



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II
Pour l'obtention du diplôme d'Administrateur Gestionnaire des Services
Publics

Option :

Management

Filière :

Management des
Services Publics

THEME :

LE ROLE DES SECRETAIRES GENERAUX DES
MINISTERES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA
REFORME ADMINISTRATIVE AU BENIN : CAS DU MINISTERE
DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE (MEMP)

Réalisé et soutenu par :

Comlan MONTCHO

SOUS LA DIRECTION DE :

Maitre de stage :

M. Blaise ACAKPO
DRH/Adjoint - MEMP

Directeur de mémoire :

Cosme KANGNIDE
Administrateur du Travail
Chargé de cours à l'ENAM

Mars 2011

IDENTIFICATION DU JURY

Jury n°: 11

Président : Ismaël B .TADDE

Vice- Président : Léandre S. LOKO

Membre : Nicolas HOUNTON ADJA

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND
DONNER AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS
CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR
AUTEUR**

DEDICACE

Je dédie ce travail à :

Toi mon père Ambroise Bessanh MONTCHO, pour ta rigueur dans
l'éducation et l'instruction de tes enfants, Merci ;

Vous mes enfants, trouvez ici une source d'inspiration pour la vie.

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères et vifs remerciements à :

- Monsieur Cosme KANGNIDE, pour avoir accepté de diriger ce mémoire malgré ses multiples occupations et ses lourdes responsabilités
- Messieurs Blaise ACAKPO et Hubert DAH pour l'honneur qu'ils m'ont fait en acceptant de suivre ce travail.
- Tout le corps professoral et administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, qui déploie de grands efforts pour assurer aux étudiants une formation de qualité ;
- Toutes les autorités et tout le personnel du secrétariat général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, pour avoir offert un cadre convivial lors de notre stage pratique ;
- Tous mes camarades de filière, pour l'ambiance de convivialité et d'amitié pendant notre séjour à l'ENAM.
- Mon épouse Géraldine AVOUNGNASSOU qui m'a supporté durant tout ce parcours.
- Ma mère Eugénie GBEHO, pour ton Amour, ta dévotion pour l'évolution de tes enfants.
- Messieurs Cyprien TOGNI et Crespin DJIBODE, pour leur soutien matériel et leur permanente sollicitude ;
- Eric HOUNDETE et Ismaël SERPOS TIDJANI pour leur soutien matériel et leur franche collaboration ;
- Mes frères et sœurs pour la solidarité familiale qui a toujours existé entre nous, sincères reconnaissances.
- Mesdemoiselles Solange DOVI et Bernadette GBAGUIDI, pour leur assistance informatique ;
- Monsieur Sylvère HOUNDJEMON, pour son assistance matérielle ;
- Madame Pierrette VIDEGLA, pour ton soutien moral capital et fondamental, trouve la marque de ma profonde reconnaissance.
- Mes amis Lucien HINNONHOU, Jean ATCHASSOU, Cyprien BOCO, Paul BOSSOU, Eliane ADAGBE, Véronique HESSOU et Antoine AGUEHOUNDE pour votre soutien moral, matériel et financier.
- Tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail, nous vous restons particulièrement reconnaissant.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

SGM	: Secrétaire Général du Ministère
CNCRA	: Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative
CCRA	: Comité de Coordination de la Réforme Administrative
CSPRA	: Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative
MRAI	: Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
MEMP	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MESFTP	: Ministère de l'Enseignement Secondaire de la Formation Technique et Professionnelle
MESRS	: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MALN	: Ministère de l'Alphabétisation et des langues Nationales
SA	: Service Administratif
SPA	: Service de Pré- Archivage
SI	: Service Informatique
SRU	: Service des Relations avec les Usagers
CPMP	: Cellule de Passation des Marches Publics
SPM	: Service de Protocole du Ministère
CDI	: Centre de Documentation et d'Information
AIR	: Actions à Impact Rapide
AS	: Actions structurantes
RH	: Ressources Humaines
DPRA	: Direction de la Programmation de la Réforme Administrative
TIC	: Technique de l'Information et de la Communication
GPEC	: Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences

- DC : Directeur de Cabinet
- NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
- DPP : Directeur de la programmation et de la prospective
- DRFM : Directeur des Ressources Financières et du Matériel
- DRH : Directeur des Ressources Humaines

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 Tableau d'effectif du personnel du SGM.....	9
Tableau n°2 : Tableau d'effectif du personnel du SGM par corps.....	10
Tableau n°3 : Liste des problématiques.....	19
Tableau n°4 : Tableau de bord de l'étude.....	30
Tableau n°5 : Freins à la mise de la réforme administrative.....	46
Tableau n°6 : Concentration des pouvoirs et surcharge du travail au niveau du SGM.....	47
Tableau n°7 : Modernisation de l'organisation administrative.....	48
Tableau n°8 : Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative (opinions émises par les responsables administratifs).....	49
Tableau n°9 : Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM vue par les responsables administratifs	50
Tableau n°10 : Modernisation de l'organisation administrative selon les responsables administratifs.....	51
Tableau n°11 : Opinion des usagers sur les prestations des services au MEMP.....	52
Tableau n°12 : Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM.....	53
Tableau n°13 : Modernisation de l'organisation administrative au SGM selon les usagers.....	54
Tableau n° 14 : Résultat d'enquête sur l'atteinte des objectifs poursuivis par les SGM.....	55
Tableau n°15 : Causes de non atteinte des objectifs fixés par les SGM..	56
Tableau n°16 : Résultat d'enquête sur l'engagement effectif des collaborateurs des SGM.....	57
Tableau n°17 : Causes de non engagement effectif du personnel.....	58
Tableau n°18 : Tableau d'enquête sur les dispositions à prendre pour alléger le travail des SGM.....	59

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Effectif du personnel du SGM par corps.....	11
Graphique n°2 : niveau d'analyse des freins à la mise en œuvre de la réforme par le personnel administratif	47
Graphique n°3 : Concentration des pouvoirs et surcharge du travail au niveau du SGM vue par le personnel administratif	48
Graphique n°4 : Modernisation de l'organisation administrative vue par le personnel administratif	49
Graphique n°5 : Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative identifiés par les responsables administratifs	50
Graphique n°6 : Concentration des pouvoirs et surcharge du travail au niveau du SGM	51
Graphique n°7 : Modernisation de l'organisation administrative vue par les responsables administratifs	52
Graphique n°8 : Opinions des usagers sur les prestations des services au SG/MEMP.....	53
Graphique n°9 : Opinions des usagers sur la concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM.....	54
Graphique n°10 : Opinions des usagers sur la modernisation de l'organisation administrative	55
Graphique n°11 : Résultat d'enquête sur l'atteinte des objectifs par les SGM.....	56
Graphique n°12 : Résultat sur l'engagement effectif des collaborateurs des SGM.....	57
Graphique n°13 : Causes du non engagement effectif des collaborateurs du SGM.....	58

RESUME

La reconstruction d'une administration au service du développement aujourd'hui s'impose à notre société en l'occurrence au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

C'est conscient de cette situation que nous avons initié une étude sur *le rôle des secrétaires généraux dans la mise en œuvre de la réforme administrative : cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)*.

La présente étude réalisée à la fin de notre formation en Management des services publics au cycle 2 de l'ENAM est structurée en trois (03) grandes parties à savoir :

- un chapitre préliminaire ;
- un chapitre premier et
- un chapitre deuxième.

Le chapitre préliminaire est consacré au cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la problématique.

Les observations faites nous ont permis de dégager la problématique relative à la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire à travers le rôle du secrétaire général du Ministère.

Dans le chapitre premier, nous avons présenté la méthodologie suivie pour résoudre cette problématique. Elle a consisté à administrer à un échantillon de cent (100) personnes, toutes catégories confondues, un questionnaire autour des problèmes spécifiques.

L'analyse des données de l'enquête, nous a permis de dégager des tendances à partir desquelles nous avons fait des propositions en vue d'améliorer la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire au deuxième chapitre.

Mot clés : Réforme- Administration- Changement

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
<u>CHAPITRE PRELIMINAIRE</u> : De la présentation du cadre de l'étude à l'identification de la problématique.....	4
<u>Section 1</u> : Cadre de l'étude et mécanismes de fonctionnement.....	5
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.....	5
<u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux sur les activités du Secrétariat Général du MEMP.....	12
<u>Section 2</u> : Identification de la problématique.....	17
<u>Paragraphe 1</u> : Choix et spécification de la problématique.....	17
<u>Paragraphe 2</u> : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	19
<u>CHAPITRE PREMIER</u> : Conception, organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic.....	23
<u>Section 1</u> : Objectifs de l'étude et méthodologie de la recherche.....	24
<u>Paragraphe 1</u> : Fixation des objectifs et revue de la littérature.....	24
<u>Paragraphe 2</u> : Approches méthodologiques adoptées : Approche théorique et approche empirique.....	41
<u>Section 2</u> : Organisation de l'enquête et établissement du diagnostic.....	44
<u>Paragraphe 1</u> : Organisation des enquêtes et présentation des résultats.....	44
<u>Paragraphe 2</u> : Analyse des résultats et établissement du diagnostic.....	59
<u>CHAPITRE DEUXIEME</u> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	63
<u>Section 1</u> : Approches de solutions.....	64
<u>Paragraphe 1</u> : Approches de solutions liées aux conséquences de la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs et concentration	

des pouvoirs et surcharge des tâches au Secrétariat Général du Ministère.	64
<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions liées aux conséquences de la faible modernisation de l'organisation administrative.....	66
<u>Section 2</u> : Conditions de mise en œuvre des solutions	66
<u>Paragraphe 1</u> : Recommandations à l'endroit des autorités administratives.....	67
<u>Paragraphe 2</u> : Recommandations à l'endroit du personnel administratif et des usagers.....	69
CONCLUSION GENERALE.....	70
BIBLIOGRAPHIE.....	71
ANNEXES.....	73
TABLE DES MATIERES.....	84

INTRODUCTION GENERALE

Les Etats Généraux de la fonction publique et de la modernisation de l'administration publique qui se sont déroulés du 12 au 16 décembre 1994 à Cotonou, ont identifié les maux dont souffre l'administration béninoise à savoir :

- lourdeur et complexité des procédures administratives ;
- concentration et centralisation des pouvoirs de décision ;
- culture administrative fondée sur le système de protection politique, régionaliste et ethnique ;
- absence de mécanisme de contrôle de la performance du personnel ;
- absence de rationalité dans la création des structures administratives ;
- dégradation du cadre ethnique public
- et l'absence de la clarification des missions de l'Etat.

L'administration publique béninoise est soumise à certaines pesanteurs telles que la politisation des activités administratives, la corruption et le népotisme ; résultats de la désertion de l'éthique et de la banalisation de la chose publique. Elle a pour caractéristiques fondamentales les faibles performances des prestations.

L'insatisfaction est manifeste et quasi permanente. La culture administrative au Bénin est fondée sur le « patronage », un système de protection politique. Un grand fossé est ainsi créé entre les citoyens et leurs administrations. La question de la qualité du service public est devenue une préoccupation majeure des autorités administratives.

C'est pourquoi, le Bénin s'est engagé dans des réformes administratives.

L'objectif général de la réforme administrative au Bénin est de garantir des services de qualité aux usagers dans tous les domaines de la vie socio-économique et de servir de levier à la croissance économique et au développement.

Pour atteindre cet objectif général, des objectifs spécifiques prioritaires ont été retenus à savoir :

- la promotion d'une culture administrative de développement ;
- la poursuite de la rationalisation des structures et de l'organisation administrative et
- le renforcement des dispositifs de pilotage, de coordination et de suivi évaluation des actions de réforme.

Ces réformes constituent l'une des priorités dans la mise en œuvre d'un vaste programme de redressement politique, économique et social du Bénin. Dans cette optique, par décret n°2005-250 du 06 Mai 2005, trois organes ont été créés. Il s'agit :

- de la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) ;
- du Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA) ;
- de la Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative (CSPRA).

De même, pour coordonner toutes les réformes aux niveaux administratifs et institutionnels, le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI) a été créé en 2006 avec pour missions d'impulser, de suivre et d'évaluer les actions de réforme aussi bien transversales que sectorielles.

Aussi, pour le pilotage, la coordination et le suivi sectoriel, la cellule sectorielle de pilotage de la Réforme Administrative a été logée au Secrétariat Général de chaque Ministère et placée sous la présidence du Secrétariat Général du Ministère.

Les Secrétaires Généraux des Ministères sont au cœur de l'efficacité des services publics. Ils sont les managers de la mise en œuvre de la réforme au niveau de leur secteur d'activité.

Mais quels sont les acquis capitalisés en matière de réforme administrative mise en œuvre depuis 1996 au sein des ministères ?

La culture administrative dans les ministères a-t-elle évolué ? Quelles sont les actions visibles et lisibles dans la mise en œuvre de la réforme administrative ?

Comment les Secrétaires Généraux des Ministères arrivent-ils à gérer les réformes administratives dans leur secteur d'activités?

Quelle est la situation au niveau du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ?

C'est pour répondre à toutes ces interrogations que nous avons choisi de réfléchir sur le **thème** : " **Le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme Administrative au Bénin : cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire** ".

L'objectif poursuivi est d'analyser les facteurs explicatifs des freins à la mise en œuvre de la réforme administrative à travers le rôle du SGM.

L'intérêt du choix de ce thème est de contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Quels sont les facteurs explicatifs des freins à la mise en œuvre de la Réforme Administrative ? Quelle est l'approche managériale des Secrétaires Généraux des Ministères pour renverser la tendance ?

Pour répondre à cette double interrogation, certaines idées forces sont développées autour des points suivants :

Dans le chapitre préliminaire, nous avons présenté le cadre de l'étude et identifié la problématique.

Dans le premier chapitre, nous avons fait, la collecte et l'analyse des données.

Enfin, au deuxième chapitre, nous avons abordé des approches de solutions suivies de leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
DE LA PRESENTATION DU CADRE
DE L'ETUDE A L'IDENTIFICATION DE
LA PROBLEMATIQUE

Le Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire a servi de cadre pour notre étude.

Ainsi, à travers les observations de stage, nous avons fait ressortir les mécanismes de fonctionnement de cette structure du ministère.

SECTION I : Cadre de l'étude et mécanismes de fonctionnement

Il s'agira pour nous de présenter dans un premier temps le cadre structurel d'accueil du stage et dans un second, l'état des lieux sur le fonctionnement de cette structure.

PARAGRAPHE 1 : Présentation du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

La création des Secrétaires Généraux des Ministères au Bénin remonte à 1968 avec la création du Ministère de la Fonction Publique de la Réforme Administrative et du Travail. L'un des objectifs à l'époque était la séparation des fonctions politiques, des fonctions techniques. Dans ce cadre, il avait été institué des postes de Secrétaire Général dans les ministères pour assurer la mémoire administrative des ministères. Cette expérience n'a malheureusement duré qu'un an.

En 1975, une autre tentative a été mise en œuvre avec la création du poste de Directeur Général du Ministère, qui devait survivre au remaniement ministériel. Cette réforme n'a pas été appliquée dans son esprit.

En 1994, les Etats généraux de la Fonction Publique l'ont fortement recommandé. La mise en œuvre de ces recommandations s'est traduite par des efforts de séparation des fonctions politiques de celles administratives et techniques. Les initiatives engagées sont sous-tendues par le décret n°96-402 du 18 septembre 1996 fixant la structure type des Ministères. Dans ce cadre, la durée au poste a été fixée à cinq ans au moins pour le Secrétaire Général du Ministère. Mais qu'en est-il de la genèse du secteur de l'éducation ?

L'administration du système éducatif béninois était avant 1975 sous la tutelle d'un seul ministère, le Ministère de l'Education Nationale, de la culture, de la Jeunesse et des Sports.

De 1975 à 1990, la gestion de l'éducation a été assurée par plusieurs ministères dont les dénominations ont varié dans le temps.

Depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990, le secteur de l'éducation a été confié à plusieurs ministères.

En 2007, par décret n° 2007-300 du 17 juin 2007 portant composition du gouvernement, le secteur de l'éducation nationale au Bénin a été scindé en quatre sous secteurs confiés à quatre départements ministériels que sont :

- le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) ;
- le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) ;
- le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) ;
- le Ministère de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MALN).

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire est le département ministériel qui s'occupe des sous- secteurs maternel et primaire de l'éducation nationale, emploie plus de ressources humaines. Ceci a pour conséquence la déconcentration de ses services dans toutes les contrées du Bénin. Cette déconcentration s'explique par la création des écoles dans presque tous les villages du Bénin.

Depuis 2008, c'est le décret n° 2008-733 du 22 Décembre 2008 qui régit l'organisation et le fonctionnement de ce ministère.

Selon les dispositions de ce décret, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement et de formation. Le domaine de compétence du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire couvre l'ensemble des activités spécifiques d'éducation et

de formation dans les enseignements maternel et primaire. Suivant l'article 6 du décret 2008-733 du 22 Décembre 2008, « le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire comprend :

- des services directement rattachés au Ministre ;
- un Cabinet du Ministre ;
- un Secrétariat Général du Ministère (SGM);
- des Directions Centrales et Techniques ;
- des organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle ;
- des organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux ;
- des structures déconcentrées. »

Le Secrétariat Général du Ministère se trouve au début et à la fin du processus administratif du ministère. Il en constitue la mémoire. Quelles sont en réalité les missions, attributions et les structures du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ?

A- Missions, attributions et structures du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

1- Missions et attributions du Secrétariat Général

Le Secrétariat Général du Ministère a pour mission la coordination des activités des Directions Techniques et Centrales du Ministère. Il est également chargé du suivi des activités des Organismes sous tutelle du Ministère.

Le Secrétariat Général du Ministère est dirigé par un Secrétaire Général du Ministère nommé en Conseil des Ministres parmi les cadres de la catégorie A échelle I ayant quinze ans au moins d'ancienneté. Il a pour attributions :

- l'assurance de la pérennité de la mémoire administrative ainsi que le bon fonctionnement administratif du ministère ;

- l'exécution des instructions du Ministre en veillant à la centralisation de la documentation ;
- la rédaction de tous documents nécessaires au bon fonctionnement des structures du Ministère.

2- Les structures du Secrétariat Général du Ministère

Pour bien mener sa mission, le Secrétariat Général du Ministère dispose des structures suivantes :

- un Secrétariat Administratif (SA);
- un Service de Pré Archivage (SPA) ;
- un Service Informatique (SI) ;
- un Service des Relations avec les Usagers (SRU) ;
- une Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP) ;
- un Service de Protocole du Ministère (SPM);
- une Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative (CSPRA) ;
- un Centre de Documentation et d'Information (CDI).

Au total, le Secrétariat Général du Ministère compte huit (08) services pour accomplir les tâches qui lui sont dévolues. Quelles sont les ressources humaines dont- il dispose ?

B- Les Ressources Humaines du SG MEMP

Le Secrétariat Général du MEMP dispose de deux (02) catégories de personnel : le personnel administratif technique et le personnel administratif de service.

1- Le personnel administratif technique

Le personnel administratif technique est constitué d'administrateurs, de secrétaires administratifs, de techniciens spécialisés en informatique, de

techniciens supérieurs en action culturelle, de préposés de services administratifs d'agents de liaison et de conducteurs de véhicules administratifs.

2- Le personnel administratif de service

Le personnel administratif de service est constitué pour la plupart d'enseignants parmi lesquels on retrouve un inspecteur de l'enseignement du premier degré, un conseiller pédagogique, un professeur certifié de physique-chimie et huit (08) instituteurs.

3- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La fonction Ressources Humaines (RH) est un élément stratégique de la dynamique du changement dans l'entreprise. C'est un enjeu majeur dans la construction du développement de l'entreprise et de ses prestations. Le problème de l'adéquation du profil et du poste se pose dans cette structure stratégique du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Ceci a une conséquence certaine sur l'appropriation de la réforme par de tels acteurs. A tout cela s'ajoute l'effectif insignifiant dans certains services stratégiques comme le service informatique où le personnel est réduit au seul chef de service.

Le Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire utilise à nos jours 24 agents. Toutes les catégories de fonctionnaires s'y retrouvent (A, B, C, D, E).

TABLEAU N° 1 : Tableau d'effectif du personnel du SGM (par catégorie)

Catégories	A			B			C			D			E			Total général
	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	E1	E2	E3	
Nombre D'agents	3	0	2	11	0	1	1	0	1	0	0	4	1	0	0	24
Total/Catég	5			12			02			04			01			24

Source : Enquête personnelle

TABLEAU N°2 : Effectif du personnel du SGM par corps

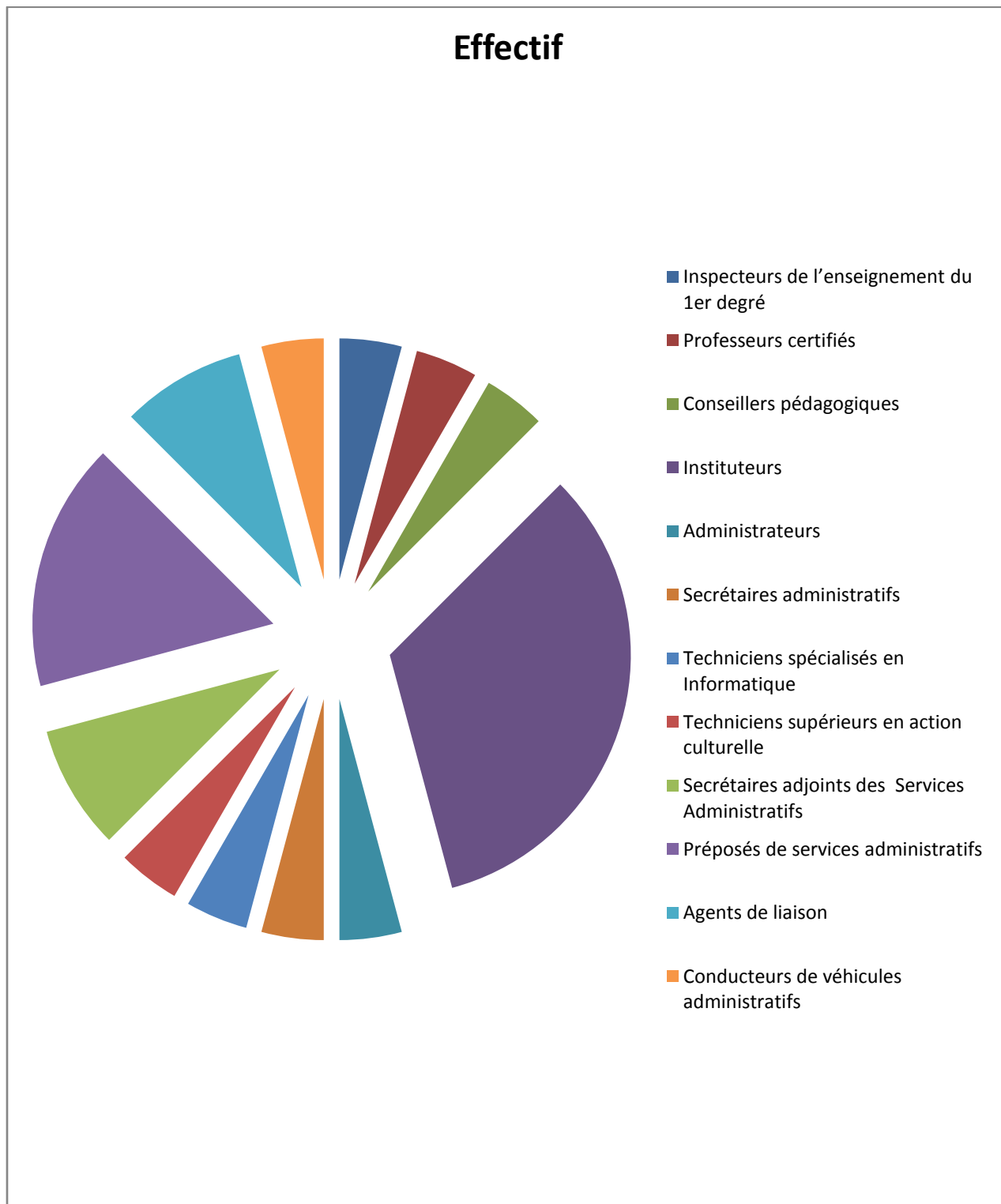
Corps	Effectif	Observations
Inspecteurs de l'enseignement du 1 ^{er} degré	01	
Professeurs certifiés	01	
Conseillers pédagogiques	01	
Instituteurs	08	
Administrateurs	01	
Secrétaires administratifs	01	
Techniciens spécialisés en Informatique	01	
Techniciens supérieurs en action culturelle	01	
Secrétaires adjoints des Services Administratifs	02	
Préposés de services administratifs	04	
Agents de liaison	02	
Conducteurs de véhicules administratifs	01	
Total	24	

Source : Enquête personnelle

Il ressort de ce tableau que le personnel administratif de service représente une part non négligeable de l'effectif du personnel.

Les instituteurs constituent l'effectif le plus élevé du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Le graphique qui suit en donne la parfaite illustration.

GRAPHIQUE n°1 : effectif du personnel du SGM par corps



Source : Enquête personnelle

PARAGRAPHE 2 : Etat des lieux sur les activités du Secrétariat Général du MEMP

A- Activités des structures du Secrétariat Général du Ministère.

1- Le secrétariat administratif

Le secrétariat administratif du Secrétariat Général du Ministère est l'organe central de gestion du courrier ordinaire. Il réceptionne, enregistre, soumet à l'appréciation du Secrétaire Général du Ministère le courrier ordinaire au départ et à l'arrivée et assure sa ventilation, en cas de besoin.

2- Le service de pré-archivage

Le service de pré-archivage assure le classement et la conservation des actes du ministère, gère les dossiers sortis du classement courant. Ce service permet au Secrétariat Général du Ministère de conserver tous les actes normatifs du ministère. Ceci s'inscrit dans le cadre de la réforme administrative.

3- Le service informatique

Le service informatique s'occupe de :

- la planification, la conception et l'implantation des systèmes informatiques ;
- la programmation des approvisionnements et de l'entretien ;
- la programmation et la supervision de formation spécifique ;
- l'établissement et la négociation des contrats de service.

Les TIC sont une des exigences de la réforme administrative. Ce service accompagne le SGM dans la modernisation de l'organisation administrative.

4- Le service des relations avec les usagers

Le service des relations avec les usagers est chargé de faciliter les relations entre les directions techniques et les usagers pour un service public plus efficace et efficient. La satisfaction des usagers constitue l'objectif principal de la réforme administrative. Pour la visibilité des actions de réforme administrative ce service est nécessaire.

5- La cellule de passation des marchés publics

La cellule de passation des marchés publics est chargée, au sein du ministère, de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence fixés par décret. La transparence des procédures de passation des marchés publics fait partie des préoccupations de la réforme administrative.

6- Le service de protocole du ministère

Le service de protocole du ministère est chargé de toutes questions relatives aux voyages et missions officiels à l'étranger des directeurs et autres cadres. Il est également chargé du cérémonial des manifestations officielles du ministère.

7- La cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative

Elle est chargée d'assurer la coordination et le suivi des actions de réforme au sein du ministère, en collaboration avec la Direction de la Programmation de la Réforme Administrative (DPRA). Cette cellule est placée sous la présidence du SGM. Les directeurs techniques et centraux du ministère en sont membres. Elle initie, analyse et supervise toutes les initiatives de réformes administratives au sein du ministère.

8- Le centre de documentation et d'information

Le centre de documentation et d'information est chargé de la collecte et la gestion de la documentation et de l'information du ministère.

B- Restitution des observations de stage

Nous aborderons la restitution sur huit (08) points à savoir :

1- Au plan de l'organisation du travail

Toutes les correspondances adressées au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire sont enregistrées au Secrétariat Général du Ministère

exceptés les courriers portant mention « confidentiel » ou ceux adressés au ministre à titre privé.

C'est au pool du secrétariat administratif que se fait l'enregistrement. Le chef du secrétariat administratif soumet le courrier ainsi enregistré au SGM avec les propositions du ou des services techniques pouvant l'examiner. Le SGM, au vu de cette proposition ou pour d'autres considérations, affecte le courrier au service technique tout en envoyant une photocopie au cabinet du Ministre afin qu'il soit informé à temps de l'arrivée d'une telle correspondance.

Après étude, le ou les services techniques compétents rédigent une note à l'attention du Ministre pour signature. Les avis et notes sont revêtus du paraphe du SGM qui, au besoin, peut y apporter des corrections éventuelles avant de les soumettre au Ministre.

Il arrive parfois qu'au niveau du cabinet du Ministre, le Directeur du cabinet demande une relecture des propositions. Dans ces conditions, tout le travail est repris. Tout ceci donne parfois lieu à d'inutiles conflits d'attribution (**faiblesses**) entre le SGM et le Directeur de cabinet du Ministre.

2- Au plan des concertations hebdomadaires et mensuelles

Chaque lundi, à huit heures quinze minutes, se tient une réunion de tous les chefs services du Secrétariat Général du Ministère. Ce comité de direction se tient dans les bureaux du SGM. Cette concertation aborde les tâches de la semaine et fait le point de celles exécutées la semaine écoulée. Cette réunion se tient dans les normes temporaires (**forces**). Elle dure au maximum trente minutes.

Tous les derniers vendredis du mois se tient une assemblée générale du personnel. Cette assemblée générale mensuelle se déroule dans le hall du Secrétariat Général du Ministère. A cet effet les débats tournent autour des activités du mois, leur niveau d'exécution, les difficultés rencontrées pour déboucher sur les perspectives du mois à venir et des divers.

3- Au plan de la modernisation de l'organisation administrative

L'outil informatique est disponible dans tous les services (**forces**) ; ce qui oblige chaque agent à s'initier et à s'approprier cette nouvelle technologie. Cette disponibilité de l'outil informatique contraste avec l'inexistence d'intranet (**faiblesse**). Cela ralentit la coordination rapide des tâches. Tout ceci a une incidence sur la gestion du temps. L'utilisation du fax et du téléphone facilite la correspondance avec les structures déconcentrées et les écoles normales d'instituteurs. De même la communication à l'intérieur est facilitée par l'interphone.

4- Au plan de la responsabilisation des cadres

L'élaboration d'un plan de travail et sa mise à jour (**forces**) avec l'implication des cadres ne saurait excuser la faible propension à la délégation de pouvoir (**faiblesse**). *Les attributions permanentes du Secrétaire Général Adjoint*, qui devraient être précisées par un arrêté, selon les dispositions de l'article 37 du décret 2008-733 du 22 décembre 2008, n'ont jamais été fixées.

5- Au plan de la décentralisation- déconcentration

Le transfert des compétences aux communes et l'existence des structures déconcentrées (**forces**) que sont les circonscriptions scolaires et les directions départementales n'ont pourtant pas facilité la déconcentration de certaines prestations (**faiblesses**) comme la délivrance des attestations de diplômes.

6- Au plan de la ponctualité

La ponctualité remarquable du Secrétaire Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (**force**) contraste avec l'absentéisme de certains cadres qui sont abornés à des missions dont seule leur accointance avec des circuits obscurs justifierait le bien fondé. Le Secrétaire Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire est rigoureux sur les heures d'arrivée au service et celles de sortie. La tenue régulière des cahiers de présence facilite le contrôle des présences au Secrétariat Général du Ministère. Seulement l'usage

qui en est fait ne permet pas de récompenser les plus méritants. Le cahier de présence n'est pas assorti de sanctions (**faiblesses**).

7- Au plan de la gestion des relations avec les usagers

On remarque l'existence d'un service des relations avec les usagers (**forces**) placé sous l'autorité du Secrétariat Général du Ministère. Il est chargé de faciliter les relations entre les directions techniques et les usagers pour un service public plus efficace et plus efficient. Mais dans la pratique, aucun dispositif n'est prévu dans ce ministère pour permettre à ce service d'avoir directement et de façon systématique accès aux informations des directions techniques. De même aucun manuel de procédure n'a été encore élaboré (**faiblesses**). Les usagers continuent de parcourir les bureaux à la recherche de la bonne information et du bon indicateur. Le service des relations avec les usagers n'arrive donc pas à renseigner les usagers de l'administration en temps utile avec efficacité et efficience. Il se pose à ce niveau un problème d'accueil et de communication.

8- En ce qui concerne les initiatives de réforme

Le Secrétariat Général du Ministère dispose d'une cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative (**force**) dont le chef cellule est un professeur certifié de physique chimie. Le Président de la cellule est le Secrétaire général du Ministère lui-même.

Les membres de la CS PRA étudient les dossiers de réformes relatifs au sous secteur des Enseignements Maternel et Primaire et font des observations sur leur mise en œuvre.

Malheureusement les sessions de la cellule ne sont pas tenues conformément à leur périodicité (**faiblesses**). La participation à des séminaires constitue le seul champ de prédilection des membres de la cellule.

La CSPRA a néanmoins établi un répertoire des Actions à Impact Rapide (AIR) et des Actions Structurantes (AS).

Les AIR sont un ensemble d'activités à effets rapides, visibles et peu coûteuses permettant de donner promptement satisfaction aux usagers face à une demande donnée.

Au nombre des actions à impact rapide identifiées on peut citer :

- la délivrance des attestations et des diplômes ;
- la formation et éducation des écoliers ;
- la distribution des vivres aux cantines scolaires ;
- la distribution de manuels et cahiers scolaires ;
- la dotation des écoles en tables bancs.

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire a retenu les deux premières pour être mise en œuvre dans un bref délai.

Quant aux activités structurantes, ce sont des activités à longue durée permettant à terme de répondre efficacement aux exigences des usagers. Au nombre des actions structurantes identifiées nous pouvons citer :

- la parution des actes de promotion et d'avancement ;
- l'informatisation de la gestion du personnel ;
- la création de la maison des examens.

SECTION 2 : Identification de la problématique

Dans cette partie nous aborderons le choix et la spécification de la problématique puis nous déboucherons sur la vision globale de résolution de la problématique.

PARAGRAPHE 1 : Choix et spécification de la problématique

A- Identification des atouts (forces et opportunités) :

L'identification des atouts fait ressortir les éléments suivants :

- l'existence d'un service de relation avec les usagers ;
- la disponibilité d'outil informatique ;
- la disponibilité de l'Internet ;

- l'existence d'un guide des usagers ;
- l'existence d'une cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative ;
- la création d'un service de pré-archivage ;
- l'élaboration d'un plan de travail ;
- le transfert de certaines compétences aux communes ;
- l'élaboration des actions à impacts rapides ;
- l'initiation à la gestion axée sur les résultats.

B- Identification des problèmes (menaces et faiblesses)

Les problèmes identifiés sont de plusieurs ordres à savoir :

- inexistence d'un système informatique en réseau (intranet) ;
- absence de site Internet
- politisation de l'administration ;
- absence de déconcentration de certaines compétences aux structures déconcentrées ;
- absence d'un manuel de procédure ;
- faible utilisation des Tic ;
- faible délégation de pouvoir ;
- inadéquation profil/poste ;
- irrégularité des tenues de session sur la réforme ;
- absence de coordination et de centralisation des actions de changement ;
- lenteur administrative ;
- ignorance des initiatives de réforme ;
- résistance au changement ;
- grève perlée des enseignants et du personnel administratif.

C- Liste des problématiques possibles

Les problèmes spécifiques identifiés sont regroupés dans le tableau ci-après :

TABLAU N°3 : Liste des problématiques

N° d'ordre	Problématique	Problèmes généraux	Problèmes spécifiques
1	Problématique d'une dynamisation des structures du SGM	Dysfonctionnement dans l'organisation du travail	-Inexistence d'un système informatique en réseau - lenteur administrative - cadre de travail exigü
2	Problématique de la mise en œuvre de la réforme administrative	Méconnaissance du rôle du SGM dans la mise en œuvre de la réforme administrative	- non appropriation de la réforme par les acteurs - concentration des pouvoirs et surcharge des tâches - faible modernisation de l'organisation administrative
3	Problématique de la formation des RH au SGM	Manque de formation	- inadéquation profil/ poste - absence d'une GPEC - inexistence de formation en cours.
4	Problématique d'évaluation du personnel	Inexistence d'un système d'évaluation	- mauvais processus de notation - absence d'un système de fixation d'objectifs spécifiques -inexistence d'un système de récompense
5	Problématique de révision des textes	Législation administrative inadaptée	- lourdeur administrative - inexistence de certains arrêtés - conflit d'attribution

Source : Enquête personnelle

PARAGRAPHE 2 : Ciblage, Spécification et vision globale de résolution de la problématique

A- Ciblage et spécification de la problématique

1- Rappel des problématiques dégagées

Les problèmes spécifiques inventoriés tout au long de notre état des lieux de base sont des problématiques auxquelles le Secrétariat Général du Ministère doit apporter des solutions idoines en vue de l'amélioration sensible de son fonctionnement. Les problématiques identifiées et ciblées sont relatives à :

- la dynamisation des structures du SGM ;
- la mise en œuvre de la réforme administrative ;

- la formation des RH au SGM ;
- l'évaluation du personnel ;
- la révision des textes.

Dans le cadre de la rédaction d'un mémoire professionnel, il n'est pas possible de procéder à la fois à la résolution de toutes les problématiques identifiées ; c'est pourquoi, nous avons fait l'option de choisir une problématique dont la résolution contribuera à éliminer plusieurs dysfonctionnements constatés et servira également de résolutions à d'autres problématiques.

Toutes ces considérations ont donc conduit à choisir la problématique de " la mise en œuvre de la réforme administrative".

Cette problématique cadre bien avec le problème général de notre étude qui est la méconnaissance du rôle du SGM dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

2- Enoncé de la problématique

La vision du Bénin en matière de réforme administrative et institutionnelle a été formulée comme suit : « *Faire du Bénin en 2019 un pays où les administrations et les institutions sont plus rationnelles, animées par des professionnels et qui fonctionnent en parfaite harmonie au service du mieux être des populations* ». **Document cadre de la Réforme Administrative, (juin 2000)**

L'administration publique en général, et celle du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire en particulier ne rend pas des services de qualité aux citoyens /usagers. Son fonctionnement est handicapé par de nombreux dysfonctionnements qui exigent la reconstruction d'une administration au service du développement. Les initiatives de réformes administratives ne sont pas visibles encore moins lisibles dans ce ministère. .

Les Secrétaires Généraux des Ministères qui sont les premiers acteurs d'une réforme réussie doivent développer une grande capacité d'écoute. Ils

doivent faire montre d'une grande capacité technique avérée en s'imposant comme un guide dont les connaissances, habiletés et compétences devront leur apporter le respect des membres de l'équipe. Ils sont donc au cœur de la réussite de toute initiative de réformes. C'est pourquoi, la participation et la collaboration de tous les acteurs de la chaîne passent par un changement des mentalités et un abandon de certaines habitudes rétrogrades.

La question soulevée se rapporte à l'amélioration de la qualité des services de l'Administration du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Les premiers usagers du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire sont constitués des enseignants répartis sur toute l'étendue du territoire national.

Ils constituent l'effectif le plus important du personnel de l'Etat. Ils ont pour rôle la formation de l'élite de demain.

Les tracasseries administratives auxquelles les instituteurs sont soumis ont une incidence sur la qualité de la formation des enfants.

Lorsque le maître est absent à l'école, c'est toute la communauté qui en ressent.

Améliorer la qualité des services au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, c'est participer à la mise en œuvre effective de la réforme administrative dans ce ministère.

B- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée et étapes de la recherche

Pour contribuer à la résolution des différents problèmes spécifiques, nous adopterons une démarche à travers plusieurs étapes :

1^{ère} étape : Définitions des objectifs, recherche des causes supposées être à la base des problèmes et formulation des hypothèses

- La définition des objectifs se fera par rapport aux problèmes identifiés. A ce titre, l'objectif général est lié au problème général et les objectifs spécifiques seront liés aux problèmes spécifiques.
- La recherche des causes aux problèmes se fera par l'identification de toutes les causes possibles.

Nous allons retenir les causes plausibles aux problèmes identifiés.

L'hypothèse allie la cause à l'effet. Nous la formulerons sous forme de proposition explicative du problème en résolution.

2^{ème} étape : Revue de la littérature

Elle nous permettra de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution, afin d'être bien outillé pour notre analyse.

3^{ème} étape : Collecte et analyse des données

Cette étape nous conduira à la réalisation des enquêtes et à la vérification des hypothèses formulées en vue de poser le diagnostic.

4^{ème} étape : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Nous proposerons aux autorités administratives du Secrétariat général du MEMP des approches de solutions pour une amélioration de la qualité du service.

Enfin, à l'endroit des acteurs et des bénéficiaires des prestations des services du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, nous ferons quelques recommandations.

CHAPITRE PREMIER : CONCEPTION,
ORGANISATION DES ENQUETES A
L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

SECTION 1 : Objectifs de l'étude et méthodologie de la recherche

Il s'agira ici de fixer les objectifs de l'étude, de formuler les hypothèses de travail à partir des causes supposées, d'élaborer le tableau de bord de l'étude et de procéder à la revue de littérature relative à la problématique.

PARAGRAPHE 1 : Fixation des objectifs et revue de la littérature.

Avant de présenter les objectifs et hypothèses de l'étude, il convient de rappeler les problèmes auxquels nous voulons apporter des solutions.

- **Problème général**

Méconnaissance du rôle du SGM dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

- **Problèmes spécifiques :**

- *Non appropriation de la réforme administrative au niveau des acteurs de réforme*
- *Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au secrétariat général du MEMP*
- *Faible modernisation de l'organisation administrative*

A- Présentation des objectifs de l'étude

Elle sera libellée en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques.

1- Objectif général

L'objectif général poursuivi par ce travail est d'analyser les facteurs explicatifs des freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP à travers le rôle du Secrétaire Général du Ministère.

2- Objectifs spécifiques

De façon spécifique, l'étude permettra :

- de proposer des mesures visant à la promotion de la culture du changement au MEMP.
- de proposer des mesures visant à alléger les tâches au niveau du Secrétariat Général du Ministère.

- de proposer des mesures visant à la modernisation de l'organisation administrative.

B- Les causes et hypothèses liées à la problématique choisie

L'hypothèse traduit, par définition, un esprit de découverte qui caractérise tout travail scientifique. Elle est fondée sur une réflexion théorique et sur une connaissance préparatoire du phénomène étudié (phase exploratoire). Elle s'exprime comme une présomption non gratuite portant sur le comportement des objectifs réels étudiés.

1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est la non appropriation de la réforme administrative au niveau des acteurs. Après analyse du problème, deux (02) causes possibles peuvent être à son origine :

- résistance au changement des acteurs ;
- inadaptation du profil au poste ;
- manque de volonté ;
- absence de sanctions.

Pour la **question de la résistance au changement**, il faut mentionner que, l'homme est le principal acteur du développement. Il est créateur, gestionnaire et en même temps bénéficiaire de la richesse. De ce fait, pour que les initiatives de réforme puissent prospérer il faut que les acteurs s'en approprient. Malheureusement, le constat est à une résistance des acteurs au changement. L'innovation bouleverse des droits acquis, des habitudes séculaires. Les sources de ces résistances peuvent être liées à la personnalité de l'agent du changement.

Par ailleurs, c'est le SGM qui coordonne les actions des directions techniques centrales, départementales et organismes sous tutelle du ministère. Ainsi, le fait que les collaborateurs directs du SGM (DPP, DRFM, DRH, etc....) soient nommés en conseil des ministres sans que les propositions de nominations ne proviennent du SGM fragilise l'autorité de celui-ci par rapport aux dits collaborateurs.

Quant à l'inadéquation entre profil et poste, l'administration du MEMP souffre de l'absence d'une définition claire entre les postes de travail et les tâches. Il est difficile de procéder à une évaluation des performances individuelles. L'allocation inadéquate des ressources humaines disponibles constitue un problème crucial. Beaucoup d'agents du Secrétariat Général sont affectés à des postes qui ne correspondent pas à leur profil. Au centre de documentation et d'information, c'est un instituteur qui dirige ce service. A cela s'ajoute la sous utilisation des compétences existantes. Nombreux sont les titulaires de maîtrise en droit qui sont utilisés dans les écoles alors que des titulaires du BEPC sans aucune autre qualification technique sont déversés dans les services administratifs du Secrétariat Général du MEMP.

En somme, la résistance au changement des acteurs et l'inadéquation du profil au poste constituent les causes les plus plausibles à la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs. Il est donc indispensable et impérieux d'agir sur la capacité managériale de tels acteurs. Le renforcement des capacités managériales des acteurs facilite leur appropriation de la réforme administrative.

2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est relatif à la concentration des pouvoirs et à la surcharge des tâches au niveau du Secrétariat Général du MEMP.

Au nombre des causes qui sont à la base d'une telle situation nous pouvons énumérer :

- la faible délégation du pouvoir,
- les conflits d'attribution ;

La faible délégation du pouvoir

Le Secrétaire Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire assure la pérennité des activités au sein du ministère. Il examine toutes les correspondances à l'arrivée et au départ. Les avis techniques émis par les directions techniques et centrales doivent lui parvenir et obtenir son paraphe avant d'atteindre le cabinet du Ministre. Le SGM est parfois confronté à la difficulté de conciliation de ses tâches avec les exigences de la hiérarchie. Il lui

arrive parfois de faire des visites inopinées dans les directions techniques en vue de régler les difficultés auxquelles elles sont confrontées. On note une forte concentration des tâches aux mains du SGM. Le champ de supervision du Secrétaire Général du Ministère paraît très vaste. Il doit superviser huit(08) différents services, coordonner les activités de trois(03) directions centrales, des directions techniques, six(06) directions déconcentrées et des organismes sous tutelle. Cette disposition permet certes de réduire le nombre d'échelons entre le sommet et la base de l'organisation, mais avec ce grand nombre de collaborateurs qui doivent lui rendre compte, le Secrétaire Général du Ministère, bien que assisté d'un adjoint, peut voir ses performances s'émauser. Seule la délégation du pouvoir lui permettra de se décharger un peu. Il ne peut alors traiter que les problèmes importants. Le délégataire se sentira aussi responsabilisé. Une délégation efficace contribue à l'établissement d'un climat de participation.

Les conflits d'attribution

Le SGM passe au scanner toutes les correspondances en direction du ministère exceptées celles privées du Ministre.

L'organigramme du décret- type des ministères place le Directeur de Cabinet (DC) et le SGM immédiatement sous l'autorité directe du Ministre et sur le même palier hiérarchique. La coordination administrative doit donc être assurée concomitamment par le SGM et le DC. Mais dans la pratique du ministère les liens et niveaux hiérarchiques ainsi instaurés ne sont pas respectés. Ainsi il n'est pas rare de voir le DC donner directement des instructions au Directeur des Ressources Financières et du Matériel ou au Directeur des Ressources Humaines sans passer par le Secrétaire Général du Ministère. Nous avons assisté, pendant notre stage, à une demande d'explication adressée à un agent du Secrétariat Général du Ministère par le Directeur de Cabinet du Ministre.

Par ailleurs, cette situation donne parfois lieu à des rivalités voilées entre le Directeur du Cabinet du Ministre et le Secrétaire Général du Ministère. Une

clarification des missions de ces deux hauts responsables s'impose afin que les uns et les autres connaissent les contours de leur responsabilité et attributions.

Au regard de tout ce qui précède, il est aisé de constater qu'une délégation de certains pouvoirs du SGM à ses collaborateurs lui permettra de ne plus se surmener au travail. Aussi, convient-il de clarifier les limites des compétences du SGM avec celles du Cabinet du Ministre.

3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est relatif à la modernisation de l'organisation administrative.

Le nouvel environnement de travail est fortement marqué par l'utilisation des NTIC. Elles constituent un des enjeux majeurs de ce millénaire. Elles entraînent des changements dans le fonctionnement des entreprises. Le Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire est pourvu en outils informatiques. Tous les services disposent d'ordinateur. Un réseau Internet est même disponible. Cependant, le matériel informatique n'est pas encore mis en réseau. Ce qui ne facilite pas le travail de coordination des actions des structures techniques au Secrétariat Général du Ministère, notamment dans le domaine de traitement du courrier ordinaire et de la préparation des projets de lettre à la signature de l'autorité.

Cette situation oblige souvent le SGM à effectuer des corrections et appréciations manuscrites sur la plupart des courriers provenant des directions avant leur acheminement au Cabinet du Ministre. Les services du SGM ne sont pas connectés entre eux. Avec l'utilisation de l'intranet on aura bénéficié du temps mis à déplacer les parapheurs à longueur de journée. Le Secrétariat Général du Ministère n'a pas son site Internet pour gérer les relations avec les usagers. D'ailleurs le chef du service des relations avec les usagers est peu initié à l'utilisation des TIC.

En somme la connexion intranet des réseaux du SGM appuyée par la formation et le recyclage du personnel vont améliorer la modernisation de l'organisation du travail. Ce qui sera un gain pour l'efficacité des prestations dans ce service stratégique du ministère.

4- Tableau de bord de l'étude

Tableau n°4 : Tableau de bord de l'étude : Le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin: cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP).

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Méconnaissance du rôle du SGM dans la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP.	<u>Objectif général</u> Analyser les facteurs explicatifs des freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP à travers le rôle du SGM.	<u>Cause générale</u>	<u>Hypothèse générale</u>
<u>Niveaux spécifiques</u>	<u>Problème spécifique n°1</u> Non appropriation de la réforme au niveau des acteurs de réforme.	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer des mesures visant à la promotion de la culture du changement.	<u>Cause spécifique n°1</u> Résistance au changement et profil inadapté.	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> Le renforcement des capacités managériales des acteurs améliore leur appropriation de la réforme
	<u>Problème spécifique n°2</u> Concentration des pouvoirs et Surcharge des tâches au niveau du secrétariat général du ministère.	<u>Objectif spécifique n°2</u> Proposer des mesures visant à déconcentrer les pouvoirs et à alléger les tâches au niveau du secrétariat général du ministère.	<u>Cause spécifique n°2</u> Faible délégation de pouvoir.	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> La délégation de pouvoir déconcentre les pouvoirs et allège les tâches au niveau du secrétariat général du ministère.
	<u>Problème spécifique no3</u> Faible modernisation de l'organisation administrative.	<u>Objectif spécifique no3</u> Proposer des mesures visant à la modernisation de l'organisation du travail.	<u>Cause spécifique no3</u> Faible utilisation des TIC.	<u>Hypothèse spécifique no3</u> L'initiation du personnel au TIC et la connexion intranet des différents services améliorent la modernisation de l'organisation administrative.

C- Revue de la littérature

La revue de littérature permet dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Nous ferons cet exercice en prenant pour repères les thématiques retenues. Il est question à travers ces thématiques, d'exposer le point des connaissances liées au problème général qui est la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP.

Mais avant d'exposer les contributions antérieures sur les problèmes spécifiques, il nous paraît convenable de procéder d'abord à la définition de quelques concepts.

1- Clarification conceptuelle

Le terme **administration** vient du latin « administratio » et désigne l'action de gérer un bien, un ensemble de biens. Selon le dictionnaire le petit Robert, « c'est aussi une fonction consistant à assurer l'application des lois et la marche des services publics conformément aux directives gouvernementales. »

La réforme est définie par *le petit Robert de langue française* comme un « changement profond apporté dans la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs résultats. »

Selon le plan stratégique de la réforme administrative et institutionnelle du Bénin, on entend par réforme administrative et institutionnelle, « l'ensemble des actions de rupture et de changement qui touchent aux valeurs, à la qualité des prestations et aux normes, aux procédures et méthodes qui garantissent la qualité du service public et améliorent l'environnement des affaires. » De même, ce plan stratégique fait une nuance entre réforme administrative et réforme institutionnelle.

➤ Réforme institutionnelle

La réforme institutionnelle est l'ensemble des actions qui tendent à modifier les modes d'organisation et de fonctionnement des différentes

composantes aussi bien constitutionnelles, que traditionnelles de la société, aux fins d'établir une meilleure synergie devant assurer leur performance.

➤ **Réforme administrative**

La réforme administrative est l'ensemble des actions sur les structures, les hommes et les valeurs, les normes et procédures, les règles et pratiques en vue d'une meilleure performance de l'administration.

« Le défi consiste à garantir la performance de la Fonction Publique, afin de lui permettre de jouer le rôle d'instrument de pilotage des politiques publiques. La performance implique des réformes structurelles et institutionnelles tendant à atteindre différents résultats parmi lesquels on peut citer :

- l'amélioration de la qualité des prestations des services publics,
- la rémunération basée sur le mérite,
- la responsabilité au sens d'obligation de rendre compte. »

L'accent doit être mis sur des valeurs telles que la transparence, l'éthique et la déontologie. C'est pourquoi la réforme administrative doit être consensuelle et partagée. » **Document Cadre de la Réforme Administrative, (juin 2000)**

La réforme administrative est globale en ce qu'elle se distingue des réformes sectorielles, aussi bien dans sa problématique, que dans la nature et l'étendue de son champ. C'est pourquoi la problématique de la Réforme Administrative au Bénin peut être formulée de la manière suivante :

Comment rationaliser l'appareil administratif dans toutes ses composantes, le rendre plus efficace et plus performant au service du développement, dans un contexte de démocratisation de la vie publique, de libéralisation de l'économie, et en tenant compte des moyens limités de l'Etat ?

En partant de la problématique ci-dessus, le gouvernement béninois a une vision globale de la Réforme Administrative.

Le gouvernement considère que l'administration est un tout fonctionnel. Pour la réformer et la rendre plus efficace et plus performante, il faut s'attaquer, non à une partie des dysfonctionnements ou à certains de ses secteurs, mais l'envisager dans sa globalité. Ce caractère global de la réforme entraîne deux (02) conséquences :

- en premier lieu, le gouvernement accorde la priorité logique et chronologique à la Réforme Administrative, par rapport aux réformes sectorielles ;
- en second lieu, le gouvernement distingue la Réforme Administrative des réformes sectorielles, et prend l'exacte mesure de leurs interrelations.

Ainsi :

- ✓ La réforme transcende les réformes sectorielles. Par exemple les règles relatives à la déconcentration, à l'organisation ou aux structures des Ministères, s'appliquent, quel que soit le secteur concerné.
- ✓ La réforme Administrative encadre et régule les réformes sectorielles. Cela signifie que les réformes sectorielles ne peuvent se concevoir et se développer que dans les cadres et selon les principes posés préalablement par la Réforme Administrative. C'est la raison pour laquelle aucun secteur ne peut se réformer au mépris du cadre réglementaire posé par la Réforme Administrative, ni en méconnaissance des principes généraux d'organisation administrative.
- ✓ Les objectifs de la Réforme Administrative sont globaux en ce sens qu'ils visent le renforcement ou l'efficacité de l'ensemble de l'appareil administratif. C'est la raison pour laquelle ses arbitrages

tendent toujours à assurer l'équilibre de l'ensemble des secteurs de l'Administration, sans en privilégier certains au détriment d'autres.

Analysant la visibilité des actions de réformes administratives au Bénin, Christophe NOUKPOAKOU affirme « A ce jour, la mise en œuvre des actions de réforme, notamment après la table ronde sur la Réforme Administrative au Bénin de novembre 2000, nonobstant les efforts consentis par le gouvernement et par les partenaires au développement est réputée peu visible et peu lisible sur le terrain. » **ETUDE SUR LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INITIATIVES DE REFORME ADMINISTRATIVE (Janvier 2005)**

Mieux, analysant les critères liés aux projets prioritaires de Réformes Administrative Christophe NOUKPOAKOU affirme : « Dans une administration qui n'a d'existence qu'à travers des textes légaux et réglementaires qui déterminent son fonctionnement, le recours au concept « initiatives de Réforme » ne signifie nullement le fruit du libre arbitre d'un despote éclairé ou d'un rêveur en mal de sensation. Non ! Depuis la conférence des forces vives de la nation, une des recommandations majeures qui transparaît très clairement dans ses conclusions, c'est : « **Mettre l'homme au travail** ». Au nombre des solutions préconisées, il y a les six projets prioritaires de Réformes Administratives susmentionnés à savoir :

- ✓ la clarification des missions de l'Etat ;
- ✓ la rationalisation et la stabilisation des structures et l'organisation administrative ;
- ✓ la promotion des nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) ;
- ✓ la promotion et le développement des ressources humaines ;
- ✓ la promotion de la bonne gouvernance ;
- ✓ la mise en œuvre de la politique de la décentralisation et de la déconcentration.

Les initiatives à rechercher seront celles qui se rapprochent le mieux des orientations de Réforme citées ci-dessus et surtout aux modalités sur la base desquelles elles sont mises en œuvre.

En somme, il s'agit essentiellement de critères qui visent tous à valoriser les ressources humaines à la fois dans le sens du renforcement de leurs capacités, de l'amélioration de leurs cadres de vie et de travail et surtout à œuvrer pour le changement durable de leur comportement au travail sur la base d'une responsabilisation plus accrue, le but visé étant d'inciter toujours un peu plus le personnel au professionnalisme, à l'efficacité et à l'engagement au travail.

Les initiatives de Réforme Administrative, c'est aussi et surtout les modalités et les mécanismes utilisés pour gérer les hommes, ce sont les méthodes et les normes qui conditionnent le fonctionnement de l'Administration Publique. **ETUDE SUR LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INITIATIVES DE REFORME ADMINISTRATIVE (Janvier 2005)**

Parlant de la réforme administrative, Staphenurst & Langseth affirment : « Le changement organisationnel au sein de la fonction publique peut aider à minimiser les risques de comportements et de pratiques contraires à l'éthique. Ces mesures comprennent :

- l'amélioration des méthodes de travail et les procédures pour minimiser le retard ;
- l'augmentation de l'efficacité de supervision afin de permettre aux responsables de vérifier et de contrôler le travail de leur personnel ;
- la supervision par surprise du travail des fonctionnaires ;
- l'institution d'une formation en cours d'emploi au profit des fonctionnaires de tous niveaux, accompagnée d'une formulation et d'une diffusion de directives morales et de règles de conduite bien définies ;

- la création des voies de dépôt de plaintes afin de permettre aux fonctionnaires subalternes de se plaindre des comportements immoraux de leurs supérieurs ;
- la récompense pour le bon rendement, la reconnaissance de la bonne conduite et louange du comportement modèle ;
- la révision des mesures déjà prises pour contrecarrer les conduites immorales, toutes les trois ou cinq années, afin d'introduire des améliorations supplémentaires » (**Stapenhurst & Langseth, 1997**).

Au cours du Forum National sur le Secteur de l'Education, le point des réformes éducatives de l'indépendance à nos jours a été fait. Il ressort des conclusions de ce point que : « En 46 ans d'indépendance nationale nous sommes à notre troisième réforme éducative.

En tout cas, au regard de l'histoire de nos échecs dans la mise en œuvre des réformes éducatives que nous élaborons, nous pouvons tirer quelques leçons.

Premièrement, la réforme « GROSSETETE-DOSSOU-YOVO » nous enseigne qu'il est indispensable non seulement de consulter les acteurs directs et indirects de l'Ecole à propos de toute réforme éducative mais aussi de les associer au processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation. Une réforme qui va à l'encontre des intérêts et des aspirations profondes des populations bénéficiaires peut-être considérée comme vouée à l'échec d'office.

Deuxièmement, la réforme dite « Ecole Nouvelle » nous enseigne, quant à elle, que le Bénin n'est pas un îlot mais qu'il est dans un ensemble sous-régional, régional et international dont il ne saurait faire fi sans échouer. L'idéologie marxiste-léniniste comme guide et le socialisme scientifique comme voie de développement l'ont complètement isolé et exposé à toute sorte de tortures de la part des puissances d'argent. La réforme éducative elle-même l'a coupé du monde francophone environnant avec lequel il ne peut que vivre en harmonie soit en le ralliant à sa cause soit en se ralliant à la sienne. Toute réforme éducative profonde doit être concertée avec les pays environnants parce

que tout simplement l'union fait la force. Enfin, il est impossible de réussir une réforme comme celle de l'Ecole Nouvelle sans disposer de ressources humaines, matérielles et financières importantes.

Troisièmement, la troisième réforme qui bat de l'aile nous enseigne que le salut de l'Ecole béninoise est d'abord dans la formation initiale et continue des enseignants appelés à exécuter un programme d'études donné. De ces enseignants, l'on doit veiller à élever simultanément et continuellement les niveaux de qualifications académique et professionnelle en vue de les ajuster au niveau de complexité du programme d'études à exécuter. C'est la condition pour obtenir le rendement qu'on attend d'eux. Ainsi, les programmes d'études qu'il est demandé aujourd'hui aux enseignants d'exécuter mettent leurs niveaux actuels de qualification académique et professionnelle variés à très rudes épreuves. » **Point du Forum National sur le Secteur de l'Education (Février 2007)**

➤ **Le Changement**

Selon le dictionnaire Petit Larousse illustré, **le changement**, c'est l'état de ce qui évolue, se modifie, ne reste pas identique dans le temps. C'est une transformation de certains éléments de l'organisation (dans les rapports entre les individus et les groupes, changement de structure, de produit, de procédé, de technologie, etc.). Un changement est la modification intervenue dans une situation, que celle-ci soit volontaire ou non.

Le changement peut être naturel ou décidé. **Le changement émergent** est celui qui s'installe contre toute volonté de modification d'une situation. Cependant, certains changements émergents, donc non décidés, auxquels on adhère (parce qu'ils sont positifs pour l'homme), ils lui facilitent la vie ou l'améliorent, sont dus au progrès scientifique ou technologique.

Il y a aussi le **changement imposé**, celui qui est souvent décidé par la hiérarchie, l'autorité de l'organisation et qu'on oblige le personnel à vivre.

Celui que l'homme décide de créer (voulant une situation meilleure), est qualifié de **changement décidé** ou changement intentionnel ou **innovation**. Pour Peter Drucker, « Tous les entrepreneurs qui réussissent ont une chose en commun : ils s'engagent à innover systématiquement.

L'innovation est la marque spécifique de l'esprit d'entreprise, qu'il s'agisse d'une entreprise existante, d'un service public ou d'une entreprise lancée par un individu dans la cuisine familiale. C'est le moyen par lequel l'entrepreneur produit de nouvelles ressources créatrices de richesses ou dote les ressources existantes d'un meilleur potentiel pour produire des richesses. »
(Peter Drucker, 2000, P.69 in La discipline de l'innovation)

Pour BERGERON, « Il faut que l'organisation, dans son ensemble et dans chacune de ses composantes développe une capacité de se remettre en cause, d'effectuer des révisions périodiques. Pour donner une cohérence et une continuité aux efforts de développement et d'implication individuels, ces révisions nécessaires et périodiques doivent s'ingérer dans un processus global de changement que nous appelons développement organisationnel.»
(BERGERON, 1985, P.314)

2 - Contributions antérieures sur les problèmes spécifiques

a- Contributions antérieures sur le problème spécifique n°1 : Non appropriation de la réforme administrative au niveau des acteurs

Deux catégories de personnes sont principalement concernées par le changement décidé ou innovation. Il s'agit des acteurs et des agents de l'innovation. Madame Bernadette SOHOUDJI AGBOSSOU, dans son cours sur la gestion du changement dans les organisations aux filières du second cycle de l'ENAM, fait une petite nuance à ce niveau. Elle distingue d'une part les promoteurs du changement, des agents du changement et des acteurs du changement.

Les promoteurs du changement sont ceux qui ont identifié le besoin de changer. Ils sont les premiers à décider de changer. Ceux qui pratiquent la veille (veille technologique par exemple) sont classés dans cette catégorie. Ce sont des personnes qui anticipent le changement et font connaître et adopter la nouveauté à leurs clients qui ignorent parfois le besoin.

Les agents du changement sont les acteurs qui œuvrent activement avec les promoteurs à son élaboration et /ou à son implantation. Ils agissent pour convaincre ceux qui résistent au changement.

Les acteurs du changement sont toutes personnes concernées par l'innovation en question et qui, d'une manière ou d'une autre, auront à intervenir dans le processus pour que la nouveauté s'installe dans l'organisation. Ils vont vivre le changement.

Les hommes constituent une force de production au sein de l'entreprise. Cette force de production encore appelée capital humain de production dicte son importance à la manière de l'organisation des ouvriers, du personnel technique de production, du personnel de conception et de production, leur cohérence et leur nature d'action favorisent l'implantation du changement. Une entreprise ne saurait fonctionner sans que les hommes n'en constituent l'épicentre. C'est pourquoi toute innovation dans une entreprise doit adopter une démarche participative des acteurs. Cela est d'ailleurs inscrit dans le **Document –Cadre de la Réforme Administrative au Bénin** comme suit : « La réforme ne peut se faire qu'avec des agents conscients de leurs responsabilités et volontaires pour le progrès de la société en général. » **Document –Cadre de la Réforme Administrative au Bénin (juin 2000, p 13).**

Au niveau des ministères, les promoteurs du changement sont les Ministres et les SGM. Les agents du changement sont les membres des CSPRA. Les acteurs du changement sont donc constitués de tout le personnel.

b- Contributions antérieures sur le problème spécifique n°2 :

concentration des pouvoirs et surcharge des tâches

L'autorité est exercée sur des personnes et légitimée par la position hiérarchique. L'étendue du pouvoir est totale dans un secteur bien déterminé. Ce type de structure présente l'avantage de définir parfaitement les responsabilités. Elle permet la discipline, le contrôle et respecte l'unité de commandement définie par Fayol : « un subordonné n'a qu'un seul chef. » **PEAUCELLE Jean Louis**, « **Henry Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles** », Paris, *économica*

En revanche cela entraîne une mauvaise circulation des informations et une surcharge de travail par les cadres supérieurs à qui il se pose un problème de compétence technique. Cette hiérarchie linéaire de l'organisation du travail est recommandée par Henri Fayol, un des précurseurs français du management. Par contre, Frédéric Winslow Taylor, le fondateur du management scientifique du travail préconise la hiérarchie fonctionnelle. « L'autorité est exercée sur des tâches spécialisées et l'étendue du pouvoir porte sur la spécialité. » **MOUSLI Marc**, « **Taylor et l'organisation scientifique du travail** », *Magazines alternatives économiques*, Octobre 2006

La hiérarchie fonctionnelle ressort des travaux de Taylor, plus particulièrement la base de la hiérarchie. Ce type de structure confère une compétence aux échelons inférieurs de la hiérarchie. Mais il présente d'énormes inconvénients dont le non respect du principe d'unité de commandement car dans ce type de hiérarchie, l'opérateur X dans la structure spécifique doit faire la synthèse des divers ordres reçus des services techniques spécialisés, situations qui occasionnent des risques de conflit et dilution des responsabilités.

c- Contributions antérieures sur le problème spécifique n°3 : faible modernisation de l'organisation administrative

Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) constituent un enjeu majeur de ce début du millénaire. Dans le plan

stratégique de la Réforme Administrative, on peut lire ceci : « L'information à l'ère de la société du « savoir » est aujourd'hui une donnée stratégique. L'Administration se sert essentiellement d'informations pour satisfaire les attentes des usagers. Ces informations concernent tous les secteurs de la vie publique. Dans ce cadre plusieurs actions ont été menées par le gouvernement. Il s'agit, entre autres de la création d'un ministère en charge des TIC de l'informatisation de l'administration, de l'installation d'internet et d'intranet, de la création du service des usagers et du service de pré-archivage.

Cependant, l'Administration béninoise souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements profonds en matière de circulation et de conservation de l'information. L'internet est difficilement accessible et les archives ne constituent pas une priorité dans toute l'administration béninoise. » *Plan Stratégique de la Réforme Administrative, version finale (24 juin 2010, p 32)*

PARAGRAPHE 2 : Approches méthodologiques : approche théorique et approche empirique

Ce paragraphe est consacré à l'approche empirique qui a permis de faire des investigations sur le terrain pour la vérification de nos hypothèses d'une part, et une approche théorique qui nous conduira au choix de modèle théorique de résolution des problèmes spécifiques d'autre part.

A- Approche empirique de l'étude

Cette dimension de l'étude a permis de fixer les objectifs de l'étude, d'identifier les informations à recueillir et de définir la conception théorique de l'enquête.

1- Objectifs de l'enquête et identification des informations à recueillir

a) Objectifs de l'enquête

L'objectif de notre enquête est de vérifier les hypothèses précédemment émises afin de dégager les causes réelles qui sont à l'origine de l'inefficacité du

rôle du SGM dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Ainsi, d'une manière spécifique, les enquêtes ont permis d'apprécier :

- l'appropriation de la réforme administrative au niveau des acteurs de MEMP ;
- la concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au SGM ;
- la modernisation de l'organisation administrative.

b) Identification des informations à recueillir

Pour atteindre les objectifs de l'enquête, les données collectées concernent les freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP à travers le rôle du Secrétariat Général du Ministère, l'implication des différents acteurs dans les prestations et la modernisation de l'organisation administrative.

2- Conception théorique de l'enquête

En dehors des observations au cours du stage, une enquête a permis de mieux cerner le sujet d'étude. Elle a consisté en une collecte et à l'analyse des données grâce à des outils tels que le questionnaire et l'entretien.

a) Entretien

Les entretiens exploratoires se sont déroulés avec les Secrétaires Généraux des Ministères de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP), du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI), du Ministère de la Jeunesse des Sports et des Loisirs et celui du Ministère de la Fonction Publique.

Ces entretiens nous ont permis de mieux comprendre la lenteur des prestations des services et les difficultés que rencontrent les Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative.

Ces entretiens ont été faits à l'aide d'un guide d'entretien.

b) Enquête de terrain

Une enquête a été faite sur le terrain pour compléter les informations que nous avons recueillies.

Elle a permis de recueillir auprès du personnel du SG/MEMP, des usagers et des responsables administratifs des informations pour avoir une vision plus nette des réalités relatives aux problèmes spécifiques. Cette enquête a été possible grâce à l'administration d'un questionnaire auprès de tout le personnel du Secrétaire Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, des responsables administratifs des directions centrales et techniques que sont : le DPP, le DRFM et le DRH et d'un échantillon de la population des usagers pris dans les départements de l'Ouémé-Plateau et de l'Atlantique-Littoral.

La population concernée par cette enquête est constituée de l'ensemble du personnel du SGM, des directeurs techniques et centraux du Ministère.

Par souci de fiabilité des réponses et au regard des contraintes de délai, un échantillon de cent vingt huit (128) personnes a été identifié composé comme suit :

- Personnel SGM (23) personnes
- Responsables administratifs (05) personnes
 - Usagers (100) personnes dont 50 enseignants et 50 non enseignants à raison de 25 enseignants et 25 non enseignants pris dans les départements de l'Ouémé-Plateau et de l'Atlantique-Littoral.

Cette enquête a pour objectif de collecter les données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans le cadre de notre étude.

Les données que nous avons mobilisées servent à confirmer ou à infirmer les hypothèses émises. En d'autres termes, elles permettent d'avoir des informations et d'identifier les causes des problèmes que sont :

- la non appropriation de la réforme administrative au niveau des acteurs de réforme ;
- la surcharge et concentration des tâches au SGM ;
- la faible modernisation de l'organisation administrative.

La confection des instruments d'enquête est réalisée en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Seules les questions utiles pouvant permettre de vérifier les hypothèses émises, ont été retenues.

B- Approche théorique

Il s'agit d'apporter d'une part, des précisions sur les théories et outils disponibles relatifs à chaque problème spécifique et d'autre part, de présenter les normes et repères d'amélioration des situations et les seuils de décision.

L'approche générique retenue ici est celle de la mise en œuvre de la réforme administrative, de la déconcentration à travers la délégation des pouvoirs du Secrétaire Général du Ministère et la modernisation de l'organisation administrative à travers l'utilisation des TIC.

La revue documentaire est consacrée à la consultation de certains documents ayant rapport avec notre thème d'étude. Dans ce cas, nous avons eu l'opportunité de parcourir les centres de documentation des institutions suivantes :

- Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ;
- Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- Direction Nationale des Archives.

SECTION 2 : Organisation de l'enquête et établissement du diagnostic.

Notre méthode pour rassembler les données nécessaires à la vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic fera l'objet de cette section qui comporte deux paragraphes, l'organisation des enquêtes et la présentation des résultats ainsi que l'analyse des résultats et l'établissement du diagnostic.

PARAGRAPHE 1 : Organisation des enquêtes et présentation des résultats

A- Collecte des données

1- Préparation de l'enquête

Elle s'est traduite par l'élaboration de la stratégie de collecte. Notre stratégie a consisté dans un premier temps, à la conception de nos outils de collecte et dans un second temps, à la détermination de la catégorie cible. Pour ce qui concerne la conception de nos outils que sont le questionnaire et le guide

d'entretien, le choix des questions qui y figurent a été guidé par notre souci d'obtenir des personnes enquêtées des informations indispensables à la réalisation de notre travail.

Ainsi, les questions ont été retenues compte tenu de leur importance pour la compréhension des faits observés et pour la détection de leur cause réelle.

Quant à la détermination de la population cible, elle s'est faite en fonction de notre sujet de recherche.

2- Réalisation de la collecte

A cette étape nous avons administré des questionnaires à tout le personnel du Secrétariat Général du Ministère et aux responsables administratifs des directions centrales ainsi qu'à des usagers des deux départements (Atlantique-Littoral et Ouémé-Plateau)

Des entretiens avec les Secrétaires Généraux des quatre(04) Ministères nous ont permis d'appréhender le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative. Ceci nous a permis de déceler à chaque niveau la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs, la concentration des pouvoirs et des tâches au niveau du SGM et la faible modernisation de l'organisation administrative.

Par ailleurs, la documentation réunie sur le sujet a été aussi pour nous un moyen de collecte de données, de vérification de nos hypothèses de recherche.

B- Restitution des résultats

Les résultats de cette étude sont présentés sous forme de figures réalisées à partir des paramètres étudiés à travers les entretiens, les questionnaires distribués remplis et récupérés.

Avant de présenter les résultats, il est important de souligner que sur les cent questionnaires distribués aux usagers, soixante dix sept (77) ont été récupérés et exploités soit 77% de l'échantillon.

Au niveau du personnel administratif vingt trois(23) questionnaires ont été distribués, récupérés et exploités soit 100% de l'échantillon.

1- Les opinions émises par le personnel administratif du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Dans le souci de synthèse, nous avons opté pour une démarche de présentation par catégorie. Nous avons donc regroupé les réponses significatives par catégorie de variables à savoir :

- freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP ;
- concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM ;
- modernisation de l'organisation administrative ;

Les données relatives à chaque grande catégorie de variable sont illustrées par des histogrammes après présentation.

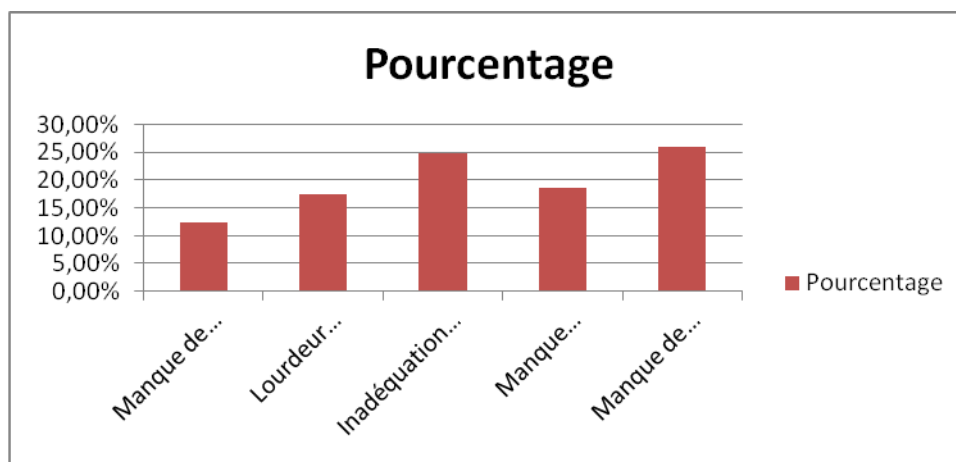
a- Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP

TABLEAU N°5 : Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP

Facteurs	Effectif	Pourcentage
Manque de formation	10	12,50%
Lourdeur administrative	14	17,50%
Inadéquation Profil/Poste	21	26%
Manque d'infrastructure	15	18,75%
Manque de motivation	20	25%
Total	80	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°2 : niveau d'analyse des Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative



Source : Enquête personnelle

A la question d'énumérer les facteurs explicatifs des freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP, vingt (20) personnes soit 25% ont choisi l'inadéquation Profil/poste ; vingt et une (21) personnes soit 26% ont préféré le manque de motivation ; quinze (15) personnes soit 18,75% ont choisi le manque d'infrastructures tandis que quatorze (14) personnes soit 17,50% ont mis l'accent sur la lourdeur administrative et dix (10) personnes soit 12,50% ont préféré le manque de formation.

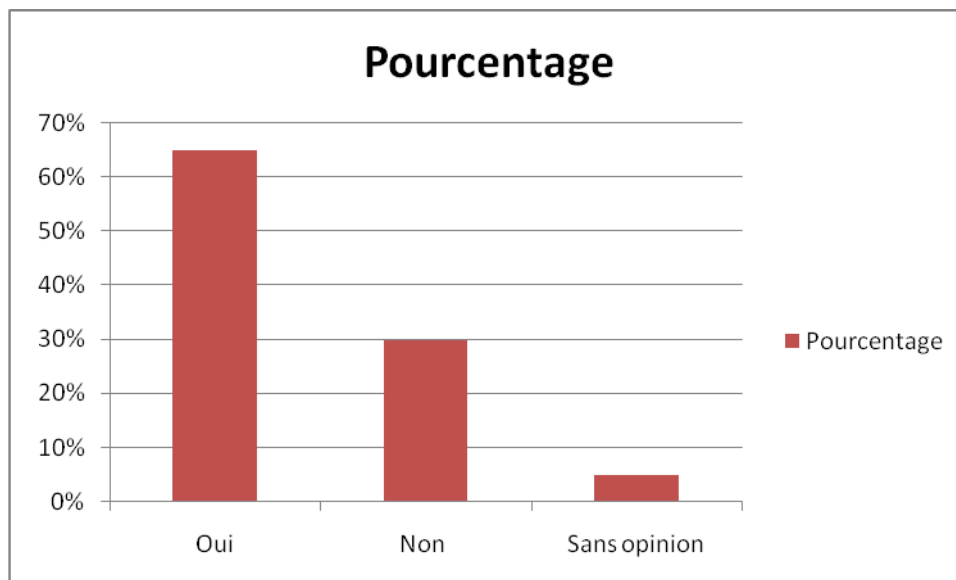
b- Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches

TABLEAU N°6 : Concentration des pouvoirs et surcharge du travail au niveau du SGM

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	15	65%
Non	07	30%
Sans opinion	01	5%
Total	23	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°3 : Concentration des pouvoirs et surcharge du travail au niveau du SGM



Source : Enquête personnelle

Lorsqu'on interroge les mêmes personnes sur l'existence des concentrations des pouvoirs et la surcharge des tâches au niveau du SGM, quinze personnes soit 65% des enquêtés ont estimé qu'il y a une forte concentration des pouvoirs et la surcharge des tâches au SGM alors que sept (07) personnes soit 30% affirment le contraire. Une (01) personne soit l'équivalent de 5% est sans opinion.

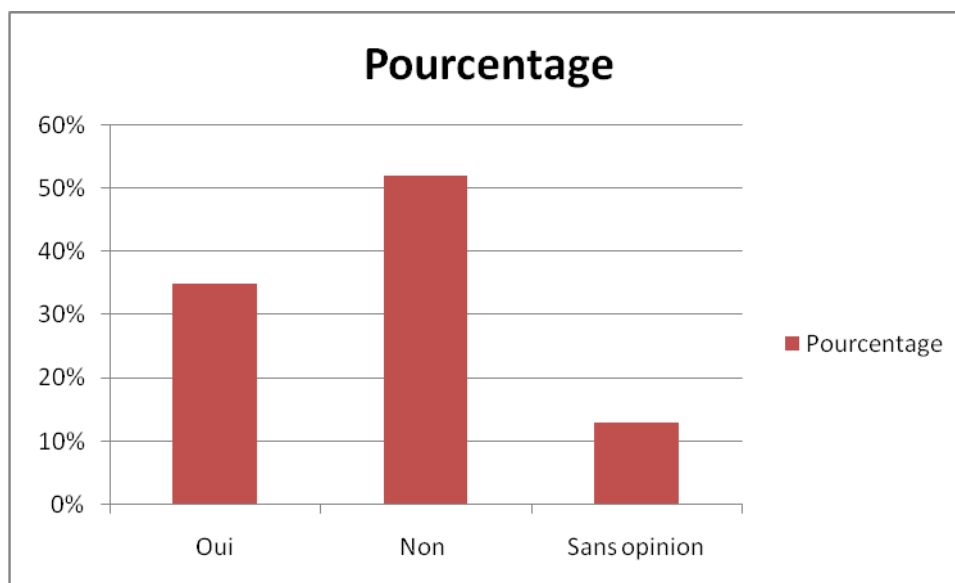
c- Modernisation de l'organisation administrative

TABLEAU n°7 : Modernisation de l'organisation administrative

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	08	35%
Non	12	52%
Sans opinion	03	13%
Total	23	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°4 : Modernisation de l'organisation administrative



Source : Enquête personnelle

A la question de savoir s'il existe une Modernisation de l'organisation administrative au SGM, les enquêtes ont révélé que douze (12) personnes soit 52% des enquêtés ont répondu par la négative alors que huit (08) personnes soit 35% ont répondu par l'affirmative, alors que trois (03) personnes soit 13% sont sans opinion.

2- Les Opinions émises par les responsables administratifs

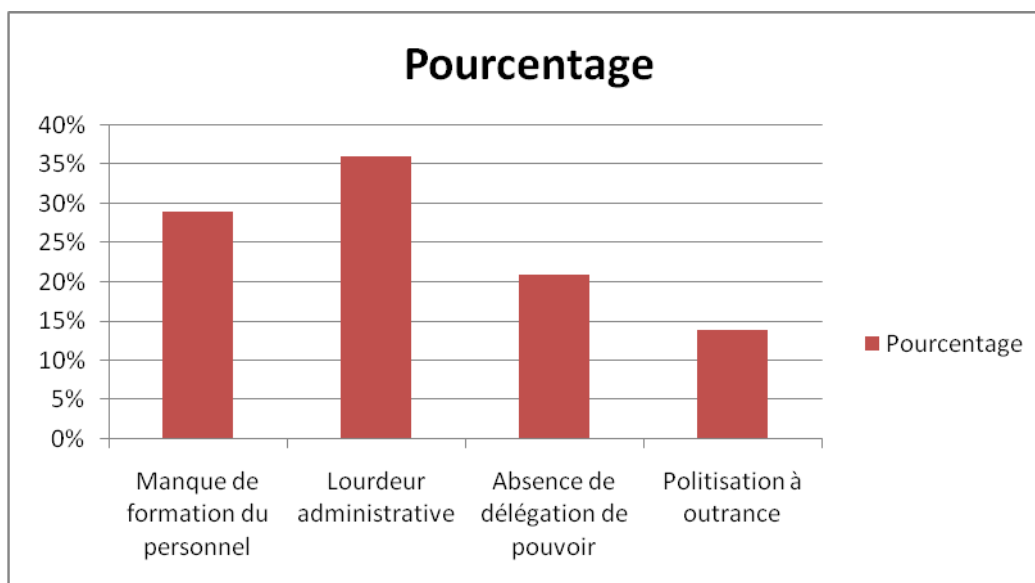
a) Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative

TABLEAU N°8 : Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative

Facteurs	Effectif	Pourcentage
Manque de formation du personnel	04	29%
Lourdeur administrative	05	36%
Absence de délégation de pouvoir	03	21%
Politisation à outrance	02	14%
Total	14	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°5 : Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative



Source : Enquête personnelle

A la question de savoir les freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP, cinq (05) personnes soit 36% des enquêtés ont choisi la lourdeur administrative. Par contre quatre (04) personnes soit 29% des enquêtés ont préféré le manque de formation du personnel. Pour trois (03) personnes soit un taux de 21% des responsables administratifs enquêtés l’absence de délégation de pouvoir justifie cet état de choses. Enfin deux (02) personnes soit un taux de 14% ont opté pour la politisation à outrance.

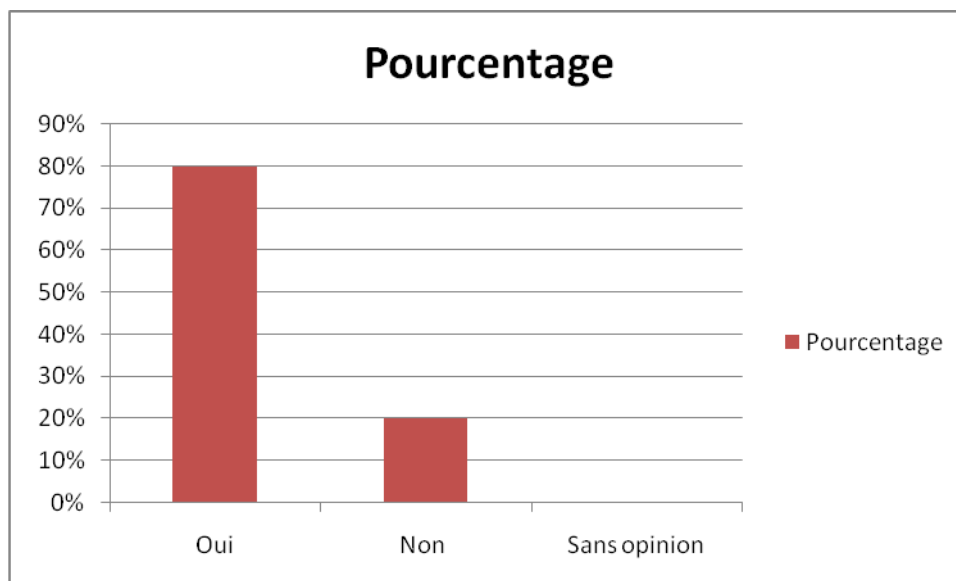
b) Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM

TABLEAU N°9 : concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	04	80%
Non	01	20%
Sans opinion	00	00%
Total	05	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°6 : Concentration des pouvoirs et surcharge du travail au niveau du SGM



Source : Enquête personnelle

A la question de savoir s'il existe une forte concentration des pouvoirs et la surcharge des tâches au SGM, quatre (04) personnes soit 80% des enquêtés ont répondu par l'affirmative tandis que le reste soit une (01) personne avec un taux de 20% a répondu par la négative.

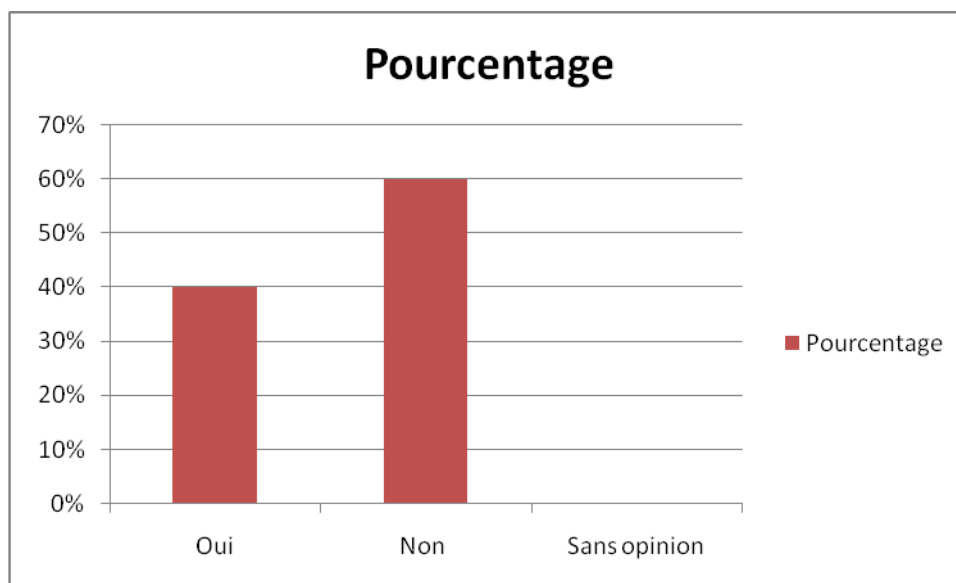
c) Modernisation de l'organisation administrative

TABLEAU N° 10: Modernisation de l'organisation administrative

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	02	40%
Non	03	60%
Sans opinion	00	00%
Total	05	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°7 : Modernisation de l'organisation administrative



Source : Enquête personnelle

A la question de savoir s'il existe une Modernisation de l'organisation administrative, trois (03) personnes soit un taux de 60% des enquêtés ont répondu par la négative tandis que deux (02) personnes soit l'équivalent de 40% ont répondu par l'affirmative.

3- Les Opinions émises par les usagers

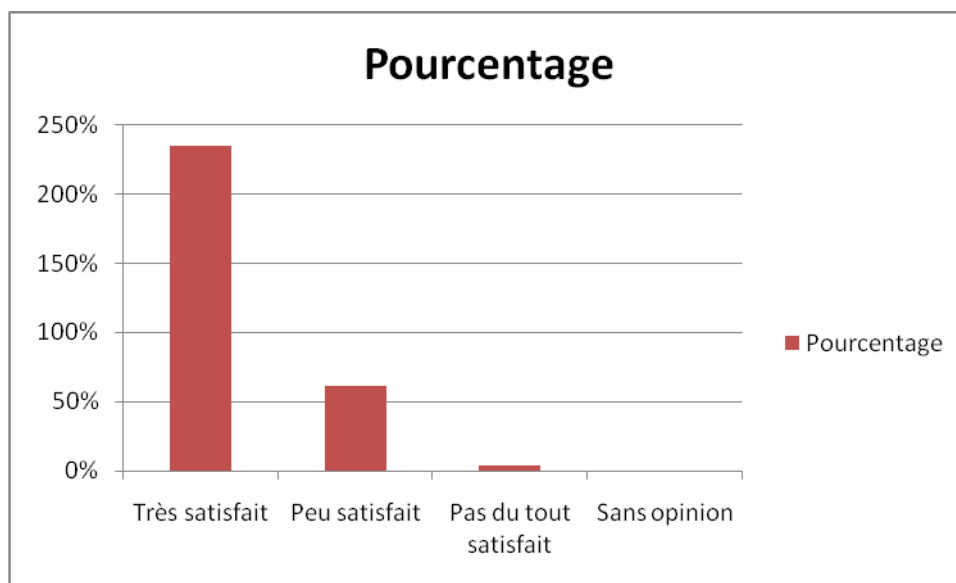
a) Opinions des usagers sur les prestations des services au MEMP

TABLEAU N°11 : Opinion des usagers sur les prestations des services

Facteurs	Effectif	Pourcentage
Très satisfait	27	23,5%
Peu satisfait	47	61%
Pas du tout satisfait	03	04%
Sans opinion	-	-
Total	77	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°8 : Opinion des usagers sur les prestations des services



Source : Enquête personnelle

S’agissant des soixante-dix-sept (77) personnes interrogées ; vingt sept (27) personnes soit un taux de 35% sont très satisfaites des prestations de service au MEMP. Tandis que quarante sept (47) personnes soit un taux de 61% sont peu satisfaites des prestations de service. Par contre trois (03) personnes soit un taux de 4% estiment qu’elles ne sont pas du tout satisfaites.

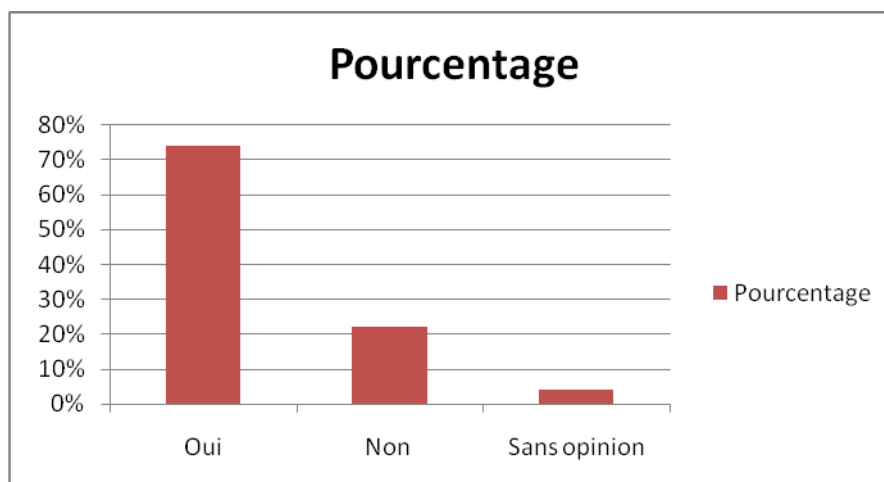
b) Forte concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM

TABLEAU N°12 : concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	57	74%
Non	17	22%
Sans opinion	03	04%
Total	77	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°9 : Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM



Source : Enquête personnelle

Lorsqu'on interroge les usagers sur la trop forte concentration des pouvoirs aux mains du SGM et la surcharge des tâches à ce niveau, cinquante sept (57) personnes soit un taux de 74% ont répondu par l'affirmative tandis que dix-sept (17) personnes soit un taux de 22% ont répondu par la négative. Le reste, c'est-à-dire trois (03) personnes soit l'équivalent de 4% sont sans opinion.

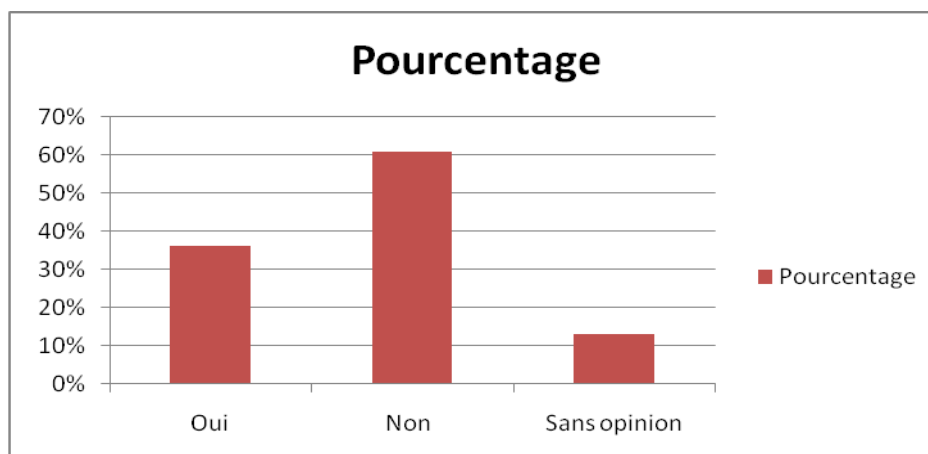
c) Opinions des usagers sur la modernisation de l'organisation administrative au SGM

TABLEAU N° 13: Modernisation de l'organisation administrative

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	20	36%
Non	47	61%
Sans opinion	10	13%
Total	77	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°10 : Modernisation de l'organisation administrative



Source : Enquête personnelle

Sur les soixante dix-sept (77) personnes interrogées, vingt (20) personnes soit un taux de 26% estiment que l'organisation administrative se modernise au SGM. Par contre quarante sept (47) personnes soit un taux de 61% ont estimé que la modernisation de l'organisation n'est pas à la mesure de la norme souhaitée par la réforme administrative. Dix (10) personnes n'ont aucune opinion sur la question

4- Données issues des entretiens

Dans le cadre de la réalisation de notre étude, nous avons eu des entretiens avec quatre (04) Secrétaires Généraux du Ministère (voir en annexe le guide d'entretien)

Ces entretiens nous ont permis de recueillir des informations pour mieux comprendre les problèmes observés. Ces données se présentent comme suit :

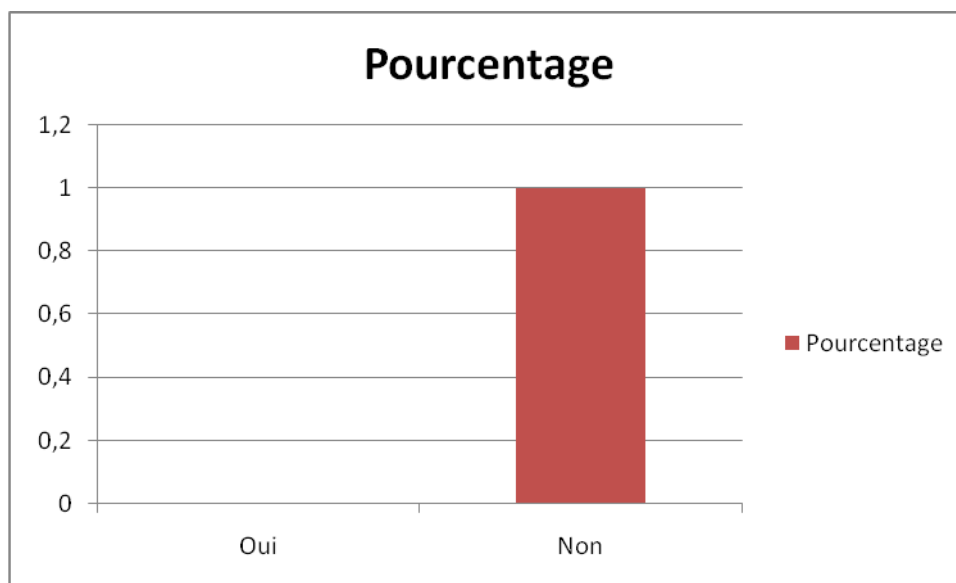
a) Résultats d'enquête sur l'atteinte des objectifs poursuivis par les SGM

TABLEAU n°14 : Résultat d'enquête sur l'atteinte des objectifs poursuivis par les SGM

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	0	-
Non	04	100%
Total	04	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°11 : Résultats d'enquête sur l'atteinte des objectifs par les SGM



Source : Enquête personnelle

Il ressort de ces résultats à travers le tableau et le graphique ci-dessus que tous les SGM n'ont pas pu atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dès leur nomination.

b) Causes de non atteinte des objectifs fixés par les SGM

TABLEAU n°15 : Causes de non atteinte des objectifs fixés par les SGM

Facteurs	Effectif	Pourcentage
Politisation à outrance	04	20%
Conflit d'attribution	04	20%
Manque de volonté des acteurs	04	20%
Inadéquation profil/poste	04	20%
Inadéquation des textes	04	20%
Total	20	100%

Source : Enquête personnelle

Il ressort de ces entretiens que les Causes de non atteinte des objectifs que les SGM se sont fixés dès leur nomination sont liées à :

- la politisation à outrance de l'administration béninoise ;

- le conflit d'attribution entre le Cabinet et le SGM ;
- le manque de volonté des acteurs ;
- l'inadaptation des textes en vigueur.

Tous les Secrétaires Généraux rencontrés ont servi unanimement les mêmes versions.

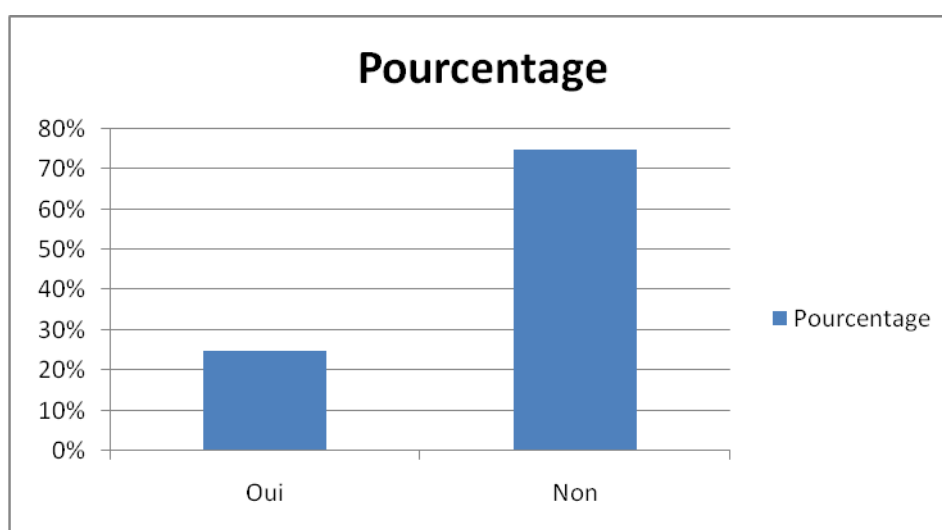
c) Résultats d'enquête sur l'engagement effectif des collaborateurs dans le processus de réformes en cours.

TABLEAU N° 16: Résultats d'enquête sur l'engagement effectif des collaborateurs

Réponses	Effectif	Pourcentage
Oui	01	25%
Non	03	75%
Total	04	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°12: Résultat d'enquête sur l'engagement effectif des collaborateurs



Source : Enquête personnelle

A la question de savoir si les collaborateurs sont effectivement engagés dans le processus de réforme en cours, 75% des SGM contactés ont répondu par la négative tandis que 25% affirment le contraire.

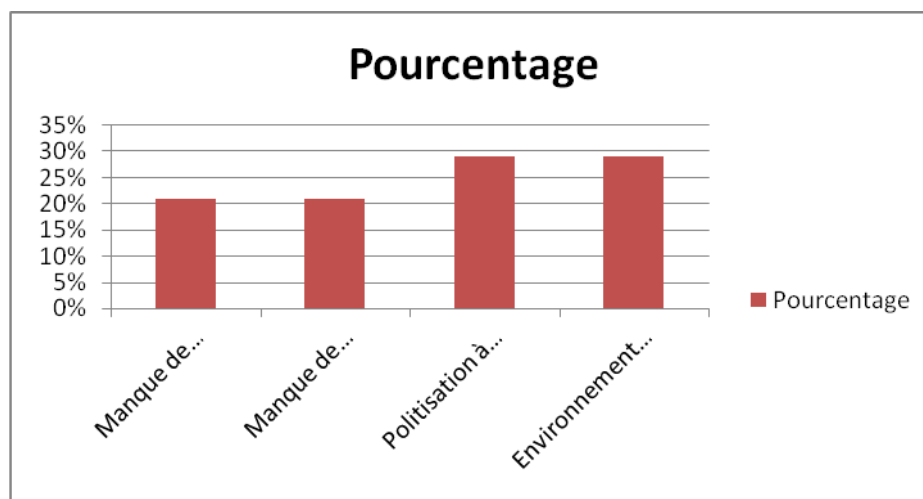
d) Causes de non engagement effectif du personnel

TABLEAU N° 17: Causes de non engagement effectif du personnel

Causes	Effectif	Pourcentage
Manque de formation	03	21%
Manque de motivation	03	21%
Politisation à outrance	04	29%
Environnement sociologique	04	29%
Total	14	100%

Source : Enquête personnelle

Graphique n°13 : Causes de non engagement effectif des collaborateurs du SGM



Source : Enquête personnelle

A la question de savoir les causes du non engagement effectif des collaborateurs dans le processus de réforme administrative, la majorité des Secrétaires Généraux rencontrés ont mis l'accent sur la politisation à outrance, le

manque de formation, le manque de motivation et l'influence de l'environnement sociologique.

e) Dispositions à prendre pour alléger le travail des SGM

TABLEAU N° 18: tableau d'enquête sur les dispositions à prendre pour alléger le travail des SGM

Réponses	Effectif	Pourcentage
Révision de la structure type des ministères	04	20%
Mise en place de l'Internet	04	20%
Dépolitiser effectivement l'administration	04	20%
Révision de certains textes	04	20%
Mettre l'accent sur la gestion rationnelle du temps	04	20%
Total	20	100%

Source : Enquête personnelle

Tous les Secrétaires Généraux des Ministères rencontrés ont souhaité pour l'allègement de leur tâche qu'il est nécessaire de revoir la structure type des ministères, de mettre en place l'Internet dans toutes les directions et services, de dépolitiser réellement l'administration publique béninoise, de réviser certains textes régissant l'organisation administrative et enfin de mettre l'accent sur la gestion rationnelle du temps.

PARAGRAPHE 2 : Analyse des résultats et établissement du diagnostic.

Les enquêtes réalisées nous permettent ici de procéder à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

A- Analyse des résultats et vérification des hypothèses

Au regard des informations recueillies, l'analyse vise à procéder à l'évaluation de nos objectifs de recherche pour procéder à la validation de nos hypothèses.

1- Analyse des résultats

a) **Analyse des données relatives aux freins de la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP.**

La qualité des services rendus aux usagers dans nos ministères, ne répond pas aux aspirations de la réforme administrative souhaitée par les gouvernants.

Lorsque nous avons interrogé les différents acteurs, il a été retenu que les facteurs explicatifs des freins à la mise en œuvre de la réforme administrative sont multiples. Les raisons suivantes ont été énumérées à la base de cet état de chose :

- lourdeur administrative ;
- inadéquation profil/poste ;
- forte politisation de l'administration publique ;
- absence de motivation ;
- conflit d'attribution ;
- inadéquation des textes ;
- manque de volonté.

La plupart des personnes interrogées ont mis l'accent sur ces facteurs qui font que la réforme a du mal à être effective.

b) **Analyse des données relatives au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs.

A la question de savoir les causes de non engagement des collaborateurs du SGM dans le processus de réformes, les réponses obtenues peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

- manque de formation ;
- inadéquation profil/poste ;
- politisation à outrance ;
- manque de volonté ;

- environnement sociologique défavorable.

Tous ces éléments justifient les difficultés des acteurs à s'adapter au processus de réforme administrative en cours.

c) Analyse des données relatives au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est la concentration des pouvoirs et la surcharge des tâches au niveau du SGM.

De l'avis de toutes les personnes interrogées, il existe une forte concentration des pouvoirs aux mains du SGM. Ce qui a pour conséquence la surcharge des tâches à ce niveau. C'est pourquoi les tâches ne sont pas vite exécutées.

d) Analyse des données relatives à la modernisation de l'organisation administrative

Malgré la disponibilité de l'outil informatique, toutes les personnes interrogées reconnaissent la faiblesse de la modernisation de l'organisation administrative.

L'intranet est inexistant. Le SGM ne dispose même pas de site personnel.

2- Vérification des hypothèses

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permet dans cette partie d'apprécier le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler des éléments de diagnostic.

a) Degré de validation de l'hypothèse n°1

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes montre que l'inadéquation profil/poste, le manque de formation, le manque de motivation et l'environnement sociologique sont à la base du non engagement des acteurs. C'est pourquoi, la sensibilisation et le recyclage des acteurs avec la reconnaissance des mérites vont renforcer la capacité managériale des acteurs.

Ceci les conduira à s'engager d'avantage dans la réforme. Le renforcement des capacités managériales va améliorer l'engagement des acteurs.

L'hypothèse spécifique n°1 est donc entièrement vérifiée.

b) Degré de validation de l'hypothèse n°2

De l'analyse des données, nous nous sommes rendus compte que l'absence de délégation de pouvoir est effectivement à la base de la forte concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au SGM. Si la délégation du pouvoir est bien exploitée par le SGM, on épargnera à cette structure de connaître les surcharges et la lenteur des prestations de service. Cela confirme la vérification de l'hypothèse spécifique n°2.

c) Degré de validation de l'hypothèse n°3

Il ressort des éléments recueillis lors des enquêtes que la faible modernisation de l'organisation administrative est liée à la faible utilisation des TIC.

Ainsi, nous pouvons confirmer que la faible modernisation de l'organisation administrative est effective. Avec l'initiation du personnel au TIC et la connexion intranet des services, la modernisation de l'organisation administrative sera une réalité.

B- Etablissement du diagnostic

Le test des hypothèses effectué précédemment, nous permet de formuler les éléments de diagnostic ci-après :

1- Élément du diagnostic n°1

La non appropriation de la réforme au niveau des acteurs de réforme est due à la résistance au changement et l'inadaptation du profil/poste.

2- Élément du diagnostic n°2

La concentration des pouvoirs et la surcharge des tâches au Secrétariat des Ministères sont dues à la faible délégation du pouvoir.

3- Élément du diagnostic n°3

La faible modernisation de l'organisation administrative est liée à la faible utilisation des TIC.

CHAPITRE DEUXIEME
APPROCHES DE SOLUTIONS ET
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

SECTION 1 : Approches de solutions.

Nous proposons dans cette partie des approches de solutions aux problèmes liés à la méconnaissance du rôle du SGM dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

PARAGRAPHE 1 : Approches de solutions liées aux conséquences de non appropriation de la réforme au niveau des acteurs et de la concentration des pouvoirs au niveau du Secrétariat Général du Ministère.

A- Approches de solutions aux problèmes de la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs

Rappelons que les causes réelles qui sont à la base de la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs sont la résistance au changement et le profil inadapté.

Ainsi, l'éradication de ces causes se trouvant à la base du problème passera par la mise à niveau du personnel en instituant des formations à son endroit et par des programmes de sensibilisation à l'endroit de tous les acteurs. Les responsables doivent donner l'exemple à travers leur comportement quotidien.

Le Directeur ou le dirigeant doit être lui-même un exemple, un modèle à suivre, compétent et inspirant confiance pouvant diriger une équipe. Il doit être déterminé. C'est pourquoi, il faut compter sur la détermination des responsabilités et tenir compte des compétences des uns et des autres.

Toute initiative de réforme administrative doit utiliser une méthode participative.

Tous les acteurs de la chaîne doivent prendre part aux initiatives de réforme. Leur implication dès le départ facilitera leur engagement dans le processus.

De même, il faut instaurer un système de récompense des plus méritants par mois, trimestre et année. Il faut trouver un mécanisme pour encourager ceux qui ont réussi et aider les autres à mieux faire.

Par rapport à l'adéquation profil/poste, il faut responsabiliser ceux qui en ont le mérite. Avant d'affecter un enseignant dans les directions centrales et techniques, il faut au préalable le recycler.

A défaut, il faut penser à redéployer les titulaires de maîtrise en droit ou en sciences humaines, en service dans les écoles, dans les directions techniques et centrales.

Par ailleurs, il faut revoir le fonctionnement de la cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative, fixer des objectifs aux SGM et financer le plan de communication des SGM.

B- Approches de solutions aux problèmes de concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du Secrétariat Général du Ministère.

Les causes réelles qui sont à la base de la concentration des pouvoirs et de la surcharge des tâches sont : la faible délégation de pouvoir, la gestion peu rationnelle du temps, l'absence de déconcentration et le conflit d'attribution.

C'est pourquoi la délégation des pouvoirs du SGM est la première solution à la trop forte concentration des pouvoirs.

A l'article 37 du décret 2008-733 du 22 décembre 2008, il est pourtant demandé expressément aux ministres de prendre un arrêté pour préciser les attributions permanentes du Secrétaire Général Adjoint du Ministère. Cette disposition doit être respectée.

Dans tous les cas, la délégation de pouvoir doit permettre au SGM de se décharger. Les avantages de la délégation sont nombreux.

Quant au conflit d'attribution, il convient d'élaborer un organigramme qui permet effectivement le partage du pouvoir de décision entre les différents échelons des ministères.

Pour cela, il faut revoir la structure type des Ministères en précisant les limites des pouvoirs du SGM par rapport au cabinet du Ministre. Mieux en ce

qui concerne les nominations des directeurs centraux et techniques, il faut procéder par appel à candidature parmi les cadres compétents du Ministère.

PARAGRAPHE 2 : Approches de solutions liées aux conséquences de la faible modernisation de l'organisation administrative.

Le système d'information du MEMP repose sur un système de communication peu fluide. L'amélioration du système de communication interne au MEMP constitue l'un des facteurs importants pour l'amélioration de la gestion du secteur. Elle doit se traduire selon les axes suivants :

- Partage des informations à l'intérieur des structures centrales et à l'intérieur des structures départementales ;
- Communication entre structures déconcentrées et celles centrales ;
- Accès individuel à l'information et renforcement du travail collaboratif en équipe.

L'interconnexion des structures du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire facilitera la production et les échanges d'informations, contribuant ainsi à l'amélioration des performances du secteur.

En outre, le SGM doit avoir son site personnel pour permettre aux usagers d'y puiser les informations en peu de temps. Les différents actes, arrêtés et autres actes normatifs doivent y figurer. De même, le service des relations avec les usagers doit être pourvu en outils informatiques suffisants et en cadres techniquement compétents et maîtrisant au mieux le fonctionnement des structures du Ministère. Le service informatique du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire doit être pourvu en personnel suffisant. Ce service jusqu'à présent est animé par son seul chef. Il faut donc compléter l'effectif du personnel en ressources humaines qualifiées.

SECTION 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

L'efficacité des actions de réforme administrative au MEMP suppose la résolution des problèmes spécifiques à travers les approches de solutions proposées.

Pour mettre en œuvre ces solutions précitées, nous formulons certaines recommandations à l'endroit des autorités administratives, du personnel et des usagers de nos ministères.

PARAGRAPHIE 1 : Recommandations à l'endroit des autorités administratives

A- Recommandations à l'endroit des autorités du MEMP et du SGM

Pour l'efficacité des prestations de service au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, nous recommandons.

1- Recommandations à l'endroit des autorités du MEMP

Pour pouvoir mettre en œuvre et rendre efficaces les approches de solutions proposées, il serait souhaitable que le Ministre s'engage effectivement dans le processus de réforme administrative par :

- l'élaboration des actes nominatifs y afférents ;
- la définition du cadre juridique spécifique de récompense des agents méritants ;
- la prise en compte de l'adéquation profil/poste dans la promotion des Ressources humaines ;
- la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats ;
- le financement du plan de communication de la réforme ;
- la dépolitisation du système éducatif ;
- la prise de mesures pour prévenir les crises sociales ;
- la mise de l'accent sur l'éducation à la citoyenneté dans les écoles.

2- Recommandations à l'endroit des autorités du SGM

Le Secrétaire Général du Ministère, chargé de coordonner toutes les activités de réforme administrative du Ministère est l'acteur principal de la mise en œuvre des réformes administratives.

Dans le cadre de la mise en œuvre des solutions envisagées, il est nécessaire de :

- renforcer les services techniques et optimiser leur prestation de service ;
- renforcer les capacités du personnel de toutes catégories ;
- mettre en réseau formel les services des directions techniques, centrales et déconcentrés avec le SGM ;
- développer le dialogue social à travers des sensibilisations ;
- élaborer un plan de communication de la réforme administrative ;
- créer une boîte de suggestions.

B- Recommandations à l'endroit des autres acteurs

1- Recommandations à l'endroit du Ministère du Travail et de la Fonction Publique

- mettre à la disposition du MEMP du personnel qualifié pour un ajustement des ressources humaines et des besoins ;
- accélérer la parution des actes de promotion.

2- Recommandations à l'endroit du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle

- faire l'audit des actions de réforme dans tous les Ministères ;
- Faire le suivi- évaluation des projets de réforme ;
- récompenser les structures qui font des efforts ;
- soutenir le MEMP dans ses initiatives notamment par un appui technique.

3- Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances

L'insuffisance des moyens financiers et l'emprise des pratiques budgétaires sont souvent sources d'incertitudes déstabilisantes qui ne permettent

pas de développer les incitations nécessaires à la mise en place d'une efficacité des prestations de service dans nos administrations publiques.

Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de financement du plan de communication des réformes administratives dans les ministères.

4- Recommandations à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers

Il importe que les différents organismes nationaux ou internationaux qui sont en partenariat avec le MEMP l'appuient, dans la mesure du possible, pour renforcer l'efficacité des prestations de service.

PARAGRAPHE 2 : Recommandations à l'endroit du Personnel administratif et des usagers

A- Recommandations à l'endroit du Personnel administratif

Une appropriation du contenu des réformes administratives s'impose au personnel administratif.

Il est donc recommandé que le personnel administratif s'engage dans une logique participative pragmatique et continue.

Le personnel administratif doit se débarrasser des pratiques rétrogrades qui empêchent le développement de la nation.

C'est pourquoi, le personnel doit dénoncer toutes les entorses à la bonne gouvernance à ses représentants syndicaux.

B- Recommandations à l'endroit des usagers

Les usagers sont invités à prêter mains fortes à l'Etat en :

- dénonçant toutes les entorses à la bonne gouvernance constatées à l'endroit des autorités compétentes ;
- collaborant avec les autorités pour l'efficacité des prestations de service ;
- faisant les propositions utiles pour l'amélioration des réformes administratives.

CONCLUSION GENERALE

Au nombre des problèmes auxquels le Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire se trouve confronté figure en bonne place le problème de la concentration des pouvoirs et de surcharge des tâches, celui de non appropriation de la réforme par les acteurs et celui de la faible modernisation de l'organisation administrative. Tous ces problèmes ont une incidence sur l'efficacité des actions de réforme au niveau du ministère.

L'étude sur le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin : cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) a permis de mieux comprendre les dysfonctionnements et les facteurs qui freinent la mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin.

A travers les opinions des différents acteurs, il est urgent de parer au plus pressé. C'est pourquoi, les Secrétaires Généraux des Ministères doivent faire montre d'une grande capacité technique avérée en s'imposant comme un expert dont les connaissances, les habiletés et les compétences sont au service d'un management participatif.

De même, les Secrétaires Généraux des Ministères ont un rôle capital dans le succès de toutes actions de réformes administratives au niveau de leur ministère. Le souci de développement devrait alors contraindre les différents Ministres à un peu plus de considérations envers les Secrétaires Généraux des Ministères.

Le mandat de cinq (5) ans des SGM mérite d'être pérennisé afin que la mémoire de nos administrations soit conservée.

Bibliographie ou références bibliographiques

I- Ouvrages généraux

- BERGERON Jean Louis, Nicole Côté Léger, Jocelyne Jacques et Laurent Bélenger (1985), « *Les aspects humains de l'organisation* », Gaétan Morin, Québec et Eska Paris, 337 pages
- DRUCKER Peter (2000), « *A propos du management* », Edition village (Mondial, 222 pages.
- MINTZBERG Henry (1989), « *Le management, voyage au centre des organisations* », Editions d'organisation, paris, 157 pages
- MOUSLI Marc, « *Taylor et l'organisation scientifique du travail* », *Magazines alternatives économiques*, Octobre 2006
- PEAUCELLE Jean Louis, « *Henry Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles* », Paris, economica

II- Ouvrages spécifiques

- ✓ Réforme Administrative au Bénin, « *Document- cadre* », Juin 2000, 103 pages
- ✓ NOUKPOAKOU Christophe, « *Etude sur la collecte et l'analyse des initiatives de réforme administrative, Rapport final* », Janvier 2005, 137 pages
- ✓ « *Plan stratégique de la réforme administrative et institutionnelle* » (version finale, 24 juin 2010, 64 pages).
- ✓ Forum national sur le secteur de l'éducation, thème, n°05, le point des réformes éducatives de l'indépendance à nos jours, 2007, Cotonou, 32 pages
- ✓ Guide des usagers du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
- ✓ SOHOUDJI AGBOSSOU Bernadette, 2010, « *Cours sur la gestion du changement dans les organisations* » (Filières du second cycle de l'ENAM), 15 pages.

III- Textes législatifs

- Décret 2005-250 du 06 Mai 2005, portant création de la CNCRA, de la CCRA et des CSPRA.
- Décret 96.402 du 18 septembre 1996 fixant la structure type des Ministères
- Décret 2007-300 du 17 juin 2007 portant composition du gouvernement
- Décret 2008- 733 du 22 Décembre 2008 régissant l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

IV- Mémoires

- Pascaline CODJIA YEHOUEYOU, « *Contribution à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers du Trésor* », 2008
- Barnabé K. ADIKO, « *Contribution à l'amélioration du système de motivation du personnel administratif du Ministère en charge de l'urbanisme* », septembre 2008

V- Sites web

- www.chomann.free.fr;
- www.univ.tlssel.fr;
- www.membres.lycis.fr

ANNEXES

QUESTIONNAIRE

Groupe cible N°1: Personnel administratif

QUESTIONNAIRE N°1

Dans le cadre de notre formation en Management des Services publics au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous entreprenons des recherches pour la rédaction d'un mémoire sur le thème « Le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la Réforme Administrative au Bénin : cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ».

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir contribuer à ce travail en répondant à ce questionnaire.

Veuillez accepter à l'avance Monsieur /Madame nos sincères remerciements.

I/ Identification

Service :

Statut :

APE

Contractuel

Sexe : Masculin

Féminin

Niveau d'étude académique :

CEP

BEPC

BAC

Licence

Maîtrise et Plus

II/ Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative

1 – Etes-vous toujours satisfait de la manière dont vous accomplissez les tâches qui vous sont confiées ?

Oui

Non

2 – Pensez-vous que les usagers obtiennent satisfaction comme cela se doit ?

Oui

Non

Si non pourquoi ?.....

.....

III / Appropriation de la réforme au niveau des acteurs

3– Qu'est ce qui a changé dans les prestations du SG/MEMP ?

4-Les responsables administratifs adoptent t-il des comportements blâmables ?

Oui

Non

Si oui, lesquels ?-----

IV / Concentration et surcharge des tâches au SGM

5 – Avez-vous l'impression qu'on vous demande de travail plus qu'il n'en faut ?

Oui

Non

Si oui, comment ? -----

6– Y-a-t-il des mesures visant à décongestionner le travail au SGM ?

Oui

Non

Si oui, citez quelques unes -----

V / Modernisation de l'organisation administrative

7 – Est-ce que tout le personnel administratif utilise l'outil informatique ?

Oui

Non

8– Les services du secrétariat Général sont-ils reliés par l'intranet ?

Oui

Non

9– Est-ce que les services s'échangent des correspondances par l'Internet ?

Oui

Non

10 – Est-ce que tous les agents sont initiés au TIC ?

Oui

Non

Si oui, sont-ils recyclés par moment ?

QUESTIONNAIRE N°2

GROUPE CIBLE N°2 : Les responsables administratifs

Dans le cadre de notre formation en management des services publics au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous entreprenons des recherches pour la rédaction d'un mémoire sur le thème : « Le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin : cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire »

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir contribuer à ce travail en répondant à ce questionnaire.

I/ Identification

Service :

Statut : Directeur Chef Service

Sexe : Masculin Féminin

Niveau d'étude académique

BEPC **BAC** **LICENCE** **Maîtrise et plus**

II/ Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au SG MEMP

1 - Quelles sont selon vous les causes des freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au Secrétariat Général du MEMP ?

- Manque de formation du personnel
- Absence de volonté politique
- Lourdeur administrative
- Inadéquation des textes
- Manque de motivation du personnel
- Autres (à préciser)

2- Quels sont les problèmes que rencontrent les responsables administratifs du MEMP ?

- Conflit de leadership
 - Absence de délégation de pouvoir
 - Conflit d'attribution
 - Crise de confiance
 - Pression politique
 - Autres (à préciser)
- -----

III/ Appropriation de la réforme au niveau des acteurs

3-Les initiatives de réformes administratives sont –elles bien appliquées ?

Oui Non

-Si oui, comment ?

IV/ Concentration et surcharge des tâches au niveau du SGM

4-Avez-vous l'impression que les pouvoirs de décision sont concentrés au niveau du Secrétaire Général du Ministère?

Oui Non

-Si oui, pourquoi?

5-Délègue-t-il certaine de ses responsabilités ?

Oui Non

Si Oui, lesquelles?

V/ Modernisation de l'organisation administrative

6-Tous les agents sont-ils formés à l'outil informatique ?

Oui Non

7-Existe-t-il une interconnexion entre les divers services du SG/MEMP ?

Oui Non

8-Les correspondances administratives se font –elles par intranet ?

Oui Non

-Si non, pourquoi ?

VI /Suggestions

9-Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme administrative, quelles mesures peuvent être prises pour l'amélioration des initiatives de réformes administratives ?

10- A votre avis qu'est-ce qui contribuerait le plus à améliorer la mise en œuvre de la réforme administrative au Secrétariat Général du MEMP ?

III/ Forte concentration et surcharge du travail au SG/MEMP

3) – Avez-vous l'impression qu'une répartition rigoureuse des tâches est faite au niveau de l'administration du Secrétariat général du MEMP ?

Oui Non

IV/ Modernisation de l'organisation du travail

4) – Avez-vous constaté l'utilisation des TIC au MEMP ?

Oui Non

5) – Puissez-vous des renseignements du MEMP sur le Net ?

- Oui Non

- Si oui, lesquels ?

V/ Suggestions

6) A votre avis, qu'est ce qui contribuerait à améliorer les prestations de l'administration du Secrétariat général du MEMP ?-----

GUIDE D'ENTRETIEN

CIBLE : Secrétaires Généraux des Ministères

Monsieur /Madame,

Dans le cadre de notre formation en Management des Services Publics au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature d'Abomey-Calavi, nous avons entrepris des recherches pour la rédaction d'un mémoire sur le thème : « **Le rôle des Secrétaires Généraux des Ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin : Cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP).** »

La réflexion sur ce thème ne vous engage en rien. Cependant votre opinion nous est nécessaire. Nous nous engageons à respecter les règles d'éthique recommandées pour toute recherche. Le questionnaire sera traité dans la stricte discrétion en respectant le principe de l'anonymat. Nous vous prions de bien vouloir contribuer à ce travail en répondant à ce questionnaire. Nous vous remercions pour votre disponibilité et votre promptitude.

Questions :

- 1- Quels sont les objectifs que vous vous êtes fixés dès votre nomination à ce poste ?

.....
.....
.....

- 2- Sont-ils atteints aujourd'hui ?

Oui Non

Si oui, comment ?

.....
.....

Si non, quelles sont les difficultés que vous avez rencontrées ?

.....
.....

3- Quelles sont les actions de réforme initiées dans votre Ministère ?

.....
.....

4- Quelle était la situation avant la réforme administrative ?

.....
.....

5- Comment entrevoyez-vous le rôle du Secrétaire Général du Ministère dans la mise en œuvre de la réforme administrative ?

.....
.....

6- Quel rapport entretenez-vous avec le Directeur de Cabinet ?

.....
.....

7- Avez-vous l'impression qu'il y a une forte concentration des tâches du Ministère au SGM ?

Oui Non

Si oui, quelles dispositions prenez-vous pour alléger le travail ?

.....
.....
.....

8- Comment arrivez-vous à concilier les exigences de la hiérarchie avec vos tâches ?

.....
.....

9- Avez-vous l'impression que vos collaborateurs sont effectivement engagés dans le processus de réforme en cours ?

Oui Non

Si oui, comment ?

.....
.....

Si non, pourquoi ?

.....
.....

10- Selon vous, que faut-il faire pour que les réformes en cours puissent aller
au terme au Secrétariat Général du Ministère ?

.....
.....

Merci pour votre collaboration.

TABLE DES MATIERES

Identification du Jury	i
Déclaration d'engagement	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles	v
Liste des tableaux	vii
Liste des graphiques	viii
Résumé	ix
Sommaire	x
Introduction générale.....	1
Chapitre préliminaire : De la présentation du cadre de l'étude à l'identification de la problématique.....	4
Section I : Cadre de l'étude et mécanismes de fonctionnement.....	5
Paragraphe 1 : Présentation du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.....	5
A- Missions et attributions et structures du Secrétariat Général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.....	7
1- Missions et attributions du Secrétariat Général	7
2- Les structures du Secrétariat Général du Ministère.....	8
B- Les ressources humaines du SG MEMP.....	8
1- Le personnel administratif technique.....	8
2- Le personnel administratif de service	9
3- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences....	9
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités du Secrétariat Général du MEMP.....	12
A- Activités des structures du Secrétariat Général du Ministère....	12
1- Le secrétariat administratif	12
2- Le service de pré- archivage.....	12
3- Le service informatique.....	12
4- Le service des relations avec les usagers.....	12
5- La cellule de passation des marchés publics.....	13
6- Le service de protocole du ministère	13
7- La cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative....	13
8- Le centre de documentation et d'information	13
B- Restitution des observations de stage.....	13
1- Au plan de l'organisation du travail.....	13

2- Au plan des concertations hebdomadaires et mensuelles.....	14
3- Au plan de la modernisation de l'organisation administrative.....	15
4- Au plan de la responsabilisation des cadres	15
5- Au plan de la décentralisation- déconcentration.....	15
6- Au plan de la ponctualité	15
7- Au plan de la gestion des relations avec les usagers.....	16
8- En ce qui concerne les initiatives de reformes	16
Section 2 : Identification de la problématique	17
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	17
A- Identification des atouts (forces et opportunités).....	17
B- Identification des problèmes (menaces et faiblesses).....	18
C- Liste des problématiques possibles.....	18
Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique	19
A- Ciblage et spécification de la problématique.....	19
1- Rappel des problématiques dégagées.....	19
2- Enoncé de la problématique.....	20
B- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée et étapes de la recherche.....	21
Chapitre premier : Conception, Organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic	23
Section 1 : Objectifs de l'étude et méthodologie de la recherche.....	24
Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et revue de la littérature.....	24
A- Présentation des objectifs de l'étude	24
1- Objectif général.....	24
2- Objectifs spécifiques	24
B- Les causes et hypothèses liées à la problématique choisie.....	25
1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°1.....	25
2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°2.....	26
3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°3.....	28
C- Revue de la littérature	31
1- Clarification conceptuelle	31
2- Contributions antérieures sur les problèmes spécifiques.....	38
a- Contributions antérieures sur le problème spécifique N°1 non appropriation de la réforme administrative au niveau des acteurs.....	38
b- Contributions antérieures sur le problème spécifique N°2 concentration des pouvoirs et surcharge des tâches.....	40

c- Contributions antérieures sur le problème spécifique N°3 : faible modernisation de l'organisation administrative.....	40
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques : approche théorique et approche empirique	41
A- Approche empirique de l'étude	41
1- Objectifs de l'enquête et identification des informations à recueillir	41
a- Objectifs de l'enquête.....	41
b- Identification des informations à recueillir.....	42
2- Conception théorique de l'enquête.....	42
a- Entretien	42
b- Enquête de terrain	42
B- Approche théorique	44
Section 2 : Organisation de l'enquête et établissement du diagnostic....	44
Paragraphe 1 : Organisation des enquêtes et présentation des résultats...	44
A- Collecte des données	44
1- Préparation de l'enquête.....	44
2- Réalisation de la collecte	45
B- Restitution des résultats	45
1- Les opinions émises par le personnel administratif du secrétariat général du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire....	46
a- Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP...	46
b- Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches	47
c- Modernisation de l'organisation administrative	48
2- Les opinions émises par les responsables administratifs.....	49
a- Freins à la mise en œuvre de la réforme administrative.....	49
b- Concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM.....	50
c- Modernisation de l'organisation administrative	51
3- Les opinions émises par les usagers.....	52
a- Opinions des usagers sur les prestations des services au MEMP...	52
b- Forte concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du SGM.....	53
c- Opinions des usagers sur la modernisation de l'organisation administrative au SGM.....	54
4- Données issues des entretiens	55
a- Résultats d'enquête sur l'atteinte des objectifs poursuivis par les SGM.....	55

b- Causes de non atteinte des objectifs par les SGM.....	56
c- Résultats d'enquête sur l'engagement effectif des collaborateurs dans le processus de réformes en cours.....	57
d- Causes de non engagement effectif du personnel	58
e- Dispositions à prendre pour alléger le travail des SGM.....	59
Paragraphe 2 : Analyse des résultats et établissement du diagnostic....	59
A- Analyse des résultats et vérification des hypothèses	59
1- Analyse des résultats	60
a- Analyse des données relatives aux freins de la mise en œuvre de la réforme administrative au MEMP.....	60
b- Analyse des données relatives au problème spécifique N°1 ...	60
c- Analyse des données relatives au problème spécifique N°2....	61
d- Analyse des données relatives à la modernisation de l'organisation administrative	61
2- Vérification des hypothèses.....	61
a- Degré de validation de l'hypothèse N°1.....	61
b- Degré de validation de l'hypothèse N°2.....	62
c- Degré de validation de l'hypothèse N°3.....	62
B- Etablissement du diagnostic	62
Chapitre deuxième : Approches de solutions et condition de mise en œuvre	63
Section 1 : Approches de solutions.....	64
Paragraphe 1 : Approches de solutions liées aux conséquences de non appropriation de la réforme au niveau des acteurs, de la concentration des pouvoirs, et surcharge des tâches au niveau du Secrétariat Général du Ministère.....	64
A- Approches de solutions aux problèmes de la non appropriation de la réforme au niveau des acteurs.....	64
B- Approches de solutions aux problèmes de la concentration des pouvoirs et surcharge des tâches au niveau du secrétariat général du Ministère	65
Paragraphe 2 : Approches de solutions liées aux conséquences de la faible modernisation de l'organisation administrative.....	66
Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions	66
Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des autorités administratives.....	67
A- Recommandations à l'endroit des autorités du MEMP et du SGM.....	67

1- Recommandations à l'endroit des autorités du MEMP.....	67
2- Recommandations à l'endroit des autorités du SGM.....	67
B- Recommandations à l'endroit des autres acteurs.....	68
1- Recommandations à l'endroit du Ministère du Travail et de la Fonction Publique.....	68
2- Recommandations à l'endroit du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle	68
3- Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances	68
4- Recommandations à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers.....	69
Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du personnel administratif et des usagers.....	69
A- Recommandations à l'endroit du personnel administratif	69
B- Recommandations à l'endroit des usagers.....	69
Conclusion générale.....	70
Bibliographie ou références bibliographiques.....	71
Annexes.....	73
Questionnaire n°1.....	74
Questionnaire n°2.....	76
Questionnaire n°3.....	79
Guide d'entretien des SGM.....	81

REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DECRET N° 2008-733 DU 22 DECEMBRE 2008

Portant attributions, organisation et fonctionnement
du Ministère des Enseignements Maternel et
Primaire.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,

- Vu la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu la proclamation le 29 mars 2006 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;
- Vu le décret n° 2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure-type des Ministère ;
- Vu le décret n° 2007-540 du 02 novembre 2007 portant Composition du Gouvernement ;
- Vu Le décret n°2007-443 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales ;
- Sur proposition du Ministre de l'Enseignement Maternel et Primaire ;
- Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 10 octobre 2008

DECRETE :

TITRE I: DE LA MISSION ET DES ATTRIBUTIONS DU MINISTERE

CHAPITRE I : DE LA MISSION

ARTICLE 1^{er} : Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (M E M P) a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement et de formation conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

ARTICLE 2 : Le Ministre des Enseignements Maternel et Primaire est le premier responsable de l'exécution des politiques, décisions et instructions du Gouvernement dans les domaines des enseignements maternel et primaire. Il rend compte de ses activités au Chef du Gouvernement.

SECTION 4 : DE L'ASSISTANT DU MINISTRE

ARTICLE 34 : L'Assistant du Ministre exécute les fonctions et missions que lui confie le Ministre. Il est nommé par arrêté du Ministre parmi les cadres de la catégorie A1 de la Fonction Publique ou parmi les cadres de niveau équivalent en dehors de l'administration publique. Il a rang de chef de service.

CHAPITRE IV : DU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE

ARTICLE 35 : Le Secrétariat Général du Ministère est chargé de la coordination des activités des directions techniques et centrales du Ministère. Il est également chargé du suivi des activités des organismes sous tutelle. Il est dirigé par un Secrétaire Général.

ARTICLE 36 : Le Secrétaire Général du Ministère est placé sous l'autorité directe du Ministre. Il assiste le Ministre dans l'administration et la gestion du Ministère.

A ce titre, il est chargé :

- d'assurer la pérennité de la mémoire administrative ainsi que le bon fonctionnement administratif du Ministère ;
- d'exécuter les instructions du Ministre et de veiller, entre autres, à la centralisation de la documentation ;
- de rédiger ou de faire rédiger tous documents nécessaires au bon fonctionnement des structures du Ministère.

ARTICLE 37 : Le Secrétaire Général est assisté d'un Adjoint. Il le supplée en cas d'absence ou d'empêchement.

Sur proposition du Secrétaire Général, le Ministre définit par arrêté les affaires dont le Secrétaire Général Adjoint assure la gestion permanente au sein du Ministère.

ARTICLE 38 : Le Secrétaire Général du Ministère dispose, en outre, d'un Assistant qui exécute les fonctions et missions que lui confie le Secrétaire Général.

ARTICLE 39 : Le Secrétaire Général du Ministère et son Adjoint sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre, parmi les cadres de la catégorie A, échelle 1, de grade terminal au moins (à partir du 8^{ème} échelon) et appartenant à l'un des corps du Ministère.

Sauf faute grave matériellement établie, la durée en fonction du Secrétaire Général et de son Adjoint ne peut être inférieure à cinq (5) ans. Cependant, à sa demande, le Secrétaire Général ou son Adjoint peut être déchargé de ses fonctions.

ARTICLE 40 : Le Secrétariat Général du Ministère comprend :

- un Secrétariat Administratif ;
- un Service de Pré-archivage ;
- un Service Informatique ;
- un Service des Relations avec les Usagers ;
- une Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- un Service du Protocole du Ministère ;
- une Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative ;
- un Centre de Documentation et d'Information ;

ARTICLE 41 : Le Secrétariat Administratif du Ministère est l'organe central de gestion du courrier ordinaire. Il est dirigé par un chef de secrétariat.

ARTICLE 42 : Placé sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère, le Chef du Secrétariat Administratif réceptionne, enregistre, soumet à l'appréciation du Secrétaire Général du Ministère le courrier ordinaire au départ et à l'arrivée, et assure sa ventilation, en cas de besoin, sur instructions du Secrétaire Général.

ARTICLE 43 : Le Service de Pré-archivage assure le classement et la conservation des actes du Ministère, gère les dossiers sortis du classement courant. Le Chef du Service de pré-archivage est un spécialiste du domaine.

ARTICLE 44 : Le Service des Relations avec les Usagers est chargé de faciliter les relations entre les directions techniques et les usagers pour un service public plus efficace et plus efficient.

ARTICLE 45 : Le Service Informatique s'occupe :

- de la planification, de la conception et de l'implantation des systèmes informatiques ;
- de la programmation des approvisionnements et de l'entretien ;
- de la programmation et de la supervision de la formation spécifique ;
- de l'établissement et de la négociation des contrats de service avec les prestataires informatiques ;
- de l'assistance technique et du dépannage du matériel par des prestataires de services extérieurs.

Le Chef du Service Informatique est un spécialiste du domaine.

ARTICLE 46 : La Cellule de Passation des Marchés Publics est chargée, au sein du Ministère, de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence fixés par décret.

ARTICLE 47 : Le Service du Protocole du Ministère est chargé de toutes questions relatives aux voyages et missions officiels à l'étranger des directeurs et autres cadres. Il est également chargé du cérémonial des manifestations officielles du Ministère.

ARTICLE 48 : La Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative est chargée d'assurer la coordination et le suivi des actions de réforme au sein du Ministère, en collaboration avec la Direction de la Programmation et de la Réforme Administrative (DPRA). A ce titre, elle fait trimestriellement le point des activités de réformes au Président du Comité de la Coordination de la Réforme Administrative (CCRA).

La cellule se réunit au moins une fois par mois, sur convocation de son président.

ARTICLE 49 : Le Centre de Documentation et d'Information est chargée de la collecte et de la gestion de la documentation et de l'information du ministère.

CHAPITRE V : DES DIRECTIONS CENTRALES ET TECHNIQUES

SECTION 1 : DES DIRECTIONS CENTRALES

ARTICLE 50 : La Direction de la Programmation et de la Prospective est chargée, en collaboration avec les autres Directions Centrales et Techniques et les Organismes, Entreprises Publiques et Semi-publiques du Ministère, d'une fonction d'aide à la décision stratégique en :

ARTICLE 92 : Le présent décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles du décret n° 2007-443 du 02 Octobre 2007, sera publié au Journal Officiel.

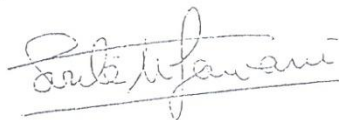
Fait à Cotonou, le 22 décembre 2006

Par le Président de la République
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Dr. Boni YAYI.-

Le Ministre de l'Economie
et des Finances,



Soulé Mana LAWANI.-

Le Ministre de l'Enseignement Maternel
et Primaire,



Christine OUINSAVI.-

Le Ministre de la Réforme Administrative
et Institutionnelle,



Bio Gounou Idrissou SINA

Ampliations : PR 6 AN 4 CS 2 CC 2 CES 2 HAAC 2 MEMP 4 MF 4 MRAI 4 AUTRES MINISTRES 27
SGG 4 DGB-CF-DGTCP-DGDDI 5 BN-DAN-DLC 3 GCONB-DCCT-INSAE 3 BCP-CSM-IGAA 3 UAC-
ENAM-FASEG 3 UP-FDSP 2 UAC-ENEAM-FADESP 3 JO 1.

ORGANIGRAMME DU MINISTRE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE

