



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(E.N.A.M.)

DIPLOME DU CYCLE II

OPTION : Management

FILIERE : Management des Services Publics (MSP)

ANNEE ACADEMIQUE

2011-2012

ANALYSE DES CONDITIONS D'OPTIMISATION DU
MANAGEMENT OPERATIONNEL AU MINISTERE DE
L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PÊCHE (MAEP)

Réalisé et soutenu par :

Alim Yaho SALIFOU MOUSSA

Sous la Direction de :

Tuteur de stage

Maman Laminou TATA

Co-Responsable AIMAEP

Directeur de Mémoire

P. Emmanuel Just AKPO

Enseignant à l'ENAM

Mars 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : *Dénis YEHOUENOU*

VICE PRESIDENT : *William KODJO KPAKPASSOU*

MEMBRE : *Lydie TEVOEDJRE*

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

DEDICACE



- ✚ mon père **SALIFOU Moussa**, pour m'avoir montré le chemin de l'école et l'école de la vie ;

- ✚ ma mère **ABOUBACAR Rabi**, pour ta patience et ton endurance devant les épreuves de la vie ;

- ✚ mon épouse **SABAM IMOROU Kaltoumi**, comme témoignage de tout mon amour pour toi. Ton soutien indéfectible, tes conseils, ta tendresse m'ont permis de persévérer et de ne reculer devant aucun obstacle ;

- ✚ mes enfants **Afdal** et **Adil**, comme un exemple à suivre et à dépasser, et comme une source d'engagement pour le travail bien fait.

REMERCIEMENTS

- ✚ A mon Directeur de mémoire, Monsieur **P. Emmanuel Just AKPO**, qui a accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations. Qu'il trouve ici, l'expression de ma vive et profonde reconnaissance ;
- ✚ A mon tuteur de stage, Monsieur **Laminou TATA**, Co -Responsable du projet AI/MAEP qui, par son assistance constante et son sens du travail bien fait, a su orienter et conduire ce travail avec beaucoup d'abnégation malgré ses multiples occupations.
- ✚ A toute l'équipe de pilotage du projet AI/MAEP, pour la convivialité vécue ;
- ✚ A Monsieur **ALI Missibahou**, pour son assistance et surtout ses nombreux conseils ;
- ✚ A Messieurs les Coordonnateurs du projet MPRC-CeRPA **Ibrahima ADAM SOULE (Paix à son âme)**, **Idrissou BAKO** et **Martin HOUNDONOUGBO**, pour leur sens de responsabilité à notre égard pendant toute la période de formation ;
- ✚ Au **Dr Simon DEGILA**, à messieurs **Abdoulaye TOKO**, **Dominique AFFOMASSE**, **Joseph WAKE** pour leurs contributions ;
- ✚ A tout le personnel du projet de Mise en Place et Renforcement des Capacités des CeRPA (MPRC-CeRPA), les agents et cadres du MAEP pour leur soutien ;
- ✚ Aux honorables membres du jury, qui ont bien voulu juger ce travail que nous soumettons à votre appréciation, nous exprimons toute notre gratitude ;
- ✚ A tous ceux dont nous n'avons pas pu citer les noms mais qui, de loin ou de près, nous ont soutenus au cours de la rédaction de ce mémoire, qu'ils sachent que ce travail est aussi le fruit de leurs efforts ;
- ✚ A tout le corps enseignant de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ainsi qu'aux personnels administratifs pour la formation dispensée.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACE	Agent Contractuel de l'État.
ANE	Acteurs Non Étatiques
APE	Agent Permanent de l'État.
AIMAEP	Appui Institutionnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
CeCPA	Centre Communal pour la Promotion Agricole
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole.
CCOS :	Conseil Communal d'Orientation et de Suivi
CDOS	Conseil Départemental d'Orientation et de Suivi
CNAB	Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin.
CNOS	Conseil National d'Orientation et de Suivi
DAGRI	Direction de l'Agriculture
DANA	Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée
DE	Direction de l'Élevage
DGR	Direction du Génie Rural
DICAF	Direction du Conseil Agricole et de la Formation opérationnelle.
DPDR	Déclaration de Politique de Développement Rural.
DPLR	Direction de la Promotion et de la Législation Rurales
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective.
DPQC	Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits agricoles.
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel.

DRH	Direction des Ressources Humaines
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
IGM	Inspection Générale du Ministère.
INRAB	Institut National des Recherches Agricoles du Bénin.
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche.
MDR	Ministère du Développement Rural.
MDRAC	Ministère du Développement Rural et de l'Action
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ONASA	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire.
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONS	Office National de Soutien des revenus agricoles
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OSC	Organisation de la Société Civile
OSD	Orientation Stratégique de Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PSO	Plan Stratégique Opérationnel
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTAB	Plan de Travail Annuel et de Budgétisation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SA	Secrétariat Administratif
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SGM	Secrétariat Général du Ministère
SDDR	Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural

SIGFIP Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SONAPRA Société Nationale pour la Promotion Agricole.

UEMOA Union Économique Monétaire Ouest Africaine.

LISTE DES TABLEAUX

N°	TITRE	PAGES
1	Performances financière et physique du MAEP (2009 -2011)	18
2	Répartition des ressources entre les structures du MAEP.....	19
3	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.....	24
4	Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	36
5	Synthèse du cadre d'analyse de la GAR	51
6	Echantillon de l'étude	55
7	Relation entre l'environnement institutionnel actuel et le cadre organisationnel du MAEP	58
8	Cloisonnement des structures du MAEP.....	59
9	Taux de représentativité des causes du retard de la mise en œuvre du PSRSA.....	60
10	Adéquation entre comportements des cadres et la GAR	63
11	Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).....	75

LISTE DES GRAPHIQUES

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Evolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole (2009 – 2012).....	17
2	Répartition des causes du cloisonnement des structures du MAEP.....	59
3	Répartition des causes du retard de la mise du PSRSA.....	61
4	Répartition des causes du manque de rigueur dans l'exécution des PTAB.....	63
5	Répartition des causes de l'inefficacité de la GAR.....	64
6	Degré de carence des principes de la GAR dans la gestion du MAEP.....	65

GLOSSAIRE

Acteur	Une personne, un groupe, ou un organisme, visant certains objectifs et confronté à certaines contraintes et qui peut, par des systèmes et des moyens d'action, influencer sur le devenir du système étudié. Au sens large, la notion a été étendue aux agents de changement que pourraient être des institutions (Etat, Gouvernement, Armée), des groupes sociaux (élites, classes sociales, groupes ethniques, groupement de femmes, de producteurs, groupes religieux etc.)
Activité	Procédé ou opération qui concourt à la transformation de ressources en produits et en services.
Agent de changement	Individu ou groupe qui sert de déclencheur, prend en charge la modification des processus et des comportements et assumant les responsabilités de gestion du processus de changement.
Approche systémique	Approche transdisciplinaire, intégrante puisque prenant en compte les concepts de la biologie, de la théorie de l'information, de la cybernétique et de la théorie des systèmes.
Capacités de management	Ensemble de connaissances, de compétences et d'attitudes garantes de la performance managériale.
Changement	Modification durable apportée à l'environnement, la structure, la technologie ou au personnel d'une organisation en vue d'une amélioration significative de son fonctionnement et de sa performance.
Contrôle	Phase du processus de management visant à surveiller les performances, à les comparer avec les objectifs et à corriger les écarts éventuels.
Diagnostic stratégique	Permet d'appréhender l'évolution des variables-clés et du comportement des acteurs. Son application suppose une connaissance approfondie du milieu à travers une étude rétrospective prenant en compte aussi bien les éléments du passé que ceux du présent dans leur ensemble.
Direction	Phase du processus de management comprenant la motivation des personnes, l'administration des activités aux autres collaborateurs, le choix du canal de communication le plus probant et des messages les plus percutants ainsi que la résolution des conflits.

Efficacité	Mesure se référant au fait d'effectuer les tâches qui s'imposent, d'atteindre les objectifs.
ESPECT	Economie, Social, Politique, Environnement, Culture et Technique.
Faiblesse	Ce sont les limites internes au système et qui peuvent entraver la réalisation des objectifs que l'on s'est fixés. Comme l'a laissé entendre Michel Godet, la signification des forces et des faiblesses dégagées est relative à l'environnement du système. Ce sont les menaces et les opportunités qui donnent à telles ou telle force ou opportunité leur importance.
Faits porteurs d'avenir ou germes de changement	Evènements ou faits dont l'impact virtuel ou potentiel est en revanche supposé important. Ils peuvent, sur le long terme, infléchir les tendances lourdes ou mêmes se transformer en tendances lourdes du système étudié. Les faits porteurs d'avenir sont souvent liés à l'émergence de nouvelles forces (nouveaux acteurs ou d'anciens acteurs reconvertis) et d'une nouvelle conjoncture.
Forces	Atouts internes au système et sur lesquels on peut s'appuyer comme leviers pour bâtir des stratégies.
Incertitudes critiques	Phénomène structurant, considéré comme décisif pour l'avenir du système étudié et qui est susceptible de prendre plusieurs directions possibles qu'on ne peut ni contrôler ni influencer, sur lesquels en somme, on na peu ou pas de maîtrise. Une incertitude critique peut porter aussi bien sur un facteur moteur et sensible, un fait porteur d'avenir que sur la stratégie menée par l'un des acteurs.
Management	Processus par lequel des résultats sont obtenus de façon efficace et performante, via et avec autrui.
Matrice de Diagnostic Stratégique (MDS)	Tableau synthétique composé de 9 variables : faits porteurs, acteurs, incertitudes critiques, tendances lourdes, stratégies (activités, résultats), forces, faiblesses, opportunités et menaces.
Menaces	Risques qui proviennent de l'environnement extérieur d'un système.
Mission	Raison d'être de l'entreprise ; les activités pour lesquelles l'entreprise existe, elle, spécifiquement. C'est le produit ou le service particulier qu'elle offre en vue de satisfaire des besoins précis.
Objectif	Résultat final, un but précis à atteindre. Il doit être concret et autant que faire se peut, datable, quantifiable et mesurable.
Organisation	Phase du processus de management consistant à déterminer les tâches devant être effectuées, qui doit s'en charger, comment regrouper les missions, qui rend

des comptes à qui et le niveau auquel les décisions sont prises.

Performance	Se réfère au fait d'effectuer une tâche correctement, à la maîtrise de la relation entre les ressources et le rendement, le tout en cherchant à minimiser le coût du processus.
Planification	Phase du processus de management englobant la définition d'objectifs, l'élaboration d'une stratégie et le développement de plans pour coordonner les activités.
Politique	Énoncé de principes qui sert de guide de l'action. C'est en en quelque sorte une spécification des intentions et de l'état d'esprit d'une organisation.
Processus de management	Il s'agit de prévoir, d'organiser, de commander, coordonner et contrôler. Généralement ramené à quatre phases : Planifier ; Organiser, Diriger et Contrôler (PODC).
Projet	Ensemble d'activités indépendants menant à la réalisation d'un produit ou d'un extrant tangible ou intangible.
Programme	Ensemble de projets qui concourent à la réalisation d'un même objectif.
Objectif	Énoncé de ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période définie avec quantification et ordre de priorité. Y sont accolés un ou des indicateurs sur lesquels seront établies les cibles de résultats.
Opportunités	Possibilités qu'offre l'environnement extérieur d'un système.
Résultats	Réalisations constatées à la fin d'une période précise et comparées à des cibles énoncées au début de ladite période.
Scénarios	Enchaînement logique d'évènements imaginés en train de se produire dans le futur. Il constitue un moyen pour exprimer les menaces, les opportunités et les défis en s'appuyant sur les atouts et les contraintes du pays.

Stratégies	Piliers de la réalisation d'une vision, ce sont des réponses envisageables que dégage le diagnostic interne (forces et faiblesse) et externes (opportunités et menaces) et qui sont capables d'infléchir l'évolution du système. Ces réponses sont les orientations stratégiques de développement à l'horizon X, utilisant les forces pour tirer avantages des opportunités offertes et pour surmonter les faiblesses du système ; elles visent, du fait de leur flexibilité, à empêcher ou prévenir des crises qui tendent à être des prolongements catastrophiques d'évènements non anticipés.
Système	Ensemble d'éléments organisés en interaction dynamique.
Tendances lourdes	Mouvement affectant, sur une longue période, un problème, un phénomène dont l'enrichissement est très lent dans la période étudiée. On peut par exemple des mouvements démographiques (exode rural, urbanisation). La tendance lourde comporte souvent des éléments d'inertie mais qui peuvent parfois faire l'objet d'inflexion.
Vision	Construite à partir des aspirations des populations identifiées dans un processus participatif, la vision est une expression qualitative de buts à atteindre à l'horizon lointain donné, c'est une projection de l'image souhaitée pour l'organisme à cet horizon.

RESUME

Le présent thème intitulé « **Analyse des conditions d'optimisation du management opérationnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche** », s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation, au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Management des Services Publics (MSP). En effet, le stage passé au Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) a permis de constater que le MAEP est confronté, entre autres problèmes, aux problèmes ci-après :

- cloisonnement des structures du ministère ;
- non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère ;
- manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB) ;
- inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Afin d'apporter des solutions à ces différents problèmes, un objectif général a été fixé consistant à analyser le dispositif du management opérationnel du MAEP. De cet objectif général, il a été dégagé des objectifs spécifiques qui s'énoncent comme suit :

- déterminer les conditions d'amélioration de la qualité des relations fonctionnelles entre les structures ;
- décrire les contours d'un nouveau cadre organisationnel compatible avec le nouveau décret fixant les structures-types des ministères et tenant compte du PSRSA ;
- évaluer le taux d'exécution des PTAB ;
- déterminer les modalités pratiques de mise en œuvre effective de la Gestion Axée sur les Résultats.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons émis des hypothèses en tenant compte des causes liées aux problèmes spécifiques. Elles sont formulées de la manière suivante :

- l'inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP explique le cloisonnement des structures du ministère ;
- la lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du PSRSA ;

- le non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux explique le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et du Budget (PTAB) ;
- l'inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne.

Pour identifier les causes réelles des problèmes auxquels le ministère est confronté et proposer des approches de solutions, il a été élaboré un questionnaire qui a été administré à un échantillon composé du Secrétariat Général du Ministère (05), des Directions Techniques (08), des Directions Centrales (03), des sociétés et offices sous tutelle (03), des projets et Programmes (25), des CeRPA (03), de CeCPA(35), des acteurs non étatiques que constitue le réseau des organisations paysannes (01), de la Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin (01) et de l' Organisation de la Société Civile (01).

Par ailleurs, la démarche méthodologique suivie pour la réalisation de cette étude a consisté à la définition des objectifs de recherche, l'identification des causes liées aux problèmes spécifiques, la formulation des hypothèses, l'élaboration du tableau de bord de l'étude, la revue de littérature, l'analyse des données, la vérification des hypothèses, la proposition des approches de solutions ainsi que des conditions de leur mise en œuvre.

L'évaluation du dispositif du management opérationnel réalisée à travers d'enquête, d'interview et d'observation directe a permis de déboucher sur des résultats.

Après présentation et analyse de ces résultats, il ressort que :

Hypothèse N° 1 : le cloisonnement des structures est lié à la défectuosité des mécanismes de coordination ;

Hypothèse N° 2 : la lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère ;

Hypothèse N° 3 : les interférences politico-économiques expliquent le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB) ;

Hypothèse N° 4 : L'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne du MAEP.

A partir de là, un diagnostic a été posé et des propositions d'améliorations ont été faites à l'endroit du Gouvernement, des autorités du MAEP et à l'endroit du Secrétariat Général du Ministère.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DU MAEP.....	4
Section 1 : Présentation du MAEP.....	5
Section 2 : Etats des lieux de base.....	9
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	27
Section 1 : Cadre théorique, problématique, objectifs et revue de littérature....	28
Section 2 : Méthodologie de la recherche.....	57
CHAPITRE DEUXIEME : EVALUATION DU DISPOSITIF DU MANAGEMENT OPERATIONNEL ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION.....	63
Section 1 : Evaluation du dispositif du management opérationnel.....	64
Section 2 : Suggestions.....	75
CONCLUSIONS	
BIBLIOGRAPHIE	
ANNEXES	

INTRODUCTION

La problématique de développement qui fonde les Orientations Stratégiques de Développement, met l'accent sur l'accélération de la croissance économique du Bénin, repose en priorité sur la promotion du secteur agricole.

En effet, le secteur agricole occupe environ 70% de la population active, contribue pour près de 36% au PIB et fournit environ 88% des recettes d'exportation¹. Mais ce secteur se caractérise par une faible productivité liée à l'utilisation des outils archaïques et des semences non améliorées, la non maîtrise de l'eau, la mauvaise organisation des filières, l'insuffisance de l'encadrement technique, le manque d'infrastructures et l'absence quasi totale de financement des activités de production. A cet égard, le Gouvernement retient, à travers les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), de faire du Bénin une puissance agricole régionale, moderne, dynamique, compétitive et créatrice de richesses. Cette problématique de développement du secteur agricole met en relief trois défis majeurs portant sur la couverture des besoins alimentaires, l'accroissement des revenus, et l'amélioration de l'attractivité de l'activité agricole et du milieu rural. Ces trois défis confèrent au secteur agricole le double rôle en matière d'accélération de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ; d'où la vision du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) est élaborée en ces termes : « *Faire du Bénin, une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population* » Pour répondre efficacement à ces défis et enjeux, le ministère s'est doté de documents fondamentaux définissant les principales orientations du secteur agricole, les choix stratégiques devant guider le développement agricole et rural. Il s'agit, notamment, de la Déclaration de Politique de développement Rural (DPDR), du Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR), du Plan Stratégique Opérationnel (PSO) et du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) adopté en 2011.

¹ Statistiques provenant du rapport de performance du MAEP, (2011)

Le management opérationnel ou la mise en œuvre de ces différents documents de politique agricole sous forme d'actions concrètes, est confrontée à d'énormes problèmes d'ordre institutionnel, organisationnel, structurel et de gestion.

Le stage passé au Secrétariat Général du Ministère, structure responsable du management opérationnel, nous a permis de constater quelques dysfonctionnements, à savoir le cloisonnement des structures du ministère, la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère, le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB) et l'inefficacité de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). C'est pour mieux apprécier ces dysfonctionnements que nous avons choisi le thème : « **Analyse des conditions d'optimisation du management opérationnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche** ».

Pour répondre à cette préoccupation, nous adopterons la démarche suivante :

- Chapitre préliminaire : Cadre institutionnel de l'étude et mécanismes de fonctionnement du MAEP ;
- Chapitre premier : Cadre théorique : problématique, objectifs et revue de littérature ;
- Chapitre deuxième : Evaluation du dispositif du management opérationnel et propositions d'amélioration.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE
INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET
MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DU
MAEP**

Dans ce chapitre, il sera question, de faire une brève présentation du MAEP d'une part et de faire l'état des lieux dudit ministère d'autre part.

Section 1 : Présentation du MAEP

Cette section décrit le cadre institutionnel de notre étude, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.

Paragraphe 1 : Aperçu sur le MAEP

I - Historique

La création du Ministère en Charge du Développement Rural remonte au 16 juillet 1958. Cette initiative était motivée par le souci de favoriser les conditions relatives à l'amélioration des revenus agricoles et du niveau de vie des populations en vue d'assurer l'autosuffisance alimentaire et la prospérité agricole. Il a connu plusieurs dénominations de sa création à ce jour. Celles-ci sont liées pour la plupart aux changements et aux orientations imposées par les régimes politiques. C'est ainsi qu'il a été successivement dénommé Ministère de l'Agriculture et du Paysannat (**MAP**) en 1962, Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative (**MDRAC**) en 1970, Ministère des Fermes d'Etat, de l'Elevage et de la Pêche (**MFEEP**) en 1984, Ministère du Développement Rural (**MDR**) en 1991 et Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (**MAEP**) depuis 2006.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche est, aux termes du décret n° 2006-582 du 02 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du MAEP, chargé de « faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population ».

Il convient de signaler que les changements de dénomination de ce département ministériel et la multitude de ministres qu'il a connus de 1958 à ce jour, n'ont presque rien changé à sa mission régaliennne.

II - Missions et organisation

A. Missions

Conformément au décret précité, le MAEP a pour mission de créer les conditions favorables à l'amélioration de la production, des revenus agricoles et du niveau de vie des populations. A ce titre, il est chargé de :

- définir les politiques dans les domaines de sa compétence (agriculture, élevage, pêche, recherches agricoles, vulgarisation et conseils agricoles, législation rurale, aménagement et équipement rural, promotion de jeunes ruraux, activités féminines en milieu rural et périurbain, promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles, alimentation et nutrition, formation-appui-conseil, stockage/conservation, transformation et commercialisation des produits agricoles ;
- déterminer les conditions favorables à la concrétisation des politiques définies en identifiant les contraintes, les potentialités du secteur rural et en évaluant les besoins en moyens matériels, humains et financiers nécessaires pour l'atteinte des objectifs fixés ;
- favoriser le progrès technique dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- faciliter avec les ministères concernés, l'exploitation des ressources naturelles à des niveaux compatibles avec l'équilibre écologique pour la satisfaction des besoins du pays ;
- créer un environnement incitatif et un cadre législatif, réglementaire et fiscal appropriés pour favoriser les investissements dans le secteur agricole et rural ;
- apporter aux producteurs, l'assistance technique nécessaire à l'accroissement de la productivité et des productions agricoles ;
- coordonner, suivre et évaluer l'exécution des politiques et des actions dans le cadre de la réalisation des objectifs fixés dans les domaines de sa compétence ;
- définir les réglementations appropriées et veiller à leur application ;

- accroître et valoriser le potentiel alimentaire par le développement et la diffusion des technologies de stockage/conservation et de transformation des produits ;
- définir les mesures visant à promouvoir et à améliorer le fonctionnement des sociétés coopératives, des groupements économiques d'initiative commune et autres institutions agricoles et veiller à leur mise en œuvre ;
- suivre et coordonner les activités des autres acteurs intervenant dans le secteur agricole et rural ;
- œuvrer dans le cadre de la coopération sous-régionale et internationale à la promotion du secteur agricole.

B. Organisation

Le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche est le premier responsable de l'exécution de la politique, des décisions et instructions du gouvernement se rapportant à l'agriculture, l'élevage et la pêche. Pour ce faire, il dispose des ressources humaines, matérielles et financières non négligeables et il s'appuie sur les structures ci-après :

- Le cabinet du ministre
- Le Secrétariat Particulier (SP)
- L'Inspection Général du Ministère (IGM)
- Le Secrétariat Général du Ministère (SGM)
- Les Directions Centrales
- Les Directions Techniques Nationales
- Les Organisations, Sociétés et Offices sous tutelle

L'organigramme fonctionnel du MAEP est présenté en annexe n°2.

Paragraphe 2 : Présentation du Secrétariat Général du Ministère (SGM)

I - Structures

Le Secrétariat Général du Ministère est dirigé par un Secrétaire Général assisté d'un Secrétaire Général Adjoint. Les Directeurs Centraux, les Directeurs Généraux et leurs Directeurs Techniques, les Directeurs des Offices, des Agences et des Sociétés sous tutelle sont sous son autorité.

Le Secrétariat Général du ministère comprend :

- le Secrétariat Administratif du ministère ;
- le Service de Pré-archivage du ministère ;
- le Service des Relations avec les Usagers ;
- le Service de l'Informatique et des Nouvelles Technologies ;
- le Service des Affaires Financières ;
- la Cellule de la Communication et de l'Information ;
- la Cellule des affaires juridiques ;
- la Cellule de Passation des Marchés Publics.

II - Attributions

Le Secrétaire Général du Ministère est sous l'autorité directe du Ministre. Il assiste le Ministre dans l'administration, la coordination et la gestion du Ministère en conformité avec les textes officiels et dispositions en vigueur. A ce titre, il est chargé de:

- superviser la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des orientations stratégiques, des priorités d'action, des politiques, des plans, des programmes et des projets du ministère ;
- planifier, organiser, diriger et contrôler les activités de l'ensemble des directions centrales, des directions générales et de leurs directions techniques;
- établir, à partir d'une analyse des forces, faiblesses, opportunités, menaces et risques dans le secteur agricole, les plans de travail, d'amélioration de la

- qualité et de la performance globale, d'une part, les plans d'effectifs, de financement, de consommation de crédit, de passation de marché, de carrière, de formation et de communication du ministère, d'autre part ;
- veiller régulièrement à la satisfaction de toutes les parties prenantes aux domaines de compétence du ministère ;
 - prendre, en liaison avec le Directeur de Cabinet, les initiatives et les dispositions en vue de développer les partenariats susceptibles d'améliorer les ressources, les activités et la performance globale du ministère ;
 - élaborer les projets de lettres de missions (ou contrats d'objectifs) et de modèles de rapports mensuels, trimestriels et annuels pour les principaux postes de responsabilité au sein du ministère ;
 - apporter au Ministre l'appui technique, les idées, les conseils et avis pour le succès de sa mission et ce, dans un esprit d'objectivité et de loyauté ;
 - prévenir et gérer les crises et les conflits entre structures du ministère ;
 - améliorer l'image et la performance globale du ministère, par le biais d'un dispositif de suivi-évaluation comprenant notamment, des tableaux de bord et des rapports trimestriels et annuels ;
 - assurer la présidence de la Cellule de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

Section 2 : Etat des lieux de base

Il s'agit ici de faire l'état des lieux des différents constats faits au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche en faisant ressortir les atouts et les faiblesses.

Paragraphe 1 : Restitution des observations de stage

Le stage s'est déroulé au Secrétariat Général du ministère pour une durée de trois (03) mois. Ce stage nous a permis de faire des observations.

I – Sur le plan institutionnel

Depuis la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990, les ministères, en général, et le ministère en charge de l'Agriculture, en particulier, ont connu beaucoup de mutations institutionnelles et organisationnelles. Ces mutations ont toujours été motivées par la recherche d'une plus grande efficacité au plan stratégique (vision, orientation, axe programmatique) au plan organisationnel des actions (pertinence et cout/efficacité) et au plan des impacts sur les groupes cibles (amélioration des conditions de vie des populations, sécurité alimentaire, amélioration des revenus et création de la richesse nationale).

Ainsi, au plan institutionnel, l'année 1991 va marquer un tournant décisif dans la mission du ministère par la signature de La Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) qui synthétise la politique de développement rural en vue de mieux cibler les responsabilités de l'Etat dans un contexte de libéralisme économique, en rupture avec la politique interventionniste des années 1980.

Les orientations de la politique agricole depuis 1991 reposent sur les axes suivants :

- la redéfinition du rôle de l'Etat, l'amélioration de l'efficacité de son intervention et la réduction de son coût ;
- l'amélioration des services et des infrastructures auxquels les populations ont accès ;
- l'accroissement des recettes d'exportation par une amélioration de la qualité et des rendements ainsi qu'une diversification de la production ;
- la lutte contre l'insécurité alimentaire dans les zones géographiques et pendant les périodes de grande vulnérabilité ;
 - la garantie de la pérennité du patrimoine écologique grâce à une meilleure gestion des ressources naturelles.

Cette déclaration, signée le 31 mai 1991, a été suivie de la mise en œuvre du Projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) et de la tenue de la Table Ronde du Secteur Rural en septembre 1995, dans un contexte de :

- désengagement de l'Etat des fonctions de production ;
- déconcentration de certains services publics au niveau des départements ;

— décentralisation lancée par les lois N°97-028 et N°97-029 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin puis, organisation des Communes en République du Benin.

Le PRSA visait à traduire la déclaration de politique agricole en programmes structurants dans l'optique de l'assainissement des finances publiques.

En effet, dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), les institutions de développement doivent : promouvoir le secteur privé dans les domaines de la production, du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, ainsi que dans celui des services aux producteurs ; encourager l'organisation des producteurs et la participation du monde rural au processus de développement, renforcer la capacité de l'Etat à assumer les missions régaliennes. Le PRSA a été mis en œuvre, de mars 1993 à septembre 1999, soit 6 ans au lieu de 3 initialement prévu.

Dans le même temps, l'Etat a pris différentes options politiques qui, avec d'autres mesures externes comme la dévaluation du franc CFA intervenue en 1994, ont eu des répercussions notables sur le secteur agricole. Il s'agit notamment de l'intégration aux dynamiques économiques régionales et de la libéralisation interne de l'économie.

Tenant compte de ces différentes évolutions, le ministère en charge de l'agriculture a entrepris, depuis début 1999, un processus d'ajustement des réflexions sur la stratégie de développement du secteur rural au nouveau contexte national et international, avec notamment l'élaboration et la formulation générale d'une nouvelle politique agricole contenue dans les documents fondamentaux ci-après :

- La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR) de 1999 (version finale de juin 2000) qui reprend et adapte le document précédent de 1991. Elle présente les grandes options et les choix stratégiques retenus par le gouvernement pour les années à venir ;
- Le Schéma Directeur du Développement Rural (SDDR), validé en avril 2000 qui propose une première synthèse des nombreuses études réalisées pour préciser les problématiques sectorielles et transversales ;

- Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO), approuvé en août 2000 par le Ministère en charge de l'Agriculture, résume le SDDR et en reprend les différents points sous une forme opérationnelle. Il traduit la stratégie globale en actions de mise en œuvre de la politique nationale de développement rural ;
- Le Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole au Bénin (PSRSA), approuvé en 2006 par le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et soumis à l'approbation du Gouvernement en 2007, décrit la mise en œuvre de la vision qui s'énonce comme suit : "Faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population". Dans cette vision, l'Etat continuera d'assurer les fonctions régaliennes, mettra en œuvre les instruments législatifs et réglementaires et développera des mesures incitatives notamment sur le plan fiscal. Les communes auront la compétence au niveau local conformément aux textes sur la décentralisation.

Quant aux Organisations Paysannes et Professionnelles Agricoles (OPA) et les autres acteurs du secteur privé, les documents de politique et de stratégie continuent de mettre en exergue le désengagement de l'Etat des fonctions de production de transformation et de commercialisation, suivi d'un transfert de compétences à ces derniers, renforcement de leurs capacités sur ces nouveaux rôles. Pour les fonctions de recherche et de vulgarisation l'Etat assurera lesdites fonctions en partenariat avec les autres acteurs du secteur.

Le conseil des ministres en sa session extraordinaire du lundi 19 janvier 2009, a adopté le cadre institutionnel pour la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA). Ce cadre institutionnel repose sur quatre principes :

I. le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) est responsable de la définition de la politique agricole du Bénin et participe à sa mise en œuvre. Il en assure la coordination et le suivi ;

2. le Partenariat Public- Privé (PPP) est puissant et capable de soutenir le développement du secteur agricole ;
3. une synergie d'actions existe entre les acteurs chargés du développement du secteur agricole ;
4. les projets/programmes agricoles regroupés par sous-secteur sont intégrés au nouveau cadre institutionnel.

De 1991 à nos jours, on note ainsi une constance institutionnelle, qui porte sur le recentrage de la mission du ministère sur ses responsabilités régaliennes, et la promotion de la responsabilité des autres acteurs du secteur dans un partenariat public-privé dynamique et puissant. Cette constance historique a gouverné les différents aménagements institutionnel et organisationnel du ministère dans le but de le rendre performant.

Pour atteindre cette performance, il est apparu nécessaire en 1996, par décret n°96-402 du 18 septembre 1996, portant structure type de la Présidence de la République et par la suite les décrets n°2004-252 du 04 mai 2004 et n° 2006-268 fixant la structure type des ministères, de séparer les fonctions techniques des fonctions politiques afin de garantir une meilleure coordination des actions, une meilleure mémoire institutionnelle des ministères et une meilleure synergie entre les orientations politiques et leurs traductions techniques et opérationnelles. Ce décret a été remplacé par le décret N° 2011-758 du 30 novembre 2011 et le N°2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères.

Deux entités institutionnelles sont créées pour piloter le ministère sous la direction du Ministre : le Cabinet et le Secrétariat Général du ministère.

— Le cabinet du ministre, regroupe l'ensemble des collaborateurs rattachés à la personne du ministre et est composé de : un Directeur de cabinet, un Directeur adjoint de cabinet, cinq Conseillers Techniques, un Assistant du Ministre, un Attache de Cabinet.

— Le Secrétariat Général du ministère comprend : le Secrétariat Administratif du Ministère, le Service de Pré-Archivage du Ministère, le Service Informatique, le

Service des Relations avec les Usagers, la Cellule de Passation des Marchés Publics, le Service du protocole du Ministère.

Le décret N° 2006-582 du 02 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, précise que les directions centrales, à savoir la DPP, DRH, DRFM sont sous l'autorité du Secrétaire Général ; mais la même précision n'a pas été apportée dans les articles relatifs aux directions techniques et aux organismes, sociétés et offices sous tutelle. Cette imprécision a été corrigée par le décret le N°2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères à l'article : 30 in fine.

Fort de cette histoire institutionnelle, l'organisation et la structuration de ces organes à un cabinet et des directions centrales du ministère pour apprécier la fonctionnalité, l'efficacité et l'efficience de l'organisation et formuler des propositions pour une organisation efficace et efficiente dans la perspective de la mise en œuvre du PSRSA.

Il ressort de tout ce qui précède que les missions du MAEP manquent d'assise institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle efficace, ce qui l'empêche de répondre efficacement à sa raison d'être qui est le développement économique de l'agriculture béninoise, afin qu'elle puisse contribuer de façon significative à l'économie nationale. La principale faiblesse du MAEP réside dans la fonction politique et stratégique et dans l'efficacité de son management stratégique qui manque de clarté dans sa formulation et par conséquent dans sa mise en œuvre, ce qui fait perdurer les mêmes faiblesses dans le secteur d'année en année. Aussi, les directions centrales manquent d'efficacité organisationnelle, puisque les statistiques agricoles et la gestion des ressources humaines sont des fonctions qui souffrent de manque de performance, vu les taux de consommation des crédits ouverts.

II – En matière d'organisation et de fonctionnement

Trois grandes fonctions se dégagent de l'analyse fonctionnelle du ministère. Les fonctions de politiques et de stratégies placées sous la responsabilité du cabinet. Le cabinet est chargé de proposer en liaison avec le Secrétariat Général du ministère, les orientations stratégiques pour la mise de la politique du gouvernement dans les

secteurs relevant de la compétence du ministère. En tant que tel, la Direction du Cabinet (DC) a la responsabilité du management stratégique du ministère (Moyen et long terme).

Les fonctions de coordination, de mise en œuvre et de gestion des activités techniques, de l'information en termes de collecte, traitement, diffusion des statistiques agricoles, documentation et archivage et de suivi-évaluation des programmes, sont placées sous la responsabilité du secrétariat général du ministère. Le secrétariat général est chargé donc de la coordination des activités des directions centrales et techniques du ministère ainsi que du suivi des activités des organismes, sociétés et offices sous tutelle. Le secrétaire général est de ce fait le premier responsable des résultats et donc responsable du management opérationnel (Court et Moyen terme).

Les fonctions d'inspection aussi bien des ressources que de la pratique professionnelle relèvent de l'Inspection Générale du Ministère. L'inspection générale est donc garante de la régularité de la gestion selon les règles de l'art et les normes établies. L'inspection générale dépend directement du ministre et est très indépendante dans son fonctionnement à cause de la spécificité de cette fonction.

Cette répartition triangulaire des responsabilités respecte les trois niveaux du management. Le management stratégique confié au cabinet du ministère, le management opérationnel au Secrétariat et le contrôle à l'Inspection Générale du ministère.

Le ministère, dans l'accomplissement de ses missions, s'appuie sur les services du Cabinet du ministre, du Secrétariat Particulier (SP), de l'Inspection Générale du Ministère (IGM), du Secrétariat Général du Ministère (SGM), de trois Directions Centrales (DRH, DRFM et DPP), de huit Directions Techniques Nationales (DAGRI, DE, D/Pêche, DPQC, DPLR, DANA, DGR, DICAF), de quatre sociétés sous tutelle (INRAB, ONS, ONASA, SONAPRA) et de six Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) situé dans les anciens Chefs-lieux des départements du Bénin. Il faut signaler que toutes ces structures travaillent dans un

cloisonnement entre entités et pratiquent la rétention de l'information. Avec parfois, un manque de « solidarité » dans l'utilisation des moyens de l'Etat. Les relations entre certaines directions techniques et les projets sous tutelle ne sont pas satisfaisantes. D'abord, la plupart des projets échappent au contrôle des directions techniques concernées et leur conception ainsi que leur coordination ne suivent aucune ligne programmatique claire. Ensuite, ce sont les directions techniques qui, à la recherche des ressources deviennent des prestataires des projets/programmes, au lieu d'en être les bénéficiaires ou au moins les garants dans leur rôle régalién. Le suivi est irrégulier et superficiel soit par manque de ressources (humaines et financières), soit par manque d'initiative. Aussi, le cloisonnement par spécialité, handicape la communication entre les directions techniques et la faiblesse du management stratégique ou opérationnel du cabinet et du secrétariat général ne leur permet pas de participer efficacement au processus de décision. Dans ces circonstances, il est difficile de dire quels impacts ces projets ont effectivement sur les indicateurs des programmes qu'ils sont censés appuyer.

Ce cloisonnement entre les structures du MAEP se manifeste par le manque de synergie entre les divers intervenants du secteur. Chaque acteur d'un programme mène ses activités sans chercher à voir ou à comprendre ce qui se passe dans les autres programmes. En principe, les programmes de développement « Agriculture » qui couvrent le sous-secteur production végétale, du programme « Elevage » consacré aux espèces animales, du programme « Pêche et aquaculture », du programme « Administration et Gestion » doivent concourir à un développement intégré du secteur rural. En d'autres termes, ces programmes doivent permettre un développement cohérent, s'imbriquant les uns par rapport aux autres. D'abord pour sortir le ministère de son cloisonnement fonctionnel et technique, parce que le ministère communique très peu avec les autres ministères, et en interne les fonctions techniques sont très cloisonnées (Agriculture, Elevage, Pêche). Chaque spécialité reste dans sa tour d'ivoire avec très peu de synergie avec les autres, ce qui justifie le piétinement du secteur.

Par ailleurs, le SGM n'arrive pas à organiser les réunions périodiques avec les directions centrales, techniques, les offices et organismes sous tutelle. Les problèmes relatifs à chaque entité se règlent au cas par cas entre la structure concernée et le SGM. Les autres se tiennent à l'égard en entendant éventuellement leur tour. Il est difficile de mener des réunions et des discussions en groupe. Ce sont pourtant des occasions d'échange des informations pour résoudre des problèmes et pour prendre des décisions. Il se pose donc **un problème d'efficacité du mécanisme de coordination des structures du MAEP.**

III - En matière de gestion des ressources

L'effectif actuel du ministère est de trois mil deux cent seize (3 216) agents toutes catégories confondues. Les effectifs ne sont pas disponibles par poste et par profil et il n'existe aucune historicité sur leur performance au travail. Les objectifs des programmes ne sont pas déclinés et aucune appréciation des compétences n'est faite et documentée par poste encore moins par individu. L'évolution du profil n'est pas suivie. Ainsi, un vétérinaire ou un ingénieur qui entre dans l'administration dans un corps y sera de façon rigide jusqu'à sa sortie, même si avec son expérience professionnelle réelle et ses formations continues, il a eu le temps de capitaliser d'autres expertises qui l'ont éloigné du profil de départ. Ce corpus n'est pas valorisé par son ministère. Le parcours technique n'est pas valorisé, ce qui fait de la gestion des ressources humaines un réel gâchis de compétence et rend impossible l'analyse de l'adéquation qualitative profil/poste. Aussi, on note un cloisonnement de compétence. Le secteur agricole est animé essentiellement par des agronomes et des vétérinaires dont les formations complémentaires, quand elles existent, sont insuffisantes pour assurer de manière efficace certaines fonctions stratégiques comme le suivi-évaluation, l'analyse des politiques et programmes, l'économétrie, la sécurité au travail etc.

L'ouverture aux autres profils comme les économistes, les sociologues, les planificateurs... reste très faibles. Et pourtant, le développement et la promotion

des filières agricoles ne peuvent pas être assurés par les seuls spécialistes de l'agronomie.

Par ailleurs, le supérieur hiérarchique n'a aucun pouvoir réel d'appréciation de la performance d'un agent sous son autorité. Si l'agent ne répond pas techniquement, son supérieur n'a d'autres recours que de faire le travail à sa place. Il n'est pas responsable de la mobilité et de l'imputabilité du salarié par rapport à la qualité de son travail. A quoi sert de recruter et de former des agents si travailler bien ou pas revient au même, en terme de rémunération et de carrière. « Beaucoup disent même que celui qui veut faire un travail de qualité et qui se veut intègre est plus victime que valorisé dans ce système ». A cela s'ajoute la dimension politique. Récemment au ministère, il y a eu des mutations par rapport au Secrétaire Général Adjoint, à la DPP, à la DRH, etc. le Secrétaire Général, responsable de l'administration, sous l'autorité de qui, travaillent ces responsables, n'avait pas planifié ces départs dans une perspective de gestion et de renforcement des compétences. Ces cadres qui sont partis ne sont pas repositionnés dans d'autres fonctions. Comment indiquer des besoins en compétence dans un système qui éjecte ses cadres sans viser l'optimisation de leur expertise ? Il n'existe pas une politique de mobilité des agents de l'ensemble du ministère avec des critères bien identifiés tels que la durée au poste, rapprochement de conjoint etc. Les affectations se font beaucoup plus sous la bannière des accointances politiques ou des affinités qu'entretiennent les agents avec les autorités. Le système de notation effectué sur la base du bulletin individuel de note ne tient pas grand compte des performances de l'agent. La gestion de carrières des agents est automatique. Le système de motivation à travers la prime de rendement (18% du salaire brut) et la prime spécifique (100 000 FCFA à chaque agent du MAEP) ne sont véritablement pas des mesures pour instaurer une saine émulation au sein du personnel. Car les agents méritants tout comme ceux enclins à la paresse bénéficient des mêmes avantages liés à cette disposition réglementaire¹.

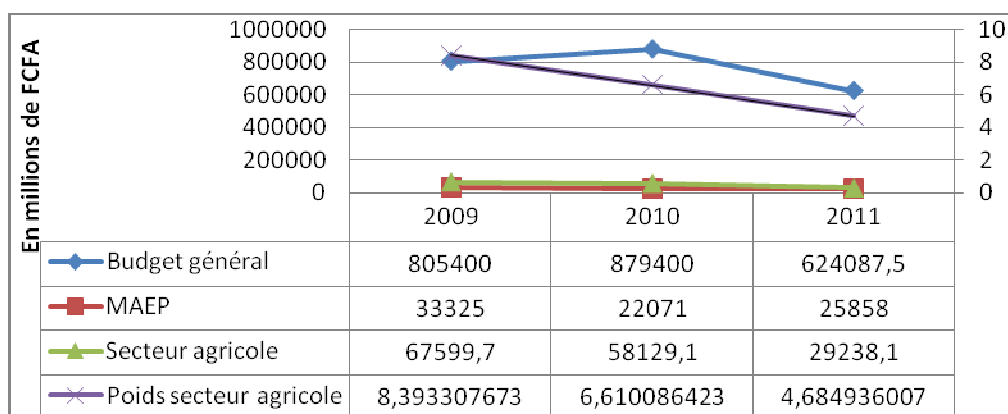
¹ Arrêté N° 720/MEF/MTFP/MRAI/DC/DGB/DEB portant sur allocation de prime.

La Direction des Ressources Humaines (DRH) gère plus les contentieux liés aux actes administratifs, que les options stratégiques de moyens et longs termes ou opérationnels, liés à l'efficacité du personnel. D'ici 2014, les 2/3 des cadres supérieurs seront admis à la retraite et la relève n'est pas préparée. Malgré le recrutement de 2043 agents en 2007 et 2008, il se pose toujours un problème d'effectif dans plusieurs structures du MAEP. A cela, s'accompagnent les problèmes relatifs à la qualité du recrutement, la répartition spatiale et zonale des agents, aux actions de formation, au système de tutorat ou de coaching entre les anciens et les jeunes recrues. Nous pouvons affirmer que la gestion des ressources humaines au MAEP n'est pas encore axée sur les résultats, et aucun support technique ne permet aujourd'hui de documenter la qualité du personnel, et de prendre une décision rationnelle par rapport à une action de formation ou de recrutement avec effets significatifs sur la performance.

Au cours des trois dernières années, on note que les dépenses publiques réalisées dans le secteur ont régressé. Elles sont passées de 67599,1 millions en 2009 à 58 129,1 millions en 2010 puis à 29 238,1 millions de FCFA en 2011. Soit une régression de 49,70% entre 2010 et 2011. La même tendance baissière est observée au niveau des dépenses publiques de l'Etat. Le poids du secteur agricole dans les dépenses publiques demeure encore faible par rapport à la cible de MAPUTO qui est de 10%. Ce poids est passé de 8,39% (2009) à 6,61% (2010) et à 4,68% en 2011.

Le graphique ci-dessous fait un aperçu des dépenses publiques effectuées dans le secteur.

Graphique n°1 : Evolution des dépenses publiques réalisées dans le secteur agricole (source DPP)



Source : Rapport performance DPP

Le tableau ci-dessous, montre comment les ressources affectées, pendant la même période sont utilisées.

Tableau N°1 : Performances financière et physique du MAEP (2009-2011)

Performances(en %)	2009	2010	2011
Taux d'exécution financière	55,6	46,67	46 ,42
Taux de réalisation physique	69	49,7	47,6

Sources : *Rapports de performance du MAEP*

La variation de ces taux montre bien que la performance organisationnelle du ministère est très faible, puisqu'il n'arrive pas à consommer les ressources mises à sa disposition. Sur trois années consécutives, la consommation n'a pas dépassé 60%. Pis, rien ne nous permet d'apprécier la pertinence des dépenses, vu les raisons souvent avancées qui font que plus de 60% des dépenses se cumulent entre septembre et fin novembre. La DRFM, responsable de la gestion des ressources financières et du matériel et qui est encadrée par tout un dispositif de procédures d'exécution et de contrôle de la dépense publique, est en principe bien outillée pour décaisser les ressources disponibles, mais l'efficacité de cette direction reste à

prouver, vu les performances des programmes et de la mise en œuvre de la déconcentration budgétaire. Les structures déconcentrées, les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA), les Centres Communaux pour la Promotion Agricole (CeCPA), tout comme les Directions Techniques, se plaignent souvent de l'insuffisance des crédits à eux alloués. Par contre, les sociétés, offices ou organismes sous tutelle ainsi que les projets disposent beaucoup plus de ressources pour mener à bien leurs différentes activités. Il se pose un problème de répartition judicieuse et rationnelle des ressources entre les structures du MAEP.

Par ailleurs, le calendrier des premiers décaissements (mars-avril) ne rime souvent pas avec les premières activités du secteur agricole. Il y a un fossé entre la programmation des activités agricoles et les plans de décaissement des crédits.

Les raisons évoquées pour justifier ces faibles taux sont presque identiques depuis 2000, année à laquelle le MAEP s'est engagé dans l'approche budget – programme. Entre autres raisons, il faut retenir :

- les difficultés de mobilisation des ressources aussi bien sur le budget national que sur le financement extérieur ;
- la récession économique du pays, (sur les trois dernières années)
- la faible maîtrise des nouvelles procédures de décaissement introduites par le Ministère de l'Économie et des Finances en cours d'exercice budgétaire,
- la lenteur administrative avec pour conséquence le retard dans l'aboutissement des dossiers d'appel d'offres, la signature des contrats de prestation de service et le suivi des plans de passation de marchés ;
- les pannes répétées de l'outil informatique du SIGFIP ;

Les mesures prises par le Gouvernement pour assouplir les procédures de décaissement au cours de l'année 2012 vont probablement améliorer la situation en 2013.

Le tableau ci- après synthétise la répartition des ressources entre les structures.

Tableau N° 2: Répartition des ressources entre structures du MAEP

N°	Structures	Effectifs	Véhicules à quatre roues	Budget (en milliers de francs CFA)		
				2010	2011	2012
1	Cabinet	30	13	418 293	207 269	220 449
2	Secrétariat Général	24	02	161 905	81 652	81 652
3	Directions Techniques et centrales + Offices	450	142	2 876 529	2 148 155	2 006 454
4	CeRPA	2 318	90	4 516 634	6 702 823	6 861 821
5	Projets/Programmes	NC	56	41 007 615	40 658 130	27 131 367
6	MAEP	3 216	303	55 056 796	53 136 708	50 375 730

Sources : Direction des Ressources Humaines(DRH), Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).
NC = Non Connue.

IV - En ce qui concerne la culture organisationnelle

L'utilisation optimale des ressources, sur la base des résultats attendus et des principes de responsabilisation et de transparence, permettent de situer et de mesurer la contribution des agents (valorisation, reconnaissance) dans la démarche de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Très peu d'agent dispose de cahier de charge ou de lettre de mission selon qu'il s'agit d'agent d'exécution ou de cadre de conception. S'il est vrai que les différentes structures du MAEP disposent de Plan de Travail Annuels et du Budget (PTAB), il faut aussi signaler que ces PTAB ne sont presque pas déclinés en plan de travail semestriel, trimestriel, hebdomadaire. Dans ces circonstances, il est difficile de suivre leurs activités. En ce qui concerne les agents des CeRPA, ils désertent leur poste d'encadrement situés dans les villages ou hameaux au profit des villes. Ainsi, le suivi rapproché tant souhaité par les autorités du MAEP est mis en mal. **Ceci montre l'inefficacité de la gestion axée sur les résultats.** Or la qualité des services aux citoyens, au cœur du cadre de

gestion, est la priorité de l'administration. La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation, de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés. La GAR s'accompagne d'un ensemble de principes, d'approches et d'outils pouvant aider à atteindre les objectifs de développement économique et social du pays. Le MAEP s'est engagé au budget-programme depuis 2000 et le continue jusqu'à présent. Après 12 ans d'expérience, on constate que la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats au MAEP est inefficace.

Par ailleurs, les textes de la décentralisation en matière de transfert de compétence ne sont pas bien appliqués.

Aussi, faudrait-il souligner l'absence d'un cadre de concertation formelle entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) intervenant dans le secteur agricole béninois. Le secteur agricole béninois bénéficie de nombreux partenariats soit sous forme de coopération bilatérale (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Suisse, USA-MCA) ou soit sous forme de coopération multilatérale (FIDA, FAO, Banque Mondiale, BAD, FAD, BOAD, BID, BADEA). Chaque partenaire intervient dans le secteur de façon isolée. Le MAEP ne prend pas totalement son rôle de leadership pour amener les bailleurs à harmoniser leurs interventions. **Il serait judicieux de trouver des mécanismes de coordination et d'harmonisation des bailleurs de fonds pour une synergie dans les actions.**

Il n'existe pas un cadre formel de concertation entre les autres ministères impliqués dans la gestion du secteur agricole (Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Environnement, Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, Ministère des Enseignements Secondaire et Professionnel etc.), les partenaires privés (ONG, Coopératives, Exploitants agricoles etc.) et le MAEP pour discuter et échanger des questions relevant du domaine agricole. **Il se pose à ce niveau le problème de dialogue sectoriel et intersectoriel.**

Paragraphe 2 : Inventaire de l'état des lieux

Cet inventaire s'articulera autour de deux points : d'une part, les atouts et d'autre part, les problèmes identifiés au cours de la restitution des observations.

I - Atouts

Il est intéressant de souligner qu'au MAEP, il existe quelques points positifs qui attirent l'attention de tous et méritent d'être évoqués. Ces points sont énumérés comme suit :

- volonté politique de faire du Bénin une puissance agricole ;
- existence d'un cadre institutionnel et organique ;
- existence de documents de politique agricole (LDPDR, DPDR, SDDAR, PSO, PSRSA) ;
- intervention des PTF (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Suisse, USA-MCA, FIDA, FAO, Banque Mondiale/AID, BAD/FAD, BOAD, BID, BADEA, etc.) dans le secteur agricole ;
- existence d'une trentaine de projets regroupés en quatre grands programmes,
- existence des sociétés, offices et organismes sous tutelle ;
- séparation des trois fonctions de management au MAEP : stratégique, opérationnelle et de contrôle ;
- existence de structures déconcentrées/décentralisées : CeRPA, CeCPA.

II - Problèmes

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons énumérer les problèmes ci-après :

- complexité et difficulté de coordination des activités du MAEP ;
- cloisonnement des structures du MAEP ;
- défaillance de la gestion des ressources humaines ;
- faiblesse dans la planification opérationnelle en termes d'affectation des ressources humaines, financières et matérielles entre les structures ;

- faiblesse du système d'information et de gestion des statistiques ;
- quasi-absence de cadres d'échanges structurés entre le MAEP et les autres Ministères, ou entre le MAEP et les représentants du secteur privé ;
- absence de mécanismes de coordination et d'harmonisation des bailleurs de fonds pour une synergie d'actions.
- manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et du Budget (PTAB),
- inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats ;
- faible volume des ressources financières des CeRPA ;
- faible application des textes de la décentralisation ;
- procédures de décaissement trop contraignantes au niveau des CeRPA.

Nous allons, à présent, regrouper les problèmes énumérés ci-dessus par centres d'intérêt en vue de dégager les différentes problématiques possibles.

Tableau N° 3 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

N°	CENTRES D'INTERET	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la Problématique
1	Management au MAEP	<p>Cloisonnement des structures du ministère ;</p> <p>Non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère ;</p> <p>Manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et du Budget (PTAB),</p> <p>Inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats</p>	Complexité et difficulté de coordination des activités du MAEP	Problématique du management opérationnel du MAEP
2	Décentralisation et déconcentration	<p>Faible volume des ressources financières des CeRPA</p> <p>Procédures de décaissement très contraignantes au niveau des CeRPA.</p> <p>Défaut de transfert des compétences vers les CeRPA.</p>	Faible contribution des CeRPA au développement régional.	Problématique de l'autonomisation des CeRPA.
3	Cadre de concertation des différents acteurs du secteur agricole	<p>Quasi-absence de cadres d'échanges formels entre le MAEP et les autres Ministères, ou entre le MAEP et les représentants du secteur privé ;</p> <p>Absence de mécanismes de coordination et d'harmonisation des bailleurs de fonds pour une synergie d'action</p>	Absence d'actions synergiques des différents acteurs du secteur agricole	Problématique du dialogue sectoriel et intersectoriel.

Source : Résultats de l'état des lieux

**CHAPITRE PREMIER : CADRE
THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE
L'ETUDE**

Section 1 : Cadre théorique : problématique, objectifs et revue de littérature

Dans cette section, nous allons aborder le ciblage de la problématique dans un premier temps puis dans un second temps présenter les objectifs, les hypothèses de l'étude et enfin la revue de littérature.

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique, objectifs et hypothèses de l'étude

I - Choix de la problématique

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent apparaître trois (03) différentes problématiques à savoir :

- **la problématique du management opérationnel du MAEP ;**
- **la problématique de l'autonomisation des CeRPA ;**
- **la problématique du dialogue sectoriel et intersectoriel.**

Toutes ces problématiques énumérées méritent, chacune en ce qui la concerne, une attention particulière pour l'amélioration des performances du secteur agricole.

La problématique du dialogue sectoriel et intersectoriel est en cours de résolution car il existe déjà les plates-formes des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), Partenaires Techniques et Financiers (PTF), les plates-formes multi-acteurs dans le système national de recherche agricole du Bénin. En mettant ces différentes plates-formes en réseau, il est possible de régler définitivement la problématique du dialogue sectoriel et intersectoriel.

La problématique de l'autonomisation des CeRPA comme la problématique du management opérationnel au MAEP nous intéresse toutes les deux. Mais ne pouvant pas rechercher de solution à deux problématiques à la fois, nous concentrerons nos efforts sur la dernière en espérant que d'autres recherches, après nous, tenteront de traiter celle que nous n'avons pas choisie.

Le problème général de notre étude est relatif à **la Complexité et la difficulté de coordination des activités du MAEP**. La problématique en est intitulée, problématique du management opérationnel au MAEP.

C'est pour participer à la résolution de cette problématique que nous avons choisi d'intituler notre sujet : **Analyse des conditions d'optimisation du management opérationnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche**.

A. Spécification de la problématique

La problématique de notre étude étant dégagée, il nous paraît important de rappeler que nous sommes dans une logique recherche-diagnostic et non une consultation pour le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP). Pour cela, nous ne pourrons pas faire une étude complète sur tous les problèmes liés à cette problématique, mais nous nous contenterons de sélectionner ceux qui nous paraissent les plus importants dans le cadre de cette étude.

Les problèmes spécifiques qu'il nous reste alors à résoudre pour apporter notre contribution à la résolution du problème général, à savoir la complexité et la difficulté de coordination des activités du MAEP sont :

- **Problème spécifique n°1** : Cloisonnement des structures du ministère ;
- **Problème spécifique n°2** : Non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère ;
- **Problème spécifique n°3** : Manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB) ;
- **Problème spécifique n°4** : Inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats.

B. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La problématique étant dégagée et spécifiée, il nous revient à présent de préciser la vision globale pour la résolution du problème de notre étude. Le problème général est relatif à la **Complexité et la difficulté de coordination des activités du MAEP**. La résolution de ce problème passe par celle des problèmes spécifiques qui lui sont liés.

Ainsi, pour résoudre le problème spécifique lié au cloisonnement des structures du ministère, nous ferons recours aux approches génériques basées sur les structures organisationnelles.

Pour avoir des solutions à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère, nous allons recourir au cadre programmatique du MAEP et aux outils d'opérationnalisation du PSRSA.

Par rapport au manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB), nous allons faire recours aux outils et techniques d'élaboration et de suivi d'un PTAB de programmes ou de projets.

Enfin, en ce qui concerne l'inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, nous ferons référence aux principes auxquels obéit le concept de la GAR, les approches génériques qui concourent à la performance, à l'efficacité, l'efficience, à la reddition des comptes et des résultats.

Pour résoudre le problème général en étude, nous suivrons les séquences suivantes :

1. Fixation des objectifs de la recherche ;
2. Identification des causes supposées être la base des différents spécifiques ;
3. Formulation des hypothèses de la recherche ;

4. Conception du tableau de bord ;
5. revue de littérature ;
6. Choix de l'outil de mobilisation des données ;
7. Choix de l'outil d'analyse des données ;
8. mobilisation des données ;
9. vérification les hypothèses ;
- 10.établissement du diagnostic de l'étude ;
- 11.approches de solutions aux différents problèmes étudiés ;
- 12.conditions de leur mise en œuvre.

Telle est notre vision globale de résolution de la problématique de l'analyse des conditions d'optimisation du management opérationnel au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.

II - Objectifs et hypothèses de l'étude

A. Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude se définissent en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques. Avant de fixer les objectifs de l'étude, il convient de rappeler les problèmes à résoudre.

Problème général : Complexité et difficulté de coordination des activités du MAEP

Problèmes spécifiques :

- cloisonnement des structures du ministère ;
- non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère ;
- manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB) ;
- inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

1. Objectifs de l'étude et résultat attendus

1.1- Objectifs de l'étude.

L'objectif général de l'étude est **de déterminer les conditions nécessaires à l'amélioration des performances du MAEP.**

Les objectifs spécifiques de recherche sont :

- déterminer les conditions d'amélioration de la qualité des relations fonctionnelles entre les structures ;
- décrire les contours d'un nouveau cadre organisationnel compatible avec le nouveau décret fixant les structures-types des ministères et tenant compte du PSRSA ;

- évaluer le taux d'exécution des PTAB ;
- déterminer les modalités pratiques de mise en œuvre effective de la Gestion Axée sur les Résultats.

1.2- Résultats attendus

Le résultat général attendu est qu'à l'issue de nos recherches, les performances et la gouvernance du MAEP sont améliorées.

Les résultats spécifiques attendus sont :

- les conditions d'amélioration de la qualité des relations fonctionnelles entre les structures sont déterminées ;
- les contours d'un nouveau cadre organisationnel compatible avec le nouveau décret fixant les structures-types des ministères et tenant compte du PSRSA sont décrits ;
- le taux d'exécution des PTAB est évalué ;
- les modalités pratiques de mise en œuvre effective de la Gestion Axée sur les Résultats sont déterminées.

B. Hypothèses de l'étude

Les hypothèses de l'étude concerne essentiellement le niveau spécifique. Leur formulation par l'identification des causes probables de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

1. Causes et hypothèses liées au cloisonnement des structures du MAEP

A la base du problème relatif au cloisonnement des structures du ministère, il est identifié les causes suivantes :

- ✓ défektivité des mécanismes de coordination,
- ✓ inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP,
- ✓ forte volonté de centralisation du pouvoir.

De l'analyse structurelle du MAEP, il ressort une pluralité de structures et de projets. Chacune d'elles reste dans sa "tour d'ivoire" sans s'intéresser aux

occupations des autres. Il manque une certaine interpénétration des relations. La structure mécaniste que présente l'organigramme du MAEP, favorise cet état de chose. Voilà pourquoi, nous pensons que la structure organisationnelle du MAEP est une cause du cloisonnement des structures. Par ailleurs, à chaque pallier de l'organigramme, il y a bien souvent centralisation de l'information ou quelquefois rétention de l'information. Ce qui rend difficile la circulation de l'information. Cette forte tendance à centraliser l'information, peut aussi expliquer le cloisonnement des structures. Car lorsque l'information ne circule pas très bien entre les différents compartiments d'une structure, les uns peuvent se sentir séparés des autres. Le Secrétariat Général du ministère est la structure responsable de la coordination des activités. Cette structure dispose de très peu de mécanismes de coordination. Et parmi les rares moyens dont elle dispose, nous pouvons citer les réunions de coordination à date fixe. Mais malheureusement, depuis 2010, le SGM n'arrive pas à organiser de ces rencontres périodiques. Aussi, le manque de fiabilité des rapports hebdomadaires envoyés par certaines structures³, l'irrégularité de leur envoi et la faiblesse du suivi rapproché confirment la défectuosité des mécanismes de coordination. De ces trois causes, nous pensons que l'inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP est la plus plausible. L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut alors être formulée de la façon suivante.

H1 : l'inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP explique le cloisonnement des structures du ministère.

2. Causes et hypothèses liées à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère

Les causes supposées de cet état de chose peuvent être celles-ci :

- ✓ mauvais fonctionnement des structures de mise en place du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) ;
- ✓ lenteur administrative ;

³ Seuls les CeRPA, parmi toutes les structures, font l'effort d'envoi de rapports hebdomadaires

- ✓ résistance au changement.

Le cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA s'articule autour d'un Conseil National d'Orientation et de Suivi (CNOS) soutenu au niveau déconcentré par des Conseils Départementaux de Suivi (CDeS) et des Conseils Communaux de Suivi (CCoS). Ces organes stratégiques tout comme les organes opérationnels que sont le Conseil National de Suivi-Evaluation (CNSE), le Sous-Conseil de Suivi-Evaluation (S-CSE) des programmes cadres, le Conseil Régional de Suivi-Evaluation (CRSE) et le Conseil Communal de Suivi-Evaluation (CCSE) ne sont pas fonctionnels. Rappelons que le cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA a été approuvé par le Gouvernement béninois conformément aux décisions contenues dans l'extrait du Relevé N°37 du Conseil des Ministres en sa session du mercredi 12 octobre 2011. De cette date à aujourd'hui la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) ne s'est pas encore réalisée. La prise des actes administratifs (décret, Arrêté ministériel, Arrêté Préfectoral, Décision communal) pour l'installation effective des organes de mise en œuvre du PSRSA prend toujours du temps. C'est pourquoi, nous pensons que la lenteur administrative est une cause pertinente et plausible. Ceci nous amène à formuler notre hypothèse de la façon suivante.

H2 : le retard observé dans la mise en application des orientations issues du PSRSA, visant un meilleur fonctionnement du ministère est dû à la lenteur administrative.

3. Causes et hypothèses liées au manque de rigueur dans l'exécution

Les causes de cette situation peuvent être les suivantes :

- ✓ non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux des différentes structures ;
- ✓ l'interférence des contingences politico-économiques dans l'exécution du PTAB ;

✓ la poursuite d'objectifs divergents au contenu du PTAB.

La Cellule Suivi-Evaluation du MAEP (CSE), dispose d'outils de mise en œuvre de ses attributions. Nous pouvons entre autres outils, citer le Plan de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB), le Plan de Consommation de Crédits (PCC), le Plan de Passation des Marchés Publics (PPM) et le Tableau des Valeurs Cibles des Indicateurs (TVCI). Ces outils permettent le suivi rigoureux des activités de l'ensemble des structures du MAEP. La Cellule Suivi-Evaluation du MAEP organise presque régulièrement les revues trimestrielle et annuelle avec les points focaux de suivi-évaluation des structures du MAEP. A l'issue de ces rencontres périodiques, la Cellule Suivi-Evaluation formule des recommandations. La plupart du temps ces recommandations ne sont pas prises en compte. Et aucune sanction n'est prise à l'encontre des acteurs défaillants. Si ces recommandations étaient prises en compte cela pourrait dans une certaine mesure corriger les écarts notés. Le non respect des recommandations formulées par la CSE, est donc l'une des causes fondamentales du manque de rigueur dans l'exécution des PTAB. Il arrive aussi des fois que la programmation des activités soit mal élaborée (objectifs mal définis) et en cours d'exécution, la structure mène des activités autres que ce qui est prévu dans la PTAB, sans prendre le soin d'en informer la Cellule Suivi-Evaluation. L'autre raison au manque de rigueur est l'interférence de contingences politico-économiques au cours de l'exercice budgétaire. Par exemple, la volonté étatique de concentrer les ressources sur les activités d'une filière donnée en dépit de la programmation du MAEP. Il y a également la fermeture intempestive du Système Intégré et de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP). De ces causes évoquées supra, nous pensons que le non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux des différentes structures paraît la plus pertinente. Ainsi, notre hypothèse pourrait être formulée de la façon suite.

H3 : le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB) est lié au non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux des différentes structures.

4. Causes et hypothèses liées à l'inefficacité de la gestion axée sur les résultats

Le problème spécifique n° 4 est relatif à l'inefficacité de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Les causes supposées de cet état de chose peuvent être :

- ✓ la faible vulgarisation du concept de la GAR ;
- ✓ la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne ;
- ✓ la difficulté des agents à se départir des anciennes règles de gestion axées sur les moyens.

La cause relative à la vulgarisation est peu évidente car depuis 2000, le MAEP est dans l'approche GAR. Mieux, les cadres supérieurs ont effectué plusieurs voyages d'étude au Canada sur le concept de la GAR, des séminaires et ateliers de formation sur ce thème sont animés au profit des agents du ministère. Les agents ont au moins une fois entendu parler de l'approche GAR.

La difficulté des agents à se départir des anciennes règles de gestion axée sur les moyens est une cause non moins sérieuse car toute réforme rencontre des résistances dues au changement. En principe, les cellules de veille et d'accompagnement du changement permettent de surmonter cette difficulté.

En ce qui concerne la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne, elle nous paraît plus sérieuse. Car une chose est de recevoir des formations sur la GAR, autre chose est de faire usage des acquis de la formation. Voilà pourquoi nous formulons notre hypothèse comme suit.

H4 : l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne.

5. Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et hypothèse spécifiques étant les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas pu trouver une cause générale qui chapote toutes les causes spécifiques.

Pour une meilleure compréhension de l'étude, il est élaboré un tableau de bord qui synthétise la problématique, les objectifs, les causes et les hypothèses de cette étude.

C- Tableau de bord de l'étude

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposés peuvent être résumés dans le tableau de bord de l'étude ci- après.

Tableau N° 4 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs de développement	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses	
Niveau Général	<i>Problème Général</i>	<i>Objectif Général</i>	<i>Causes Générales</i>	<i>Hypothèse Générale</i>	
	Complexité et difficulté de coordination des activités du MAEP.	Analyser les conditions d'amélioration des performances du secteur agricole.	-	-	
Niveaux spécifiques	1	<i>Problème Spécifique n°1</i>	<i>Objectif Spécifique n°1</i>	<i>Cause Spécifique n°1</i>	<i>Hypothèse Spécifique n°1</i>
		Cloisonnement des structures du ministère	Déterminer les conditions d'amélioration de la qualité des relations fonctionnelles entre les structures	Inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP	L'inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP explique le cloisonnement des structures du ministère.
	2	<i>Problème Spécifique n°2</i>	<i>Objectif Spécifique n°2</i>	<i>Cause Spécifique n°2</i>	<i>Hypothèse Spécifique n°2</i>
		Non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère.	Décrire les contours d'un nouveau cadre organisationnel compatible avec le nouveau décret fixant la structure-type des ministères et tenant compte du PSRSA	La lenteur administrative par rapport à la mise en œuvre des organes du PSRSA	La lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du PSRSA.

		Problème Spécifique n°3	Objectif Spécifique n°3	Cause Spécifique n°3	Hypothèse Spécifique n°3
	3	Manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et du Budget (PTAB).	Evaluer le taux d'exécution des PTAB.	Non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux des différentes structures du MAEP	Le Non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux explique le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB).
	4	Inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats(GAR).	Déterminer les modalités pratiques de mise en œuvre effective de la Gestion Axée sur les Résultats	Non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne	L'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne.

Source : Résultats de nos investigations

Paragraphe 2 : Revue de littérature

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de la littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation consultée sur les problèmes en résolution. Pour cela, il sera question d'exposer les contributions antérieures à la résolution des problèmes spécifiques de notre étude que sont :

- cloisonnement des structures du ministère ;
- non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère ;
- manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB) ;
- inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

Il sera question, dans un premier temps de faire une clarification conceptuelle et dans un second temps d'exposer les contributions antérieures à chaque problème spécifique.

I - Clarification conceptuelle : Du management

Comme l'écrit **Bernard GALAMBAUD**, « Manager, c'est transformer le travail des autres en performance durable ».

Le terme « management » désigne le processus par lequel des résultats sont obtenus de façon efficace et performante, via et avec autrui. On distingue le management stratégique, le management opérationnel et le contrôle de gestion.

En effet, le management stratégique concerne la gestion du marché, du service par la stratégie (c'est aussi une vision externe de la gestion) ; le management opérationnel quant à lui concerne la gestion des processus propres à l'entreprise (c'est une vision plus interne centrée sur l'organisation). Le contrôle de gestion tend à faire le lien entre ces deux types de management du fait de son positionnement au sein de l'entité.

Les plans sont stratégiques s'ils s'adressent à l'organisation dans son ensemble, fixent des objectifs globaux et cherchent à positionner l'entreprise par rapport à son environnement. Ils déterminent alors les efforts à déployer pour atteindre un but et servent de base aux plans opérationnels dans les échelons inférieurs de l'organisation. On distingue le management stratégique, le management opérationnel et le contrôle. Les plans opérationnels exposent en détail comment parvenir aux objectifs généraux et se différencient des premiers sur trois points : la durée, la portée et le contenu. Les plans opérationnels couvrent de courtes périodes (ils sont mensuels, hebdomadaires, voire quotidiens), les stratégiques se projettent en principe sur cinq ans ou plus et portant par ailleurs sur des données plus génériques. De plus les premiers décrivent comment atteindre des objectifs, les seconds se contentant de les formuler.

II - Contributions antérieures aux problèmes spécifiques

A. Exposé des contributions antérieures au cloisonnement des structures

Une fois les grandes décisions stratégiques arrêtées, les dirigeants de l'entreprise doivent mettre au point la structure la plus adaptée à la réalisation de leurs objectifs. Rappelons que l'organisation est la fonction du management ayant pour raison d'être la structuration organisationnelle, terme qualifiant le processus par lequel les managers établissent ou modifient la structure de leur entreprise. Cela requiert tout à la fois de choisir la distribution de postes spécialisés, d'établir les règles de conduite pour le personnel et de fixer les niveaux auxquels les décisions doivent être prises. Les choix de structuration sont généralement effectués par les hauts dirigeants, qui consultent éventuellement les responsables de rang intermédiaires ; les agents de maîtrise et les employés ont plus rarement leur mot à dire sur ce point.

Gardons de même à l'esprit le fait que les idées de structuration présentées ici peuvent s'appliquer à n'importe quel type d'organisation, depuis les entreprises en quête de bénéfices jusqu'à l'association à but non lucratif en passant par le service public.

1. Les formes de structures organisationnelles

La forme d'une structure organisationnelle dépend des variables de contingence les plus souvent abordées par les littératures organisationnelles que sont : la stratégie, la taille, la technologie, l'environnement. On distingue deux formes fondamentales de structures.

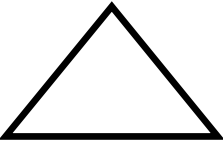
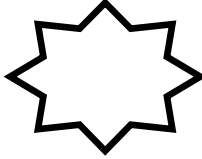
2. Structure mécaniste ou Structure organique ?

La structure mécaniste (ou bureaucratique) est le résultat naturel de l'association de six éléments structurels. En obéissant au principe de chaîne hiérarchique, on garantit l'existence d'une ligne formelle d'autorité, chaque personne étant contrôlée par un supérieur. Si on limite l'étendue du contrôle lorsqu'on monte dans la pyramide, on tend à obtenir de grandes structures impersonnelles. Sachant que la distance séparant la base du sommet augmente, les hauts dirigeants imposent de plus en plus leurs règles et réglementations. Et comme ils ne peuvent contrôler les activités à des niveaux inférieurs via observation directe et garantir ainsi le respect des pratiques standards, ils remplacent les lignes directrices établies. Les premiers auteurs de management défendaient un degré élevé de spécialisation du travail comme façon de créer des emplois simples, répétitifs et normalisés. L'augmentation de la spécialisation grâce à la départementalisation a généré non seulement la mise en place de structures impersonnelles mais aussi le besoin de disposer de plusieurs couches de management afin de coordonner les départements spécialisés. La structure bureaucratique affiche un niveau élevé de spécialisation, de formalisation et de centralisation.

En comparaison, la structure organique est évolutive, aussi souple que la structure mécaniste est rigide et stable. Au lieu de s'articuler autour de postes normalisés et de réglementations, cette structure plus lâche permet de mettre en œuvre les changements rapides qui s'imposent. Le travail est certes, divisées mais les tâches ne sont pas standardisées ou normalisées, ce qui tend à produire des professionnels techniquement compétents et formés à l'appréhension et à la gestion de divers

types de problèmes. Grâce à leur formation, ils connaissent les normes de conduite professionnelle et on donc besoin de règles officielles et de contrôle direct. La structure organique supposant une centralisation faible, l'individu peut réagir rapidement aux situations, la direction n'étant pas censée posséder le savoir que requièrent de telles décisions. La structure organique est donc une organisation de type adhocratique affichant un niveau faible de spécialisation, de formalisation et de centralisation en vue d'une grande adaptabilité de l'entreprise à son environnement.

Encadre de comparaison entre structure mécaniste ou organique

MECANISTE	ORGANIQUE
	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relation hiérarchiques strictes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tâches stables et explicites ▪ Nombreuses règles ▪ Communication formalisée et verticale ▪ Autorité de décision centralisée ▪ Structures plus étendues 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Collaboration (verticale et horizontale) et mode réseau ▪ Tâches flexibles, constamment redéfinies ▪ Peu de règles ▪ Communication informelle et latérale ▪ Autorité de décision décentralisée ▪ Structures plus plates

3. Structuration organisationnelle : quelques applications

➤ Typologies de structures

Réalisé et soutenu par Alim Yaho SALIFOU MOUSSA

Une structure simple : elle correspond à une organisation « plate » ne comptant plus de deux ou trois niveaux hiérarchiques et un groupe flou d'employés disposant des pleins pouvoirs et centralisant toute l'autorité de décision. C'est une organisation dont le niveau de spécialisation et de formalisation est faible et celui de la centralisation élevé. Les avantages d'une telle structure sont évidents : rapidité, flexibilité, fonctionnement à moindre coût et responsabilités bien définies. Toutefois, l'approche perd en efficacité dans les organisations de plus grande envergure. L'autre point faible de la structure simple est la prise de risque qu'elle implique car tout dépend d'une seule personne. Si le propriétaire ou le manager a un problème, le centre informatif et décisionnel disparaît avec lui.

Une bureaucratie : Dans de nombreux cas, les organisations ne restent pas des structures simples et la décision de changer est souvent prise par le choix ou parce que des facteurs de contingence la motivent. C'est à ce stade que la bureaucratie voit le jour. Les deux options les plus fréquentes sont nées des départementalisations par fonction et par produit, donnant ainsi respectivement naissance aux structures fonctionnelle et divisionnaire.

La structure fonctionnelle étant une organisation dans laquelle des activités similaires et liées entre elles sont regroupées. La force de la structure fonctionnelle tient aux avantages obtenus du fait de la spécialisation du travail. En contre partie, cette structure fait malheureusement perdre de vue les intérêts premiers de l'organisation en faveur d'objectifs fonctionnels.

La structure divisionnaire désigne une organisation composée d'unités ou de divisions indépendantes, chaque division opère de façon autonome avec un responsable à sa tête pour gérer les performances et assumer les décisions stratégique ou opérationnelle. Le principal avantage est la priorité accordée aux résultats. Seule ombre au tableau, elle entraîne une redondance des activités et des ressources.

La structure matricielle est une organisation combinant des éléments des structures fonctionnelle et divisionnaire dans laquelle les spécialistes issues des départements sont affectés à un ou plusieurs projets ou types d'unités sous la coupe d'un ou plusieurs chefs de projets ou responsables d'unités. Avec une structure en équipe, l'organisation se compose de groupe de travail dont les membres peuvent prendre des décisions les concernant car il n'existe pas de chaîne hiérarchique stricte. Toutefois, bien que les structures en équipes aient fait leurs preuves, il ne suffit pas de simplement regrouper les employés entre eux pour constituer des équipes dignes de ce nom. Les membres doivent apprendre à travailler de la sorte, recevoir une formation inter fonctionnelle et obtenir les compensations adéquates. Ainsi, en absence d'un régime de rémunération correctement pensé, bon nombre des avantages d'une structure en équipes peuvent s'évanouir.

Enfin, **l'organisation virtuelle** désigne une organisation non délimitée par des frontières ou des catégories, comme les approches traditionnelles l'exigent. Rien de mieux en effet pour répondre au besoin de réaction et d'adaptation à un environnement complexe et évolutif qu'une structure virtuelle. Les progrès technologiques ont également contribué à cette expansion en permettant l'avènement du commerce électronique. Grâce au réseau informations, le lieu de travail virtuel est désormais devenu possible.

B. Exposé des contributions antérieures par rapport à l'application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA)

1. Présentation globale du cadre programmatique

Le cadre programmatique en tant que document opérationnel de mise en œuvre du PSRSA tire son essence des Etudes Perspectives à Long Terme Bénin-ALAFIA 2025 et s'inscrit dans le processus de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en particulier de l'atteinte de la Cible n°1 de réduction de moitié de la population souffrant de l'extrême pauvreté et de la faim. Il est adossé à la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) et à la stratégie

sectorielle décrite dans le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) et son plan d'actions.

C'est un outil de référence qui permet une meilleure structuration des interventions et leur coordination autour de priorités nationales clairement définies, renforce le dialogue entre acteurs et favorise l'alignement sur des procédures consensuelles. Par ailleurs, il favorise la rationalisation des investissements dans le secteur agricole.

Le Projet National d'Investissement Agricole (PNIA) est la traduction chiffrée des investissements nécessaires à la mise en œuvre de plan d'actions du PSRSA avec leur évaluation financière sans contraintes. Il sera mis en œuvre de façon rationnelle à travers les programmes cadres qui meublent le cadre programmatique. Les objectifs et résultats liés à chaque programme sont déclinés en actions qui seront mise en œuvre à travers divers projets. Les trois (03) programmes sous-sectoriels seront sous-tendus par des projets filières tandis que le Programme Administration et Gestion du Secteur est un programme essentiellement d'accompagnement à la mise en œuvre des programmes sous-sectoriels et sera en conséquence meublé par des projets d'appui. Les différents projets intègrent la décentralisation en prenant en compte au titre de leurs interventions les actions prioritaires retenues dans le volet agricole des Plans de Développement Communaux (PDC).

2. Principes directeurs

Les principes qui doivent régir la mise en œuvre du PSRSA sont les suivants :

- la participation de tous les acteurs ;
- la répartition claire des rôles et des responsabilités entre les principaux acteurs que sont : l'Etat (structures centrales et déconcentrées), les Organisations de Producteurs Agricoles (OPA), les Opérateurs économiques privés, les ONG, et les Collectivités locales ;
- le partenariat public-privé pour le développement agricole ;
- le recentrage du rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes ;

- la responsabilisation de tous les acteurs selon leur mandat, et non pas en fonction de leur compétence.

Outre ces principes précités, trois autres sont indiqués pour le fonctionnement optimal du cadre institutionnel proposé à savoir : la primauté des relations horizontales, l'inclusion de tous les acteurs et la reddition des comptes.

3. Les stratégies opérationnelles

Les stratégies sur lesquelles se fonde le PSRSA sont au nombre de neuf (09) à savoir :

- Renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité aux semences de qualité ;
- Renforcement de l'accessibilité aux intrants ;
- Mécanisation des activités agricoles adaptée et accessible ;
- Mise en place de financements adaptés et accessibles ;
- Amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques
- Développement et opérationnalisation des aménagements agricoles
- Sécurisation et gestion de l'accès aux fonciers ;
- Facilitation de l'accès aux marchés ;
- Promotion des grandes exploitations et de l'entrepreneuriat agricoles.

4. Les organes du cadre institutionnel et Organisationnel du dispositif de suivi-évaluation du secteur agricole

Au niveau stratégique, le cadre institutionnel s'articule autour d'un Conseil National d'Orientation et de Suivi (CNOS) soutenu au niveau déconcentré par des Conseils régionaux de suivi (CRS) et des Conseils communaux de suivi (CCS). Les organes sont dotés d'une autonomie de prise de décisions et donnent des avis motivés sur toutes les questions relatives aux politiques et stratégies du secteur agricole.

Au niveau opérationnel, c'est un dispositif à trois (03) niveaux qui prend en compte tous les acteurs du Secteur Agricole. Il repose sur une base de données fiable et périodiquement consolidé.

Niveau national

- ☞ La Cellule Nationale de Suivi-Evaluation (CNSE)
- ☞ Les sous-Cellules de suivi-évaluation (S-CSE) des Programmes cadres.

Niveau Régional

- ☞ Les Cellules Régionales de Suivi-Evaluation (CRSE)

Niveau Communal

- ☞ Les Cellules Communales de Suivi-Evaluation (CCSE).

C. Exposé des contributions antérieures par rapport à l'exécution du PTAB

1. Approche intégrée de planification

Une planification participative signifie élaborer en commun des visions et disposer d'une plate-forme commune de planification. Pour ce faire, un ensemble de questionnement sous-tend le travail de planification. Il s'agit de : Pourquoi ?, Qui ?, Quoi ?, Comment ? Quand ? En d'autres termes, qui fait quoi ? Pourquoi ? Comment ? Quand ? Et où ? Le pourquoi représentant les objectifs du programme/sous-programme/projet. Derrière ces interrogations, se cache tout le contenu du plan opératoire du programme/sous-programme/projet. Celui-ci doit pouvoir dire clairement comment passer de la situation actuelle à la situation souhaitée.

La phase de planification d'un programme est le moment où sont réalisées toutes les opérations qui concourent à la réalisation du produit final du programme/sous-programme/projet. Elle a pour objectif fondamental de déterminer à l'avance, conformément aux besoins réels et aux orientations de politique, tout ce qui doit être fait, comment, quand, par qui ? Ainsi, la planification répond essentiellement aux (04) quatre questions suivantes qui constituent ses aspects fondamentaux :

Quoi faire ? Planification structurelle ;

Qui fera ? Planification organisationnelle ;

Quand ? Planification opérationnelle ;

A combien ? Planification financière.

Première étape : La planification structurelle

La planification structurelle a pour but de traduire les résultats attendus du programme en une série d'activités structurées qui seront décrites très explicitement. Le point de départ de la planification structurelle est le produit final ou les résultats attendus du programme.

Deuxième étape : La planification organisationnelle

Elle consiste à procéder à l'assignation aux différentes personnes ou structures indiquées comme intervenants au programme, les responsabilités relatives à chacune des activités ayant résulté de la planification structurelle.

Troisième étape : la planification opérationnelle

C'est l'ensemble des opérations visant à programmer dans le temps la réalisation des activités identifiées lors de la planification structurelle. Le processus consiste à attribuer à chaque activité une « **durée probable** » de réalisation (date de début et date de fin). Tout le processus vise à s'assurer que chacune des tâches soit réalisée dans les meilleures conditions en accordant une attention particulière aux paramètres **de temps, de coûts et de contenu (qualité)**.

Quatrième étape : la planification financière

La planification financière est une démarche de programmation des dépenses à engager dans la mise en œuvre du programme et dont la finalité est de s'assurer de la mobilisation des fonds pour le financement complet et à bonne date des programmes du budget programme.

2. Principaux outils de planification et de suivi

Par rapport aux principaux outils de planification opérationnelle et budgétisation annuelle, il s'agit, entre autres, au plan opérationnel : du Plan de Travail Annuel (PTA); du budget général de l'Etat ; du budget annuel par ministère, programme et sous-programme/projet ; du Plan de Passation des **Marchés (PPM)** et du Plan de Consommation des Crédits (**PCC**).

Au niveau de la budgétisation, les méthodes d'évaluation des coûts sont, entre autres, liés : aux modèles de coût moyen ; aux modèles de coût marginal ; à l'approche d'estimation des coûts des interventions clé au niveau pays ; à l'évaluation des coûts par résultats des programmes prioritaires au niveau pays ; à la budgétisation par activités des programmes prioritaires au niveau pays ; à la méthode de pondération standard selon la nature du projet ou du programme.

On doit s'attendre à trouver dans un plan opérationnel toutes les indications d'activités, de tâches impliquées par chaque activité, de dates, de lieux et de moyens matériels et financiers. Deux principes de base se dégagent de la planification opérationnelle :

- Il n'est pas utile de perdre du temps sur la planification si l'on n'a pas l'intention de suivre et contrôler un projet ou un programme de façon rigoureuse et systématique.
- Il est impossible de suivre correctement un projet ou un programme planifié de façon inadéquate.

On peut donc affirmer que la qualité du système de suivi-contrôle de projets dérive directement de la qualité du plan opérationnel. Pour le suivi de l'exécution du Budget-Programme, l'outil permettant de faire le point d'exécution du PTAB oblige à évaluer le taux d'exécution physique et financière de chaque activité.

A la fin de l'année, la revue des points focaux au titre du quatrième trimestre se tient en janvier de l'année suivante. Les taux d'exécution physique et financier trouvés pour cette revue sont des taux cumulatifs et donc sont ceux de l'année. La

compilation, pour toutes les structures, de cette dernière évaluation de l'année permet de faire une évaluation physique et financière des PTAB des différentes structures du Ministère. La Cellule de Suivi-Evaluation (CSE) peut ainsi, après l'évaluation de l'exécution des PTAB apprécier les performances des structures puis établir une typologie des programmes en termes de « faible », « moyen » et « bon ».

Il existe plusieurs outils d'établissement et de visualisation des plans opérationnels dont les principaux sont :

- ❖ Le Tableau Linéaire des Responsabilité ou TLR,
- ❖ L'organigramme Technique,
- ❖ Le diagramme de Gantt,
- ❖ Le plan de charge,
- ❖ Le PERT (Program Evaluation and Review Technic) et le CPM (Critical Path Method).

D. Exposé des contributions antérieures sur la Gestion Axée sur les Résultats

1. Concept de la GAR

La Gestion Axée sur les Résultats est une stratégie ou une méthode de gestion selon laquelle une organisation/projet/programme veille à ce que ses procédés, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. C'est aussi un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de gestion en assurant la participation des principaux intervenants à la définition des résultats réalistes escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte des résultats escomptés, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement. La GAR fournit donc un cadre cohérent de planification et de gestion stratégiques tout en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Par ailleurs, la GAR met l'accent sur : l'amélioration de la performance, la réalisation de résultats, le suivi du progrès vers la réalisation des résultats escomptés, l'intégration des enseignements tirés dans les décisions de

gestion l'information au sujet de la performance. Le Concept de la GAR repose également sur trois notions essentielles que sont :

- le ciblage des objectifs c'est-à-dire la définition des objectifs de changement et des résultats clairs ;
- la causalité : les diverses ressources et activités mènent logiquement à un extrant, à des réalisations et à un impact en terme de chaîne des résultats ;
- l'amélioration permanente : par la mesure périodique des résultats. Ce qui peut amener des ajustements, des réorientations tactiques et stratégiques et à la maximisation des réalisations.

2. Les principes de la GAR

Principes	Mesures	Actions
1. Partenariat	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Collaboration avec tous les partenaires et principaux acteurs ➔ résultats conjointement définis, négociés et acceptés 	Implication et engagement des parties prenantes à toutes les étapes du projet
2. Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> ➔ les ressources humaines acceptent leur imputabilité face à l'obtention des résultats 	Partage des responsabilités en ce qui concerne l'atteinte des résultats et la gestion des risques
3. Transparence	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Meilleure communication des résultats 	Définition claire des résultats facilement mesurables et des indicateurs correspondants
4. Simplicité des méthodes de mesure et des rapports	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Simple à expliquer facile à comprendre ➔ Utilisation indicateurs sélectifs, rentables et réalistes 	Limiter au départ le nombre de résultats et d'indicateurs pour suivre et mesurer les résultats

<p>5. Apprentissage sur le tas</p>	<p>➔ Application de la méthode de façon continue</p> <p>➔ Positive ou négative, l'information sur la performance permet de prendre les décisions constructives de gestion et de stimuler l'apprentissage</p>	<p>Considérer l'expérience pratique (essai-erreur) comme exercice nécessaire au développement des capacités et à l'amélioration des méthodes et outils de la GAR</p>
<p>6 .Application étendue :</p>	<p>➔ Application de la GAR dans tous les secteurs de programmes et de services, dans la mesure du possible.</p>	<p>Essayer d'appliquer la GAR à tous les niveaux</p>

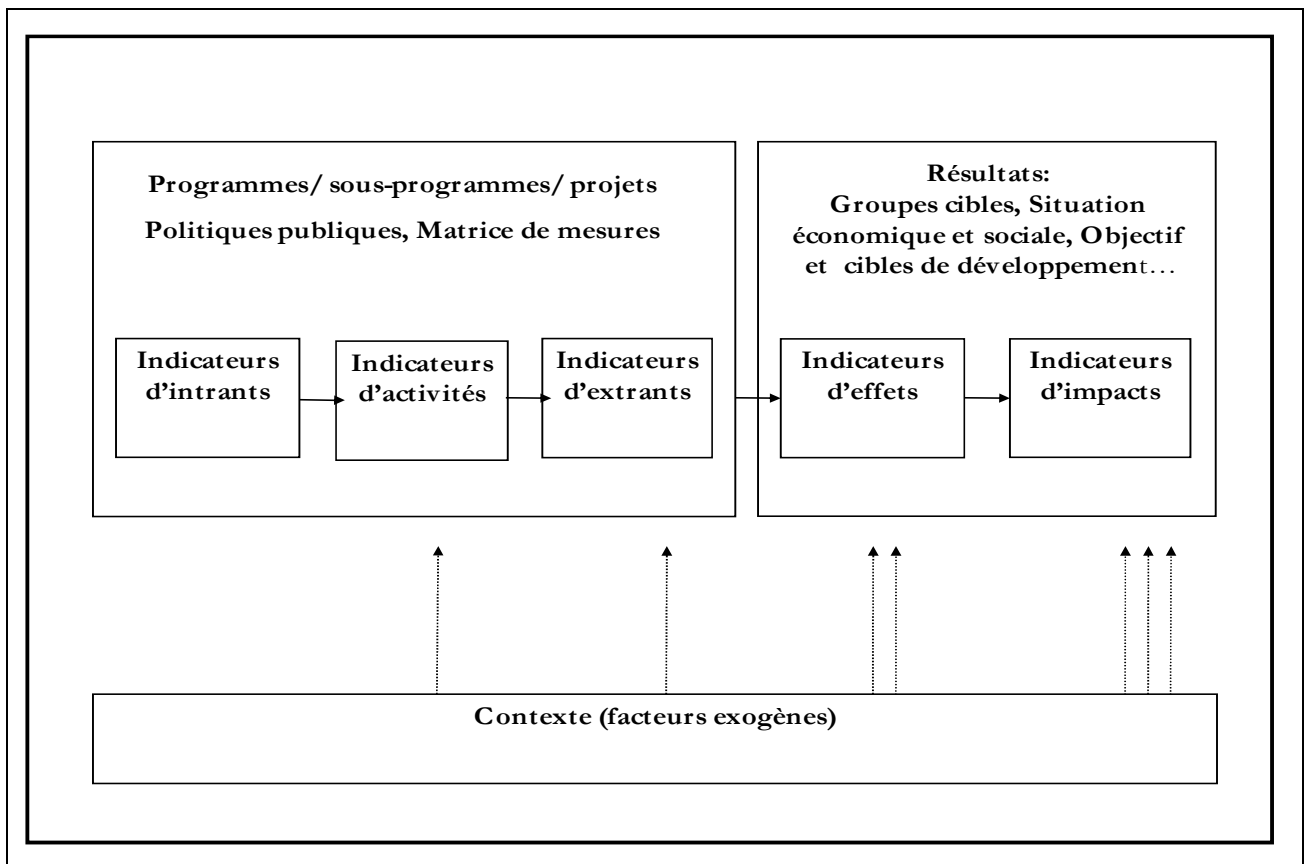
Source : Institut IDEA international

3. Cadre d'analyse de la GAR : la chaîne d'impact

La GAR est une approche de gestion qui incorpore des dimensions techniques et institutionnelles inter-reliées. Elle fait partie d'un cadre structuré d'analyse pour le suivi et l'évaluation de programmes publics et utilise un ensemble d'outils de planification stratégique et opérationnelle, de suivi et d'évaluation. Elle constitue également une approche pour le développement institutionnel, et lorsqu'elle est appliquée au secteur public, elle s'inscrit dans le processus politique.

Sur le plan technique, l'approche de GAR utilise le cadre conceptuel de la chaîne d'impacts qui distingue plusieurs niveaux de suivi-évaluation ainsi que leurs relations causales.

Encadré : L'approche de la chaîne d'impact



Source : PNUD ; 2009, Institut IDEA international ; 2011

Au fur et à mesure que l'on se déplace vers la droite, le long de la chaîne d'impact, de plus en plus de variables du contexte (facteurs exogènes) viennent influencer les valeurs des indicateurs de résultat en plus des extrants du programme considéré. Cela se traduit par une augmentation du nombre de flèches au fur et à mesure que l'on se déplace de la gauche vers la droite, tel que présenté à la figure 1 ci dessus. Les indicateurs d'effets et d'impacts peuvent être influencés par une combinaison de politiques macro-économiques et sectorielles et de programmes (ce qu'on appelle les facteurs endogènes) plutôt que par un seul programme (Institut IDEA international, 2002, 2007, 2011; Rist, 2002, Roberts, 2003).

Tableau 5 : Synthèse du cadre d'analyse de la GAR

Composantes	Actions et résultats	Type d'indicateurs de mesure de la performance
Objectifs de développement	Impacts	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la situation économique et sociale ; • Amélioration des conditions de vie des bénéficiaires.
	Effets	<ul style="list-style-type: none"> • Couverture du groupe cible et déperdition ; • Utilisation des biens et services ; • Niveau de satisfaction des bénéficiaires. <p>Il s'agit des résultats qui résultent de l'aboutissement d'une suite d'activités dans le cadre d'une programmation ou d'un projet. Les indicateurs de rendement permettent de vérifier si on obtient les résultats souhaités.</p>
Programmes/sous-programmes (activités institutionnelles /activités stratégiques d'investissements/projets)	Extrants	<ul style="list-style-type: none"> • Produits (biens et services) : livrable des programmes/sous-programmes. <p>Il s'agit des biens et services offerts par l'organisme à la suite des activités réalisées.</p>
	Activités	<ul style="list-style-type: none"> • Tâches réalisées pour produire les extrants.
	Intrants	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources financières, humaines et matérielles utilisées dans le processus de réalisation des programmes et sous-programmes.

Source : Institut IDEA international ; 2011

Sur le plan conceptuel, la GAR est donc assez simple, contrairement à sa mise en œuvre. C'est une façon de gérer une organisation publique ou privée avec une orientation sur les résultats obtenus plutôt que sur les intrants utilisés ou les activités conduites.

Toute chose étant égale par ailleurs, les extrants désirés seront produits si les intrants sont suffisants et l'objectif spécifique sera atteint si les extrants sont produits tels que prévu.

Section 2 : Méthodologie de la recherche

Cette section expose la méthodologie adoptée dans la réalisation de ce travail de recherche et la manière dont les données ont été mobilisées.

Paragraphe 1 : Approches théoriques

Dans ce paragraphe, il sera question du choix de l'approche théorique qui convient à la résolution de chacun des problèmes spécifiques. Par la suite, l'outil d'analyse des données du travail sera présenté.

I – Normes et repères d'amélioration

Les normes et repères d'amélioration retenus ainsi que les outils d'analyse des données collectées feront l'objet de ce titre.

A. Présentation des normes et repères d'amélioration

Il sera présenté pour chaque problème spécifique les normes et repères retenus pour sa résolution. Il s'agit de faire ressortir, à cette étape de l'étude, les aspects visibles qui montreront qu'il y a amélioration du problème en résolution.

a. Le problème du cloisonnement des structures du ministère

Ce problème sera réglé lorsque les relations fonctionnelles sont améliorées et que les informations circulent librement entre les structures, et ceci aussi bien de façon verticale qu'horizontale.

b. Le problème lié à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère

Ce problème sera considéré comme résolu lorsque toutes les structures de mise en œuvre du PSRSA sont opérationnelles et que les organes de pilotage du PSRSA sont fonctionnels.

c. Le problème lié au manque de rigueur dans la l'exécution des PTAB

Ce problème sera considéré comme résolu lorsque les outils et techniques de la planification opérationnelle ainsi que les outils de suivi-évaluation sont rigoureusement exploités d'une part et les performances financière et physique sont améliorées d'autre part.

d. Le problème relatif à l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats

La résolution de ce problème sera effective lorsque tous les acteurs du secteur agricole s'approprient du concept de la GAR et appliquent les principes de la GAR autant que possible dans la gestion quotidienne.

II - Outils d'analyse des données collectées

Nous présenterons les seuils de décision qui nous permettent de vérifier chacune des hypothèses formulées dans notre tableau de bord. Ces seuils de décision concernent donc essentiellement les données d'ordre spécifique recueillies au cours de notre enquête.

A. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°1

La cause réelle se trouvant à la base du problème du cloisonnement des structures du ministère sera identifiée lors de notre enquête par la cause qui va recueillir plus 26,5% des réponses que donneraient les personnes enquêtées.

B. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°2

L'hypothèse n°2 sera vérifiée si plus de 34% des personnes enquêtées énoncent la même cause à la base du problème lié à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère que celle énoncée par cette hypothèse.

C. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°3

La cause réelle se trouvant à l'origine du manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de budgétisation (PTAB) des structures du MAEP sera celle qu'identifieront au moins 30,75% des personnes que nous enquêterons.

D. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°4

L'hypothèse n°4 sera vérifiée si plus de 43% des personnes enquêtées énoncent la même cause à la base du problème cause réelle se trouvant à la base du problème de l'inefficacité de la Gestion Axée sur les Résultats.

Paragraphe 2 : Méthodes empiriques

Il s'agit de présenter les méthodes que nous comptons adopter pour réaliser cette enquête et les outils utilisés pour en exposer les résultats.

I - Objectifs et nature de l'enquête, identification de la cible

L'identification, d'une part, des objectifs de cette enquête puis, d'autre part, sa nature et la cible sera visé dans cette partie.

A. Objectifs de l'enquête

L'enquête a pour objectif général de déceler les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques de la problématique en résolution, et par conséquent de vérifier les hypothèses émises.

Ainsi, de façon spécifique, nous aurons à vérifier si :

- l'inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP explique le cloisonnement des structures du ministère ;
- la lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du PSRSA ;
- le Non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux explique le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB) ;
- l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne.

B. Nature de l'enquête et identification de la cible

Nos recherches sont faites à partir d'un questionnaire comportant des questions ouvertes et fermées conçues sur la base des problèmes spécifiques en résolution. Le

questionnaire, présenté à l'**annexe n° 1**, a été soumis aux agents de l'administration centrale du ministère, aux agents des CeRPA et CeCPA ainsi qu'aux acteurs non étatiques du MAEP.

II- Echantillonnage et outils de présentation des données

La précision de l'échantillon de cette enquête et les outils à utiliser permettront de présenter les résultats.

A. Echantillonnage

Tous les acteurs intervenant dans le secteur agricole intéressent notre enquête. Mais ne pouvant questionner de façon exhaustive tous ces acteurs, nous avons opté pour un sondage avec un critère de sélection raisonné. Nous avons donc effectué cette enquête sur un échantillon de cette population mère identifiée. Cet échantillon est composé de 85 personnes réparties comme le présente le tableau n°6.

Tableau n°6 : Echantillon de l'étude

Niveaux	Population enquêtée	Effectifs
Central	SGM	05
	Directions Techniques(DT)	08
	Directions Centrales (DC)	03
	Sociétés et Offices sous tutelle	03
	Projets et Programmes	25
Décentralisé	CeRPA	03
	CeCPA	35
Acteurs Non Etatiques (ANE)	CNAB	01
	OPA	01
	OSC	01
TOTAL		85

Source : Conçu par nous même, décembre 2012.

L'échantillon que nous avons retenu est donc composé du SGM (05), des Directions Techniques (08) et Directions Centrales (03), Sociétés et Offices sous tutelle (03), des Projets et Programmes (25), des CeRPA (03) et de CeCPA(35),

enfin des acteurs non étatiques que constitue le réseau des Organisations Paysannes (01), la Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin (01) et l' Organisation de la Société Civile (01).

B. Outils de présentation des données

Les données recueillies à partir du questionnaire seront présentées par la méthode des tris à plat. Les données issues de l'enquête sont dépouillées et traitées à l'aide d'un logiciel de statistique nommé SPSS 18.

Leurs représentations graphiques sont faites au moyen d'un autre logiciel : Excel sous forme de tableaux, d'histogrammes ou de diagrammes.

1. Mobilisation des données

Il sera question ici de la préparation de l'enquête, de la mobilisation des données et de leur dépouillement.

➤ Préparation et réalisation de l'enquête

Dans le souci de bien réaliser notre enquête, nous avons d'abord réalisé une pré-enquête. Cette dernière a consisté à élaborer le questionnaire que nous avons d'abord testé sur un nombre restreint d'individus ne faisant pas partie de notre échantillon. Les résultats sont ensuite dépouillés et analysés afin de vérifier la cohérence du questionnaire et d'en corriger les imperfections. La pré-enquête nous a également permis de nous familiariser davantage avec notre questionnaire.

Nous avons réalisé l'enquête proprement dite au cours du mois de décembre 2012. Elle s'est déroulée au sein du MAEP, des CeRPA et CeCPA, des sociétés ou offices sous tutelle et auprès des acteurs non étatiques. Les questionnaires ont été soumis aux directeurs, chefs de services, Coordonnateurs de projets ainsi qu'aux responsables des structures que nous avons ciblés dans notre échantillonnage. Les personnes enquêtées ont une certaine connaissance des activités que mène le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP). Le procédé du focus groupe nous a permis d'atteindre un grand nombre de notre échantillon en ce

qui concerne particulièrement les Responsables des CeCPA et les gestionnaires de projets.

La technique d'enquête par sondage adoptée a été d'un grand apport pour nos recherches. Mais nous avons également utilisé la technique de l'observation directe pour procéder à la vérification des informations recueillies par questionnaire à partir des faits et phénomènes observables directement et dans certains cas, des interviews nous sont accordées. Les interviews ont permis de mieux comprendre les contours des problèmes spécifiques abordés par la recherche.

➤ **Dépouillement des données**

Les données issues de notre enquête sont dépouillées et traitées à l'aide d'un logiciel de statistique nommé SPSS 18.

Ces données sont présentées et analysées dans le chapitre suivant.

**CHAPITRE DEUXIEME : EVALUATION
DU DISPOSITIF DE MANAGEMENT
OPERATIONNEL ET PROPOSITIONS
D'AMELIORATION**

Dans ce chapitre, il sera question de présenter et analyser les résultats de cette enquête afin de vérifier les hypothèses de recherche et d'établir le diagnostic. Ensuite, des approches de solutions aux problèmes spécifiques en résolution seront données puis les conditions de leur mise en œuvre seront énoncées.

Section 1 : Evaluation du dispositif de management opérationnel

Il s'agira, d'une part, de présenter et d'analyser les données issues de cette enquête puis, d'autre part, de procéder au diagnostic et solutions envisagées.

Paragraphe 1 : Présentation et analyse des données

La réalisation de cette enquête a connu quelques limites. Mais celles-ci ne sauront remettre en cause les données que nous avons pu recueillir.

I- Présentation et analyse des données

Les données mobilisées au cours de l'enquête seront présentées et analysées par problème spécifique.

A. Présentation et analyse des données relatives au problème du cloisonnement des structures du ministère

Tableau n° 7 : Relation entre l'environnement institutionnel actuel et le cadre organisationnel du MAEP

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide Oui	19	22,4	22,4	22,4
Non	66	77,6	77,6	100,0
Total	85	100,0	100,0	

Source : Résultats de notre enquête, décembre 2012.

Du questionnaire adressé aux différents individus de notre échantillon, il ressort que 66 enquêtés sur 85 estiment que l'environnement institutionnel et le cadre organisationnel ne sont pas en adéquation, soit un taux de 77,6% contre 22,4%.

L'environnement institutionnel a évolué mais la structure organisationnelle n'a pas changé car le nouveau décret instituant les structures types des ministères n'a pas été appliqué.

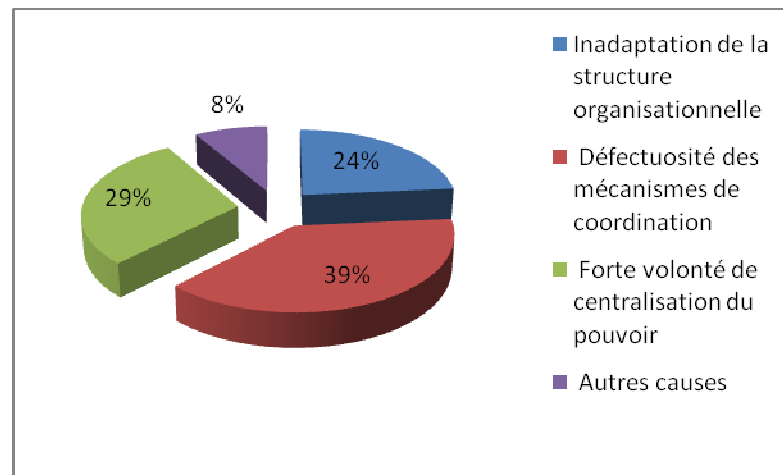
Tableau n° 8 : Cloisonnement des structures du MAEP

	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide Oui	67	78,8	78,8	78,8
Non	18	21,2	21,2	100,0
Total	85	100,0	100,0	

Source : Résultats de notre enquête, décembre 2012.

Le tableau qui suit montre que 78,8% de l'échantillon pensent que les structures du ministère sont cloisonnées contre 21,2%.

Graphique n°2: Répartition des causes du cloisonnement du MAEP



La principale cause est donc liée à la défectuosité des mécanismes de coordination (39%) suivie de la forte volonté de centralisation du pouvoir. Ces deux résultats expliquent en fait l'inadaptation de la structure organisationnelle par rapport à l'environnement institutionnel actuel du MAEP.

Par ailleurs, cela montre la faiblesse dans l'application des textes de la décentralisation. Comme autres causes, les gens ont évoqués l'héritage du système colonial (3,5%), la faible circulation de l'information, l'absence d'un leadership fédérateur, la recherche des intérêts partisans, le manque de l'approche participative avec chacune un taux négligeable de (1,2%),

B. Présentation et analyse des données relatives à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA)

Tableau n° 9 : Taux de représentativité des causes du retard de la mise en œuvre du PSRSA

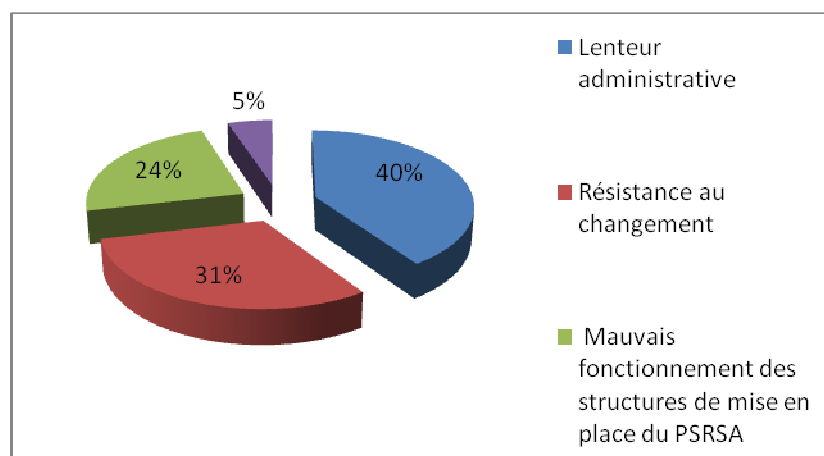
Structure	Lenteur administrative	Résistance au changement	Mauvais fonctionnement des structures de mise en place du PSRSA	Autres	Total
ANE	3	0	2	0	5
CeCPA	24	18	13	3	58
CeRPA	2	1	2	1	6
DC	2	2	1	0	5
DT	6	3	5	2	16
Projets	11	18	7	0	36
SGM	4	0	1	0	5
Sociétés & Offices	3	0	1	1	5
Total	55	42	32	7	136
Taux	40,44%	30,88%	23,53%	5,15%	100%

Source : Résultats de notre enquête, décembre 2012.

La lenteur administrative est la principale cause du retard dans la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (40,44%) suivie de la résistance au changement (30,88%). La lenteur administrative est une cause dominante parce qu'elle a toujours été un mal qui handicape l'administration béninoise. Elle est aussi liée à la structure mécaniste caractérisée par le suivi des procédures et des

règles et aussi modèle bureaucratique de l'administration, qui évoque fréquemment pour l'esprit, la rigidité, l'incompétence, la paresse, la paperasserie, l'inefficacité et des règles non flexibles. La résistance au changement vient en deuxième position par ce que le MAEP est actuellement engagé dans un processus de réformes. Le changement implique d'aller du connu vers l'inconnu. Comme l'avenir est incertain et peut avoir des effets défavorables sur les carrières, le salaire et les compétences alors le personnel peut s'opposer au changement. La résistance au changement peut avoir deux sources : individuelle (en fonction des perceptions, personnalité, habitude, menace au pouvoir et à l'influence, peur de l'inconnu, raisons économiques) ou organisationnelle (structure de l'organisation, culture organisationnelle, contraintes de ressources, immobilisations, accord entre organisations). Pour ce qui est du MAEP, c'est la résultante de ces deux sources de résistance qui explique et soutient la lenteur administrative et le mauvais fonctionnement des structures devant mettre en place le PSRSA (23,53%). Parmi les autres causes qui expliquent le retard dans la mise en œuvre du PSRSA, il faut évoquer les variations stratégiques (1,2%), le cadre institutionnel trop lourd (1,2%), l'insuffisance de ressources financières (2,4%) et la non implication des jeunes du MAEP (3,5%). Le graphique suivant illustre la situation sur la mise en œuvre du PSRSA.

Graphique n°3 : Répartition des causes du retard de la mise en œuvre du PSRSA



Réalisé et soutenu par Alim Yaho SALIFOU MOUSSA

C. Présentation et analyse des données relatives au manque de rigueur dans l'exécution des plans de travail annuel et de budgétisation (PTAB) des structures du MAEP

En matière de l'exécution des PTAB, il ressort que les interférences politico-économiques (33%) dominent toutes les autres causes. Par interférences politico-économiques, il faut comprendre les choix prioritaires du gouvernement en matière de politique agricole, les fermetures intempestives du SIGFIP, les options stratégiques au niveau central qui ne sont pas quelque fois en adéquation avec les pouvoirs locaux ou des structures déconcentrées, les coupures budgétaires etc. La forte volonté affichée du gouvernement à faire du secteur agricole un levier du développement économique pourrait se heurter aux calendriers du MAEP et bouleverser par conséquent l'exécution des activités des structures.

Ensuite, le non respect des recommandations formulées par la Cellule Suivi-Evaluation du MAEP, après les revues périodiques avec les points focaux, vient en deuxième position avec (27%). C'est aussi une cause sérieuse car la prise en compte de ces recommandations pourrait améliorer les performances des structures. Mais puisque ces recommandations ne sont pas assorties de sanctions, doublée d'une absence d'imputabilité de la part de certains gestionnaires, on assiste à des résultats pas reluisants. La poursuite d'objectifs divergents au contenu du PTAB vient en troisième position avec (22%). Il arrive que les PTAB connaissent des modifications en cours d'exécution sans être notifié antérieurement à la Cellule Suivi-Evaluation du MAEP, ou bien à l'exécution on s'écarte carrément du contenu du PTAB. De telles pratiques illustrent un manque de rigueur dans l'exécution du PTAB.

En dernière position, vient les autres causes avec (18%). Par autres causes, il faut entendre la mauvaise planification, l'insuffisance des ressources par rapport aux activités à mener, non maîtrise des outils de gestion, mauvaise organisation des structures elles-mêmes, procédures de décaissement trop compliquées et trop

lourdes surtout pour les CeRPA(3,5%). Le graphe ci-après illustre le taux de représentativité des causes liées au manque de rigueur dans l'exécution des PTAB.

Graphique n°4 : Répartition des causes du manque de rigueur dans l'exécution des PTAB

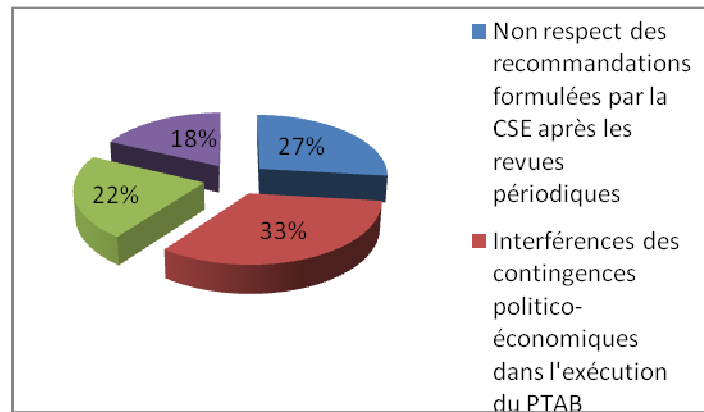


Tableau n° 10 : Adéquation entre comportements des cadres et la GAR

		Effectifs	Pourcentage
Valide	Oui	4	4,7
	Non	81	95,3
	Total	85	100,0

Source : Résultats de notre enquête, décembre 2012.

D. Présentation et analyse des données relatives à l'inefficacité de la gestion axée sur les résultats

A la lueur de ce tableau, (95,3%) des personnes enquêtées sont d'avis non favorable sur la pratique au quotidien de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) contre (4,7%) d'avis favorable.

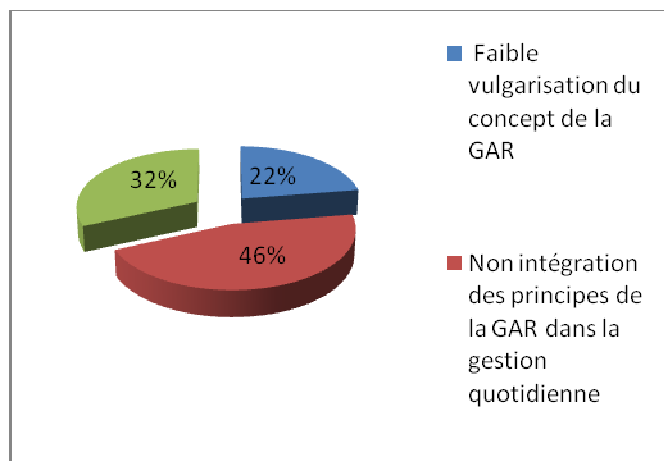
Les résultats sur les causes supposées du faible niveau de la GAR au MAEP sont présentés par le graphe suivant. Ainsi, (46%) des personnes enquêtées estiment que la non intégration des principes dans la gestion quotidienne est la cause dominante. Par ce que le concept de la GAR véhicule un ensemble de principes et

de comportement à respecter. Mais malheureusement ces principes sont très peu appliqués dans le management du MAEP.

(32%) des personnes enquêtées pensent que les difficultés des agents à se départir des anciennes règles de gestion axée sur les moyens en est la cause. Là encore, la résistance au changement peut être une explication du comportement des agents.

(22%) des personnes enquêtées et surtout des CeCPA (14 sur 29) estiment que la faible vulgarisation du concept est la cause du faible niveau de la GAR au MAEP. Ce taux explique également le faible niveau de la décentralisation au Bénin. Plus on descend vers les niveaux inférieurs des structures administratives moins on est informé des décisions ou des concepts.

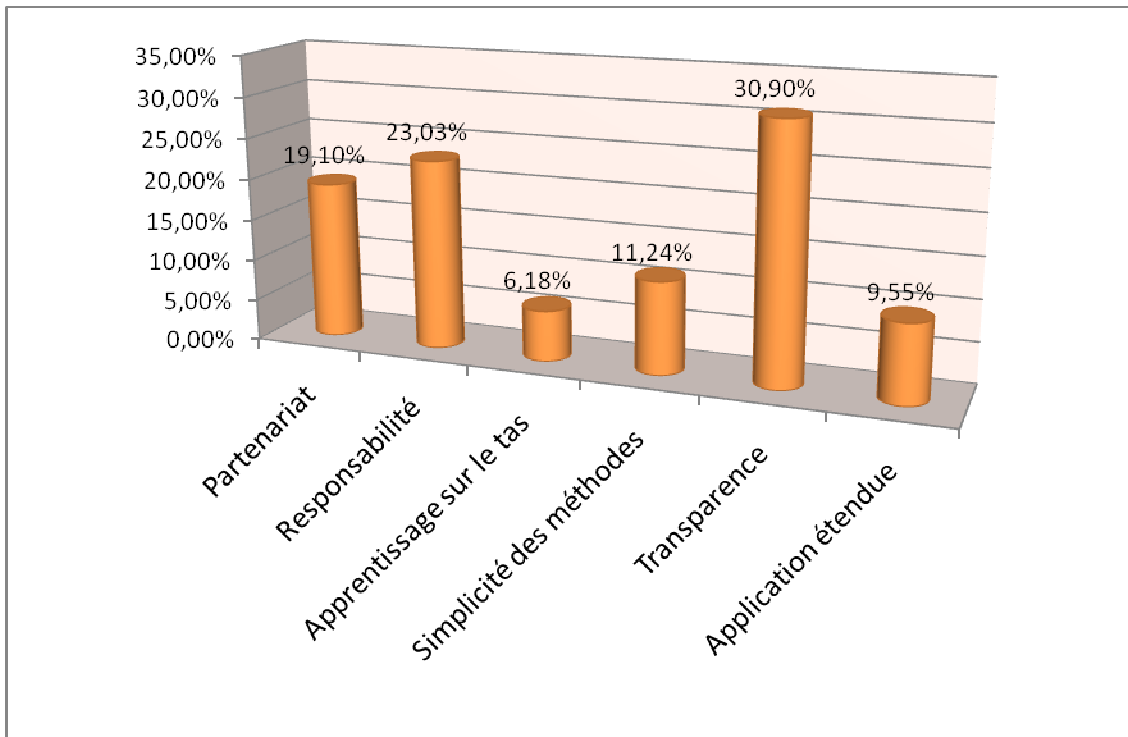
Graphique n°5 : Répartition des causes du faible niveau de la GAR



Par rapport à la pratique de la GAR toujours, nous avons bien voulu savoir quel est le principe le moins appliqué au MAEP. Les résultats indiquent que la transparence (**30,90%**) et la responsabilité qui se traduit par l'imputabilité et la reddition des comptes et des résultats (**23,03%**) sont les principes les plus carents dans le management opérationnel du MAEP. C'est la conséquence logique de l'inadaptation de la structure organisationnelle, de la défectuosité des mécanismes de coordination et de la forte volonté de centralisation du pouvoir.

Le graphique n° 6 présente clairement le degré de carence de chacun des principes de la GAR dans la gestion courante des activités du secteur agricole.

Réalisé et soutenu par Alim Yaho SALIFOU MOUSSA

Graphique n° 6 : Degré de carence des principes de la GAR dans la gestion du MAEP

La transparence, la responsabilité et le partenariat occupent les avant-postes. Dans un contexte où il y a un cloisonnement des structures et une forte tendance de concentration de pouvoirs au niveau central, il n'en pouvait pas être autrement. Pour corriger cet état de chose, l'accent devrait être mis sur ces trois principes sans pour autant ignorer les autres principes de la GAR.

II- Limites des données recueillies

La fiabilité et la qualité des données mobilisées sont limitées par les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre enquête. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer la réticence des agents interrogés à nous fournir les informations que nous leur demandons, et même le refus catégorique de certains de nous aider, ou encore la négligence d'autres dans les réponses à nos questions. Par ailleurs, il ne nous a pas été possible de consulter un certain nombre de documents en raison de leur confidentialité selon la plupart des responsables. Toutefois, ces limites ne sont pas de nature à compromettre le caractère scientifique et technique des résultats de notre recherche.

Paragraphe 2 : Diagnostic et solutions envisagées

Après avoir cherché à déceler les causes réelles se trouvant à la base de chacun des problèmes spécifiques que nous avons l'intention de résoudre, nous allons à présent procéder à la vérification des hypothèses formulées au début de notre étude, puis en établir les éléments de diagnostic.

I. Vérification des hypothèses de l'étude

Les hypothèses de notre étude seront vérifiées à partir des résultats que nous avons obtenus à l'issue de notre enquête et des seuils de décision que nous nous sommes fixé au niveau du choix des outils d'analyse de notre travail.

A. Degré de vérification de l'hypothèse N°1

Selon le seuil de décision choisi, la cause ayant recueilli plus de 26,5% des personnes enquêtées sera retenue comme cause réelle se trouvant à la base du problème spécifique n°1. Or **39%** de ces personnes ont identifié la cause de la défektivité des mécanismes de coordination comme étant à la base du problème spécifique n°1. Et **29%** ont identifié la forte volonté de centralisation du pouvoir.

Donc les causes de la forte volonté de centralisation du pouvoir et celle de la défektivité des mécanismes de coordination correspondent au seuil avec un impact plus sérieux de la seconde.

Nous n'avions pas supposé ces causes comme étant à la base du problème du cloisonnement des structures. Nous avons supposé la structure organisationnelle comme pouvant être la cause dominante mais elle vient derrière la défektivité des mécanismes de coordination et la forte volonté de centralisation du pouvoir. L'hypothèse n°1 est donc infirmée.

B. Degré de vérification de l'hypothèse N°2

Les résultats de l'enquête montrent que 40,44% des personnes enquêtées ont identifié la même cause que celle que nous avons supposée être à la base du problème spécifique n°2 comme étant la cause réelle à la base de ce problème. Le seuil de décision pour être considérée comme la cause dominante est de recueillir plus de 34% des choix. Les résultats viennent donc confirmer l'hypothèse n°2 selon laquelle la lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du PSRSA. Nous en déduisons que l'hypothèse n°2 est totalement vérifiée.

C. Degré de vérification de l'hypothèse N°3

Les résultats de l'enquête montrent que 33% des personnes enquêtées ont identifié les interférences politico-économiques comme la cause réelle à la base du problème spécifique n°3. Le seuil de décision à ce niveau consiste pour une cause à recueillir plus de 30% du choix opéré par les acteurs. Nous n'avions pas supposé les interférences politico-économiques comme étant la cause réelle à la base de ce problème. Ces résultats viennent donc infirmer l'hypothèse n°3 selon laquelle le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation (PTAB) est lié au non respect des recommandations formulées par la Cellule Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux. Nous en déduisons que l'hypothèse n°3 n'est pas vérifiée.

D. Degré de vérification de l'hypothèse N°4

Selon le seuil de décision choisi, la cause ayant recueillie plus de 43% des personnes enquêtées sera retenue comme cause réelle se trouvant à la base du problème spécifique n°4. Or **46%** de ces personnes ont identifié la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne comme nous l'avions supposé être à la base du problème spécifique n°4. Les résultats viennent donc confirmer l'hypothèse n°4 selon laquelle l'inefficacité de la mise en œuvre de la GAR est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne. Nous en déduisons que l'hypothèse n°4 est totalement vérifiée.

II - Etablissement du diagnostic

Le diagnostic consiste pour nous à affecter à chaque problème la cause réelle se trouvant à sa base.

A. Élément de diagnostic N°1

Le cloisonnement des structures est lié à la défectuosité des mécanismes de coordination.

B. Élément de diagnostic N°2

La lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère.

C. Élément de diagnostic N°3

Les interférences politico-économiques expliquent le manque de rigueur dans l'exécution des Plans Annuel de Travail et de Budgétisation (PTAB).

D. Élément de diagnostic N°4

L'inefficacité de la mise en œuvre Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne du MAEP.

Section 2 : Approches de solutions et suggestions

Dans cette section, la proposition des approches de solutions aux différents problèmes spécifiques seront exposées.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Des approches de solutions seront formulées en fonction de chaque problème spécifique.

I. Approches de solutions relative au problème de cloisonnement des structures

Les résultats de notre enquête ont révélé que c'est parce que les mécanismes de coordination sont défectueux qu'il y a cloisonnement des structures du ministère. Le diagnostic institutionnel et organisationnel nous révèle que le cadre institutionnel actuel n'est pas adéquat pour promouvoir les filières. Il est caractérisé entre autres par :

- un chevauchement des mandats attribués aux organisations par des textes législatifs et réglementaires ;
- une atomicité des acteurs institutionnels, l'absence d'un répertoire opérationnel des acteurs et l'inflation institutionnelle ;
- une prédominance des relations procédurales au détriment des relations fonctionnelles entre familles d'acteurs ;
- des rivalités au sein des familles d'acteurs et entre familles d'acteurs ;
- un dysfonctionnement des CeRPA du fait de la mauvaise compréhension des attributions à la suite de la réforme des CARDER ;

Cette étude a proposé la création d'une autorité unique pour toutes les filières agricoles qui va assurer la régulation de la promotion des filières agricoles à travers des mécanismes de pilotage, de concertation et de régulation.

Pour mettre les structures en synergie d'actions, il faudrait, pour ce faire, opter pour la restructuration du MAEP (redéfinition des attributions des différentes directions

techniques et leur fusion si nécessaire, ainsi que celles des directions centrales et des CeRPA). Le MAEP devra davantage se consacrer à son rôle régalien aux côtés d'un secteur privé à forte capacité d'intervention dans le domaine de la production, de la transformation et du commerce.

Pour bien jouer son rôle, le ministère pourrait être réorganisé autour de trois principaux axes :

- le premier regroupe toutes les fonctions de définitions de politique, de réglementation de contrôle et de coordination de toutes les actions ;
- le deuxième concerne l'appui aux initiatives privées agricoles ;
- le troisième repose sur la promotion et le développement des filières agricoles.

Par ailleurs, le ministère doit aussi faire adopter un nouvel organigramme compatible avec l'environnement institutionnel actuel. Il doit également dans la même dynamique, mettre en application le décret N° 2012 -191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères.

Enfin, le Secrétariat Général du ministère pourrait instaurer à nouveau les réunions de coordination à date fixe, tout en évitant la routine et veiller à l'efficacité desdites réunions. Il faudrait pour cela, améliorer les relations fonctionnelles entre les structures et revoir le système de l'information afin qu'il ait une bonne circulation de l'information de façon verticale mais aussi de façon latérale.

II. Approches de solutions relative à la non application des orientations issues des documents de politiques agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère

L'élément de diagnostic n°2 montre que la lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère.

Il est prévu pour la mise en œuvre du PSRSA, une feuille de route dans laquelle les activités à mener sont connues, les périodes définies, les personnes ou structures responsables identifiées. Dans cette feuille de route, les ressources n'ont pas suivi car une estimation du budget global du processus d'installation des organes est demandée à la DRFM en relation avec la DPP et le projet Appui Institutionnel au MAEP (AIMAEP).

Les préalables à la mise en place des organes de mise en œuvre du PSRSA portent sur un ensemble d'exigences permettant de disposer des organes officiels, fonctionnels et efficaces. Ces préalables sont :

- Elaboration et la mise en exécution de la feuille de route de mise en place des organes
- Adoption par la Conseil des Ministres des textes réglementaires relatifs à la mise en place des organes de mise en œuvre du PSRSA ;
- Diffusion du PSRSA et du contenu des organes de mise en œuvre du PSRSA ;
- Evaluation et mobilisation des ressources financières d'installation des organes ;
- Mise en place des organes de mise en œuvre du PSRSA
- Fonctionnement des organes de mise en œuvre du PSRSA.

Il faudrait exécuter rapidement ces préalables en fixant au niveau de chaque activité une date butoir et ensuite assurer un suivi très rigoureux.

Par ailleurs, étant donné que la mise en œuvre du PSRSA constitue une réforme de grande envergure, il faudrait susciter l'adhésion de tous les participants. A cet effet, il serait important de mener une campagne d'information et de communication autour de la question du PSRSA.

III. Approches de solutions relatives au problème du manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB)

L'élément de diagnostic n°3 montre que les interférences politico-économiques expliquent le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB).

Nous souhaitons plus de rigueur dans la planification et l'exécution des PTAB. Cet effet, il faudrait élaborer des Plans de Travail annuels et de Budgétisation réalistes qui tiennent compte des options stratégiques du ministère et en cohérence avec la politique de développement local ou sectoriel. Pour ce faire, il faudrait désormais mettre en place un comité de validation des PTAB de toutes les structures du ministère. Ce comité comprendrait entre autres structures, le Secrétariat Général du Ministère, la Direction de la Programmation et de la Prospective, la Direction des Ressources financières et du matériel, de la Délégation du Contrôle Financier, de l'Inspection Général du Ministère.

Aussi, il serait indiqué de faire signer une lettre de mission à chaque gestionnaire de crédit assortie de sanctions (positive et négative).

Par ailleurs, nous pensons qu'il faudrait renforcer les capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques et alléger dans la mesure du possible les procédures de décaissement des ressources (surtout pour les structures déconcentrées, en leur accordant plus d'autonomie par exemple). Doter le ministère d'un mécanisme de suivi-évaluation efficace et la prise en compte des recommandations de la CSE par les autorités à divers niveaux.

Enfin, il faudrait éviter les fermetures intempestives du SIGFIP pour permettre aux acteurs de mieux consommer les crédits dans le respect strict des procédures en vigueur.

IV. Approches de solutions relatives à l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

L'élément de diagnostic n°4 indique que l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne du MAEP. Il faudrait donc amener les agents et cadres du MAEP à un changement de comportement dans la gestion des affaires du secteur agricole. Pour ce faire, il conviendrait d'instaurer des campagnes d'Information, d'Education et de Communication (IEC). Il serait aussi utile d'installer à tous les niveaux des cellules de veille au changement. Le MAEP devrait aussi pouvoir distinguer les agents modèles à l'occasion des cérémonies officielles. Les autorités doivent également sanctionner les agents et cadres indélicats pour décourager les résistances au changement. A ce niveau, les premiers responsables du ministère doivent être vus comme des leaders, des modèles à suivre. Par ailleurs, le MAEP devrait :

- organiser des séances d'internalisation du cadre programmatique sectoriel au niveau des structures du MAEP et ses démembrements ;
- finaliser les cadres logiques des quatre programmes existants dans l'immédiat.
- élaborer de façon méthodique, concertée et dans les délais impartis, les plans de travail annuel (PTA) ;
- élaborer le budget-programme annuel ;
- désigner nommément le responsable de chaque programme afin de garantir la cohérence dans la mise en œuvre mais aussi pour asseoir une culture d'imputabilité ;
- élaborer et signer une lettre de mission et des contrats de performances ;
- mettre en place un véritable système d'information utile aux prises de décisions.

Paragraphe 2 : Suggestions

Les approches de solutions aux différents problèmes étant suggérées, il est ensuite loisible de formuler des propositions au gouvernement, d'une part, puis à l'endroit des autorités du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, d'autre part, pour plus d'efficacité et d'efficience dans le management du secteur agricole.

I. Suggestions à l'endroit du Gouvernement

A l'endroit des autorités, nous recommanderions d'adopter les mesures suivantes :

- adopter en Conseil des ministres le décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement du MAEP, compatible au PSRSA et à la structure-type des ministères ;
- désigner les membres du Conseil National d'Orientation et de Suivi (CNOS) ;
- installer officiellement les membres et les organes de mise en œuvre du PSRSA ;
- mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre du PSRSA ;
- inciter les institutions financières et bancaires à investir dans le secteur agricole ;
- vivifier le «Partenariat Public-Privé» pour le développement économique ;
- harmoniser la vision politique du gouvernement et les réalités techniques du secteur rural ;
- animer le dialogue sectoriel et intersectoriel ;
- veiller à l'application effective des textes et lois de la décentralisation dans le secteur agricole ;
- veiller à la mise en œuvre du PSRSA;

II. Suggestions à l'endroit des autorités du MAEP

Compte tenu de la complexité et des difficultés de coordination des activités du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, nous recommandons ce qui suit :

- prendre les divers actes administratifs relatifs à la mise en œuvre du PSRSA ;
- mettre en application le décret N° 2012 -191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères ;
- faire adopter le nouveau organigramme du MAEP, compatible avec le PSRSA et répondant au structure-type des ministères ;
- administrer des lettres de mission à tous les directeurs et responsables de structures, ainsi que des cahiers de charge à tous les agents du MAEP, assortis de sanctions ;
- instituer l'utilisation des manuels de procédures administrative, comptable et financière au niveau de toutes les structures du MAEP
- capitaliser les expériences et consolider les acquis du projet Appui Institutionnel au MAEP ;
- imprimer un leadership fort dans la conduite des activités du secteur rural ;
- suivre rigoureusement l'exécution des Plans de travail Annuel et de Budgétisation des structures et projets/programmes du ministère ;
- motiver les cadres et agents dans l'exercice de leur fonction ou dans l'exécution de leurs tâches ;
- informer, éduquer et communiquer sur les principes de la Gestion Axée sur les Résultats ainsi que sur les règles et pratiques de la bonne gestion des finances publiques ;
- renforcer les capacités des cadres et agents à travers des séminaires et ateliers ;
- promouvoir les valeurs morale et éthique autant que se peut ;
- afficher un professionnalisme accru dans l'exercice des fonctions ou dans l'exécution des tâches auxquelles les cadres et agents sont conviés.

Particulièrement, au Secrétariat Général du Ministère, nous suggérons ce qui suit :

- rappeler aux structures le rôle du SGM ;
- rappeler aux structures les fonctions essentielles de coordination ;
- préciser aux structures les priorités en matière de coordination ;

- arbitrer sur les « dossiers orphelins » ou « conflictuels » en matière de coordination du SGM ;
- améliorer la circulation de l'information ;
- responsabiliser les Directions Techniques, les Directions Centrales et les structures dans le processus de coordination ;
- nommer les cadres du SGM en charge de l'animation des 4 programmes du MAEP ;
- animer le processus de réforme institutionnelle en matière de promotion des filières agricoles ;
- conclure des contrats d'objectifs avec les Directions Techniques et Centrales, les Structures par rapport au PTAB ;
- valoriser les appuis institutionnels au MAEP.

Tableau n°11 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Diagnostic	Approches de solutions
<i>Général</i>	<i>Problème Général</i>	<i>Objectif Général</i>	<i>Cause Générale</i>	<i>Elément de diagnostic Général</i>	<i>Solution Générale</i>
	Complexité et difficulté de coordination du MAEP.	Analyser les conditions d'amélioration des performances du secteur agricole.	----	----	----
Spécifique	1 <i>Problème Spécifique n°1</i>	<i>Objectif Spécifique n°1</i>	<i>Cause Spécifique n°1</i>	<i>Elément de diagnostic n°1</i>	<i>Solution n°1</i>
	Cloisonnement des structures du ministère	Améliorer la qualité des relations fonctionnelles entre les structures	Inadaptation de la structure organisationnelle du MAEP	Le cloisonnement des structures est lié à la défektivité des mécanismes de coordination.	Adopter le nouvel organigramme compatible au PSRSA et en adéquation avec la structure-type des ministères.
	2 <i>Problème Spécifique n°2</i>	<i>Objectif Spécifique n°2</i>	<i>Cause Spécifique n°2</i>	<i>Elément de diagnostic n°2</i>	<i>Solution n°2</i>
	Non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère.	Suggérer la mise en place d'un nouveau cadre organisationnel compatible avec le nouveau décret fixant les structures-type des ministères et tenant compte du PSRSA	La lenteur administrative par rapport à la mise en œuvre des organes du PSRSA	La lenteur administrative explique le retard observé dans la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère.	Mise en place et le bon fonctionnement des organes de mise en œuvre du PSRSA

	3	Problème Spécifique n°3	Objectif Spécifique n°3	Cause Spécifique n°3	Elément de diagnostic n°3	
		Manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et du Budget (PTAB).	Proposer aux acteurs du secteur agricole les conditions d'exécution rigoureuse de leur PTAB	Non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux des différentes structures du MAEP	Les interférences politico-économiques expliquent le manque de rigueur dans l'exécution des Plans Annuel de Travail et de Budgétisation (PTAB).	
	4	Problème Spécifique n°4	Objectif Spécifique n°4	Cause Spécifique n°4	Elément de diagnostic n°4	
		Inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats(GAR)	Améliorer la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats	non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne	L'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats est liée à la non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne du MAEP.	

Source : Résultats de nos investigations, 2012.

CONCLUSION

Toute organisation sert des objectifs précis et se compose de personnes réunies d'une certaine façon. L'objectif spécifique d'une organisation s'exprime en termes de but ou de configuration de but. Mais rien n'est possible sans que des individus identifiés prennent des décisions pour fixer ce but et accomplissent une série de tâches afin de transformer ce but en réalité. A cet effet, les organisations instaurent une structure systématique pour déterminer le comportement de leurs membres, l'orienter et lui fixer des limites. C'est pourquoi, elles établissent des règles, demandent à certains d'en contrôler d'autres, forment des équipes de travail ou décrivent les postes afin que chacun sache ce qu'il a à faire.

Par ailleurs, toute organisation qui n'évolue pas à la même vitesse que son environnement institutionnel est une structure qui ne peut atteindre un niveau de performance optimal et ce quel qu'en soit la qualité du renforcement des capacités dont elle bénéficie.

C'est ainsi que l'Etat béninois, à travers le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et ses différents services techniques centraux et déconcentrés, élabore et assure le suivi de l'exécution de la politique agricole du Gouvernement. Les réformes mises en œuvre durant ces quinze dernières années, ont permis de recentrer les missions et fonctions des différentes structures en vue d'une amélioration de leurs capacités d'intervention.

Toutefois, le MAEP est confronté à des difficultés de coordination des activités du fait de l'inadéquation de l'environnement institutionnel et du cadre organisationnel, du retard dans la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole, du manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuel et de Budgétisation ainsi que de l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats.

Pour améliorer le management opérationnel du MAEP, les autorités doivent prendre les divers actes réglementaires pour la mise en œuvre effective des réformes engagées et

mettre strictement en application les textes déjà existants. Aussi, les agents et cadres doivent faire montre de conscience professionnelle dans le respect des principes qui gouvernent la Gestion Axée sur les Résultats et les règles de bonne gestion.

Ainsi, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, dont la vision est de « faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population », pourrait traduire cette vision en réalité.

Au terme de cette étude, nous n'avons pas la prétention d'avoir cerné tous les contours de ce thème. C'est pourquoi nous suggérons que des études ultérieures se penchent sur l'autonomisation des CeRPA, le dialogue sectoriel et intersectoriel, le financement du secteur agricole, etc.

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY	ii
DECLARATION D'ENGAGEMENT	iii
DEDICACE.....	iv
REMERCIEMENTS	v
LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS.....	vi
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	ix
<i>LISTE DES GRAPHIQUES</i>	x
<i>GLOSSAIRE</i>	xi
<i>RESUME</i>	xv
SOMMAIRE	xvii
INTRODUCTION	xviii
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DU MAEP	4
Section 1 : Présentation du MAEP	5
Paragraphe 1 : Aperçu sur le MAEP	5
I - Historique	5
II - Missions et organisation.....	6
A. Missions	6
B. Organisation	7
Paragraphe 2 : Présentation du Secrétariat Général du Ministère (SGM)	8
I - Structures	8
II - Attributions.....	8
Section 2 : Etat des lieux de base	9
Paragraphe 1 : Restitution des observations de stage	9
I – Sur le plan institutionnel	10
II – En matière d'organisation et de fonctionnement	14
III - En matière de gestion des ressources.....	17
IV - En ce qui concerne la culture organisationnelle	22
Paragraphe 2 : Inventaire de l'état des lieux	24
I - Atouts	24
II - Problèmes	24
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE	27

Section 1 : Cadre théorique : problématique, objectifs et revue de littérature	28
Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique, objectifs et hypothèses de l'étude.....	28
I - Choix de la problématique.....	28
A. Spécification de la problématique	29
B. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	30
II - Objectifs et hypothèses de l'étude.....	32
A. Objectifs de l'étude	32
1. Objectifs de l'étude et résultat attendus.....	32
1.1- Objectifs de l'étude.....	32
1.2- Résultats attendus	33
B. Hypothèses de l'étude	33
1. Causes et hypothèses liées au cloisonnement des structures du MAEP	33
2. Causes et hypothèses liées à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère.....	34
3. Causes et hypothèses liées au manque de rigueur dans l'exécution.....	35
4. Causes et hypothèses liées à l'inefficacité de la gestion axée sur les résultats... 	37
5. Causes et hypothèses liées au problème général.....	38
C- Tableau de bord de l'étude.....	38
Paragraphe 2 : Revue de littérature	41
I - Clarification conceptuelle : Du management	41
II - Contributions antérieures aux problèmes spécifiques	42
A. Exposé des contributions antérieures au cloisonnement des structures	42
1. Les formes de structures organisationnelles	43
2. Structure mécaniste ou Structure organique ?.....	43
3. Structuration organisationnelle : quelques applications	44
B. Exposé des contributions antérieures par rapport à l'application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA).....	46
1. Présentation globale du cadre programmatique	46
2. Principes directeurs.....	47
3. Les stratégies opérationnelles.....	48
4. Les organes du cadre institutionnel et Organisationnel du dispositif de suivi-évaluation du secteur agricole	48
C. Exposé des contributions antérieures par rapport à l'exécution du PTAB.....	49
1. Approche intégrée de planification.....	49

2. Principaux outils de planification et de suivi	51
D. Exposé des contributions antérieures sur la Gestion Axée sur les Résultats.....	52
1. Concept de la GAR	52
2. Les principes de la GAR	53
3. Cadre d'analyse de la GAR : la chaîne d'impact	54
Section 2 : Méthodologie de la recherche	57
Paragraphe 1 : Approches théoriques.....	57
I – Normes et repères d'amélioration	57
A. Présentation des normes et repères d'amélioration	57
a. Le problème du cloisonnement des structures du ministère	57
b. Le problème lié à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA), visant un meilleur fonctionnement du ministère	57
c. Le problème lié au manque de rigueur dans la l'exécution des PTAB	58
d. Le problème relatif à l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats	58
II - Outils d'analyse des données collectées.....	58
A. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°1.....	58
B. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°2.....	58
C. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°3.....	58
D. Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°4.....	59
Paragraphe 2 : Méthodes empiriques	59
I - Objectifs et nature de l'enquête, identification de la cible	59
A. Objectifs de l'enquête.....	59
B. Nature de l'enquête et identification de la cible	59
II- Echantillonnage et outils de présentation des données.....	60
A. Echantillonnage.....	60
B. Outils de présentation des données	61
1. Mobilisation des données	61
CHAPITRE DEUXIEME : ÉVALUATION DU DISPOSITIF DE MANAGEMENT OPERATIONNEL ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION	63
Section 1 : Evaluation du dispositif de management opérationnel.....	64
Paragraphe 1 : Présentation et analyse des données.....	64
I- Présentation et analyse des données	64
A. Présentation et analyse des données relatives au problème du cloisonnement des structures du ministère	64

B.	Présentation et analyse des données relatives à la non application des orientations issues des documents de politique agricole (PSRSA).....	66
C.	Présentation et analyse des données relatives au manque de rigueur dans l'exécution des plans de travail annuel et de budgétisation (PTAB) des structures du MAEP.....	68
D.	Présentation et analyse des données relatives à l'inefficacité de la gestion axée sur les résultats	69
II-	Limites des données recueillies.....	72
Paragraphe 2 :	Diagnostic et solutions envisagées.....	72
I.	Vérification des hypothèses de l'étude.....	72
A.	Degré de vérification de l'hypothèse N°1	72
B.	Degré de vérification de l'hypothèse N°2.....	73
C.	Degré de vérification de l'hypothèse N°3.....	73
D.	Degré de vérification de l'hypothèse N°4.....	74
II -	Etablissement du diagnostic	74
A.	Elément de diagnostic N°1	74
B.	Elément de diagnostic N°2.....	74
C.	Elément de diagnostic N°3.....	74
D.	Elément de diagnostic N°4.....	74
Section 2 :	Approches de solutions et suggestions.....	75
Paragraphe 1 :	Approches de solutions	75
I.	Approches de solutions relative au problème de cloisonnement des structures.....	75
II.	Approches de solutions relative à la non application des orientations issues des documents de politiques agricole (PSRSA) visant un meilleur fonctionnement du ministère.....	76
III.	Approches de solutions relatives au problème du manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budgétisation (PTAB).....	78
IV.	Approches de solutions relatives à l'inefficacité de la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).....	79
Paragraphe 2 :	Suggestions	80
I.	Suggestions à l' endroit du Gouvernement	80
II.	Suggestions à l' endroit des autorités du MAEP	80
CONCLUSION	81
BIBLIOGRAPHIE		
ANNEXES		

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages et Documents

- ✓ Jean-François, S. et Philipe, F. (2005/2006), « **Organisation et gestion de l'entreprise** », Editions Foucher, Paris ;
- ✓ Omar, A. (1986), « **Le management entre tradition et renouvellement**», 3^e Edition Gaëtan Morin ;
- ✓ Pierre, V. (2002), « **TABLEAU DE BORD DE GESTION et indicateurs de performance**», 2^e Edition, Presses de l'Université du Québec ;
- ✓ Stephen, R. David, D. et Philipe, G. (2006), « **Management : l'essentiel des concepts et des pratiques** », 6^e Edition, Pearson Education France ;
- ✓ Documents du « **Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)** », 2010;
- ✓ Document de séminaire sur « **Planification et Contrôle de projets**», octobre-novembre 2010, Montréal (Canada), par le Groupe MDS ;
- ✓ **Dossier Technique et Financier du projet d'Appui Institutionnel au MAEP, 2009** ;
- ✓ Document de séminaire sur « **Gestion Axée sur les Résultats & Planification Stratégiques**», du 29 août au 1^{er} septembre 2006, Bamako (Mali), par Gilbert, E. OLOKO ;
- ✓ Dictionnaire **PETIT LAROUSSE 2009** ;
- ✓ « **Guide méthodologique d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des budgets-programme** » du Ministère de l'Economie et des Finances, juin 2012 ;
- ✓ **Rapport de l'audit institutionnel et organisationnel du MAEP**, réalisé par l'équipe d'experts coordonnée par le Dr Gérard AGBOTA, mars 2009.

II- Mémoires

- ✓ AKPOUE, U. (2011), « **Contribution à l'intégration exhaustive des flux des dons-projets dans le budget général** », ENAM, AFT, Cycle 2 ;
- ✓ KLOUSSE, E. (2010), « **Contribution à une gestion rationnelle des effectifs et des compétences du personnel du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche**», ENAM, MSP, Cycle 2 ;
- ✓ MONTCHO, C. (2010), « **le rôle des secrétaires généraux dans la mise en œuvre de la réforme administrative : cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)** » ENAM, MSP, Cycle 2 ;

- ✓ *TOLODE, D. (2010), « Contribution à l'amélioration de la procédure de passation et d'exécution des marches publics au MAEP » ENAM, SD, Cycle 1 ;*

III- Cours

- ✓ *DAVOH, M. (2012), « Technique de Conduite de Réunion », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours polycopiées) ;*
- ✓ *GAGLOZOUN, A. (2012), « Gestion Axée sur les Résultats », ENAM, MSP, Cycle 2, (Support électronique) ;*
- ✓ *GNANSOUNOU, S. (2012), « Méthodologie de Réalisation du Mémoire Professionnel », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours inédit) ;*
- ✓ *POFAGI, M. (2012), « Management Moderne des Organisations », ENAM, MSP, Cycle 2, (Support électronique).*

IV- Textes législatifs et réglementaires

- ✓ Loi n° N°97-028 du 26 février 1986 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Benin ;
- ✓ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en république du Benin ;
- ✓ Décret n° 2006-582 du 02 novembre 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ;
- ✓ Décret n° 2006-268 du 14 juin 2006, fixant la structure-type des ministères ;
- ✓ Décret n° 2011-758 du 30 novembre 2011, fixant la structure-type des ministères ;
- ✓ Décret n° 2012-191 du 03 juillet 2012, fixant la structure-type des ministères ;
- ✓ Arrêté n° 0161/MAEP/D-CAB/SGM/DRH/SA-582 du 09 janvier 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat Général du Ministère (SGM).

V - Webographie

- ❖ www.google.com consulté en décembre 2012 ;
- ❖ www.elsag.org consulté en décembre 2012 ;
- ❖ www.wikipedia.com consulté en décembre 2012 ;
- ❖ www.memoireonline.com consulté en décembre 2012.

Annexes

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1 : questionnaire

Annexe n° 2 : Organigramme du MAEP

Annexe n° 3 : Organigramme du MAEP (proposé pour adoption en Conseil des ministres).

Annexe 1 : Questionnaire

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), cycle II, filière Management des Services Publics (MSP) dont le thème est intitulé : « **contribution à l'amélioration du management opérationnel du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche** », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes afin de nous aider à réaliser la collecte des données.

A. Cadre organisationnel et institutionnel

- 1- L'environnement institutionnel actuel et le cadre organisationnel du MAEP sont –ils en adéquation ?
 Oui Non
- 2- Les structures du MAEP sont-elles cloisonnées ? Oui Non
- 3- Si oui, quelles sont selon vous les causes du cloisonnement des structures ?
- Inadaptation de la structure organisationnelle
- Défectuosité des mécanismes de coordination
- Forte volonté de centralisation du pouvoir
- Autres (à préciser).....

B. Mise en œuvre du PSRSA

- 4- Le retard observé dans la mise en œuvre du PSRSA est dû ?
- à la lenteur administrative à la résistance au changement
- au mauvais fonctionnement des structures de mise en place du PSRSA
- Autres (à préciser).....

C. Exécution des Plans de Travail Annuels et du Budget (PTAB) des structures

- 5- A quoi liez-vous le manque de rigueur dans l'exécution des Plans de Travail Annuels et de Budget (PTAB) de certaines structures du MAEP ?
- Non respect des recommandations formulées par la Cellule de Suivi-Evaluation après les revues périodiques avec les points focaux des différentes structures.
- Interférences des contingences politico-économiques dans l'exécution du PTAB
- Poursuites d'objectifs divergents au contenu du PTAB

Autres (à préciser).....

D. Gestion Axée sur les Résultats

6- Parmi les six principes ci-dessous qui gouvernent la GAR, le(s)quel(s) est (sont) moins appliqués au niveau du MAEP ?

- Partenariat Responsabilité Apprentissage sur le tas
 Simplicité des méthodes Transparence Application étendue

7- Les agents et cadres du MAEP, quel que soit leur niveau de responsabilité ou leur position, affichent-ils, au quotidien, des comportements liés à la GAR ?

- Oui Non

8- L'inefficacité de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats est liée à la :

- faible vulgarisation du concept de la GAR
 non intégration des principes de la GAR dans la gestion quotidienne
 difficulté des agents à se départir des anciennes règles de gestion axée sur les moyens

E. Suggestions

9- Quelles sont vos suggestions pour décloisonner les structures du MAEP ?

.....
.....

10- Quelles sont vos suggestions pour accélérer la mise en œuvre du PSRSA au MAEP ?

.....
.....

11- Quelles sont vos suggestions pour une exécution rigoureuse du PTAB dans les structures du MAEP ?

.....
.....

12- Quelles sont vos suggestions pour améliorer la mise œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats au MAEP ?

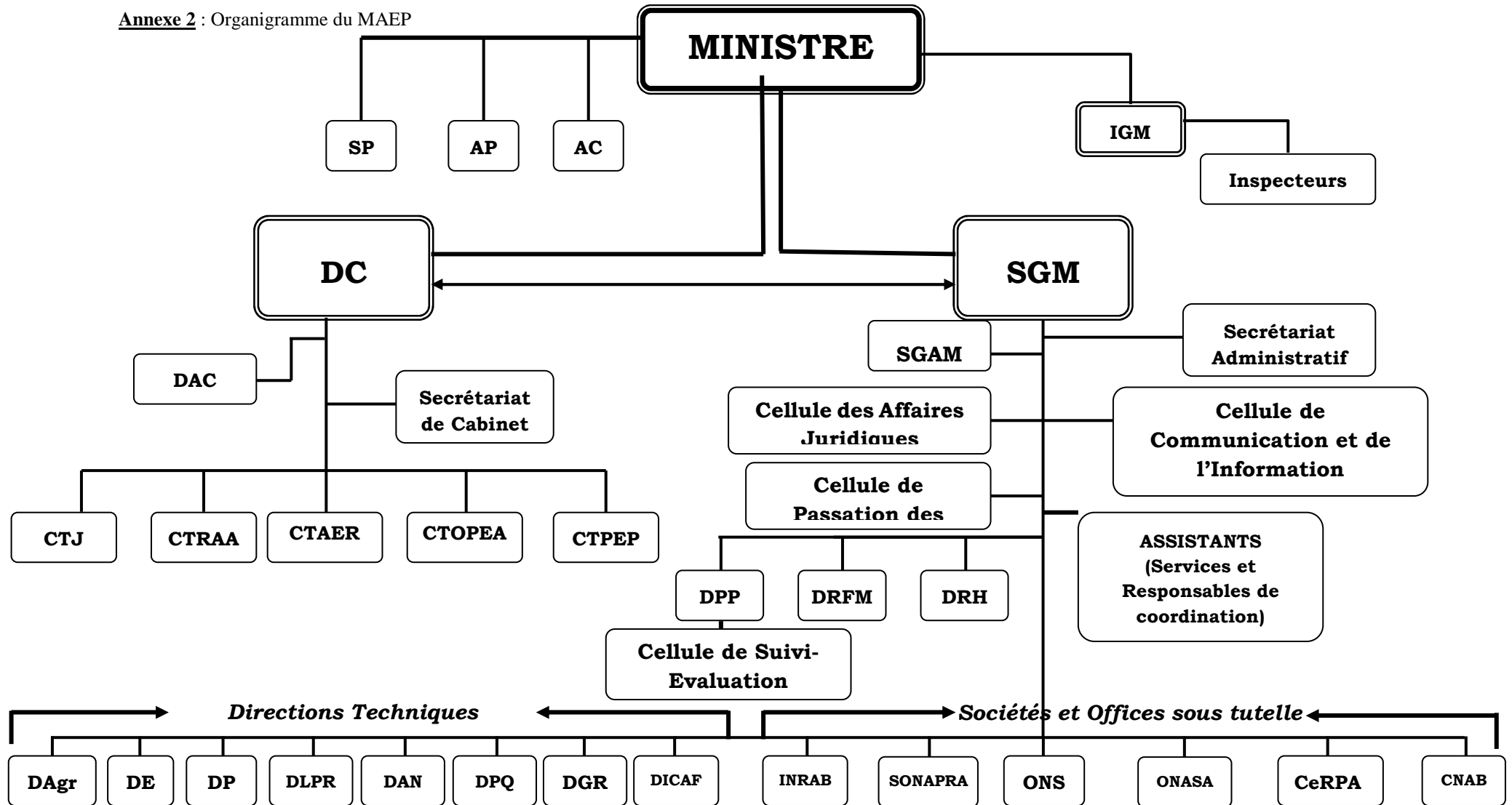
.....
.....

13- - Avez-vous d'autres choses à ajouter ?

.....
.....

MERCI DE VOTRE DISPONIBILITE

Annexe 2 : Organigramme du MAEP



Annexe 3 : Organigramme du MAEP (proposé pour adoption en Conseil des ministres)

