire de crédits sur les résultats sur lesquels il sera évalué. Il est signé entre ce dernier et l'autorité chargée de sa nomination. Il présente le mandat du gestionnaire de crédits et les résultats attendus de lui pour l'exercice budgétaire concerné. Le gestionnaire de crédits le déclinera en actions concrètes aux autres membres de l'équipe intervenant dans l'exécution du programme. Les destinataires de la lettre de mission devront y répondre par des lettres d'acceptation qui préciseront, entre autres, la stratégie à mettre en œuvre pour accomplir la mission à eux confiée.

Effet : Changement escompté ou non, attribuable directement ou indirectement à une action.

Efficacité : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

Efficience : Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, ...) sont converties en des résultats économes.

Évaluation : Appréciation systématique et objectives d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité

Extrants : Ce sont les produits et services offerts par l'organisme à la suite des activités réalisés. Les extrants d'un programme ou projet se situent au premier niveau de résultats pouvant être réalisés habituellement en moins d'un an.

Gestion Axée sur les Résultats : Moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ses résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement.

Impact : Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

Indicateur de performance : Variable quantitative ou qualitative qui fournit un moyen fiable et simple de mesurer les progrès, de refléter les changements liés à une intervention.

Intrants : Ressources actuelles de l'organisme qui serviront à obtenir les résultats visés.

Lettre de mission : Une instruction écrite du supérieur hiérarchique immédiat qui fixe les objectifs à chaque collaborateur responsable de structure. Elle fait l'objet d'un canevas valable pour l'ensemble des structures des Administrations de l'Etat.

Performance : Mesure selon laquelle l'action de développement, ou un partenaire opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

Plan : C'est le résultat de la planification, c'est-à-dire un document qui contient des orientations générales, des objectifs, des stratégies, des programmes, des projets, des mesures d'accompagnement et les moyens de leur mise en œuvre.

Planification : c'est un processus englobant une démarche rationnelle qui part de l'identification et de l'analyse du problème sur la base des besoins et demandes non satisfaites, de la fixation des buts et des objectifs atteignables, des stratégies d'intervention possibles, du recensement des ressources nécessaires, de la déclinaison des objectifs en activités, de leur priorisation.

Programmation : C'est une étape du processus de planification qui consiste à préciser les meilleures conditions pour l'exécution physique et financière d'une action, d'un projet, d'un programme ou d'un plan.

Programme : C'est un ensemble de projets (actions) mis en cohérence pour atteindre des objectifs spécifiques dans un laps de temps.

Projet : Ensemble d'activités interdépendantes menant à la livraison d'un produit ou d'un service clairement identifié et généralement dans un contexte de temps et de ressources limitées. Autrement dit un ensemble finalisé d'activités et d'actions entreprises dans le but de répondre à un besoin défini dans des délais fixés et dans la limite d'une enveloppe budgétaire allouée.

Suivi : Processus continu de collectes systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.

RÉSUMÉ

Depuis les années 2000, la République du Bénin a effectivement engagé une réforme du secteur public visant à développer un modèle de gestion dénommée Gestion Axée sur les Résultats (GAR). C'est une approche de gestion participative orientée vers l'atteinte de cible de développement, la responsabilisation des agents de l'État, la transparence, l'imputabilité dans la gestion publique et l'utilisation des données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision. La GAR intervient dans le souci de l'optimisation de la performance des services publics. Au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), malgré des efforts faits dans ce domaine, il se pose le problème de l'inefficacité de la mise en œuvre de la GAR. Pour corriger cet état de chose, nous avons mené des réflexions sur le thème : « ***Pour une optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire*** ». L'intérêt de ce sujet est de contribuer à une pratique optimale de la Gestion Axée sur les Résultats au MEMP. Pour y parvenir, une démarche méthodologique à deux dimensions (théorique et empirique) a été adoptée. C'est au cours de notre stage à la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du MEMP que nous avons posé le diagnostic pour dégager les problèmes spécifiques que sont :

- 1- l'inexistence d'une bonne formulation stratégique ;
- 2- l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis ;
- 3- l'insuffisance de suivi et de l'évaluation dans la mise en œuvre des projets et des programmes.

Trois objectifs spécifiques découlent de ces différents problèmes. Il s'agit de :

- 1- élaborer une bonne formulation stratégique ;
- 2- mettre en adéquation les moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis ;
- 3- renforcer le suivi et l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes.

L'atteinte de ces différents objectifs passe par la vérification des hypothèses suivantes :

- 1- la mauvaise formulation stratégique des projets/programmes est due à l'absence de la participation des bénéficiaires ;
- 2- l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis est due à l'incompétence des cadres de conception;
- 3- l'insuffisance de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets/programmes est due à l'inexistence de données statistiques et aux mauvais traitements et interprétations des informations.

Une enquête exhaustive prenant en compte tous les directeurs centraux, techniques les responsables des organismes sous- tutelle ainsi que les coordonnateurs des projets/programmes, l'analyse des données et l'interprétation des résultats, ont confirmé nos hypothèses. Ainsi des approches de solutions par rapport à chaque problème spécifique sont envisagées. Concernant le problème spécifique n° 1, nous avons proposé entre autres ce qui suit:

- 1- faire de bonnes études diagnostiques par la mise en œuvre effective de l'approche participative ;
- 2- veiller à une bonne planification structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière;
- 3- définir convenablement les indicateurs objectivement vérifiables.

S'agissant du problème spécifique n° 2, nous proposons les actions suivantes :

- 1- doter les différentes structures en charge des projets/programmes des ressources humaine, matérielle et financière nécessaires pour l'atteinte des objectifs ;
- 2- faire un bon management des ressources humaines;
- 3- renforcer les capacités du personnel sur la GAR ;
- 4-renforcer le régime des sanctions en termes d'obligations de résultats et revoir les textes existants.

Pour le problème spécifique n°3, les actions suivantes sont envisagées :

- 1- Appuyer les Directions Centrales, Techniques ainsi que les Organismes Sous Tutelle dans l'élaboration des PTA;
- 2- prévoir obligatoirement un volet suivi-évaluation lors de l'élaboration des projets/programmes ;
- 3- rendre disponible à temps les résultats des rapports de performance ;

La mise en œuvre de ces différentes recommandations nécessite certaines conditions que sont : la paix, la sécurité, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice, le bon fonctionnement des institutions, une dynamique économique et sociale fondée sur l'éradication de la corruption et de tout système partisan, la maîtrise des problèmes majeurs comme l'énergie et la création d'un système éducatif de développement, qui met en adéquation la qualification acquise à celle requise et qui fait des citoyens des hommes compétents. Désormais, l'expression « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut » ne doit plus être un simple slogan mais plutôt un

code moral et une exigence administrative. C'est seulement à ce prix qu'on peut garantir un
lendemain meilleur pour l'optimisation de la GAR au MEMP.

SOMMAIRE

INTRODUCTION		1
CHAPITRE 1	CADRE CONTEXTUEL, ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE	5
SECTION 1 :	Cadre contextuel de l'étude et observation du stage à la DPP	6
SECTION2 :	Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique	20
CHAPITRE 2	CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE, DIAGNOSTIC, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.	28
SECTION 1 :	Cadre théorique et méthodologique de l'étude	29
SECTION 2	Collecte des données, vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	51
CONCLUSION		64



INTRODUCTION

L'atteinte de la performance dans les secteurs publics nécessite la synergie des efforts de tous les acteurs et le respect des principes de gouvernance que sont la transparence, la responsabilité, l'imputabilité, l'obligation de compte rendu et la reddition des comptes. C'est dans cet esprit que le Management Public (MP) est intervenu pour insuffler une nouvelle dynamique dans les Organisations Publiques. Il s'éloigne de la conception bureaucrate ou traditionnelle caractérisée par : la lourdeur et la complexité des procédures administratives, la concentration et la centralisation des pouvoirs de décision ; la culture administrative fondée sur le système partisan, le clientélisme, la dégradation du cadre d'éthique et des grands principes qui doivent guider l'action publique; l'inexistence de mécanisme de contrôle de personnel et de sanction clairement définie; le manque de renforcement des capacités des gestionnaires des ressources humaines, des coordonnateurs des projets/programmes ; la culture administrative fondée plus sur le parrainage que sur le mérite.

Le Management Public est un processus spécifique consistant en une activité de planification, d'organisation, d'impulsion ou de contrôle visant à déterminer et à atteindre les objectifs définis grâce à l'emploi d'êtres humains compétents et à la mise en œuvre des ressources dans les limites de temps, de dépenses d'énergie et de coût strictement fixés à l'avance. Le Management Public contribue donc au succès de la bonne gouvernance. Dans cette perspective, plusieurs outils ont été expérimentés dont la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), qui est une « approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services fournis. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés ».

Le concept de Gestion Axée sur les résultats (GAR) est attribué à Peter DRUCKER, le gourou du management, qui publie l'ouvrage « Managing for result » en 1964. Plus tard à la pointe de cette méthode, le Gouvernement Canadien l'adopte, au début des années 90, dans le cadre d'une importante réforme du secteur public visant à développer un modèle de gestion de projet plus participatif et responsabilisant.

A leur tour, les organisations internationales comme la Banque Mondiale, l'ONU, l'OCDE... optent pour cette procédure dans le but de mieux rendre compte des résultats acquis. Autrement, la GAR a été déjà pratiquée dans les pays comme les États-Unis depuis les années 60, le Canada, et la France pour ne citer que ceux-là. C'est dans ce contexte que le Bénin s'est engagé dans une importante réforme de gestion des ressources de l'État en vue de l'atteinte des

résultats. Le volet privilégié de cette réforme est la Gestion Budgétaire qui allie programmation et budgétisation des actions conformément aux politiques nationales de développement. Après l'expérimentation des budgets -programmes par cinq (05) Ministère pilotes, le Gouvernement a consacré cette réforme par décret n° 2005- 789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CAR GBAR), faisant obligation d'inscrire toute activité relative à la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats en République du Bénin dans le cadre de ce document de stratégie. Cette réforme repose sur le 1^{er} pilier du 4^{ème} axe de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté intitulé « promotion de la qualité de la gouvernance »

Ce faisant, la GAR est orientée vers : l'atteinte des cibles de développement ; la responsabilité des Agents de l'État ; la transparence et l'imputabilité dans la gestion publique et l'utilisation des données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision. L'utilisation rationnelle des ressources budgétaires et l'amélioration de la qualité des services publics pour servir au mieux l'intérêt général sont devenues de plus en plus l'une des priorités de l'État béninois. Ainsi l'adoption de cet outil de développement par l'élaboration du budget-programme a débouché sur l'évaluation de la performance avec la mise en place des Cellules de Suivi-Évaluation des Projets et des Programmes dans les Ministères au sein des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP). C'est justement cette Direction qui a servi de cadre physique à notre stage au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire et qui nous a permis de faire l'état des lieux du processus de la GAR à travers les activités de planification, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de reddition des comptes, activités conçues et coordonnées dans le secteur par la DPP. Au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, la mise en œuvre réelle de cette pratique remonte à 2005.

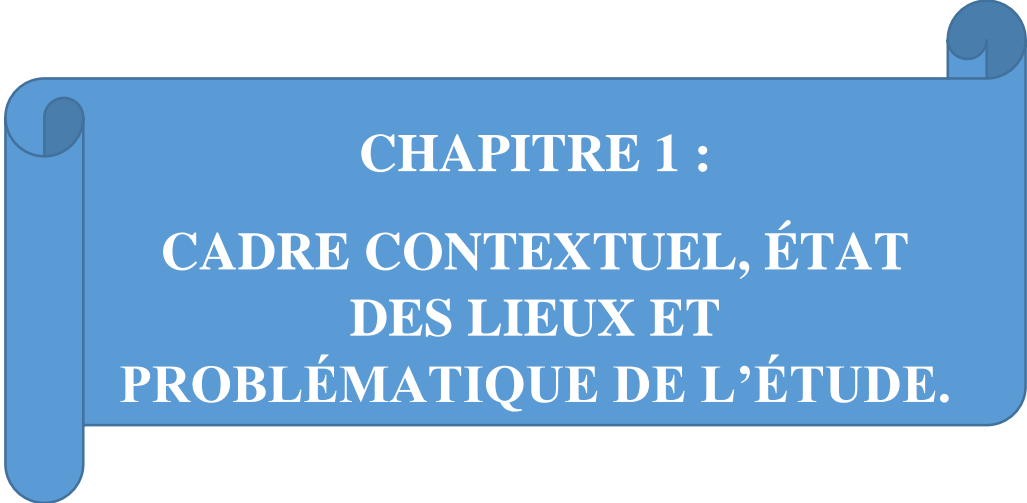
A l'évaluation d'un certain nombre de programmes, nous avons enregistré une contre-performance due à de nombreuses difficultés dont le manque de rigueur dans la planification des activités, l'absence d'obligation de résultats pour les gestionnaires, l'inexistence de manuel de procédures et de la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin (CNGDB) dans certaines Directions. L'insuffisance de formation sur le contenu de la GAR et l'inapplicabilité de la déontologie Administrative provoquant ainsi la non maîtrise de la GAR et la faible capacité de coordination des projets programmes du sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire. La planification des activités ne se fait pas toujours en cohérence avec le plan stratégique du secteur : Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation 2006-2015. Ce qui fait que le Suivi-Évaluation souffre encore d'insuffisances.

Au regard de cette défaillance, il faut se demander si le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire s'est véritablement approprié la nouvelle approche de la bonne gouvernance. Où en est-on réellement dans la mise en œuvre de la GAR ? Quelles sont les raisons de cet essoufflement ? Et que faire véritablement pour la relancer ?

C'est dans le but de contribuer à la réflexion sur cette préoccupation que nous avons décidé d'orienter nos travaux de mémoire sur le thème intitulé « ***Pour une optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire*** ».

Cette situation de départ facteur d'insatisfaction, nous a conduit à la résolution des différents problèmes spécifiques liés à l'inexistence d'une bonne formulation stratégique, l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis et l'insuffisance de suivi et de l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes autour de la problématique ***de l'optimisation de la pratique de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.***

Cette étude qui s'inscrit dans une approche diagnostique est structurée en deux chapitres. Le chapitre 1 présente le cadre contextuel de l'étude, expose les observations du stage ainsi que la problématique ciblée. Le chapitre 2 définit les cadres théorique et méthodologique de l'étude, analyse les données collectées, établit le diagnostic et propose des solutions appropriées.



CHAPITRE 1 :
**CADRE CONTEXTUEL, ÉTAT
DES LIEUX ET
PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE.**

Ce chapitre nous permet de présenter, d'une part, le cadre contextuel (institutionnel et physique) de l'étude et les observations du stage et d'autre part, la problématique de recherche.

SECTION 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DU STAGE A LA DPP.

Dans la présente section, il s'agit dans un premier temps de présenter le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (cadre institutionnel) qui abrite la Direction de la Programmation et de la Prospective (cadre physique), structure d'accueil de notre stage, puis dans un second temps des constats relevés dans le processus de planification, de mise en œuvre, de suivi et de l'évaluation des actions des unités administratives et des projets/programmes et de reddition de comptes.

Paragraphe 1 : Présentation du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire et sa Direction de la Programmation et de la Prospective.

1.1- Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Brève présentation du cadre juridique.

Le MEMP est régi par le décret n° 2012-538 du 17 décembre 2012 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Il dispose des structures et organes tels que : le Ministre, les services et personnes directement rattachés au Ministre, le Cabinet du Ministre, l'Inspection Générale du Ministère, l'Inspection Générale Pédagogique du Ministère, le Secrétariat Général du Ministère, les Directions Centrales, les Directions Techniques, les Directions Départementales et les Circonscriptions Scolaires, les Organismes sous tutelle, les organes consultatifs et/ ou délibératifs ;

1.1.1- Mission et attributions.

Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2012- 538 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, le Ministère a pour mission la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'État en matière d'éducation, d'enseignement et de la formation conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

A ce titre, il est chargé de déterminer les objectifs de formation, en concertation avec les partenaires institutionnels, dans les domaines des enseignements maternel et primaire, de concevoir, d'élaborer, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les programmes d'enseignement et de formation dans les écoles maternelles et primaires, publiques et privées ainsi que dans les écoles de formation des formateurs, préparer, de mettre en œuvre et de suivre les réformes nécessaires à l'introduction des langues nationales dans le système éducatif formel,

en collaboration avec le Ministère en charge de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales.

1-1-2 Organisation

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire comprend aussi bien le Ministre que des structures centrales et déconcentrées. Il s'agit : du ministre, des services et personnes directement rattachés au ministre à savoir, du Secrétariat Particulier du Ministre (SP), de la Cellule de communication (CC) dont le chef a rang de directeur technique, du Chargé de Mission (CM), du Chargé de Protocole (CPM), de l'Assistant du Ministre (AM) qui a le rang de directeur technique, de l'Attaché de Cabinet (AC), du Garde de corps, des Chauffeurs du Ministre, de l'Inspection Générale du Ministère (IGM), de l'Inspection Générale Pédagogique du Ministère (IGPM) et de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP). Le Cabinet, le Secrétariat Général du Ministère, les Directions Centrales, les Directions Techniques, les Organismes sous Tutelle et les Directions Départementales et les différents services font partir de l'organigramme du MEMP.

1.2- Présentation de la Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

1.2.1- Mission et attributions de la DPP.

Conformément aux dispositions de l'article 66 du décret n° 2012 – 538 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), l'une des quatre Directions Centrales du Ministère, assure la gestion du processus de planification du Ministère. A ce titre, elle est chargée : de collecter, de traiter et de diffuser toutes les informations nécessaires à une réflexion prospective et stratégique dans les domaines de compétences du Ministère, notamment, par rapport aux attentes et aux besoins des clients/ usagers, d'animer les processus d'analyse, de planification et de suivi-évaluation du Ministère, d'élaborer, de suivre et d'évaluer en liaison avec le Cabinet du Ministre et le Secrétariat Général du Ministère, d'élaborer, en liaison avec les Directions Techniques, Directions Départementales, les programmes et projets du Ministère, d'élaborer, de suivre et évaluer un budget- programme à partir des plans stratégique et opérationnel du Ministère et du Cadre de Dépenses à Moyen Termes (CDMT), de mobiliser, en liaison avec les services financiers, les financements pour ces programmes et projets, et de mettre «en place une base de données et un dispositif de collecte, de traitement des informations pour réussir la planification, la mise en œuvre et le suivi- évaluation au sein du Ministère.

1.2.2- Organisation et fonctionnement de la DPP.

Pour mener à bien les missions à sa charge, la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), conformément aux dispositions de l'arrêté n° 2013/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DPP encore en vigueur, dispose des services ci-après :

- le Secrétariat ;
- le Service des Études et de la Prospective (SEP) ;
- le Service de la Gestion du Système d'Informations (SGSI) ;
- le Service de l'Organisation et des Méthodes (SOM) ;
- la Cellule de Suivi-évaluation des Projets et Programmes (CSEP).

Il est important de mentionner que nous avons parcouru tous les services de la DPP, mais au cours de ce stage, nous allons prendre plus appui sur la Cellule de Suivi- Évaluation des Projets et Programmes qui est susceptible de nous fournir des informations sur la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats.

1.2.2.1 Fonctionnement

▪ Le Secrétariat

Le secrétariat est un service important et sensible de la DPP. Selon l'arrêté n° 121/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DPP, le secrétariat gère les courriers ordinaires ou particuliers de la Direction.

▪ Le Service des Etudes et de la Prospective (SEP)

Conformément aux dispositions de l'article 4 de l'arrêté n° 121/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DPP, le SEP est chargé de réaliser ou de faire réaliser toutes les études prospectives permettant d'éclairer les stratégies à mettre en œuvre par le ministère en fonction des orientations de la politique éducative à la maternelle et au primaire.

▪ Le Service de l'Organisation et des Méthodes (SOM)

Aux termes des dispositions de l'article 6 de l'arrêté n° 121/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DPP, le SOM est chargé d'assurer les travaux d'organisation et d'amélioration des méthodes de gestion dans l'ensemble des structures du Ministère, d'assurer la liaison entre le MEMP et le Ministère

chargé de l'environnement dans le cadre des programmes et des projets du Ministère et enfin de coordonner les programmes d'activités de la Direction.

▪ **Le Service de la Gestion du Système d'Information (SGSI)**

Conformément aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté n° 121/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DPP, le SGSI assure la recherche, l'exploitation et la synthèse de toute la documentation sur l'éducation, coordonne la collecte des données ainsi que leur dépouillement, traitement et analyse en liaison avec les structures concernées. Il centralise les statistiques scolaires, réalise et diffuse régulièrement l'annuaire statistique. Le SGSI est aussi chargé d'élaborer les outils d'aide à la planification du système éducatif, d'assurer conjointement avec la Direction de l'Information et du Pré-archivage, le pilotage, la maintenance et l'exploitation des systèmes d'information, en liaison avec les utilisateurs et les producteurs.

▪ **Présentation de la Cellule de Suivi-Évaluation des Projets et Programmes.**

Au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, la CSEPP comme dans tous les autres Ministères de notre pays est placée sous la DPP. La CSEPP est régie par le décret n° 2012- 538 du 17 décembre 2012 portant Attributions Organisation et Fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire et par l'arrêté d'application année 2013 n° 121/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP portant attribution organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective du 10 mai 2013. Elle se compose d'un Chef de Cellule, d'un statisticien, d'un planificateur, d'un gestionnaire de projets et programmes, d'un financier, d'une secrétaire et de deux personnels de soutien. De ce fait, elle présente des attributions et des missions qui cadrent bien avec celles du Ministère.

▪ **Attributions et missions de la Cellule de Suivi-Évaluation des projets et programmes.**

Les attributions et les missions de la Cellule de Suivi-Évaluation des projets et Programmes, cadre de notre étude sont en cohérence avec les missions du ministère et s'inscrivent dans celles de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).

En effet, en vertu des dispositions de l'article 7 de l'arrêté n° 2013 /MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant attribution, Organisation et Fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective, la CSEPP est

chargée entre autres d'élaborer le budget-programme et le Plan de Travail Annuel du Ministère en collaboration avec toutes les structures du Ministère, de veiller à la définition des indicateurs des budgets-programmes, d'assurer le suivi/évaluation des indicateurs des budgets-programmes, d'assister toutes les Directions du MEMP en matière de Suivi/évaluation des budgets-programmes, de poursuivre l'organisation et la coordination de la mise en œuvre du programme de réforme du Secteur Educatif (SE) à la base ainsi que les plans d'actions, projets et programmes y afférents, de définir, en relation avec les structures responsables, la politique d'évaluation de l'exécution de diverses activités de la réforme, d'organiser des tournées de contrôle et de suivi physique des projets et programmes du SE, de veiller à la formation des personnels des structures du Ministère en matière de gestion des budgets-programmes (préparation, exécution, suivi/évaluation), d'établir les bilans mensuels, trimestriels, et annuels de l'exécution du PTA du Ministère, d'élaborer les rapports annuels de performance du Ministère, de développer un réseau de communication entre la cellule et toutes les structures du Ministère, de coordonner les activités de préparation et d'organisation des revues du Sous-Secteur des Enseignement Maternel et Primaire (SSEMP), de suivre la mise en œuvre des recommandations des différentes revues du SSEMP en particulier et du Secteur de l'Éducation en général, d'assurer la coordination des projets et programmes du Ministère, d'élaborer périodiquement le rapport d'avancement du Programme d'Investissement Public (PIP) du Ministère.

Par ailleurs, il est important de souligner les axes stratégiques du Ministère (MEMP) que sont : assurer la scolarisation universelle, améliorer la qualité de l'enseignement et améliorer la gestion du système. De même, la cellule de Suivi-Évaluation des Projets et Programmes, s'appuie sur les points focaux qui sont les répondants dans les Directions Centrales et Techniques et des Organismes sous tutelle, chargés d'animer les activités de suivi et d'évaluation au sein de leurs structures respectives. Mais une organisation interne du travail permet à cette Cellule d'avoir des résultats chaque année.

▪ **Organisation du travail à la Cellule.**

C'est le service phare de la DPP. Les compétences requises à la Cellule et l'effectif exigé sont respectés au MEMP. Le travail se fait essentiellement en équipe, en synergie entre tout le personnel de ladite Cellule. Cependant, il est souvent surchargé. La Cellule organise régulièrement les missions de contrôle et de suivi physique des projets-programmes à l'intérieur du pays conformément aux dispositions de l'arrêté portant Attributions, Organisation et Fonctionnement en vigueur de DPP. De plus, cette Cellule organise fréquemment les revues

trimestrielles et annuelles suivant son PTA. Il produit aussi chaque année le rapport de performance du Ministère. Mais, la production des bilans du budget-programme n'est toujours pas réelle ; cette situation est due aux difficultés rencontrées dans la collecte des informations. La DPP travaille souvent avec des cabinets d'études.

Paragraphe 2 : Observation du processus de planification, mise en œuvre, suivi, évaluation et reddition de comptes à la DPP.

La DPP est l'organe chargé entre autres de la conception et de la coordination du processus de planification, de programmation, de suivi et d'évaluation des programmes du Sous-Secteur des Enseignements Maternel et Primaire. Pendant notre séjour dans cette Direction, nous nous sommes particulièrement intéressés aux activités qui y sont menées, aux relations qu'entretient le personnel, au mode d'allocation des ressources sans oublier la coordination des activités de Direction. Des entretiens que nous avons eus avec le personnel et les responsables de cette Direction, les autorités à divers niveaux du Ministère, nous ont permis de faire un certain nombre d'observations dont les plus significatives sont restituées.

Nous allons aborder successivement les observations d'ordre général et celles spécifiquement liées à la mise en œuvre des attributions sus évoquées avant de procéder à l'inventaire des problèmes.

2.1 Observations d'ordre général.

Quelques bureaux de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire occupent le rez-de-chaussée des bâtiments du Secrétariat Général du Ministère et d'autres services de ladite Direction occupent le même bloc que la Direction de la Promotion de la Scolarisation dans l'enceinte du Ministère hormis son service de la CSEPP qui abrite les bâtiments du projet JAPON V. **Les services souffrent de moyens de communication et également de moyens roulants pour l'accomplissement de leurs missions.**

Sur le plan des ressources humaines, cette Direction est animée par un effectif de soixante-sept (67) agents répartis ainsi qu'il suit :

Tableau 1 : Répartition du personnel de la DPP par catégorie professionnelle, par service, par projet/programme au 31 mai 2015.

Services/Projets/ Programmes Catégories	Direction	SA	SEP	SOM	SGSI	CSEPP	Coordonna teurs	Collab/ Coord	STP	Personne l en détachem ent	%	Total
A	02	01	01	01	01	04	10	01	01	05	40,29	27
B	-	01	04	03	02	02	01	03	03	01	29,85	20
C	-	01	-	01	02	02	-	01	-	-	10,48	07
D	-	02	-	-	-	-	-	08	-	02	17,90	12
E	-	01	-	-	-	-	-	-	-	-	1,48	01
Total	02	06	05	05	05	08	11	13	04	08	100	67

Source : observation du stage 31 mai

Nous constatons que la DPP dispose de quelques ressources humaines au plan quantitatif et qualitatif. Toutefois, le service de la programmation ne dispose que de deux planificateurs au regard de l'immensité des tâches. Il se pose le **problème d'insuffisance de planificateur**.

La problématique du passage à une Gestion Axée sur les Résultats (GAR) s'est posée réellement en 2003. En effet, à l'issue d'une mission en 2002, des experts de la Banque Mondiale ont fait des recommandations concernant les budgets de programme menés au niveau des Ministères. Il serait souhaitable que la Direction du Budget expérimente avec deux ou trois Directions des Ministères, dont une au moins au sein même du Ministère des Finances, une forme de contrat d'objectifs triennal. Ces contrats, qui seraient signés entre la Direction Générale du Budget et une Direction ministérielle, auraient pour finalité l'obtention de résultats physiques ayant fait l'objet d'un accord préalable, avec un suivi annuel grâce à des indicateurs de performance. La Direction contractante s'engagerait sur l'atteinte de ces résultats et bénéficierait en contrepartie de certaines facilités de la part du budget telles que :

- une certaine garantie de progression des crédits sur trois ans ;
- la facilité de recrutement de contractuels ;
- l'automatisme des reports de crédits ;
- la modification opérationnelle de nomenclature pour une meilleure souplesse ;
- la facilitation des mouvements de crédits en gestion dans le respect des règles de l'ordonnance.

Mieux, à partir de 2005 et précisément avec le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats, le Bénin s'est résolument engagé sur cette réforme en souscrivant à la Déclaration de Paris sur l'aide publique au développement la même année. Nous pouvons donc déduire de ce fait une **volonté politique affichée**.

Cette volonté politique s'est matérialisée avec la mise en place des budgets-programmes et des Cellules de Suivi-Évaluation dans les Ministères au sein des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP). Ces Cellules ont en charge d'élaborer un rapport annuel de performance qui doit comporter une évaluation sur la performance de chaque programme en se fondant sur les indicateurs et en comparant les résultats aux objectifs. Il est alors constaté **l'existence de dispositif technique favorable à la mise en œuvre de la GAR**.

Conformément aux dispositions du décret n° 2012- 191 du 03 juillet 2012 fixant la structure type des Ministères, la mise en œuvre de la GAR a été étendue à tous les départements

ministériels avec prescriptions aux Cabinets ministériels et Secrétariats généraux de « faire l'atteinte des résultats une réalité au sein des Ministères, en recentrant notamment les priorités sur les résultats/impacts et non sur les ressources/intrants et activités » (articles 20 et 30 du présent décret). Ce qui témoigne que le Gouvernement s'est engagé dans la **systématisation de la GAR**.

Il ressort à travers les différentes discussions que la GAR n'est pas encore la chose la mieux partagée dans le sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire, elle est encore une notion moins appréhendée. Des responsables de projets ou d'unités administratives ne maîtrisent pas encore toutes les implications de la pratique de cet outil.

Il y a donc une insuffisance de formation sur les contenus de la GAR et leurs implications.

2.2 Observations d'ordre spécifique.

Les observations d'ordre spécifique sont faites par rapport aux différentes composantes des activités essentielles de la DPP, à savoir la planification stratégique et opérationnelle, la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation des activités et la reddition de comptes.

2.2.1 Planification stratégique et opérationnelle

Le processus de planification dans le sous-secteur Enseignement Maternel et Primaire est régi par un manuel de procédures qui prend en compte les besoins des bénéficiaires des différents projets et programmes, ceux des partenaires sociaux, techniques et financiers et les recommandations des experts. La Cellule de Suivi-Évaluation suit et évalue la mise en œuvre du Budget-Programme triennal et du Plan de Travail Annuel (PTA). Il y a donc un dispositif de suivi-évaluation. L'organisation du suivi présente trois niveaux (niveau central, intermédiaire et périphérique). Le sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire se trouvant dans un processus de décentralisation avancé de ses structures, on distingue au niveau national, la planification normative ou stratégique, au niveau intermédiaire la planification tactique ou structurelle et au niveau périphérique la planification opérationnelle.

Par ailleurs, il est observé chaque année la non-exécution d'activités programmées. Nous avons noté aussi **un manque de rigueur dans la planification des activités et le non-respect du PTA du secteur.**

2.2.2 La mise en œuvre des activités des unités administratives et des projets/programmes.

L'alinéa 3 de l'article 117 du décret n° 2012-538 du 17 décembre 2012 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire dispose que : « Les performances de tout **responsable nommé en Conseil des Ministres** sont évaluées systématiquement **chaque année**, suivant la logique de la **Gestion Axée sur les Résultats**. L'insuffisance de résultats **peut** justifier sa révocation ». De cette disposition, on peut retenir quatre éléments fondamentaux. Il s'agit :

- ❖ « de tout responsable nommé en Conseil des Ministres » ; ce qui signifie que cette disposition ne concerne que les cadres supérieurs nommés par décret pris en Conseil des Ministres;
- ❖ « de chaque année », cette partie impose des évaluations systématiques pour chaque année. Le cadre concerné peut donc faire l'objet d'une évaluation au bout de trois cent soixante (360) jours environs après sa nomination ;
- ❖ « de Gestion Axée sur les Résultats » ; qui est une méthode rationnelle d'évaluation se fondant sur des indicateurs objectivement vérifiables ;
- ❖ « de peut », en effet, le verbe pouvoir utilisé dans ce contexte vient relativiser le régime des sanctions qui n'est plus nécessairement basé sur l'objectivité, l'équité, l'égalité et la justice. Pour les mêmes faits donc il peut avoir une différenciation de traitement au bon vouloir du décideur et selon la tête du mise en cause.

Cette disposition, malgré ses atténuations, sa flexibilité et ses limites a pourtant eu le mérite de faire obligation aux cadres de subir une évaluation selon la logique de la Gestion Axée sur les Résultats. Dans ce sens, les coordonnateurs des projets inscrits au PIP ont reçu des lettres de missions conformément aux principes de la Gestion Axée sur les Résultats. L'objectif est d'assurer une gestion efficace voire efficiente des projets/programmes. Les coordonnateurs de projets/programmes et les Directeurs Centraux et Techniques sont tous concernés par ces lettres de mission sensées indiquer **une bonne clarification des différentes tâches et activités à travers une définition claire du but poursuivi et des indicateurs objectivement vérifiables**. A l'examen du contenu des lettres de mission, aucun indicateur précis de performances et aucune sanction concrète ne sont cependant prévus. L'inexistence de lettres d'acceptation de mission ou d'engagement de la part des gestionnaires des projets/programmes et gestionnaire de crédit éloigne toute intervention **d'une logique de Gestion Axée sur les Résultats**.

Les contrats d'objectifs ne sont donc pas toujours formulés de manière opérationnelle, au sens de la méthode «SMART». Les supérieurs hiérarchiques ne les déclinent pas en des lettres de mission à leurs collaborateurs. Autrement dit, la pratique de contrat de performance n'est pas étendue à tous les services des Directions. Cette situation crée un dysfonctionnement et un retard considérable dans l'édification et la mise à dispositions des documents vitaux pour l'atteinte des objectifs de l'administration du MEMP tels que les rapports de performance (les rapports de performances 2013 et 2014 ne sont pas encore disponibles jusqu'à la date du 15 janvier 2016). Ce qui intrigue davantage et doit interpeller tous les décideurs du sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire.

Aux termes de l'analyse des revues de performance, il est relevé la baisse continue du budget alloué au secteur des Enseignements Maternel et Primaire, l'abattement fréquent des crédits alloués, le chargement partiel ou tardif des crédits, l'ouverture tardive et la fermeture précoce du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) avant même les délais d'arrêt des opérations, la non disponibilité d'information sur les taux de consommation ou la disponibilité des ressources extérieures. Il est souvent difficile aux gestionnaires de préjuger avec certitude des montants réels de crédits à consommer par leurs projets ou unités administratives au cours d'une année. Il se pose alors **un problème de faible prévisibilité dans le flux des crédits attendus.**

Aussi, remarque-t-on l'introduction tardive des dossiers et leurs rejets répétitifs dans le circuit financier, la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques, la rigidité des procédures de gestion publique, la non maîtrise des procédures des partenaires, l'élaboration tardive des outils de gestion (plan de trésorerie, plan de passation de marché public, etc.), l'exécution d'activités non programmées, la non maîtrise de la démarche de la GAR et la lourdeur administrative. Il est ainsi constaté une faible capacité de coordination de projets/programmes du secteur.

Pour y remédier, la Direction de la Programmation et de la Prospective organise quelques fois des sessions de formations sur la GAR au profit des gestionnaires de projets/programmes. Mieux, des programmes spécifiques sur la GAR ont été mis en œuvre en vue de renforcer sa pratique dans le sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire.

2.2.3 Le Suivi et l'évaluation

Le suivi des activités des Unités administratives et des projets/programmes consiste à organiser la collecte des informations nécessaires au moyen des indicateurs objectivement vérifiables lors de la phase de conception. C'est donc un mécanisme de collectes et de traitement des informations dans le but de l'optimisation des ressources et du temps tout en veillant au respect des objectifs visés. Il s'accompagne de l'évaluation qui est un système d'analyse périodique qui permet d'apprécier les actions et les résultats à chaque étape du cycle de projet : c'est l'évaluation d'étape. Quand l'évaluation intervient après la vie de projet, elle est qualifiée de rétrospective et fournit des informations ou des recommandations à prendre en compte dans le cadre d'autres projets. Pour l'opérationnalisation du suivi-évaluation, le MEMP à l'instar des autres est dotée d'une Cellule de Suivi-Évaluation des Projets et Programmes. Il existe donc au MEMP, un système de suivi-évaluation.

Par ailleurs, d'autres organes ont été créés pour suivre ou évaluer périodiquement la performance des activités et projets du secteur. Il s'agit du Comité National de Suivi de l'Exécution et d'Évaluation des Projets/Programmes, de la Revue conjointe de performance du secteur, du Comité de Pilotage de la réforme, des points focaux des structures, du Comité des Directeurs (CODIR), qui appuie ce mécanisme de suivi-évaluation et constitue un outil d'aide à la prise de décision. Le système de suivi-évaluation est renforcé par d'autres organes d'informations, d'échange et d'évaluation qui font de lui un mécanisme opérationnel.

Toutefois, le suivi éprouve encore de sérieuses difficultés car les indicateurs d'objectifs ou de résultats mal définis ne permettent pas à la CSEPP de bien faire son travail. Même s'il existe des outils de suivi-évaluation (PTA, fiche bilan, canevas d'auto-évaluation, grille d'évaluation, rapport d'avancement, canevas TDR, Fiche PIP), on observe encore l'envoi tardif des rapports ou de données parcellaires ou biaisées ou encore mal présentées par les gestionnaires. Ce qui fait observer **qu'il n'existe pas pratiquement un guide de procédures en matière de suivi-évaluation.**

L'évaluation peine également à rentrer dans les habitudes. Seuls les projets à financement extérieur font objet d'évaluation (à mi-parcours, finale ou d'impact). Au cours de l'exécution, les données du suivi évaluation ne sont pas toujours exploitées pour opérer au besoin des ajustements nécessaires. Elles sont produites en retard, et parfois sans cohérence. Il est ainsi constaté **la faible compétence des coordonnateurs des projets/programmes du secteur en matière de suivi et d'évaluation.**

La GAR exige la transparence et l'imputabilité des gestionnaires publics envers les citoyens et les PTF dans la gestion. En ce qui concerne les programmes ou les Unités administratives, l'évaluation de leur gestion financière n'est pas systématique.

2.2.4 La rétroaction ou la reddition de comptes

Les Ministères qui bénéficient des ressources de l'Etat doivent en rendre compte à la population, à la société civile, à la chambre des comptes de la Cour suprême et aux parlementaires. La reddition de comptes au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire s'effectue au moyen de rapport annuel de performance validé et adressé à la chambre des comptes à la fin de chaque exercice budgétaire. Il est constaté que les rapports de performance tardent et mettent du temps à être finalisés. Pour preuve, à la date du 15 janvier 2016, seul le rapport de performance de 2012 est disponible. Cette indisponibilité rend la prise en compte des éventuelles recommandations de ces rapports impossibles. La préparation du budget et du CDMT souffrent donc des ajustements nécessaires à l'optimisation des différentes interventions. Malheureusement cet état de chose s'ajoute aux nombreux dysfonctionnements déjà constatés.

2.3. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit ici de récapituler d'une part, les atouts (forces et opportunités) qui méritent d'être valorisés et, d'autre part, les problèmes (faiblesses et menaces) qu'il conviendrait de minimiser ou d'éradiquer.

2.3.1 Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Des observations de stage, nous ont permis de dégager les atouts ci-après que la DPP peut consolider :

- ✓ existence de ressources humaines;
- ✓ existence d'un manuel de procédures en planification ;
- ✓ existence à temps partiel de moyens de communication ;
- ✓ existence d'une application informatique pour la consolidation des PTA ;
- ✓ existence d'outils de planification ;
- ✓ efforts de clarification de mission, d'objectifs, de résultats attendus et de ressources nécessaires à travers les lettres de mission;
- ✓ existence d'un mécanisme de suivi-évaluation ;
- ✓ reddition de compte à travers le rapport de performance ;
- ✓ volonté politique affichée en matière de GAR ;
- ✓ des efforts de mise en place de dispositif technique favorable à la GAR ;

- ✓ appui des PTF dans le cadre de la mobilisation des ressources extérieures pour combler les gaps financiers ;
- ✓ existence de Compact et du protocole d'accord entre le Gouvernement et les PTF pour assurer la prévisibilité des financements et l'alignement sur les procédures nationales ;
- ✓ engagement du Gouvernement dans la systématisation de la GAR.

2.3.2 Inventaire des problèmes (Faiblesses et menaces)

Les faiblesses et les menaces se présentent comme suit :

- ✓ Les études diagnostiques sont pour la plupart mauvaises ;
- ✓ l'approche participative est le plus souvent mal conduite;
- ✓ les planifications structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière sont mal élaborées;
- ✓ les indicateurs objectivement vérifiables ne sont pas toujours définis ;
- ✓ les moyens alloués ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs prédéfinis ;
- ✓ le financement est le plus souvent insuffisant ;
- ✓ le financement se fait tardivement et par tranche ;
- ✓ l'effectif du personnel existant est insuffisant ;
- ✓ les ressources humaines existantes sont le plus souvent dilapidées ;
- ✓ le personnel est peu formé sur la GAR;
- ✓ le personnel est peu compétent ;
- ✓ le personnel est peu motivé ;
- ✓ les contrats d'objectifs n'existent pas ;
- ✓ les points focaux de suivi-évaluation sont peu opérationnels ;
- ✓ la cellule de suivi-évaluation des projets appuie faiblement les directions techniques dans l'élaboration des projets de PTA ;
- ✓ la collecte des données d'évaluation est difficile ;
- ✓ le régime de sanction en termes d'obligations de résultat est faible ;
- ✓ l'obligation de résultats n'est pas suffisamment exigée ;
- ✓ la prévisibilité dans le flux des crédits attendus est faible;
- ✓ les résultats des rapports de performance ne sont toujours pris en compte dans la prise de décision ;
- ✓ le guide de procédures en matière de suivi-évaluation n'existe pratiquement pas;
- ✓ les ressources extérieures sont en constance diminution ;

- ✓ les manuels de procédure n'existent pas dans toutes les Directions du Ministère et
- ✓ la déontologie administrative est négligée.

SECTION 2 : CIBLAGE, SPÉCIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE.

Nous allons procéder d'une part, à la spécification de la problématique et d'autre part, à la détermination de la vision globale de résolution.

Paragraphe 1 : Ciblage et spécification de la problématique.

La spécification de la problématique de notre étude résulte du recensement et de la hiérarchisation des différents défis par centre d'intérêt.

1.1 Identification de la problématique.

Ces différents défis regroupés par centre d'intérêt conduisent à l'identification d'un problème central qui porte sur l'inefficacité et l'inefficience de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats.

Tableau 2 : Détermination de la problématique à partir du regroupement des problèmes par centre d'intérêt.

N°	Centre d'intérêt	Problèmes	Problèmes spécifiques	Problématique
1	Elaboration d'une bonne formulation stratégique	Les études diagnostiques sont pour la plupart mauvaises ; l'approche participative est le plus souvent mal conduite; les planifications structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière sont mal élaborées; les indicateurs objectivement vérifiables ne sont pas toujours définis ;	La formulation stratégique des projets/programmes est peu performante	L'optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats.
2	Pertinence entre moyens octroyés et objectifs prédéfinis	les moyens alloués ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs prédéfinis ; le financement est le plus souvent insuffisant ; le financement se fait tardivement et par tranche ; .l'effectif du personnel existant est insuffisant ; le management des ressources humaines est peu efficace. les ressources humaines existantes sont le plus souvent dilapidées le personnel est peu formé sur la GAR;	Le mode d'allocation des ressources n'est pas en adéquation avec les objectifs prédéfinis	
3	Renforcement du suivi et de l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes	les points focaux de suivi-évaluation sont peu opérationnels ; la Cellule de Suivi-Évaluation des Projets appuie faiblement les Directions Techniques dans l'élaboration des projets de PTA ; la collecte des données d'évaluation est difficile ; le régime de sanction en termes d'obligation de résultats est faible. les rapports de performance ne sont toujours pas disponibles à temps ; le guide de procédures en matière de suivi-évaluation n'existe pratiquement pas; les manuels de procédure n'existent pas dans toutes les Directions du Ministère; la déontologie administrative est négligée.	Le suivi et l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes sont mal pratiqués	

Source : Résultat des enquêtes de terrain. Juillet 2015

1.1.1 Choix de la problématique et formulation du sujet.

Les problèmes relevés à la suite des observations faites dans notre structure d'accueil dans le cadre de notre étude, laissent apparaître trois problèmes spécifiques que les autorités des Enseignements Maternel et Primaire devraient résoudre en vue d'accroître la performance de ce sous-secteur de l'Éducation. L'efficacité de la Gestion Axée sur les Résultats repose avant tout sur une bonne formulation stratégique qui dépend d'un bon diagnostic dans une approche participative avant de prendre appui sur la pertinence des moyens alloués aux objectifs prédéfinis afin d'aboutir aux résultats prévus en passant nécessairement par un mécanisme efficace de suivi-évaluation. Tous les problèmes spécifiques sont donc indispensables pour une étude qui vise l'amélioration du système de gestion des projets/programmes en particulier et de l'administration en général.

A la lumière des considérations ci-dessus évoquées, le problème général de notre étude est celui de la mise en œuvre non optimale de la Gestion Axée sur les Résultats au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. La problématique qui en résulte *est l'optimisation de la pratique de la GAR à travers sa mise en œuvre au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire*. C'est donc dans la perspective d'apporter notre contribution à la résolution du problème général et des problèmes spécifiques liés à cette problématique d'étude, en vue de l'amélioration de la performance de ce sous-secteur de l'Éducation, que nous avons intitulé notre sujet de recherche : «*Pour une optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire*».

1.2-Justification et intérêt du sujet choisi.

Le choix de notre sujet de mémoire trouve son fondement dans le management public qui est la mise en œuvre de méthodes et techniques visant à développer le pilotage de la décision publique. Il représente un champ d'études, d'expériences et de références pour l'amélioration de la performance des organisations publiques. La notion de performance se définit comme la réalisation d'un résultat équivalent ou supérieur à l'objectif fixé par l'organisation compte tenu des moyens mis en œuvre. L'analyse de la performance va se décliner essentiellement en trois grandes notions :

- **la pertinence** dans le cadre de cette étude, indique une adéquation entre les moyens octroyés et les objectifs prédéfinis. Elle montre donc dans quelle mesure l'utilisation des moyens peuvent permettre d'atteindre les objectifs d'un projet/programme ou plutôt

met l'accent sur la conformité des ressources aux priorités nées des nombreux défis identifiés et hiérarchisés avec la participation effective des bénéficiaires.

- **l'efficacité** mesure la capacité de l'organisation à atteindre ses buts. On considère qu'une activité est efficace si les résultats obtenus sont conformes aux indicateurs objectivement vérifiables.
- **l'efficience** est le rapport entre les ressources employées et les résultats atteints. Une organisation est efficiente si elle atteint les objectifs fixés en optimisant les moyens utilisés (c'est-à-dire une meilleure utilisation des ressources).

A cet effet, le manager a pour rôle de rassembler et de mobiliser les ressources humaines, les matières, les méthodes, les capitaux et les marchés pour parvenir aux résultats attendus dans les limites de temps de dépense d'énergie et du coût strictement définis à l'avance. Au regard de la dégradation du cadre d'éthique et des grands principes qui doivent guider l'action publique, et l'inexistence de mécanisme de contrôle de performance, il s'avère nécessaire aujourd'hui de résoudre la problématique clé de l'amélioration de la performance en instituant un cadre juridique approprié au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Ce défi important, nécessite un flux financier adéquat, la mise en commun des ressources, la bonne gouvernance dans le cadre de la déclaration de Paris signée en mars 2005 dont l'un des principes fondamentaux est **la Gestion Axée sur les Résultats**.

Il s'agit alors d'une approche de gestion basée sur le cycle de vie d'un programme ou d'un projet qui intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les processus et les outils de mesure pour améliorer la prise de décision, rechercher la transparence et la reddition de comptes. L'approche met l'accent sur l'atteinte des résultats, la mise en œuvre de mesures du rendement, l'apprentissage, l'adaptation ainsi que la production de rapports sur le rendement.

Mais, après une décennie de mise en œuvre de cet outil de gestion dans le secteur des Enseignements Maternel et Primaire, les résultats sont malheureusement insatisfaisants. Les nombreuses difficultés relevées au cours de l'état des lieux continuent de jaloner le processus. Plusieurs défis restent à relever dans ce domaine qui continue d'enregistrer des contre-performances selon la conclusion du Rapport de performance 2012 du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire¹. Face à cette situation peu réconfortante, les autorités du secteur, certainement conscientes des difficultés, semblent manquer d'inspiration ou

¹ Rapport de performance 2012 pages 42-45

d'initiatives pour donner un nouveau souffle au « moteur de la GAR » visiblement essoufflé. C'est pourquoi, l'étude présente un double intérêt.

Dans un premier temps, elle permettra d'attirer l'attention des autorités des Enseignements Maternel et Primaire sur les préalables à réaliser avant la mise en œuvre de la GAR dans le contexte du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Dans un second temps, elle offrira l'opportunité de comprendre que l'optimisation de la mise en œuvre de la GAR n'est pas seulement liée à la bonne gestion des ressources financières mais qu'il y a d'autres paramètres à prendre en compte ; d'où la nécessité de la mise en place de nouvelles dispositions en vue de dynamiser le système de la GAR pour une meilleure performance du secteur.

1.3 Spécification de la problématique de l'étude.

De nombreux problèmes spécifiques sont liés à la problématique de notre étude et affectent le processus de mise en œuvre de la GAR dans le sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire. Sans avoir la prétention que nous avons entièrement exploré le domaine au cours de notre stage de formation et au vue des expériences acquises, nous estimons que trois défis majeurs déclinés en des problèmes spécifiques s'imposent comme essentiels. Il s'agit de :

- ❖ Problème spécifique (PS) n°1 : l'inexistence d'une bonne formulation stratégique ;
- ❖ Problème spécifique (PS) n°2 : l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis ;
- ❖ Problème spécifique (PS) n°3 : l'insuffisance de suivi et de l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la Problématique spécifiée.

D'une part nous allons faire ressortir les approches génériques et d'autre part les séquences de résolution du problème général et des problèmes spécifiques.

2.1 - Approches génériques.

Le problème général est la pratique inefficace de la GAR. A ce sujet, il faut rappeler que la mise en œuvre de la GAR est un changement volontaire et nécessaire dans la gestion du secteur des Enseignements Maternel et Primaire. Cette innovation vise l'efficacité, l'efficience donc l'amélioration de la performance du système des Enseignements Maternel et Primaire, la qualité des différentes prestations essentiellement la formation des apprenants, mission première de ce département ministériel. Malgré la noblesse de cette mission et les efforts consentis dans ce domaine, force est de constater que cette innovation bat de l'aile. Si la pratique de la GAR peine à s'implanter aujourd'hui, les autorités du secteur se doivent de s'interroger sur le processus du changement qu'elles veulent opérer, sur les dispositions adéquates à prendre dans ce sens. En d'autres termes, les différents acteurs concernés doivent chercher à savoir comment rendre les objectifs des différentes interventions conformes aux besoins des populations cibles, comment mener les activités, avec quel outil, quand les mener et pour quel résultat, dans la limite de quelle enveloppe financière... Pour y parvenir, un seul chemin s'offre à ces acteurs à différents niveaux, c'est celui de l'identification des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces. Dans le cadre de cette étude, nous emprunterons une approche générique basée entre autres sur la Gestion du Changement dans les Organisations, le Management Public, la Gestion Axée sur les Résultats, la Méthodologie de Recherche, la Gestion des Contrats, la Technique de Collecte des Données Statistiques, Droit administratif, Droit des obligations, la Technique d'Expression Écrite et Orale.

Tableau 3 : Synthèse des approches génériques de résolution des problèmes.

Niveau d'analyse	Problèmes		Approches génériques de résolution
Général	Pratique non optimale de la GAR		Gestion de Changement dans les Organisations, Réforme Administrative et Financière Management public
Spécifiques	1	Les études diagnostiques sont pour la plupart mauvaises l'approche participative est le plus souvent mal conduite les planifications structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière sont mal élaborées les indicateurs objectivement vérifiables ne sont pas toujours définis	Gestion axée sur les résultats Collecte des données statistiques Gestion des projets
	2	les moyens alloués ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs prédéfinis le financement est le plus souvent insuffisant le financement se fait tardivement et par tranche l'effectif du personnel existant est insuffisant les ressources humaines existantes sont le plus souvent dilapidées le personnel est peu formé sur la GAR le personnel est peu compétent le personnel est peu motivé les contrats d'objectifs n'existent pas	Procédures d'exécution des dépenses publiques Management des Ressources Humaines Droit de la Fonction Publique, Management Public
	3	les points focaux de suivi-évaluation sont peu opérationnels la cellule de suivi-évaluation des projets appuie faiblement les directions techniques dans l'élaboration des projets de PTA la collecte des données d'évaluation est difficile ; le régime de sanction en termes d'obligations de résultats est faible.	Gestion des projets Gestion axée sur les résultats Droit des obligations Gestion des contrats Collecte des données statistiques

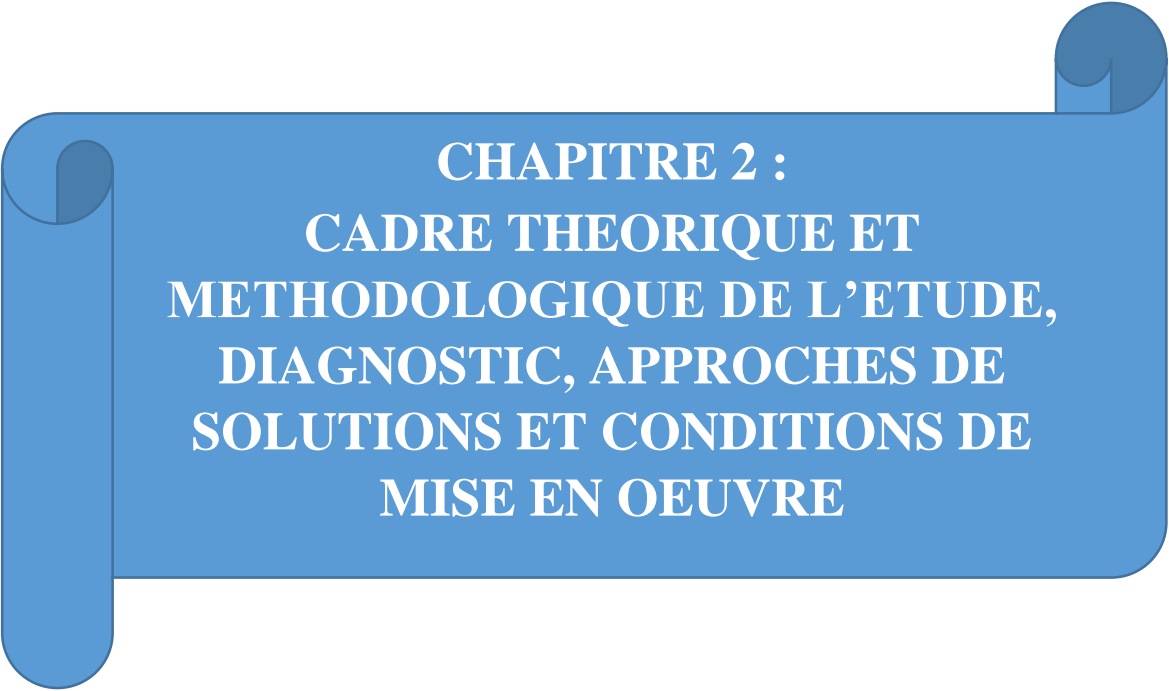
Source : Vision globale de résolution des problèmes. Juillet 2015

2.2- Séquence d'analyse de la problématique.

Pour analyser la problématique en étude, nous allons adopter une démarche méthodologique comportant les étapes successives ci-après :

1. Définition des objectifs de l'étude ;
2. Identification des causes supposées être à la base des différents problèmes,
Spécifiques ;
3. Formulation des hypothèses ;
4. Construction du tableau de bord de l'Étude (TBE) ;

5. Revue de littérature ;
6. Choix de l’outil de mobilisation des données ;
7. Choix de l’outil d’analyse des données ;
8. Mobilisation des données ;
9. Vérification des hypothèses ;
10. Etablissement du diagnostic ;
11. Approches de solutions aux différents problèmes en étude ;
12. Conditions de leur mise en œuvre ;
13. Etablissement du tableau de synthèse de l’étude.



**CHAPITRE 2 :
CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE,
DIAGNOSTIC, APPROCHES DE
SOLUTIONS ET CONDITIONS DE
MISE EN OEUVRE**

Dans ce chapitre, il est question de présenter d'abord le cadre théorique et méthodologique de l'étude, ensuite le processus de collecte des données, de la vérification des hypothèses et enfin les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre

SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE.

Dans cette section, nous allons présenter dans un premier temps les objectifs et les hypothèses de notre étude, le tout résumé dans un tableau de bord suivi de la revue de littérature (paragraphe 1), puis dans un second temps la méthodologie de notre recherche (paragraphe 2)

Paragraphe 1 : objectifs, hypothèses et revue de Littérature.

Objectifs, causes possibles et hypothèses de l'étude.

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il est important de rappeler le problème général et les problèmes spécifiques :

Problème Général (PG) : Pratique non optimale de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Problème Spécifique (PS) n° 1 : Inexistence d'une bonne formulation stratégique.

Problème Spécifique (PS) n° 2 : Inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.

Problème Spécifique (PS) n° 3 : Insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.

Les objectifs de l'étude sont définis en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques. Ainsi l'**Objectif Général visé est d'aboutir à une optimisation de la pratique de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.** Cet objectif global se décline en trois objectifs spécifiques qui se présentent ainsi qu'il suit :

Objectif Spécifique (OS) n° 1 : Elaborer une bonne formulation stratégique.

Objectif Spécifique (OS) n° 2 : Mettre en adéquation les moyens matériels, humains, financiers aux objectifs prédéfinis

Objectif Spécifique (OS) n° 3 : Renforcer le suivi et l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes.

1.1.1 Causes possibles de l'étude.

Plusieurs défis sont à la base des différents problèmes spécifiques énumérés. Certains d'entre eux apparaissent comme essentiels. Il s'agit de :

Causes du problème spécifique n° 1 : L'insuffisance du personnel, le manque de qualification, l'absence de la participation des bénéficiaires des projets/programmes et la précipitation sont à la base d'une mauvaise formulation stratégique.

Causes du problème spécifique n° 2 : L'incompétence des cadres de conception et les phénomènes d'obsolescence sont à la base de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs.

Causes du problème spécifique n° 3 : L'inexistence de données statistiques et les mauvais traitements et interprétations des informations provoquent un mauvais suivi-évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes.

1.1.2 Hypothèses de l'étude.

Au regard de ce qui précède, trois hypothèses spécifiques d'étude ont été dégagées :

- 1- **Hypothèse spécifique n°1:** la mauvaise formulation stratégique des projets/programmes est due à l'absence de la participation des bénéficiaires ;
- 2- **Hypothèse spécifique n° 2 :** l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis est due à l'incompétence des cadres de conception;
- 3- **Hypothèse spécifique n° 3 :** l'insuffisance de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets/programmes est due à l'inexistence de données statistiques et aux mauvais traitements et interprétations des informations.

Tableau 4 : Tableau de Bord de l'étude (T.B.E)

1. Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Général	<u>Problème Général</u> Pratique non optimale de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	<u>Objectif Général</u> contribuer à une pratique optimale de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.	<u>Cause Générale</u> La mise en œuvre de la GAR au MEMP est inefficace	<u>Hypothèse Générale</u> La mise en œuvre de la GAR au MEMP n'est pas optimale
Spécifiques	1 <u>Problème 1</u> L'inexistence d'une bonne formulation stratégique.	<u>Objectif 1</u> Elaborer une bonne formulation stratégique.	L'insuffisance du personnel, le manque de qualification, L'absence de la participation des bénéficiaires des projets/programmes et la précipitation sont à la base d'une mauvaise formulation stratégique	<u>Hypothèse 1</u> La mauvaise formulation stratégique des projets/programmes est due à l'absence de la participation des bénéficiaires.
	2 <u>Problème 2</u> Inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.	<u>Objectif 2</u> Mettre en adéquation les moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.	L'incompétence des cadres de conception et les phénomènes d'obsolescence sont à la base de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs	<u>Hypothèse 2</u> L'inadéquation des moyens matériel, humain et financier est due à l'incompétence des cadres de conception.
	3 <u>Problème 3</u> Insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes	<u>Objectif 3</u> Renforcer le suivi, et l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes.	L'inexistence de données statistiques et les mauvais traitements et interprétations des informations provoquent un mauvais suivi-évaluation de la mise en œuvre de la GAR	<u>Hypothèse 3</u> L'insuffisance du suivi, et de l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes est due à l'inexistence des données statistiques et aux mauvais traitements et interprétations des informations.

Source : Résultat de recherche. Juillet 2015

1.2 Revue de littérature

La revue de littérature est le point de l'état des connaissances sur les problèmes en résolution d'une part, et l'orientation de notre étude par rapport à cette littérature d'autre part. A cet effet la revue documentaire nous a permis de mobiliser et d'exploiter la documentation nécessaire à notre étude. Il faut rappeler que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, des approches génériques précises ont été identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques et se présentent ainsi qu'il suit : approche générique basée sur la Gestion du Changement dans les Organisations, sur la Réforme Administrative et Financière, le Management Public, la Gestion Axée sur les Résultats (**Problème Général**) ; approche générique fondée sur le Droit des Obligations, le Droit Administratif, la Gestion axée sur les résultats, la Collecte des données statistiques et la Gestion des projets (**Problème Spécifique 1**) ; approche générique basée sur la Déontologie Administrative, sur la Motivation et sur l'Éthique et le Management Public, les Procédures d'exécution des dépenses publiques, le Management des ressources humaines, le Droit de la Fonction Publique et le Management Public (**Problème Spécifique 2**) ; approche générique fondée sur la Gestion des projets, Gestion axée sur les résultats, Droit des obligations, Gestion des contrats, Collecte des données statistiques (**Problème Spécifiques 3**).

1.2.1- Contribution antérieures sur le problème de l'inefficacité de la mise en œuvre de la GAR.

La GAR est la reconnaissance nouvelle du rôle de l'État dans la planification stratégique et le suivi-évaluation suite à la période des ajustements structurels. A cet effet la résolution de ce problème repose sur une approche fondée sur la gestion du changement dans les organisations. Ainsi « *le concept de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) s'inscrit dans le cadre d'une réforme du secteur public* » DRUKER (1964). Plus qu'un outil technique, la GAR est une approche de gestion. Son implantation est un processus itératif qui peut s'étaler sur plusieurs années. Elle est un excellent moyen de développement de l'apprentissage au sein de l'organisation (tirer des leçons, des succès mais aussi des échecs). De ce fait, elle implique un changement profond dans le mode de gestion. Selon le dictionnaire Petit Larousse illustré (2007), le changement c'est « *l'action, le fait de changer, de se modifier en parlant de quelqu'un ou de quelque chose* ». C'est une innovation, c'est-à-dire l'introduction de quelque chose de nouveau dans une situation, une organisation.

D'après ROGERS et al (1971) « *l'innovation est une idée, une pratique, un objet perçu comme nouveau par les membres d'un système* »

Selon BERERDRE (1977) « l'innovation est « l'introduction volontaire de nouveau dans quelque chose d'ancien, d'établi ». Pour le Comité directeur de la Prospérité du Canada (1992)

l'innovation, c'est l'apport de nouveaux produits et services, de nouveaux procédés ou de nouveaux moyens de faire les choses. Elle exige une grande ouverture au changement, une aptitude à initier, à absorber ou à s'adapter à de nouvelles façons de penser, de se comporter et de travailler ensemble.

De ce fait, il existe plusieurs formes de changement, notamment le changement individuel, le changement social et le changement organisationnel compris comme ce changement qui intervient dans l'organisation et qui est impulsé par toutes sortes d'interventions d'éléments intérieurs (innovations technologiques par exemple, politiques nouvelles de gestion), ou extérieurs (politiques extérieures, innovations de l'extérieur, etc.). La GAR est donc un changement organisationnel dont l'implantation dans une structure nécessite une stratégie.

Selon DERESSE (2008), la gestion du changement dans les organisations appelle le changement stratégique. La stratégie est clairement exprimée à l'ensemble des membres de l'organisation, l'inertie et la résistance au changement sont inévitables. Il pense que le changement stratégique ne peut s'envisager sans changement opérationnel et la manière de gérer le changement dépend du contexte de l'organisation.

D'après HAILEY (1998), il faut modifier le contexte avant de modifier la structure. Pour ce faire, on doit prendre en compte les éléments contextuels suivant :

Délai : dans quel délai le changement est-il nécessaire ?

Ampleur : quel est le degré de changement nécessaire ?

Préservation : quelles ressources et compétences conservées ?

Diversité : quelle homogénéité du personnel ?

Capacité : les managers sont-ils capables d'implanter le changement ?

Disponibilité : quelles ressources disponibles pour le changement ?

Volonté : le personnel est-il disposé à changer ?

Pouvoir : le leader a-t-il le pouvoir pour imposer le changement ?

Avec les théories de l'environnement, MINTZBERG pense que la stratégie dépend de la taille de l'organisation, des techniques, de la stabilité du contexte, de l'hostilité de l'environnement ; le changement va donc découler de l'analyse de ces éléments.

De l'analyse, il faut pouvoir identifier les potentialités mais aussi les goulots d'étranglement de l'implantation du changement. A cet effet, JOHN (2001), identifie les champs de force en termes d'accélérateurs et entraves au changement. Quant aux forces qui encouragent le changement, il cite la qualité du service, la forte capacité de travail, la flexibilité et l'autonomie des services. En ce qui concerne les forces qui entravent le changement, il a identifié les éléments suivants : la charge de travail excessive, la culture de la sanction, le management très formalisé, l'existence de baronnies, la départementalisation, l'urgence permanente, le conformisme et la déférence.

Mais du fait que l'homme est au centre de tout, l'implantation du changement nécessite l'identification des acteurs. Dans ce cadre, ROGERS (1969, 1983), propose une typologie des bénéficiaires de changement qu'il appelle les « adoptants ». On y distingue cinq types : les pionniers, les innovateurs, la majorité précoce, la majorité tardive et les retardataires ou réfractaires.

Contre les dérives du changement, DERESSE (2008) préconise la planification du changement. Mais, la planification stratégique pourrait aussi comporter des biais. Une solution radicale s'impose : le reengineering ou la réingénierie. En effet, la réingénierie est une nouvelle démarche managériale pratique, un outil dans la recherche de la qualité totale qui mobilise aujourd'hui l'attention de nombreux gestionnaires.

D'après DAVOH (2012) :

la réingénierie est une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels à l'aide des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité.

La réingénierie repose donc sur la technologie : les TIC qui sont censées améliorer l'efficacité mais aussi la façon de faire les tâches. Ainsi, On élimine les tâches qui ne créent pas

de valeurs ajoutées réellement et on reconstruit l'organisation pour supprimer les contraintes du passé.

C'est justement à ce prix que les Responsables Administratifs et les Gestionnaires des Projets/Programmes doivent représenter les bâtisseurs privilégiés du développement à travers la mise en œuvre optimale de la GAR pour relever les grands défis du changement. Ils doivent agir ou interagir de manière stratégique entre eux pour atteindre leur objectifs c'est-à-dire les mutations positives au niveau de l'Administration Publique.

1.2.2- Contributions antérieures sur le problème de la mauvaise formulation stratégique.

Perçu comme un processus de croissance économique soutenu qui intègre les dimensions de changement de mentalité, de changement de comportement, de bien être sociale, du respect de l'environnement, d'équité, de justice, de démocratie et du respect des droits de l'homme, le développement se fait donc par des hommes compétents qui maîtrisent le cheminement de sa réalisation. BEAUDOUX (1992) parlant du cheminement d'une action de développement insiste sur l'importance des différentes étapes de la vie d'un projet depuis l'identification jusqu'à l'évaluation. A cette occasion, il met l'accent sur l'obligation de la mise en œuvre d'un bon diagnostic dans une approche participative, gage d'une bonne formulation stratégique et d'une bonne définition des projets/programmes. BESSER (2007) en énumérant les clés d'une stratégie gagnante, subordonne toute réussite en matière de projet/programme à une bonne formulation stratégique et une implication des potentiels bénéficiaires dans l'identification des nombreux défis. Autrement disait-il, tout projet ou programme serait une action vaine et donc un gaspillage des ressources. VALLET (1991) va plus loin dans ses analyses en insistant à son tour sur l'animation du groupe et la compétence des cadres de conception.

1.2.3 Contributions antérieures sur le problème de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs

L'absence de contrat d'objectif pour les Responsables Administratifs et Gestionnaires de projets/programmes se traduit par le manque d'engagement formel de la part de ces responsables et par ricochet l'absence d'obligation de résultats. Ce faisant la résolution de ce problème repose sur une approche générique basée sur la notion d'obligation de résultat à travers la signature de contrat de performance encadré par des actes normatifs.

La GAR implique la responsabilité et l'imputabilité. Si l'imputabilité signifie que la faute doit pouvoir être imputable c'est-à-dire que la responsabilité de la faute doit être attribuée

à son auteur, le terme responsabilité désigne l'obligation qui incombe à quelqu'un de rendre compte de ses actes. Ainsi, un contremaître est responsable devant son chef d'atelier de l'activité de son équipe d'ouvriers. La responsabilité en tant que source d'obligation suppose un lien de droit entre deux personnes et conduit à déterminer la personne qui doit répondre du fait anormal afin de la déclarer débitrice d'une dette de réparation à l'égard de la victime. On peut parler de responsabilité morale, responsabilité pénale, responsabilité civile qui peuvent être qualifiées de contractuelle ou de délictuelle. Elle est dite contractuelle lorsque la victime et l'auteur sont liés par un contrat et que le préjudice résulte de l'inexécution ou la mauvaise exécution des obligations. Elle est qualifiée de délictuelle dans tous les autres cas.

Selon le Petit LAROUSSE (2007), le concept « obligation » signifie contrainte, devoir qu'impose la loi, la morale, les conventions sociales ; En droit, c'est le lien de droit par lequel une personne est tenue de faire ou de ne pas faire quelque chose. Ainsi, l'obligation de résultat est une obligation en vertu de laquelle le débiteur est tenu d'un résultat précis. Alors, le transporteur de personnes s'engage envers le voyageur à le déplacer d'un point A à un point B.

Au sens juridique du concept, le débiteur engage sa responsabilité du simple fait que l'obligation n'a pas été exécutée. Il ne peut alors échapper à sa responsabilité qu'en prouvant la survenance d'un cas de force majeure. L'existence d'une telle obligation permet au créancier de mettre en jeu la responsabilité de son débiteur par la simple constatation que le résultat promis n'a pas été atteint, sans avoir à prouver une faute.

Selon l'article 1147 du code civil, « *le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts soit à raison de l'inexécution de l'obligation, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part* ». Le degré de diligence exigé d'une partie dans l'exécution d'une obligation varie de façon considérable selon la nature de l'obligation. Parfois une partie n'est liée que par une obligation de moyens.

D'après DEBOURG (2007), la distinction entre ces différents types d'obligation tient au contenu et à la force de l'engagement du débiteur. La question est de savoir si le débiteur promet un résultat ou s'il s'engage à mettre en œuvre les moyens qui devraient permettre d'y parvenir.

- ✓ L'obligation de moyens est celle dans laquelle le débiteur s'engage à faire son possible, c'est-à-dire à mettre en œuvre toutes les diligences pour accomplir une tâche. Le

débiteur ne s'engage qu'à employer tous les moyens possibles, sans s'engager à atteindre le résultat visé. L'exemple type est celui du médecin. En effet, il n'a pas l'obligation de parvenir à la guérison du patient, mais celle, de moyen, de faire tout son possible pour y parvenir ;

- ✓ L'obligation de résultats, au contraire, est celle dans laquelle le débiteur s'engage à atteindre un résultat. Par exemple, le transporteur qui s'engage à livrer une chose est débiteur d'une obligation de résultat.

Par ailleurs, cette distinction présente un intérêt dans le cadre de l'action en responsabilité contractuelle. En effet, sa mise en œuvre nécessite en principe que le demandeur démontre la faute contractuelle de son débiteur, c'est-à-dire sa défaillance dans l'exécution de ses obligations contractuelles. La distinction entre ces types d'obligation joue un rôle quant à la preuve de cette faute. Il sera plus facile de rapporter la preuve de l'inexécution d'une obligation de résultat que de démontrer l'inexécution d'une obligation de moyen.

Il est nécessaire de rappeler que la mise en œuvre de l'obligation de résultats passe par l'approche contractuelle. En matière de GAR, l'obligation de résultats rappelle le principe d'imputabilité et se traduit par la signature de contrat de performance ou de lettre de mission. A cet effet, le décret 2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères dispose en son article 33, alinéa 7 que le Secrétaire Général du Ministère est chargé «*d'élaborer les projets de lettres de mission, de contrats d'objectifs et de modèles de rapports mensuel, trimestriel et annuel pour les principaux postes de responsabilité au sein du ministère* ». Le contrat de performance est un document d'engagement du gestionnaire de crédits sur les résultats sur lesquels il sera évalué. Il est signé entre ce dernier et l'autorité chargée de sa nomination. Il présente le mandat du gestionnaire de crédits et les résultats attendus de lui pour l'exercice budgétaire concerné. Le gestionnaire de crédits le déclinera en actions concrètes aux autres membres de l'équipe intervenant dans l'exécution du programme. Les destinataires de lettre de mission devront y répondre par des lettres d'acceptation qui préciseront, entre autres, la stratégie à mettre en œuvre pour accomplir la mission à eux confiée. C'est justement l'absence de lettre d'acceptation qui conduit à l'absence d'engagement voire l'absence d'obligation de résultat.

Selon MILLOGO (2009) :

Le contrat d'objectifs est un ensemble d'instructions et de consignes données à un agent en vue de la réalisation du programme d'activités et du fonctionnement de la structure à laquelle il appartient. Il sert de base à l'évaluation des agents de la fonction publique. Il prend la forme d'une lettre de mission lorsqu'il s'agit d'un supérieur hiérarchique immédiat disposant du pouvoir de notation et d'une fiche d'indication des attentes, en ce qui concerne les autres agents. En effet, la lettre de mission est une instruction écrite du supérieur hiérarchique immédiat qui fixe les objectifs à chaque collaborateur responsable de structure. Elle fait l'objet d'un canevas valable pour l'ensemble des structures des Administrations de l'Etat.

Un cadre juridique plus indiqué est nécessaire pour normaliser tout le processus en vue d'agir sur le comportement des acteurs d'où la déontologie administrative et la motivation méritent d'être élucidées. Il faut donc comprendre que la déontologie administrative se définit comme l'ensemble des règles, devoirs, pratiques professionnelles ainsi que des valeurs et qualités qui s'imposent individuellement et collectivement aux agents de l'État pour servir au mieux l'intérêt général et rendre des services de qualité aux usagers. Elle est un objectif de comportement personnel et de groupe à atteindre ainsi qu'un idéal d'actions collectives auxquels concourent les principes les principes moraux, des règles et des prescriptions des institutions publiques. Le terme « *déontologie* » signifie théorie des devoirs. La déontologie est l'application de l'éthique sous forme d'obligations auxquelles doivent se soumettre les membres du groupe. Elle apparaît de ce fait comme un vecteur de cohésion pour une filière ou un groupe professionnel. Cela voudra dire que la mise en œuvre optimale de la GAR doit forcément tenir compte de la trilogie « *probité-moralité-confiance* ». Alors, les Responsables Administratifs et les Gestionnaires des projets/programmes doivent être de très bons acteurs c'est-à-dire des individus qui agissent en communauté, en réseaux ou au sein d'institutions dans la vision de changer les choses. Ils doivent être remarquables par leur dynamisme et leur rationalité effective dans la conduite de l'action. C'est pourquoi ils sont appelés à mener des activités relationnelles, informationnelles et décisionnelles d'où la mise en œuvre d'une stratégie relationnelle de communication sur la GAR pour son optimisation. Dans cette perspective, il faut communiquer suffisamment. Communiquer, « *c'est rendre commun* ». Au sens actuel, la communication est un concept très vaste qui englobe tous les acteurs de l'organisation. Celle-ci est en relation permanente avec son environnement tant extérieur

(clients, fournisseurs, prestataires, de services, administrations..) qu'interne (l'ensemble de son personnel). S'agissant de l'entreprise, la communication est « *l'action pour une entreprise d'informer et de promouvoir son activité auprès du public, d'entretenir son image par tout procédé* » Le Petit LAROUSSE (2008).

Par conséquent, la communication est un outil de management qui sert à construire l'image d'une entreprise et à agir sur la mobilisation des hommes qui y ont été réunis pour travailler. Elle doit développer l'appartenance à l'entreprise par une information des salariés sur sa situation et permet une implication de l'ensemble du personnel dans la réalisation de ses objectifs en favorisant leur expression. Un déficit de communication, une mauvaise gestion des informations conduisent à la désinformation, à l'intoxication, aux rumeurs entretenues par tous et inévitablement à la chute. On distingue dès lors la communication externe et la communication interne.

La communication externe, différente de la communication commerciale qui vise à vendre les produits ou les prestations de l'entreprise, est l'ensemble des actions qui ont pour but de développer dans l'esprit du public, une certaine image de l'entreprise, la marque et la qualité des produits qu'elle fabrique ou les services qu'elle offre, en somme ses activités.

Par contre, la communication interne est l'ensemble des actions de communication menées en direction des différentes catégories du personnel de l'entreprise. Ces actions ont pour but d'informer, de renforcer la cohésion et le sentiment d'appartenance du personnel.

Selon, BORDEAUX CONSEIL (2004) :

la communication interne est une des déclinaisons de la communication d'entreprise. Elle est la composante d'un système global d'organisation des flux d'information et des échanges. Sa particularité réside moins dans les techniques de communication utilisées que dans la cible visée, soit l'ensemble des salariés d'une entreprise et dans les objectifs particuliers qui sont poursuivis. En entreprise plus qu'ailleurs, l'information, qui est la matière première de la décision, n'est pas donnée mais elle est construite.

Deux objectifs cruciaux sont visés donc par une stratégie de communication :

- ✓ rendre la structure transparente aussi bien pour les autorités, les cadres que pour les agents d'exécution ;

- ✓ *motiver le personnel et créer l'esprit d'entreprise : la meilleure manière de fidéliser le personnel et de l'informer sur les objectifs, les problèmes de l'entreprise, ce qui n'est possible que s'il existe un système de communication bien élaboré ».*

Mais fondamentalement, pour Bordeaux Conseil, l'objectif global de la communication interne consiste à gérer de manière optimale le couple demande/offre d'informations dans l'organisation.

- ✓ faire de communication interne, un accompagnateur du projet socio-économique de l'entreprise dont elle présente les objectifs et les modalités.
- ✓ accompagner le management : l'imbrication de la communication et du management résulte de la pratique quotidienne des relations organisées aux différents niveaux hiérarchiques entre les différentes équipes de travail.
- ✓ relier et informer : le troisième grand objectif de la communication interne est de mettre en commun un langage, une culture, un ensemble de valeurs afin de développer une appartenance à l'entreprise.

Pour ALDOSA (2003) « *le but de la communication interne est donc d'informer pour motiver et impliquer le personnel dans la vie de l'entreprise, résoudre ou atténuer les difficultés d'ordre organisationnel, social ou de management* »

La stratégie de communication est la manière de planifier et de coordonner la communication et le questionnement qui la précède est le suivant :

- 1- QUOI : quel produit, service, action, que veut-on promouvoir ?
- 2- POURQUOI : quels sont les objectifs ? (type d'objectifs : de notoriété, d'image, de comportement, d'information)
- 3- A QUI : auprès de quelles cibles? (Définition des cibles, et de leurs freins et motivations.)
- 4.- COMBIEN : quel budget est-il alloué ?
- 5- COMMENT : par quels moyens - adaptés à chaque cible, et en fonction du budget ?
- 6.- QUAND : selon quel planning ?
- 7- DE QUI : qui est le porte-parole des messages de l'organisation ?
- 8-Où : quel est le lieu de transmission du message ?

Ainsi les étapes ci-dessous doivent être respectées lors de l'élaboration d'une stratégie de communication selon la même source :

1- L'analyse marketing de l'entreprise (sa culture, ses valeurs, sa place sur le marché) et du produit (marque, contexte concurrentiel, besoins exprimés ou à susciter, méthodes de fabrication)

2.- Élaboration des différentes actions de création en fonction des cibles retenues et du positionnement : axes et thèmes des messages, visuels.

Eu égard à cela, il y a lieu de se demander la place réelle de la motivation dans la mise en œuvre optimale de la GAR.

Selon le dictionnaire le Grand ROBERT de la langue française, la motivation est « *l'ensemble des facteurs déterminant le comportement de l'agent économique, plus particulièrement du consommateur* ». La motivation est état de dissociation et de tension qui met en mouvement l'organisme jusqu'à ce qu'il ait réduit la tension. Elle n'est pas externe. Nombreux sont les cadres qui confondent motivation et rémunération. Ils considèrent qu'ils ne dépendent pas d'eux de motiver leurs collaborateurs. Il est évident que la rémunération joue un rôle important dans la motivation des personnes au travail, mais les travaux théoriques des psychologues et sociologues, et notamment ceux de LEWIN, MAYO, MASLOW, MINZBERG, HERTZBERG, BLACK ET MOUTON, MC GREGOR.... Aux États-Unis ; CROZIER, SAINSEAUILLIEU, LEVY, LEBOYER.... En France, ont largement démontré que la motivation est un phénomène complexe, qui ne peut être réduite aux seules considérations financières.

Selon ces auteurs « *le cadre du service public dispose de multiples leviers pour motiver ses collaborateurs qu'on peut regrouper en six catégories* :

- ✓ la considération ;
- ✓ l'intérêt matériel et personnel ;
- ✓ l'implication dans le travail ;
- ✓ l'émulation ;
- ✓ la fierté d'appartenance ;
- ✓ l'idéologie ».

Il faut donc souligner que le premier facteur de la motivation est la considération. C'est l'attention portée aux collaborateurs, à sa personne et à son travail. La motivation dépend uniquement du cadre et de ses qualités de manager. Autrement dit l'optimisation de la GAR

doit être subordonnée à la prise en compte de ces six facteurs précités. De plus le problème de la faible capacité des gestionnaires de projets/programmes du secteur des Enseignements Maternel et primaire peut être résolu par une révision du processus de recrutement de ces derniers.

La formation est l'acquisition de connaissances, de compétences, de savoir-faire en vue de l'accomplissement d'une tâche donnée. C'est dans cette optique que **GUEHENZO** dit que : « *former des hommes, c'est les préparer à de nouvelles exigences* ». La formation, c'est donc l'action de former, d'instruire, d'inculquer à quelqu'un une connaissance, un savoir. Recevoir une formation, c'est acquérir des connaissances ou de nouvelles compétences.

D'après **PERRETI (2000, p. 191- 206)** « *la formation se définit comme un ensemble d'actions, de moyens, de méthodes et de supports planifiés qui permettent aux salariés d'améliorer leurs connaissances, leurs compétences, leurs attitudes* » Pour remplir son rôle qui s'accroît avec les progrès techniques, tout cadre a besoin d'une formation méthodique et équilibrée. Cela nécessite d'abord la détermination des besoins en formation et la définition des objectifs de la formation.

Selon **MEIGNANT (1993)** :

La formation, ce n'est pas faire les stages par un service spécialisé ; c'est analyser des structurations, prendre ou faire prendre des décisions pour l'ensemble des acteurs concernés en fonction du meilleur rapport coût/avantages escomptés et des ressources disponibles externes et internes, mettre en œuvre ces décisions, contrôler pour rendre compte des résultats et réguler en cours de route, et tout cela pour contribuer à la finalité de la fonction personnel, et par là à l'efficacité de l'entreprise.

S'inscrivant dans une logique de transformation, la formation permet à l'individu de se doter de nouvelles connaissances pour passer d'un état de connaissances insuffisant à un état de connaissances plus élevé. Ainsi, en confrontant les nouveaux acquis aux antérieurs, le sujet en développement va progressivement se transformer, se rééquilibrer dans des états de connaissances de plus en plus performants.

On distingue la formation initiale et la formation professionnelle. La formation initiale est l'ensemble des connaissances acquises avant l'entrée dans la vie active en tant qu'élève,

étudiant ou apprenti. C'est la formation reçue donc à l'école, à l'université. La formation initiale désigne alors la première formation obtenue au terme d'un cycle d'étude. Elle s'oppose à la formation continue.

La formation professionnelle quant à elle est définie par CITEAU (2002, p. 113) comme « *l'ensemble des dispositions (pédagogiques) proposées aux salariés afin de leur permettre de s'adapter aux changements structurels et aux modifications de l'organisation de travail impliqués par les évolutions technologiques et économiques et de favoriser leur évolution professionnelle* ».

L'expression formation professionnelle des agents de l'état recouvre la formation professionnelle initiale et la formation professionnelle continue. La formation professionnelle initiale a pour objectif de donner à des jeunes sous statut scolaire et universitaire, une formation professionnelle qualifiée. Les actions de formation initiale des agents de l'État sont définies comme les formations qui ont pour but de préparer à un emploi avant titularisation. Elles concernent les fonctionnaires stagiaires en première titularisation, les agents promus au choix ou par voie d'examen professionnel dans un nouveau corps. On parle aussi de formation professionnelle initiale d'application. Les actions de formation professionnelle continue des agents de l'Etat correspondent à celles qui interviennent après titularisation dans le corps et regroupent entre autres :

- *les actions de perfectionnement statutaire*, qui sont dispensées aux agents en application des dispositions contenues dans le statut du corps auquel ils appartiennent ;

- *les actions de perfectionnement et/ou d'adaptation à de nouvelles fonctions*, mais qui ne sont pas directement liées à un changement de grade ou de corps.

La formation initiale c'est donc le cycle scolaire initial. La formation continue concerne les adultes qui souhaitent se former pour se réorienter ou évoluer dans leur métier.

La formation en début de carrière est conçue pour doter l'entreprise d'un personnel compétent. Le recyclage (formation qualifiante), est la formation complémentaire donnée à des cadres, à des techniciens ou à des fonctionnaires pour leur permettre de s'adapter aux progrès industriels et scientifiques. Le recyclage est alors considéré comme la formation complémentaire indispensable au cours d'une carrière professionnelle. Il concerne les agents déjà en fonction. La formation permanente se révèle donc le seul moyen qui permette de faire progresser à la fois les qualités professionnelles et l'aptitude à la culture d'où la nécessité de

former les Responsables Administratifs et Gestionnaires des Projets/Programmes pour la mise en œuvre optimale de la GAR. C'est alors la mise en commun efficace et consensuelle de tous ces différents types d'actions de formation pour atteindre un objectif donné qu'on appelle la formation. Dans une réflexion sur le sujet, LACHKAR [s.d.] pense que le choix d'un candidat est effectivement une affaire trop sérieuse, pour laisser la place à trop d'improvisation.

C'est pourquoi, l'on comprend mieux aujourd'hui le luxe de précautions dont s'entourent certaines entreprises lorsqu'elles procèdent à des recrutements. Selon sa vision et contrairement à une idée répandue, le recrutement ne se limite pas aux procédures de sélection. Le recrutement recouvre un ensemble d'opérations qui s'articulent autour de 3 phases principales : identification et spécification du besoin, campagne de recrutement et procédures de sélection et intégration dans le poste.

Pour DE CHATILLON et al (2008), le processus d'un recrutement se décompose en cinq étapes à savoir : définition de poste, définition du profil, recherche de candidats, sélection et intégration.

Cependant, dans le sous- secteur des Enseignements Maternel et Primaire, l'attention doit être accordée beaucoup plus aux deux premières étapes à savoir la définition de poste et la définition du profil afin d'assumer l'adéquation entre le poste et le profil de la personne recrutée. La définition de profil vague comme « être titulaire d'un diplôme de haut niveau de l'enseignement supérieur et être un spécialiste du domaine d'intervention du projet » (avis de sélection des responsables des unités de gestion des projets et programmes du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, 2013) comme condition principale de sélection pour s'occuper des tâches de management de projet, le domaine de compétence.

1.2.4 Contributions antérieures sur le problème de Insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.

L'une des difficultés essentielles de la mise en œuvre de la GAR réside dans un suivi et une évaluation peu efficace. Si le suivi peut être défini comme un mécanisme de collecte et de traitement des informations dans le but de l'optimisation des ressources et du temps tout en veillant au respect des objectifs visés, l'évaluation est un système d'analyse périodique qui permet d'apprécier les actions et les résultats à chaque étape du cycle de projet. Elle peut aussi revêtir un caractère rétrospectif. C'est donc à juste titre que ces deux instruments de mesure et de réajustement des interventions s'accompagnent nécessairement de la collecte des données. Il urge alors d'explorer le domaine en prenant appui sur les écrits et apports de différents

auteurs. C'est cette motivation qui nous amène à réexaminer les travaux de LEGOVINI (2010) qui faisait de la collecte des informations statistiques l'une des étapes majeure de toute opération de contrôle des actions. SEVEDOR (2006) revient sur les différentes étapes d'une évaluation. Pour lui, toute bonne évaluation passe par une bonne préparation, une définition de calendrier et du budget, la constitution d'une équipe d'évaluation, l'élaboration d'un plan d'évaluation, l'élaboration et la conduite d'une enquête, l'analyse ou le traitement des données, l'interprétation en tenant compte des indicateurs objectivement vérifiables fixés à l'avance sans oublier la diffusion ou la publication des résultats et des recommandations. Ce travail de recherche prend sa source des apports de ces différents auteurs selon une méthodologie bien planifiée.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Notre étude est axée sur des approches à la fois théorique et empirique.

2.1- Approche théorique retenue

Nous allons présenter ici pour chaque problème spécifique la théorie retenue ainsi que le seuil de décision qui nous a permis de vérifier chacune des hypothèses formulées ci-dessus.

2.1.1. Choix théorique lié au problème de la mauvaise formulation stratégique.

2.1.1.1 Présentation de la théorie retenue.

L'approche théorique qui est retenue pour examiner ce problème est celle qui prend en compte le processus de croissance économique soutenu qui intègre les dimensions de changement de mentalité, de changement de comportement, de bien être sociale, du respect de l'environnement, d'équité, de justice, de démocratie. En d'autres termes le développement qui n'est possible que par des hommes compétents qui maîtrisent le cheminement de sa réalisation c'est-à-dire les différentes étapes de la vie d'un projet depuis l'identification jusqu'à l'évaluation. Il faut donc la mise en œuvre d'un bon diagnostic dans une approche participative, gage d'une bonne formulation stratégique et d'une bonne définition des projets/programmes.

2.1.1.2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à de la mauvaise formulation stratégique.

L'insuffisance du personnel, le manque de qualification, l'absence de la participation des bénéficiaires des projets/programmes et la précipitation sont à la base d'une mauvaise formulation stratégique. L'hypothèse sera vérifiée si ces causes sont identifiées par des personnes enquêtées.

2.1.2- Choix théorique liée au problème de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs.

2.1.2.1- Présentation de la théorie retenue.

L'approche théorique qui est retenue pour examiner ce problème est celle qui prend en compte l'engagement formel à travers la formalisation des instruments juridiques pour restaurer et appréhender à juste valeur la notion de responsabilité. D'une part, cette approche théorique est celle du droit des obligations qui établit que celui qui s'oblige engage sa responsabilité du simple fait que l'obligation n'a pas été exécutée. Il ne peut alors échapper à sa responsabilité qu'en prouvant la survenance d'un cas de force majeure. D'autre part, elle est celle du respect du contenu de la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin. (CNGDB)

L'existence d'une telle obligation à travers les contrats de performance permettra au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire de mettre en jeu la responsabilité contractuelle des gestionnaires par la simple constatation que le résultat promis n'a pas été atteint et par la mise en œuvre des sanctions appropriées. A cet effet, cette situation connaîtra d'amélioration lorsque des actes normatifs appropriés seront élaborés pour définir le cadre juridique et institutionnel, fixer les droits et obligations des gestionnaires de crédits. Pour relever ces défis, l'approche théorique est celle fondée également sur le Droit de la Fonction Publique et par ricochet sur le Management Public.

Des crises profondes avaient caractérisé les Fonctions Publiques africaines dans les années 85 et ont amené les Institutions de BRETOON WOOD à prendre avec le concours des États des mesures d'ajustement structurel sur fond de récession mondiale. Ce mouvement de réformes administratives devrait permettre de doter chaque pays, soumis à ces mesures de redressement, d'une administration au service du développement qui soit intègre, efficace, efficiente et républicaine. Il fallait agir sur les structures, alléger ou réduire les procédures de délivrance du service public et amener les hommes à adopter les comportements de la nouvelle dynamique d'une administration de développement. Dans cette perspective, les objectifs suivants sont assignés aux programmes de réforme administrative :

- ✓ réformer l'État afin de créer une nouvelle culture administrative privilégiant le mérite dans les proportions et nominations à des postes de responsabilités ;
- ✓ développer des capacités de management à tous les niveaux d'encadrement de la Fonction Publique ;

- ✓ créer un système de Gestion des ressources humaines intégrant des aspects opérationnel et prévisionnel ;
- ✓ élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de l'évolution des Ministères, des institutions et autres entreprises d'État ;
- ✓ améliorer de façon continue les méthodes et procédures de travail et de gestion ;
- ✓ améliorer de façon continue les prestations dans les services et surtout des agents de l'État aux usagers des services publics.

A cet effet, le bon fonctionnement des activités administratives, le respect de la loi ainsi que la confiance inébranlable du public dans l'intégrité de la Fonction Publique sont des aspects cruciaux du bon fonctionnement de l'Administration. En d'autres termes, les Responsables Administratifs et les Gestionnaires des Projets/Programmes doivent cerner la déontologie administrative pour une optimisation de la pratique de la GAR. De plus, tous les collaborateurs doivent en tenir compte car elle est l'application de l'éthique sous forme d'obligations auxquelles doivent se soumettre les membres du groupe. La déontologie Administrative est donc un objectif de comportement personnel et de groupe à atteindre ainsi qu'un idéal d'action collective auxquels concourent les principes moraux, des règles et des prescriptions des institutions publiques.

Cependant, le succès de cette pratique optimale de la GAR ne sera possible que par la motivation individuelle et collective. L'un des principes de base du management est que le rendement d'une personne est fonction de son niveau de compétence et de sa motivation.

La performance est considérée comme une fonction de l'interaction de la compétence et de la motivation. $Performance = f(C, M)$. Si l'un des deux termes de l'équation est médiocre ou insuffisant, la performance en sera affectée de manière négative. Aussi faudrait-il ajouter à cette équation l'opportunité ; $Performance = f(C, M, O)$. Quelles que soient la détermination et la capacité de l'individu, il peut exister des obstacles qui entravent sa performance. Autrement dit, quel que soit le degré d'intelligence, d'aptitude ou de dextérité d'une personne, ses performances seront affectées si elle ne bénéficie pas d'un environnement de travail favorable.

En définitive, EISENHOWER déclare « *Je préfère persuader quelqu'un, car une fois persuadé, il adhèrera. Si je l'effraie, il sera fidèle tant qu'il aura peur, puis ce sera terminé* » Mettez donc vos collaborateurs en valeur. Accueillez-les, encouragez-les, formez-les, demandez leur opinion, félicitez-les, laissez-les prendre des décisions, partagez avec eux les

réussites, demandez leur avis et suivez-les quand vous le pouvez. Faites-leur comprendre que vous les estimez. Encouragez-les à prendre de risques, donnez-leur la liberté de travailler à leur façon et montrez votre bonne foi dans leurs capacités en intervenant pas. En d'autres termes, montrer que vous faites preuve de confiance, de respect et d'attention vis-à-vis de vos collaborateurs. Les acteurs à divers niveaux du sous-secteur des Enseignements Maternel et primaire sont appelés à appréhender l'outil de la GAR.

2.1.2.2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs.

Cette hypothèse sera vérifiée une fois la majorité des enquêtés reconnaît les problèmes tels que l'incompétence des cadres de conception et les phénomènes d'obsolescence comme causes principales de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.

2.1.3.- Choix théorique lié au problème de l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.

2.1.3.1 Présentation de la théorie retenue.

Le problème de la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation est capital dans la recherche de l'optimisation des résultats. En accompagnant le projet dans sa phase de mise en œuvre et de clôture, cette opération permet au-delà de la période de vie des projets/programmes de faire une autopsie de l'intervention. Pour mieux appréhender les différents aspects de cette opération, nous nous sommes inspirés de plusieurs théories de différents auteurs. Parmi les plus remarquables nous pouvons retenir LEGOVINI (2010) qui dans ses travaux a développé les principes pour une bonne collecte des données statistiques. Mais c'est SEVEDOR (2006) qui a fixé le cadre général en proposant les différentes étapes d'une évaluation et les méthodes d'évaluation. En d'autres termes, dans ses travaux, il propose des techniques à efficacité graduelle de mise en œuvre d'une bonne évaluation selon les circonstances.

2.1.3.2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.

Cette hypothèse sera vérifiée si des personnes enquêtées énoncent la même cause se trouvant à la base du problème lié à l'insuffisance de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets /programmes.

2.2- Approche empirique.

L'approche empirique de l'étude nous permettra de faire ressortir dans un premier temps, la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données et d'analyser les résultats d'enquêtes dans un second temps. Il s'agira successivement de :

- définir les objectifs de notre enquête ;
- identifier la population ;
- déterminer la technique de collecte des données ;
- indiquer les outils de présentation des données

2.2.1.- Des objectifs de la collecte à la population cible.

2.2.1.1- Objectifs de la collecte des données.

L'objectif général poursuivi par l'enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui expliquent les problèmes en résolution et par conséquent de vérifier les hypothèses formulées. Ainsi de façon spécifique, l'enquête a permis de vérifier si :

- l'inexistence d'une bonne formulation stratégique se traduit par l'insuffisance du personnel, le manque de qualification, l'absence de la participation des bénéficiaires des projets/programmes et la précipitation.
- l'inadéquation des moyens, matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis. est due à l'incompétence des cadres de conception et les phénomènes d'obsolescence.
- l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes s'explique par l'inexistence de données statistiques et les mauvais traitements et interprétations des informations.

2.2.1.2- Population cible.

L'enquête a été menée auprès des responsables du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire à divers niveaux notamment tous les acteurs de la GAR dans ce sous-secteur de l'éducation. Il s'agit surtout :

- ❖ des Responsables Administratifs : Directeur de Cabinet, Secrétaire Général, Directeurs Centraux et Techniques, Responsables d'organismes sous-tutelle ;
- ❖ des Gestionnaires de crédits c'est-à-dire les gestionnaires de Projets/Programmes du portefeuille actif du secteur ayant reçu les lettres de mission :

Tableau 5 : Population cible de l'enquête.

Population cible	Effectif
Directeur de cabinet	1
Secrétaire Général	1
IGM	1
Directeurs Centraux et Techniques	12
Responsables des Organismes Sous-tutelle	4
Gestionnaires des Projets/Programmes	12
Total	31

Source : Enquête menée sur le terrain. Juillet 2015

Dans le cadre de cette étude et compte tenu de la taille relativement modeste de la population à savoir 31 individus, nous avons pris en compte la totalité de cet effectif. Notre enquête est donc un recensement qui prend en compte toutes les unités statistiques concernées sans omission ni répétition.

2.2.2- De la technique de collecte à la présentation des données.

2.2.2.1- Technique de collecte des données.

Pour mener à bien la collecte des données, la technique de recensement a été utilisée car la population concernée n'est pas aussi nombreuse pour qu'on puisse procéder à un échantillonnage et faire un sondage. Ce recensement qui est un dénombrement exhaustif sans omission ni répétition a été réalisé au moyen d'un questionnaire.

2.2.2.2- Conception du questionnaire.

Le questionnaire est essentiellement conçu en tenant compte des problèmes spécifiques identifiés qui sont les variables sur lesquelles portent les questions dont les réponses aideront à la vérification des hypothèses. Il s'agit des variables ci-après :

- l'inexistence d'une bonne formulation stratégique.
- l'inadéquation des moyens, matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis
- l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.

Le mode de collecte des données a été une enquête sur le terrain.

Le questionnaire se trouve à l'annexe n°1 du présent document.

2.2.2.3- Dépouillement et présentation des données

Les données recueillies, sur la base du questionnaire administré à la population retenue ou rempli par elle, ont été dépouillées de façon manuelle au regard de l'effectif facile à gérer des enquêtés. Le traitement de ces données primaires et les résultats présentés sous forme de tableaux ont été réalisés au moyen du logiciel WORD.

SECTION 2 : COLLECTE DES DONNÉES, VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.

Après l'exposé des stratégies de collecte des données adoptées pour la réalisation des enquêtes, nous allons procéder à l'analyse des données d'enquête afin de vérifier les hypothèses et de retenir les approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Enquête, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.

Le processus de réalisation de l'enquête, les difficultés qui y sont liées et les analyses des données font l'objet de ce paragraphe. Il y est aussi procédé à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

1.1 De la préparation de l'enquête à l'analyse des résultats.

Cette partie expose essentiellement le processus de la préparation de l'enquête, de sa réalisation, la présentation et l'analyse des résultats.

1.1.1 Préparation et réalisation de l'enquête.

Pour recueillir les informations sur les questions relatives aux variables retenues, un questionnaire d'enquête a été conçu, testé et rendu opérationnel. Pour y parvenir, une pré-enquête a été organisée sur un échantillon d'individus pris de façon aléatoire et a permis non seulement de vérifier la cohérence et de corriger les imperfections de l'outil mais aussi de nous y familiariser. Cette phase a duré trois jours.

L'enquête proprement dite s'est déroulée dans la période du 15 juillet au 12 août 2015. Compte tenu de la disponibilité des enquêtés, le questionnaire est tantôt administré, tantôt rempli.

La difficulté majeure que nous avons rencontrée a été la forte mobilité des enquêtés pris par des réunions de toutes formes voire des missions à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Cependant nous avons pu profiter de l'organisation d'une réunion du Comité des Directeurs (CODIR) pour administrer le questionnaire aux différentes autorités. Tous les individus de notre cible ont été donc touchés.

1.1.2 Présentation et analyse des résultats de l'enquête.

Dans cette rubrique, il est présenté ici et analysé par problème spécifique les résultats de l'enquête. Mais avant cela, il nous semble opportun de présenter la proportion dans laquelle les éléments de la population cible de l'enquête ont été touchés pour permettre d'apprécier le degré de fiabilité et de complétude des données.

Tableau 6 : Complétude des questionnaires.

Population Enquêtée	Nombre de questionnaires déployés	Nombre de questionnaires récupérés	Écart	Taux de collecte (%)
DC	1	1	0	100
SGM	1	1	0	100
IGM	1	1	0	100
DCT	12	12	0	100
ROST	4	4	0	100
Coord/Projet/Prog	12	12	0	100
Total	31	31	0	100

Source : Enquête de vérification. Juillet 2015

Le tableau ci-dessus montre que nous avons pu toucher 31 responsables sur 31 soit un taux de 100%. La complétude du questionnaire est donc très bonne et les données offrent la représentativité et la consistance nécessaires pour les analyses.

1.1.2.1- Présentation et analyse des données liées à l'inexistence d'une bonne formulation stratégique.

Afin de vérifier les causes qui expliquent l'inexistence d'une bonne formulation stratégique (PS1), nous avons posé différentes questions aux enquêtés. Seulement seize pour cent (16,12%) d'entre eux affirme avoir reçu une formation sur les études diagnostiques tandis que dix personnes (10) sur trente-une (31) reconnaissent n'avoir jamais associé les potentiels bénéficiaires à la formulation stratégique des projets/programmes et pensent qu'il s'agit d'un travail réservé uniquement aux cadres. Les 32,5% qui reconnaissent avoir associé la population la base à l'identification des défis jugent néanmoins que leurs apports de ces derniers restent embryonnaires et techniquement irréalisables. 18 personnes affirment qu'elles parviennent à planifier les activités de leur structure mais avec un retard significatif. Ces différents résultats sont compilés dans le tableau suivant :

Tableau 7 : Opinions des enquêtés sur les causes liées au PS1

N° des Questions	Pourcentage	
	Oui	Non
1.1	16.12	83.87
1.2	32.25	67.75
1.3	58.06	41.94
Total	35.48	64.52

Source : Enquête de vérification, 2015

1.1.2.2- Présentation et analyse des données liées à l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.

Pour recueillir les données susceptibles de révéler les causes du problème spécifique n° 2, c'est-à-dire l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis, nous avons posé des questions relatives aux défis éventuels liés à ce problème spécifique. En synthétisant les différentes réponses de nos interviewés on peut retenir que 32.25% des personnes affirment recevoir tout le financement prévu pour les différentes activités tandis que 90% d'entre eux jugent le financement insuffisant. Si 31 personnes sur 31 disent recevoir le financement par tranche, 77,42% de la population concernée se plaignent d'insuffisance de personnel. Pour le volet formation, plus de 9 personnes sur dix estiment que les différents acteurs intervenant dans l'exécution des projets/programmes ne sont pas suffisamment formés. A la question de savoir si la cible est liée à l'administration par un contrat d'objectif, seulement près de 7% répondent oui. La quasi-totalité déclare méconnaître l'existence de la charte nationale pour la gouvernance du développement du Bénin ; presque dans la même proportion, ils pensent ne risquer de sanction particulièrement sévère allant au-delà d'un éventuel relèvement de leur poste même en cas de faute administrative grave. Les différents résultats sont compilés dans le tableau ci-après :

Tableau 8 : Opinions des enquêtés sur les causes liées au PS2

N° des Questions	Pourcentage	
	Oui	Non
2.1	32.25	67.75
2.2	9.67	90.33
2.3	0	100
2.5	22.58	77.42
2.6	3.22	96.78
2.9	6.45	93.55
2.10	3.22	96.78
2.12	61.29	38.71
Total	17.32	82.68

Source : Enquête de vérification, juillet 2015

1.1.2.3- Présentation et analyse des données liées à l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.

Le suivi et l'évaluation revêtent un caractère important dans la recherche de l'efficacité et de l'efficience de la GAR. Notre questionnaire a pris en compte cette réalité et a donc permis à notre cible de donner son opinion et ses avis que nous avons traités et analyser. Globalement, il convient de retenir que 12.90% des personnes interrogées reconnaissent qu'il existe au sein de leur structure un mécanisme interne de suivi-évaluation. Plus de 87 % de notre cible déplorent l'absence d'assistance aussi bien de la Cellule de Suivi-Évaluation que de la Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle dans la mise en œuvre des projets de PTA. C'est environ dans la même proportion qu'ils fustigent les nombreuses difficultés liées à la collecte des données statistiques pourtant vitales pour toute opération de suivi ou d'évaluation. Les différents résultats concernant cette rubrique sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau 9 : Opinions des enquêtés sur les causes liées au PS3

N° des Questions	Pourcentage	
	Oui	Non
3.1	12.90	87.10
3.2	35.48	64.52
3.3	12.90	87.10
3.4	6.45	93.55
3.5	32.25	67.75
Total	20.00	80.00

Source : Enquête de vérification, juillet 2015

Tableau 10 : Compilation des trois tableaux des enquêtés

PROBLEMES SPECIFIQUES	Pourcentage	
	Oui	Non
PS 1	35.48	64.52
PS 2	17.32	82.68
PS 3	20.00	80.00
Total	24.25	75.75

Source : Enquête de vérification, juillet 2015

Tableau 11 : Profil des Coordonnateurs dans le Secteur des Enseignements Maternel et Primaire.

Profil	Effectif	Taux %
Enseignant	02	18,18
Administrateur Gestionnaire de Projet	04	36,36
Ingénieur Statisticien Économiste	02	18 ,18
Planificateur	02	18,18
Ingénieur en Génie Civil	01	9,10
Total	11	100%

Source : Résultats des enquêtes. Juillet 2015

Il ressort du tableau 10 ci-dessus que le nombre d'Administrateur Gestionnaire de Projet est insuffisant. Ce qui ne favorise pas l'atteinte des résultats dans le temps.

1.2 Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous allons procéder à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision antérieurement fixés, puis d'établir les éléments du diagnostic.

1.2.1- Vérification des hypothèses de l'étude.

Les hypothèses de notre étude sont vérifiées à partir des résultats d'enquête présentés supra et des seuils de décision que nous avons retenus au préalable comme outils d'analyse des données.

1.2.2- Degré de vérification de l'hypothèse n° 1

Selon le seuil de décision choisi, les causes identifiées par la majorité des personnes enquêtées seront retenues comme causes réelles se trouvant à la base du problème spécifique n° 1. Lorsque l'on se réfère aux résultats de l'enquête menée, 64.52% des enquêtés estiment que la mauvaise formulation stratégique est l'un des problèmes majeurs d'une mise en œuvre peu efficace de la GAR. Nous pouvons alors conclure que l'hypothèse n° 1 est confirmée.

1.2.3- Degré de vérification de l'hypothèse n° 2

Les personnes interviewées ont déclaré à hauteur de 82.68% que l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier est aussi à la base d'une GAR peu performante. Par conséquent l'hypothèse n° 2 est confirmée.

1.2.4- Degré de vérification de l'hypothèse n° 3

Les résultats de notre enquête montrent que 80.00 % des enquêtés ont confirmé nos présuppositions. Ils pensent donc que l'insuffisance du suivi et de l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes est un problème majeur qui entrave sérieusement l'optimisation de la GAR. Par conséquent, l'hypothèse n° 3 de notre étude est confirmée.

En définitive, nous pouvons affirmer que toutes nos hypothèses sont confirmées.

1.2.5- Établissement du diagnostic de l'étude.

Nous avons établi le diagnostic en fonction de chaque problème spécifique.

1.2.5.1- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1

Après la confirmation de l'hypothèse n° 1, nous rappelons que les défis suivants sont à la base de cette situation :

- ✓ les études diagnostiques sont pour la plupart mauvaises ;
- ✓ l'approche participative est le plus souvent mal conduite;
- ✓ les planifications structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière sont mal élaborées;
- ✓ les indicateurs objectivement vérifiables ne sont pas toujours définis.

A ces différents problèmes s'ajoutent d'autres non moins importants et qui sont à la base de l'hypothèse 2.

1.2.5.2- - Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2

Les causes liées à cette hypothèse sont :

- ✓ les moyens alloués ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs prédéfinis ;
- ✓ le financement est le plus souvent insuffisant ;
- ✓ le financement se fait tardivement et par tranche ;
- ✓ l'effectif du personnel existant est insuffisant ;
- ✓ les ressources humaines existantes sont le plus souvent dilapidées ;
- ✓ le personnel est peu formé sur la GAR;
- ✓ le personnel est peu compétent ;
- ✓ le personnel est peu motivé ;
- ✓ les contrats d'objectifs n'existent pas.

1.2.5.3- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3.

Les problèmes suivants sont à la base de la confirmation de l'hypothèse 3. Il d'agit:

- ✓ des points focaux de suivi-évaluation sont peu opérationnels ;
- ✓ la Cellule de Suivi-Évaluation des Projets/Programmes appuie faiblement les directions techniques dans l'élaboration des projets de PTA ;
- ✓ la collecte des données d'évaluation est difficile ;
- ✓ le régime de sanction en termes d'obligations de résultat est faible ;
- ✓ l'obligation de résultats n'est pas suffisamment exigée ;
- ✓ la prévisibilité dans le flux des crédits attendus est faible;
- ✓ les résultats des rapports de performance ne sont toujours pris en compte dans la prise de décision ;
- ✓ le guide de procédures en matière de suivi-évaluation n'existe pratiquement pas;
- ✓ les ressources extérieures sont en constance diminution ;
- ✓ les manuels de procédures n'existent pas dans toutes les Directions du Ministère et
- ✓ la déontologie administrative est négligée.

Pour atteindre les objectifs de ce travail de recherche, il urge alors de formuler des solutions en tenant compte de ces nombreux défis.

Paragraphe 2 Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Il est question dans cette rubrique de proposer des approches de solutions aux différents problèmes spécifiques et envisager les conditions de leur mise en œuvre.

2.1- Approches de solutions

Les approches de solutions constituent des mesures d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes en étude. Ainsi, les proportions d'approches de solutions se feront par problème spécifique en tenant compte des objectifs fixés.

2.1.1- Approche de solutions au problème spécifique n° 1

Pour faire face aux différents défis, plusieurs actions sont à mener. Il faut donc :

- ✓ faire de bonnes études diagnostiques ;
- ✓ mettre en œuvre efficacement l'approche participative ;
- ✓ veiller à une bonne planification structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière;
- ✓ définir convenablement les indicateurs objectivement vérifiables.

2.1.2- Approches de solutions au problème spécifique n° 2

Toutes les approches de solution de cette partie du travail concernent évidemment le problème spécifique n°2 qui est l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis. Il s'agit de rendre adéquats les moyens alloués à l'atteinte des différents objectifs prédéfinis par des actions suivantes :

- ✓ augmenter convenablement les moyens financiers ;
- ✓ rendre le financement disponible à temps ;
- ✓ doter les différentes structures en charge des projets/programmes de personnel ;
- ✓ doter les différentes structures en charge des projets/programmes du matériel nécessaire ;
- ✓ faire un bon management des ressources humaines;
- ✓ former le personnel sur la GAR;
- ✓ rendre compétent le personnel ;
- ✓ mettre en œuvre les mesures de motivation du personnel ;
- ✓ renforcer le régime des sanctions en termes d'obligations de résultat
- ✓ renforcer la prévisibilité dans le flux des crédits ;
- ✓ exiger l'obligation de résultats aux différents acteurs ;
- ✓ instaurer et exiger la signature des contrats d'objectifs par les différents acteurs principaux et secondaires des projets/programmes et revoir les textes existants notamment le décret n° 2012-538 du 17 décembre 2012 portant Attributions,

Organisation et Fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire en son article 117 relatif aux responsabilités en pensant au système d'appel à candidature dans le mode de recrutement des différents responsables des projets/ programmes.

2.1.3- Approches de solutions au problème spécifique n°3

L'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes est le troisième problème spécifique. La recherche des solutions à ce défi passe par les actions suivantes :

- ✓ rendre opérationnels les points focaux de suivi-évaluation ;
- ✓ renforcer, en matière l'élaboration des projets de PTA, l'appui de la cellule de suivi-évaluation des projets aux directions centrales et techniques ainsi qu'aux organismes sous tutelle;
- ✓ faciliter les travaux de collecte des données de suivi-évaluation ;
- ✓ prévoir obligatoirement et toujours un volet suivi-évaluation lors de l'élaboration des projets/programmes financés par le budget national ;
- ✓ rendre disponible à temps les résultats des rapports de performance ;
- ✓ prendre en compte les recommandations de ces rapports;
- ✓ instaurer ou rendre visible et opérationnel le guide de procédures en matière de suivi-évaluation ;
- ✓ redynamiser les négociations auprès des PTF afin d'augmenter les ressources extérieures et de les mettre en cohérence avec les objectifs bien définis ;
- ✓ généraliser les manuels de procédures à toutes les directions du MEMP et
- ✓ rendre visible les exigences de la déontologie administrative dans les faits et les actes de différents acteurs.

2.2- Conditions de mise en œuvre des solutions

Tout développement passe par des hommes qui se distinguent de par leurs atouts naturels et leur capacité novatrices ; des hommes capables d'insuffler une nouvelle dynamique au sein de la société c'est-à-dire des acteurs.

C'est donc à travers des projets de développement et des compétents pour les mener avec efficacité qu'on peut créer une mutation positive dans la cité. Les conditions de gouvernance générale influent alors sérieusement cette marche vers l'avant en créant le cadre nécessaire pour sa mise en œuvre. La vision de l'Etat doit être orientée vers cet idéal pour rendre toute intervention bénéfique. Ainsi, l'optimisation de la GAR passe par un climat de paix, de sécurité, de démocratie, du respect des droits de l'homme, de la justice, du bon fonctionnement

des institutions, d'une dynamique sociale fondée sur l'éradication de la corruption et de tout système partisan. Cette marche vers l'avant passe aussi par la maîtrise des problèmes majeurs comme l'énergie et la création d'un système éducatif de développement, qui rend adéquate la qualification acquise à celle requise et qui fait des citoyens des hommes compétents. Il revient dans le cadre de cette étude de situer chaque acteur devant ses responsabilités tout en insistant sur l'environnement favorable à cette réforme.

2.2.1- Recommandations à l'endroit de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).

- ✓ accorder plus d'attention au respect du contenu du manuel de procédures en matière de suivi-évaluation ;
- ✓ renforcer la planification stratégique et opérationnelle, le suivi et l'évaluation en intégrant les innovations technologiques telles que l'internet et ses différentes applications ainsi que des logiciels adaptés au processus d'élaboration et d'opérationnalisation des PTA ;
- ✓ accorder également plus d'attention au diagnostic, à la démarche participative et renforcer les capacités des services de la DPP, en général et celles de la Cellule de Suivi-évaluation en particulier tout en suscitant le goût et la volonté de bien faire ;
- ✓ se doter de la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin et s'imprégner de son contenu.
- ✓ de considérer la grille de Black et Mouton qui sont les deux finalités de la Gestion des Ressources Humaines c'est-à-dire, d'œuvrer à la convergence entre le social et l'économie (ici il s'agit du rendement et la satisfaction des besoins du personnel).

2.2.2- Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

- ✓ faire preuve d'un leadership visionnaire reposant sur l'éthique et les valeurs pour restructurer la mise en œuvre optimale de la GAR ;
- ✓ jouer efficacement les rôles interpersonnels (relationnels), informationnels et décisionnels ;
- ✓ encourager le travail en équipe et pratiquer la Direction Participative Par Objectif ;
- ✓ veiller efficacement à la gestion du temps et du stress ;
- ✓ faire le contrôle, l'auto évaluation, l'évaluation périodique et collective de l'action ;
- ✓ améliorer le contrôle à posteriori de la gestion des projets/programmes en vue d'accroître l'imputabilité et la responsabilité des gestionnaires ;

- ✓ continuer et encourager l'engagement formel des gestionnaires par les lettres d'acceptation de mission qui les responsabilise davantage ;
- ✓ faire signer à tous les Responsables Administratifs et Gestionnaires des Projets/Programmes le contrat de performance et étendre cela à tous les Chefs de service ;
- ✓ tenir compte des résultats des rapports de performance pour la prise de décision (allocation de ressources, définition des indicateurs) ;
- ✓ apprécier la performance en tenant compte des critères de nature, de quantité, de qualité, de délai et de coût car cela permet de faire la démarcation c'est-à-dire de savoir les bons et les moins bons ;
- ✓ valoriser les méritants et encourager également les moins bons à mieux faire ;
- ✓ élaborer le manuel de procédures dans toutes les Directions et appliquer les contenus ;
- ✓ penser à la création du Secrétariat Permanent de la Déontologie Administrative et de la Motivation (SPeDAM) qui sera une institution autonome, de veille, de contrôle, éveilleuse de conscience, prônant l'égalité, et transversale à toutes les Directions chargée entre autre de former les agents sur la CNGDB car la Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et institutionnelle (CSPRAI) qui devrait accompagner la GAR a du plomb dans l'aile.

2.2.3- Recommandations à l'endroit du personnel du Ministère des Enseignements Maternels et Primaire.

Le personnel du MEMP doit :

- ✓ se conformer rigoureusement au Tableau de Répartition des Tâches (TRT) et tenir compte des exigences de son poste (diplômes, expériences, savoir-faire jugé optimal par rapport au poste et le savoir-être) ;
- ✓ mener les activités relationnelles et communicationnelles dans le souci d'une prévention éventuelle de conflit à travers des réunions et la culture d'entreprise;
- ✓ s'impliquer absolument dans les tâches car l'implication bien qu'étant interne a des retombées à Long Terme tandis que la motivation a des retombées à Court Terme ;
- ✓ se doter et appréhender le contenu de manuel de procédures ainsi que la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin (CNGDB).

Tableau 12 : Synthèse de l'étude sur « Pour une optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats au MEMP »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Diagnostic établi	Solutions
Général	Problème Général : Pratique non optimale de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	Objectif Général contribuer à une pratique optimale de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.	Cause Générale	Élément de diagnostic général	Approche de solution générale
Spécifique	1 Problème Spécifique 1 L'inexistence d'une bonne formulation stratégique.	Objectif 1 Elaborer une bonne formulation stratégique.	L'insuffisance du personnel, le manque de qualification, L'absence de la participation des bénéficiaires des projets/programmes et la précipitation sont à la base d'une mauvaise formulation stratégique	Élément de diagnostic spécifique 1 les études diagnostiques sont pour la plupart mauvaises ; l'approche participative est le plus souvent mal conduite; les planifications structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière sont mal élaborées; les indicateurs objectivement vérifiables ne sont pas toujours définis.	Solution n° 2 faire de bonnes études diagnostiques ; mettre en œuvre efficacement l'approche participative ; veiller à une bonne planification structurelle, organisationnelle, opérationnelle et financière; définir convenablement les indicateurs objectivement vérifiables.
	2 Problème 2 Inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.	Objectif 2 Mettre en adéquation les moyens matériel, humain et, financier aux objectifs prédéfinis.	L'incompétence des cadres de conception et les phénomènes d'obsolescence sont à la base de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier	Élément de diagnostic spécifique 2 les moyens alloués ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs prédéfinis ; le financement est le plus souvent insuffisant ; le financement se fait tardivement et par tranche ; l'effectif du personnel existant est insuffisant ; les ressources humaines existantes sont le plus souvent dilapidées ; le personnel est peu formé sur la GAR; le personnel est peu compétent ; le personnel est peu motivé ; les contrats d'objectifs n'existent pas.	Solution n°2 augmenter convenablement les moyens financiers ; rendre le financement disponible à temps ; doter les différentes structures en charge des projets/programmes de personnel ; doter les différentes structures en charge des projets/programmes du matériel nécessaire ; faire une bonne gestion des ressources humaines ; former le personnel sur la GAR; renforcer la prévisibilité dans le flux des crédits ; exiger l'obligation de résultats aux différents acteurs ; instaurer et exiger la signature des contrats d'objectifs

	3	<p>Problème 3 Insuffisance de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets /programmes</p>	<p>Objectif 3 Renforcer le suivi, et l'évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes.</p>	<p>L'inexistence de données statistiques et les mauvais traitements et interprétations des informations provoquent un mauvais suivi-évaluation dans la mise en œuvre des projets/programmes</p>	<p>Élément de diagnostic Spécifique3 des points focaux de suivi-évaluation sont peu opérationnels ; la cellule de suivi-évaluation des projets appuie faiblement les directions; la collecte des données d'évaluation est difficile ; les projets/programmes financés par le budget national ne prévoient toujours pas un volet suivi-évaluation ; l'obligation de résultats n'est pas suffisamment exigée ; la prévisibilité dans le flux des crédits attendus est faible; les résultats des rapports de performance ne sont toujours pris en compte ; le guide de procédures en matière de suivi-évaluation n'existe pratiquement pas; les ressources extérieures sont en constance diminution ; les manuels de procédure n'existent pas dans toutes les Directions et la déontologie administrative est négligée.</p>	<p>Solution n° 3 rendre opérationnels les points focaux de suivi-évaluation ; renforcer, en matière l'élaboration des projets de PTA, l'appui de la cellule de suivi-évaluation des projets aux directions centrales et techniques ainsi qu'aux organismes sous tutelle; faciliter les travaux de collecte des données de suivi-évaluation ; prévoir obligatoirement et toujours un volet suivi-évaluation lors de l'élaboration des projets/programmes financés par le budget national ; rendre disponible à temps les résultats des rapports de performance ; prendre en compte les recommandations de ces rapports; instaurer ou rendre visible et opérationnel le guide de procédures en matière de suivi-évaluation ; redynamiser les négociations auprès des PTF afin d'augmenter les ressources extérieures et de les mettre en cohérence avec les objectifs bien définis ; généraliser les manuels de procédure à toutes les directions du MEMP et rendre visible les exigences de la déontologie administrative dans les faits et les actes de différents acteurs.</p>
--	---	--	--	---	---	---

Source : Résultat de recherche. Juillet 2015



CONCLUSION

Aux termes de ce travail, il est à retenir que la Gestion Axée sur les Résultats est un outil de Management Public dont le succès nécessite la synergie des efforts de tous et le respect des principes de gouvernance pour le développement tels que la transparence, la responsabilité, l'imputabilité et l'obligation de rendre compte. Elle contribue donc à l'atteinte de la performance et nécessite la conscience professionnelle.

Après plus d'une dizaine d'années d'expérimentation de la GAR au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, il apparaît que ce département ministériel déploie des efforts pour sa mise en œuvre. Mais des insuffisances se font constater au regard des résultats attendus. Ainsi la mise en œuvre optimale de la GAR reste à repenser et demeure la problématique qui a retenu notre attention.

Pour atteindre cet objectif, nous avons sur la base des problèmes spécifiques identifiés, émis des hypothèses dont la vérification à travers une enquête a permis de les confirmer en découvrant les causes réelles et spécifiques de cette situation.

Dans la perspective de l'amélioration de cette situation de départ en rendant optimale la pratique de la GAR au MEMP, des approches de solutions nées de stratégies sont proposées. On peut citer entre autres un changement de comportement pour une bonne formulation stratégique, l'adéquation des moyens matériel, humain et financier puis un suivi-évaluation efficace voire efficient. Il faut donc promouvoir le respect des normes et procédures existantes aussi bien de la part des autorités que du personnel du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire mais aussi opérer une réforme du secteur public à travers la création d'un Secrétariat Permanent de la Déontologie Administrative et de la Motivation (SPeDAM), rattaché directement au ministre, dotée d'une autonomie et chargée du contrôle des performances et surtout d'une bonne gestion des ressources humaines dans une logique de justice, d'équité et une volonté manifeste d'édification d'une administration de qualité. Désormais, l'expression « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut » ne doit plus être un simple slogan mais plutôt un code moral et une exigence administrative. C'est seulement à ce prix qu'on peut garantir un lendemain meilleur à l'effectivité de la GAR au MEMP. Cette orientation nouvelle, permettra à chaque agent quel que soit son niveau de décision de se mettre résolument sur la voie de l'efficacité, de l'efficience, donc du développement qui dépend non seulement d'un savoir-faire, d'un savoir-être mais aussi et surtout d'un savoir-agir, un vouloir-agir et un pouvoir agir.

BIBLIOGRAPHIE

ACDI (1999). *La Gestion Axée sur les Résultats à l'ACDI : guide d'introduction aux concepts et aux principes*, Canada : ACDI.- 26 pages.

AFRIQUE ETUDES, BNETD (2004). *Chaîne de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi (PPBS) : modules de cours.*

ALDOSA N. BIHAN M. (LE), MONIN M. (2003). *Information communication organisation*, 2^{ème} édition.- Rosny : Bréal.-222 p,

ALECIAN S. et D. FOUCHER (2002). *Le management dans le service Public*, Paris Nouvelle Edition, Collection Service Public, Editions d'organisation, septembre, 464 pages.

AUBY, J. F. (1996). *Management Public, introduction générale*, Paris, Éditions, Dalloz, 118 pages.

BARTOLI, A. (2009). *Management dans les organisations publiques*, 3^{ème} édition, Collection : *Management Public*, Dunod, 424 pages.

BEAUDOUX, E. (1992). *Cheminement d'une action de développement de l'identification à l'évaluation*. Paris, PUF 4^{ème} édition.

DEBOURG, C. (2007). *Fiche de niveau 4. Droit des contrats : responsabilité contractuelle : la faute contractuelle.* www.google.com 17 Juillet 2015 – 11 heures

BESSER, H. (2007). *Toutes les clés d'une stratégie gagnante*. Paris, édition ESF éditeur.

BORDEAUX CONSEIL (2004). *La Communication interne de l'entreprise.* <http://www.bordeauxconseil.com> 15 Juillet 2015 – 16 heures

Les Bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement première version. 190 p. www.mfdr.org/Sourcebook.html 16 Juillet 2015 – 12 heures)

BOUCHARD, L. (2005). *Guide de gestion axée sur les résultats.* 26 pages.

BOURGAULT J. (1994). La Mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience québécoise. *Revue française d'Administration publique*, ENA, n° 109 ; pp. 109-128,

CHATILLON E. A. (de), DESMARAIS C. et MEUNIER M. (2003). *Modéliser les ressources humaines*. Paris : Foucher.- 208 pages.

CITEAU, J. P., (2000). *Gestion des Ressources Humaines : Principes généraux et cas pratiques*, 2^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 227 pages ;

CHATILLON E. A. (de), DESMARAIS C. et MEUNIER M. (2003). *Modéliser les ressources humaines*. Paris : Foucher.- 208 pages. DENNERY, M., (1999). *Piloter un projet de formation*, Paris, PUF 4^{ème} édition,

DENNERY, M., (1999). *Piloter un projet de formation*, Paris, PUF 4^{ème} édition,

DERESSE, J. (2008). *La Gestion du changement dans les organisations*. 45p. www.google.com

HEDIA H-C, WILBEAUX, N. (2007) : *La Gestion axée sur les résultats, fiche 7*. 16 p., <http://www.cota.be> 20 Juillet 2015 – 16 heures

DRHC, (2003). *Guide de préparation d'un plan d'évaluation de projet (BTA)*.

EMERY Y. (2005). La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation. *TELESCOPE : revue d'analyse comparée en administration publique* Vol 12, n°3 ; pp.1-11.

FONTIL N. (2009). *Master en Développement- Management de Projet*

GIRARD B. (2005). *Management dans le secteur public*. Paris : Sciences Po.- 129 pages.

GUILLIEN R., VINCENT J. (2003). *Lexique des termes juridiques*. Paris : Dalloz, 14^{ème} édition, 619 pages.

HELLRIEGEL D., SLOCUM J.W., WOODMAN R.W (2002). *Management des organisations*. 5^{ème} édition. Paris, Bruxelles : *Nouveaux Horizon*, De Boeck.- 693 pages.

IDEA International, Université Laval (2010). *la Gestion axée sur les résultats, contrôle financier et audit de performance dans le secteur public : certification 4 : contrôle financier et audit de performance dans le secteur public*.

IDEA International (2010). *Atelier sur la GAR et Budgétisation Pluriannuelle axée sur les résultats (CDMT et CDS-MT), Dakar : 1 au 12 novembre*. 113 pages.

IDEA International (2008). *La Gestion axée sur les résultats dans le secteur public : atelier de validation de la LOLF, Ministère de l'Economie et des Finances, Cotonou, Bénin, 2 au 5 février 2009*.

IDEA International (2008). *La Gestion axée sur les résultats dans le secteur public : atelier technique sur la gestion axée sur les résultats (GAR), le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), les cadres de dépenses sectoriels à moyen terme (CDS-MT) du 6 au 17 octobre 2008*.

LAAZIZ S (2007). *La Gestion axée sur les résultats : guide de formation et d'exercices*. Rabat : Espace Associatif.- 23 pages.

LACHKAR, A. [s.d]. *Processus de recrutement*. [s.p.] www.google.com 15 Juillet 2015 – 16 heures

LOI n° 94- 009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique ;

LOI ORGANIQUE n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

MAZOUZ B, ROCHET C (2005). De la gestion par les résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires des expériences françaises et québécoises. *TELESCOPE : revue d'analyse comparée en administration publique* Vol 12, n°3 ; pp.69-85.

MEDE N., [s.d.]. *La Nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programmes au Bénin*. In *AFRILEX n°4*- <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr> 20 Juillet 2015 – 18 heures

MEIGNANT, A., 1995. *Manager la formation*, Paris, Liaisons et Convergence S.A., 342 pages ;

MEMP (2006), Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. *Manuel de procédures de planification du Ministère en Charge de l'Éducation*, (2007).

MEMP (2011, 2012, 2013). *Rapport de performance*. Cotonou : MEMP.

MEMP (2013), ARRETE n° 2013- 121/MEMP/DC/SGM/CTJ/SP du 10 mai 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective ;

MEMP (2013), Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. *Formation des Chefs de Service du MEMP sur la note stratégique, une nouvelle orientation au MEMP en cohérence avec les priorités nationales et celles du sous-secteur*. [s.p.]

MEMP (2013), Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. *Mécanisme de suivi/évaluation: cas du secteur des Enseignements Maternel et Primaire et son adaptation à la gestion axée sur les résultats*. [s.p.]

MEMP (2015), Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. *Élaboration des CDMT global et sectoriel*. 20 pages.

MEMP (2015). *Revue sectorielle de performance du secteur des Enseignements Maternel et Primaire, année 2015 : document technique*. Porto-Novo : MEMP. 75 p.

MINTZBERG, H. (1990). *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris, Les Éditions d'organisation.

Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, (2005). *Évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement au Bénin : rapport final*. 116 p.

MINTZBERG, H. (1995). *Structure et dynamique des organisations*, Les éditions d'organisations, 497 pages ;

OCDE (2002). *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*. Paris : OCDE Publications ; 38 pages.

OUCHFOUN A., HAMMOUDA D. (1993). Les cahiers du CREAD : revue du centre de recherches en économie appliquée pour le développement. N° 33/36, 3^{ème} et 4^{ème} trimestre, p. 81

PERETTI, J-M., (2003-2004). *Gestion des Ressources Humaines*, 11^{ème} édition, Paris, Vuibert, 284 pages ;

Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation 2006-2015. Cotonou : 227 pages.

PNUD (2002). *Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats*. 138 pages.

PRESIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (2012), DECRET n° 2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (2012), DECRET n° 2012-538 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire;

Secrétariat du Conseil du Trésor Québec (2002). *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, Québec : SCT.- 31 pages.

VALLET, G, (1991). *Technique de planification de projet*. Paris, DUNOD.

SOUZA F.(de) [s.d]. *La Gestion axée sur les résultats dans le secteur public : concepts, principes et outils*. [s.p.]

ZODJIHOUE J. D. E. [s.d] : *La Gestion axée sur la Performance et les Résultats appliquée à la gestion des Finances Publiques : préparation et mise en place du budget axé sur la performance et les résultats*. 37 p.

ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire de l'enquête

Annexe 2 : Organigramme du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Dans le souci de mener à bien la rédaction de notre mémoire professionnel de fin de formation au cycle II, filière Management des Services Publics (MSP) de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons entrepris une étude contributive « *Pour une optimisation de la pratique de la Gestion Axée sur Résultats au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire* ». A cet effet, nous vous avons identifié comme personne ressource capable de nous apporter des éclaircissements sur les préoccupations ci-dessous formulées.

Nous vous remercions par anticipation pour votre contribution et votre disponibilité.

RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

- ❖ Nom de la structure.....
- ❖ Nom et Prénoms du Responsable enquêté (facultatif).....
- ❖ Fonction/Titre.....
- ❖ Profil/Formation de base.....

1- Conception d'une bonne formulation stratégique	
1.1	Avez-vous reçu une formation sur les études diagnostiques ? Oui /__/ Non /__/
1.2	Associez-vous les bénéficiaires des projets/programmes à l'identification des défis ? Oui /__/ Non /__/. Si oui, comment jugez-vous leurs apports ? Bonne /__/ Mauvaise /__/ inutile /__/ Identifiez-vous tous les acteurs principaux et secondaires avant la mise en exécution de vos activités ? Oui /__/ Non /__/
1.3	Parvenez-vous à planifier vos différentes activités ? Oui /__/ Non /__/
2- Adéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis	
2.1	Recevez-vous tout le financement prévu pour les différentes activités ? Oui /__/ Non /__/
2.2	Ce financement est-il réellement suffisant ? Oui /__/ Non /__/
2.3	Comment le recevez-vous ? en une seule tranche /__/ en plusieurs tranches /__/
2.4	Quand recevez-vous ces moyens financiers ? avant le démarrage des activités /__/ en cours d'activité /__/ à la fin de l'exécution de l'activité /__/ à temps variable selon les activités /__/ à votre demande /__/ selon la volonté du bailleur /__/
2.5	Le personnel chargé de l'exécution des différentes activités est-il en nombre suffisant ? Oui /__/ Non /__/
2.6	Le personnel existant est-il suffisamment formé ? Oui /__/ Non /__/
2.7	Comment appréciez-vous ce personnel ? Très compétent /__/ Compétent /__/ peu compétent /__/ pas du tout compétent /__/
2.8	Comment appréciez-vous le comportement de vos collaborateurs ? Très motivés /__/ motivés /__/ peu motivés /__/ pas du tout motivés /__/
2.9	Avez-vous signé un contrat d'objectif ? Oui /__/ Non /__/

2.10	Connaissez-vous la Charte Nationale pour la Gouvernance du Développement du Bénin (CNGDB) ? Oui /__/ Non /__/
2.11	Quelle sanction courez-vous si de votre fait, les objectifs assignés à votre structure ne sont pas atteints ? Aucune /__/ Perte de poste /__/ Avertissement /__/ Blâme /__/ radiation /__/
2.12	Avez-vous reçu une formation en matière de <i>procédures d'exécution des dépenses publiques</i> ? Oui /__/ Non /__/
3-le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets/programmes	
3.1	Avez-vous un mécanisme de suivi et d'évaluation des différentes activités à l'intérieur de votre structure ? Oui /__/ Non /__/ Si oui, combien de personnes l'animent ? nombre /__/
3.2	Le personnel a-t-il reçu une formation dans le domaine de la gestion axée sur les résultats ? Oui /__/ Non /__/
3.3	La cellule de suivi-évaluation vous appui-t-elle dans l'élaboration de vos projets de PTA ? Oui /__/ Non /__/
3.4	La cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative et institutionnelle vous appui-t-elle dans la mise en œuvre de la GAR ? Oui /__/ Non /__/ Ne sais pas /__/ Si non Pourquoi ?
3.5	Parvenez-vous à collecter les données permettant de mesurer les effets et les impacts de vos interventions ? Oui /__/ Non /__/ Si oui dites-nous comment : Très facilement /__/ facilement /__/ difficilement /__/ Très difficilement /__/
4-Questions subsidiaires	
4.1	Pensez-vous que la pratique de la GAR est : Optimale /__/ Peu optimale /__/ Pas du tout optimale /__/
4.2	Si elle est peu ou pas optimale, que proposeriez-vous pour son amélioration ?

ORGANIGRAMME DU MINISTERE

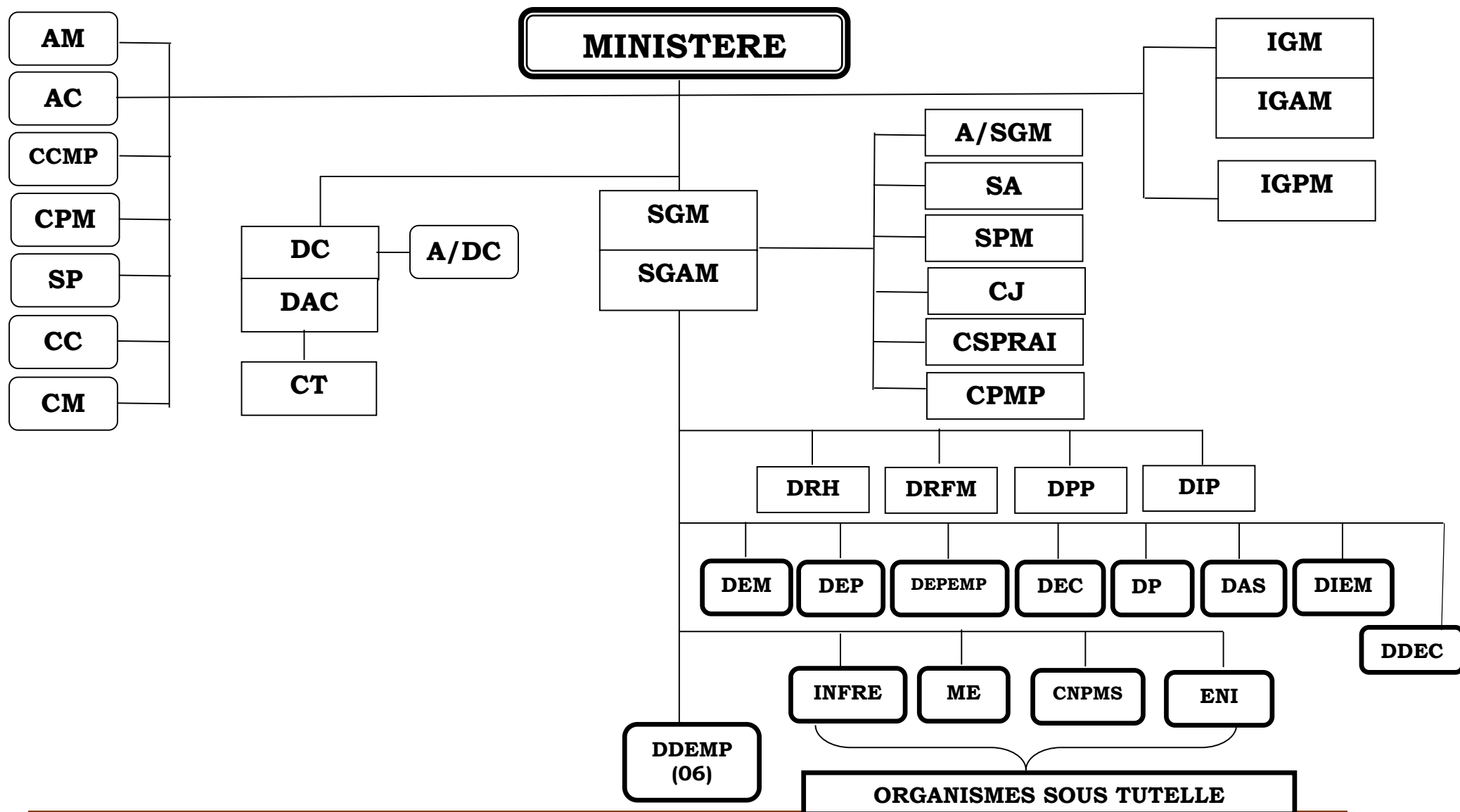


TABLE DES MATIÈRES

IDENTIFICATION DU JURY	I
DECLARATION D'ENGAGEMENT	II
DÉDICACE.....	III
REMERCIEMENTS.....	IV
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	V
LISTE DES TABLEAUX	VII
GLOSSAIRE.....	VIII
RÉSUMÉ.....	X
SOMMAIRE	XIII
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 :	5
CADRE CONTEXTUEL, ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE. 5	
<i>SECTION 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DU.....</i>	<i>6</i>
<i>STAGE A LA DPP.....</i>	<i>6</i>
Paragraphe 1 : Présentation du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire et .. sa Direction de la Programmation et de la Prospective	6
1.1- Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.	6
Brève présentation du cadre juridique.	6
1.1.1- Mission et attributions.....	6
1.2- Présentation de la Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.	7
1.2.1- Mission et attributions de la DPP.	7
1.2.2- Organisation et fonctionnement de la DPP.....	8
1.2.2.1 Fonctionnement.....	8
Paragraphe 2 : Observation du processus de planification, mise en œuvre, suivi, évaluation et reddition de comptes à la DPP.....	11
2.1 Observations d'ordre général.....	11
2.2 Observations d'ordre spécifique.	14
2.2.1 Planification stratégique et opérationnelle.....	14
2.2.2 La mise en œuvre des activités des unités administratives et des projets/programmes.....	15
2.2.3 Le Suivi et l'évaluation.....	17
2.2.4 La rétroaction ou la reddition de comptes.....	18
2.3. Inventaire des éléments de l'état des lieux	18
2.3.1 Inventaire des atouts (forces et opportunités)	18
2.3.2 Inventaire des problèmes (Faiblesses et menaces).....	19
<i>SECTION 2 : CIBLAGE, SPÉCIFICATION ET VISION GLOBALE DE</i>	<i>20</i>
<i>RESOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE.</i>	<i>20</i>
Paragraphe 1 : Ciblage et spécification de la problématique.	20
1.1 Identification de la problématique.....	20

1.1.1 Choix de la problématique et formulation du sujet.....	22
1.2-Justification et intérêt du sujet choisi.	22
1.3 Spécification de la problématique de l'étude.	24
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la Problématique spécifiée.	24
2.1 - Approches génériques.	25
2.2- Séquence d'analyse de la problématique.	26
CHAPITRE 2 :.....	28
CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE, DIAGNOSTIC, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE	28
SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE.	29
Paragraphe 1 : objectifs, hypothèses et revue de Littérature.	29
Objectifs, causes possibles et hypothèses de l'étude.	29
1.1.1 Causes possibles de l'étude.....	30
1.1.2 Hypothèses de l'étude.	30
1.2 Revue de littérature.....	32
1.2.1- Contribution antérieures sur le problème de l'inefficacité de la mise en œuvre.....	32
de la GAR.	32
1.2.2- Contributions antérieures sur le problème de la mauvaise formulation stratégique.	35
1.2.3 Contributions antérieures sur le problème de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs.....	35
1.2.4 Contributions antérieures sur le problème de Insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.....	44
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	45
2.1- Approche théorique retenue	45
2.1.1. Choix théorique lié au problème de la mauvaise formulation stratégique..	45
2.1.1.1 Présentation de la théorie retenue.....	45
2.1.1.2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à de la mauvaise formulation stratégique.	45
2.1.2- Choix théorique liée au problème de l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs.....	46
2.1.2.1- Présentation de la théorie retenue.	46
2.1.2.2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs.	48
2.1.3.- Choix théorique lié au problème de l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.....	48
2.1.3.1 Présentation de la théorie retenue.....	48
2.1.3.2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.....	48
2.2- Approche empirique.....	49
2.2.1.- Des objectifs de la collecte à la population cible.....	49
2.2.1.1- Objectifs de la collecte des données.	49
2.2.1.2- Population cible.	49
2.2.2- De la technique de collecte à la présentation des données.	50

2.2.2.1- Technique de collecte des données.....	50
2.2.2.2- Conception du questionnaire.....	50
2.2.2.3- Dépouillement et présentation des données.....	51
SECTION 2 : COLLECTE DES DONNÉES, VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES,	51
APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR.....	51
MISE EN ŒUVRE.....	51
Paragraphe 1 : Enquête, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic... 51	
1.1 De la préparation de l'enquête à l'analyse des résultats.....	51
1.1.1 Préparation et réalisation de l'enquête.....	51
1.1.2 Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	52
1.1.2.1- Présentation et analyse des données liées à l'inexistence d'une bonne formulation stratégique.	52
1.1.2.2- Présentation et analyse des données liées à l'inadéquation des moyens matériel, humain et financier aux objectifs prédéfinis.	53
1.1.2.3- Présentation et analyse des données liées à l'insuffisance de suivi et d'évaluation dans la mise en œuvre des projets /programmes.	54
1.2 Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	56
1.2.1- Vérification des hypothèses de l'étude.....	56
1.2.2- Degré de vérification de l'hypothèse n° 1	56
1.2.3- Degré de vérification de l'hypothèse n° 2	56
1.2.4- Degré de vérification de l'hypothèse n° 3	56
1.2.5- Établissement du diagnostic de l'étude.	56
1.2.5.1- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1	56
1.2.5.2- - Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2.....	57
1.2.5.3- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3.....	57
Paragraphe 2 Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.	58
2.1- Approches de solutions	58
2.1.1- Approche de solutions au problème spécifique n° 1	58
2.1.2- Approches de solutions au problème spécifique n° 2.....	58
2.1.3- Approches de solutions au problème spécifique n°3.....	59
2.2- Conditions de mise en œuvre des solutions	59
2.2.1- Recommandations à l'endroit de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).....	60
2.2.2- Recommandations à l'endroit des autorités du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.	60
2.2.3- Recommandations à l'endroit du personnel du Ministère des Enseignements Maternels et Primaire.....	61
CONCLUSION.....	64