



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU
DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS

Option :

Management

Filière :

Management des Services Publics

THEME :

**MISE EN ŒUVRE DES REFORMES
ADMINISTRATIVES TRANSVERSALES
RELATIVES AUX FONCTIONS DE
SECRETAIRE GENERAL DE MINISTERE**

**CAS DU MINISTERE CHARGE
DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE**

Réalisé et soutenu par :

Mathieu V. AVLESSI

Sous la Direction de :

TUTEUR DE STAGE

Fructueux S. AHO

Secrétaire Général / MESFTPRIJ

DIRECTEUR DE MEMOIRE

Cosme KANGNIDE

Enseignant à l'ENAM

ANNEE ACADEMIQUE 2013-2014

Identification du jury

Jury n° 7

Président : FANOUC. Charlemagne

Vice ó Président : TCHIBOZO Hugues

Membre : HOUESSOUGeorges

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION OU IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT
ÊTRE CONSIDÉREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR

IN MEMORIA

A :

- ▶ Mon feu père Antoine Kounouho AVLESSI ;
- ▶ Ma feu mère Ahouékoun NOUKPOAKOU ;
- ▶ Ma feu sœur Estelle Mahoudjro AVLESSI ;
- ▶ Mes feus enfants Uriel, Elise et Elisabeth AVLESSI ;
- ▶ Mon feu beau-frère Clotaire GANDAHO.

Que vos âmes respectives reposent en paix auprès du Père céleste et trouvent en ce travail la marque d'une gratitude infinie et bien méritée.

DEDICACES

Je dédie de tout mon cœur ce mémoire à :

- ▶ Dieu le Tout Puissant, créateur de tout être, du ciel et de la terre pour sa miséricorde et son soutien constant et inoubliable ;
- ▶ mon épouse Immaculée S. ADJAYI, pour tes nombreux sacrifices ;
- ▶ mes enfants D. Ornel, J. Merveille, D. Emmanuel, et à mes neveux Baudelaire et Charmules pour qui je souhaite vivement que ce travail soit un acte de courage, de persévérance et une émulation à faire mieux que leurs parents.

REMERCIEMENTS

Nous adressons nos sincères gratitudee à toutes les personnes qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation de ce travail. Une pensée particulière à :

- notre Directeur de mémoire, Monsieur Cosme KANGNIDE, Chargé de cours à l'ENAM, pour sa disponibilité et ses précieux conseils ;
- notre tuteur de stage, Monsieur Fructueux S. AHO, Secrétaire Général du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes, pour sa contribution à la réalisation de ce travail ;
- Monsieur Ayuba SANNI AMADOU, ex-Secrétaire Général du MESFTPRIJ pour ses multiples apports ;
- Monsieur Idrissou BOUKARY, Secrétaire Général de l'ex-Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle ;
- Monsieur Crespin JOSSA, Secrétaire Général Adjoint de l'ex Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- Monsieur Pascal ADJE, Directeur des Hauts Emplois Techniques au Ministère chargé de la réforme administrative ;
- Monsieur Timothée HOUNKPATIN, Chef du Service des Archives du Secrétariat Général du Gouvernement ;
- Monsieur Christian FIOSSI, en service à la Direction Nationale des Archives ;
- tout le corps enseignant ainsi qu'à tout le personnel administratif de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- nos parents et amis pour leurs divers soutiens ;
- tout le personnel du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes, nos profondes gratitudee pour sa collaboration.

LISTES DES SIGLES ET ABREVIATIONS

A/DC : Assistant du Directeur de Cabinet

AC: Attaché de Cabinet

ACE: Agents Contractuels de l'État

AM : Assistant du Ministre

CC: Cellule de Communication

CCMP : Cellule de Contrôle des Marchés Publics

Cf. : Confer

CFPEEN : Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Éducation Nationale

CM : Chargé de Mission

CODIR : Comité de Direction

CPM : Chargé du Protocole du Ministre

CSA: Chef Secrétariat Administratif

CT: Conseillers Techniques

CTJ: Conseiller Technique Juridique

DAC: Directeur Adjoint de Cabinet

DAFoP : Direction de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle

DC: Directeur de Cabinet

DDESFTPRJ : Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes

DEC : Direction des Examens et Concours

DEP : Direction des Établissements Privés

DESG : Direction de l'Enseignement Secondaire Général

DET : Direction de l'Enseignement Technique

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

DIP : Direction de l'Informatique et du Pré-archivage

DPP: Direction de la Programmation et de la Prospective

DPS : Direction de la Promotion de la Scolarisation

DRFM: Direction des Ressources Financières et du Matériel

DRH: Direction des Ressources Humaines

DRIJ : Direction de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes

ESG: Enseignement Secondaire Général

ETFP : Enseignement Technique et Formation Professionnelle

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

IGM : Inspection Générale du Ministère

IGPM : Inspection Générale Pédagogique du Ministère

INIFRCF : Institut National d'Ingénierie de Formation et de Renforcement des Capacités des Formateurs

MAEC : Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération

MCMEJF : Ministère Chargé de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes

MESFTPRIJ : Ministère de l'Enseignement secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes

MRAI: Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle

OSD : Orientations Stratégiques du Développement

p. : page

PC3EFP : Projet de Construction de trois (03) Ecoles de Formation Professionnelle

PCREI A : Projet de Construction, de Réhabilitation, d'Équipement des Infrastructures de l'Administration

PCREI-ESG : Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures des Etablissements de l'ESG.

PCREI-ETFP : Projet de Construction, de Réhabilitation et d'Équipement des Infrastructures des Etablissements de l'ETFP

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

PDTIE: Projet de Développement des Technologies et de l'Information dans les Etablissements

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PTA : Plan de Travail Annuel

RHET : Répertoire des Hauts Emplois Techniques

SA : Secrétariat Administratif

SCRIP : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SG : Secrétaire Général

SGAM : Secrétaire Général Adjoint du Ministère

SGG : Secrétaire Général du Gouvernement

SGM : Secrétariat Général du Ministère

SI : Service Informatique

TDR: Termes de référence

LISTE DES TABLEAUX

Titres	Pages
Tableau 1 : Profil requis du SG de Ministère selon le RHET	15
Tableau 2 : Synthèse des problèmes relevés	25
Tableau 3 : Répartition des effectifs du personnel du Secrétariat Général par catégorie	35
Tableau 4 : Budget 2012 du Secrétariat Général du MESFTPRIJ	36
Tableau 5 : Effectif par structures de la population enquêtée	45
Tableau 6 : Synthèse de l'étude	59

LISTE DES GRAPHIQUES

Titres	Pages
Graphique n°1 : Répartition des effectifs du personnel du Secrétariat Général du Ministère par corps	35
Graphique n°2 : Evolution du budget du Secrétariat Général du Ministère en Franc CFA de 2012 à 2014	36
Graphique n°3 : Budget gestion 2014 du Secrétariat Général du Ministère comparé à celui du MESFTPRIJ	37
Graphique n°4 : Causes justificatives du conflit de coordination ...	46
Graphique n°5 : Causes justificatives de la gestion peu axée sur les résultats	47
Graphique n°6 : Causes justificatives du contrôle peu efficace	48

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Administration : Avec une minuscule : fait, activité d'administrer ; Avec une majuscule : synonyme de service public au sens formel du terme. (GUILIEN et VINCENT, 2012).

Fonction : Par extension, le terme « fonction » désigne l'ensemble des responsabilités liées à l'exercice d'un emploi exercé dans l'entreprise. (DAVOH, 2014).

Gestion : mise en òuvre des ressources de l'entreprise en vue d'atteindre les objectifs préalablement fixés dans le cadre d'une politique déterminée. (MARTINET et SILEM, 2008).

Gestion axée sur les résultats : C'est une approche de gestion qui repose sur, entre autres éléments, la planification stratégique, l'examen régulier de la performance, la reddition de comptes aux acteurs concernés et le feed-back dans le processus de décisions. (HODONOU, 2014).

Réforme : Changement important, radical apporté à quelque chose, en particulier à une institution, en vue de l'améliorer. (MERLET, 2004).

Réforme administrative : C'est un processus continu d'adaptation des valeurs aux impératifs de la modernisation au niveau de l'ensemble des services de l'Etat en vue d'une amélioration. (BOUKARY, 2014).

Réformes administratives transversales : Ce sont des réformes administratives dont le respect ou l'application s'impose à toutes les structures de l'administration publique. (BOUKARY, 2013).

Réformes sectorielles : Ce sont des réformes administratives dont le respect ou l'application s'impose à une partie ou à un secteur de l'Administration. (BOUKARY, 2013).

RESUME

En référence à l'esprit du décret n° 2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères, nos travaux ont porté sur trois (03) principales fonctions du SG du MESFTPRIJ : la coordination des activités du ministère, la gestion du ministère et le contrôle des activités des structures du ministère.

L'objectif général visé en faisant le choix de notre thème est de contribuer à la mise en œuvre effective desdites fonctions au regard des réformes administratives transversales au Bénin.

A cet effet, après avoir exploré la documentation existant et observé la pratique dans le domaine de notre étude, nous avons axé notre travail autour de trois problèmes spécifiques constatés : le conflit de coordination des activités du ministère, la gestion peu axée sur les résultats et le contrôle peu efficace.

Afin d'identifier les causes susceptibles d'être à l'origine de ces différents problèmes spécifiques, nous sommes parti des hypothèses. Ainsi, nous avons supposé que les causes communes à l'ensemble des problèmes spécifiques seraient l'insuffisance de ressources d'une part, et, l'inexistence de logiciels appropriés de gestion au niveau du SGM d'autre part. En ce qui concerne le problème de conflit de coordination, nous avons estimé que sa cause spécifique résiderait dans la clarification peu suffisante des rôles des différentes structures du MESFTPRIJ. Quant à la gestion peu axée sur les résultats, nous avons pensé que deux causes spécifiques cumulées pourraient la justifier : l'organisation interne du SGM peu pertinente et la non transmission à cette structure, des comptes rendus des CODIR. En outre, nous avons estimé que les facteurs justifiant le contrôle peu efficace seraient de deux ordres : d'une part, l'absence de descente du SG sur le terrain assortie de sanctions administratives en cas de besoin et, d'autre part, la non notification des lettres de mission aux Directeurs concernés.

Ces différentes hypothèses ont fait l'objet d'une enquête que nous avons menée auprès d'un échantillon des principaux usagers du SGM, sur la base d'un questionnaire, afin de vérifier la justification des hypothèses émises. Les résultats de l'enquête ont confirmé, à des proportions différentes, nos hypothèses.

Nous avons, dès lors, formulé des suggestions pour plus de dynamisation dans l'exercice des fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ. Ainsi, pour un meilleur exercice de l'ensemble des principales fonctions de SG au sein de ce ministère, nous avons suggéré la dotation du SGM en logiciels appropriés de gestion et en ressources, en qualité et en quantité. Pour éviter le conflit de coordination, nous avons proposé deux approches de solution : l'élaboration d'un manuel de procédures du MESFTPRIJ et la mise en œuvre de la procédure de dotation des hauts emplois techniques stipulée notamment aux articles 52 et 120 du décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012. En ce qui concerne le règlement du problème de gestion peu axée sur les résultats, nous avons proposé la tenue effective des réunions de CODIR et la transmission au SGM des comptes rendus des travaux desdits CODIR, pour analyse et prise de décision conséquente en fonction des orientations stratégiques du ministère. Enfin, pour assurer un meilleur contrôle des activités du MESFTPRIJ, nous avons suggéré la notification des lettres de mission régulièrement aux Directeurs concernés et l'organisation de descentes périodiques du SG du Ministère sur le terrain assortie de sanctions administratives, en cas de besoin.

Des recommandations sont formulées pour la mise en œuvre de chacune de ces suggestions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

1. ETAT DES LIEUX DE L'EXERCICE DES FONCTIONS DE SG AU MESFTPRIJ

1.1. Historique du poste de SG du Ministère et du dispositif de gestion de la réforme administrative

1.2. Description de l'exercice des fonctions de SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ et synthèse des problèmes observés

2. ANALYSE DIAGNOSTIQUE DES FONDEMENTS DES PROBLEMES ET APPROCHES DE SOLUTION

2.1. Analyse diagnostique des hypothèses liées aux problèmes observés

2.2. Vérification des hypothèses et approches de solution

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



**INTRODUCTION
GENERALE**

Le Bénin a fait le choix, à la Conférence nationale des forces vives de février 1990, d'un nouveau mode de développement. Ce choix politique est basé essentiellement sur l'Etat de droit, le pluralisme politique, la liberté d'association et le libéralisme économique. Cette option impose donc à la République du Bénin, la réforme de son administration aux fins de l'adapter aux nouvelles exigences.

Soucieux de réaliser cette vision, notre pays a organisé successivement différentes rencontres de réflexions et d'échanges¹. Ces rencontres ont permis de poser le diagnostic sur les dysfonctionnements de l'administration publique béninoise et de retenir un plan consensuel. Ce dernier est consigné dans un document intitulé « Document-cadre de la réforme administrative au Bénin ».

Six chantiers² de réforme administrative ont été alors définis. Parmi ceux-ci, figure le chantier relatif à la rationalisation, la stabilisation des structures et l'organisation administrative. L'un des principaux objectifs visés à travers ce chantier est la séparation des fonctions techniques des fonctions politiques afin d'assurer la continuité dans la gestion des structures administratives. La plupart des recommandations soutenant ledit chantier est consacrée principalement par différents décrets fixant la structure type des Ministères qui se sont succédé depuis 1996. Le décret n° 2012-191 du 03 octobre 2012 fixant la structure-type des ministères est celui actuellement en vigueur. Ce décret fixe le cadre de référence pour la définition des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des ministères³.

En référence audit décret, le projet de décret portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ élaboré, a été adopté par le Conseil des ministres : il s'agit du décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012. Ce

¹ Il s'agit notamment des états généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative en décembre 1994, du séminaire-atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel en 1996 et de la table ronde des partenaires au développement sur la réforme administrative en 2000.

² Document-cadre de la réforme administrative au Bénin, juin 2010, p.50.

³ Cf. art. 1^{er} dudit décret.

dernier a confié au Secrétaire Général de ce ministère des attributions importantes, notamment en ses articles 47 et 50.

Des dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 47, il ressort que « le Secrétariat général du ministère est l'organe exécutif de la mission de transformation de la vision du Gouvernement en résultat pour les citoyens. Il assure la continuité de l'Administration et des organismes sous tutelle ».

Il y a lieu de noter que le MESFTPRIJ⁴, après moult mutations par des changements, intégrations et fusion de ministères, est créé par le décret n° 2011-450 du 28 mai 2011 portant composition du Gouvernement. Il est placé sous l'autorité d'un Ministre et comprend un (01) Cabinet, un (01) Secrétariat général, quatre (04) Directions centrales, huit (08) Directions techniques, trois (03) Organismes sous tutelle et six (06) Directions départementales.

Au cours de notre stage, nous avons constaté que le SG du Ministère, dans le cadre de sa mission, conformément aux dispositions du décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012, exerce des fonctions touchant essentiellement des questions comme :

- la coordination et le contrôle des activités de l'ensemble des directions centrales, techniques et départementales ;
- le suivi des activités des organismes sous tutelle ;
- la supervision de la formulation et de la mise en œuvre des projets du ministère.

Des dysfonctionnements s'observent cependant par rapport à l'exercice normal de ces fonctions.

Dans ce contexte, l'objectif général visé en portant notre choix sur le thème de notre mémoire est de contribuer à la mise en œuvre effective des

4 L'organigramme du MESFTPRIJ se trouve en annexe n°1

fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ au regard des réformes administratives transversales⁵.

Les objectifs spécifiques visés se présentent donc comme suit :

- faire connaître les principales nouvelles fonctions et prérogatives réglementaires du SG du MESFTPRIJ ;
- ressortir les problèmes qui entravent l'exercice normal des dites fonctions au sein du MESFTPRIJ ;
- analyser ces problèmes afin de proposer des approches de solutions pour plus d'efficacité dans l'exercice de ces fonctions.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons adopté une méthodologie de travail. Elle a consisté à :

- faire la revue documentaire qui nous a permis d'explorer la littérature dans le domaine de notre étude ;
- relever les problèmes constatés ;
- émettre des hypothèses susceptibles de justifier ces problèmes ;
- organiser une enquête ayant permis de dégager les causes liées à ces problèmes ;
- proposer des approches de solutions et recommandations.

La structuration de notre travail, dès lors, se présente ainsi qu'il suit :

I. Etat des lieux de l'exercice des fonctions du SG au sein du MESFTPRIJ ;

II. Analyse des problèmes et approches de solutions.

⁵ Il s'agit, pour l'essentiel, des dispositions du décret n°2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des ministères en ses articles consacrés aux Secrétaires généraux de ministères, dispositions reprises par le décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ

CHAPITRE I

ETAT DES LIEUX DE L'EXERCICE DES FONCTIONS DE SG DE MINISTRE AU MESFTPRIJ

Au cours de notre stage, nous avons principalement fait le tour des différents services du SGM, parcouru la documentation existant sur les lieux, observé la pratique de l'exercice des fonctions de SG de Ministère, participé à l'exercice de certaines d'entre elles et relevé quelques problèmes. Cette démarche nous amène à présenter l'état des lieux de l'exercice des fonctions de SG au MESFTPRIJ sous deux (02) aspects :

- historique de l'institution du poste et des fonctions de SG de Ministère et du dispositif de gestion de la réforme administrative ;
- description de l'exercice des fonctions actuelles du SG au sein du MESFTPRIJ.

1.1. Historique du poste de Secrétaire Général de Ministère et du dispositif de gestion de la réforme administrative

Nous nous intéresserons ici à l'évolution de l'institution du poste de SG au sein des ministères depuis les années 1960 jusqu'à nos jours avant d'aborder le cadre ou le dispositif formel prévu pour la gestion de la réforme administrative.

1.1.1. Historique du poste de Secrétaire Général de Ministère

L'évolution de la structure des ministères est celle qui fournit les meilleurs indices sur l'institution du poste de Secrétaire Général au sein des ministères dans notre pays. A cet effet, quatre (04) périodes significatives peuvent être distinguées dans l'organisation administrative des ministères entre 1960 et 2014 à savoir :

- la première décennie après l'indépendance (1960-1972) ;
- la période révolutionnaire (1972-1990) ;
- la période de 1990 à 1996 et ;
- la période de 1996 à 2014.

1.1.1.1. La première décennie après l'indépendance : 1960-1972

En dépit des changements de régime, l'organigramme des ministères comprenait, en dehors du Ministre, un Directeur de Cabinet chargé de la coordination des activités de l'ensemble des structures relevant du ministère.

Toutefois, une expérience de séparation des fonctions politiques de celles techniques et administratives a été inaugurée en 1968, à travers le décret n°238 P.R. du 05 septembre 1968 relatif à la création des Secrétariats Généraux de Ministères⁶, sous le régime du Président Emile Derlin ZINSOU. Un poste de SG de Ministère a été créé en vue d'assister le ministre « í dans l'exercice de ses attributions administrativesí »⁷. Malheureusement, cette expérience n'a duré qu'un an.

1.1.1.2. La période révolutionnaire : 1972-1990

Cette période était celle de régime révolutionnaire dont le principe fondamental de gestion était basé sur « le centralisme démocratique » dans un contexte où « le parti dirigeait l'Etat ».

Les décrets régissant la structure-type des ministères⁸ qui ont été pris dans cette période n'ont pas prévu un poste de SG du Ministère.

En 1975, un poste de Directeur Général de ministère est créé à travers l'ordonnance 75-21 du 24 mars 1975 fixant la composition du ministère. Ses fonctions étaient à la fois politiques, techniques et administratives. Aux termes des dispositions de l'article 7, alinéa 1^{er} de ladite ordonnance : « Le Directeur Général du Ministère est un cadre politiquement engagé í et compétent ».

⁶ Ce décret a été suivi du décret n° 239 P.R., fixant les rémunérations, les indemnités et les prestations en nature allouées aux secrétaires généraux des ministères.

⁷ Article 3 du décret n°238.

⁸ Il s'agit essentiellement de l'ordonnance n°75-21 du 24 Mars 1975 fixant la composition du Cabinet du Président de la République et la structure des Ministères et du décret n° 90-66 du 2 Mai 1990 fixant la composition des Cabinets du Président de la République, du Premier Ministre et des Ministères.

1.1.1.3. La période de 1990 à 1996

Pendant la période de transition qui a suivi la Conférence nationale des Forces Vives, l'ordonnance n°75-21 du 24 mars 1975 a été formellement abrogée⁹.

Les Cabinets ministériels ont été rétablis, comprenant un Directeur de cabinet et des conseillers techniques dont le nombre fixé dans un premier temps à cinq (5) au maximum¹⁰ est ramené à trois (3) par la suite¹¹.

Durant toutes ces années, le Ministre chargé des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC) était le seul à avoir dans son organisation à la fois un Directeur de Cabinet (DC) et un Secrétaire général.

Mais la difficulté pour un seul homme à s'acquitter efficacement des tâches d'orientation politique et de coordination administrative associée à l'hypertrophie des Cabinets ministériels et leur immixtion dans la gestion des Directions techniques a têt fait de ressortir la nécessité d'un SG de Ministère, à l'instar du MAEC.

A l'occasion des Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative tenus à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994, la question de la séparation des fonctions politiques des fonctions administratives et techniques a été largement abordée. En effet, les études préparatoires avaient révélé des dysfonctionnements découlant de la confusion entre ces deux types de fonctions.

Cette préoccupation a été prise en compte à travers le décret n°96-402 du 18 septembre 1996 fixant les structures de la Présidence de la République et des Ministères.

⁹ Cf. loi n° 90-001 du 2 mai 1990.

¹⁰ Décret n°90-66 du 2 Mai 1990 fixant la composition des Cabinets du Président de la République, du Premier Ministre et des Ministères, art. 4.

¹¹ Décret n°1991-218 du 25 Septembre 1991 fixant la composition des Cabinets du Président de la République, du Premier Ministre et des Ministères, art. 3.

1.1.1.4. La période de 1996 à 2014

Trois phases peuvent être retenues au cours de cette période : de 1996 à 2003 ; de 2003 à 2011, de 2011 à 2014.

De 1996-2003 : Hormis l'expérience du Ministère chargé des Affaires Etrangères établie depuis des années conformément aux pratiques internationales, la véritable expérience des Secrétaires Généraux des Ministères a démarrée avec l'adoption du décret n°96-402 ci-dessus rappelé.

Quelles en étaient les caractéristiques principales ?

- Le SG du Ministère était « í nommé parmi les cadres de la catégorie A1 de grade terminal du ministèreí » (art.20) ;
- Le SG du Ministère était nommé pour une durée de cinq (05) ans et ne peut être relevé de ses fonctions avant l'expiration de ce délai « sauf faute grave matériellement établie » (art.20) ;
- A priori, le SG du Ministère est placé « sous l'autorité du Ministre » (art. 16). Mais aussi curieux que cela puisse paraître, le SG du Ministère est aussi placé sous l'autorité du Directeur de Cabinet et de l'adjoint de celui-ci dans l'organigramme annexé audit décret. Cet état de chose va induire de l'ambiguïté dans les rapports entre le DC et le SG du Ministère qui, surtout dans la pratique, était dominé par le DC en matière de gestion administrative quotidienne de ministère. Le Secrétariat Administratif dépendait du Directeur de Cabinet qui voit le courrier, fut-il ordinaire, avant le Secrétaire Général du Ministère.

Mais en 2001, cette expérience a été évaluée sous la maîtrise d'òuvre des consultants. Après un diagnostic, ceux-ci ont proposé un nouveau décret qui clarifie mieux le positionnement et le rôle du SG de Ministère.

De 2003 à 2011 : Cette période a enregistré trois différents décrets fixant la structure-type des ministères. Il s'agit des décrets n°2003-479 du 1^{er} décembre 2003, n°2004-252 du 04 mai 2004 et n°2006-268 du 14 juin 2006.

Décret n°2003-479 : Tirant leçons des incohérences de la nette subordination du SG du Ministère au DC dans la continuité administrative, ce décret a tenté de remettre les pendules à l'heure. Le Secrétariat Administratif est désormais sous la responsabilité du SG du Ministère. Deux autres services lui sont rattachés (le Service de pré-archivage et celui des relations avec les usagers). De même, un poste de SGAM est créé pour plus de performance.

Mais à ce niveau également, le SG du Ministère est toujours dans un lien hiérarchique avec le DC puisque à l'article 13, il est précisé que « le Secrétaire Général du Ministère propose au Directeur de Cabinet les affectations du courrier ordinaire ».

Décret n°2004-252 : Ce texte affine davantage l'importance du SG dans la gestion d'un ministère. Contrairement au décret 96-402, c'est le SG du Ministère qui, cette fois-ci, « est placé sous l'autorité directe du Ministre. Il assiste le Ministre dans l'administration et la gestion du Ministère. »¹². En plus de son adjoint, le SG du Ministère bénéficie désormais d'un assistant. Le Directeur de Cabinet par contre « coordonne, sous l'autorité du Ministre, les activités du cabinet » (art. 7). A l'article 5, il est même précisé que le DC exécute toutes autres tâches que le Ministre pourrait lui confier dans le strict respect des attributions du Secrétaire Général du Ministère.

A la faveur d'un appui de la coopération canadienne, la volonté de faire du SGM le véritable chef de l'Administration est désormais affirmée.

Décret n°2006-268 : L'avènement du régime actuel en 2006 et l'intensification de l'appui de la coopération canadienne en matière de réforme administrative ont permis d'aller davantage plus loin dans l'institutionnalisation du SG du Ministère comme le coordonnateur de la gestion technique et administrative d'un ministère.

¹² Cf. art. 13 du décret n°2004-252.

Ce décret n°2006-268 a confirmé la tendance amorcée depuis 2004 et a introduit une nouvelle structuration du Gouvernement avec l'apparition des Ministres délégués auprès d'autres ministres. Ainsi, le ministre ayant des ministères délégués disposait, en plus du Secrétaire Général Adjoint propre à lui, d'autant de Secrétaires Généraux Adjoints qu'il avait de ministères délégués. Le Secrétariat Général de Ministère a une visibilité plus grande. Les affaires dont le SG de Ministère et son adjoint assureraient la gestion permanente étaient définies par arrêté du Ministre, sur proposition du SG de Ministère.

De 2011 à 2014 : Au cours de cette période, deux décrets fixant la structure-type des ministères ont été pris. Il s'agit des décrets 2011-758 du 30 novembre 2011 et 2012-191 du 03 juillet 2012. Ce dernier est actuellement en vigueur.

Si le décret de 2011 a été motivé par la volonté d'introduire la notion de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) comme principe de base de la gestion des structures administratives et des personnels ainsi que la prise en compte des dispositions du nouveau Code des Marchés Publics, celui de 2012 a surtout décidé de réduire à trois ans renouvelables, la durée au poste du secrétaire général et de son adjoint. En outre, d'autres prérogatives du SG du Ministère sont rattachées au Ministre, ou ramenées au cabinet (Cellule de Contrôle des Marchés Publics, gestion du Comité des Directeurs du ministère, etc.).

1.1.2. Dispositif chargé de la gestion de la réforme administrative

Pour la mise en œuvre de la réforme administrative, un dispositif institutionnel a été mis en place, dans un premier temps, autour du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRRA) ; ensuite autour du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA). Il s'agit des trois organes créés par le décret n°2005-250 du 06 mai 2005 portant création, organisation et fonctionnement des structures de concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative :

- la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA)¹³ ;
- le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA)¹⁴ ;
- la Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative (CSPRA)¹⁵.

Il est à noter que dans le cadre des aménagements institutionnels des deux ministères, la réforme administrative est toujours venue en dernière position. C'est certainement pour mettre un accent particulier sur la réforme administrative et sa mise en œuvre que le régime issu de l'élection présidentielle de mars 2006 a créé un ministère entièrement dédié à la réforme administrative dénommé « Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI)¹⁶ ». La mission confiée à ce ministère concerne alors « la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de réforme administrative et institutionnelle conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux vision et politique du gouvernement »¹⁷.

¹³ Aux termes des dispositions des articles 3 et 4 de ce décret, cette Commission est un organe de consultation et de concertation en matière de réforme administrative ; elle comprend des représentants des Administrations publiques centrales et territoriales, des collectivités locales, des partenaires sociaux et de la Société civile.

¹⁴ Les articles 14 et 15 du décret stipulent que ce Comité assure la coordination technique et le suivi de la mise en œuvre de toutes les initiatives de réformes à caractère transversal et sectoriel ; il est composé des SGM, Présidents des Comités de Pilotage de la Réforme Administrative des Ministères, du responsable de la Cellule de Suivi et d'Orientation des réformes administratives et institutionnelles et du représentant du SGG.

¹⁵ Aux termes des dispositions des articles 25, 26 et 27 du décret n° 2005 -250, cette Cellule est chargée d'assurer la coordination et le suivi des actions de réforme au sein du Ministère, en collaboration avec la DGRMA. Elle est composée de Président : SGM, des Membres : Directeur de la Programmation et de la Prospective, Directeur de l'Administration ou Directeur des Ressources Humaines et Directeur des Ressources Financières, deux (02) représentants des travailleurs du secteur, un (01) rapporteur désigné parmi les membres désigné parmi les membres de la Cellule.

¹⁶ Le MRAI a été créé par décret n°2006-178 du 08 avril 2006 portant composition du Gouvernement.

¹⁷ Article 1^{er} du décret n°2006-618 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

Le volet « Réforme Administrative et Institutionnelle » d'une part et le volet « Dialogue Social » d'autre part, sont rattachés au MTFP par le décret n°2013-319 du 11 août 2013 portant composition du Gouvernement ; ce rattachement a créé la fusion du MRAI et MTFP sous la dénomination du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative et Institutionnelle Chargé du Dialogue Social (MTFPRAI-DS).

1.2. Description de l'exercice des fonctions de SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ et synthèse des problèmes observés

Nous aborderons d'abord la description de l'exercice des principales fonctions de SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ avant de présenter la synthèse des problèmes observés dans cet exercice.

1.2.1. Description de l'exercice des principales fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ

La description ici concerne la pratique de l'exercice de chaque principale fonction de SG au sein du MESFTPRIJ. Avant d'aborder la question relative à cette pratique, il nous faut d'abord, par souci de clarté, faire ressortir d'une part, les principales fonctions du SG du MESFTPRIJ et, d'autre part, son profil ainsi que ses garanties actuels.

1.2.1.1. Principales fonctions actuelles de SG du MESFTPRIJ

Les attributions actuelles du Secrétaire Général du MESFTPRIJ sont régies principalement par l'article 50 du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de ce ministère.

Suivant les stipulations de cet article, le Secrétaire Général du Ministère est placé 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, techniques et départementales ;
- suivre les activités des organismes sous tutelle ;
- établir à partir d'une analyse des forces, faiblesses, opportunités, menaces et risques, les plans de travail, d'amélioration de la qualité et de la performance globale d'une part ; les plans d'effectifs, de carrière, de formation, de financement, de consommation de crédit, de passation de marché, 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 du Ministre, 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, de 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 Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

De ces attributions du SG du Ministère, on peut déduire plusieurs fonctions. Au nombre de celles-ci, celles qui nous paraissent principales sont au nombre de trois à savoir :

- ✓ la fonction de coordination ;

- ✓ la fonction de gestion ;
- ✓ la fonction de contrôle.

Pour exercer ses fonctions, il est placé sous l'autorité du SG du Ministère, suivant les dispositions de l'article 3 de l'arrêté 2013 n°332/MESFTPRIJ/DC/SGM/SA du 23 juillet 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat Général du Ministère¹⁸ :

- un Secrétaire Général Adjoint du Ministère (SGAM) ;
- un Assistant du Secrétaire Général du Ministère (A/SGM) ;
- un Secrétariat Administratif du Ministère (SAM) ;
- une Cellule Juridique (CJ) ;
- une Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) ;
- une Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) ;
- un Service du Protocole du Ministère (SPM) ;
- une Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle (CSPRAI).

De même, suivant l'organigramme du ministère annexé au décret n°2012-431 susmentionné, les Directeurs centraux¹⁹, techniques²⁰, départementaux²¹ et ceux des organismes sous-tutelles²² du MESFTPRIJ relèvent aussi de l'autorité hiérarchique du SG du Ministère.

¹⁸ L'organigramme du Secrétariat Général du Ministère est en annexe n° 2

¹⁹ Ces Directeurs centraux sont le Directeur des Ressources Humaines, le Directeur des Ressources Financières et du Matériel, le Directeur de la Programmation et de la Prospective, le Directeur de l'Informatique et du Pré-archivage.

²⁰ Ces Directeurs sont la Directrice de l'Enseignement Secondaire Général, le Directeur de l'Enseignement Technique, le Directeur de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle, le Directeur des Etablissements Privés, la Directrice de la Promotion de la Scolarisation, le Directeur de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes et la Directrice des Examens et Concours.

²¹ Ces Directeurs départementaux du ministère sont au nombre de six (06), à raison de un par Département suivant la répartition territoriale factuelle actuelle de notre pays.

²² Il s'agit du Directeur de l'Institut National d'Ingénierie de Formation et de Renforcement des Capacités des Formateurs, du Directeur de l'Agence Nationale de la Formation Professionnelle pour la Reconversion et l'Insertion des Jeunes, du Directeur du Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Education Nationale.

1.2.1.2. Profil et garanties du Secrétaire Général du MESFTPRIJ

Aux termes des dispositions du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ en son article 52, le Secrétaire Général du Ministère est nommé, sur proposition du Ministre, suivant le processus de dotation des hauts emplois techniques, par décret pris en Conseil des Ministres parmi les Cadres de la catégorie A1 de grade terminal au moins (à partir du 8^{ème} échelon), appartenant à l'un des principaux corps du ministère.

Cette disposition permet de définir le profil du SG du Ministère par rapport, non seulement, au corps d'appartenance, grade mais aussi, par rapport au processus de dotation des hauts emplois techniques. Rappelons que la version finale du Répertoire des Hauts Emplois Techniques est approuvée par le Conseil des Ministres en 2007²³ et comprend la fiche de poste de SG du Ministère²⁴.

Suivant cette fiche, le profil requis du SG du Ministère se présente comme inscrit dans le tableau ci-après:

TABLEAU N° 1 : PROFIL REQUIS DU SGM SELON LE RHET

Formation de base (Domaine et diplôme)	Formation(s) complémentaire(s)	Expérience et durée
BAC + 5 ans dans un domaine du secteur	Management des services publics Leadership Informatique	Exigible : 10 ans Souhaitable : 15 ans
QUALIFICATION : Correspondant au domaine du secteur		STATUT : APE

Source : Répertoire des Hauts Emplois Techniques de la Fonction Publique Béninoise (2009)

De même, le document de Guide et Outils pour les nominations aux hauts emplois techniques est adopté par le Gouvernement en 2009²⁵. Ce document

²³ Cf. en annexe n°3 une copie de l'extrait du Relevé des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 23 février 2007.

²⁴ Cf. la fiche de poste de SGM, à la page 416 du RHET.

²⁵ Cf. en annexe n°4, une copie de l'extrait du Relevé n° 36 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 28 octobre 2009.

prévoit la procédure de dotation des hauts emplois techniques indiquée à l'article 52 du décret n°2012-431 précité. Cette procédure se déroule en six (06) étapes comme indiqué dans le schéma en annexe n°5.

Il est créé, auprès de la Présidence de la République, par décret n°2007-293 du 16 juin 2007, un Organe de suivi de l'exploitation du RHET de la fonction publique. Cet organe présidé par le SGG, est chargé, entre autres, d'apprécier la conformité des profils des cadres proposés pour nomination en Conseil des Ministres avec les prescriptions du répertoire des hauts emplois de la fonction publique.

Suivant les dispositions de l'article 53 du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ, le SG du Ministère est nommé pour une durée de trois (03) ans renouvelable. Cependant, à sa demande, il peut être déchargé de ses fonctions.

1.2.1.3. Pratique de l'exercice des fonctions de SGM au sein du MESFTPRIJ

Au cours de notre stage, nous avons relevé, à partir des travaux qui se font sur place et des recherches documentaires, des observations sur la pratique des fonctions de SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ. De ces observations, il ressort que le problème général qui se pose est celui des entraves à l'exercice normal des fonctions de SG de Ministère au sein de ce département ministériel. Ainsi, il importe de mettre en exergue dans cette rubrique, l'exercice de chaque principale fonction de SG du Ministère susmentionnée tout en soulignant, au fur et à mesure, les différents problèmes constatés.

1.2.1.3.1. Exercice de la fonction de coordination et problèmes observés

L'article 50 du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ stipule, entre autres dispositions, que le SG du Ministère assure la coordination des activités du ministère.

Pour coordonner les affaires administratives et académiques ainsi que les activités du MESFTPRIJ, le SG du Ministère procède essentiellement par :

- l'enregistrement du courrier ordinaire du ministre ;
- la supervision des travaux relatifs à l'élaboration des projets et documents d'orientation stratégique concernant le ministère ;
- la participation régulière aux travaux des réunions formelles notamment celles relatives au Comité des Directeurs du ministère ;
- la veille à la conformité de l'exécution des activités des structures au PTA du MESFTPRIJ²⁶ ;
- la vérification de la conformité des projets d'actes administratifs et normatifs aux orientations stratégiques du ministère.

La supervision sus-citée permet au SG du Ministère de veiller à la conformité des orientations stratégiques du MESFTPRIJ aux orientations nationales de développement²⁷. Le SG du Ministère veille aussi, à travers ladite supervision, à la conformité des projets²⁸ du MESFTPRIJ aux orientations stratégiques dudit ministère.

Grâce au Secrétariat administratif du ministère, le SG du Ministère assure la coordination du courrier ordinaire du Ministre.

La participation régulière du SG du MESFTPRIJ aux travaux de réunion hebdomadaire du Comité des Directeurs dudit ministère lui permet d'échanger directement avec les Directeurs en vue d'assurer l'harmonie dans l'exécution des différentes activités des structures de ce ministère.

En outre, le SG du Ministère a conçu un canevas-type de présentation, par les Directeurs concernés, des TDR et arrêtés d'activité (la copie de ce canevas-type se trouve en annexe n°7). Ce canevas de présentation de ces documents

²⁶ Cf. en annexe n°6, une copie du canevas du PTA DU MESFTPRIJ en 2014

²⁷ C'est le cas des volets « ESG » et « ETFP » du PDDSE (2006-2015) par rapport aux OSD, DSRP et Document de Politique et d'Orientation de l'ETFP.

²⁸ Le MESFTPRIJ dispose actuellement de cinq (05) projets que sont : le PCREI-ETFP, le PCREI-ETFP, le PCREIA, le PDTIE et le PC3ETFP.

opérationnalisation des activités prévues, permet au SG du Ministère de vérifier leur conformité au PTA du ministère avant de signer la note de service devant déclencher la mise en œuvre de l'activité concernée.

Il y a lieu de noter que le SG du Ministère a aussi conçu un planning de présentation, par les Directeurs concernés, des activités prévues pour être exécutées au titre de chaque mois (la copie de ce canevas-type se trouve en annexe n°8). Ainsi, la transmission au SGM par les Directeurs des plannings mensuels d'activités, suivant le canevas-type permet au SG du Ministère de vérifier et d'éviter les éventuels chevauchements d'activités entre les structures du MESFTPRIJ.

Par ailleurs, tous les projets d'actes administratifs et normatifs élaborés par les responsables du ministère et soumis à la signature du ministre, sont finalisés et paraphés par le SG du Ministère. Ces finalisations et paraphes lui permettent d'harmoniser non seulement la forme de ces documents mais aussi de vérifier leur conformité aux orientations stratégiques du ministère.

Malgré ces efforts du SG du Ministère, nous avons relevé quelques problèmes dans la coordination des activités du ministère.

L'enregistrement de certains courriers ordinaires échappe encore au Secrétariat du SG du Ministère et se fait au Secrétariat du DC. C'est le cas, par exemple, de l'enregistrement des ordres de mission dont le numéro d'enregistrement se réfère pourtant au Secrétariat Administratif du ministère. Il se pose à ce niveau, le problème de conflit d'attribution relatif au pouvoir de coordination entre le SGM et le Cabinet du Ministre.

Il est aussi observé que nombre de volets de certaines Directions échappent au pouvoir de coordination du SG du Ministère. Il s'agit notamment de :

- DRH : Ici, le SG du Ministère ne dispose d'aucune information sur la base des données que détient la DRH en matière de gestion des carrières des personnels du MESFTPRIJ par exemple ;

- DRFM : Pour les volets "finances" et "matériel", les informations que détient cette Direction ne sont pas à la disposition du SG du Ministère ;
- DPP : Pour les volets "statistiques", "prospective" et "planification", le constat est le même par rapport à la non détention d'informations par le SG du Ministère ;
- DDESFTPRIJ dont les rapports d'activités ne parviennent pas au SGM.

Dans ces conditions, des incohérences sont observées en matière de gestion des personnels et activités du ministère. En effet, le plan de formation des agents du ministère existe alors que le cadre organique qui devrait donner sa naissance n'existe pas encore. Les travaux de revue du PTA du ministère, au titre du quatrième trimestre de l'année 2013, se sont tenus les 13 et 14 février 2014 alors que la validation du PTA de 2014 a eu lieu les 09 et 10 janvier de la même année. On en déduit que les forces et faiblesses dégagées, à l'issue des travaux de la revue du PTA 2013, ne sont pas prises en compte dans le PTA de 2014.

Des observations qui précèdent, on peut retenir que le problème spécifique qui se pose en matière de l'exercice de la fonction de SG du Ministère relative à la coordination, est celui de conflit d'attribution. Le choix de ce problème spécifique permettra de faire un diagnostic dont l'analyse débouchera sur des propositions aux fins d'assurer le respect des prérogatives du SG en matière de coordination au sein du MESFTPRIJ.

1.2.1.3.2. Exercice de la fonction de gestion du ministère et problèmes observés

Aux termes des dispositions de l'article 50, alinéa 1^{er} du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ en son article 50, le SG du Ministère « ... assiste le Ministre dans la gestion du ministère ».

La gestion est la mise en œuvre des ressources de l'entreprise en vue d'atteindre les objectifs préalablement fixés dans le cadre d'une politique

déterminée. Gérer, c'est assurer l'administration, l'organisation, le traitement d'un ensemble de marchandises, d'informations, de données, etc.

Les ressources et données, au sein du MESFTPRIJ, concernent notamment les ressources humaines, matérielles, financières, les informations et documents administratifs. De toutes ces ressources et données, seuls les courriers ordinaires (arrivée-départ) du MESFTPRIJ concernant le Ministre sont traités par le SG du ministère.

Les autres ressources sont gérées essentiellement à travers :

- l'adoption et la mise en œuvre du PTA du MESFTPRIJ ;
- la finalisation et le paraphe des projets des actes administratifs ;
- l'adoption et la mise en œuvre de certains outils de gestion administrative ;
- le suivi de l'exécution des conclusions des travaux de réunion du CODIR du ministère.

Le PTA du MESFTPRIJ est la planification des activités prévues pour être exécutées, par an, au sein de ce ministère. L'adoption dudit PTA se fait sous la supervision du SG du Ministère. Le processus d'exécution de chaque activité est déclenché à partir de la signature d'une note de service par le SG du Ministère. Pour obtenir cette signature, chaque Directeur concerné par l'activité devra accompagner le projet de la note de service par les TDR, un arrêté et un projet de fiche de financement relatifs à l'activité.

La gestion des affaires académiques, administratives et financières du MESFTPRIJ par le SG du Ministère se fait à travers des documents de gestion ou des actes administratifs (documents administratifs de communication et actes réglementaires). A ce niveau, le SG du Ministère finalise des projets d'actes administratifs et documents de gestion provenant des Directeurs techniques et soumis à la signature soit du Ministre, soit du DC ou de lui-même pour le compte du Ministre. Certains des projets d'actes administratifs sont souvent paraphés par le SG du Ministère en cas de besoin.

La réunion hebdomadaire de CODIR du MESFTPRIJ constitue un des creusets permettant au SG du Ministère de donner des instructions aux Directeurs centraux ainsi que techniques concernés et de suivre l'exécution de leurs activités.

Grâce à ces différentes interventions du SG du Ministère, des documents et actes administratifs sont rendus disponibles au sein du MESFTPRIJ. On peut, à titre illustratif, citer :

- les arrêtés régissant les structures du MESFTPRIJ dès l'adoption du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 cité supra ;
- le manuel de procédure de la DRFM au titre de 2013 ;
- le plan de formation triennal du MESFTPRIJ au titre de 2011-2014 afin de renforcer les capacités des agents du ministère ;
- le document relatif au cadre de classement et tableau de gestion des archives du MESFTPRIJ.

Toutefois, quelques problèmes se posent en matière d'exercice de la fonction de gestion du SG au sein MESFTPRIJ. Au nombre de ceux-ci, on peut retenir :

- le conflit de gestion entre le DC, son adjoint et le SG du Ministère : En cas d'absence ou d'empêchement du Ministre, les documents de gestion et actes administratifs de portée technique ne sont pas exclusivement signés par le SG du Ministère. Leur signature est partagée entre lui, le DC et le DAC. Certains actes administratifs non réglementaires de portée technique sont exclusivement signés par le DAC. C'est le cas par exemple des ordres de mission quels que soient leur objet ;
- la non application du cadre de classement et tableau de gestion des archives par la plupart des structures du MESFTPRIJ ;
- le non respect, dans le temps, des instructions du SG du Ministère aux Directeurs centraux, techniques et d'organismes sous tutelle : bon nombre

de ces Directeurs accusent souvent beaucoup de retard très considérable avant de faire suite aux instructions du SG du Ministère ;

- l'absence de certains outils de gestion²⁹ des ressources humaines recommandés par le Conseil des Ministres (le cadre organique, le plan de recrutement, le plan de redéploiement par exemple) ;
- l'absence au Secrétariat Général du Ministère d'une banque de données-synthèses sur les statistiques réelles et dossiers à caractère académique et administratif du ministère pour des prises de décisions techniques proactives et efficaces ;
- la non opérationnalisation de certaines structures³⁰ ;
- la non tenue des réunions de CODIR du Secrétariat Général du Ministère.

En nous fondant sur l'esprit du décret n°2012-191 du 03 octobre 2012 et les observations qui précèdent, nous pouvons retenir « la gestion peu axée sur les résultats » comme le problème spécifique qui se pose dans le cadre de l'exercice de la fonction de gestion du Ministère par le SG. Ce choix de problème spécifique nous permettra de faire des analyses pour une gestion du SG du MESFTPRIJ plus respectueuse des principes de la GAR.

1.2.1.3.3. Exercice de la fonction de contrôle et problèmes observés

Aux termes des dispositions du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ en son article 50, 2^{ème} point, le SG du Ministère est chargé de « à contrôler les activités de l'ensemble des directions centrales, techniques et départementales ».

Le terme de contrôle recouvre ce double processus qui, d'une part, permet d'évaluer le rendement d'une entité et d'autre part d'intervenir afin d'obtenir les

²⁹ Suivant les instructions du Conseil des ministres contenues dans le relevé n°26/PR/SGG du 23 Août 2012, il est demandé à chaque ministère de s'engager dans le processus de planification stratégique des ressources publiques à travers l'élaboration des cadres organiques, des plans de formation, des plans de redéploiement ainsi que des plans de recrutement.

³⁰ C'est le cas de la Cellule Juridique du SGM.

résultats recherchés (Stephen Robbins, David DeCenzo et Mary Coulter, 2011 : p.431).

Au MESFTPRIJ, le SG du Ministère opère le contrôle de l'ensemble des activités des Directions centrales et techniques. Ce contrôle se fait essentiellement à travers l'analyse annuelle des rapports d'activités exécutées par les Directeurs. Pour assurer l'efficacité de ce contrôle, le SGM a conçu un canevas de rédaction des rapports d'activités exécutées. Le respect de ce canevas s'impose à tous les Directeurs. Une copie dudit canevas se trouve en annexe n° 9. L'analyse de ces rapports permet au SGM de comparer les résultats attendus aux résultats réalisés. Elle permet de savoir si les objectifs fixés sont atteints. Aussi, permet-elle, de dégager les forces et faiblesses issues de l'exécution des activités afin d'en tenir compte dans l'élaboration du PTA du ministère au titre de l'année suivante.

Cependant, quelques problèmes sont relevés dans l'exercice de la fonction de contrôle exercée par le SG du Ministère. Il s'agit notamment :

- de la non prise en compte des observations issues de l'analyse des rapports d'activités du ministère ;
- de la non prise en compte, dans les outils de contrôle, des résultats/impacts et satisfaction des usagers/clients tels que prévus aux articles 47 et 116³¹ du décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012 ;
- du non contrôle des activités académiques ou pédagogiques ;
- du non contrôle, par le SG du Ministère, des activités des Directions départementales ;
- du non contrôle de l'exécution des instructions du SG inscrites sur le courrier-arrivée ordinaire traité.

³¹ L'art.47, 7^{ème} point stipule que le Secrétariat Général du Ministère veille, sous l'autorité du Ministre, à « ... faire de l'atteinte des résultats une réalité... en recentrant ... les priorités sur les priorités sur les résultats/impacts ».

En matière de prescriptions réglementaires, les volets « résultats/impacts » et « satisfactions des usagers/clients » tels que prévus par le décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012 ne transparaissent pas dans les outils de contrôle³² du SG du Ministère. Pourtant, aux termes des dispositions de l'article 47, 7^{ème} point dudit décret, le Secrétariat Général du Ministère assure et veille à faire de l'atteinte des résultats une réalité en recentrant les priorités sur les résultats/impacts. L'article 116 du même décret prévoit, entre autres dispositions, que le CODIR du ministère et la revue trimestrielle doivent consacrer prioritairement leurs travaux aux questions de satisfaction des usagers/clients.

De même, le contrôle des activités académiques échappe au SG du Ministère : ce contrôle se fait uniquement par l'IGPM qui est directement rattachée au ministre et non au SG.

De ces différentes observations, on peut retenir que le problème spécifique qui se pose est le contrôle peu efficace des activités des Directions. Le choix de ce problème spécifique permettra de faire des analyses en vue de rendre plus efficace le contrôle du SG du MESFTRPIJ.

1.2.2. Synthèse des problèmes relevés

De l'observation des pratiques au sein du MESFTRPIJ en matière de l'exercice des fonctions réglementaires de SG au sein dudit ministère, il ressort que des problèmes se posent. Ces problèmes ne sont pas moins nombreux. Ils sont d'ordre général et spécifique. Le problème général retenu qui se pose, rappelons-le, est celui des entraves à l'exercice normal des fonctions de SG du Ministère.

Ainsi, pour éviter que ces problèmes soient noyés dans les développements qui précèdent, il importe de faire leur synthèse. Cette dernière se présente dans le tableau qui suit.

³² Cf. à titre illustratif en annexe n°10, une copie du canevas du tableau de revue du PTA du MESFTRPIJ en 2014

Tableau n°2 : Synthèse des problèmes relevés

N°	Fonctions	Problèmes relevés	Problèmes spécifiques
01	Fonction de coordination	<p>Conflit d'attribution du pouvoir de coordination du ministère entre le SGM et le Cabinet du Ministre</p> <p>Absence de pouvoir de coordination sur certaines structures</p> <p>Incohérences en matière de la gestion des personnels</p> <p>Insuffisance ou absence de coordination de certaines structures</p> <p>Certains volets de certaines Directions centrales ou techniques échappent au pouvoir de coordination du SG du Ministère</p>	<p>Conflit d'attribution au niveau de la coordination des activités et affaires du ministère</p>
02	Fonction de Gestion	<p>Absence de certains outils de gestion des ressources humaines</p> <p>Non respect de l'ordre du jour de CODIR des ministères prévu à l'article 117 du décret n°2012-431 du 06 novembre 2012</p> <p>Absence au Secrétariat Général du Ministère de données-synthèses d'informations évoquées supra et qui concernent des Directions du MESFTPRIJ</p> <p>Non opérationnalisation de certaines structures prévues par les textes</p> <p>Non tenue des réunions de CODIR du Secrétariat Général du Ministère et au niveau de la plupart des autres structures</p>	<p>Gestion peu respectueuse des principes de la GAR</p>
03	Fonction de contrôle	<p>Non prise en compte des observations du SG relatives à l'analyse des rapports d'activités du ministère</p> <p>Non prise en compte, dans les outils de contrôle, des résultats/impacts et satisfaction des usagers/clients</p> <p>Non contrôle des activités des Directions départementales</p> <p>Non contrôle des activités académiques</p> <p>Non contrôle de l'exécution des instructions du SG du Ministère inscrites sur le courrier-arrivée ordinaire traité</p>	<p>Contrôle peu efficace</p>

Source : Conception personnelle

CHAPITRE II

**ANALYSE DIAGNOSTIQUE DES
FONDEMENTS DES PROBLEMES ET
APPROCHES DE SOLUTIONS**

Les problèmes relevés dans l'exercice des principales fonctions de Secrétaire Général au sein du MESFTPRIJ peuvent avoir plusieurs sources.

Ce chapitre sera consacré à l'identification de ces sources et aux approches de solution aux problèmes observés.

2.1. Analyse diagnostique des hypothèses justificatives des problèmes observés

Cette analyse sera faite suivant les problèmes spécifiques dégagés de la mise en òuvre des principales fonctions de SG du Ministère. En clair, nous essayerons d'avancer des hypothèses par rapport aux causes susceptibles d'être à l'origine de chaque problème spécifique observé par fonction de SG de Ministère. Ces hypothèses seront émises sur la base de l'exploration de la documentation collectée lors de notre stage et surtout des pratiques vécues sur le terrain.

Ainsi, il importe avant tout, de mettre en exergue la revue de littérature relative à la question des fonctions de SG du Ministère. Cette revue permettra, principalement, d'inscrire les résultats de notre étude dans la logique de complémentarité aux contributions antérieures sur ladite question.

2.1.1. Revue de littérature

La revue de littérature permet, dans le cadre d'une recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Il est donc question pour nous de présenter des connaissances doctrinales, des apports théoriques et pratiques déjà consacrés à certains aspects fondamentaux du thème de notre étude. Dans ce cadre, l'exploration des contributions antérieures à la résolution des problèmes relevés au cours de notre étude s'impose.

2.1.1.1. Contributions antérieures au problème spécifique N° 1 : Conflit d'attribution de la fonction de coordination de SG de Ministère

Selon Bergeron (1985 : 314) :

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

Au Bénin, des réflexions ont été menées à divers niveaux sur le conflit d'attribution au niveau des fonctions de coordination du DC et de celles du SG de Ministère.

En 2001, le Secrétariat Général du Gouvernement du Bénin a commis des Experts pour l'étude sur la séparation des fonctions politiques des fonctions administratives et techniques. Dans leur Rapport général final, ces Experts ont montré la nature des relations conflictuelles entre le DC et le SG de Ministère en ces termes: « *En règle générale, les relations entre le Directeur de Cabinet du Ministre et le Secrétaire Général du Ministère sont caractérisées par des conflits d'attribution qui nuisent à la collaboration et vicient l'ambiance de travail* ». Sohounou et Gogan (2001 : 13). Cette affirmation met en exergue les difficultés qu'éprouve le SG de Ministère à assurer pleinement sa fonction de coordination.

Déjà, à la Conférence nationale des forces vives de février 1990, la Commission chargée des affaires économiques et sociales avait évoqué les problèmes de conflit d'attribution dans l'Administration publique béninoise et a fait des recommandations pour régler cette question. Elle a, à cet effet, suggéré dans ses écrits de « *réviser la structure des ministères dans un sens plus*

fonctionnel, afin d'éviter les conflits d'attributions ». Actes de la Conférence nationale (1990 : 68).

Il y a lieu de mentionner qu'à l'issue des travaux des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative de 2000, huit (08) programmes sont retenus avec pour chacun des actions précises. Le programme 2, consacré à la rationalisation et à la stabilisation des structures, a prévu de « *séparer les fonctions politiques des fonctions administratives* ». GOUVERNEMENT DU BENIN, (2000 : 32).

2.1.1.2. Contributions antérieures au problème spécifique N°2 : Gestion peu axée sur les résultats

Pour Gortner, Malher et Nicholson (1994), une gestion efficace des organisations publiques diffère sur certains aspects clés si on la compare à la gestion des organisations privées. Ils expliquent que les agences publiques fonctionnent dans un environnement politique, légal et économique exigeant : le système politique oriente les actions des organisations publiques. Pour ces mêmes auteurs, le management public diffère du management privé et exige, par conséquent, une approche différente de la littérature traitant des théories de l'organisation et du comportement managérial.

D'une manière générale, les gestionnaires d'entreprises privées ont, dans les limites de la légalité, une grande liberté d'actions. Ils peuvent mettre en place les politiques qu'ils jugent pertinentes et avoir recours à une vaste gamme de moyens pour assurer leur réalisation. A l'opposé, les gestionnaires publics ne peuvent entreprendre quoi que ce soit sans s'assurer au préalable qu'ils ont les autorisations et les pouvoirs requis. Les organisations privées peuvent s'engager dans toutes sortes d'activités, pourvu qu'elles ne soient pas illégales ; les organisations publiques ne peuvent s'engager dans une activité que si elles ont le pouvoir de le faire.

La gestion du personnel regroupe généralement deux branches à savoir : la gestion administrative du personnel et la gestion prévisionnelle du personnel. Selon Citeau (2002), la gestion administrative du personnel consiste à conformer la situation administrative de chaque agent avec la réglementation en vigueur. Cette branche de la gestion du personnel met l'accent sur la gestion de la carrière de l'agent. C'est pourquoi, Vallemont (1999 : 26) estime que

pour la gestion administrative du personnel, il s'agit de suivre la mise en œuvre juridique de l'ensemble des opérations statutaires et non statutaires requises par la gestion administrative des grades et des emplois au sein des corps de fonctionnaires : nomination, titularisation, avancement d'échelon, avancement de grade, reclassement, intégration dans un autre corps, régimes des autorisations d'absence, détachement, disponibilité, démission

Quant à la gestion prévisionnelle, du personnel, elle consiste à envisager les situations futures à partir des éléments actuels et des changements probables.

En nous inspirant des travaux de Cauden et Sanches (1997), nous pouvons affirmer que la carrière est la progression professionnelle d'une personne. Elle commence avec le recrutement et prend fin avec la cessation définitive des activités professionnelles. La gestion des carrières est donc l'ensemble des actions conduites par une organisation pour un agent depuis son entrée dans l'organisation jusqu'à sa sortie. Elle permet d'atteindre le meilleur équilibre possible entre les besoins en normes des structures, les attentes à l'égard du travail ainsi que les potentiels et aspirations du personnel. Une bonne gestion de la carrière permet donc à l'individu de bénéficier d'une certaine sécurité d'emploi, d'améliorer ses compétences et d'accomplir son travail en développant son potentiel. A l'organisation, elle permet de mobiliser les employés pour l'atteinte des objectifs et de mettre en place une relève de qualité.

Pour Carnegie (2006), les relations humaines sont probablement le problème le plus important à résoudre, particulièrement dans les affaires. La réussite d'une organisation est due pour 15% aux compétences techniques et pour 85% aux compétences humaines, à la personnalité et aux qualités du leader.

Pour Hellriegel, Slocum et Woodman (1993), la qualité du leadership, a toujours et sera probablement toujours un élément important pour les organisations.

Selon Duluc (2008), les entreprises sont de plus en plus conscientes de l'importance du capital intellectuel et humain. La coopération entre les acteurs au sein d'équipes pluridisciplinaires, transversales ou en mode projet est devenue centrale. Dans ce contexte où l'humain est le pivot de l'évolution des organisations, le leadership et la confiance sont deux vecteurs qui permettent de développer le capital humain.

Dans les actes du forum sur l'éducation organisé par le Gouvernement du Bénin en 2007 (p. 77), il est retenu au nombre des problèmes qui minent le secteur « *le défaut de coordination du secteur dû à la multiplicité des centres d'arbitrage amenant les différents ministères à fonctionner comme des entités concurrentes et non complémentaires* ».

On peut donc comprendre dans ces conditions le problème d'inefficacité externe de l'ETFP soulevé dans le Document de Politique Nationale d'Emploi en des termes suivants : « *Le système de l'enseignement technique et professionnel (ETFP) a un déficit de performance important en termes d'efficacité externe, quand bien même des progrès sont enregistrés depuis quelques années* » ; Ministère Chargé de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes, (2011 : 17).

Le Gouvernement canadien définit le SG du Ministère comme :

la personne appelée à assister le ministre dans l'orientation générale et la conduite des affaires, le représenter au plan national ou international, mener des entretiens ou des négociations à haut niveau, coordonner les directions du ministère, conduire les chantiers transversaux majeurs ainsi que les politiques de modernisation et les stratégies de réforme en veillant à la qualité du dialogue social et apprécier l'efficacité et les capacités managériales des cadres dirigeants .(www.gouv.canada.ca).

Ces dispositions en vigueur au Canada, montrent le rôle important du SG dans la gestion des ministères.

2.1.1.3. Contributions antérieures au problème spécifique N°3 : quasi absence de contrôle

Pour certains auteurs comme Fayol et Peaucelle, le contrôle effectif des actions des organisations passe par l'autorité exercée sur des personnes et légitimée par la position hiérarchique. L'étendue du pouvoir est totale dans un secteur bien déterminé. Elle permet la discipline, le contrôle et respecte l'unité de commandement définie par Fayol selon laquelle « *un subordonné n'a qu'un seul chef* ».

En revanche cela entraîne une mauvaise circulation des informations et une surcharge de travail des cadres supérieurs à qui il se pose un problème de compétence technique. Cette hiérarchie linéaire de l'organisation du travail est recommandée par Fayol, un des précurseurs français du management. Par contre, Taylor, le fondateur du management scientifique du travail, préconise la hiérarchie fonctionnelle. Ce qui fait dire à MOUSLI (2006) que l'autorité est exercée sur des tâches spécialisées et l'étendue du pouvoir porte sur la spécialité.

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

La situation de contrôle de gestion des Directions et structures sous-tutelle par le SG du Ministère mérite encore une grande réflexion. Ce qui permet à BOUKARI, (2014) de faire constater qu'au Bénin, par rapport à l'engagement des dépenses, c'est le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) qui est l'ordonnateur délégué des crédits. De fait, en dehors des lignes de crédits qui lui sont allouées, l'exécution du budget échappe complètement au SG de Ministère. Dans beaucoup de ministères, le DRFM est même plus influent dans la vie des Directions Techniques que le SG du Ministère. Ce dernier est très souvent amené, lui aussi, à négocier avec le DRFM pour assurer le fonctionnement normal du SGM.

Cette position montre combien le SG de Ministère, contrairement aux dispositions réglementaires, n'arrive pas à contrôler les Directions placées sous son pouvoir hiérarchique.

Les raisons liées aux problèmes relatifs à la mise en œuvre des fonctions de SG de Ministère sont donc très profondes et diverses.

2.1.2. Analyse et hypothèses communes à l'ensemble des problèmes spécifiques

Avant d'évoquer les causes possibles liées à l'ensemble des problèmes spécifiques relevés, il importe de mettre en exergue la densité des structures à coordonner, gérer et contrôler par le SG du Ministère ainsi que les ressources dont il dispose. Ces questions seront abordées à travers l'analyse de l'ensemble

des problèmes spécifiques dégagés de la pratique de l'exercice des principales fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ.

2.1.2.1. Analyse de l'ensemble des problèmes spécifiques observés

Au regard de l'organigramme du ministère, il est aisé de constater qu'enormis les services du Secrétariat Général du Ministère, le SG du Ministère est chargé de coordonner, gérer et contrôler vingt et une (21) structures réparties comme suit : quatre (04) Directions centrales, huit (08) Directions techniques, six (06) Directions départementales et trois (03) organismes sous tutelle. De même, suivant les dispositions de l'article 50, alinéa 3 du décret 2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ, le SG du Ministère est la Personne Responsable des Marchés Publics, au sein du ministère. Il est, à cet effet, chargé de la coordination des activités des directions et structures impliquées dans la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics. A la lecture des PTA du ministère au titre des années 2013 et 2014, nous avons dénombré plus de deux cents (200) activités, à coordonner, chaque année, par le SG du Ministère.

En considérant ce nombre important de Directions et d'activités à coordonner, gérer et contrôler, on peut présumer le débordement du SG du Ministère au point que certaines structures telles que les DDESFTPRIJ échappent à l'exercice de ses principales fonctions (ni planning mensuel, ni TDR ni projets d'arrêtés relatifs aux activités de ces Directions ne parviennent au SGM).

Ce débordement aurait pu être atténué à défaut d'être totalement maîtrisé si les ressources très critiques dont dispose le Secrétariat Général étaient sensiblement améliorées. A titre illustratif, il convient de présenter les ressources du Secrétariat Général du ministère en termes de son personnel et de l'évolution de son budget de fonctionnement.

❖ Ressources du Secrétariat Général du Ministère

Nous mettrons en exergue ici deux principales ressources : ressources humaines et ressources financières.

➤ Le personnel du Secrétariat Général du ministère

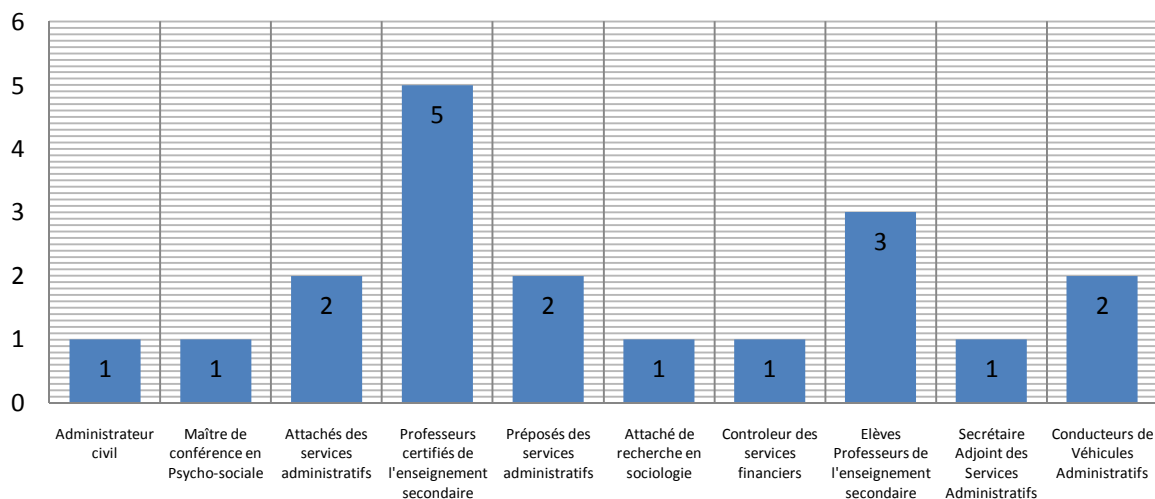
Il est composé jusqu'au 26 avril 2014, date de la fin de notre stage, de dix neuf (19) agents répartis en deux corps : corps des enseignants et corps des administratifs. Il est présenté dans les tableau et graphique suivants :

Tableau N°3 : Répartition des effectifs du personnel du Secrétariat Général par catégorie

Catégorie	A			B			C			D			Total général
	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	
Effectif	7	0	3	3	0	1	0	0	1	0	0	4	19
Total	10			4			1			4			19

Source : SGM/MESFTPRIJ

Graphique N°1 : Répartition des effectifs du personnel du Secrétariat Général du MESFTPRIJ par corps



Source : SGM/MESFTPRIJ, 2014

On note à travers cette présentation du personnel du Secrétariat Général du Ministère, une quasi inexistence de compétences sur les questions de planification, de suivi-évaluation ; ce qui ne facilite pas au SG du MESFTPRIJ l'exercice efficace de ses fonctions.

➤ **Ressources financières**

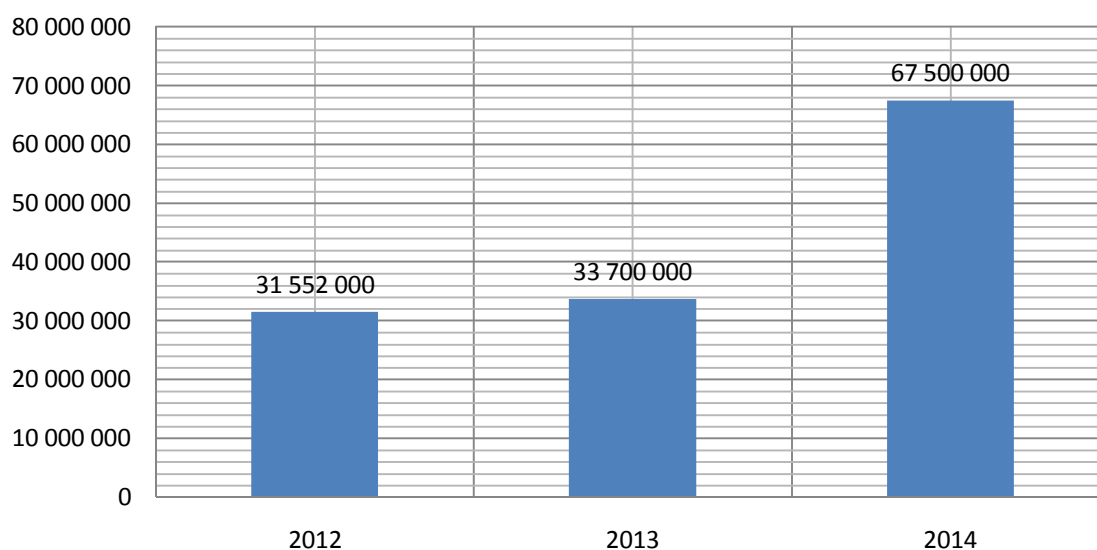
Le Secrétariat Général est doté, chaque année, d'un budget de fonctionnement prenant en compte des lignes précises. Le budget de l'année 2012, l'évolution de ceux de 2012 à 2014 et le budget du Secrétariat Général du Ministère comparé à celui du budget général du MESFTPRIJ se présentent dans le tableau et les graphiques successifs ci-après :

Tableau N°4 : Budget 2012 du Secrétariat Général du MESFTPRIJ

n°	Libellé	Imputation	Montant
1	Mise en œuvre et suivi des réformes administratives et institutionnelles	63 4 32080 31200 64 92	20 000 000
2	Fournitures consommées	63 3 31003 31200 62 11	4 260 000
3	Frais de carburants et lubrifiants	63 3 31003 31200 62 17	4 260 000
4	Travaux divers d'entretien et de maintenance	63 3 31003 31200 62 29	2 300 000
	TOTAL		31 552 000

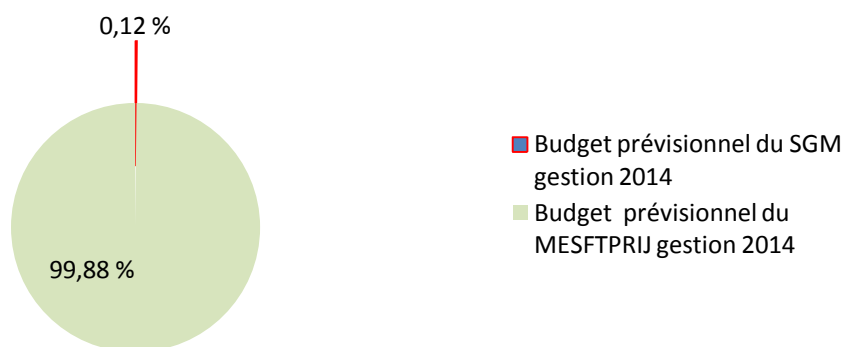
Source : DRFM/MESFTPRIJ

Graphique 2: Evolution du budget du SGM de 2012 à 2014



Source : DRFM/MESFTPRIJ

Graphique N° 3: Budget du Secrétariat Général du MESFTPRIJ gestion 2014 comparé à celui dudit ministère



Source : Budget général de l'État 2014

Du tableau du budget du Secrétariat Général du ministère³³, il ressort qu'aucune ligne budgétaire n'est prévue pour la coordination, la gestion ou le contrôle du ministère.

Au-delà de la densité des structures et de l'insuffisance des ressources, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas au Secrétariat Général du MESFTPRIJ de logiciels appropriés de gestion. L'existence de ces outils de technologie de l'information et de communication aurait pu assurer au SG du Ministère un exercice plus efficace de ses fonctions.

Dans ces conditions, les capacités d'exercer efficacement les principales fonctions de SG de Ministère suivant les réformes administratives semblent limitées.

2.1.2.2. Hypothèses des causes communes à l'ensemble des problèmes spécifiques observés

De l'analyse précédente, on déduit que deux principales causes seraient communes à l'ensemble des problèmes spécifiques observés. Ainsi, on peut retenir que l'insuffisance de ressources d'une part et, l'inexistence de logiciels appropriés de gestion d'autre part au Secrétariat Général du Ministère, seraient les sources communes à l'ensemble des problèmes observés.

³³ Par comparaison, le Secrétariat Général du ministère ne dispose que de 0,12% du budget général du ministère au titre de cette année 2014 pour l'exécution des fonctions de SGM.

2.1.3. Analyse du problème de conflit de coordination et hypothèse de sa cause spécifique

Le conflit de coordination a certainement une source spécifique. Mais, avant d'émettre l'hypothèse relative à cette source, il importe de faire une analyse par rapport au problème de conflit d'attribution constaté.

2.1.3.1. Analyse relative au problème spécifique de conflit de coordination

Le décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 a fixé les attributions du SG du Ministère et du DC. Aux termes des dispositions de l'article 24 dudit décret, le DC, sous l'autorité du Ministre, assure la coordination des activités du Cabinet. A l'article 50 du même décret, il est prévu que le SG du Ministère assiste le Ministre dans l'administration, la coordination et la gestion du ministère. De ces articles, on pourrait comprendre que, sous l'autorité du même Ministre, le DC a son domaine de compétence limité aux activités du Cabinet et le SG celui élargi à tout le ministère. Cependant, des interrogations persistent :

- quelles sont précisément, dans la pratique, les activités relevant exclusivement du domaine de compétence du DC et de son Adjoint ?
- quelles sont celles relevant exclusivement du domaine de compétence du SG du Ministère ?
- quels sont, les rapports pratiques de travail entre les deux hauts collaborateurs immédiats du Ministre ?

Quoiqu'apparemment claires, les dispositions des deux (02) articles sus-cités ne répondent pas, avec précision, à ces questions. Même pas la loi organique n°2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le Président de la République en Conseil des Ministres. Le seul document ayant apporté quelque peu de réponses aux questions concernant le SG du Ministère, en termes de sa mission, de ses principales attributions et des résultats attendus de lui, est le Répertoire des Hauts Emplois Techniques cité supra.

Ce répertoire est adopté en Conseil des Ministres à travers le Relevé cité supra et non par un acte réglementaire. Du coup, sa violation semble ne pas être perçue comme celle d'une loi ou d'un autre acte réglementaire.

Le même constat de conflit d'attribution s'observe dans les rapports de travail entre le SG du Ministère et certains Directeurs. Par exemple, en matière d'engagement des dépenses, c'est le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) qui est l'ordonnateur délégué des crédits. De fait, en dehors des lignes de crédits qui sont allouées au SG du Ministère, l'exécution du budget du ministère lui échappe complètement bien qu'étant suivant l'article 50 sus-cité, le gestionnaire du ministère. Il en est de même pour la gestion des carrières des personnels du ministère.

En outre, les arrêtés portant attributions, organisation et fonctionnement des Directions centrales et techniques prévoient que :

- les Directeurs, et non le SG du Ministère, sont responsables de l'application de ces arrêtés ;
- les Chefs de service de ces Directions sont nommés par le ministre sur proposition des Directeurs sans l'implication formelle du SG du Ministère dans le processus de proposition de nomination.

Cet état de chose n'assure pas l'autorité administrative et technique du SG du Ministère sur les Directions centrales et techniques et donc, ne favorise pas une meilleure coordination des activités au sein du ministère.

2.1.3.2. Hypothèse de cause spécifique au problème de conflit de coordination

De l'analyse faite par rapport au problème de conflit de coordination, on peut estimer ce problème aurait une source spécifique et que cette source résiderait dans la clarification peu suffisante des attributions exclusives du SG du Ministère suivant l'esprit de la réforme administrative.

2.1.4. Analyse du problème de gestion peu axée sur les résultats et hypothèse de cause spécifique

L'émission de l'hypothèse spécifique susceptible de justifier le problème de gestion peu axée sur les résultats passe d'abord par l'analyse dudit problème.

2.1.4.1. Analyse du problème spécifique de gestion peu axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats est celle qui obéit à des principes précis³⁴.

Il s'agit de :

- ✚ centrer le dialogue sur les résultats et ce, à toutes les phases ;
- ✚ aligner la planification, le suivi et l'évaluation sur les résultats ;
- ✚ s'assurer de la simplicité des méthodes de mesure et des rapports ;
- ✚ gérer pour, et non, par les résultats ;
- ✚ utiliser l'information relative aux résultats pour la prise de décision.

Au Secrétariat Général du Ministère, l'organisation et le fonctionnement internes ne favorise pas une gestion efficacement axée sur les résultats.

En effet, il n'existe pas au Secrétariat Général du Ministère un service chargé du suivi de la gestion des activités du ministère. La Cellule Juridique réglementaire prévue et dont le bureau est disponible ne fonctionne pas.

Aussi, avons-nous noté une faible délégation de pouvoir du SG du Ministère à ses collaborateurs, principalement à son adjoint. Suivant les dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté 2009 n° 492 du 09 octobre 2009, le SGAM, s'occupe pratiquement de la gestion permanente des tâches administratives de la mise en forme des correspondances administratives internes.

En outre, la réunion périodique de CODIR prévue, à l'article 119 du décret N° 2012-44-31, pour chaque Direction et Organisme sous tutelle du ministère se tient très rarement au Secrétariat Général du Ministère.

³⁴ Sèmakou Alfred HODONOU (2014), Cours non édité de GAR, MSP2, ENAM.

De même, le SG du Ministère n'a pas fait de la tenue de ce CODIR une exigence au niveau des autres structures du ministère. Dans ces conditions, les comptes rendus des résultats issus des travaux de CODIR des autres structures concernées ne parviennent pas au Secrétariat du Ministère. Le SG du Ministère se retrouve, dès lors, sans une base de données assez exhaustive pour des prises de décisions plus efficaces sur les Directions qu'il est appelé à gérer.

2.1.4.2. Hypothèse de cause spécifique au problème spécifique de gestion peu axée sur les résultats

De l'analyse faite sur le problème relatif à la gestion peu axée sur les résultats, on peut estimer que ce problème serait dû à une cause spécifique. Il s'agit de l'organisation interne peu efficace et la non transmission des comptes rendus des travaux de CODIR des différentes structures concernées au Secrétariat Général du Ministère.

2.1.5. Analyse du problème de contrôle peu efficace et hypothèses de cause

Le problème de contrôle peu efficace dans l'exercice des fonctions de SG du Ministère peut provenir d'une source spécifique. Pour une supposition plus probable de cette source, il importe d'analyser ledit problème.

2.1.5.1. Analyse du problème spécifique de contrôle peu efficace

Dans la méthode de contrôle du SG du Ministère, les Directeurs devraient être contrôlés sur la base des indicateurs inscrits dans une lettre de mission. Cette lettre de mission prévue pour être élaborée (art. 50, 7^{ème} point³⁵ du décret n°2012-431) par le SG du Ministère n'a jamais été faite. De même, les modèles de rapports mensuels, trimestriels et annuels prévus pour les principaux postes de responsabilité ne sont non plus élaborés par le SG du Ministère.

³⁵ Suivant ces dispositions, le SGM est chargé d'élaborer les projets de lettres de missions, de contrats d'objectifs et de modèles de rapports mensuels, trimestriels et annuels pour les principaux postes de responsabilité au sein du ministère.

Dans ces conditions, les Directeurs se retrouvent sans indicateurs (notamment ceux concernant les impacts attendus de l'organisation de leurs activités respectives) ni délai périodique pour présenter au SG du Ministère les résultats/impacts de leur gestion.

A cette situation, s'ajoute l'absence de descente du SG du Ministère sur le terrain et surtout de sanction de sa part, à l'endroit des Directeurs placés sous son autorité. Dans ces conditions, on peut comprendre les retards récurrents qu'accusent les Directeurs suite aux demandes d'informations du SG du Ministère, malgré les multiples relances de ce dernier.

Il y a lieu de mentionner qu'il est institué au MESFTPRIJ une revue trimestrielle. Ce creuset est un cadre de rencontre périodique pour mesurer les performances du Ministère par rapport à la mission et aux objectifs sectoriels. Elle doit statuer sur les progrès enregistrés, les difficultés rencontrées, les leçons et les perspectives. En pratique, il est constaté qu'après l'ouverture des travaux, le SG du Ministère ne dirige pas les travaux. En cas d'absence du Ministre (ce qui est fréquent), c'est le DC qui dirige ces travaux (ce qui n'est pas fréquent) ; et en l'absence de ce dernier, c'est le DPP qui dirige la revue (ce qui est fréquent). Aux termes des dispositions de l'article 118 du décret n°2012-431, la participation des DDESFTPRIJ à cette revue périodique est requise. On en déduit alors que, dans ces conditions, l'absence du SG du Ministère aux travaux proprement dits de cette revue n'est pas de nature à favoriser le contrôle des activités de ces Directions départementales.

Par ailleurs, l'absence de lien formel de fonctionnement entre l'IGPM et le SGM ne favorise pas au SG du Ministère le contrôle des affaires académiques concernant le ministère par le biais de ladite structure. En effet, suivant les dispositions du décret n°2012-431 et l'organigramme du ministère, l'IGPM est rattaché directement au Ministre et non au SGM. Cet état de choses pose la question de proactivité dans l'engagement du processus des contrôles pédagogiques et l'exploitation des résultats issus desdits contrôles. Ainsi, du fait

de son rattachement au Ministre, le déclenchement des contrôles pédagogiques de l'IGPM ne viendra que du Ministre. Or, ce dernier a encore en charge, en dehors de son Cabinet et des autres structures du ministère, des questions d'ordre politique. On présume dès lors la difficulté du Ministre à suivre et détecter dans près de mille (1000) établissements³⁶ de l'ESG et de l'ETFP, existant de nos jours dans notre pays les irrégularités pédagogiques. Il y a aussi lieu de faire remarquer que suivant l'organigramme du MESFTPRIJ, l'IGPM n'a aucun lien hiérarchique direct ni sur les établissements, ni sur les DDESFTPRIJ si ce n'est le SG du Ministère. On en déduit la lenteur que pourrait connaître le déclenchement des contrôles pédagogiques devant venir du Ministre ainsi que l'exploitation de leurs résultats.

2.1.5.2. Hypothèses de causes spécifiques relatives au problème de contrôle peu efficace

Suite à l'analyse du problème, on peut supposer que les causes spécifiques justifiant le problème de contrôle peu efficace seraient :

- la non notification aux Directeurs concernés des lettres de missions et ;
- l'absence de descente sur le terrain et de sanction de la part du SG du Ministère.

2.2. **Vérification des hypothèses et approches de solutions**

Les différentes hypothèses émises par rapport aux causes susceptibles d'être à la base des problèmes spécifiques constatés sont l'objet d'une enquête de terrain que nous avons menée. Cette enquête a pour objectif de collecter les données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans le cadre de notre travail. En d'autres termes, elle permet d'avoir des informations pour confirmer ou infirmer les causes que nous avons supposées être à la base des problèmes spécifiques observés que sont :

- conflit d'attribution de coordination ;

³⁶ Suivant les renseignements reçus des agents ou inscrits dans les documents du ministère.

- gestion peu respectueuse des principes de la GAR ;
- contrôle peu efficace ;

Pour réaliser cette enquête, nous avons adopté une organisation qui nous a permis de collecter des informations que nous avons traitées.

2.2.1. Organisation de l'enquête et traitement des données collectées

L'organisation de l'enquête que nous avons menée repose sur une démarche précise. Il convient de mettre en exergue cette organisation avant de présenter les données recueillies ainsi que les résultats issus de leur traitement.

2.2.1.1. Organisation de l'enquête

Cette enquête a été possible grâce à un questionnaire que nous avons conçu (la copie de ce questionnaire se trouve en annexe 11). Ce questionnaire a été administré à un échantillon du personnel du Cabinet du MESFTPRIJ, des responsables et agents administratifs des directions centrales (la DPP, la DRFM, la DRH et la DIP), des directions techniques (la DESG, la DET, la DAFoP, la DEC, la DEP, la DRIJ, la DPS et la DIEM), de la DDESFTPRIJ de l'Atlantique et du Littoral, de la DDESFTPRIJ de l'Ouémé et des Plateaux, des Organismes sous-tutelle, de la population des enseignants et parents d'élèves des Départements de l'Ouémé-Plateau et de l'Atlantique-Littoral.

Il importe de mentionner que par souci de fiabilité des réponses et au regard des contraintes de délai, cet échantillon est composé de soixante quatre (64) personnes. De même, vu le nombre de personnes à contacter et compte tenu de leur éloignement de notre lieu de stage, nous avons constitué une équipe de deux (02) personnes. Nous avons formé les membres de ladite équipe. Cette formation a consisté à leur faire approprier le questionnaire et la conduite à tenir pour obtenir sans difficultés les réponses.

2.2.1.2. Données recueillies à l'issue de l'enquête

Des soixante quatre (64) questionnaires distribués, cinquante six (56), soit 87% de l'échantillon, ont été récupérés et exploités.

La répartition par structure des personnes ayant répondu à nos questions est présentée dans le tableau n°5 ci-après :

Tableau 5 : Effectif par structure de la population enquêtée

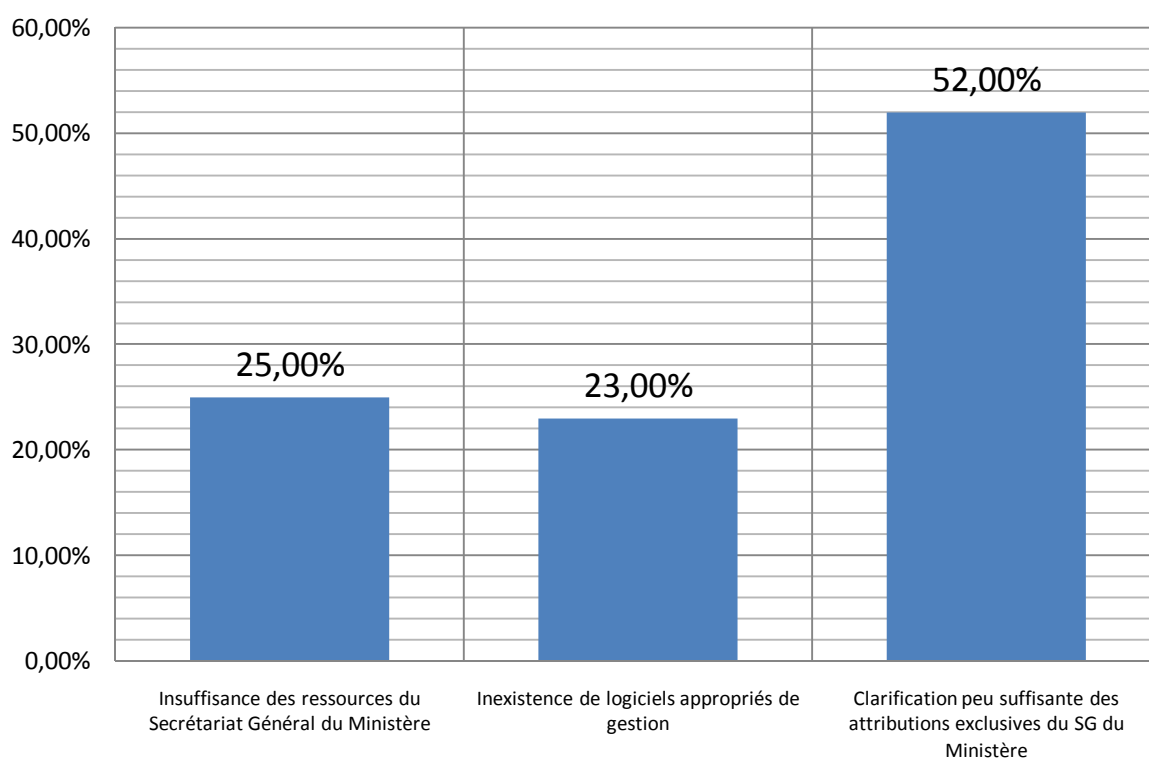
Population enquêtée	Effectifs
Cabinet	3
Directions centrales	13
Directions techniques	16
Organismes sous-tutelle	07
Autres	17
TOTAL	56

Source : Enquête personnelle

2.2.1.3. Traitement des données recueillies

Il ressort de l'exploitation des réponses au questionnaire collectées que toutes personnes contactées ont confirmé à des proportions diverses nos hypothèses. Aucune abstention n'est obtenue. Ainsi, le traitement des réponses exprimées par rapports aux causes relatives aux problèmes de conflit d'attribution, de gestion peu axée sur les résultats et de contrôle peu efficace sont consignées respectivement dans les graphiques n°4, n°5 et n°6.

Graphique 4 : Causes justificatives du conflit de coordination



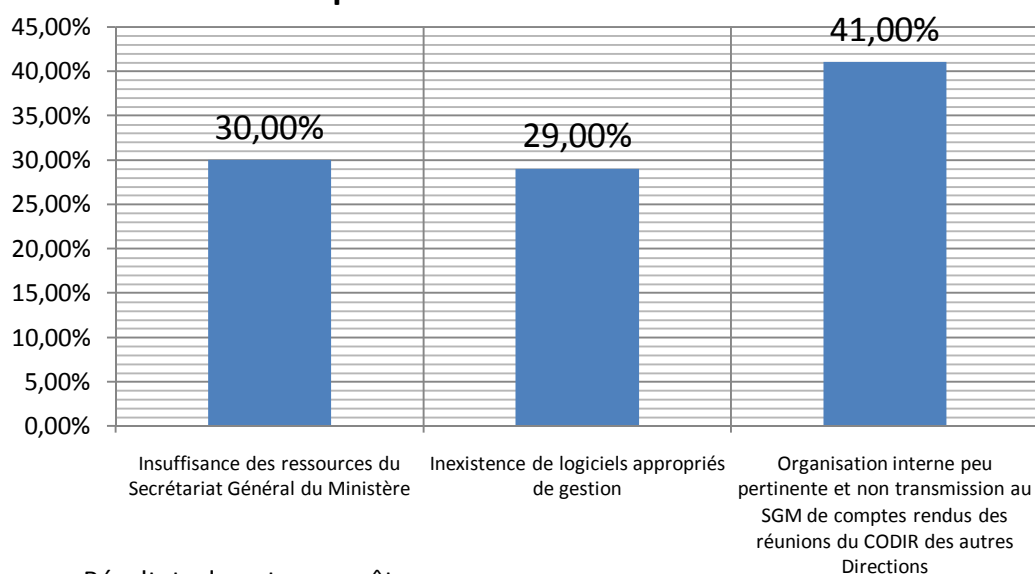
Source : Résultats de notre enquête

Commentaire du graphique :

Il ressort du graphique que :

- 52% des personnes enquêtées ont indiqué l'insuffisance de la clarification des attributions exclusives du SG du Ministère comme la principale cause justifiant les problèmes constatés dans l'exercice de sa fonction relative à la coordination du ministère ;
- 25% d'entre elles estiment l'insuffisance des ressources mises à la disposition du SG du Ministère comme la cause de ces problèmes ;
- 23% pensent que ces problèmes relèvent de l'inexistence au Secrétariat Général de logiciels appropriés de gestion cohérente des dossiers des structures placées sous l'autorité du SG du Ministère.

Graphique 5 : Causes justificatives de la gestion peu axée sur les résultats



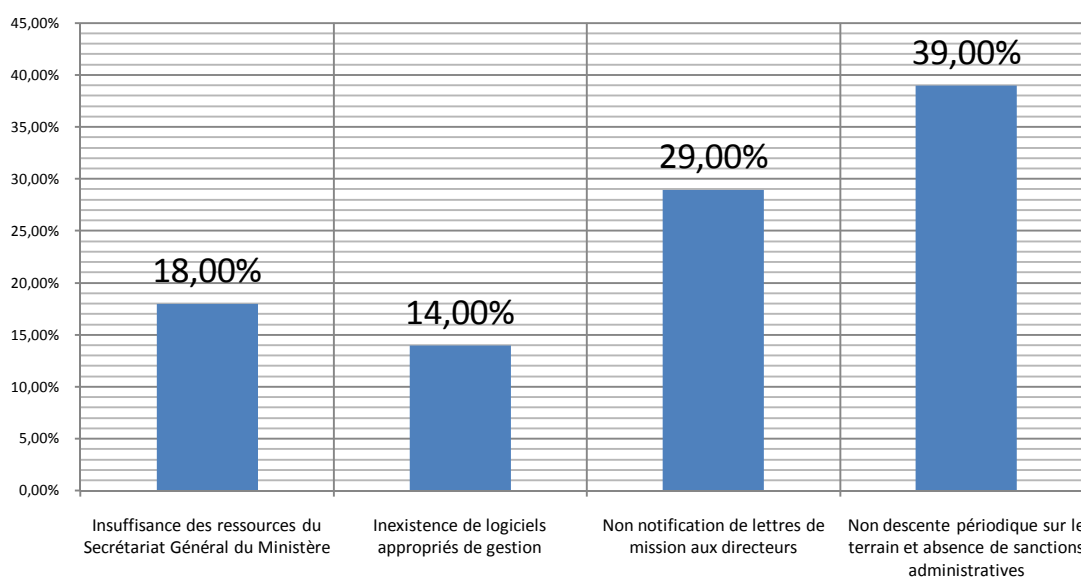
Source : Résultats de notre enquête

Commentaire du graphique :

Il ressort du graphique que :

- 41% des personnes enquêtées retiennent l'organisation peu pertinente du Secrétariat Général du Ministère et la non transmission à cette structure des comptes rendus des conclusions des travaux de CODIR des Directions centrales, techniques, départementales et organismes sous tutelle comme causes justificatives de la gestion peu axée sur les résultats ;
- pour 30% des personnes enquêtées, les causes à ce problème relèvent de l'insuffisance des ressources mises à la disposition du Secrétariat Général du Ministère ;
- 29% des personnes enquêtées indiquent l'inexistence de logiciel de gestion comme cause audit problème.

Graphique 6 : Causes justificatives au contrôle peu efficace



Source: Résultats de notre enquête

Commentaire du graphique :

Il ressort du graphique que :

- pour 39% des personnes enquêtées, l'absence de descente périodique sur le terrain et de sanction de la part du SG justifie l'inefficacité de l'exercice de la fonction de contrôle du SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ ;
- pour 29% des personnes enquêtées, la non notification des lettres de missions aux Directeurs concernés est à la base de ce problème spécifique ;
- pour 18% des personnes enquêtées, les causes liées audit problème spécifique constaté sont à rechercher dans l'insuffisance des ressources mises à la disposition du Secrétariat Général du Ministère ;
- 14% des personnes enquêtées indiquent l'inexistence de logiciel de gestion comme cause audit problème.

De ces données et graphiques, il ressort que les hypothèses émises pour les causes liées aux problèmes spécifiques relevés dans l'exercice des principales fonctions de SG du MESFTPRIJ sont, à des proportions variées, fondées. Il convient donc d'envisager des approches de solution à ces problèmes à partir des causes identifiées.

2.2.2. Approches de solution et conditions de leur mise en œuvre

Sur le fondement des informations recueillies et hypothèses confirmées, des approches de solutions et quelques recommandations pour leur mise en œuvre doivent être proposées pour plus de performance dans l'exercice des fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ.

2.2.2.1. Approches de solution

Les approches de solutions sont proposées par rapport aux causes qui sont à la base des problèmes constatés. Parmi ces approches, il y en a qui sont transversales à l'ensemble des problèmes spécifiques relevés et d'autres qui sont spécifiques à chacun d'eux.

2.2.2.1.1. Approches de solution communes à l'ensemble des problèmes relevés

De l'exploitation des résultats de l'enquête, il ressort que les causes transversales qui sont à la base des problèmes constatés dans l'exercice de toutes les principales fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ sont :

- l'insuffisance de ressources mises à la disposition du Secrétariat Général du Ministère ;
- l'inexistence de logiciels appropriés de gestion.

On en déduit que, pour un exercice correct des principales fonctions de SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ, il faut doter effectivement le Secrétariat Général du Ministère de :

- ressources humaines suffisamment compétentes, matériels adéquats et ressources financières suffisantes ;

- logiciels appropriés de gestion pour favoriser une gestion harmonieuse et plus efficace de toutes les Directions du MESFTPRIJ.

2.2.2.1.2. Approches de solution spécifiques au problème de conflit de coordination des activités du MESFTPRIJ

De l'exploitation des résultats de l'enquête, il ressort que la cause particulière aux problèmes de mise en œuvre de la fonction de coordination réside dans l'insuffisance de la clarification relative à la séparation des fonctions politiques des fonctions techniques au sein du MESFTPRIJ.

Ainsi, des mesures doivent être prises pour clarifier, avec précision, le domaine de compétence de chacun des acteurs du ministère. Ces mesures peuvent être d'ordre aussi bien réglementaire que pratique. A cet effet, nous suggérons :

- l'élaboration d'un manuel de procédure du ministère répondant clairement aux questions : Quelle structure ou Direction fait Quoi ? Pourquoi ? Comment ? Où ? et Quand ?
- la relecture des arrêtés portant attributions, organisation et fonctionnement des Directions centrales et techniques pour assurer le respect des prérogatives du SG du Ministère conformément aux dispositions du décret n°2012-431 ;
- la nomination des Directeurs centraux, techniques, départementaux, et ceux des Organismes sous tutelle suivant la procédure de dotation des hauts emplois techniques telle que stipulée par l'article 120 du décret n° 2012-431;
- la nomination du SG du Ministère suivant la procédure de dotation des hauts emplois techniques telle que stipulée par l'article 52 du décret n° 2012-431 (cette procédure permet, à travers le respect de la fiche de poste prévu au RHET, de clarifier davantage la question des rôles pratiques et résultats attendus du SGM).

2.2.2.1.3. Approches de solution spécifiques au problème de gestion peu axée sur les résultats

Les causes particulières, après enquête, qui sont à la base du problème de gestion peu axée sur les résultats sont l'organisation interne peu pertinente et la non transmission des comptes rendus relatifs aux travaux des CODIR des Directions au SGM. Ainsi, des dispositions doivent être prises pour plus de performance dans l'exercice de la fonction de gestion du SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ. Ces dispositions peuvent concerner :

- la création au Secrétariat Général du Ministère de nouveaux services notamment :
 - un service chargé de la coordination des activités du ministère et,
 - un service chargé de contrôle et de gestion administratifs des structures du ministère ;
- la délégation d'une partie des attributions du SG du Ministère au SGAM ;
- l'opérationnalisation de la Cellule juridique du Secrétariat Général du Ministère en la dotant de ressources adéquates ;
- la tenue régulière des réunions de CODIR du Secrétariat Général du Ministère ;
- la tenue régulière des réunions de CODIR au niveau de toutes les Directions concernées du ministère ;
- la transmission, au Secrétariat Général du Ministère, des comptes rendus relatifs aux travaux des réunions de CODIR tenues au niveau des Directions ;
- l'utilisation effective de l'intranet/internet pour faciliter les échanges d'informations entre le SGM et les Directions ;
- l'orientation de la gestion, à tous les niveaux du ministère, sur des résultats.

2.2.2.1.4. Approches de solution spécifiques au problème de contrôle peu efficace

Des causes aux problèmes observés, il ressort que deux causes sont propres au problème de contrôle peu efficace constaté. Il s'agit de :

- la non notification aux Directeurs concernés, des lettres de missions ;
- l'absence de descente périodique sur le terrain et de sanction de la part du SG du Ministère.

Au regard de ces causes particulières, nous suggérons les approches de solutions ci-après :

- la notification des lettres de mission régulièrement aux Directeurs concernés ;
- l'organisation de descentes périodiques du SG du Ministère sur le terrain et la prise de sanctions administratives, en cas de besoin, à la suite des contrôles.

Les approches de solutions étant formulées suivant les principales fonctions de SG du MESFTRIJ pour régler les différents problèmes observés, il convient de faire des recommandations en vue de la mise en œuvre de ces approches de solutions.

2.2.2.2. Conditions de mise en œuvre des approches de solutions

Pour la mise en œuvre des approches de solutions, des recommandations méritent d'être formulées à l'endroit du Ministre chargé de l'enseignement secondaire, du Ministre chargé de la réforme administrative en tant que Président du Comité de Coordination de la Réforme Administrative (art. 17 du décret n° 2005-250 du 06 mai 2005) et du SG du MESFTRIJ. Ces recommandations concernent les dispositions pratiques et réglementaires pour rendre opérationnelles respectivement les différentes approches de solutions proposées au plan transversal et au niveau de chaque fonction principale de SG du Ministère.

2.2.2.2.1. Recommandations d'ordre général

Nous avons retenu comme approches de solutions, au regard des causes communes à l'ensemble des problèmes observés, que le SGM ait :

- une dotation suffisante en ressources humaines, matérielles et financières ;
- une bonne dotation en logiciels appropriés de gestion.

Pour réaliser ces approches de solutions, nous recommandons à l'endroit du SG du MESFTPRIJ :

- ✓ l'engagement des démarches nécessaires envers le Ministre chargé de l'enseignement secondaire afin d'obtenir le soutien ferme de ce dernier pour la mise en œuvre effective des réformes contenues dans le décret n°2012-431 relatives aux fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ ;
- ✓ la création au profit du Secrétariat Général du Ministère d'une ligne budgétaire afin d'assurer l'installation de logiciels appropriés de gestion des informations pour une meilleure gestion, coordination et contrôle des activités et dossiers du ministère ;
- ✓ l'instruction du DRH en vue de doter suffisamment le Secrétariat Général du Ministère d'agents compétents (en matière de gestion administrative, académique, de la GAR, des affaires juridiques, des questions de la planification de développement ou de la statistique de développement, etc.) ;
- ✓ la révision à la hausse du budget de fonctionnement du SGM pour faire face au fonctionnement des nouveaux services.

2.2.2.2.2. Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution relatives au problème de conflit d'attribution de la fonction de coordination des activités du MESFTPRIJ

Nous avons suggéré, comme approches de solutions aux problèmes relevés, des mesures pour clarifier, avec précision, le domaine de compétence de chacun des acteurs du ministère. Pour la mise en œuvre de ces mesures, nous recommandons :

➤ à l'endroit du Ministre chargé de la réforme administrative et du Secrétaire Général du Gouvernement :

- l'élaboration des projets de textes normatifs pour régir :
 - d'une part, le RHET et ;
 - d'autre part, la procédure de dotation des hauts emplois techniques dans la fonction publique pour donner plus de force exécutoire à ces documents.

➤ à l'endroit du Ministre chargé de l'enseignement secondaire :

- la prise d'un arrêté pour mettre sur pied une équipe suffisamment technique³⁷ pour proposer les articles à réviser dans les arrêtés régissant les Directions pour rester beaucoup plus dans l'esprit de la réforme administrative notamment celle touchant les fonctions de SG du Ministère ;
- la prise de nouveaux arrêtés tenant compte des résultats des travaux de l'équipe technique précédemment citée ;
- le choix d'un cabinet compétent pour élaborer un projet de manuel de procédure du ministère répondant clairement et notamment aux questions : Quelle structure, Direction ou responsable du MESFTPRIJ fait Quoi ? Pourquoi ? Comment ? Où ? Quand ? ;
- la validation du projet de manuel de procédure du ministère par les cadres ou agents du MESFTPRIJ pour susciter leur adhésion tout en tenant compte des dispositions réglementaires en vigueur dans le ministère ;
- la mise en œuvre de la procédure de dotation des hauts emplois techniques stipulée notamment aux articles 52 et 120 du décret n°2012-431.

³⁷ Cette équipe peut être composée de juristes publicistes ou praticiens de haut niveau des questions administratives, spécialistes des questions de l'éducation, de la GAR, ...)

➤ à l'endroit du SG du MESFTPRIJ

- la prise de mesures pour amener les agents notamment les responsables du MESFTPRIJ à s'approprier :
 - ✓ des dispositions du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère ;
 - ✓ du manuel de procédure du ministère dès son adoption et sa mise en vigueur par le Ministre.

2.2.2.2.3. Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution pour une gestion plus axée sur les résultats

Le problème général relevé est la pratique peu respectueuse des principes de la GAR.

La cause particulière diagnostiquée par rapport à cela concerne l'organisation interne inefficace et la non transmission au Secrétariat Général du Ministère des comptes rendus des réunions de CODIR des structures concernées. Pour régler ces problèmes, nous avons, dès lors, proposé des approches de solutions se résumant comme suit :

- la délégation d'une partie des attributions au SGAM ;
- la tenue régulière des réunions de CODIR de toutes les structures concernées du ministère ;
- la transmission, au Secrétariat Général du Ministère, des comptes rendus relatifs aux travaux des réunions de CODIR tenues au niveau des Directions.

Pour la mise en òuvre de ces approches de solutions, nous recommandons :

➤ à l'endroit du Ministre chargé de l'enseignement secondaire :

- ✓ l'application des dispositions de l'article 126³⁸ du décret 2012-431 afin de créer, par arrêté(s), de nouveaux services au Secrétariat Général du Ministère ;
- ✓ l'installation du réseau internet/intranet au niveau de toutes les structures du ministère, sur proposition de la DIP ;
- ✓ la prise d'un nouvel arrêté ministériel, sur proposition du SG du Ministère, pour renforcer les attributions actuelles du SGAM contenues dans l'arrêté 2009 n°492 du 09 octobre 2009 portant attributions du SGAM.

➤ à l'endroit du SG du MESFTPRIJ :

- ✓ la sensibilisation pour l'appropriation et l'application, à tous les agents du ministère, des outils et principes de la GAR ;
- ✓ l'exigence aux Directeurs concernés, de la tenue de l'organisation, par semaine, de la réunion du CODIR au niveau de leurs structures suivant l'ordre du jour standard prévu à l'article 119 du décret 2012-431, à savoir :
 - a- l'examen périodique du point de mise en òuvre du plan de travail annuel,
 - b- l'analyse des insuffisances et des écarts par rapport aux objectifs fixés,
 - c- l'appréciation des conditions et du climat de travail à l'interne,
 - d- la définition et le suivi de la mise en òuvre des mesures correctives.
- ✓ l'exigence, aux Directeurs concernés, de la transmission hebdomadaire, au Secrétariat Général du Ministère pour examen, des comptes rendus relatifs aux travaux de leurs réunions de CODIR ;

³⁸ Aux termes des dispositions de cet article le Ministre peut, en cas de nécessité, créer ou supprimer par arrêté le nombre de services composant chaque structure.

- ✓ le pré-archivage électronique des dossiers au niveau des secrétariats de toutes les structures du ministère suivant le document de classement cité supra ;
- ✓ la prise en compte des résultats/impacts, tels que prévus à l'article 47, 7^{ème} point du décret n°2012-431, dans la gestion des activités du ministère.

2.2.2.2.4. *Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution relatives au problème de contrôle peu efficace*

Les causes spécifiques qui justifient les problèmes observés dans la mise en œuvre de la fonction de SG du Ministère relative au contrôle des activités se résument à :

- la non notification aux Directeurs concernés des lettres de missions soient ;
- l'absence de descente périodique sur le terrain et de sanction de la part du SG du Ministère.

Au regard de ces causes, nous avons suggéré les approches de solutions ci-après :

- l'envoi des lettres de mission régulièrement aux Directeurs concernés ;
- l'organisation de descente périodique du SG du Ministère sur le terrain et la prise de sanctions, en cas de besoin, à la suite des contrôles.

Pour la mise en œuvre de ces approches de solutions, nous recommandons :

➤ à l'endroit du SG du MESFTPRIJ :

- ✓ l'initiation, déjà pendant la période du mois de novembre de chaque année, des travaux de élaboration des projets de lettre de mission à notifier à tous les Directeurs concernés ;
- ✓ l'inscription dans les projets de lettre de mission des indicateurs de résultats/impacts attendus ;

- ✓ l'organisation de descente sporadique, soit par lui-même soit par les collaborateurs du SG sur instruction de ce dernier, dans les Directions centrales, techniques, départementales, et dans les établissements ;
 - ✓ la direction des travaux des revues trimestrielles du PTA en cas d'absence du Ministre, tout en veillant à ce que les travaux se tiennent dans l'esprit de l'article 118 du décret n°2012-431 ;
 - ✓ l'évaluation des Directeurs concernés, lors des revues, suivant les indicateurs de performance contenus dans les lettres de mission ;
 - ✓ une bonne collaboration avec l'IGPM pour un engagement plus proactif des contrôles pédagogiques et leur mise en œuvre.
- à l'endroit du Ministre chargé de l'enseignement secondaire :
- ✓ la notification aux Directeurs concernés, au plus tard, dans la première quinzaine de chaque mois de janvier, des lettres de missions élaborées par le SG du Ministère ;
 - ✓ la réception de chacun des Directeurs concernés, de la lettre d'acceptation de mission ;
 - ✓ l'évaluation périodique des performances du SG du MESFTRPIJ suivant la logique de la GAR.

Tableau n°6 : Synthèse de l'étude

NIVEAUX		Problèmes	Objectifs	Diagnostics	Approches de solutions
Général		Entraves à l'exercice normal des fonctions de SG du Ministère	Contribuer à la mise en œuvre effective des fonctions de SG du MESFTRPIJ au regard des réformes administratives transversales	--	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dotation du Secrétariat Général du Ministère en : <ul style="list-style-type: none"> - ressources humaines suffisamment compétentes, matériels adéquats et ressources financières suffisantes ; - logiciels de gestion.
Niveaux spécifiques	1	Conflit de attribution de la fonction de coordination	Assurer le respect des prérogatives du SG du Ministère en matière de coordination suivant l'esprit de la réforme administrative	Clarification peu suffisante des attributions du SG du Ministère suivant l'esprit de la réforme administrative	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration d'un manuel de procédure du ministère, ▪ Nomination des Directeurs centraux, techniques, départementaux, et ceux des Organismes sous tutelle suivant la procédure de dotation des hauts emplois techniques telle que stipulée par l'article 120 du décret n° 2012-431 ▪ Nomination du SGM suivant la procédure de dotation des hauts emplois techniques telle que stipulée par l'article 52 du décret n° 2012-431.
	2	Gestion peu axée sur les résultats	Orienter beaucoup plus la gestion du SG du Ministère sur le respect des principes de la GAR	Organisation interne peu efficace et non transmission des comptes rendus des travaux de CODIR des différentes structures concernées au Secrétariat Général du Ministère.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création au Secrétariat Général du Ministère de nouveaux services notamment : <ul style="list-style-type: none"> - un service chargé de la coordination et, - un service chargé de contrôle ; ▪ Délégation d'une partie des attributions du SGM au SGAM ; ▪ Tenue régulière des réunions de CODIR du Secrétariat Général du Ministère ; ▪ Transmission, au Secrétariat Général du Ministère, des comptes rendus relatifs aux travaux des réunions

					de CODIR tenues au niveau des Directions.
	3	Contrôle peu efficace des activités	Rendre plus efficace l'exercice de la fonction de contrôle du SG du Ministère	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non notification aux Directeurs concernés des lettres de missions ; ▪ Absence de descentes périodiques sur le terrain et de sanctions administratives de la part du SG du Ministère 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Notification régulière des lettres de mission aux Directeurs concernés ; ▪ Organisation de descentes périodiques du SG du Ministère sur le terrain ; ▪ Prise de sanctions administratives par le SG du Ministère, en cas de besoin, à la suite de ses contrôles.

Source : Conception personnelle



CONCLUSION GENERALE

La forme républicaine du Bénin, le régime d'alternance adopté à travers la constitution du 11 décembre 1990 et la faiblesse de notre économie exigent une administration performante pour assurer l'intérêt général de manière durable. Pour y parvenir, la séparation des fonctions politiques et techniques dans le fonctionnement des Administrations publiques béninoises notamment les ministères s'impose. Dès lors, l'existence d'un poste de Secrétaire Général de Ministère, symbole de ladite séparation demeure incontournable. Le Secrétaire Général de Ministère devra exercer des fonctions techniques sous le Ministre et à côté du Directeur de Cabinet de ce dernier qui devront assurer des fonctions politiques. Les Gouvernants de notre pays l'ont apparemment compris depuis plus de deux décennies³⁹ en prenant divers actes réglementaires fixant la structure-type des ministères. Le premier véritable acte pris et qui matérialise cette volonté de séparation de fonctions est le décret n° 96-402 du 18 septembre 1996 fixant la structure de la Présidence et des Ministères. D'autres actes réglementaires ont suivi ce décret dans le but de renforcer les prérogatives des Secrétaires Généraux des Ministères. Le dernier acte est le décret n° 2012-191 du 03 octobre 2012. De ce décret, découle le décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisations et fonctionnement du MESFTPRIJ.

Dans ce ministère, les constats que nous avons faits indiquent que des efforts sont indéniablement fournis par le SG du Ministère dans l'exercice de ses principales fonctions réglementaires. Mais à l'analyse, ces efforts ne font pas encore de lui, le véritable manager des affaires techniques et administratives de ce ministère au regard des textes en vigueur⁴⁰. De l'exercice de sa fonction de coordination à l'exercice de celle de contrôle en passant par la gestion du ministère, des problèmes s'observent. Il s'agit notamment des problèmes de conflit d'attributions entre le Cabinet du Ministre, certaines Directions et le

³⁹ Actes de la Conférence nationale, p. 68

⁴⁰ Il s'agit notamment du décret n° 2012-191 du 03 octobre 2012 fixant la structure-type des ministères et du décret n° 2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ

SGM. Pour régler ces questions, nous avons proposé, sur la base de nos recherches, de doter le SGM de ressources suffisantes et de clarifier davantage les rôles des différents acteurs du ministère.

Dans un ministère comme celui du MESFTPRIJ, l'exercice effectif des nouvelles fonctions de SG du Ministère s'avère indispensable. Il contribuera sensiblement à l'atteinte des résultats, combien importants, attendus de ce ministère notamment en matière de l'adéquation formation-emploi.

Des études précédentes à notre travail ont évoqué, il y a plus d'une dizaine d'années, certains aspects des problèmes relevés. Cependant, l'exercice des fonctions de SG de Ministère ne cesse de connaître quelques entraves. On peut, dès lors, se poser la question de savoir si l'influence politique ou des pesanteurs sociologiques ne seraient-ils pas aussi la source ou ne participeraient-ils pas à cet état des choses ?

Le débat reste donc ouvert aux réflexions pour la mise en œuvre effective de la réforme administrative relative aux fonctions de SG au sein de nos administrations publiques en général et au sein du MESFTPRIJ en particulier. Ces réflexions plus approfondies contribueront à rendre réel le principe de séparation des fonctions politiques de celles techniques au sein des ministères au Bénin afin de faire des Secrétaires Généraux des Ministères, les véritables managers ou « chefs d'orchestre » en matière de la gestion des affaires techniques et administratives ministérielles suivant l'esprit des réformes administratives.



BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES ET DOCUMENTS GENERAUX

- CARNEGIE, D. (1995) : *Comment trouver le leader en vous*, Paris, Editions Le livre de Poche, 224 pages ;
- CITEAU, J-P. (2002) : *Gestion des ressources humaines*, Paris, Editions Colin, 4^{ème} édition, 260 pages ;
- DULUC, A. (2008) : *Leadership et confiance*, développer le capital humain pour des organisations performantes, Paris, Editions DUNOD, 272 pages ;
- GUILIEN, R. et VINCENT, J. (1990) : *Lexique de termes juridiques*, Paris cedex 14, Editions Dalloz, 918 pages ;
- MARTINET et SILEM (2008) : *Lexique de Gestion et de Management*, Paris, Editions DUNOD (8^{ème} édition), 625 pages ;
- MERLET, P. (2004) : *Petit Larousse Grand Format*, Paris cedex 06 : Malesherbes, 1885 pages ;
- VALLEMONT, S. (1999) : *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, Paris, Editions Berger-Levrault (2^e édition), 229 pages ;

II- OUVRAGES SPECIALISES

- BERGERON, COTE-LEGER, JACQUES, J. et BELANGER, L. (1984) : *Les aspects humains de l'organisation*, Paris, Editions HRW Ltée, 337 pages ;
- GORTNER, J. MAHLER, et NICHOLSON, J. B. (1993) : *La gestion des organisations publiques*, Québec, Presses Universitaires de Québec ;
- HELLRIEGEL D., SLOCUM, J. et WOODMAN, R. (1993) : *Le management des organisations*, Bruxelles, Editions De Boeck, (2^{ème} édition), 693 pages ;
- KOUZES, J. et POSNER, B. (1991) : *Le défi du leadership*, traduit en français par Monique Sperry, Paris, Editions AFNOR ;
- ROBBINS, S. ; D. DeCENZO et M. COULTER (2011) : *Management, l'essentiel des concepts et pratiques*, Paris, Editions Nouveaux Horizons (7^{ème} édition), 536 pages ;

III- ARTICLES

- MOUSLI, M. (2006) : « Taylor et l'organisation scientifique du travail », **In** *Alternatives économiques*, Paris, (N°251), pages 83-85 ;

IV- DOCUMENTS DE POLITIQUE ET STRATEGIES

- CONSEIL NATIONAL DE L'ÉDUCATION (2012) : *Bilan du système éducatif national au 30 juin 2012* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN (1990) : *Actes de la conférence nationale* ; Cotonou, Editions ONEPI ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN (2000) : *Document d'études nationales de perspectives à long terme Bénin 2025 Alafia* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN (2000) : *Document-cadre de la réforme administrative au Bénin* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN, (2001) : *Document de politiques et d'orientation de la réforme et de l'enseignement technique et de la réforme professionnel* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN, (2006) : *Document d'orientations stratégiques du développement du Bénin 2006-2011* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN, (2006) : *Plan décennal de développement du secteur de l'éducation : 2006-2015* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN, (2007) : *Actes du Forum national sur le secteur de l'éducation* ;
- GOUVERNEMENT DU BENIN, (2011) : *Document de stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP 2011-2015)* ;
- MCMEJF (2011) : *Politique Nationale de l'Emploi* ;
- MENRS (2001) : *Réforme de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle* ;
- PNUD-Bénin (2011) : *Politique Nationale de l'Emploi* ;

V- AUTRES DOCUMENTS NON EDITES

- BOUKARY, I. (2013) : *Communication sur le thème : Appropriation de la notion de réforme administrative et institutionnelle* ;
- BOUKARY, I. (2014) : *Communication sur le thème : Expérience des fonctions de Secrétaire Général de Ministère au Bénin* ;
- SOHOUENOU, E.. et GOGAN, M. (2001) : *Etude sur la séparation des fonctions politiques des fonctions administratives et techniques*
- DAVOH (2014) : *Cours de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*, UAC-ENAM, Cycle II ;
- HODONOU (2014) : *Cours de Gestion axée sur les résultats*, UAC-ENAM, Cycle II ;

VI- MEMOIRES

- MONTCHO, C., (2011) : *Le Rôle des secrétaires généraux des ministères dans la mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin : Cas du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire*, UAC-ENAM, Cycle II ;

VII- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Ordonnance n°75-21 du 24 mars 1975 fixant la composition du Cabinet du Président de la République et la structure des Ministères ;
- Décret n°238 P.R. du 17 août 1968, relatif à la création des Secrétariats Généraux des ministères ;
- Décret n°74-289 du 4 novembre 1974 déterminant les services rattachés à la Présidence de la République et fixant les attributions des membres du Gouvernement ;
- Décret n° 90-66 du 2 mai 1990 fixant la composition des Cabinets du Président de la République, du Premier Ministre et des Ministères ;
- Décret n° 91- 218 du 25 septembre 1991 fixant la composition des Cabinets du Président de la République et des Ministres ;
- Décret n°96-402 du 18 septembre 1996 fixant la structure-type de la Présidence et des Ministères ;
- Décret 2003-479 du 1^{er} décembre 2003 portant la structure- type des ministères ;
- Décret n°2004-252 du 04 mai 2004 fixant la structure- type des ministères ;
- Décret n°2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure- type des ministères ;
- Décret n°2011-553 du 24 août 2011 modifiant les articles 05, 42 et 43 du 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 du ministère ;
- Décret n°2012-431 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTPRIJ ;
- Arrêté 2013 n°332/MESFTPRIJ/DC/SGM/SA du 23 juillet 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat Général du Ministère ;

VIII- WEBOGRAPHIE

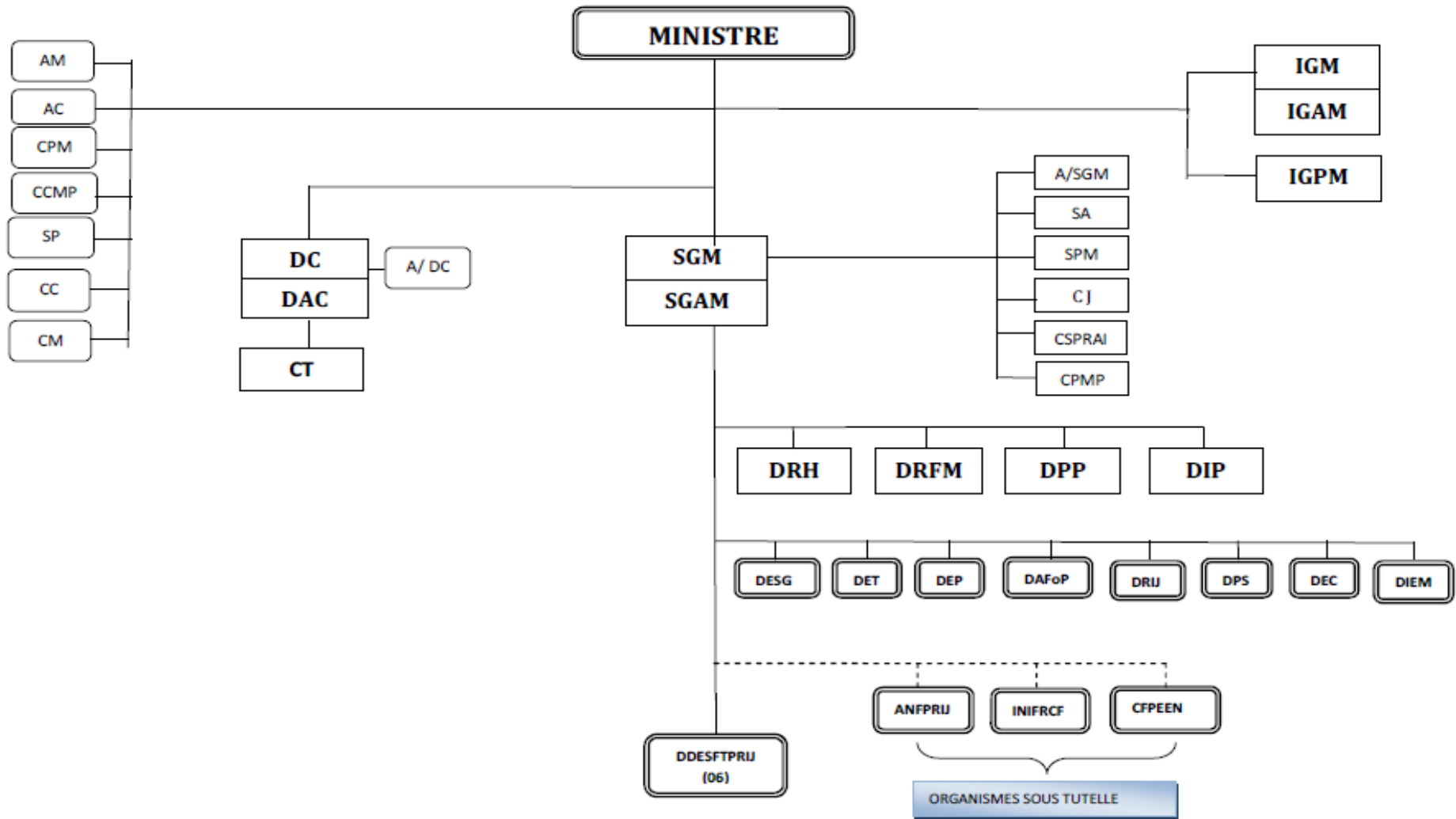
- www.gouv.canada.ca, /Secrétaire général de l'administration/, vendredi 19 décembre 2014 (12h :46).



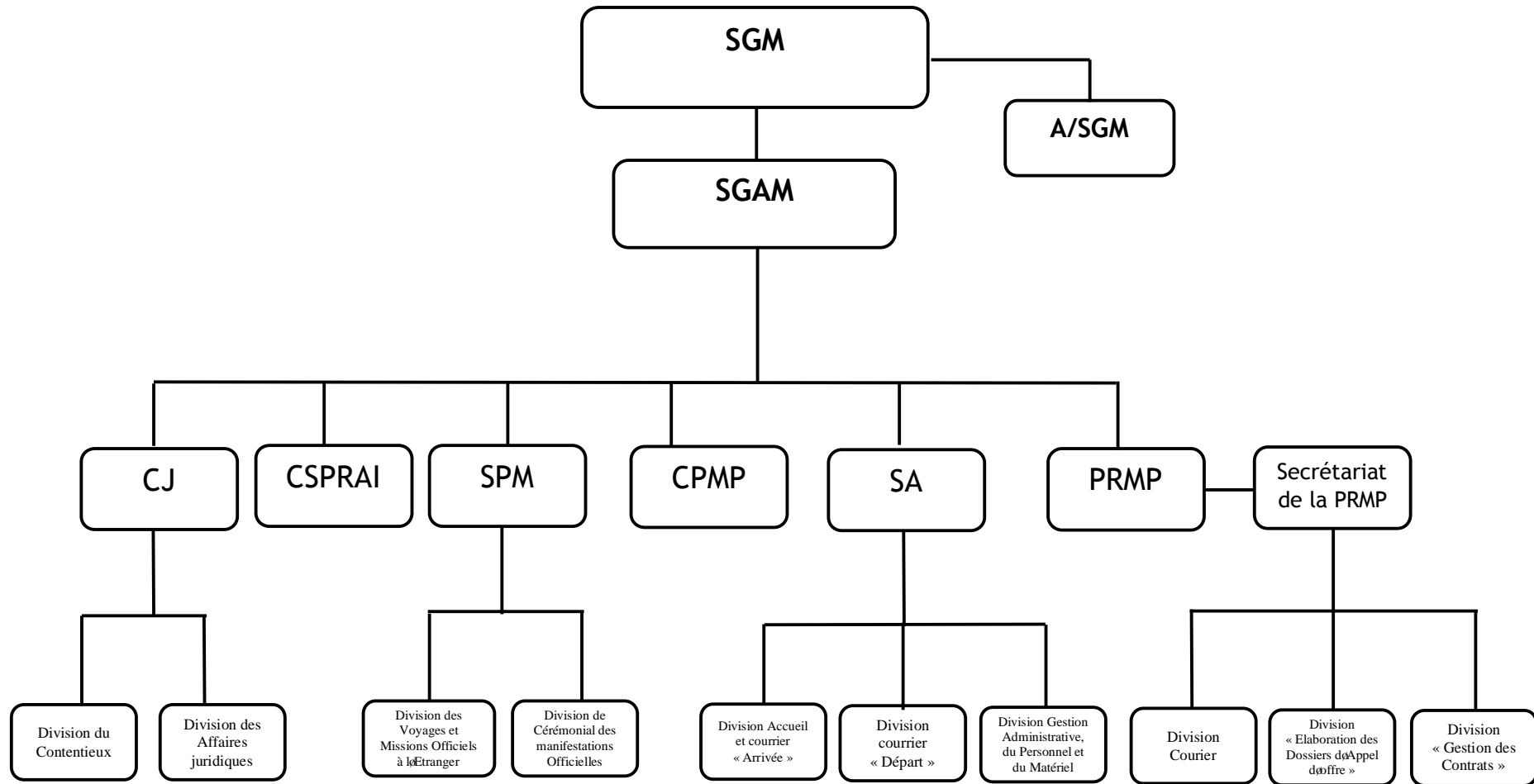
ANNEXES

N°	TITRES	PAGES
1	Organigramme du MESFTPRIJ	71
2	Organigramme du Secrétariat Général du Ministère	72
3	Copie de l'extrait du relevé des décisions du Conseil des Ministres relatives à l'adoption du RHET, le 23 février 2007	73
4	Copie de l'extrait du Relevé n°36 des décisions du Conseil des Ministres du 28 octobre 2009 relatives à l'adoption du guide et des outils pour les nominations aux hauts emplois techniques dans la fonction publique béninoise	76
5	Schéma de la procédure de dotation des hauts emplois techniques	79
6	Copie du canevas du PTA du MESFTPRIJ au titre de 2014	80
7	Canevas-type de présentation des TDR et projets d'arrêtés des activités	82
8	Copie du canevas-type de présentation des activités mensuelles des Directions du MESFTPRIJ	88
9	Copie du canevas-type de rédaction des rapports d'activités exécutées par les Directions du MESFTPRIJ	89
10	Copie du canevas du tableau de revue du PTA du MESFTPRIJ en 2014	90
11	Questionnaire d'enquête	91

ANNEXE N°1 Organigramme du MESFTPRIJ



ANNEXE N° 2 *Organigramme du Secrétariat Général du MESFTPRIJ*



ANNEXE N°3 : *Copie de l'extrait du relevé des décisions du Conseil des Ministres relatives à l'adoption du RHET*

Cotonou, le 1^{er} février 2007

REPUBLIQUE OU BENIN

~~~~~  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

~~~~~  
SECRETARIAT GENERAL DU
GOUVERNEMENT

RELEVE DES

N° 09/PR/SGG/REL

DECISIONS ADMINISTRATIVES

adoptées par le Conseil des ministres en sa séance du Mercredi 28 février 2007, tenue sous la présidence de son Excellence Docteur Boni YAYI, Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement.

Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle

Communication n° 263/07

Point des travaux de classification des hauts emplois de la Fonction Publique.

Approuvé avec recommandations.

!! est demandé:

1° - à *tous les ministres*, de se référer désormais au répertoire des hauts emplois pour les nominations aux différents postes de responsabilité pourvus par décret pris en Conseil des Ministres;

2° - au *Ministre du Travail et de la Fonction Publique* en liaison avec le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle et le Secrétaire Général du Gouvernement, de soumettre au Conseil des Ministres une stratégie de renforcement des capacités en matière administrative et managériale des cadres nommés aux hauts emplois;

3° - au *Secrétaire Général du Gouvernement*, de mettre en place l'organe de suivi de l'exploitation du répertoire des hauts emplois;

4. au *Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle*:

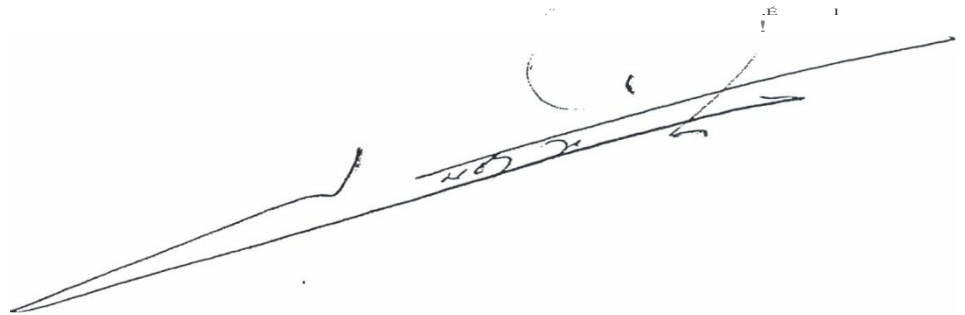
d'organiser dans tous les Ministères, des séances d'explication sur l'utilisation et le fonctionnement du répertoire;
d'instruire le Secrétaire Général de son Ministère à tenir une séance de travail avec les Secrétaire Généraux des Ministères qui ont des observations et réserves pour une harmonisation des vues sur les hauts emplois concernant lesdits Ministères:

~; au *Ministre des Affaires Etrangères, aux Ministres et au Secrétaire Général du Gouvernement* de s'impliquer, en liaison avec les Ambassades et les Représentants du Bénin au sein des Organismes internationales ou régionales, dans une politique de promotion des cadres béninois dans les Organisations Régionales et Internationales notamment en recueillant et en diffusant dans les conditions de temps requis les informations relatives aux postes vacants à pourvoir, sans occulter le lobbying à cet effet;

6° - au *Ministre des Affaires Etrangères*, de donner en Conseil des Ministres les informations relatives aux vacances de postes dans les organisations régionales et internationales dont il a connaissance.

Cotonou, le 1^{er} février 2007

Le Secrétaire Général du Gouvernement



Epiphane NOBIME.-

Annexe N° 4 : Copie de l'extrait du relevé n°36 des décisions du Conseil des Ministres relatives à l'adoption du Guide et des outils pour les nominations aux hauts emplois techniques dans la fonction publique béninoise.

IHJ

31

REPUBLICQUE DU BENIN

Cotonou, le 29 octobre 2009

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
*****-;...****

au Ministre de la Réforme

SECRETARIAT GENERAL J,;. RELEVE
Administrative

et DU GOUVERNEMENT \$' DES

DECISIONS ADMINISTRATIVES

N°36/PRISGG/REL

Institutionnelle, au

adoptées par le Conseil des Ministres en sa séance ordinaire tenue le mercredi 28 octobre 2009, sous la présidence de Monsieur Pascal Irénée KOUPAKI, Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale.

Ministre d'Etat, Chargé de la Prospective, du Développement, de Communication n01360109

Approbation du guide et des outils pour les nominations aux hauts emplois techniques.

Approuvé avec amendements.

Il est demandé:

1° - *au Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle*, d'organiser dans tous les Ministères des séances de vulgarisation du guide et des outils pour les nominations aux hauts emplois techniques;

2° - *à chaque Ministre*, de mettre sur pied, dans le cadre de l'application du Répertoire des Hauts Emplois Techniques, un Comité ad hoc composé comme suit:

- Président: Secrétaire Général du Ministère;
- Rapporteur: Directeur des Ressources Humaines (facilitateur) ;
- Membres:
 - * Inspecteur Général du Ministère;
 - * Directeur de la Programmation et de la Prospective;
 - * Un spécialiste du poste à pourvoir.

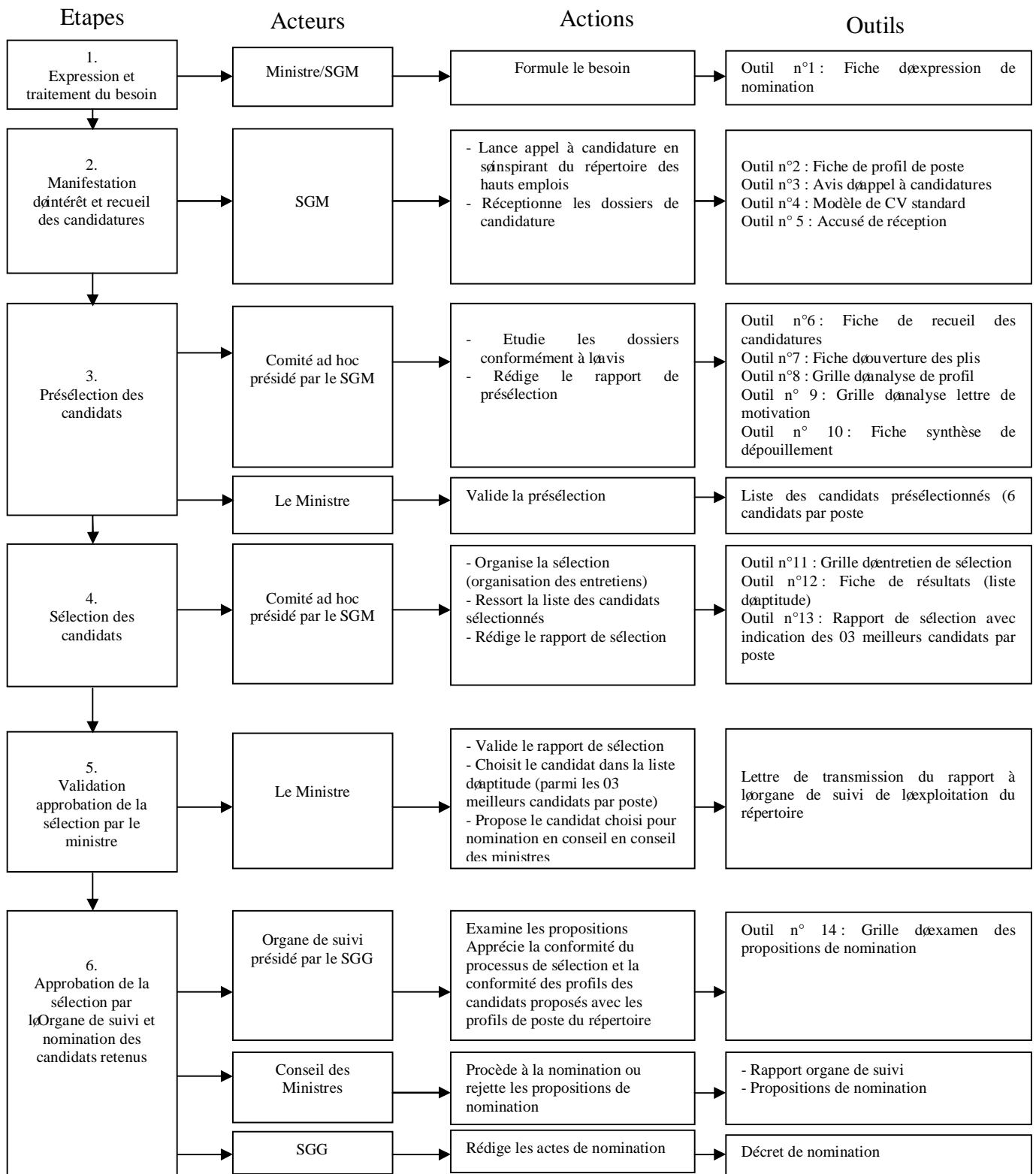
J'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale et au Secrétaire Général du Gouvernement, de réaliser annuellement une évaluation de l'application du Répertoire des Hauts Emplois Techniques et d'en rendre compte en Conseil des Ministres;

4^o au Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle, au Ministre du Travail et de la Fonction Publique et au Secrétaire Général du Gouvernement, d'élaborer et de mettre en place un dispositif d'alerte pour prévenir et gérer les déviations qui pourraient être observées à l'occasion de l'application du Répertoire des Hauts Emplois Techniques.

Le Secrétaire Général du
Gouvernement


Ibraïma SOULEMANE.-

Annexe N° 5 : Schéma de la procédure de dotation des hauts emplois techniques



Annexe N° 6 : Copie du tableau de PTA du MESFTPRIJ au titre de 2014

CANEVAS DU PTA 2014 DU MESFTPRIJ

Code	Résultats	Actions/Activités	Budget prévisionnel			Structures de mise en œuvre		Poids (%)	Chronogramme												Mode d'exécution	Observations
			Imputation	Montant programmé	Source	Responsable	Associées		J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		
1	PROGRAMME 1:																					
1.1	SOUS-PROGRAMME 1.1 :																					
1.1.1	Objectif Spécifique 1.1.1 :																					
1.1.1.1		Action 1.1.1.1 :																				
1.1.1.1.1		Activité 1.1.1.1.1 :																				
1.1.1.1.2		Activité 1.1.1.1.2 :																				
		Sous total OS 1.1.1																				
1.1.2	Objectif Spécifique 1.1.2 :																					
1.1.2.2		Action 1.1.2.2 :																				
1.1.2.7.6		Activité 1.1.2.7.6 :																				
1.1.2.8		Action 1.1.2.8 :																				
1.1.2.8.1		Activité 1.1.2.8.1 :																				
		SOUS/TOTAL 1.1.2																				
		TOTAL SOUS PROGRAMME 1.1																				

1.2	SOUS-PROGRAMME 1.2																
1.2.1	Objectif spécifique 1.2.1 :																
3.3.3.2.1		<u>Activité 3.3.3.2.1 :</u>															
		SOUS TOTAL OS 3.3.3															
		TOTAL SOUS PROGRAMME 3.3															
		TOTAL PROGRAMME 3															
		TOTAL PTA 2013															

LE MINISTRE

////////////////////

Annexe N° 7 : Canevas-type de présentation des TDR et des projets d'arrêtés des activités

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE, DE LA FORMATION TECHNIQUE
ET PROFESSIONNELLE, DE LA RECONVERSION ET DE L'INSERTION DES JEUNES

DIRECTION/STRUCTURE (initiatrice de l'activité)

SCHEMA-TYPE DE PRESENTATION DES TERMES DE REFERENCE

TITRE DE L'ACTIVITE

TERMES DE REFERENCE

MOIS + ANNEE

I- CONTEXTE ET JUSTIFICATION

.....
.....

NB : Exploiter ou bien se référer aux études antérieures (comme par exemples : question enseignante, baisse des effectifs de la série C, financement de l'ETFP, ...) ou au document stratégique (OMD, SCRP, PDDSE, Lettre de politique Educative, ...) auquel se rapporte l'activité pour laquelle les termes de référence sont rédigés.

II-OBJECTIF GENERAL

III- OBJECTIFS SPECIFIQUES

-
-
-

IV- RESULTATS ATTENDUS

-
-
-

NB : voir le document de référence exploité ; faire un clin d'œil sur les indicateurs à atteindre et objectivement vérifiables et préciser la cible qui est ainsi améliorée.

V-METHODOLOGIE

Il s'agira ici de :


- préciser les différentes étapes de réalisation de l'activité avec le nombre de personnes impliquées et le nombre de jours prévus pour chaque étape ;
- décliner les différentes étapes en tâches.

A titre indicatif, on peut avoir comme étapes pour une activité donnée :

1^{ère} étape : Travaux préparatoires

-  les différentes tâches à exécuter :

.....

-  nombre de personnes impliquées ; nombre de jours prévus pour les travaux préparatoires.

2^{ème} étape : Réalisation de l'activité proprement dite

-  les différentes tâches à exécuter :

.....
✚ nombre de personnes impliquées ; nombre de jours prévus pour cette étape.

3^{ème} étape : relecture et finalisation du ou des documents produit(s)

✚ les différentes tâches à exécuter :

.....
✚ nombre de personnes impliquées ; nombre de jours prévus pour cette étape.

4^{ème} étape : Rédaction du rapport de l'activité (sans oublier de dire ou de rappeler clairement les résultats obtenus et comment ces derniers améliorent les indicateurs de performance).

L'activité doit être réalisée sous :

- ✓ la supervision du MESFTPRIJ ;
- ✓ la coordination du DC, SGM et du DCF ;
- ✓ l'encadrement du DAC, du SGAM, du DRFM et d'autres responsables éventuellement
- ✓ **équipe technique** : préciser sa composition

VI- PERIODE ET LIEU

VII- COUT ET SOURCE DE FINANCEMENT

Signature du directeur

❖ Supervision

Le Ministre de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes.

❖ Coordination

- le Directeur de Cabinet ;
- le Secrétaire Général du Ministère ;
- le Délégué du Contrôleur Financier.

❖ Encadrement :

- le Directeur Adjoint de Cabinet ;
- le Secrétaire Général Adjoint du Ministère ;
- le Directeur des Ressources Financières et du Matériel ;
- autres (Responsable de la structure initiatrice /impliquée ; Conseillers Techniques du Ministre).

❖ Equipe technique

L'équipe technique est composée des agents chargés de l'exécution de l'activité depuis les travaux préparatoires jusqu'à la rédaction du rapport général de l'activité. Préciser le nombre de personnes.

NB : la composition/structuration de l'équipe technique dépendra de la nature de l'activité

❖ Appui logistique (si cela est nécessaire, préciser le nombre de personnes)

Article 3 : La durée de l'activité est de 05 (à compter à partir des travaux préparatoires) Le comité dispose d'un délai de cinq (05) jours ouvrables, à compter de la fin de l'activité, pour déposer le rapport de ses travaux au secrétariat Général du Ministère.

Article 4 : Il sera alloué aux membres du comité des frais de mission ou de déplacement, imputables sur la ligne budgétaire 05 05 05 05 05 05 05 05 05 05 ..., gestion 2014.

Article 5 : Le comité peut faire appel à toute personne dont les compétences sont jugées nécessaires pour l'accomplissement de sa mission.

Article 6 : Le Directeur (de la structure concernée) et le Directeur des Ressources Financières et du Matériel sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du

présent arrêté qui prend effet à compter de la date de sa signature et qui sera publié partout où besoin sera.

Cotonou, le

Le Ministre de l'Enseignement Secondaire,
de la Formation Technique et Professionnelle,
de la Reconversion et de l'insertion des Jeunes

Alassane SOUMANOU

NB : Le présent canevas vous est proposé à titre indicatif pour aider à l'élaboration des arrêtés d'activités. Il peut arriver que, compte tenu de la nature de l'activité, ledit canevas connaisse de modification.

Annexe N°8 : Copie du canevas-type de élaboration de planning d'activités mensuelles

REPUBLIQUE DU BENIN

**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE, DE LA FORMATION TECHNIQUE
ET PROFESSIONNELLE, DE LA RECONVERSION ET DE L'INSERTION DES JEUNES**

SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE

TABLEAU DE BORD DU DEROULEMENT DES ACTIVITES DU MOIS í í í í í í í í .

Structure	Intitulé de l'activité	Période d'exécution																															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	1	
													X	X	X	X																	

ANNEXE N°9 : Copie du tableau d'analyse des rapports d'activités exécutées par les directions du MESFTPRIJ

STRUCTURE :

INTITULE DE L'ACTIVITE :

OBJECTIFS DE L'ACTIVITE	RESULTATS OBTENUS	RECOMMANDATIONS	TACHES	OBSERVATIONS / PERTINENCE / HARMONIE

ANNEXE N°10 : *Copie du tableau de revue du PTA du MESFTPRIJ au titre de l'année 2012.*

POINT D'EXECUTION DU PTA AU 31/12/.....

DIRECTION: _____

ACTIONS/ACTIVITES PROGRAMMEES	RESSOURCES ALLOUEES EN MILLIERS DE F CFA		POIDS	TAUX D'EXECUTION PHYSIQUE (par activité)	RESULTATS OBTENUS (extrants)	EXECUTION FINANCIERE				ANALYSE DES ECARTS /OBSERVATIONS	DIFFICULTES RENCONTREES	MESURES PRISES
	Montant	Source				BASE ENGAGEMENT		BASE ORDONNANCEMENT				
						Montant	Taux (%)	Montant	Taux (%)			
PROGRAMME												
SOUS-PROGRAMME												
Objectif Spécifique												
Action:												
Activité:												
Tâches												
.....												
.....												
.....												

Annexe N°11 : Questionnaire d'enquête.

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de formation en Management des Services Publics (MSP) au second cycle de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), j'ai choisi le thème : « *Mise en œuvre des réformes administratives transversales relatives aux fonctions de Secrétaire Général : Cas du Ministère chargé de l'enseignement secondaire, technique et la formation professionnelle* ».

Le présent questionnaire que je vous adresse a pour objectif de recueillir des données qui me permettront de déceler les causes réelles se trouvant à la base des problèmes constatés dans l'exercice des fonctions de Secrétaire Général au sein du MESFTPRIJ. La connaissance de ces causes nous permettra de proposer des approches de solutions et de formuler des recommandations pour contribuer à l'exercice effectif desdites fonctions.

Je vous prie donc de bien vouloir apporter votre contribution en répondant aux différentes questions que nous vous soumettons.

A- QUESTIONS D'ORDRE GENERAL

- 1- Pouvez-vous nous indiquer votre structure de travail et vos fonctions ?
.....
.....
- 2- Avez-vous une idée des grandes réformes administratives liées aux fonctions de Secrétaire Général de Ministère ?
.....
.....
- 3- Quelle appréciation faites-vous de la mise en œuvre desdites fonctions au sein du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes ?
.....
.....
- 4- Les principales fonctions du SG/MESFTPRIJ sont la gestion du ministère, la coordination et le contrôle des activités des directions centrales techniques, départementales et des organes sous tutelle pour plus d'efficacité dans l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière de l'enseignement secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle. A l'état actuel, quels sont les problèmes que vous avez constaté dans l'exercice des principales fonctions du SG/MESFTPRIJ ?
.....
.....

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	i
DEDICACES	ii
REMERCIEMENTS	v
LISTES DES SIGLES ET ABREVIATIONS	vi
LISTE DES TABLEAUX	viii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	ix
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE	x
RESUME	xi
SOMMAIRE	xiii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE I : ETAT DES LIEUX DE L'EXERCICE DES FONCTIONS DE SG DE MINISTERE AU MESFTPRIJ	4
1.1. Historique du poste de Secrétaire Général de Ministère et du dispositif de gestion de la réforme administrative	5
1.1.1. Historique du poste de Secrétaire Général de Ministère.....	5
1.1.1.1. La première décennie après l'indépendance : 1960-1972	6
1.1.1.2. La période révolutionnaire : 1972-1990	6
1.1.1.3. La période de 1990 à 1996	7
1.1.1.4. La période de 1996 à 2014	8
1.1.2. Dispositif chargé de la gestion de la réforme administrative.....	10
1.2. Description de l'exercice des fonctions de SG du Ministère au sein du MESFTPRIJ et synthèse des problèmes observés	12
1.2.1. Description de l'exercice des principales fonctions de SG au sein du MESFTPRIJ.	12
1.2.1.1. Principales fonctions actuelles de SG du MESFTPRIJ.....	12
1.2.1.2. Profil et garanties du Secrétaire Général du MESFTPRIJ.....	15
1.2.1.3. Pratique de l'exercice des fonctions de SGM au sein du MESFTPRIJ.....	16
1.2.1.3.1. Exercice de la fonction de coordination et problèmes observés.....	16
1.2.1.3.2. Exercice de la fonction de gestion du ministère et problèmes observés.....	19
1.2.1.3.3. Exercice de la fonction de contrôle et problèmes observés	22
CHAPITRE II : ANALYSE DIAGNOSTIQUE DES FONDEMENTS DES PROBLEMES ET APPROCHES DE SOLUTIONS.....	26
2.1. Analyse diagnostique des hypothèses justificatives des problèmes observés	27
2.1.2. Analyse et hypothèses communes à l'ensemble des problèmes spécifiques.....	33

2.1.3. Analyse du problème de conflit de coordination et hypothèse de sa cause spécifique ..	38
2.1.4. Analyse du problème de gestion peu axée sur les résultats et hypothèse de cause spécifique	40
2.1.5. Analyse du problème de contrôle peu efficace et hypothèses de cause.....	41
2.2. Vérification des hypothèses et approches de solutions	43
2.2.1. Organisation de l'enquête et traitement des données collectées	44
2.2.2. Approches de solution et conditions de leur mise en œuvre	49
2.2.2.1. Approches de solution.....	49
2.2.2.1.1. Approches de solution communes à l'ensemble des problèmes relevés.....	49
2.2.2.1.2. Approches de solution spécifiques au problème de conflit de coordination des activités du MESFTPRIJ	50
2.2.2.1.3. Approches de solution spécifiques au problème de gestion peu axée sur les résultats í í í í í í í í í	51
2.2.2.1.4. Approches de solution spécifiques au problème de contrôle peu efficace.....	52
2.2.2.2. Conditions de mise en œuvre des approches de solutions	52
2.2.2.2.1. Recommandations d'ordre général	53
2.2.2.2.2. Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution relatives au problème de conflit d'attribution de la fonction de coordination des activités du MESFTPRIJ	53
2.2.2.2.3. Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution pour une gestion plus axée sur les résultats.....	55
2.2.2.2.4. Recommandations pour la mise en œuvre des approches de solution relatives au problème de contrôle peu efficace.....	57
CONCLUSION	64
BIBLIOGRAPHIE	64
ANNEXES	68
TABLE DES MATIERES	93