



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :
Management

FILIÈRE :
Management des Services publics

Année Académique :2013-2014

THÈME:

**ANALYSE DES RÉSULTATS D'APPLICATION DES
RÉFORMES GLOBALES DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE BÉNINOISE A L'ÈRE DU RENOUVEAU
DÉMOCRATIQUE**

Réalisé par :

Edgard SOUKPON

Tuteur de stage Directeur de mémoire

M. Florentin NANGBE

Directeur des réformes institutionnelles p.i

MTFPRAI-DS, Enseignant à l'ENAM

Enseignant à la FLASH/UAC

M. Justin DJOSSOU

Administrateur des Finances

Juillet 2014

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: DEHOUMON Mathieu

VICE-PRÉSIDENT: COMLAN William

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

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait pas été possible sans l'apport de plusieurs personnes à qui nous adressons nos vifs et sincères remerciements. Il s'agit notamment :

- de notre directeur de mémoire, Monsieur DJOSSOU Justin, pour toute la disponibilité dont il a fait preuve, malgré ses multiples occupations ;
- de notre tuteur de stage, Monsieur NANGBE Florentin pour son précieux soutien ;
- de Monsieur KANHOUNNON Norbert Boccace, directeur adjoint de cabinet du MTFPRAI-DS pour sa précieuse aide ;
- de tous les enseignants de l'ENAM, pour avoir concouru à notre formation ;
- du personnel administratif de l'ENAM pour les sacrifices consentis afin de faciliter notre session de formation à l'ENAM ;
- du Révérend Pasteur GLÈLÈ Théophile et de son épouse ;
- de mon épouse SOUKPON Hortense née HOUÉHA et de mes enfants sans oublier mes parents.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Al : alinéa

Art. : article

BIT : Bureau International du Travail

CAFRAD : Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement

DDTFPRAI : Direction Départementale du Travail et de la Fonction Publique, de la Réforme administrative et institutionnelle, chargée du dialogue social

DGRE : Direction générale de la Réforme de l'État

FMI : Fonds monétaire international

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

HS : Hypothèse Spécifique

IGE : Inspection Générale d'État

MRAI: Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle

MTFP : Ministère du Travail et de la Fonction Publique

MTFPRAI : Ministère du Travail et de la Fonction Publique, de la Réforme administrative et institutionnelle, chargé du dialogue social

OFPA : Observatoire des Fonctions publiques africaines

OIT : Organisation Internationale du Travail

Op. cit.opus citato (ouvrage déjà cité)

P : page

PAS : Programme d'Ajustement structurel

PS : Problème spécifique

PTA : Plan de Travail Annuel

PTF : Partenaires techniques et financiers

LISTE DES TABLEAU ET GRAPHIQUES

N ° d'ordre	Titres	Pages
TABLEAU		
01	Tableau de bord de l'étude	30
GRAPHIQUES		
01	Graphique retraçant les causes de la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes	41
02	Graphique des causes de la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes	42
03	Graphique des causes de l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes	43
04	Graphique des raisons de l'insuffisance de capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes	43

GLOSSAIRE

Réforme : la notion de « réforme » évoquée ici fait allusion aux différentes actions de changement et de rupture pouvant aider à l'atteinte des objectifs du développement. Mais l'étude se focalise sur les réformes administratives et institutionnelles. En effet, ces dernières sont considérées comme des réformes globales constituant « le substratum sur lequel reposent les réformes sectorielles. Elles balisent, encadrent et régulent le champ des réformes sectorielles lesquelles ne peuvent se concevoir et se développer que dans le cadre et selon les principes préalablement posés par les réformes administratives et institutionnelles »¹.

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

Réforme institutionnelle: elle désigne l'ensemble des actions qui tendent à modifier les modes d'organisation et de fonctionnement des différentes composantes aussi bien constitutionnelles, non constitutionnelles, que traditionnelles de la société, aux fins d'établir une meilleure synergie devant assurer leur performance. La réforme institutionnelle inclut, dans son champ d'actions, la performance et l'efficacité dans les institutions, la gouvernance économique, judiciaire et législative, la réforme de chacune des institutions de l'État ainsi que leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation, la recherche de synergie dans la promotion du partenariat secteur public-secteur privé.

Réformes sectorielles : ensemble des actions de rupture et de changement opérées dans les différents secteurs de la vie nationale en vue d'atteindre les objectifs du développement.

¹ MRAI (2011), Plan stratégique 2011-2020 de la réforme administrative et institutionnelle au Bénin, p 16.

RÉSUMÉ

La question de la réforme de l'Administration publique béninoise a toujours constitué une préoccupation pour les décideurs politiques au point qu'elle est souvent inscrite dans l'agenda des actions prioritaires à conduire. Mais comme l'a su bien dire LELO Mamosi, « en Afrique et pour ne pas toujours être surpris par les évènements, il est temps de repenser nos réformes. Il est temps de nous interroger sur les budgets alloués aux réformes, les institutions créées pour mener les réformes, le personnel disponible pour ces lourdes responsabilités, les résultats obtenus jusqu'ici, l'impact de ces réformes dans le pays, la méthodologie suivie pour amorcer, piloter et gérer l'ensemble des activités des réformes »².

C'est en nous inscrivant dans cette optique pour le compte du Bénin que nous avons choisi de réfléchir sur **les résultats d'application des réformes globales au sein de l'administration publique béninoise à l'ère du nouveau démocratique**, ce qui induit la problématique de l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre des réformes.

Pour traiter cette problématique, quatre (04) problèmes spécifiques ont été identifiés, à savoir :

- la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes;
- la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes;
- l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes;
- l'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes.

Pour rechercher les causes réelles de ces problèmes en vue de l'établissement du diagnostic de l'étude, nous avons formulé des hypothèses et avons mobilisé des informations par des enquêtes pour vérifier lesdites hypothèses.

²LELO (Mamosi), « Le Changement par les Réformes : contraintes, limites et perspectives », communication au cours du Séminaire sur la Gestion du Changement et la Planification Stratégique dans le secteur public avec l'accent sur la Réforme Administrative et la nouvelle Gouvernance, OFPA et CAFRAD, Cotonou 23-27 Septembre 2002, inédit, pp 10-11.

Après les investigations, le diagnostic établi révèle que :

- l'insuffisance d'approche participative, l'absence de stratégie de gestion du changement et la non adéquation de certaines réformes avec les réalités internes sont à l'origine de la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes ;
- la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes s'explique par les contingences politiques et la non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation de ce cadre ;
- l'insuffisance de préparation dans la conception de certaines réformes et la dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour le financement d'autres justifient l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes ;
- l'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes est due à l'insuffisance de renforcement des capacités du personnel, au déploiement peu efficient du personnel disponible mais aussi à la qualité du mode de recrutement.

SOMMAIRE

IDENTIFICATION DU JURY.....	II
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	V
LISTE DES TABLEAU ET GRAPHIQUES.....	VI
GLOSSAIRE	VII
RÉSUMÉ.....	VIII
SOMMAIRE.....	X
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER	5
L'ÉTAT DES LIEUX ET LA PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES RÉFORMES GLOBALES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.	5
SECTION 1: LA MISE EN ŒUVRE PROBLEMATIQUE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET INSTITUTIONNELLE.....	6
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	18
CHAPITRE DEUXIÈME :	24
DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ENVISAGÉES	24
SECTION 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA PRESENTATION DES DONNEES.....	25
SECTION 2 : L'AMELIORATION DE LA CONCEPTION ET DE L'APPLICATION DES REFORMES, UNE CONDITION NECESSAIRE AU DEVELOPPEMENT	44
CONCLUSION	54
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	56

INTRODUCTION

Une bonne administration, loin d'être un luxe, est une condition essentielle du développement³. Il va s'en dire que le développement équilibré ne peut être réalisé que par l'intermédiaire d'une administration publique capable de jouer un rôle efficace⁴. C'est donc à juste titre que lorsqu'une délégation de chefs d'États africains avait rencontré en 1990, le Premier Ministre Lee Kuan YEW, afin de lui demander « les secrets » du « miracle économique » de Singapour, ce dernier avait répondu en toute simplicité : « Une Administration honnête au service des entreprises »⁵. Mieux, ce millénaire est celui de défis et de changement, causés non seulement par la mondialisation et les nouvelles technologies de l'information et de communication, mais aussi par la manifestation de l'esprit de liberté, d'initiative et d'innovation. De nouveaux besoins et de nouveaux modes de travail apparaissent et poussent à repenser les services et les institutions, les règlements et les lois, les structures organisationnelles et les procédures, les modes de communication et les relations de travail, les compétences et les performances, les devoirs et les missions dans tout pays. Cela passe par la mise en œuvre d'actions de réforme conséquentes. En effet, les réformes sont indispensables et doivent être menées d'une façon satisfaisante. Elles doivent viser à résoudre des problèmes concrets. Mieux, le manque des réformes ou la mauvaise gestion des programmes des réformes contribue à la démotivation et à la démobilisation des fonctionnaires et, de ce fait, à l'inefficacité des services publics. C'est la raison pour laquelle la question de la réforme des administrations publiques a toujours constitué une préoccupation pour les différents gouvernements qui se sont succédé à la tête de l'État béninois. Ainsi, les programmes de réforme, qu'ils concernent l'administration, l'économie, les institutions nationales ou toute la gouvernance, sont conçus

³ OUMAROU Moussa (2009), Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives, BIT, Genève, p 1.

⁴ SLEIMAN (Issam), Priorités pour la réforme et l'innovation de l'administration publique Libanaise sur www.unpan017010.pdf, consulté le 25 mars 2014, p 2.

⁵ KINZOUNZA Kitsoro Firmin (2012), Quel type d'administration publique pour accompagner le projet " Afrique, continent émergent en 2025 " ?, CAFRAD, VIIIe forum sur la modernisation des services publics et des institutions de l'État, Maroc, p 2.

pour répondre soit à un besoin d'amélioration des processus, soit à un souci de modification des structures ou encore dans le dessein d'augmenter la productivité ou l'efficacité. Malgré les différentes réformes engagées, il semble que l'écart reste encore grand entre les attentes des usagers et les prestations des services publics, dans la mesure où l'administration publique continue d'être perçue, de façon générale, comme inefficace, coûteuse et minée par la corruption. Une autre façon de concevoir et de mener les réformes est, de ce fait, à rechercher.

C'est ainsi que cette étude se propose d'analyser les résultats d'application des réformes globales menées au Bénin à l'ère d'un nouveau démocratique afin de proposer des pistes d'amélioration de la conception et de l'application des dites réformes.

La présente étude a eu pour cadre le Ministère du Travail, de la Fonction publique, de la Réforme administrative, chargé du dialogue social (MTFPRAI-DS). Aux termes des dispositions du décret n°2014-037 du 29 janvier 2014 qui définit son organisation, fixe son fonctionnement et ses attributions, la mission qui lui est dévolue est relative à la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de travail, de la fonction publique, de la réforme administrative et institutionnelle et du dialogue social.

Le MTFPRAI-DS est un ministère transversal chargé de promouvoir le travail, la fonction publique, la réhabilitation et la modernisation de l'État ainsi que le dialogue social reconnu comme un facteur de paix sociale.

En matière de réhabilitation et de modernisation notamment, le MTFPRAI-DS a la responsabilité d'impulser les initiatives de réformes, de les coordonner, de les accompagner et d'évaluer en permanence leur mise en œuvre. Les réformes en question sont celles administratives d'une part, et celles institutionnelles d'autre part.

Pour mener à bien sa mission, le MTFPRAI-DS est doté de divers organes. Ces organes sont divers et variés. Celui qui s'occupe des questions de réforme

est la Direction générale de la Réforme de l'État (DGRE). Elle assure l'application de la politique de l'État dans le domaine des réformes administrative et institutionnelle. A cet effet, elle a la responsabilité d'élaborer les normes, procédures et standards de performance. De même, elle accompagne et appuie la mise en œuvre des réformes, les observe et les analyse puis promeut l'éthique et coordonne la bonne gouvernance.

Pour aider à repenser la conception et l'application des réformes, les résultats de nos travaux de recherche ont été synthétisés en deux (02) chapitres :

- le chapitre premier fait l'état des lieux de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de réformes en vue de la construction de la problématique de l'étude ;
- le deuxième chapitre fixe le cadre théorique et méthodologique de l'étude et propose des approches de solutions aux problèmes soulevés par l'étude.

CHAPITRE PREMIER

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUE DE LA
GESTION DES RÉFORMES GLOBALES AU SEIN DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

Le MTFPRAI-DS, il faut le rappeler, est chargé de concevoir et de mettre en œuvre la politique de l'État en matière de réforme administrative et institutionnelle. Il convient de retracer le chemin exploré par cette politique depuis lors (Section 1) en vue de dégager la problématique de l'étude (Section 2).

Section 1: La mise en œuvre problématique de la réforme administrative et institutionnelle

A l'accession du Bénin à la souveraineté nationale, il était revenu aux cadres de l'époque de prendre en mains les destinées du pays. Dans l'accomplissement de cette mission, des problèmes ont commencé à apparaître, comme d'ailleurs dans la plupart des autres pays africains notamment francophones. Il fallait de ce fait engager des réformes. « C'est ainsi que la plupart de ces pays (dont le Bénin) se sont lancés dans une série de réformes visant à placer les administrations publiques au centre et aux commandes des stratégies de développement, convaincus qu'ils étaient que seule l'implication directe de l'État dans le processus de production économique est à même de garantir la satisfaction adéquate des besoins pressants des populations et d'asseoir les bases du développement économique... C'est dire que les États se devaient de se doter d'une administration à la dimension du champ et de l'étendue des responsabilités que le secteur public s'est vu ainsi conférer. En une décennie, la taille de l'administration publique a plus que doublé dans la plupart des pays concernés, avec entre autres conséquences, un accroissement exponentiel des effectifs »⁶.

Depuis lors, les réformes engagées au Bénin et qui, tant bien que mal, font du chemin peuvent être vues sous deux angles. Les unes peuvent être qualifiées de « réformes de première génération » car concomitantes avec la période des

⁶OUMAROU Moussa (2009), Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives, op, cit, p 3.

indépendances et essentiellement tournées vers des considérations économiques tandis que les autres sont les réformes dites de « deuxième génération »⁷ car intervenues après le renouveau démocratique et prenant en compte des paramètres sociaux.

Paragraphe1 : Le caractère peu humaniste des « réformes de première génération »

Les premières séries de réformes engagées au Bénin ont été beaucoup plus orientées vers des considérations économiques et visent à équilibrer les finances publiques, à réduire les déficits économiques, à intégrer l'économie du marché mondialisé, etc. Pour ce faire, la solution offerte au Bénin par les organismes financiers internationaux (Banque mondiale et FMI) est le recours aux programmes d'ajustement structurels (PAS). En effet, les PAS ont été établis dans les pays du Sud comme pour fixer les conditions de leur intégration dans l'économie du marché mondialisé. C'est dire que les réformes engagées à l'occasion des PAS émanent de ce qu'on peut appeler la « conditionnalité des institutions partenaires internationales »⁸. Les PAS ont des effets sociaux considérables, fruits du démantèlement des structures économiques locales et de l'affaiblissement de l'État, et se traduisent par une réduction des politiques sociales, sanitaires et éducatives. Ils ont notamment entraîné la réduction drastique des effectifs de la fonction publique à travers les départs volontaires, ciblés et surtout le gel des recrutements.

Ces dégâts sociaux engendrés ont induit la nécessité qu'il faut « humaniser le PAS en intégrant une dimension sociale dans les projets et programmes de développement »⁹. Ainsi, les « réformes de la deuxième génération » tiennent compte de considérations sociales. Elles sont beaucoup plus tournées vers la performance des services publics à travers la révision du système de

⁷ ATTOLOU Léontine et HOUSSOU Jérôme (2010) L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la Fonction publique en Afrique, sur www.unpan039278.pdf (consulté le 14 mars 2014), p 3.

⁸ LELO (Mamosi), « Le Changement par les Réformes : contraintes, limites et perspectives », op, cit, p 2.

⁹ ATTOLOU Léontine et HOUSSOU Jérôme (2010) L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la Fonction publique en Afrique, op, cit, p 3.

fonctionnement des acteurs et des structures. Elles ne se limitent plus à des actions isolées relatives soit à la réduction des effectifs et de la masse salariale, à la réorganisation des structures mais «vont au delà de ces facettes de la réforme en se proposant d'agir sur l'homme, l'agent public, le citoyen, pour en faire le véritable acteur du changement, afin que le pays se développe selon des critères d'économie et de qualité »¹⁰. Cette nouvelle donne apparue dans la conception et la mise en œuvre des réformes n'est pas sans précédent. Elle fait suite à un diagnostic préalable.

Paragraphe 2 : Les états généraux de la fonction publique, déclic de la deuxième génération de réformes au Bénin

Toute organisation a besoin, à un moment donné, de faire le bilan de son fonctionnement, d'y relever les goulots d'étranglement et d'apporter des palliatifs qui s'imposent. C'est partant de cette réalité que les états généraux de la fonction publique béninoise et de la modernisation administrative ont été organisés du 12 au 16 décembre 1994.

A l'issue de ces assises qui ont été l'occasion de faire le procès du fonctionnement de l'administration publique béninoise, le diagnostic établi n'était guère reluisant. De nombreux dysfonctionnements ont été relevés au sein de l'appareil administratif de l'Etat¹¹ ; ils concernent entre autres :

- la lourdeur des procédures administratives ;
- l'absence de définition claire des objectifs et missions des entités et des agents de l'État;
- la faible productivité ;
- la culture administrative fondée sur le « patronage » et non sur le mérite;
- l'absence de critères d'évaluation des résultats et des performances, etc.

¹⁰KOTY Adéola Eulalie, Chronique Administrative de la République du Bénin, sur <http://data.over-blog-kiwi.org> (consulté le 01 mai 2014), p 2.

¹¹Rapport des états généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative tenus du 12 au 16 décembre 1994.

Face à ces problèmes, il a fallu envisager des chantiers de réforme qui peuvent être scindés en deux groupes¹².

Le premier groupe concerne le fonctionnement des structures et vise :

- la clarification des missions de l'État ;
- la rationalisation et la stabilisation des structures et de l'organisation administratives ;
- la mise en place, la stabilisation et l'application des règles, des normes et des procédures ;
- la déconcentration et la décentralisation.

S'agissant des réformes du second groupe, elles placent l'homme, aussi bien l'acteur public que le citoyen au centre de leurs préoccupations. Concrètement, elles visent le renforcement des capacités nationales de gestion. Elles ont trait :

- au renforcement des capacités nationales au regard du nouveau paradigme de la réforme administrative ;
- au développement d'une nouvelle culture administrative centrée sur le mérite, le service public, le travail en équipe et le contrôle de gestion ou des résultats ;
- à l'instauration d'une gestion rationnelle de l'information ;
- à la valorisation des ressources humaines et le renforcement des capacités nationales de gestion.

Ces différents champs de réformes induisent la réalisation d'actions conséquentes.

¹²BATOKO Ousmane, La réforme administrative au Bénin : genèse et déploiement d'une politique publique, in Actes de la table ronde préparatoire n°3: la bonne gouvernance, objet et condition du financement sur <http://democratie.francophonie.org.pdf> (consulté le 16 mars 2014), p 4 et KOTY Adéola Eulalie, Chronique Administrative de la République du Bénin, op, cit, p 3.

- **Les actions menées dans le cadre des réformes du premier groupe**

Les actions ici menées visent l'amélioration du fonctionnement des structures administratives. Pour ce faire, il faut agir sur les instruments dont se servent ces structures. Le premier de ces instruments concerne les textes juridiques étant donné que le Bénin, depuis le renouveau démocratique, a fait l'option d'un État de droit¹³. L'État de droit fonctionne sur la base des textes de lois. Or, la plupart des textes en vigueur au Bénin à l'avènement du renouveau démocratique étaient soit ceux directement hérités de la métropole soit s'ils sont édictés à l'interne, calqués essentiellement sur les réalités léguées par la mère patrie. Il a fallu ainsi procéder à la relecture et à l'adaptation des textes. Des efforts considérables ont été faits dans ce domaine, mais le problème d'obsolescence de certains textes reste d'actualité et freine le fonctionnement normal de certaines institutions. Pour preuve, le statut général des agents permanents de l'État contient nombre de dispositions qui ne sont plus adaptées aux réalités actuelles.

En outre, la structuration des institutions administratives n'a pas été du reste. Il a été institué des organigrammes plus adaptés, d'où la prise de décrets portant structure-type des ministères. Dans la même optique, des postes de Secrétariat général ont été créés dans les ministères en vue de faire la démarcation entre la gestion politique et la gestion technique de l'administration. C'est ce que l'on peut appeler « la professionnalisation de l'administration publique »¹⁴. A une professionnalisation adéquate pourrait correspondre une administration publique performante et moderne. Dans ce sens, les états généraux ont amplement insisté sur la professionnalisation de ladite administration. Ils ont notamment souligné la nécessité d'opérer une distinction entre les fonctions politiques et les fonctions purement techniques,

¹³ Voir 3^{ème} tiret du préambule de la Constitution du Bénin.

¹⁴ DOVONON K. Valentin, Méthode de la nouvelle gestion publique : responsabilité, accessibilité, productivité, résultat et clients, etc. (sur www.focusintl.com, consulté le 14 mars 2014), p 5.

de façon à rendre ces dernières plus stables dans le sens d'une professionnalisation plus accrue. Cela induirait la neutralité, l'objectivité et la compétence des cadres techniques, qualités qui leur permettront d'assurer avec efficacité les missions qui leur sont assignées. C'est dans le sillage de toutes ces réflexions que le Bénin a entrepris de nommer les Secrétaires Généraux dans les divers ministères, dont les fonctions reconnues comme techniques, devront être conservées pendant au moins cinq ans, sauf cas de faute lourde. Mais l'effectivité de cette mesure reste encore à démontrer. Car, dans la plupart des ministères, il n'est pas rare de voir naître des conflits d'attributions de fait entre cabinet du ministre et secrétariat général. Les ministres ont tendance à s'appuyer beaucoup plus sur les membres du cabinet que sur le secrétariat général, ce qui engendre une politisation systématique de la gestion des affaires du ministère.

Les structures administratives fonctionnent également sur la base de procédures. Or, les états généraux de la fonction publique ont conclu à une lourdeur des procédures administratives. C'est ainsi que des mesures de simplification des procédures ont été initiées. Elles sont consignées dans des documents dénommés manuels de procédures. Mais force est de constater que même si le principe de la nécessité de mise en place de ces manuels est acquis, toutes les administrations publiques n'en disposent pas encore.

Les mesures concernant le fonctionnement des structures administratives tiennent aussi compte de la situation géographique du pays. Ainsi, la déconcentration des structures administratives a été envisagée en vue de rapprocher l'administration des administrés, ce qui induit l'accessibilité, la célérité et la délégation dans l'accomplissement des tâches administratives. Mais pour l'exécution de certaines tâches administratives, cette tendance à la déconcentration n'est pas encore suivie. Par exemple, en matière de gestion de la carrière des agents de l'État, la centralisation est toujours de mise. Pour certains actes de carrière, les agents sont obligés de se déplacer en personne

sur Cotonou, siège du Ministère en charge de la fonction publique et de celui en charge des finances et pendant ce temps, leurs postes de travail sont vacants.

En dehors de la déconcentration qui est la gestion par l'État central à travers des représentants désignés, le Bénin a aussi opté pour la mise en place d'un véritable processus de gestion publique à la base : c'est la décentralisation. En effet, depuis les premières élections communales de décembre 2002, la décentralisation est devenue une réalité au Bénin. Désormais, la gestion des affaires publiques est confiée aux populations à la base qui l'assument par le biais de leurs représentants élus. Mais, quand on fait le bilan de la mise en œuvre de cette réforme, on peut noter que les fruits tardent à tenir la promesse des fleurs. Ainsi, les performances de la plupart des collectivités locales laissent à désirer. Et pour cause, la qualité des ressources humaines employées par la plupart des communes n'est pas à la hauteur de la teneur des tâches à exécuter. Les nominations aux postes éminemment techniques sont teintées de considérations politiciennes. Par exemple, les personnes devant occuper les postes de secrétaire général au sein des mairies doivent avoir la qualité d'administrateur ou une qualité équivalente ou à défaut celle d'attaché de services administratifs ayant une certaine expérience¹⁵. Certains secrétaires généraux de commune n'ont pas ce profil. En outre, comment imaginer qu'un poste de planificateur soit occupé par une personne ayant suivi une formation de lettres modernes ou d'une faculté classique de l'université. Dans ces conditions, les résultats ne peuvent conduire qu'à la contre-performance des communes. En dehors de cette situation interne aux collectivités territoriales, certaines compétences qui devraient normalement leur être transférées par l'État central ne le sont pas encore ou le sont timidement. Les raisons souvent évoquées à l'appui de cette réticence au niveau central ont trait à l'insuffisance

¹⁵ Art 3 du décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de mairie.

de capacités des collectivités locales à assumer convenablement ces compétences.

Le second groupe des champs de réforme a également connu des actions pour son opérationnalisation.

- **Les actions menées dans le sillage des réformes relatives à l'amélioration des capacités de gestion de l'homme**

La première série d'actions menées dans ce sens est tournée vers la réglementation des recrutements, nominations et promotions aux postes techniques. En effet, « la protection des carrières techniques peut favoriser la professionnalisation de l'Administration publique et en améliorer la performance mais elle suppose, pour être efficace, que les hommes politiques dont dépend essentiellement cette protection prennent toute leur responsabilité en la matière »¹⁶. Dans cette optique, il existe depuis le 04 novembre 2009 où le Conseil des Ministres a approuvé la communication n°1360/09 du MRAI, un « Guide et outils pour les nominations aux hauts emplois techniques ». Au nombre de deux cent quatre vingt-deux (282), ces emplois ne peuvent être pourvus que grâce à des critères de compétences techniques pointues. Quand bien même un tel guide a été adopté, ce n'est qu'en 2013 que le tout premier cadre a été nommé, conformément à la procédure qu'il prévoit¹⁷. Il s'agit du directeur des hauts emplois techniques. Pendant ce temps, des postes éminemment techniques continuent à être pourvus sur la base de considérations politiciennes.

Une autre variante des réformes concerne l'amélioration des capacités nationales de gestion. Elle introduit la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dans la gestion publique. En effet, sous l'impulsion des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le Bénin a adopté, à l'instar de certains pays

¹⁶DOVONON K. Valentin, Méthode de la nouvelle gestion publique : responsabilité, accessibilité, productivité, résultat et clients, etc., op, cit, p 5.

¹⁷ Information rapportée par le quotidien d'information l'évènement précis dans un article publié le 30 octobre 2013 sous la plume de GBAGUIDI Donatien (sur www.beninplus.net consulté le 1^{er} mai 2014).

africains, la GAR en vue de rendre l'Administration publique moderne et performante. A cet effet, il a institué une phase pilote de Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats¹⁸ dans cinq (05) ministères à titre expérimental sous la forme de budget-programme.

A l'origine, il s'est agi d'améliorer la gestion budgétaire avec l'élaboration des budgets-programmes (avec le soutien de la Banque Mondiale). L'objectif principal visé par cette réforme est d'instaurer un processus de passage progressif d'une gestion budgétaire basée sur les moyens à une gestion budgétaire axée sur les résultats à travers une plus grande responsabilisation des ministères dépensiers dans la préparation, l'exécution et le suivi-évaluation de leur budget-programme.

Progressivement, la GAR s'est étendue aux autres aspects de la gestion publique. L'institution des programmes de travail annuel (PTA) au sein de tous les ministères s'inscrit dans ce cadre. Mais force est de constater que le taux d'exécution des activités inscrites au PTA est souvent faible, ce qui rejaillit sur la qualité des résultats devant être atteints.

La GAR ne saurait être mise en œuvre sans le renforcement des capacités des ressources humaines d'où les actions de multiplication de formation continue et de perfectionnement des agents, de gestion de la motivation des agents, d'élaboration d'un nouveau système de carrière afin de valoriser le mérite des agents de l'État, etc.

Ces actions ont été sous-tendues par la restauration du cadre éthique à travers l'adoption de principes et la dynamisation de la fonction contrôle/sanction, « mesure indispensable pour redonner confiance aux usagers »¹⁹. Dans ce cadre, des mesures d'accompagnement ont été prises. Elles concernent, entre

¹⁸CAFRAD (2013), L'expérience du Bénin en matière de gestion axée sur les résultats, p 4.

¹⁹ATTOLOU Léontine et HOUÉSSOU Jérôme (2010) L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la Fonction publique en Afrique, op, cit, p 8.

autres, la création d'une Cellule de Moralisation de la Vie Publique logée à la Présidence de la République par décret n° 96-579 du 1^{er} Décembre 1996, la mise en vigueur d'un Code d'éthique et de moralisation des marchés publics par décret n° 99-311 du 22 Juin 1999; la prise du Décret n° 2000-616 du 07 Décembre 2000 portant organisation des relations entre les services de l'Administration et les Usagers pour accompagner l'application du Guide des Usagers, la dynamisation de l'Inspection Générale d'État (IGE), la création d'une Commission Nationale de Régulation des Marchés publics, la réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration publique, l'élaboration depuis 2007 du Code des Valeurs et d'Éthique de la Fonction Publique adopté par le Conseil des Ministres en Décembre 2008, l'édition de recueils des textes réprimant la corruption ainsi que ceux relatifs aux corps de contrôle.

Les réformes du second groupe ont aussi fait une place à l'amélioration des relations entre l'Administration publique et ses partenaires, ses usagers qui, désormais, doivent être traités selon l'approche client usitée dans les organisations privées. Dans cette optique, des guides des usagers ont été élaborés. De même, les actions de réforme telles que le port de badges, la mise en place et le fonctionnement effectif des organes paritaires, la promotion du dialogue à tous les niveaux ainsi que la recherche et l'établissement de partenariat sont autant de mesures qui s'inscrivent dans le cadre de l'amélioration des capacités nationales de gestion.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance que revêtent la gestion et le traitement de l'information dans le fonctionnement de toute organisation, des réformes ont été instituées dans ce sens. Ainsi, l'on a noté l'intégration de l'outil informatique dans le fonctionnement quotidien des services publics, ce qui induit, entre autres, la gestion de l'information en temps réel sans obstacle de distance ou de frontière, l'amélioration du processus décisionnel.

La systématisation des actions de réforme nécessite que leur gestion soit confiée à une structure ayant des attributions transversales. Mais la formule trouvée par le Bénin est caractérisée par une fluctuation dérangeante.

- **La fluctuation du cadre institutionnel de conception et de suivi de l'exécution des réformes**

Avant 2002, les réformes étaient opérées de manière sectorielle sans une politique de coordination structurelle. Cela a pris fin le 22 août 2002 où par décret n°2002-369, la conception et le suivi de l'exécution des réformes ont été adjoints aux attributions du ministère en charge du travail et de la fonction publique.

A l'avènement du régime du changement en 2006, la nécessité d'autonomisation de la réforme administrative et institutionnelle a été perçue ; d'où la création par décret n°2006-618 du 23 novembre 2006, du Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle (MRAI).

Mais à l'issue d'un remaniement intervenu en octobre 2013, le portefeuille de la réforme administrative et institutionnelle fut à nouveau adjoint à celui du MTFP par décret n°2014-037 du 29 janvier 2014. Ce texte créa le Ministère chargé du Travail, de la Fonction publique, de la Réforme administrative et institutionnelle chargé du Dialogue social.

L'évolution ainsi décrite laisse tout observateur conclure au caractère instable du cadre institutionnel chargé de conduire les réformes. Certes, dira-t-on que l'administration est une continuité mais une continuité sans boussole ne saurait prospérer. Tout se passe comme si les pouvoirs publics n'ont pas encore pleinement pris la mesure de l'importance que revêtent des actions de réforme efficaces en vue de l'atteinte des objectifs de développement.

A partir de ces constats, il est utile de faire l'inventaire des atouts et forces ainsi que celui des faiblesses de la réforme administrative et institutionnelle.

► **L'inventaire des forces, atouts et des faiblesses**

Après avoir récapitulé les forces et atouts de la Réforme administrative et institutionnelle, nous allons procéder à l'inventaire des faiblesses identifiées.

• **Des forces et atouts non négligeables**

- Inscription de la réforme au cœur des priorités d'intervention par les pouvoirs publics ;
- Disponibilité des PTF à accompagner les réformes ;
- Climat politique et social relativement stable en dépit de quelques soubresauts sporadiques ;
- Clarification des missions de l'État ;
- Création de l'autorité nationale de lutte contre la corruption ;
- Reconnaissance et expérimentation du principe de la séparation des fonctions politiques des fonctions techniques ;
- Définition de la structure-type des ministères ;
- Mise en œuvre de la déconcentration et de la décentralisation ;
- Existence de Société civile.

• **Des faiblesses multiples et variées**

- Instabilité du cadre institutionnel de mise en œuvre des réformes ;
- Résistance des acteurs vis-à-vis de certaines réformes ;
- Insuffisance des effectifs et des capacités managériales des agents de la Fonction publique ;
- Inexistence de manuels de procédures dans certaines entités administratives ;
- Faiblesse des performances des collectivités locales ;
- Insuffisance de déconcentration de certaines activités administratives ;
- Faible taux d'exécution des activités inscrites dans les PTA ;
- Persistance des griefs portés contre l'administration publique ;

- Corruption, manque de transparence et d'éthique dans le fonctionnement de l'Administration publique ;
- Faible capacité d'intervention du système judiciaire ;
- Persistance de la politisation de l'Administration.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

L'Administration publique est au cœur de tout processus de développement et pour qu'elle soit en phase avec les mutations économiques et sociales, il convient de mettre en œuvre des réformes efficaces. Aussi, la problématique de notre étude va-t-elle s'articuler autour du problème général de l'insuffisance d'efficacité des réformes et de problèmes spécifiques qui en sont les manifestations. Les raisons qui motivent le choix de la problématique de la gestion des réformes et les déclinaisons de cette problématique seront étudiées dans les deux paragraphes suivants.

Paragraphe 1- L'amélioration de la conception et de l'exécution des réformes administratives, un facteur de développement

Tous les États aspirent au développement. L'Administration publique est un maillon capital dans le processus de conduite du développement car elle est le bras armé des gouvernants, dans la conception et la mise en œuvre de leurs politiques de développement.

Or, « le monde actuel est très concurrentiel et exigeant. La société est mieux informée et attend plus des organisations publiques comme des organisations privées. On attend des gestionnaires publics qu'ils améliorent leurs

performances, en mettant l'accent sur l'efficience, l'efficacité et la bonne administration, qui ne figuraient pas parmi les priorités il y a 50 ans »²⁰.

Le Bénin n'est pas en marge de cette nouvelle donne. Ainsi, des exigences sont notées précisément de la part des entrepreneurs, des demandeurs de services dans divers domaines, en un mot de tous ceux qui ont besoin des services et du soutien des administrations. De même, des contraintes économiques telles que les ressources financières limitées et une dépendance internationale, de plus en plus grande, imposent des défis à l'État béninois.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ne sauraient et ne sont d'ailleurs pas restés indifférents. Ils ont compris qu'il faut réformer l'Administration publique. C'est ainsi que, depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont essayé de mettre en œuvre des mesures de réforme, dans le souci de moderniser la gestion des services publics. Pour Moussa OUMAROU, « La question de la réforme des administrations publiques a toujours constitué une préoccupation pour les décideurs politiques au point qu'elle est souvent inscrite dans l'agenda des actions prioritaires à conduire car une bonne administration, loin d'être un luxe, est une condition essentielle du développement »²¹. Ousmane BATOKO, ancien ministre du travail et de la Fonction publique, quant à lui, précise : « C'est parce que les Béninois, le Bénin et le monde changent que l'État doit aussi changer pour les accompagner et faciliter leurs mutations. C'est la raison pour laquelle la réforme de l'État est et demeure l'une des priorités de l'action gouvernementale »²².

²⁰Huerta Melchor O. (2008), "La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général", *Documents de travail sur la gouvernance publique*, No. 12, éditions OCDE, p 7.

²¹OUMAROU Moussa (2009), *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives*, op, cit, p 1.

²²BATOKO Ousmane, *La réforme administrative au Bénin : genèse et déploiement d'une politique publique*, op, cit, p 1.

La réforme de l'Administration publique ainsi érigée en priorité a pour but d'instaurer une administration publique dynamique, efficace et flexible, pouvant servir le citoyen béninois et assurer le développement économique et social du pays ainsi que sa cohésion nationale et répondre aux principaux besoins sociaux en respectant les principes de bonne gouvernance. Mieux, elle vise à améliorer la gestion des ressources humaines, à faire un meilleur usage des fonds publics, à fournir des services publics améliorés et à modifier l'image du service public. Il s'ensuit qu'une administration publique rendue performante grâce aux réformes est une condition sine qua non du développement.

La question de l'importance des réformes dans l'atteinte des objectifs de développement est d'autant plus réelle que les organisations internationales et sous-régionales s'y intéressent. C'est dans cette optique que la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 instruit l'Organisation à aider au renforcement des capacités institutionnelles des États Membres, ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, pour faciliter la conduite d'une politique sociale pertinente et cohérente ainsi que le développement durable²³. En outre, la Déclaration sur le partenariat pour une expansion durable de l'économie mondiale, adoptée par le Comité intérimaire lors de l'Assemblée annuelle de septembre 1996 du FMI et de la Banque mondiale reconnaît que le fait de «promouvoir une gestion saine et transparente des affaires publiques, dans toutes ses dimensions, notamment en maintenant l'État de droit, en responsabilisant et en améliorant le fonctionnement du secteur public, et en combattant la corruption, est un élément essentiel d'un environnement qui permet aux pays d'atteindre une prospérité durable»²⁴.

²³ OUMAROU Moussa (2009), Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives, op. cit, p 1

²⁴ Idem, p 4.

Sur le plan sous-régional, les ministres africains de la Fonction publique, dans le but de soutenir l'élan des réformes engagées, ici et là, sur le continent et defavoriser une plus grande efficacité de celles-ci, ont dans une résolution adoptée en juin 1994 à Tanger au Maroc²⁵, défini un certain nombre de principales composantes qu'à leurs yeux, tout programme de réformes doit chercher à couvrir, pour atteindre les objectifs et les résultats escomptés.

C'est donc, à juste titre, que le Bénin a organisé en décembre 1994, les états généraux de la fonction publique afin de diagnostiquer les maux qui minent l'Administration publique et de définir les stratégies à mettre en œuvre pour y remédier. A partir des recommandations issues de ces assises, des réformes d'une autre génération ont commencé à être mises en œuvre. « Malheureusement, la plupart des travaux d'évaluation des réformes de la Fonction publique s'accordent à dire que les résultats obtenus sont restés largement en deçà des attentes. En effet, un demi-siècle s'est écoulé depuis l'ère des indépendances et plus de deux décennies depuis l'avènement du renouveau démocratique au Bénin, mais les maux qui minent l'Administration publique perdurent pour les uns, et s'accroissent pour les autres »²⁶. Certes, ce constat date de 2010. Mais de 2010 à ce jour, la situation ne s'est pas fondamentalement améliorée. Dans la réalité, il n'est pas rare d'entendre les citoyens qui ont besoin des services et du soutien des administrations se plaindre de la mauvaise qualité des services, de la lourdeur des formalités administratives, des mesures arbitraires, de la corruption et des ingérences des personnalités politiques influentes dans les affaires de l'Administration publique pour mettre certaines institutions administratives au service de leurs causes. La corruption continue de dicter sa loi aux

²⁵Conférence Panafricaine des ministres de la Fonction publique sur la coopération interafricaine en matière de Fonction publique et de Réforme administrative, 20-21 juin 1994, cité par Moussa OUMAROU, op. cit, p 4.

²⁶ATTOLOU Léontine et HOUESSOU Jérôme (2010) L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la Fonction publique en Afrique, op, cit, p 10.

populations béninoises, ce qui discrédite le pays sur le plan international et lui fait perdre des avantages considérables. A preuve, n'eût été l'indicateur de lutte contre la corruption qui lui a été défavorable, la candidature du Bénin au 2^{ème} compact du Millenium Challenge Corporation n'aurait pas été réservée pour une autre année.

Ainsi, il y a lieu de s'interroger par rapport à ce qui fait problème malgré les efforts de réformes consentis. Un essai de réponse nous amène à dire que les réformes n'atteignent pas les résultats escomptés parce qu'il y a des insuffisances dans leur conception et dans leur mise en œuvre. C'est pourquoi, la présente étude se propose de contribuer à *l'amélioration de la conception et de l'exécution des réformes au sein de l'Administration publique béninoise* afin qu'elles soient plus efficaces.

La problématique ainsi justifiée s'articule autour de problèmes spécifiques qui en sont les indicateurs.

Paragraphe 2- Les indicateurs des insuffisances dans la conception et l'application des réformes administratives et démarche de résolution

Certains faits constituent la manifestation des *insuffisances relevées dans la conception et la mise en œuvre des réformes* (Problème général). Les faits importants qui retiendront l'attention dans cette étude sont ceux dont la résolution contribuera à l'éradication de l'ensemble des autres dysfonctionnements constatés. Il s'agit de :

- la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes (Problème spécifique n°1) ;
- la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes (Problème spécifique n°2) ;
- l'insuffisance des mesures d'accompagnement de la plupart des réformes (Problème spécifique n°3) ;

- l'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes (Problème spécifique n°4).

La résolution de ces différents problèmes se fera suivant une démarche appropriée, objet du deuxième chapitre qui présentera tour à tour :

- les objectifs de l'étude ;
- les hypothèses de l'étude ;
- la revue de littérature ;
- la méthodologie de l'étude ;
- les approches de solutions aux problèmes et leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIÈME :

DU CADRE THÉORIQUE ET
MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS ENVISAGÉES

Cette étude qui s'intéresse à la conception et à l'application des réformes au sein de l'Administration publique béninoise, vise à atteindre un certain nombre d'objectifs en partant de certaines hypothèses d'étude. La vérification de celles-ci se fait à partir de données quantitatives recueillies auprès des acteurs intervenant dans le domaine (Section 1). Le diagnostic établi à l'issue de la vérification des hypothèses permet de suggérer des pistes de solutions assorties de conditions de mise en œuvre (Section 2).

Section 1 : Des objectifs de l'étude à la présentation des données

Il est d'abord question de préciser les objectifs de l'étude à partir d'hypothèses qui en constituent le fondement ainsi que le point des apports antérieurs sur la question (Paragraphe 1). Ensuite, il s'agit de présenter les données recueillies dans le cadre de la vérification des hypothèses, après avoir élucidé l'approche méthodologique qui a permis cette mobilisation de données (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Le tableau de bord permet d'avoir une vue synthétique et globale des différents problèmes en étude. Son élaboration fait suite à la déclinaison préalable des objectifs, causes et hypothèses liées à chaque problème spécifique (A). En outre, il faut interroger la littérature pour appréhender la manière dont elle a abordé la question de la conception et de l'application des réformes (B).

A- La formulation des objectifs, hypothèses et élaboration du tableau de bord de l'étude

Les objectifs visés sont évoqués de même que les hypothèses qui ont orienté les recherches, dans la perspective de la construction du tableau de bord de l'étude.

► Pour une amélioration de la conception et de l'application des réformes

L'objectif général de l'étude consiste à *identifier des pistes susceptibles d'atténuer les insuffisances liées à la conception et à l'exécution des réformes.*

Il se décline en objectifs spécifiques relativement aux problèmes spécifiques :

Objectif spécifique n°1 : Recenser les actions de lutte contre la résistance de certains acteurs à l'application des réformes.

Objectif spécifique n°2 : Proposer des mesures de correction de la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes.

Objectif spécifique n°3 : Recommander aux pouvoirs publics de renforcer les mesures d'accompagnement des réformes.

Objectif spécifique n°4 : Suggérer des pistes de renforcement de la capacité des agents publics pour une gestion efficace des réformes.

Par ailleurs, l'étude est fondée sur des hypothèses de recherche. Pour les relever, il faut identifier des causes pouvant expliquer chacun des problèmes spécifiques.

**► Les causes supposées être à la base de chaque problème spécifique
et hypothèses correspondantes**

Causes et hypothèse spécifiques n°1

Le management moderne recommande que les décisions ou les mesures de changement au sein des organisations soient prises à la suite d'une large concertation avec les acteurs concernés : on parle de management participatif. Lorsque les individus sont impliqués dans la détermination d'une mesure, ils se sentent plus concernés et sont plus à même de contribuer à sa réussite. Ceci est d'autant plus vrai que la question de la réforme est complexe car impliquant « plusieurs partenaires qui poursuivent parfois des objectifs divergents »²⁷. Or, précisément, certaines réformes rencontrent des résistances au point de ne pouvoir être mises en œuvre. A preuve, le système d'avancement au mérite qui est pourtant une mesure censée mettre fin à la promotion arbitraire au sein de l'Administration publique n'a pas encore été une réalité, depuis qu'il a été adopté. Il en est de même de la mise en œuvre du répertoire des hauts emplois techniques. Dans ces conditions, on est tenté de dire qu'il n'y a pas assez de concertation et de consultation, avant la conception et la mise en œuvre des réformes. L'une des raisons pouvant justifier la résistance notée de la part de certains acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes serait donc l'insuffisance d'approche participative dans la conception et la mise en œuvre de ces réformes. Mais il y a aussi l'absence de stratégie de gestion du changement, lors de la conception des réformes. En effet, « il ne suffit plus désormais d'adopter des réformes novatrices pour

²⁷LELO (Mamosi), « Le Changement par les Réformes : contraintes, limites et perspectives », op, cit, p 7.

répondre aux demandes de la société ; les gouvernements doivent accompagner leurs propositions de réforme d'une stratégie de gestion du changement. La gestion du changement conditionne, dans une large mesure, la réussite ou l'échec d'une action de réforme »²⁸. Eu égard à ce qui précède, nous pouvons retenir que **l'insuffisance d'approche participative dans la conception et la mise en œuvre des réformes et l'absence de stratégie de gestion du changement expliquent la résistance de certains acteurs clés vis-à-vis des réformes (Hypothèse spécifique n°1).**

Cause et hypothèse spécifiques n°2

L'administration est une continuité dit-on. Cela suppose que les actions publiques menées par une personne ou par une institution donnée doivent pouvoir être poursuivies par une autre personne ou lorsque l'institution ancienne lègue ses attributions à une nouvelle. Mais il faut dire que l'efficacité de ce principe pose souvent problème dans la mesure où les changements successifs de système ramènent parfois à la case départ. C'est justement le cas en ce qui concerne le cadre institutionnel de gestion des réformes. Tantôt, il est un département ministériel à part entière, tantôt il est rattaché à un autre ministère. Or, compte tenu de la sensibilité que revêt la question des réformes, il faut que leur gestion relève d'un cadre institutionnel permanent, fort, ayant une politique cohérente et en mesure de résister durablement au temps et aux différentes mutations socio-politiques. **Nous en déduisons que la non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation du cadre institutionnel de gestion des réformes est à la base de sa fluctuation dérangeante (Hypothèse spécifique n°2).**

²⁸MELCHOR O. Huerta (2008), "La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général", Documents de travail sur la gouvernance publique, N°12, éditions OCDE, p 15.

Causes et hypothèse spécifiques n°3

La raison supposée expliquer l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes est l'insuffisance de préparation qui caractérise parfois leur conception. En effet, la préparation dans la conception des réformes suppose la recherche et la mobilisation préalable des ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Tout se passe comme si certaines réformes sont engagées sans études préalables. En conséquence, nous concluons que **l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes est due à l'insuffisance de préparation qui caractérise parfois leur conception**(Hypothèse spécifique n°3).

Causes et hypothèse spécifiques n°4

Le PS n°4 est relatif à l'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes. En effet, de toutes les ressources dont dispose une organisation, celles humaines sont primordiales. « L'être humain constitue une pièce maîtresse du développement de toute entreprise que la généralisation de l'utilisation d'appareils et de méthodes performants n'a pas pu remplacer totalement dans le processus de production et de service »²⁹. Ainsi, les réformes ne sauraient être efficacement mises en œuvre sans des ressources humaines en qualité et en quantité suffisantes. Pour ce faire, il faut non seulement revoir les effectifs de certains corps de la fonction publique mais aussi la qualité du mode de recrutement. Ce n'est pas encore le cas pour l'instant. Nous pouvons en déduire que **l'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes se justifie par le manque d'effectif et la qualité de leur mode de recrutement**(Hypothèse spécifique n°4).

²⁹KANHOUNON Norbert Boccace (2007), « La gestion des Ressources humaines de l'État et la bonne gouvernance au Bénin: cas du Ministère du Travail et de la Fonction publique », Mémoire de DESS en gouvernance et démocratie, pp 32-33.

Les problèmes et hypothèses spécifiques évoqués ainsi que les objectifs visés à travers la présente étude, sont regroupés dans un tableau qui en donne une vue d'ensemble, le tableau de bord de l'étude.

Tableau n°1 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général		Problème général Insuffisances dans la conception et l'exécution des réformes au sein de l'administration publique	Objectif général Identifier des pistes susceptibles d'atténuer les insuffisances liées à la conception et à l'exécution des réformes.	Cause générale -	Hypothèse générale -31
Niveaux spécifiques	1	La résistance de certains acteurs clés vis-à-vis des réformes	Recenser les actions de lutte contre la résistance de certains acteurs à l'application des réformes.	L'insuffisance d'approche participative dans la conception et la mise en œuvre des réformes et l'absence de stratégie de gestion du changement	L'insuffisance d'approche participative dans la conception et la mise en œuvre des réformes et l'absence de stratégie de gestion du changement expliquent la résistance de certains acteurs clés vis-à-vis des réformes
	2	La fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes	Proposer des mesures de correction de la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes.	La non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation du cadre institutionnel de gestion des réformes	La non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation du cadre institutionnel de gestion des réformes est à la base de sa fluctuation dérangeante
	3	L'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes	Recommander aux pouvoirs publics de renforcer les mesures d'accompagnement des réformes.	L'insuffisance de préparation dans la conception des réformes	L'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes est due à l'insuffisance de préparation qui caractérise parfois leur conception
	4	L'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes	Suggérer des pistes de renforcement de la capacité des agents publics pour une gestion efficace des réformes.	Le manque d'effectif et la qualité du mode de recrutement des agents publics	L'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes se justifie par le manque d'effectif et la qualité de leur mode de recrutement

Source : Nos investigations

La question de l'amélioration de la conception et de l'exécution des réformes au sein de l'administration publique n'est pas une thématique nouvelle. Elle est présente dans la littérature qui y a consacré un certain nombre d'études.

B- L'amélioration des réformes, une problématique présente dans la littérature

Certains auteurs se sont intéressés à la question de la réforme à travers différents pays. Le premier auteur identifié est **SLEIMAN Issam** qui a consacré son étude sur la réforme au sein de l'administration publique libanaise³⁰. Pour l'auteur, la réforme et l'innovation de l'administration publique supposent une volonté politique. Le processus de réforme demande des décisions prises par le pouvoir politique, notamment le gouvernement et le parlement³¹. Il en déduit qu'une réforme administrative globale et en profondeur ne peut pas être réalisée en l'absence d'une réforme politique et d'un développement de la démocratie en tant que système politique et système de valeurs en même temps, car la démocratie comme système politique ne peut pas atteindre ses objectifs si les valeurs de la démocratie ne sont pas enracinées dans la mentalité du peuple. Les comportements des citoyens doivent être régis par ces valeurs pour que la démocratie puisse servir les citoyens³². Pour cet auteur, l'approche participative doit occuper une place prépondérante dans la conception et la mise en œuvre des réformes. Il estime à cet effet qu'il est indispensable d'y associer des acteurs clés comme ceux de la société civile. Et pour pouvoir mobiliser la société civile, l'auteur propose qu'il faut convaincre les citoyens que la réforme administrative conduit à satisfaire leurs besoins. Il faut mener à ce titre des campagnes publicitaires afin de mobiliser les éléments de la société civile et les inciter à soutenir le processus de réforme administrative. Mais en outre,

³⁰ SLEIMAN (Issam), Priorités pour la réforme et l'innovation de l'administration publique Libanaise sur www.unpan017010.pdf, consulté le 25 mars 2014.

³¹ Idem, p 13.

³² Idem, p 14.

SLEIMAN préconise qu'il faut aller loin en créant des moyens de communication et de dialogue avec les citoyens en général dans le dessein de leur permettre de participer d'une manière efficace au processus de réforme. Les organisations non-gouvernementales ainsi que les citoyens peuvent contribuer à l'amélioration de l'efficacité des mesures prises et au développement de nouvelles mesures. La société civile doit exercer une pression sur les autorités politiques en vue de lancer le processus de réforme administrative souhaitée et soutenir ce processus pour pouvoir surmonter les difficultés qu'il va rencontrer, d'où le rôle principal que doit jouer la société civile dans ce domaine. En définitive, l'auteur retient que les citoyens et les organisations non-gouvernementales ayant intérêt à la réforme doivent lutter pour faire lancer ce processus, comme ils doivent le soutenir continuellement afin que ses objectifs soient atteints.

Un autre auteur identifié sur la question est **KINZOUNZAKitsoro Firmin**³³. Lors d'une communication présentée au VIIIème forum sur la modernisation des services publics et des institutions de l'État tenu au Maroc en 2012 pour le compte du Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), l'auteur s'interrogeait sur le type d'administration publique qu'il faut pour accompagner le projet " Afrique, continent émergent en 2025". En guise d'éléments de réponse, **KINZOUNZA** propose qu'il faut une nouvelle vision de l'Administration publique au service de l'État de développement et du projet continental d'émergence économique. Une telle vision comporte des caractéristiques telles que la tolérance zéro vis-à-vis des anti-modèles et des anti-valeurs; la distinction des fonctions techniques de celles politiques, avec une permanence et une stabilité des premières; la dotation de l'Administration en structures fonctionnelles qui soient en harmonie avec les principales fonctions de l'État

³³KINZOUNZAKitsoro Firmin(2012), Quel type d'administration publique pour accompagner le projet " Afrique, continent émergent en 2025"?, CAFRAD, VIIIe forum sur la modernisation des services publics et des institutions de l'État, Maroc

et en adéquation avec les capacités financières de ce dernier, etc. Une telle vision, selon l'auteur, ne peut être atteinte sans la conception et la mise en œuvre d'actions de réformes conséquentes.

LELO Mamosi³⁴ s'est aussi préoccupé de la question des réformes. Dans sa communication au cours du Séminaire sur la Gestion du Changement et la Planification Stratégique dans le secteur public avec l'accent sur la Réforme Administrative et la nouvelle Gouvernance organisé par l'Observatoire des Fonctions publiques africaines (OFPA) et le CAFRAD en septembre 2002 à Cotonou, l'auteur précise que l'objectif poursuivi par toute action de réforme reste, de façon générale, le changement. Ainsi, LELO trouve que la gestion du changement ou de réforme est une lourde responsabilité nationale et non d'un seul ministère ou d'une seule commission. Elle implique non seulement une forte volonté politique mais également l'engagement de tous les citoyens. Le changement concerne d'une part l'attitude et la mentalité et d'autre part les méthodes de travail, les structures environnementales, le mode de production ou de servir, etc. Mais LELO Mamosi va déplorer un certain nombre de faits qui entravent la bonne marche des réformes. Il met notamment l'accent sur le fait que :

- (i) des réformes soient imposées de l'extérieur ;
- (ii) dans certains pays, des programmes de réformes sont élaborés par des experts internationaux, avant même qu'ils ne foulent le sol du pays bénéficiaire des réformes et dont l'application commence le lendemain de leur arrivée ;
- (iii) des experts internationaux, souvent capables et compétents, se heurtent, dans beaucoup de cas, au manque d'homologues nationaux préparés ou formés pour mener des réformes ;
- (iv) les programmes ont une durée déterminée ; certains programmes s'arrêtent au départ des experts internationaux, par manque des cadres nationaux pour assurer la relève ou par l'épuisement des ressources ;

³⁴LELO (Mamosi), « Le Changement par les Réformes : contraintes, limites et perspectives », op, cit.

- (v) dans certains cas, les réformes sont entamées sans une bonne préparation et sans plan de réalisation ;
- (vi) des réformes commencent immédiatement, après la décision de l'autorité de l'État.

Dans ces cas, la nomination des responsables de réformes se fait dans la précipitation, sans tenir sérieusement compte de leur compétence et de leur expérience en la matière. L'ÉLO en déduit que le fait de ne pas accorder suffisamment de temps et d'énergie aux préparatifs et à la planification des actions des réformes (sensibilisation, formation, budget, etc.) cause souvent l'échec des programmes.

Par ailleurs le communicateur évoque le manque de participation active de tous les acteurs au processus de réforme. A ce propos, il fait remarquer, que dans certains pays, l'existence des programmes de réformes n'est connue que par une infime partie de la population. La raison, pour lui, réside dans le fait que les programmes se conçoivent dans les bureaux, autour d'un groupe de fonctionnaires composé des experts nationaux et internationaux. Ce groupe d'experts imagine tout et fait, de temps en temps, irruption dans certains ministères et agences de l'État pour expliquer aux autres le bien-fondé des réformes et les modalités de leur mise en œuvre. Cette conception, conclut-il, évite la participation des concernés et amène à l'échec des réformes. Une autre entrave non moins importante relevée par L'ÉLO est la centralisation excessive du processus des réformes. Il en est ainsi des programmes de réforme pensés à l'interne et qui sont conçus, pilotés et évalués par les experts ou les fonctionnaires qui habitent la capitale et sont généralement localisés au Ministère en charge de la Réforme Administrative. Ces experts, poursuit-il, pensent connaître mieux les méthodes de réformes et, de ce fait, ils servent de maîtres à leurs homologues des autres départements, aux niveaux central et local. Or, pour L'ÉLO, les fonctionnaires de chaque département et de chaque agence connaissent bien leurs problèmes et savent bien le changement

souhaité et le fait de vouloir centraliser les processus de réformes inhibe les bonnes initiatives et cause l'échec de réalisation des programmes.

Un autre auteur qui s'est penché sur la question des réformes est **MELCHOR O. Huerta**³⁵. Celui-ci met un accent particulier sur la place que devrait occuper la gestion du changement dans le processus de conduite d'une réforme. Il relève qu'il ne suffit plus désormais d'adopter des réformes novatrices pour répondre aux demandes de la société ; les gouvernements doivent accompagner leurs propositions de réforme d'une stratégie de gestion du changement. Pour lui, la gestion du changement conditionne, dans une large mesure, la réussite ou l'échec d'une action de réforme. Il rappelle la définition que donne la littérature à la gestion du changement : la capacité à influencer sur les mentalités, la culture, les attitudes et les pratiques des gens pour les adapter à un nouvel environnement et à de nouvelles organisations. Au départ de toute action de réforme, MELCHOR trouve qu'il faut convaincre les gens qu'il existe un problème et une solution plus viable, et par conséquent qu'une réforme est nécessaire. Dans cet ordre d'idées, la gestion du changement a été identifiée comme une variable déterminante pour la réussite ou l'échec d'une politique de réforme parce que les réformes ne sont pas sans risque. La gestion du changement vise à s'assurer que les conditions nécessaires à la réussite d'une action de réforme sont réunies. Une politique de réforme peut faillir à apporter le changement, peut générer des résultats inattendus ou se heurter à la résistance d'organisations et/ou d'individus dont les intérêts sont touchés. En réponse à ces effets, MELCHOR suggère aux responsables de l'élaboration des politiques et aux hommes politiques d'accorder une attention particulière aux questions telles que le leadership, une vision commune, l'ordre de succession, les ressources nécessaires au changement et les valeurs culturelles, lorsqu'ils conçoivent et mettent en

³⁵MELCHOR O. Huerta (2008), "La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général", op, cit.

œuvre une action de réforme. En outre, MELCHIOR trouve que la capacité à gérer le changement efficacement dépend, dans une large mesure, de la participation ou non du public à la définition du programme de réforme. Et ce public, aux dires de l'auteur, est constitué de hommes politiques, de fonctionnaires et de la société civile. Lorsque ceux-là perçoivent des implications négatives dans la conduite des réformes, cela peut, selon MELCHOR, déclencher une résistance au changement, ce qui n'est pas souhaitable.

OUMAROU Moussa³⁶ s'est aussi préoccupé de la question des réformes. Dans son étude portant sur les Réformes de l'Administration publique des pays membres de l'UEMOA, il fait remarquer que la question de la réforme des administrations publiques a toujours constitué une préoccupation pour les décideurs politiques. Il dit retrouver cette vision dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 qui instruit l'Organisation à aider au renforcement des capacités institutionnelles des États Membres, ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, pour faciliter la conduite d'une politique sociale pertinente et cohérente ainsi que le développement durable. Cela, poursuit-il, a placé la restructuration du secteur public au centre des politiques mises en œuvre dans les pays africains, depuis le début des années 80, particulièrement les États Membres de l'UEMOA. A ce titre, l'auteur rapporte une résolution adoptée en juin 1994 à Tanger au Maroc par la Conférence Panafricaine des ministres de la Fonction publique sur la coopération interafricaine en matière de Fonction publique et de Réforme administrative, laquelle s'est attelée à esquisser les principales composantes que tout programme de réformes doit chercher à couvrir, pour atteindre les objectifs et les résultats escomptés. Il s'agit :

³⁶Moussa Oumarou (2009), Réformes de l'Administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives, op, cit.

- (i) la rationalisation des institutions et des organisations publiques de manière à favoriser le rendement du secteur public;
- (ii) de la relance de la productivité du secteur public à des niveaux similaires à ceux du secteur privé;
- (iii) la transparence des processus administratifs et leur plus grande ouverture aux besoins des citoyens;
- (iv) l'adoption d'une démarche progressive et souple vis-à-vis des réformes pour en garantir la réussite;
- (v) l'amélioration et la modernisation des méthodes de travail, des méthodes et outils à la disposition des administrateurs; de la mise en place d'une stratégie de communication entre l'administration et ses usagers;
- (vi) l'instauration d'un système cohérent de recrutement et de sélection; de la mise en place de programmes de formation complets et efficaces pour renforcer la compétence et l'efficacité des fonctionnaires;
- (vii) la motivation des fonctionnaires par l'instauration de systèmes rationnels de développement de carrière fondés sur le mérite, en fonction des possibilités budgétaires, de politiques de rémunérations adéquates destinées à attirer, dans l'administration publique une main d'œuvre compétente et efficace.

En outre, OUMAROU s'est préoccupé de donner un aperçu des résultats issus des réformes au sein de l'espace UEMOA. En effet, selon son constat, les résultats obtenus sont assez mitigés en dépit de certains acquis indéniables que ces réformes ont permis d'enregistrer, des problèmes tant économiques que sociaux persistent ici et là, si elles n'ont pas contribué à dégrader la situation dans d'autres pays. Dans certains cas où des progrès ont été notés, c'est sur la durabilité des performances enregistrées que OUMAROU s'interroge, avec parfois un sentiment légitime de déception, voire de regret. Il en conclut que

les résultats obtenus ne sont pas toujours ceux qui avaient présidé au choixet à la mise en œuvre des diverses réformes.

Paragraphe 2 : De la méthodologie de l'étude à la présentation des données

« Le problème de méthode est au cœur de toute œuvre scientifique », affirmait le professeur Maurice KAMTO »³⁷. C'est dire l'importance que revêt le choix de l'approche méthodologique (A) en vue de la mobilisation de données, dans le cadre d'une étude (B).

A- Une approche méthodologique de type dual

L'approche méthodologique usitée dans le cadre de la collecte des données est de type dual: l'une, théorique et l'autre, empirique.

- **L'approche théorique**

Cette approche vise à rechercher et à exploiter tous documents accessibles portant sur la question des réformes (ouvrages, articles, études, lois, décrets, arrêtés, etc.). La recherche de ces différents documents a été faite sur internet et essentiellement à la Bibliothèque de l'ENAM. Les informations recueillies, à travers ces divers documents, ont permis d'avoir une base de raisonnement et de donner une orientation à la problématique de notre étude.

- **La méthode empirique**

Elle permet de procéder à des enquêtes en vue de recueillir les points de vue des acteurs impliqués et concernés par la question de la conception et de l'application des réformes.

1- La nature des enquêtes

Deux types d'investigations ont été menés. Dans un premier temps, nous nous sommes rapproché de certains responsables ayant en charge la question des

³⁷ KAMTO Maurice (1987), Pouvoir et droit en Afrique noire, essai sur les fondements du constitutionalisme dans les Etats d'Afrique, Paris, LGDJ, p 41.

réformes tels que le directeur adjoint de cabinet et le secrétaire général adjoint du MTFPRAI-DS ainsi que le directeur général de la réforme de l'État. Dans un second temps, nous avons élaboré des questionnaires à l'endroit de certains agents du MTFPRAI-DS notamment ceux de la DGRE. Chacune de ces enquêtes poursuit des objectifs.

2- Les objectifs des enquêtes

L'enquête qualitative faite d'entretiens avec les personnes ressources évoquées supra a pour but de recueillir leurs points de vue sur la pertinence de la problématique, objet d'étude. Elle vise surtout à confronter les observations de stage et les informations recueillies, à l'issue de la revue documentaire, aux opinions des acteurs en question.

Quant à l'enquête quantitative basée sur l'administration de questionnaires (voir en annexe les questionnaires utilisés), elle vise à recueillir des données chiffrées en vue de vérifier les hypothèses d'étude, dans la perspective de l'établissement du diagnostic. Cette enquête est orientée vers une cible bien définie.

3- L'identification de la population-mère

Les personnes susceptibles de fournir des informations, dans le cadre de la vérification des hypothèses retenues pour l'étude, sont les agents publics en général et les agents de la Direction générale de la réforme de l'État en particulier, dans la mesure où ce sont eux qui assurent, au quotidien, les activités opérationnelles de conception et d'application des réformes. Mais il y a aussi les acteurs de la société civile qui sont à même de nous éclairer sur certains points. Ainsi, les informations mobilisées auprès des agents publics en général et de la société civile nous éclairent sur les causes de la résistance notée de la part d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes tandis que celles recueillies auprès des agents de la DGRE spécifiquement nous donnent des éléments de diagnostic sur les trois autres problèmes spécifiques en étude.

Il ne nous est pas possible d'interroger tous les acteurs d'où le choix d'un échantillon.

4- Le choix de l'échantillon et les techniques d'échantillonnage employées

L'échantillon est un sous-ensemble de la population-mère concernée par l'étude. Nous avons, par hasard, choisi d'interroger cent (100) agents publics, vingt-cinq (25) acteurs de la société civile et 60% des agents de la DGRE soit vingt (20) agents. Les unités à interroger sont retenues suivant des techniques d'échantillonnage appropriées.

Pour retenir les agents publics des autres institutions et les acteurs de la société civile à enquêter, la technique d'échantillonnage adoptée est la technique non probabiliste d'échantillon « boule de neige ». Elle consiste à demander à quelques informateurs clés de départ de fournir des noms d'individus pouvant faire partie de l'échantillon.

La même technique a été utilisée pour trier les agents de la DGRE à consulter.

En outre, pour faciliter le traitement des données, nous avons eu recours à des questions semi-ouvertes.

Cette méthodologie a permis de mobiliser des données en vue de la vérification des hypothèses.

B- La présentation des données

Il est question de procéder à la présentation des données chiffrées collectées en vue de la vérification des hypothèses d'étude émises. Ces informations sont présentées par hypothèse spécifique et à l'aide de représentations graphiques.

1- Données pour la vérification de l'hypothèse spécifique n° 1

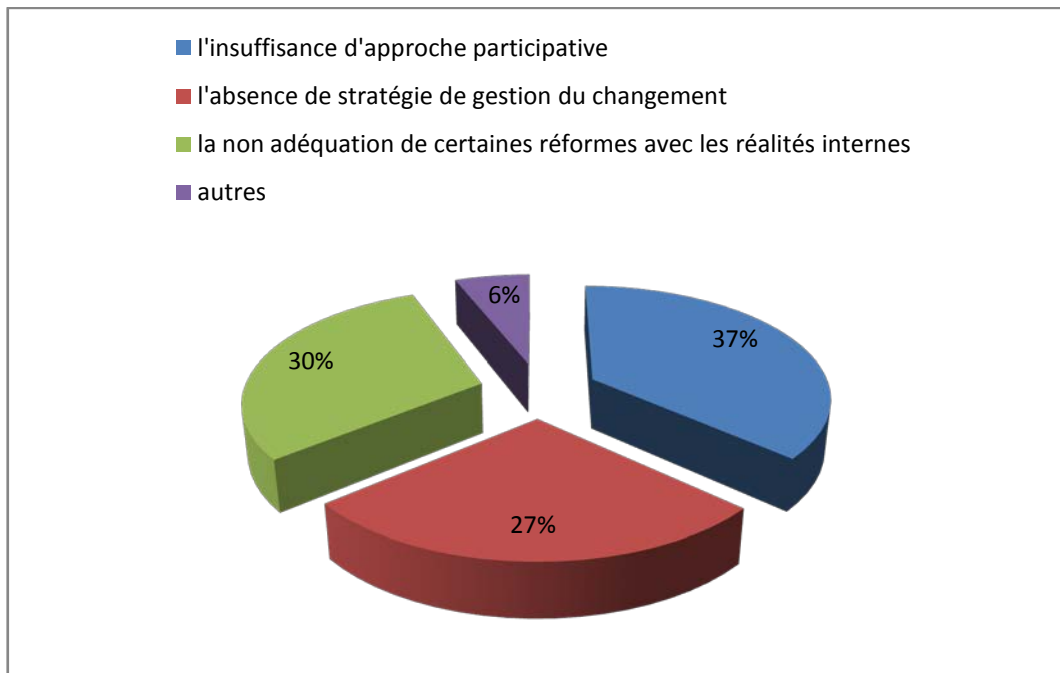
L'enquête destinée à vérifier cette hypothèse est celle ayant eu pour cible, les agents publics des unités administratives autres que le MTFPRAI-DS et les

acteurs de la société civile. Rappelons que le PS en question est la réticence d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes

A ce sujet, sur les cent vingt cinq (125) questionnaires administrés, cent cinq (105) ont été récupérés.

A la question relative aux causes pouvant expliquer ce problème, cent trente réponses ont été recueillies, certains enquêtés ayant proposé plus d'une cause.

Graphique n°1 : causes de la résistance d'acteurs clés



Source : Résultats de nos enquêtes

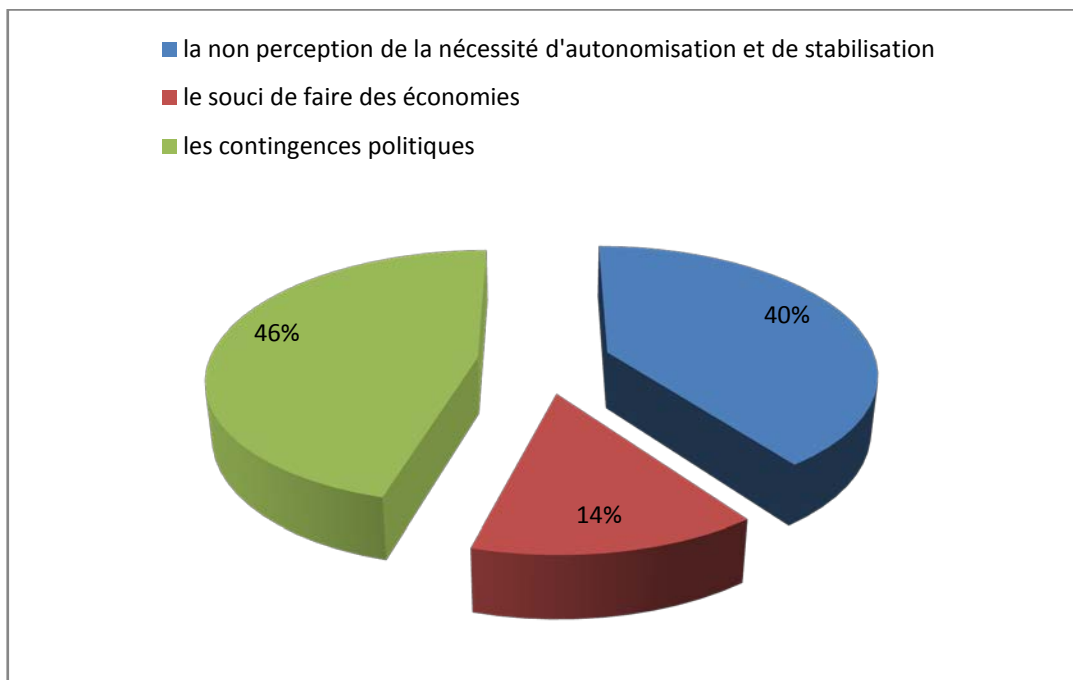
2- Informations quantitatives recueillies pour la vérification des hypothèses spécifiques n°2, n°3 et n°4

Pour la vérification de ces hypothèses, nous avons eu recours aux informations collectées auprès des agents de la DGRE. Les vingt (20) agents prévus pour être enquêtés l'ont été. Leurs réponses varient selon l'hypothèse en cause.

- **Données relatives à l'hypothèse spécifique n°2**

A la question relative aux raisons de la fluctuation du cadre institutionnel de gestion des réformes, trente-cinq (35) réponses ont été recueillies, certains enquêtés ayant évoqué plus d'une cause.

Graphique n°2: Causes de la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes

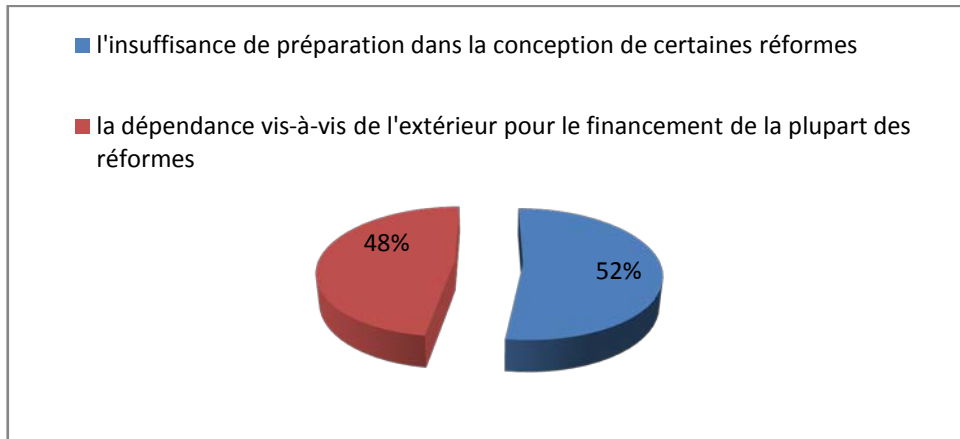


Source : Résultats de nos enquêtes

- **Données relatives à l'hypothèse spécifique n°3**

En ce qui concerne les causes de l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes, quarante-deux (42) réponses ont été recueillies.

Graphique n°3 : causes de l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes

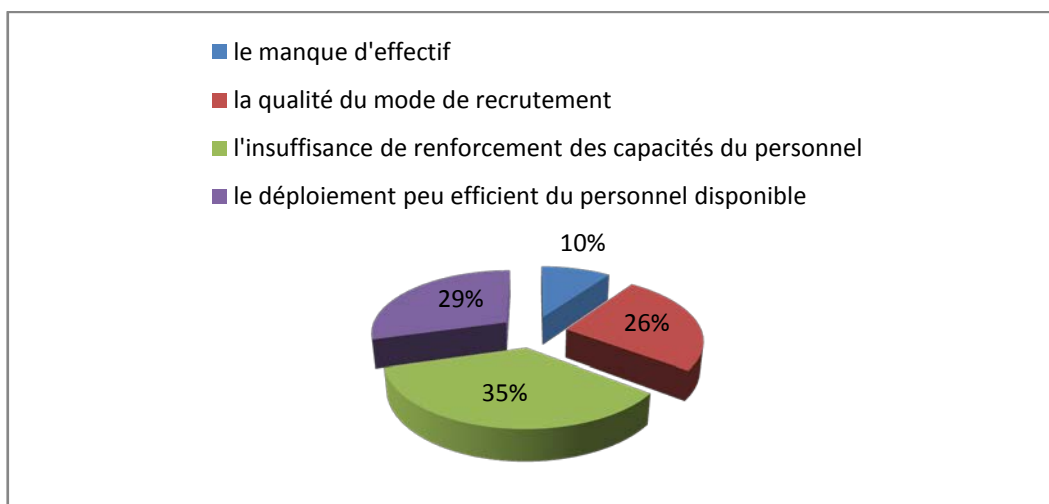


Source : Résultats de nos enquêtes

• **Données relatives à l'hypothèse spécifique n°4**

En rapport aux causes de l'insuffisance de capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes, cinquante-et-une (51) réponses ont été recueillies.

Graphique n°4 : Causes de l'insuffisance de capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes,



Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des données ainsi recueillies permet d'établir le diagnostic de l'étude, dans la perspective d'apporter des solutions en vue de l'amélioration de la conception et de l'application des réformes.

Section 2 : L'amélioration de la conception et de l'application des réformes, une condition nécessaire au développement

Il s'agit de relever les causes réelles des PS identifiés à travers l'établissement du diagnostic (Paragraphe 1) et de leur apporter des approches de solutions (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic de l'étude

Selon que les hypothèses sont confirmées ou infirmées totalement ou partiellement (A), le diagnostic de l'étude est établi (B).

A- La Vérification des hypothèses

A l'issue du dépouillement des données d'enquête, il s'est révélé que plusieurs raisons sont susceptibles d'expliquer un problème spécifique donné. Pour cela, nous retenons une proportion de 25% comme seuil de vérification des hypothèses. Autrement dit, toute cause qui recueille au moins 25% des réponses données par les enquêtés est supposée être à l'origine d'un PS donné.

1- La confirmation partielle de l'hypothèse spécifique n°1

Des cent cinquante réponses (150) réponses recueillies pouvant expliquer la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes, 37% ont évoqué l'insuffisance d'approche participative, 27% concernent l'absence de stratégie de gestion du changement, 30% ont trait à la non adéquation de certaines réformes avec les réalités internes et 6% ont retenu d'autres causes. Les trois premières causes ayant atteint le seuil de vérification retenu, elles sont censées expliquer le PS en étude. Notre hypothèse de départ n'ayant

retenu que les deux premières causes, il s'ensuit qu'elle se trouve partiellement confirmée.

2- La confirmation partielle de l'hypothèse spécifique n°2

Sur les trente cinq(35) réponses recueillies, 40% ont trait à la non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation du cadre institutionnel de gestion des réformes, 46% font allusion aux contingences politiques tandis que 14% relèvent le souci de faire des économies. Les deux premières causes ayant atteint le seuil de vérification, elles expliquent la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion. Or, l'hypothèse de départ n'a retenu que la première cause. En conséquence, elle se trouve partiellement confirmée.

3- La confirmation partielle de l'hypothèse spécifique n°3

L'insuffisance dans la préparation de certaines réformes a recueilli 52% des réponses tandis que la dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour le financement de la plupart des réformes recueille 48%. Ayant atteint le seuil de vérification retenu, elles expliquent le problème en cause. L'hypothèse de départ n'avait retenu que la première cause. Ainsi, l'hypothèse spécifique n°3 se trouve partiellement confirmée.

4- La confirmation partielle de l'hypothèse spécifique n°4

S'agissant des raisons pouvant justifier l'insuffisance de capacités des agents publics à assurer la gestion des réformes, 10% des réponses recueillies ont relevé le manque d'effectif, 26% la qualité du mode de recrutement, 35% l'insuffisance de renforcement des capacités des agents publics et 29% le déploiement peu efficient du personnel disponible. Les trois dernières causes ayant atteint le seuil de vérification retenu, elles sont censées expliquer le problème. L'une des deux causes retenue au départ n'a pas atteint le seuil de

vérification. En conséquence, on retient que l'hypothèse spécifique n°4 se trouve aussi partiellement confirmée.

Cette vérification permet d'établir le diagnostic de l'étude qui n'est rien d'autre que les problèmes et leurs causes réelles.

B- Le diagnostic de l'étude : problèmes liés aux réformes et leurs causes réelles

❖ Diagnostic lié au PS 1

L'insuffisance d'approche participative, l'absence de stratégie de gestion du changement et la non adéquation de certaines réformes avec les réalités internes sont à l'origine de la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes.

❖ Diagnostic lié au PS 2

La fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes s'explique par les contingences politiques avec la non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation de ce cadre.

❖ Diagnostic lié au PS 3

L'insuffisance de préparation dans la conception de certaines réformes et la dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour le financement d'autres justifient l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes.

❖ Diagnostic lié au PS 4

L'insuffisance de la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes est due à l'insuffisance de renforcement des capacités du personnel, au déploiement peu efficient du personnel disponible mais aussi à la qualité du mode de recrutement.

Après l'identification d'un problème et de ses racines, il est loisible d'envisager des pistes pour le résoudre. C'est ce que s'attelle à faire la suite de l'étude.

Paragraphe 2: Propositions de solutions et conditions de mise en œuvre

Diverses mesures peuvent être envisagées pour améliorer la conception et l'application des réformes. Mais, il convient, en outre, d'en indiquer les conditions de mise en œuvre à travers des recommandations à l'endroit des acteurs intéressés.

A- Approches de solutions à la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes

Pour atténuer la résistance d'acteurs clés vis-à-vis de certaines réformes, les mesures ci-après peuvent être appliquées.

✚ La redéfinition du processus participatif

Les réformes globales, objet de cette étude, constituent une aventure de grande envergure qui mobilisera la vie de tous les citoyens. Il ne convient donc pas qu'un petit groupe de fonctionnaires s'en accapare ou s'en approprie en décidant ce que les autres doivent faire. Avant toute action de réforme, il faudra :

- s'assurer, avec tous les acteurs, qu'un problème existe et que la solution à ce problème est le recours à une mesure de réforme ;
- impliquer tous les acteurs aussi bien en amont qu'en aval ;
- considérer tout programme de réforme comme une usine ou une entreprise qui fabrique un produit. Le produit fini est le résultat de la conjugaison d'efforts de plusieurs équipes qui doivent travailler en harmonie pour atteindre un but commun ;

- faire participer tous les acteurs à la conception des réformes pour qu'ils acceptent les changements que celles-ci induisent. Les équipes techniques, administratives ou politiques qui travaillent en harmonie doivent se concerter, dès la conception des réformes. La concertation doit être périodique soit pour examiner l'avancement des réformes ou pour des corrections éventuelles. Ces groupes de travail doivent comprendre des acteurs tels que les fonctionnaires de différents départements ministériels et des agences de l'État, les représentants de la société civile (syndicats, ONG, partis politiques, etc.), du secteur privé et de la population ;
- agir sur la capacité des acteurs à opérer de bons choix de politiques et programmes qui les concernent et à apprécier l'impact réel des réformes opérées. Cela passe par des actions de formation et de renforcement de capacité à l'endroit de ces acteurs.

L'adaptation des réformes au contexte réel du pays

La réforme est un instrument utile soit pour soutenir un changement ou pour le provoquer. Considérée dans ce sens, la réforme doit conduire à quelque chose de concret, à une réalité vécue. Il ne s'agit donc plus de monter un programme qui ne cadre pas avec nos besoins réels ou qui ne répond pas à une aspiration propre au pays. Quand bien même des réformes seraient dictées de l'extérieur, il revient aux décideurs de ne les mettre en œuvre qu'après avoir fait un minimum d'effort d'adaptation aux réalités internes. C'est à ce prix que les réformes engagées pourront faire avancer la gestion des affaires publiques et rendre le Bénin crédible, en la matière, aux yeux des partenaires.

La mise en place d'une stratégie de gestion du changement

Il ne suffit plus désormais d'adopter des réformes novatrices pour répondre aux demandes de la société béninoise; les gouvernants doivent accompagner leurs propositions de réforme d'une stratégie de gestion du changement. La gestion du changement conditionne, dans une large mesure, la réussite ou

l'échec d'une action de réforme. Ainsi, la gestion du changement est la capacité à influencer sur les mentalités, la culture, les attitudes et les pratiques des gens pour les adapter à un nouvel environnement et à de nouvelles organisations. Elle exige :

- des actions de sensibilisation à l'endroit du public ;
- que les responsables de l'élaboration des politiques et programmes de réforme et les hommes politiques accordent une attention particulière aux questions telles que le leadership, une vision commune, les ressources nécessaires pour conduire le changement lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre une action de réforme.

B- Approches de solutions à la fluctuation dérangeante du cadre institutionnel de gestion des réformes

Les mesures suivantes sont suggérées pour la résolution de ce problème :

✚ L'autonomisation et la stabilisation du cadre institutionnel de gestion des réformes globales

Les réformes globales couvrent le secteur public tout entier. De ce fait, elles concernent toutes les organisations placées au service de la population et qui fournissent des prestations au public. Pour la gestion de ces réformes, il est nécessaire :

- d'établir une fois pour de bon une structure jouissant des prérogatives pour élaborer les politiques en matière de réformes ;
- de traduire ces politiques en projets susceptibles de garantir le bon exercice des fonctions des différentes administrations ;
- de coordonner les mesures appliquées en vue d'unifier les efforts, dans un cadre global de réforme, pour l'atteinte des objectifs de développement.

Il convient de sortir une telle structure du cadre des départements ministériels et d'en faire une structure à part entière telle un Haut commissariat aux

réformes de l'État comme c'est le cas au Niger³⁸ par exemple. Compte tenu de l'importance que revêt la question des réformes, il est possible que cette institution soit directement rattachée au Président de la République avec à sa tête un technicien chevronné. L'avantage de cette formule est de permettre à la structure en charge de la question des réformes de jouir d'une suprématie susceptible de briser les résistances et blocages pouvant émaner des autres unités administratives de l'État. Un autre avantage considérable d'une telle formule est de permettre à la structure en charge des réformes de travailler de façon autonome sur des considérations purement techniques loin de tout calcul politicien contrairement à ce qui se passe au sein d'un ministère étant entendu que le ministre est un homme politique alors que le technicien ne l'est pas.

Le renforcement de la décentralisation à l'aide de structures de relais appropriées

Le Gouvernement, à travers le Haut commissariat aux réformes de l'État est le centre d'impulsion et de décision de la réforme administrative. Au début de la chaîne, il indique les domaines à réformer ; au milieu, il décide des actions à entreprendre ; à la fin, il évalue les résultats d'exécution des réformes. Mais à côté, il faudra instituer des structures opérationnelles solides, dotées de ressources suffisantes. Qu'il s'agisse des commissions ou des services, ces structures doivent servir de pivot et de catalyseurs aux programmes des réformes. C'est pourquoi une décentralisation du processus est indispensable. Ceux qui sont concernés par les réformes connaissent mieux leurs problèmes et leurs aspirations. Ce sont eux qui doivent avoir la responsabilité des réformes. La décentralisation ou la responsabilisation de chaque ministère, de chaque agence de l'État et de chaque collectivité locale aboutira aux résultats escomptés.

³⁸ Au Niger, l'organe chargé de la coordination des actions de réforme est le Haut commissariat à la modernisation de l'Etat.

C- Approches de solutions à l'insuffisance des mesures d'accompagnement des réformes

Pour renforcer les mesures d'accompagnement des réformes, il faut entreprendre les actions ci-après :

✚ La mobilisation préalable de ressources et l'atténuation de la dépendance extérieure

Un programme de réforme est souvent coûteux. Ainsi, des moyens financiers suffisants doivent être disponibles pour pouvoir le réaliser. C'est pourquoi, avant d'engager toute réforme, les gouvernants doivent mobiliser au préalable les ressources nécessaires (financières, matérielles, humaines,...). Il devra être prévu, à côté de la contribution qui provient de l'extérieur la participation du pays afin que les moyens mis à la disposition des programmes des réformes soient proportionnels aux actions à entreprendre et aux attentes des citoyens.

✚ L'adoption d'un plan de préparation et de réalisation conséquent

Les réformes ne doivent pas être entamées sans une bonne préparation et sans plan de réalisation. Il faut qu'elles soient précédées d'une étude de faisabilité. Autrement dit, il faudra désormais consacrer davantage de temps et d'énergie aux préparatifs et à la planification des actions des réformes (sensibilisation, concertation, recrutement et formation du personnel, approvisionnement en matériels et en équipements, feuille de route pour réaliser les réformes, etc.). En outre, la planification consiste à chercher et à déterminer le moment opportun pour mener les actions retenues ou pour introduire une réforme. Si une réforme ne peut pas s'improviser, elle ne doit pas aussi être menée à n'importe quelle période. Il convient donc de programmer l'accomplissement des actions, de prévoir et de planifier la mise en œuvre des réformes, en tenant compte du contexte social, économique et politique du Bénin.

D- Approches de solutions à l'insuffisance de capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes

Pour améliorer la capacité des agents publics à assurer la gestion des réformes, les mesures suivantes peuvent être expérimentées :

L'amélioration du mode de recrutement des agents publics

Pour une bonne conduite des réformes, il faut une administration publique efficace et des fonctionnaires capables d'assumer leurs responsabilités. A cet effet, il faudra revoir le système de sélection aux concours, de nomination aux postes de responsabilité afin qu'il soit en mesure de fournir les aptitudes et le savoir-faire nécessaires à la fonction publique. Aussi, convient-il de mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut.

Le renforcement continu de la capacité des agents publics

La réforme exige des gens qui sont non seulement qualifiés ou compétents, mais aussi et surtout des équipes composées des gens hautement motivés. La réforme est toute une spécialité qui s'apprend et qu'on développe. C'est pourquoi, il faudra inclure un volet formation dans tout programme de réforme. Pour pouvoir coordonner et superviser l'ensemble des actions et des ressources, des capacités managériales sont aussi exigées aux responsables des réformes. Ces capacités ou compétences sont nécessaires dans la négociation et la concertation avec les partenaires, la prise des décisions, le contrôle et la motivation des équipes. Cette nouvelle vision des réformes ne peut se concrétiser que lorsqu'une importance capitale est accordée au renforcement des capacités humaines à travers des programmes de formation et de perfectionnement. Des cadres hautement compétents dans tous les domaines sont indispensables pour mener des réformes et produire à terme des changements. C'est pourquoi, les gouvernants doivent adopter une politique de formation poussée dans les techniques de réformes ainsi que dans les nouvelles méthodes de management. Les divers programmes de réforme

administrative, institutionnelle ainsi que de gouvernance ne seront à la hauteur des aspirations du peuple béninois que lorsque le défi de formation et de compétence sera levé comme le conseille OSBORNE³⁹ : « Pour réinventer le gouvernement ou restructurer les entreprises, il faut recycler les dirigeants... L'expérience montre que la réinvention et la restructuration requièrent un recyclage en profondeur et non la simple acquisition ou le renforcement des compétences ».

En définitive, la condition primordiale de mise en œuvre des actions préconisées peut être résumée en une seule expression : « la discipline totale ». Car comme l'a su bien dire M. Scott PECK, M. D. : « La discipline est l'arme absolue pour résoudre tous les problèmes de la vie. Sans discipline, nous ne pouvons rien faire. Avec un peu de discipline, nous pouvons résoudre seulement quelques problèmes. Avec une discipline totale, nous pouvons résoudre tous les problèmes »⁴⁰.

Dans le cadre spécifique du Bénin, le besoin de réforme doit s'accompagner de la volonté politique des décideurs, d'une part et de la conversion des mentalités en vue d'aboutir à une nouvelle culture administrative, d'autre part.

³⁹OSBORNE Denis (2001), Recyclage des managers: de la formation aux compétences à la formation à l'engagement.

⁴⁰ Cité dans CAFRAD : L'expérience du Bénin en matière de gestion axée sur les résultats, op, cit, p 7.

CONCLUSION

Le monde actuel est exigeant. Seules les nations disciplinées peuvent arriver à se frayer un chemin sur la voie du développement. L'Administration publique étant un maillon capital dans la chaîne de développement, il convient de la transformer afin qu'elle dispose des qualités nécessaires pour la conduite du développement. Pour y parvenir, l'Administration doit veiller à l'amélioration de sa capacité organisationnelle, notamment sa mission, sa culture organisationnelle, ses processus, ses structures, ses effectifs, ses compétences, ses outils et ses procédures. Ainsi, les réformes administratives et institutionnelles constituent un ensemble de mesures destinées à rendre une Administration publique intègre, républicaine et civique, performante et efficace.

La réforme est, de ce fait, l'anticipation d'une situation recherchée et une projection vers l'avenir. La réforme exige non seulement des ressources humaines qualifiées mais aussi des équipes composées des gens hautement motivés, mobilisés et ayant une vision claire de ce qu'ils veulent faire de leurs services ou de leurs institutions. A cause de l'ampleur des activités à mener et de l'interaction avec plusieurs autorités du pays, ceux qui sont chargés des programmes de réforme doivent posséder des compétences voulues et doivent se situer à un rang hiérarchiquement élevé pour exécuter, sans complexe, les actions de réformes. Par leur position et leur capacité, ils sauront planifier l'ensemble des actions et des ressources, coordonner et superviser les travaux de réforme, évaluer la performance et procéder aux adaptations nécessaires.

En outre, des cadres institutionnels solides, dotés des ressources suffisantes sont indispensables pour prendre dans des conditions appropriées, les décisions qui s'imposent et soutenir les efforts des réformes en vue d'instaurer une administration de développement au Bénin.

La réforme administrative et institutionnelle au Bénin suit son cours avec les faveurs d'un climat politique et social relativement stable dont il va falloir tirer le maximum de profit.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

▶ Ouvrages généraux

- 1- BRUYNE Paul et NKULU KABAMBA Olivier (2001), La gouvernance nationale et locale en Afrique sub-saharienne, Paris, l'harmattan, Etudes africaines, 169 p.
- 2- CHAPUS René (2000), Droit administratif général, tome 1, Paris, Montchrestien, 15^{ème} éd., 1427 p.
- 3- EISENMANN C. (1948), Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, Paris, L.G.D.J.
- 4- KAMTO Maurice (1987), Pouvoir et droit en Afrique noire, essai sur les fondements du constitutionalisme dans les États d'Afrique, Paris, LGDJ.

▶ Ouvrages spécifiques

- 1- COLSON Aurélien (2005), La conduite du changement au sein du secteur public: une contribution pour l'action.
- 2- GIRARD Bernard (2005), Management dans le secteur public, Sciences Po, 129 p.
- 3- GNACADJA Constant, BIAOU Alexandre, GNINANFO Mèdessè Armande (2011) « État de la gouvernance en Afrique de l'Ouest : Bénin », projet de suivi de la gouvernance en Afrique de l'Ouest, 174 p.
- 4- KAPOOR Ilan (1995), Gestion du secteur public dans les pays en développement.
- 5- MELCHOR O. Huerta (2008), "La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général", Documents de travail sur la gouvernance publique, N°12, éditions OCDE, 77 p.
- 6- OUMAROU Moussa (2009), Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives, BIT, Genève, 74 p.

► Autres documents

- 1- ATTOLOU Léontine et HOUESSOU Jérôme (2010) L'éthique, la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'intégrité dans la Fonction publique en Afrique, 17 p.
- 2- BATOKO Ousmane, La réforme administrative au Bénin : genèse et déploiement d'une politique publique, in Actes de la table ronde préparatoire n°3: la bonne gouvernance, objet et condition du financementsur <http://democratie.francophonie.org.pdf> (consulté le 16 mars 2014), 8 p.
- 3- DOVONON K. Valentin, méthode de la nouvelle gestion publique : responsabilité, accessibilité, productivité, résultat et clients, etc. (sur www.focusintl.com, consulté le 14 mars 2014), 14 p.
- 4- KINZOUNZAKitsoro Firmin (2012), Quel type d'administration publique pour accompagner le projet " Afrique, continent émergent en 2025"?, CAFRAD, VIIIe forum sur la modernisation des services publics et des institutions de l'État, Maroc, 12 p.
- 5- LELO (Mamosi), « Le Changement par les Réformes : contraintes, limites et perspectives », communication au cours du Séminaire sur la Gestion du Changement et la Planification Stratégique dans le secteur public avec l'accent sur la Réforme Administrative et la nouvelle Gouvernance, OFPA et CAFRAD, Cotonou 23-27 Septembre 2002, inédit, 19 p.
- 6- SLEIMAN (Issam), Priorités pour la réforme et l'innovation de l'administration publique Libanaise sur www.unpan017010.pdf, consulté le 25 mars 2014, 16 p.
- 7- Bénin (2007), Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.
- 8- Bénin, la réforme de l'Etat et l'Administration - Approfondissements Découverte des institutions - Repères sur vie-publique.fr, 27 février 2009 (consulté, le 16 mars 2014).
- 9- CAFRAD (2013), L'expérience du Bénin en matière de gestion axée sur les résultats, 13 p.

- 10- Ministère de la Reforme Administrative et Institutionnelle (2011), plan stratégique 2011-2020 de la reforme administrative et institutionnelle du Bénin.
- 11- Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme Administrative, « La réforme administrative au Bénin –Document-cadre. » Cotonou, Juin 2000, 106 p.
- 12- Observatoire des Fonctions Publiques Africaines –OFPA-, Fonctions publiques africaines et bonne gouvernance, document de travail, 2007.

▶ MÉMOIRES

- 1- KANHOUNON Norbert Boccace (2007), « La gestion des Ressources humaines de l'État et la bonne gouvernance au Bénin: cas du Ministère du Travail et de la Fonction publique », Mémoire de DESS en gouvernance et démocratie, Chaire Unesco des droits de la personne humaine et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi.
- 2- ROTELLI Fausto (2006) « La communication publique entre réforme et modernisation », Mémoire de Master en Administration publique, ENA France, 76 p.

▶ Textes légaux et règlementaires

- 1- **Loi n° 90-32** du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
- 2- OFPA(1995), Recueil des statuts généraux des Fonctions Publiques Africaines, tomes 1 et 2.
- 3- Charte de la Fonction Publique en Afrique, adoptée le 5 février 2001.
- 4- Décret n°2014-037 du 29 janvier 2014 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère du Travail, de le Fonction publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle, chargé du Dialogue social.
- 5- Décret n°2012-191 du 03 juillet 2002 fixant la structure-type des Ministères

- 6- Décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire général de mairie.

Annexe : questionnaires d'enquête

**QUESTIONNAIRE A L'ENDROIT DES AGENTS ET DES ACTEURS
DE LA SOCIÉTÉ CIVILE**

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'ENAM portant sur la problématique *d'analyse des résultats d'application des réformes globales au sein de l'administration publique*, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

Pour assurer la discrétion des informations qui nous seront fournies, l'anonymat est requis.

Prière mettre une croix dans les cases qui conviennent

1- Quelle est votre qualité ?

Agent public Acteur de la société civile

2- Quel niveau d'instruction avez-vous ?

BEPC/CAP BAC Licence Maîtrise Diplôme du 3^{ème} cycle

3- Depuis combien de temps exercez-vous en cette qualité ?

.....

4- Pouvez-vous nous faire part de quelques réformes globales opérées au sein de l'administration publique béninoise ?

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

5- Quelles appréciations globales faites-vous de la conception et de l'application des réformes au sein de l'Administration publique

.....
.....

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

6- Selon vous, qu'est-ce qui explique souvent, la résistance d'acteurs clés que vous êtes lors de la mise en œuvre de certaines réformes ?

- l'insuffisance d'approche participative dans la conception
- l'absence de stratégie de gestion du changement
- la non adéquation de certaines réformes avec les réalités internes
- Autres

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

7- Quelles actions préconisez-vous pour une meilleure conception et une meilleure application des réformes au sein de l'administration publique ?

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

Nous vous remercions pour votre sollicitude.

QUESTIONNAIRE ADRESSÉS AUX AGENTS DE LA DGRE

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'ENAM portant sur la problématique *d'analyse des résultats d'application des réformes globales au sein de l'administration publique*, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

Pour assurer la discrétion des informations qui nous seront fournies, l'anonymat est requis.

Prière mettre une croix dans les cases qui conviennent

1- Quel poste occupez-vous?

.....

2- Quelle est votre ancienneté ?

.....

3- Qu'est-ce qui explique, selon vous, le fait que l'institution en charge des réformes fluctue de façon un peu intempestive ?

- la non perception de la nécessité d'autonomisation et de stabilisation
- le souci de faire des économies
- Autres

.....

4- Pensez-vous que les mesures qui accompagnent les réformes sont suffisantes pour assurer leur mise en œuvre ?

Oui Non

Sinon, quelles en sont les causes ?

- l'insuffisance de préparation dans la conception de certaines réformes
- Autres

.....

5- Pensez-vous que le personnel de votre direction dispose de la capacité suffisante à la conception et au suivi de la mise en œuvre des réformes ? Oui Non

Sinon, pourquoi ?

- le manque d'effectif
- la qualité du mode de recrutement
- Autres

.....
.....

6- Quelles actions suggérez-vous pour une meilleure conception et une meilleure application des réformes au sein de l'administration publique ?

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

Merci pour votre sollicitude.

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY.....	II
REMERCIEMENTS	IV
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	V
LISTE DES TABLEAU ET GRAPHIQUES.....	VI
GLOSSAIRE	VII
RÉSUMÉ.....	VIII
SOMMAIRE.....	X
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER	5
ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION DES RÉFORMES GLOBALES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	5
SECTION 1: LA MISE EN ŒUVRE PROBLEMATIQUE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET INSTITUTIONNELLE.....	6
PARAGRAPHE1 : LE CARACTERE PEU HUMANISTE DES « REFORMES DE PREMIERE GENERATION»	7
PARAGRAPHE 2 : LES ETATS GENERAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE, DECLIC DE LA DEUXIEME GENERATION DE REFORMES AU BENIN.....	8
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	18
PARAGRAPHE1- L'AMELIORATION DE LA CONCEPTION ET DE L'EXECUTION DES REFORMES ADMINISTRATIVES, UN FACTEUR DE DEVELOPPEMENT	18
PARAGRAPHE 2- LES INDICATEURS DES INSUFFISANCES DANS LA CONCEPTION ET L'APPLICATION DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET DEMARCHE DE RESOLUTION.....	22

CHAPITRE DEUXIÈME :	24
DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ENVISAGÉES	24
SECTION 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA PRESENTATION DES DONNEES	25
PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE	25
A- LA FORMULATION DES OBJECTIFS, HYPOTHESES ET ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE	26
B- L'AMELIORATION DES REFORMES, UNE PROBLEMATIQUE PRESENTE DANS LA LITTERATURE	31
PARAGRAPHE 2 : DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE A LA PRESENTATION DES DONNEES	38
A- UNE APPROCHE METHODOLOGIQUE DE TYPE DUAL	38
1- LA NATURE DES ENQUETES	38
2- LES OBJECTIFS DES ENQUETES	39
3- L'IDENTIFICATION DE LA POPULATION-MERE	39
4- LE CHOIX DE L'ECHANTILLON ET LES TECHNIQUES D'ECHANTILLONNAGE EMPLOYEES	40
B- LA PRESENTATION DES DONNEES	40
1- DONNEES POUR LA VERIFICATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N° 1	40
2- INFORMATIONS QUANTITATIVES RECUEILLIES POUR LA VERIFICATION DES HYPOTHESES SPECIFIQUES N°2, N°3 ET N°4	41
SECTION 2 : L'AMELIORATION DE LA CONCEPTION ET DE L'APPLICATION DES REFORMES, UNE CONDITION NECESSAIRE AU DEVELOPPEMENT	44

PARAGRAPHE 1 : LA VERIFICATION DES HYPOTHESES ET L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC DE L'ETUDE	44
A- LA VERIFICATION DES HYPOTHESES.....	44
1- LA CONFIRMATION PARTIELLE DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°1	44
2- LA CONFIRMATION PARTIELLE DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°2	45
3- LA CONFIRMATION PARTIELLE DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°3	45
4- LA CONFIRMATION PARTIELLE DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°4	45
B- LE DIAGNOSTIC DE L'ETUDE : PROBLEMES LIES AUX REFORMES ET LEURS CAUSES REELLES.....	46
PARAGRAPHE 2: PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	47
A- APPROCHES DE SOLUTIONS A LA RESISTANCE D'ACTEURS CLES VIS-A-VIS DE CERTAINES REFORMES.....	47
B- APPROCHES DE SOLUTIONS A LA FLUCTUATION DERANGEANTE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES REFORMES.....	49
C- APPROCHES DE SOLUTIONS A L'INSUFFISANCE DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES REFORMES.....	51
D- APPROCHES DE SOLUTIONS A L'INSUFFISANCE DE CAPACITE DES AGENTS PUBLICS A ASSURER LA GESTION DES REFORMES.....	52
CONCLUSION	54
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	56
TABLE DES MATIERES	65