



REPUBLIQUE DU BENIN
----@----
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
----@----
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
----@----
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE
----@----



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU SECOND CYCLE POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN GESTION DE PROJETS

OPTION :
MANAGEMENT

FILIERE :
GESTION DE PROJETS

Année académique 2013-2014

THEME

**ANALYSE DE LA DEMARCHE PROGRAMME DANS LES
INTERVENTIONS DU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS
MATERNEL ET PRIMAIRE : CAS DU PROGRAMME INITIATIVE
FAST TRACK – FONDS COMMUN BUDGETAIRE (FTI-FCB)**

Réalisé et soutenu par :

Assane I. F. YOUSOUF

Directeur de mémoire

M. Léandre Yves CHIDIKOFAN

Chargé de Cours à
l'ENAM/UAC

Tuteur de stage

M. Médard AHOANSOU

Responsable du Suivi-
Evaluation/UGP FTI-FCB

Juillet 2014

**IDENTIFICATION
DU JURY**

PRESIDENT : AKPO Pasteur E. J.

VICE-PRESIDENT : POFAGI Mathias

MEMBRE :

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



IN MEMORIAM

*A mon feu père, Chitou Adissa YOUSOUF,
Tu es parti trop tôt avant même que je ne
puisse te manifester pleinement mon amour,
Ton souvenir reste à jamais gravé dans ma
mémoire.*

*Que ton âme soit bénie là-haut et, que
l'Éternel, Maître des mondes et des temps,
protège et unisse ta progéniture. Amen.*



DEDICACE

A :

- *ma mère génitrice, aucun mot ne peut suffire à t'exprimer toute ma reconnaissance,*
- *mon épouse, pour tous tes sacrifices,*
- *mes enfants Obaféyikèmi, Obafèmi et Obacholla, mes frères et sœurs, que les bénédictions soient !*



REMERCIEMENTS

A toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à ce travail et notamment à :

- *monsieur Abdel-Wahab AMOUSSA, Coordonnateur du Programme FTI-FCB, merci pour tout ;*
- *monsieur Médard AHOUANSOU, Responsable Suivi et Evaluation au Programme FTI-FCB, toute ma reconnaissance pour avoir accepté encadrer mon stage.*
- *tout le corps professoral et au personnel de l'ENAM, sincères remerciements ;*
- *notre Maître de mémoire, Monsieur Léandre Yves CHIDIKOFAN, Chargé de cours à l'ENAM, merci Professeur pour avoir dirigé ce travail malgré vos multiples occupations ;*
- *mon oncle Petit Dohou, ma profonde gratitude ;*
- *mes condisciples de la GP2, promotion 2013-2014, merci pour tout et que les bénédictions soient ;*
- *messieurs le Président et le Vice-président du jury, c'est un grand honneur que vous me faites en acceptant de présider le jury de mon mémoire. Toutes vos contributions seront les bienvenues pour l'amélioration de ce travail.*

LISTE DES SIGLES

- ACLR :** Agents (enseignants) Contractuels Locaux Reversés
- AFD :** Agence Française de Développement
- AFITEP :** Association Francophone de Management de Projet
- AFNOR :** Association Française de Normalisation
- AGETIP :** Agence de Gestion des Travaux d'Intérêt Public
- AGETUR :** Agence de Gestion des Travaux Urbains
- BAPES :** Brevet d'Aptitude Pédagogique à l'Enseignement Secondaire
- BCEAO :** Banque Centrale de l'Afrique de l'Ouest
- CEAP :** Certificat Élémentaire d'Aptitude Pédagogique
- CSLP :** Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
- DANIDA :** Agence Danoise de Développement International
- DAS :** Direction de l'Alimentation Scolaire
- DPP :** Direction de la Programmation et de la Prospective
- DPS :** Direction de la Promotion de la Scolarisation
- DRH :** Direction des Ressources Humaines
- FCB :** Fonds Commun Budgétaire
- FTI :** Fast Track Initiative ou Initiative de mise en œuvre accélérée de financements en faveur de l'Éducation
- GAR :** Gestion Axée sur les Résultats
- IGPM :** Inspection Générale Pédagogique du Ministère
- IREEP :** Institut de Recherche Empirique en Économie Politique
- ISO :** International Standard Organization
- KfW :** Banque de Crédit pour la Reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
- MCAAT :** Ministère de la Culture, de l'Artisanat, de l'Alphabétisation et du Tourisme

- MEMP :** Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
- MESFTPRIJ :** Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
- MOD :** Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
- OMD :** Objectifs du Millénaire pour le Développement
- PAAB :** Plan d'Actions Annuel Budgétisé
- PAN/EPT :** Plan d'Actions National Education Pour Tous
- PCC :** Plan de Consommation de Crédits
- PDDSE :** Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education
- PMBOK :** Project Management Body of Knowledges (Guide du Corpus de connaissances en gestion de projet, décrivant les normes, méthodes, processus et pratiques généralement reconnues, permettant de gérer un projet individuel).
- PME :** Partenariat Mondial pour l'Education
- PMI :** Institut de Management de Projet (Project Management Institute)
- PNDCC :** Programme de Développement Conduit par les Communautés
- PPM :** Plan de Passation de Marchés
- PPTE :** Pays Pauvres Très Endettés
- PTA :** Plan de Travail Annuel
- PTF :** Partenaires Techniques et Financiers
- RESEN :** Rapport d'Etat du Système Educatif National
- SWOT :** Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces/Analyse FFOM)
- TDR :** Termes de référence
- UGP :** Unité de Gestion de Programme

LISTE DES TABLEAUX

N° TABLEAUX	TITRES	PAGES
Tableau n° I	Mobilisation des ressources.	15
Tableau n° II	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.	26
Tableau n° III	Problématisation.	27
Tableau n° IV	Synthèse des différentes approches théoriques.	34
Tableau n° V	Tableau de bord de l'étude.	40-41
Tableau n° VI	Tableau comparatif entre la gestion des opérations et la gestion des projets.	44
Tableau n° VII	Modèle de matrice de cadre logique.	46
Tableau n° VIII	Echantillonnage de la population cible.	49

LISTE DES FIGURES

N° FIGURES	TITRES	PAGES
Figure n° I	Composantes du Programme FTI-FCB.	14
Figure n° II	Les étapes de mise en œuvre.	18-19

LISTE DES GRAPHIQUES

N° GRAPHIQUES	TITRES	PAGES
Graphique I	Répartition des enquêtés en fonction des raisons de la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes	53
Graphique II	Répartition des enquêtés selon les causes du non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB.	54
Graphique III	Répartition des enquêtés en fonction des causes de la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la GAR.	55

LISTE DES ANNEXES

N° ANNEXES	TITRES	PAGES
Annexe I	Questionnaire d'enquête adressé au personnel impliqué dans la gestion, le suivi et l'évaluation des projets et programmes au MEMP.	i
Annexe II	Guide d'entretien adressé aux responsables du Programme FTI-FCB.	iii
Annexe III	Guide d'entretien adressé aux responsables de projet du MEMP.	iv

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Analyse : examen méthodique permettant de distinguer les différentes parties d'un problème et de définir leurs rapports.

Cadre logique. Tableau (matrice) résumant la conception opérationnelle d'un projet/programme, y compris l'enchaînement logique des objectifs à réaliser pour atteindre les résultats attendus du projet/programme (activités, produits, réalisations et finalité), les indicateurs et les moyens de vérification à utiliser pour mesurer ces objectifs, ainsi que toutes les hypothèses clés.

Coût : charge (ou dépense) supportée par un intervenant économique par la suite de la production ou de l'utilisation d'un produit (*NF X50-150*)

Cycle de vie du projet : organisation logique des activités qui jalonnent la vie d'un projet depuis l'idée que l'on a eue ou l'identification du besoin, jusqu'à la production des résultats attendus.

Efficacité : mesure dans laquelle une intervention a atteint, ou est susceptible d'atteindre, les résultats immédiats escomptés.

Efficience : mesure dans laquelle les résultats ont été obtenus de la manière la moins coûteuse possible – mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe. (OCDE/CAD 2002).

Évaluation des résultats : apprécie dans quelle mesure un programme ou des services touchent les participants ou un environnement selon des facteurs précis (c'est-à-dire des variables). Les résultats de ce type d'évaluation font ressortir à la fois les résultats désirables et indésirables et si les besoins qui sont la raison d'être du programme existent toujours. Peut porter sur les résultats immédiats, à court terme ou à long terme ou une combinaison de ceux-ci.

Évaluation externe ou indépendante : menée par des évaluateurs qui ne font pas partie de l'équipe de mise en œuvre du projet/programme et apportent ainsi un certain degré d'objectivité, de crédibilité et, bien souvent, un savoir-faire technique.

Évaluation : appréciation qui vise à identifier les effets de ce qui a été réalisé, qui s'interroge à leur sujet et en estime la valeur. C'est « Une appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. » (OCDE/CAD 2002).

Extrants : Résultats ou produits directs des activités du projet, comme le nombre de services offerts, les outils élaborés et le nombre de personnes servies. Les extrants sont assez immédiats et faciles à observer ou à mesurer.

Gestion de projet : (1) Ensemble des outils de gestion mis à la disposition du groupe de projet, pour conduire le projet en terme de performance technique, contrôle de coût, qualité et de maîtrise des délais ; (2) Ensemble de processus comportant des procédures, des techniques et des outils, par lesquels un projet sera géré du début à la fin, pour que les objectifs prédéfinis par le client soient atteints, (*Lalonde 2008*) ; (3) Application de connaissances, de compétences, d'outils et de techniques aux activités d'un projet afin d'en satisfaire les exigences (*PMBOK 2008*)

Gestion traditionnelle : Gestion par les moyens.

Gestion axée sur les résultats (GAR) : une approche de la gestion de projets/programmes fondée sur des résultats clairement définis, ainsi que les méthodologies et les outils à utiliser pour obtenir ces résultats et les mesurer.

Intervention : Action ou ensemble d'actions planifié (projet, programmes).

Mode ou démarche projet : Concept intégrant les facteurs organisationnels habilitants de la gestion de projet, le bureau de projet, l'amélioration des pratiques, la gestion du portefeuille de projet, la gestion des programmes, la gestion des projets et l'évaluation des résultats. (*Lalonde 2008*)

Programme de projets : Groupe de projets apparentés, qui obtiennent des avantages à être gérés en commun et dont le management est coordonné, afin d'en tirer des avantages et une maîtrise que n'apporterait pas un management individuel (*PMBOK*).

Projet : Réalisation temporaire et unique nécessitant des ressources pour atteindre un but bien défini et tenant compte des contraintes de temps, de coûts et de contenu. C'est donc se projeter dans le futur et planifier des actions pour parvenir à un objectif précis et établi, (*Lalonde 2008*).

Réactivité : Capacité d'une organisation à répondre par une action réfléchie à un changement de son environnement, (*AFNOR 2004*)

Redevabilité: responsabilité de rendre compte ; obligation de démontrer aux parties prenantes la mesure dans laquelle les résultats ont été obtenus selon les plans établis.

Responsabilisation : Fait de rendre responsable, attribution à une personne ou à une organisation de l'obligation de rendre compte et de répondre de ses actes ou de ceux des personnes dont elle a la garde ou la charge.

Résultats : Changements ou impacts pouvant être attribués aux activités du projet

Satisfaction : Opinion d'un client résultant de l'écart entre sa perception du produit ou service consommé et ses attentes, (*AFNOR 2004*)

Structure classique : Direction ou service habituel du ministère.

RESUME

Face à la globalisation des enjeux de développement des systèmes éducatifs nationaux et au regard de la multitude des défis à relever par celui du Bénin, le sous-secteur des enseignements maternel et primaire a décidé d'inscrire une bonne partie de ses actions dans une démarche projet pouvant lui permettre de réaliser ses attentes. Ceci exige la fixation d'objectifs préalables à ses interventions afin d'en mesurer le taux de réalisation. Dans ce but, le ministère s'est joint aux autres sous-secteurs du système éducatif national pour se doter d'un plan sectoriel dont le Programme FTI-FCB a été le premier programme de mise en œuvre. Après cinq années d'activités, ce programme a certes produit des résultats qui auront un impact certain sur l'avenir du sous-secteur. Mais la question de la démarche adoptée à cette fin nous a préoccupé lors de notre stage professionnel au sein de l'Unité de gestion du programme (UGP).

Le Programme FTI-FCB a donc été mis en place à partir d'octobre 2008 pour contribuer à la réalisation des objectifs du PDDSE 2006-2015. Cette démarche a retenu notre intérêt dans la mesure où elle a accordé une fonction opérationnelle importante aux directions et services techniques du ministère à qui échoit l'exécution des activités du programme relevant de leurs missions. Ce constat a conduit à faire un état des lieux de l'organisation et des activités dudit programme qui a livré ses forces et faiblesses. De l'analyse de ces faiblesses, il résulte trois problématiques dont celle ayant pour problème général, l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB. Cette problématique a fait l'objet de la présente étude dont le thème est intitulé : « **Analyse de la démarche programme dans les interventions du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire : Cas du Programme Fast Track Initiative-Fonds Commun Budgétaire** ».

L'objectif général du présent travail de recherche qui est d'analyser la démarche managériale adoptée dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB, a été décliné en trois objectifs spécifiques à savoir :

- **Objectif spécifique n°1** : analyser la pertinence de l'absence d'une articulation activités - projets - programme ;
- **Objectif spécifique n°2** : déterminer la portée de la contrainte coût-qualité- délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ;

- **Objectif spécifique n°3** : confronter le contexte d'exécution des activités du programme à la démarche de gestion axée sur les résultats.

Se fondant sur les problèmes spécifiques découlant du problème général ci-dessus indiqué, nous avons identifié des causes possibles à partir desquelles nos hypothèses de recherches sont énoncées. Ces problèmes spécifiques sont :

- la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier ;
- le non respect de la contrainte coût-qualité-délai inhérente à la démarche programme ;
- la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.

Quant aux hypothèses de recherche, elles sont formulées comme ci-après :

- la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes a pour cause, l'absence d'articulation entre activités, projets et programme ;
- le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme s'explique par la défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projets et programmes au MEMP ;
- la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR, désormais prônée, est due à l'insuffisance de l'intégration de la culture de résultats dans les pratiques des structures administratives.

L'approche empirique qui a sous-tendu la méthodologie de l'étude a intégré une enquête par questionnaire écrit adressé à certains acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets du MEMP et du programme FTI-FCB. L'analyse des données recueillies a permis de confirmer toutes les hypothèses préalablement émises. Dès lors, le diagnostic du programme a été établi conformément aux hypothèses spécifiques qui sont définitivement et entièrement validées.

Au regard de ce diagnostic, il est proposé des solutions et formulé des suggestions à l'endroit des acteurs principaux pour une meilleure conception, exécution et évaluation des projets et programmes du ministère en vue d'améliorer leur contribution à la mise en œuvre des plans sectoriels. Entre autres solutions, il s'agit de :

- élaborer un manuel de procédures pour la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes et projets du MEMP ;
- renforcer la fonction de planification de la DPP et confier la responsabilité de l'élaboration des projets et programmes à un organe spécialisé au niveau de cette direction ;
- prévoir en plus du dispositif de suivi-évaluation interne, un mécanisme de suivi-évaluation externe qui aura pour avantage de garantir une certaine objectivité et la crédibilité de la performance du programme vis-à-vis des parties prenantes, notamment à l'égard des PTF.
- former et recycler les cadres à la gestion axée sur les résultats, puis en faire un critère principal d'appréciation de la performance et de promotion des cadres publics.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
CHAPITRE 1^{er} : CADRE D'ANALYSE DE LA DEMARCHE PROGRAMME DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FTI-FCB ...	5
I. ETAT DES LIEUX	6
1. Présentation du PDDSE et du Programme FTI- FCB	6
2. Organisation et fonctionnement de l'UGP	20
II. SYNTHESE DES PROBLEMES ET PROBLEMATIQUE	21
1. Inventaire des forces et faiblesses	21
2. Synthèse des problèmes	23
CHAPITRE 2^{ème} : EVALUATION DU DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FTI-FCB ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION.	36
I. CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE	37
1. Cadre théorique	37
2. Méthodologie de l'étude	48
II. EVALUATION DU DISPOSITIF ET PROPOSITIONS	52
1. Evaluation du dispositif	52
2. Propositions d'amélioration du dispositif	58
CONCLUSION	66
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	69
ANNEXES	i
TABLE DES MATIERES	v

INTRODUCTION

Dans un environnement de plus en plus turbulent et soumis à des pressions croissantes des populations, les interventions de l'Etat dans les domaines sociaux doivent en permanence s'adapter aux besoins exprimés par les citoyens. En effet, ces mutations de l'environnement induisent des suites majeures que sont :

- la complexité de cet environnement,
- l'incertitude par rapport à l'atteinte des objectifs,
- la turbulence de l'environnement, voire même la violence¹ des acteurs qui l'animent.

Une des réponses managériales à ces pressions consiste à regrouper certaines activités transversales sous forme de projets et dans une démarche programme avec des enjeux majeurs. La réussite des projets et programmes devient alors une préoccupation hautement stratégique. Ils s'imposent comme leviers d'actions et deviennent de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes. Seule une réorientation du mode de management peut faire la différence et donner à l'action publique un avantage concurrentiel certain.

Cette approche de gestion qui place les projets au sommet de ses préoccupations est ce qu'on désigne comme un "management en mode projet". Il apparaît comme un impératif du fait du fort développement, de la diversification des domaines d'intervention de l'Etat et de la complexité de ses structures et champs d'actions. Réussir à travailler sur des objectifs stratégiques et à concilier tous ensemble les actions planifiées, l'atteinte des résultats et la satisfaction des attentes des bénéficiaires tout en faisant preuve de réactivité, voire de pro-activité et d'autonomie, est un vrai challenge à relever pour les équipes de

¹ Effets mis en évidence par Serge Raynal, Le Management par projets, Editions d'organisation, 2003.

projet et programme. D'où la nécessité d'une démarche et d'une organisation pertinente, capable de faire face à ces multiples défis.

L'Unité de Gestion du Programme Fast Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire (UGP FTI-FCB) a été chargée avec l'appui des Ministères² concernés et celui des Partenaires Techniques et Financiers d'une mission de coordination et d'exécution d'un ensemble d'actions entrant dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Décennal 2006-2015 de Développement du Secteur de l'Éducation. Pour y parvenir, cette unité a inscrit ses actions dans une démarche que nous nous proposons d'examiner à travers la présente étude sur l'analyse de la démarche programme adoptée dans la mise en œuvre du programme FTI-FCB. Notre intérêt pour le sujet nous a amené à nous poser un certain nombre de questions autour desquelles va se déployer notre travail.

- Dans quelles mesures le mode d'intervention du Programme FTI-FCB est un programme³?
- La démarche adoptée présente-elle les caractéristiques essentielles d'un programme ?
- Quelles sont les raisons qui peuvent justifier l'exécution des activités du programme par les directions et services classiques du MEMP ?
- Le mode d'intervention du Programme FTI-FCB intègre-t-il la démarche de la GAR ?
- Quels types de recommandations sont indispensables à une meilleure formulation et/ou exécution des projets/programme du ministère ?

De ces questions, découle le but principal de ce travail qui vise à analyser la démarche programme adoptée dans la mise en œuvre de l'Initiative Fast Track - Fonds Commun Budgétaire.

Pour trouver des réponses à ces questions et aboutir aux objectifs de recherche, nous partons de l'hypothèse que l'inobservance d'une démarche rigoureuse de programme dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB est due à la non prise en compte d'un certain nombre de contraintes et de principes

² MEMP, MESFTPRIJ, MCAAT (volet alphabétisation) avec le MEMP comme chef de file auprès des PTF ;

³ A-t-il suivi la démarche programme/projets ?

inhérents à la gestion en mode projet qui est une façon transversale de gérer les activités et les ressources au sein d'une organisation. Son adoption repose non pas sur la taille, mais sur la culture et les méthodes de travail toute organisation qui se l'approprié.

Dans le souci de tester la validité de l'hypothèse ci-dessus mentionnée auprès des acteurs de la gestion de projets du MEMP, nous aurons recours au questionnaire d'enquête comme outil principal de recherche et à d'autres outils secondaires que sont le guide d'entretien dirigé et la recherche documentaire. L'analyse des données recueillies grâce à ces instruments, nous permettra de soumettre notre hypothèse à l'exercice de vérification qui pourra nous révéler dans quelle mesure elle est valable.

Dans un premier chapitre intitulé le cadre d'analyse de la démarche programme dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB, nous dresserons d'abord l'état des lieux de la situation institutionnelle et organisationnelle du programme en rappelant le contexte dans lequel il a évolué, son organisation, son fonctionnement, sa mission et ses procédures ainsi que la délimitation précise de la problématique qui fera l'objet de l'étude. Nous consacrerons par la suite, le second chapitre à l'évaluation du dispositif de mise en œuvre du Programme FTI-FCB et aux propositions d'amélioration de ce dernier. Il s'agira in fine de faire ressortir la place prépondérante qu'occupe la définition et l'adoption d'une démarche formelle dans la réussite d'un projet ou d'un programme de développement pour contribuer effectivement à l'atteinte des objectifs inscrits dans le plan qui l'a engendré pour plus d'efficacité voire d'efficience dans les interventions publiques.

CHAPITRE PREMIER

CADRE D'ANALYSE DE LA DEMARCHE PROGRAMME DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FTI-FCB

Dans ce chapitre, il s'agira d'aborder d'une part la présentation du Plan décennal 2006-2015 de Développement du Secteur de l'Education et le Programme FTI-FCB, et d'autre part, la synthèse des problèmes qui va révéler les forces et faiblesses du programme ainsi que la formulation de la problématique de l'étude.

I. ETAT DES LIEUX

L'état des lieux nous permettra de prendre connaissance de l'environnement institutionnel et stratégique du Programme Fast Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire (FTI-FCB).

1. Présentation du PDDSE et du Programme FTI-FCB

Il s'agit de présenter brièvement le plan stratégique sectoriel et le premier programme qui a contribué à sa mise en œuvre.

A) Le PDDSE 2006-2015

Le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE) est un plan sectoriel dont le système éducatif béninois s'est doté sur la période de 2006-2015. L'élaboration de ce plan a permis au Bénin de rompre avec le pilotage à vue qui a souvent caractérisé l'ensemble du système éducatif, tout ordre d'enseignement et de formation compris. C'est un document stratégique qui définit la vision du Bénin dans l'ensemble du secteur de l'éducation sur la période sus indiquée. Les Etats Généraux de l'Education de 1990 ont certes défini à partir de 1990 une vision stratégique accompagnée de quelques plans d'actions, mais les efforts n'avaient guère comblé les attentes ni des gouvernants ni des acteurs et usagers de l'école béninoise. Le PDDSE est arrivé alors combler un vide et a permis de déterminer dans un document écrit, les grands axes des orientations à donner au développement dudit secteur.

Tenant compte des engagements pris par le Bénin au plan international, en particulier au forum de Dakar en 2000 pour l'élaboration d'un Plan d'Actions National pour l'Education Pour Tous, le PDDSE a planifié dans une vision holistique, le développement du système éducatif béninois sur la décennie 2006-2015.

Le démarrage en 2008 de la mise en œuvre de ce plan avec deux ans de retard⁴, a toutefois permis de constater des avancées notables. En effet, le système a pu répondre à la pression de plus en plus forte de la demande d'éducation, de la maternelle jusqu'au supérieur ainsi que dans le secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes, permettant de faire progresser partout les taux⁵ de scolarisation ; les taux de redoublement ont diminué dans les sous-secteurs de l'Enseignement primaire et secondaire général, les taux d'achèvement⁶ (65% en 2013 dont 54% pour les filles contre 76,8% en 2013 dont 71,7% pour les filles au primaire) ont enregistré une légère progression en particulier sur l'année 2011-2012, tandis que la parité⁷ est presque atteinte dans la maternelle et le primaire (0,94% en 2008 contre 0,98% en 2013).

B) Le Programme Fast Track Initiative – Fonds Commun Budgétaire

L'Initiative Fast Track (ou Initiative de Mise en Œuvre Accélérée) est un partenariat mondial né en 2002, qui vise à accélérer la réalisation, dans certains pays pauvres très endettés, du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) complet et approuvé par la Banque Mondiale, notamment la mise en

⁴ Le Programme FTI-FCB qui est le premier programme de mise en œuvre du plan sectoriel a effectivement démarré ses activités en octobre 2008.

⁵ Le Taux brut de préscolarisation est de 7,8% en 2008 contre 12,1% en 2013 à l'Enseignement maternel, le Taux brut de scolarisation est de 104% en 2008 dont 98,7% pour les filles contre 121,1% en 2013 dont 118,7 pour les filles au primaire et à l'Enseignement secondaire général, 42% en 2008 contre 57% en 2012 ; le taux de rétention au cycle primaire est de 51,1% en 2006 dont 46% pour les filles contre 53,8% en 2013 avec 51% pour les filles (Documents : Service de la Gestion du Système d'Information (SGSI/DPP/MEMP), Statistiques scolaires 2012-2013 et Quelques indicateurs de l'Enseignement secondaire général, mars 2013).

⁶ Permet d'apprécier le nombre d'apprenants qui parviennent à terminer un cycle sur le total d'enfants l'ayant commencé.

⁷ La proportion égale de filles et de garçons.

œuvre accélérée de l'Education pour Tous. Le pays bénéficiaire doit présenter une stratégie sectorielle pour l'éducation jugée « crédible ».

a) Les objectifs et principes directeurs de l'Initiative Fast Track

Les quatre (4) objectifs de ce partenariat répondent à un souci d'efficacité et à une double logique d'incitation :

- inciter les bailleurs de fonds à augmenter leur aide ; et,
- inciter les pays en développement à bâtir une politique sectorielle cohérente.

Le **premier objectif** conduit à une réallocation de l'aide à l'éducation vers les pays les plus pauvres et les plus en retard dans l'éducation de base⁸. Il s'agit ainsi de privilégier l'Afrique, les pays bénéficiant de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés et les pays « orphelins⁹ » qui ont un nombre restreint de bailleurs de fonds.

Le **deuxième objectif** vise à accroître l'efficacité de l'aide par :

- des politiques sectorielles appropriées aux problèmes de chaque pays ;
- une responsabilisation des différents acteurs, en premier lieu les pays bénéficiaires pour la mise en œuvre des politiques mais aussi les bailleurs de fonds, invités à rendre l'aide plus prévisible ;
- l'harmonisation et la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers ;
- un suivi d'indicateurs étalonnés sur la base du Cadre Indicatif de l'Initiative Fast Track. Ce cadre de référence a été établi, de façon empirique, à partir des valeurs observées dans les pays pauvres ayant réussi à atteindre la scolarisation universelle, dans le but d'aider le pilotage des politiques publiques et de suivre efficacement les performances des pays ;

⁸ Du concept anglo-américain « basic education » signifiant un minimum de neuf années d'éducation de base privilégiant l'acquisition des aptitudes et des compétences nécessaires pour la vie professionnelle et incluant le cycle primaire et le 1^{er} cycle du secondaire général.

⁹ Pays ayant un nombre très réduit de donateurs disposés à financer leur système éducatif.

- une réduction des coûts de transaction pour le pays bénéficiaire induite par l'harmonisation et la coordination entre les bailleurs.

Le **troisième objectif** concerne le montant des ressources financières. L'Initiative Fast Track a pour but d'inciter les bailleurs de fonds à augmenter le montant de leur aide et de la diriger vers les pays élus. Le fait de pouvoir soutenir les pays selon leur performance en matière de politique éducative permet aux bailleurs de fonds de s'engager sur un financement à plus long terme et pour des montants plus élevés.

Le **quatrième objectif**, enfin, a trait au partage des bonnes pratiques entre pays et entre bailleurs pour permettre l'élaboration de politiques éducatives efficaces.

b) Les modalités techniques et financières

Les pays élus à Fast Track qui sont en relation avec des partenaires financiers traitent directement avec eux. Leur élection à l'Initiative Fast Track doit leur permettre d'attirer de nouveaux donateurs et de voir leur aide accrue et mieux coordonnée.

Parallèlement à la procédure générale, deux fonds fiduciaires spécifiques ont été mis en place :

- ❖ le fonds catalytique : ce fonds commun financé par neuf (9) pays permet aux pays « orphelins » de bénéficier pendant 2 à 3 ans de ressources pour pouvoir mettre en œuvre leurs programmes, démontrer l'efficacité de leur politique et attirer ainsi de nouveaux donateurs ;
- ❖ le Fonds de Développement des Programmes d'Education : ce fonds commun concerne les pays n'ayant pas encore de programme sectoriel d'éducation. Il sert donc à financer un partenariat technique entre bailleurs et pays en développement pour renforcer les capacités nationales et élaborer un programme d'éducation susceptible d'être éligible à l'Initiative Fast Track.

c) Les actions des PTF dans le cadre de l'Initiative Fast Track

Les bailleurs de fonds et autres partenaires techniques et financiers tels que la Banque Mondiale, l'AFD, la KfW¹⁰, la DANIDA¹¹, le Royaume des Pays-Bas privilégient dans le cadre de l'initiative et dans l'octroi de leurs concours, les pays élus à l'Initiative Fast Track.

d) Le Bénin et l'Initiative Fast Track - Fonds Commun budgétaire

Du Fonds catalytique de l'Initiative Fast Track au Fonds commun budgétaire, il y a eu un arrangement de financement commun entre la Banque Mondiale et les quatre (4) PTF sus mentionnés qui a été le socle de l'appui financier du programme au Bénin et dont nous verrons successivement le contexte et l'historique, le contenu, le financement, le mode et les grandes étapes ainsi que la reprogrammation de la mise en œuvre.

i. Contexte et historique du programme Fonds Commun Budgétaire

Le Bénin, à l'instar des autres pays, tout en respectant les différents engagements internationaux auxquels il a adhéré notamment l'Education Pour Tous prônée à Jomtien en Thaïlande en 1990, le Forum de Dakar en avril 2000, les Objectifs du Millénaire pour le Développement, a tracé une vision éducative à travers le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education 2006-2015 qui tire son essence de la lettre de déclaration de politique éducative adoptée par le Gouvernement en février 2005. Ce Plan se fonde sur la vision politique d'un Bénin émergent avec une valorisation du capital humain. Il prend en compte l'ensemble des défis du système et présente les orientations stratégiques pour un développement harmonieux, aussi bien quantitatif que qualitatif, de chaque ordre d'enseignement.

¹⁰ Kreditanstalt für Wiederaufbau : établissement de droit public allemand spécialisé dans les crédits et l'aide au développement (Banque allemande de développement).

¹¹ Danish International Development Agency : Agence danoise de développement international.

A la suite de l'évaluation et de l'acceptation du PDDSE par les PTF, le Gouvernement du Bénin a soumis, le 29 mars 2007, une requête de financement au Fonds Catalytique de l'Initiative Fast Track qui a reçu un avis favorable pour la mise en œuvre de son plan. Quatre autres partenaires techniques et financiers à savoir la DANIDA, l'AFD, la KfW et les Pays-Bas ont apporté sous forme d'appui budgétaire un financement complémentaire. Ces quatre partenaires techniques et financiers et la Banque Mondiale ont signé avec le Gouvernement du Bénin un arrangement de financement commun, le 18 avril 2008, pour l'organisation du Fonds Commun Budgétaire.

ii. Contenu du Fonds Commun Budgétaire

Le Fonds Commun Budgétaire, tout en visant de manière générale à contribuer à assurer l'Education Pour Tous d'ici à l'an 2015, regroupe les activités jugées prioritaires du PDDSE à travers les trois (3) composantes que sont :

- **Amélioration de l'accès, de l'équité et de la rétention**

Améliorer l'accès à l'éducation, l'équité et la rétention, notamment :

- en construisant, en réhabilitant et en équipant les infrastructures scolaires ;
- en dispensant des cours d'alphabétisation aux filles et aux femmes, et en élaborant des programmes nationaux d'éducation pour les filles et pour les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux ;
- en appuyant un programme expérimental de formation parallèle accélérée pour les enfants ayant dépassé l'âge d'aller à l'école ;
- en développant la formule de la classe multigrade et le recours à des sous-cycles et ;
- en mettant en place de nouvelles cantines dans les écoles primaires.

Au terme de la période 2008-2010, les principaux résultats attendus pour cette composante sont :

- cent soixante (160) salles de classe construites ou réhabilitées et équipées à la maternelle ;

- quatre-vingts (80) blocs de latrines à deux (2) cabines construits à la maternelle ;
 - deux mille cent seize (2116) salles de classe construites ou réhabilitées et équipées au primaire ;
 - trois cent soixante (360) blocs de latrines à quatre (4) cabines construits au primaire ;
 - deux cent vingt (220) salles de classe construites et équipées au secondaire ;
 - quarante cinq (45) centres d’alphabétisation construits et équipés au niveau du secteur de l’alphabétisation.
- **Amélioration de la qualité de l’enseignement et de l’alphabétisation**

Améliorer la qualité de l’enseignement, notamment :

- en soutenant la mise en œuvre de programmes basés sur la « maîtrise des compétences » ;
- en renforçant les qualifications des enseignants et du personnel administratif via des actions de formation et un appui aux institutions de formation ;
- en introduisant, à titre expérimental, les langues nationales dans le système éducatif ;
- en achetant et en distribuant des manuels scolaires, des guides pédagogiques et des fournitures scolaires aux établissements préscolaires et primaires et ;
- en améliorant l’alphabétisation grâce à l’élaboration de nouveaux programmes et supports pédagogiques, à la formation d’instructeurs et de personnel spécialisés dans ce domaine, et en dispensant des cours d’alphabétisation aux adultes.

Les principaux résultats attendus pour cette composante au cours de la période 2008-2010 se présentent comme suit :

- trois mille neuf cent quarante (3 940) enseignants communautaires formés à l’obtention du CEAP ;

- douze mille cinq cent quatre-vingt-onze (12 591) enseignants du primaire en poste recyclés ;
- quatorze mille (14 000) enseignants du premier cycle du secondaire recyclés ;
- quatre-vingt-sept (87) enseignants du premier cycle du secondaire formés pour l'obtention du BAPES ;
- cent pour cent (100%) des maîtres et personnel d'encadrement en alphabétisation formés et/ou recyclés ;
- deux cents (200) centres d'alphabétisation dotés d'outils de formation ;
- deux millions deux cent soixante-trois mille (2 263 000) manuels scolaires et vingt mille (20 000) guides de maître acquis et distribués ;
- cent pour cent (100%) des programmes en alphabétisation et éducation des adultes actualisés et mis en œuvre.

- **Amélioration de la gestion et du pilotage du système**

Améliorer l'administration du système éducatif et renforcer les capacités de gestion, notamment en :

- améliorant l'administration pédagogique et institutionnelle grâce au recours à des évaluations des acquis des élèves, à des systèmes de gestion basée sur les résultats et à des évaluations externes de l'efficacité de certaines inventions pédagogiques et ;
- renforçant les capacités de gestion, en vue d'améliorer la planification, la programmation, la passation des marchés, la gestion financière et les capacités de suivi et d'évaluation, et en mettant en place un système de gestion de l'information.

Les principaux résultats attendus sont :

- cent pour cent (100%) des enseignants participent aux animations pédagogiques chaque année ;

- soixante-dix (70%) des apprenants atteignent le seuil de compétences requis en mathématique, en lecture et en écriture ;
- cent pour cent (100%) des enseignants sont supervisés par le corps de contrôle chaque année;
- un audit institutionnel est réalisé en 2009 ;
- un dispositif de suivi évaluation est mis en place et fonctionnel au niveau de l’alphabétisation ;
- cent pour cent (100%) des activités d’alphabétisation bénéficient de supervision et d’évaluation.

Ces trois composantes sont représentées à travers la figure ci-après :

Figure n° I : Composantes du Programme FTI-FCB



Source : Rapport d'avancement FCB, décembre 2013

iii. Financement du Programme Fonds Commun Budgétaire

Le Gouvernement du Bénin a mobilisé auprès de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur la période 2008 à 2013, un montant total de **quatre-vingt-six milliards neuf cent vingt-sept millions huit cent quatre-vingt-huit mille (86 927 888 000) francs CFA** pour le financement de ce programme.

La répartition de ces ressources selon les PTF et la contribution du Budget national se présentent comme suit :

Tableau N°I : Mobilisation des ressources (montants en milliers de francs CFA)

Intitulé ¹²	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
FTI (BM)	0	10 950 000	5 222 175	14 559 629	6 634 152	0	37 365 956
DANIDA	0	0	3 026 172	3 916 926	6 000 000	4 674 155	17 617 213
A F D	0	1 803 882	2 866 935	1 046 251	2 623 828	1 232 543	9 573 439
KfW	0	1 412 727	1 105 555	5 615 230	2 361 380	1 053 097	11 547 989
Pays-Bas	655 957	3 279 785	2 623 828	4 263 721	0	0	10 823 291
TOTAL PTF	655 957	17 446 394	14 844 665	29 401 757	17 619 360	6 959 755	86 927 888
Bénin	0	8 691 702	0	0	0	0	8 691 702
TOTAL GLOBAL	655 957	26 140 105	14 846 675	29 403 768	17 621 372	6 959 755	95 619 590

Source : Rapport final UGP, janvier 2014

Au 31 décembre 2013, les ressources par PTF ont été mobilisées à 100% ; seules les ressources de la KfW n'ont pas été entièrement mobilisées, à concurrence de **deux milliards quatre cent seize millions neuf cent trois mille (2 416 903 000) francs CFA**, soit **20,92%** des ressources attendues.

Les ressources mises en place par les PTF du programme FTI-FCB viennent en appui budgétaire sectoriel à celles mobilisées par le Gouvernement

¹² Montant en milliers de francs CFA

et les autres partenaires du secteur éducatif pour le financement du PDDSE et ont servi à financer spécifiquement des activités des sous-secteurs des enseignements maternel et primaire, de l’alphabétisation et de l’enseignement secondaire et technique au cours de la période 2008-2013.

iv. Mode d’exécution du Programme Fonds Commun Budgétaire

Le programme est exécuté suivant une approche décrite dans le manuel de procédures administratives, financières et comptables relatifs à la gestion du FCB en faveur du PDDSE. Elle est fondée sur trois principes essentiels :

- au **plan technique** : la mise en œuvre des activités est assurée par des structures techniques et centrales identifiées comme responsables des activités qui relèvent de leurs missions. Celles-ci peuvent faire des délégations aux structures techniques ayant une expertise dans le domaine. C’est le cas des constructions scolaires (environ 50% des ressources) réalisées en maîtrise d’ouvrage déléguée avec l’AGETUR, l’AGETIP-Bénin et le PNDCC, la gestion améliorée de l’école avec l’IREEP, l’intégration scolaire des enfants handicapés, la recherche-action pour la scolarisation des filles. Cependant, une Unité de Gestion de Programme est constituée pour servir d’interface avec les PTF et apporter son assistance technique aux structures spécialisées pour une exécution diligente et correcte des activités avec un rôle d’assistance technique, de coordination et d’animation du programme ;
- au **plan de la passation des marchés** : ce sont les procédures nationales de passation des marchés couplées avec celles de la Banque mondiale qui ont été retenues par l’ensemble des PTF pour l’exécution du programme ;
- au **plan financier** : le système de paiement des dépenses retenu est basé sur la procédure d’exécution des dépenses publiques nationales à travers le préfinancement par le Trésor public suivi d’un remboursement des dépenses éligibles à partir d’un compte de dépôt ouvert à la BCEAO. C’est ce compte qui reçoit

les appels de fonds adressés aux PTF par le Receveur Général des Finances pour certains PTF (Danemark, Pays-Bas et KfW) et le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement pour les autres PTF (Banque Mondiale et AFD).

Ces règles constituent un dispositif qui repose sur les principes de l'**harmonisation** et de l'**alignement de l'aide**¹³ et présentent de nombreux avantages : utilisation d'une procédure unique, bonne coordination et concertation régulière, validation des TDR avec les PTF, etc.

v. Grandes étapes de mise en œuvre du Fonds Commun Budgétaire

La mise en œuvre de ce programme passe par six (6) principales étapes :

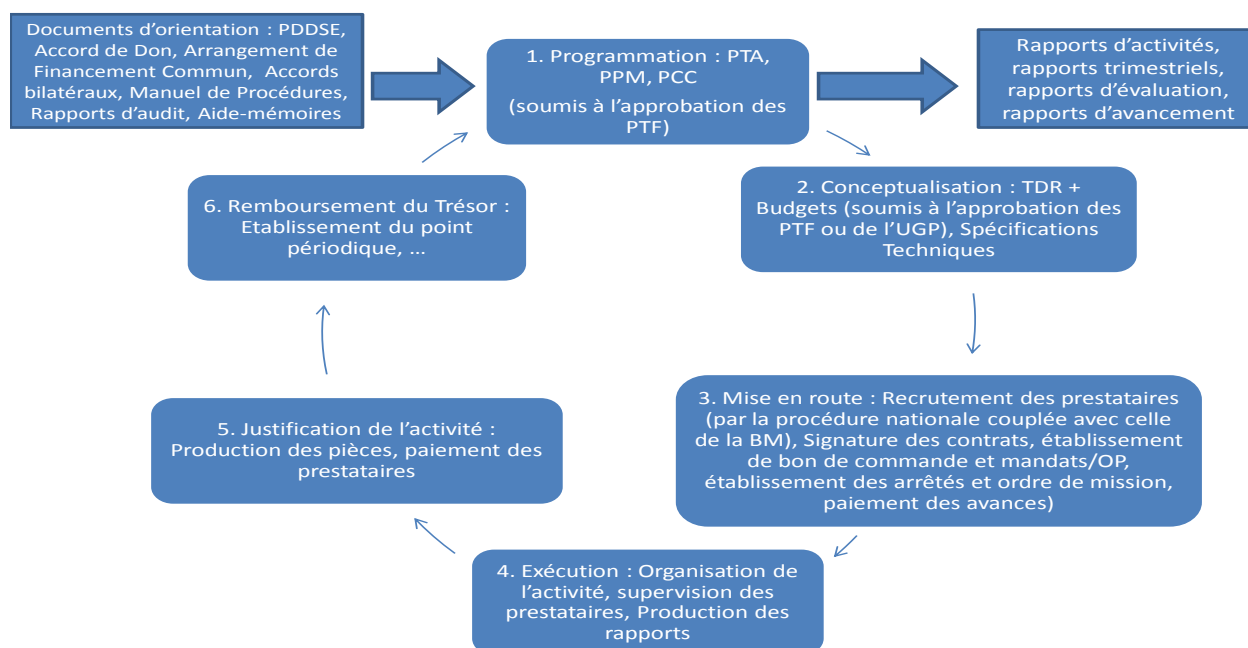
- ❖ **programmation des activités** : les activités du programme sont décrites de façon détaillée pour faire ressortir les sous-activités clés et le chronogramme prévisionnel de réalisation ; c'est le Plan d'Actions Annuel Budgétisé (PAAB) ou Plan de Travail Annuel (PTA). A partir de celui-ci sont élaborés le Plan de Passation des Marchés (PPM) et le Plan de Consommation des Crédits (PCC). Tous ces documents fondamentaux approuvés chacun par les PTF vont servir à la mobilisation des ressources auprès des mêmes partenaires dans le compte spécial de la BCEAO ;
- ❖ **conceptualisation des activités** : les Termes de Référence (TDR) ou les spécifications techniques sont élaborés ou identifiés pour chacune des activités et soumis à l'approbation des PTF. Pour les commandes de fournitures, d'équipements et de travaux, les spécifications techniques et les descriptifs remplacent les TDR ;
- ❖ **mise en route des activités** : selon la nature de l'activité, il est procédé soit à l'engagement de la dépense à travers l'établissement des bons de commande, la décision de mandatement, soit à la mobilisation d'un

¹³ Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide au développement : Harmonisation, action commune, résultats. Paris, le 2 mars 2005 ;

- prestataire (bureau d'étude, équipe de consultants, consultant individuel, fournisseurs ou entreprises) par la procédure requise de passation des marchés ;
- ❖ **exécution des activités** : Selon la nature de l'activité, soit le responsable de l'activité mobilise l'équipe d'exécution pour réaliser l'activité, soit le prestataire réalise l'étude ou assure le service ou le fournisseur livre les produits commandés, etc. ;
 - ❖ **paiement et justification des activités** : conformément aux procédures nationales d'exécution des dépenses publiques, les pièces justificatives sont produites par les prestataires aux structures techniques bénéficiaires des services en vue de l'édition, de la validation, du visa et de la transmission des titres de paiements au Trésor qui paie la dépense ;
 - ❖ **remboursement du Trésor Public** : le Trésor fait le point des paiements effectués en collaboration avec l'UGP et émet le chèque sur le compte désigné, ouvert à la BCEAO sous la signature du Receveur Général des Finances.

Les six (6) principales étapes de la mise en œuvre du programme sont résumées dans la figure ci-après :

Figure n°II : Les étapes de mise en œuvre du programme



Source : Rapport d'avancement FCB, décembre 2013

vi. Reprogrammation des activités du Programme Fonds Commun Budgétaire

La Banque Mondiale, ensemble avec les PTF du FCB, a organisé une mission de supervision du 1^{er} au 11 Novembre 2009 qui a constaté les retards dans l'exécution des activités et a décidé un réaménagement dudit programme.

Ce réaménagement a focalisé l'attention sur des actions à fort impact sur la problématique du secteur de l'éducation.

e) Relation entre le PDDSE et le Programme FTI-FCB

Une relation évidente lie le Programme Fast Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire et le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education.

L'existence au niveau du pays bénéficiaire d'un plan sectoriel comme le PDDSE intégrant les objectifs sectoriels en matière d'éducation issus des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) comme « **assurer l'éducation primaire universelle pour tous** » et « **promouvoir l'égalité des sexes** », constituent

une condition essentielle pour bénéficier dudit programme. Le Bénin ayant satisfait à ces conditionnalités, a bénéficié dès 2008 de l'appui de ses partenaires aussi bien multilatéraux que bilatéraux pour la mise en œuvre de son PDDSE 2006-2015. Le Programme FTI-FCB est donc la première action coordonnée pour la mise en œuvre de ce plan sectoriel. A cet effet, il a contribué à cette mise en œuvre à travers trois (3) composantes majeures tirées du PDDSE et précédemment mentionnées.¹⁴

Le programme étant arrivé à terme le 31 décembre 2013, il a cédé sa place à fin mars 2014 au Programme Partenariat Mondial pour l'Education (PME) qui se chargera de mettre en œuvre la troisième et dernière phase du PDDSE qui s'étend sur la période 2013-2015.

2. Organisation et fonctionnement de l'UGP

A) Organisation

Pour assurer la coordination de la mise en œuvre et un meilleur suivi des activités du programme, une Unité de Gestion du Programme (UGP) a été mise en place par arrêté n°011/MPDEAP/MEMP/MAPLN/MEF/CAB/DC/SGM/SP du 17 avril 2008. L'UGP en tant que structure d'appui technique, d'animation et de coordination des activités du programme a pour principales missions de :

- s'assurer de la prise en compte, par les services compétents, des ressources du programme dans les plans d'actions annuels budgétisés des ministères concernés ;
- vérifier le respect de la planification, de la programmation et de la budgétisation des activités financées dans le cadre du programme ;
- servir de vis-à-vis et organiser la communication avec les partenaires techniques et financiers du programme ainsi qu'avec les différents ministères concernés ;

¹⁴ Voir supra figure n°1.

- renforcer l'administration dans les fonctions critiques telles que la passation des marchés, la gestion financière et le suivi-évaluation.

B) Fonctionnement

Cette Unité de Gestion de Programme est constituée d'une équipe composée :

- d'un coordonnateur ;
- d'un responsable du suivi-évaluation ;
- d'un spécialiste en génie civil ;
- d'un assistant en passation des marchés ;
- d'un régisseur ;
- de deux assistantes comptables ;
- d'une assistante de direction ;
- de deux agents de liaison et d'un conducteur de véhicules.

II. SYNTHÈSE DES PROBLÈMES ET PROBLÉMATIQUE

Il s'agit à ce stade, de procéder à un inventaire des forces et faiblesses de la démarche programme adoptée, et à une synthèse des différents problèmes observés lors de notre stage, d'en dégager une problématique avant de préciser les objectifs et intérêt de l'étude et enfin, de présenter une revue de littérature sur cette dernière.

1. Inventaire des forces et faiblesses

Les observations de stage ont permis de recenser les forces et faiblesses ci-après du Programme FTI-FCB dans la mise en œuvre de ses interventions :

A) Inventaire des forces

- Existence d'un PDDSE 2006-2015 d'où découle le programme : le système éducatif national s'est doté d'un plan stratégique sectoriel qui fixe les orientations stratégiques sur la période indiquée et sert de cadre de référence à toutes actions dans ce secteur ;

- engagement du Bénin dans l'Initiative Fast Track : l'élaboration du plan sectoriel a fondé l'adhésion et l'acceptation du Bénin dans cette initiative internationale et il a été l'acte originel et déclencheur du processus qui a abouti au bénéfice du Programme FTI-FCB ;
- existence de besoins, de problèmes et de demandes dans le système : le diagnostic du secteur éducation béninois a permis d'identifier les besoins et problèmes auxquels il est confronté et ces derniers, de par leur réalité, ont légitimé les actions conçues et mises en œuvre en vue de leur résolution ;
- constitution d'une UGP : corollaire de la mise en place du programme FTI-FCB, elle a permis de le rendre opérationnel et de coordonner les actions visant l'atteinte des objectifs fixés ;
- motivation et engagement des acteurs : la conformité du Bénin aux exigences des PTF et l'approbation de financement notifiée par ceux-ci constituent des atouts pour la mise en œuvre dudit programme ;
- disponibilité de ressources suffisantes : elle découle de l'engagement affirmé aussi bien des PTF que de la partie béninoise.

B) Inventaire des faiblesses

- Défaillance de la démarche de mise en œuvre du programme : elle résulte des choix stratégiques opérés par les acteurs du système et qui se sont inspirés du PDDSE ;
- méconnaissance de l'existence d'un cadre logique de programme : l'existence de ce document important n'est pas connue et prouvée par les membres consultés de l'UGP ;
- faible appropriation de la démarche GAR : le souci de consommer les ressources financières mobilisées l'emporte sur celui de produire les résultats escomptés au niveau des services en charge de l'exécution des activités du programme ;

- déséquilibre dans les interventions par sous-secteur couvert par le PDDSE : découle des choix de priorités du gouvernement ;
- déséquilibre des interventions par composante prise en compte par le FTI-FCB : ce constat, même s'il est réaliste, est conforme aux priorités du gouvernement ;
- faible appropriation des contraintes de coût et de délai : les coûts et les délais sont arrêtés à travers les PTA, mais leur caractère contraignant est souvent remis en cause par les retards observés dans le démarrage des activités.

2. Synthèse des problèmes

Une analyse des forces et faiblesses afférentes à l'environnement, réalisée à partir des observations, entretiens et échanges faits lors de notre stage, a permis d'identifier et de décrire les problèmes comme ci-après :

A) Identification et description des problèmes

a) Identification

A partir des faiblesses inventoriées, nous avons essayé de dégager trois problèmes généraux que sont :

- l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ;
- le déséquilibre dans la prise en compte des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE ;
- le déséquilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB.

b) Description des problèmes identifiés

Le premier problème relatif à l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB, porte sur l'approche adoptée dans la mise en œuvre des activités relevant du programme. En

l'occurrence, les interventions dudit programme ont pris la forme d'activités de toutes sortes rentrant certes dans le cadre des composantes essentielles du PDDSE prises en compte par ce programme, mais proposées chaque année dans le PTA, approuvées et exécutées de façon disparate par différentes structures administratives dont les personnels ne sont ni préparés à la mise en œuvre d'activités impliquant des impératifs de délai, de coût et de qualité, ni initiés à une culture de résultats. Dans ce cas, les activités du programme réalisées par ces structures administratives prennent l'allure d'activités ordinaires des administrations classiques qui ne sont soumises à aucune des contraintes sus citées.

Le deuxième problème qui relève du **déséquilibre dans la prise en compte des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE**, est relatif au traitement inéquitable des besoins soulevés par chaque sous-secteur embrassé par ledit plan. En effet, le Plan décennal couvre six (6) sous-secteurs à savoir : l'enseignement maternel, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et l'alphabétisation. Mais les actions du Programme FTI-FCB ont porté en priorité sur l'enseignement maternel et primaire, dans une moindre mesure sur l'alphabétisation, l'enseignement secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle. Quant à l'enseignement supérieur, il n'a pas été une priorité sur ce programme conformément à un choix stratégique du Gouvernement.

Le troisième problème qui a trait au **déséquilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB** traduit un certain manque d'intérêt pour certaines composantes dans les interventions visant chacune des trois composantes du PDDSE traitées par le programme et pourtant jugées prioritaires. Ce dernier a pris en priorité à son compte les trois composantes que sont l'amélioration de l'accès, de l'équité et de la rétention, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'alphabétisation puis l'amélioration de la gestion

et du pilotage du système. De toutes ces trois composantes, la qualité qui est un volet essentiel dans l'appréciation de la performance du système éducatif continue de souffrir d'un manque d'attention suffisante, de coordination et d'évaluation en vue de la prise de mesures correctives. L'insuffisance de la coordination et de l'harmonisation des interventions visant l'importante question de la qualité¹⁵ de l'enseignement à la hauteur des défis qui se posent au système éducatif béninois, est à la base des critiques faites par rapport à la baisse généralisée de la qualité de l'enseignement et du niveau des apprenants.

B) Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt et formulation des problématiques

Il s'agira de regrouper en problématiques possibles, les problèmes énumérés au niveau de l'inventaire des faiblesses en vue de choisir la problématique qui répond le mieux à notre profil.

a) Regroupement des problèmes

De nos analyses, il ressort trois (03) centres d'intérêt pour lesquels il a été dégagé chacun un problème général et des problèmes spécifiques qui constituent des problématiques.

Le tableau ci-dessous en donne l'illustration :

¹⁵ Voir analyse RESEN et mode de recrutement et de formation des enseignants.

• TABLEAU N° II : REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERÊT

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1.	Adoption de la démarche programme dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB	<p>Non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier.</p> <p>Non respect de la contrainte coût-qualité-délai inhérente à toute démarche programme.</p> <p>Prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.</p>	Inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB	Problématique de l'observance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB
2.	Prise en compte des différents sous-secteurs concernés (couverts) par le PDDSE 2006-2015 dans les interventions du Programme FTI-FCB	<p>Priorisation des enseignements maternel et primaire ainsi que de l'alphabétisation au détriment des autres sous-secteurs (déséquilibre/trop grande priorisation)</p> <p>Prise en compte tardive et insuffisante des problèmes de l'ESG et de l'ETFP</p> <p>Eviction (mise à l'écart) du sous-secteur de l'Enseignement supérieur</p>	Déséquilibre dans la prise en compte des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE	Problématique de la prise en compte équilibrée des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE 2006-2015 dans les interventions du Programme FTI-FCB
3.	Equilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB	<p>Trop grande priorisation de la composante « accès »</p> <p>Prise en compte inappropriée de la composante « gestion et pilotage du système » (priorisation de l'équipement au détriment d'autres facteurs de dysfonctionnement du système)</p> <p>Prise en compte insuffisante de la composante « qualité »</p>	Déséquilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB	Problématique de l'équilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB

Sources : Observations de stages et notre étude, mars 2014.

• **TABLEAU N°III : PROBLEMATISATION**

PROBLEMATIQUE N°1	PROBLEMATIQUE N°2	PROBLEMATIQUE N°3
Problématique de l’observance d’une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB	Problématique de la prise en compte adéquate des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE 2006-2015 dans les interventions du Programme FTI-FCB	Problématique de l’équilibre ¹⁶ dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB (la priorité accordée à l’accès déjà pris en compte avant la mise en œuvre du PDDSE : exonération des frais d’écolage par le Gouvernement, les programmes de construction, etc.)
PROBLEME GENERAL 1	PROBLEME GENERAL 2	PROBLEME GENERAL 3
Inobservance d’une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB	Déséquilibre dans la prise en compte des différents sous-secteurs couverts par le PDDSE	Déséquilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB
PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES SPECIFIQUES
<p>PS 1.1. Non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier</p> <p>PS 1.2. Non respect de la contrainte coût-qualité-délai inhérente à la démarche programme.</p> <p>PS 1.3. Prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.</p>	<p>PS 2.1. Priorisation des enseignements maternel et primaire au détriment des autres sous-secteurs (déséquilibre/trop grande priorisation)</p> <p>PS 2.2. Prise en compte tardive et insuffisante des problèmes de l’ESG et de l’ETFP</p> <p>PS 2.3. Eviction (mise à l’écart) du sous secteur de l’Enseignement supérieur</p>	<p>PS 3.1. Trop grande priorité accordée à la composante « accès »</p> <p>PS 3.2. Prise en compte inappropriée de la composante « gestion et pilotage du système » (priorisation de l’équipement au détriment d’autres facteurs de dysfonctionnement du système)</p> <p>PS 3.3. Prise en compte insuffisante de la composante « qualité »</p>

Sources : Observations de stage et notre étude, mars 2014

¹⁶ La prise en compte équitable : la trop grande part accordée à l’accès au détriment de la qualité (exemple du mode de recrutement des ACLR)

b) Choix et spécification de la problématique

i. Choix de la problématique de recherche

Les différents problèmes spécifiques répertoriés sur la base des faiblesses identifiées à travers l'analyse organisationnelle sont regroupés par centre d'intérêt pour dégager trois (3) problématiques que sont :

- Problématique de l'observance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ;
- Problématique de la prise en compte équitable des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE 2006-2015 dans les interventions du Programme FTI-FCB ;
- Problématique de l'équilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB.

Les performances réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du Programme FTI-FCB se trouveraient sensiblement améliorées si les problèmes spécifiques soulevés à travers ces problématiques étaient tous résolus. Mais les contraintes liées à la rédaction d'un mémoire obligent à délimiter le présent travail par le choix d'une seule problématique sur laquelle doit porter notre réflexion. Aussi, les échanges et entretiens qui ont abouti à ce choix ont permis de préciser la portée et l'intérêt de chaque problématique par rapport au champ disciplinaire dans lequel se situe ce travail.

A cet effet, les trois (3) problématiques ont été appréhendées comme ci-après :

- **Problématique n°1** : Problématique de l'observance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB. Elle pose le problème général de l'inobservance d'une démarche rigoureuse de programme dans la conception et la mise en œuvre des activités inscrites au portefeuille dudit programme.

- **Problématique n°2** : Problématique de la prise en compte équitable des différents sous-secteurs concernés par le PDDSE 2006-2015 dans les interventions du Programme FTI-FCB.
- **Problématique n°3** : Problématique de l'équilibre dans les interventions par composante du Programme FTI-FCB.

Parmi ces trois problématiques, la première qui est relative à la formulation du mode d'intervention adopté dans le cadre du Programme FTI-FCB, pour contribuer à la mise en œuvre du Plan décennal, a suscité notre intérêt et retenu notre attention. Elle se réfère d'abord à la pertinence de l'appellation "programme" et de son articulation avec ses différentes composantes tirées du plan sectoriel. Ensuite, elle permet d'étudier la mesure dans laquelle le mode d'intervention peut être qualifié de programme et de délimiter la partition jouée par le programme dans l'atteinte des objectifs du plan. Aussi, cette problématique offre-t-elle l'opportunité d'analyser la place qu'occupe la démarche programme dans les actions du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Enfin, cette thématique s'inscrit dans le champ des connaissances acquises au cours de notre formation en Gestion des projets, notamment en matière d'élaboration et de mise en œuvre des projets et programmes.

Quant aux problématiques n°2 et 3, elles ne manquent pas d'intérêt, mais le fait de n'avoir pas pu obtenir le cadre logique du programme ou un autre document pouvant y tenir lieu, malgré les demandes insistantes lors des différents entretiens avec les responsables du programme, et l'étendue des questions qu'elles embrassent, m'ont dissuadé en ce qui concerne leur prise en compte. Aussi, ressort-il des différents échanges avec les acteurs concernés que ces dernières problématiques, malgré leur pertinence, résulteraient de choix faits par le gouvernement du Bénin.

En conséquence, c'est la problématique n°1 relative à l'adoption d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB qui est retenue dans le cadre de la présente étude.

Afin d'apporter notre contribution à la résolution des problèmes qui se rapportent à cette problématique, nous avons libellé le sujet de notre mémoire de la manière suivante : « **Analyse de la démarche programme dans les interventions du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire : Cas du Programme Fast Track Initiative – Fonds Commun Budgétaire** ».

ii. Spécification, vision globale et étapes de résolution de la problématique

ii.1. Spécification

Après avoir dégagé la problématique de recherche, il apparaît important de faire remarquer que, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan décennal 2006-2015 de développement du secteur de l'Éducation, d'énormes espoirs ont été placés par les acteurs et les partenaires du système éducatif béninois dans le Programme FTI-FCB qui a été, non seulement la première action coordonnée pour la réalisation des objectifs prioritaires dudit plan, mais aussi une opportunité sans précédent de mobilisation de ressources financières pour produire des effets durables sur ledit système. A cet effet, la conception d'une démarche réfléchie et rigoureuse était indispensable pour une mise en œuvre rationnelle, efficace et efficiente des actions projetées. Elle devrait passer par une identification des besoins déjà exprimés dans le Plan décennal, une articulation cohérente des différentes actions découlant de ces besoins, une analyse de leur faisabilité ainsi que leur planification tout aussi rigoureuse. Le souci d'atteindre les résultats attendus d'un tel programme dans les meilleurs délais impose une démarche spécifique de mise en œuvre des actions qui ne peut être une démarche adoptée pour la conception et l'exécution d'activités ordinaires. Aussi, une évaluation des activités réalisées est-elle nécessaire pour indiquer dans quelle mesure les résultats initialement prévus, sont atteints. D'où la problématique d'une démarche programme dans la mise en œuvre de ces actions. Dans le cas d'espèce, elle apparaît comme la plus adaptée pour induire les effets attendus de telles actions. A priori,

c'est la modalité choisie par le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire pour la mise en œuvre du Programme FTI-FCB.

Ainsi, la problématique retenue s'énonce à travers le problème général de l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB et les problèmes spécifiques ci-après :

- Problème spécifique n°1 : Non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier.
- Problème spécifique n°2 : Non respect de la contrainte coût-qualité-délai inhérente à la démarche programme.
- Problème spécifique n°3 : Prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.

ii.2. Vision globale et étape de résolution de la problématique

Une fois la problématique de l'étude dégagée et spécifiée, il nous revient de préciser la vision globale et les étapes de sa résolution.

❖ Vision globale de résolution de la problématique

Le problème général identifié étant l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB, il est important de préciser que, pour l'adoption d'une démarche pertinente et rigoureuse de programme, il est nécessaire que le processus de conception du programme soit bien mené. Ce processus doit permettre une meilleure identification des besoins ou problèmes qui rendent indispensables les interventions, conduire à une étude méthodique de leur faisabilité ainsi qu'à leur planification rigoureuse dans le temps, selon les modalités retenues et conformément aux ressources disponibles. Ainsi, la conception apparaît donc comme un processus important qui inclut des phases déterminantes du cycle de vie de projet qui, par leur caractère essentiel, participent de la réussite des actions menées. La qualité de cette conception devient alors déterminante dans le succès du programme.

Tout ceci nous renvoie à des approches génériques et disciplinaires, c'est-à-dire au cœur de la théorie sur la gestion des projets ou programmes qui sera présentée dans la suite de ce travail en relation avec les objectifs spécifiques précédemment énumérés.

Le problème spécifique n°1 découle de la **non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier**. Les activités relevant des composantes du plan décennal portées par le Programme FTI-FCB, sont identifiées par les structures techniques des Ministères de tutelle dudit programme qui en élaborent les termes de référence et le budget. Ces documents sont ensuite étudiés et approuvés par l'UGP et, selon le coût, par les PTF du programme, pour s'assurer que l'activité dont le financement est sollicité, relève d'une des composantes. Cette procédure débouche sur une lettre de mise en route du financement. Elle a certes pour avantage d'accélérer la mise à la disposition des structures à la fois initiatrices et exécutantes des activités, des ressources financières nécessaires. Mais elle pose un problème de pertinence des activités par rapport à la composante dont elles doivent relever et par voie de conséquence, de la pertinence des résultats qui y seront issus dans la mesure où l'inexistence de projet formellement conçu par composante et la responsabilisation des directions quant à la formulation de leurs activités porte atteinte à cette pertinence. Lesdites directions se chargent ensuite de s'organiser pour réaliser les activités conformément aux termes de référence. Ainsi, les activités du programme sont exécutées par ces directions comme toute autre activité ordinaire s'inscrivant dans le cadre de leurs attributions. Dans notre proposition de résolution de ce problème spécifique, nous nous fondons sur l'approche théorique basée sur la nécessité d'élaborer un projet par composante du programme intégrant, par la méthode du cadre logique de projet, toutes les activités se rapportant à la composante considérée.

Le problème spécifique n°2 est relatif au **non respect de la contrainte coût-qualité-délai inhérente à la démarche programme dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB**. Prévu pour démarrer en octobre 2008 pour une durée de trois (3) ans, le programme n'a été effectivement clôturé qu'en mars 2014 avec plus de deux ans de retard. Cette prorogation de délai n'est pas intervenue sans entraîner un renchérissement de coûts dû aux fluctuations de toutes sortes liées à l'environnement du programme. Par conséquent, le caractère très lié du triptyque coût-délai-qualité influence inéluctablement l'aspect qualité des résultats attendus de l'exécution du programme dont la réalisation pour certains est retardée et pour d'autres, non entièrement atteints alors que la satisfaction des besoins des bénéficiaires est remis à plus tard ou partiellement atteinte. Il n'est point nécessaire de rappeler ici que toute idée de projet naît d'un besoin à satisfaire ou d'un problème à résoudre dans un délai donné. D'où la nécessité de fonder tout projet ou programme, même à caractère social, sur le triangle vertueux que constituent le coût, le délai et la qualité. A cet effet, nous avons retenu pour cet objectif spécifique, **l'approche théorique de la prise en compte rigoureuse de la contrainte coût-qualité-délai dans l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des projets ou programmes au MEMP**.

Le problème spécifique n°3 est lié à la **prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée**. Les réformes budgétaires engagées au Bénin dès le début des années quatre-vingt-dix ont opté pour une gestion publique axée sur les résultats en matière de développement. Ce mode de gestion publique est à l'opposé des pratiques traditionnelles de gestion axées sur les moyens et emporte un certain nombre d'exigences de la part des acteurs du développement que sont les gouvernants, les partenaires au développement, la société civile, les citoyens. Elle vise l'efficacité et l'efficience des actions de développement, insiste sur la réalisation des performances et la production d'informations y afférentes destinées à améliorer durablement la prise de décision. Dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB, le rôle primordial

directement joué par les directions et services techniques dans l'exécution des activités ne garantit pas l'efficacité recherchée dans la mesure où la plupart des cadres de ces structures ne sont pas formés en vue d'intégrer la culture du résultat dans leurs pratiques, et continuent de fonctionner sous un mode classique centré sur une obligation de moyens et non de résultats. Habitues à fonctionner sur des ressources dont l'utilisation n'est pas formellement conditionnée par les règles de la gestion axée sur les résultats, les moyens ne sont pas toujours mis en œuvre pour induire les effets escomptés. Mais en principe, la démarche d'harmonisation et d'alignement de l'aide consentie, observée par les partenaires techniques et financiers du programme dans le cadre de l'Arrangement commun budgétaire et la prise en compte des objectifs internationaux du millénaire pour le développement devraient imposer une gestion dudit programme axée sur les résultats. Se fondant sur ces principes, nous avons retenu, pour la résolution de ce problème spécifique, une dernière **approche théorique fondée sur la nécessité d'élaborer des projets et programmes sur la base des principes de la gestion axée sur les résultats en matière de mise en œuvre de projets de développement.**

Le tableau ci-après présente une synthèse des différentes approches théoriques par problème spécifique :

Tableau n°IV : Synthèse des différentes approches théoriques

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Approches retenues
1.	Non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier.	Approche théorique basée sur la nécessité d'élaborer un projet par composante du programme intégrant, par la méthode du cadre logique de projet, toutes les activités se rapportant à la composante considérée
2.	Non respect de la contrainte coût-qualité-délai inhérente à la démarche programme.	Approche théorique de la prise en compte de la contrainte coût-qualité-délai dans l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des projets
3.	Prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.	Approche théorique fondée sur la nécessité d'élaborer des projets et programmes sur la base des règles de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Source : notre étude, avril 2014

❖ Les étapes de résolution de la problématique

La démarche de résolution de la problématique a suivi les étapes ci-après :

- fixation des objectifs de l'étude ;
- identification des causes et formulation des hypothèses de recherche ;
- élaboration du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix des outils de collecte des données ;
- choix des outils d'analyse des données ;
- collecte des données ;
- analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- propositions d'amélioration.

CHAPITRE DEUXIEME

EVALUATION DU DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FAST TRACK INITIATIVE – FONDS COMMUN BUDGETAIRE ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Ce chapitre est consacré dans une première section à l'élaboration du cadre théorique et à de la méthodologie de l'étude, et dans une seconde section à l'évaluation du dispositif de mise en œuvre de l'approche, puis aux propositions d'amélioration.

I. CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Il s'agit ici de présenter les cadres théorique et méthodologique de l'étude.

1. Cadre théorique

Le cadre théorique est fondé, d'une part, sur la présentation des objectifs de recherche, l'identification des causes possibles des problèmes spécifiques et la formulation des hypothèses. D'autre part, il aborde la revue de littérature spécifique à l'objet de l'étude.

A) Fixation des objectifs de recherche, identification des causes possibles et formulation des hypothèses

a) Fixation des objectifs de recherche

Les objectifs sont fixés en termes d'objectif général lié au problème général et d'objectifs spécifiques se rapportant aux problèmes spécifiques.

i. Objectif général

L'objectif général de la présente étude est d'analyser la démarche programme dans la mise en œuvre du programme FTI - FCB.

ii. Objectifs spécifiques

Comme mentionné ci-dessus, ils sont formulés comme suit en fonction des problèmes spécifiques identifiés :

- **Objectif spécifique n°1** : analyser la pertinence de l'absence d'une articulation activités - projet - programme ;
- **Objectif spécifique n°2** : déterminer la portée de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ;
- **Objectif spécifique n°3** : confronter le contexte d'exécution des activités du programme à la démarche de gestion axée sur les résultats.

b) Identification des causes possibles et formulation des hypothèses

Nous nous attèlerons à rechercher les causes et à énoncer les hypothèses attachées à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

i. Causes et hypothèse liées à la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif à la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes, les causes possibles sont les suivantes :

- l'absence d'articulation entre activités, projets et programme ;
- la responsabilisation des structures administratives classiques quant à la mise en œuvre des activités.

Dans la mise en œuvre du programme, nos observations ont permis de constater que la plupart des activités relevant de ses composantes, en dehors de celles confiées aux agences d'exécution, sont directement exécutées par les directions et services compétents des ministères concernés par ces actions. L'implication de ces structures s'effectue conformément aux missions qui leur sont reconnues selon les textes juridiques qui régissent leur fonctionnement. Mais la cohérence des interventions du programme se trouveraient sensiblement améliorée si les actions réalisées se fondaient sur une meilleure articulation entre activités et projets qui découleraient, dans ce cas, de chaque composante du programme. Par conséquent, nous émettons l'hypothèse liée à ce problème spécifique comme suit : **la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes est due à l'absence d'articulation entre activités, projets et programme.**

ii. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2 relatif au non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme.

Les causes possibles de ce problème spécifique résident dans :

- la défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projets et programme au MEMP ;
- la non formulation de l'ensemble des activités relevant de chaque composante sous un mode projet.

Les impératifs de coût-qualité-délai sont caractéristiques de toute idée de projet. Ils déterminent la substance de la pratique de projet. La gestion de projet est une action temporaire avec un début et une fin (délai), qui doit répondre à des spécifications techniques ou produire le niveau de satisfaction attendu par les bénéficiaires, mobilise des ressources identifiées (humaines, matérielles, équipements, matières premières, informationnelles et financières) durant sa réalisation, requiert alors un coût (prix, valeur) et fait donc l'objet d'une budgétisation de moyens et d'un bilan indépendant¹⁷ de celui de l'organisation ou de l'entreprise. Dans ce sens, un projet constitue une opération de rationalisation interne de plusieurs facteurs de production de résultats. Le coût suppose le respect d'un budget et le délai, le respect des échéances et exige l'élaboration d'un planning. Dans le cadre des projets publics du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire en général et celui du Programme FTI-FCB en particulier, la contrainte coût-qualité-délai n'a pas été déterminante. En ce qui concerne l'aspect coût des interventions, il est défini à l'intérieur d'un montant global apporté par les bailleurs de fonds sur la période du programme et se négocie par tranche, périodiquement et selon les besoins de financement qui apparaissent, les exigences des partenaires et les dispositions du code des marchés et des délégations de services publics. Dans ce cas, le coût total du programme n'est pas connu à l'avance et se négocie au fur et à mesure dans les limites de l'enveloppe globale constituée par les engagements financiers respectifs des PTF.

Pour ce qui est de la qualité des interventions, aucune évaluation indépendante, à la hauteur des ressources consenties, ne pointe à l'horizon à la fin du programme qui a duré environ cinq (5) ans (octobre 2008 - mars 2014) au lieu des trois (3) ans (2008-2011) prévus au départ, alors qu'un autre programme (Partenariat Mondial pour l'Education/PME) est mis en place pour lui succéder. D'où la question fondamentale du délai, notamment du respect des échéances dans l'exécution des projets publics de développement. Dans la mesure où toute prorogation de délai ou tout engagement de ressources supplémentaires entraîne un surcoût des interventions et du fonctionnement de l'équipe de projet, tout débordement excessif dénie ces contraintes de leur caractère impératif. Aussi, faut-il ajouter que les trois éléments du triptyque étant liés et

¹⁷ Evaluation externe, garantie de neutralité, d'objectivité et de crédibilité.

interdépendants, les problèmes mentionnés au niveau du coût et du délai portent forcément atteinte à la qualité des résultats obtenus. Ce développement nous amène à émettre l'hypothèse que **le non respect de la contrainte coût-qualité-délai s'explique par la défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projet et programme au MEMP.**

iii. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3 relatif à la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.

Ce problème spécifique a pour causes possibles :

- l'inexistence de projet par composante ;
- l'insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les structures administratives traditionnelles.

Le programme FTI-FCB est intervenu sur trois composantes jugées prioritaires dans le plan décennal. Les interventions du programme par le biais des directions et services administratifs et directement par des activités relevant de chaque composante peuvent être un facteur important de mitigation des niveaux de résultats susceptibles d'être atteints par les intrants mis en œuvre. En conséquence, l'efficacité et l'efficience recherchées dans les actions pourraient être atténuées. Par contre, la mise en place d'un projet par composante, avec une définition claire et précise des objectifs et indicateurs de résultats de chacun des projets a pour avantage de délimiter les champs d'intervention, d'équilibrer la prise en compte des volets de chaque composante et de faciliter le suivi et l'évaluation des performances.

Eu égard à ce qui précède, nous formulons la quatrième hypothèse de la manière suivante : **la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR, désormais prônée, est due à l'insuffisance de l'intégration de la culture de résultats dans les pratiques des structures administratives classiques.**

c) Tableau de bord de l'étude :

De l'association des problèmes spécifiques à leurs causes, nous obtenons le tableau de bord ci-après :

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

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs spécifiques	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB	Analyser la démarche programme dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB.	-	-
Niveaux spécifiques	1 Non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier.	Analyser la pertinence de l'absence d'une articulation activités - projet - programme.	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'articulation entre activités, projets et programme. - Responsabilisation des structures administratives classiques quant à la mise en œuvre des activités. 	La non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes est due à l'absence d'articulation entre activités, projets et programme.
	2 Non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme.	Déterminer la portée de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projets et programmes au MEMP. - Non formulation de l'ensemble des activités relevant de chaque composante sous un mode projet. 	Le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme s'explique par la défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projets et programmes au MEMP.

	3	<p>Prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée.</p>	<p>Confronter le contexte d'exécution des activités du programme (mode d'intervention) et la démarche de la Gestion Axée sur les Résultats</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence de projet par composante. - Insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les structures administratives traditionnelles. 	<p>La prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR, désormais prônée, est due à l'insuffisance de l'intégration de la culture de résultats dans les pratiques des structures administratives classiques.</p>
--	----------	--	--	---	---

Source : Notre étude, avril 2014

B) Revue de littérature

La revue de littérature consistera ici à procéder à un résumé de l'état des connaissances non seulement sur les modalités d'intervention de l'action humaine que sont les projets, programmes et plans, mais aussi sur la contribution des uns aux autres. Il s'agit de réaliser une restitution synthétique des opinions et des écrits des auteurs contemporains sur les différentes questions soulevées par notre sujet.

a) Généralités

Parmi les notions auxquelles fait appel le sujet en présence, le plus élémentaire, c'est-à-dire le **projet** est conçu par Wilson O'Shaughnessy¹⁸, comme « **un processus unique de transformation de ressources ayant pour but de réaliser d'une façon ponctuelle un extrant spécifique répondant à un ou des objectifs précis, à l'intérieur de contraintes budgétaires, matérielles, humaines et temporelles** ».

Une autre définition de ce terme est donnée par le Project Management Institute (PMI), dans son *PMBOK*® 2004, où il considère le projet comme « **une entreprise temporaire décidée dans le but de créer un produit, un service ou un résultat unique** ».

De ces différentes définitions découlent les principales caractéristiques reconnues au projet et dont il faut tenir compte lors de son identification ou de sa définition, notamment :

- ✓ d'une part : le coût, le délai, la qualité ; il s'agit de l'assujettissement à des contraintes rigoureuses de performance, de délai, de qualité et de coût (contraintes budgétaires, matérielles, humaines et temporelles).
- ✓ d'autre part : la nouveauté, l'unicité (processus ou résultat unique), une durée limitée (de façon ponctuelle) et déterminée à l'avance, la présence d'un client pour qui le projet doit être réalisé.

De plus, un projet est assujéti à plusieurs facteurs :

- un cycle de vie dynamique ;
- l'engagement de nombreux participants, d'intérêts, d'organisations, de disciplines et de cultures divers ;

¹⁸ O'Shaughnessy, W. (1992), *La faisabilité de projet*, Trois-Rivières, Les Éditions SMG.

- un contexte d’incertitude en matière d’environnement, de technologie et de ressources ;
- la satisfaction d’un besoin spécifique (opposée à une production de série) ;
- un ensemble d’actions présentant le plus souvent une certaine complexité ;
- la nécessité de faire appel à des ressources aux compétences multiples, étrangères les unes aux autres, et dont les intérêts peuvent être contradictoires ;

Ces différentes conceptions du projet le différencient d’une activité ordinaire non soumise aux mêmes contraintes et critères que le projet.

O’Shaughnessy nous propose ci-après, une comparaison entre la gestion d’une activité courante et celle d’un projet :

Tableau n° VI : Tableau comparatif entre la gestion des opérations et la gestion des projets.

Gestion des opérations	Gestion de projet
<ul style="list-style-type: none"> - Activités normales de l’entreprise dans le cours des opérations courantes ; - activités à caractère répétitif ; - activités reliées au budget d’opération de l’entreprise ; - activités se déroulant selon un processus continu de production ou de fonctionnement. - les variables influentes sont presque essentiellement internes. - les extrants présentent des variations aléatoires et les probabilités peuvent être estimées. - les effets futurs peuvent être prédits avec une marge d’erreur relativement connue. 	<ul style="list-style-type: none"> - Activités répondant à un besoin ou à un objectif spécifique et souvent ponctuel ; - activités non répétitives ; - activités reliées à un budget d’investissement ; - activités planifiées sur une période de temps limitée ; - les variables influentes sont souvent internes et externes ; - les extrants présentent des variations difficiles à mesurer et leurs probabilités sont difficiles à estimer ; - les effets futurs sont très difficiles à prévoir.

Source : La faisabilité de projet, Wilson O’Shaughnessy, Les Editions SMG, 1992.

i. Le cycle de vie de projet

Le cycle de vie d’un projet se définit comme l’ensemble des phases qui jalonnent son existence, de sa naissance à sa “mort” et même après. On peut ramener les différentes phases à cinq (5) à savoir:

- **l'identification** : Pour identifier ce sur quoi un projet sera axé, il faut trouver ceux qui devraient en bénéficier et quels sont les besoins. Une « évaluation des besoins » présente une vue d'ensemble des problèmes d'une communauté. Une « évaluation des capacités » aide à identifier les problèmes que le projet devrait traiter.
- la **faisabilité**: Une fois qu'il a été décidé d'exécuter le projet, il faut commencer à réfléchir aux détails. Cela implique de faire des recherches supplémentaires sur les personnes affectées par un problème et sur la façon dont elles sont affectées. Il faut également examiner les risques encourus par le projet et la manière dont la performance du projet sera mesurée.
- la **planification**: C'est prévoir et fixer les moyens nécessaires à la mise en œuvre, déterminer et ordonnancer les tâches du projet qui vient d'être retenu comme faisable, estimer leurs charges et préciser les profils nécessaires à leur réalisation. Il s'agit du projet exécuté sur papier.
- **l'exécution**: Pendant l'exécution du projet, il est important d'effectuer un suivi et une revue de la progression du projet et de tout changement extérieur qui pourrait l'affecter. Les plans du projet devraient être adaptés lorsque nécessaire.
- **l'évaluation**: Une évaluation devrait être effectuée à la fin ou après la fin du projet ou encore entreprise quelques mois ou quelques années après l'achèvement du projet pour estimer son impact à long terme et sa durabilité.

ii. Cadre logique de programme

«Le cadre logique est une vision systémique de l'environnement d'un programme, visant d'une part à identifier le motif pour lequel il est réalisé ainsi que la finalité à laquelle il contribue et d'autre part, à définir d'une façon concise et précise ce à quoi le programme devrait ressembler une fois terminé ainsi que l'ensemble des conditions critiques devant être réalisées pour qu'il atteigne les différents niveaux d'objectifs pour lesquels il a été conçu». Autrement dit, c'est une matrice qui résume d'une manière logique le plan général d'un programme en exposant les éléments clés compris dans les différents niveaux de sa planification. Il présente dans ce document, la cohérence et la logique d'intervention du programme

La matrice du cadre logique est généralement constituée de quatre rangées et de quatre colonnes. Les rangées correspondent aux différents niveaux des objectifs du programme. Il s'agit respectivement des activités, des résultats, des objectifs spécifiques et de l'objectif général. Ils sont supposés avoir un lien logique par lequel l'accomplissement de ce qui est prévu à un niveau donné conduit tout naturellement au niveau suivant. Quant aux colonnes, la première décrit les niveaux d'objectifs (logique d'intervention) du programme en termes très généraux. La seconde et la troisième précisent comment mesurer le degré de réalisation des objectifs et rechercher des indicateurs à cette fin. La dernière décrit des facteurs externes au programme mais susceptibles d'en influencer le déroulement ; ce sont les hypothèses, risques ou suppositions. Le tableau suivant donne une idée plus nette de la configuration du cadre logique.

Tableaux n°VII : Modèle de la matrice du cadre logique

Description du projet	Indicateurs	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs globaux : Contribution aux objectifs (impact) d'une politique ou d'un programme	Comment les OG vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai ?	Comment l'information va-t-elle être collectée, quand et par qui ?	
Objectif spécifique : avantages directs destiné au(x) groupe(s) cible(s)	Comment l'OS va-t-il être mesuré en matière de quantité, qualité et délai ?	Idem	Si l'OS est atteint, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'OG ?
Résultats : produits ou services tangibles apportés par le projet.	Comment les résultats vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai ?	Idem	Si les résultats sont obtenus, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'OS ?
Activités : tâches à réaliser pour obtenir les résultats souhaités.	NB : Les moyens nécessaires sont notés ici, et non pas les indicateurs liées aux activités		Si les activités ont été effectuées, quelles hypothèses doivent être confirmées pour obtenir les résultats ?

Source : CE - Manuel Lignes directrices - Gestion du cycle de projet : http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_fr.pdf.

iii. Programme

Quant au **programme**, il est, en gestion de projets, un ensemble de projets cohérents et concourant à un même objectif, organisé transversalement dans une entreprise ou une organisation en général.

Le programme a aussi un champ d'application et s'applique à un objectif qui se manifeste d'une façon totalement transversale au sein d'une organisation.

iv. Le plan

Le plan dans sa conception de plan stratégique (ou plan directeur ou schéma directeur) est un document écrit qui précise, pour une période donnée : les principaux objectifs d'une organisation¹⁹ et les principaux types d'actions et de moyens qu'elle met en œuvre pour atteindre ces objectifs.

v. Démarche projet

La démarche projet est toute modalité de conduite de l'action humaine qui prendra en compte les caractéristiques essentielles ci-dessus exposées du projet. C'est une manière de mener l'activité qui place les projets au cœur de sa préoccupation. Elle consiste à concevoir, innover, créer et réaliser un résultat, un produit ou un service prédéfini à partir d'un besoin à satisfaire.

b) Rapport entre projet, programme et plan

Le projet contribue à la réalisation des objectifs du programme et ce dernier contribue aux résultats du plan. Ainsi vu, c'est alors un ensemble de projets cohérents qui participent à l'atteinte de l'ensemble des résultats d'un programme comme un ensemble de programmes cohérents à ceux du plan.

c) Notion de Gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats en matière de développement est une stratégie de gestion centrée sur les performances sur le plan du développement et sur l'amélioration durable des résultats. Elle offre un cadre pour promouvoir l'efficacité au regard du développement où les informations sur les performances servent à améliorer la prise de décision. Elle comporte aussi des outils pratiques pour la

¹⁹ Par exemple une entreprise ou un département ministériel

planification stratégique, la gestion des risques, le suivi des progrès accomplis et l'évaluation des résultats.

2. Méthodologie de l'étude

Le choix de la méthodologie met en exergue les dimensions empirique et théorique de l'étude.

A) Dimension empirique

Cette approche nous permet de mettre en évidence la méthode d'enquête envisagée, la réalisation de l'enquête et les difficultés rencontrées.

a) Méthode d'enquête

Elle est articulée autour de sept (7) points :

i. Objectif de la collecte de données

La collecte des données vise à entrer en possession des informations pour la vérification des hypothèses émises.

ii. Cadre de l'enquête et population cible

Le MEMP, et plus précisément les directions et services impliqués dans la mise en œuvre du programme, a été choisi comme cadre de réalisation de nos enquêtes. La population cible est constituée comme suit :

- les responsables de l'Unité de Gestion du Programme FTI-FCB et des projets du ministère ;
- les responsables de directions (directeurs et chefs de service) ayant réalisé des activités sur le programme : DPP, DPS, DRH, IGPM, DAS ;
- les membres de la Cellule de Suivi-Evaluation du ministère.

iii. Outils de collecte des données

Pour réunir les données qui serviront à la vérification des hypothèses émises, il est utilisé un questionnaire complété par un guide d'entretien. Ces deux instruments sont annexés au présent mémoire (Annexes n° I, n° II et n° III).

Le questionnaire est adressé aux enquêtés en tenant compte de la maîtrise qu'ils ont des problèmes en résolution et de la qualité des informations qu'ils sont censés détenir.

iv. Echantillonnage

La population cible de l'étude a été déterminée par la combinaison de choix raisonné et exhaustif, en tenant compte du temps imparti, des problèmes en résolution et du type d'information recherché.

Les catégories d'enquêtés ont été choisis d'une part pour leur implication dans la mise en œuvre de projets au niveau du MEMP et d'autre part, en tenant compte de façon spécifique, de leur participation au processus de réalisation des activités du Programme FTI-FCB.

Le tableau suivant récapitule l'échantillon :

Tableau n° VIII : Echantillonnage de la population cible

Catégorie de l'enquêté	Effectif		Pourcentage	Mode d'échantillonnage
	Prévus	Enquêtés		
Coordonnateurs et Coordonnateurs adjoints de projets	15	12	80%	Raisonné
Membres UGP FTI-FCB	3	3	100%	Exhaustif
Directeurs et chefs de service	10	10	100%	Exhaustif
Responsables et cadres de la Cellule de Suivi et d'évaluation	6	6	100%	Exhaustif
Agents Service Etude et Prospective de la DPP	2	2	100%	Exhaustif
Cadres du ministère	10	10	100%	Exhaustif
TOTAL	46	43	93. 47%	-

Source : Notre étude, juin 2014

v. Spécification des données

Les données à mobiliser dans le cadre de notre enquête se rapportent aux variables des différentes hypothèses que nous avons formulées plus tôt. Elles découlent des points de vue de toutes les personnes qui sont enquêtées sur les problèmes spécifiques relatifs à notre étude.

vi. Dépouillement et saisie des données

Les données recueillies sont dépouillées manuellement et saisies dans le logiciel Excel pour traitement. Ces données proviennent des enquêtés auxquels le questionnaire a été administré.

Les points de vue des enquêtés qui ont bénéficié du guide d’entretien sont pris en compte dans l’élaboration des approches de solutions et dans les recommandations.

vii. Présentation des données de l’étude

Les résultats de l’enquête sont présentés par la méthode des tris à plat et leurs représentations graphiques sont faites sous forme d’histogrammes.

b) Réalisation de l’enquête et difficultés rencontrées

i. Préparation et réalisation

Dans le but de mener à bien l’enquête, une première démarche a consisté à tester le questionnaire conçu sur un groupe restreint d’une dizaine de cadres du ministère visé lors d’une pré-enquête. Celle-ci a donné lieu à un dépouillement et à une analyse. Cet exercice a permis d’améliorer son contenu par la correction des insuffisances et de s’assurer que cet outil conduira à la vérification des hypothèses précédemment émises.

La réalisation de l’enquête proprement dite s’est étalée sur la période du 24 juin au 04 juillet 2014.

ii. Difficultés rencontrées et limites de l’enquête

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. En premier lieu, nous avons observé un manque d’informations relatives à la genèse et à la mise en œuvre du Programme FTI-FCB. La plupart des cadres y compris ceux issus des structures bénéficiaires du financement dudit programme et à l’exception de quelques-uns en service à la DPP, ont exprimé leur méconnaissance de la finalité du programme. En conséquence, il était nécessaire d’expliquer chaque fois les liens institutionnels et stratégiques entre le MEMP, le PDDSE et le Programme FTI-FCB. En second lieu, les cadres sont réservés quant à l’expression de leurs opinions sur les actions du programme. Enfin, l’indisponibilité des responsables de projet et la clôture du Programme FTI-FCB, remplacé entre-temps par le Programme Partenariat Mondial pour l’Education, n’ont pas facilité la réalisation de l’enquête.

Quant aux limites de cette enquête, elles se situent d'abord au niveau du caractère non entièrement exhaustif des personnes touchées (93,47% au lieu des 100%) par rapport aux prévisions initiales et de la marge d'erreurs due à la méconnaissance de concepts spécifiques au champ disciplinaire, à la méfiance et aux hésitations de certains enquêtés à répondre au questionnaire. Elles se rapportent aussi à la marge d'erreurs inhérente au principal outil d'enquête utilisé dans le cadre de la présente étude qui est l'enquête par questionnaire écrit.

B) Dimension théorique

Nous allons procéder dans cette rubrique aux choix théoriques liés aux problèmes spécifiques.

a) Choix théoriques liés aux problèmes spécifiques

i. Choix théorique lié au problème spécifique n°1

Les causes possibles de la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes sont identifiées à travers la première question du questionnaire adressé aux enquêtés. Elle est libellée de la façon suivante : **Qu'est-ce qui explique selon vous, la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes ?**

ii. Choix théorique lié au problème spécifique n°2

Les causes du non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB sont identifiées grâce à la deuxième question spécifique du questionnaire adressé aux enquêtés. Cette question est ainsi formulée : **Qu'est-ce qui justifie à votre avis, le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ?**

iii. Choix théorique lié au problème spécifique n°3

Les causes de la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la Gestion axée sur les résultats désormais prônée sont déterminées à partir de la quatrième question du questionnaire adressé aux enquêtés. Cette question est

ainsi présentée : **Qu'est-ce qui explique selon vous la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR ?**

Les réponses à ces différentes questions sont fournies parmi les causes proposées ou autres causes précisées par les enquêtés.

b) Seuils de décision pour la vérification des hypothèses liées aux problèmes spécifiques

Pour l'ensemble des trois (3) hypothèses énoncées, la cause qui réunira au moins 50% d'approbation de la part des enquêtés sera retenue comme cause réelle du problème spécifique concerné.

Toute autre cause qui recueillerait des avis s'élevant à un taux d'au moins 35% est prise en compte dans l'élaboration des approches de solutions.

Une fois les approches empirique et théorique définies, les résultats de la collecte des données seront présentés et analysés.

II. EVALUATION DU DISPOSITIF ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Cette rubrique sera consacrée à l'évaluation du dispositif à travers la présentation et l'analyse des données de l'enquête ; ce qui nous conduira à vérifier nos hypothèses puis proposer des améliorations pour une meilleure conception des projets et programmes au MEMP.

1. Evaluation du dispositif

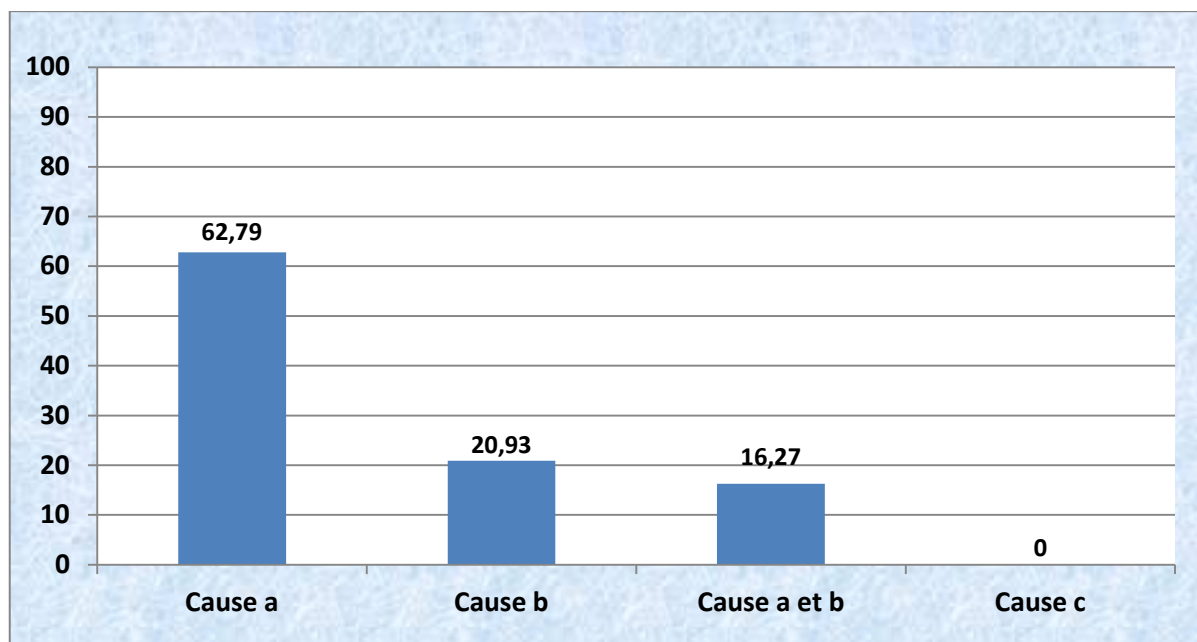
A) Présentation et analyse des résultats

Suite au dépouillement, les données seront présentées et analysées par problème spécifique en vue de la vérification des hypothèses et donc de l'établissement du diagnostic.

a) Présentation et analyse des données relatives à la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier.

Les quarante-trois (43) enquêtés ont donné leur avis sur la raison à l'origine du problème spécifique n°1. Les données recueillies sont représentées à travers le graphique qui suit :

Graphique I : Répartition (en %) des enquêtés en fonction des raisons de la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes.



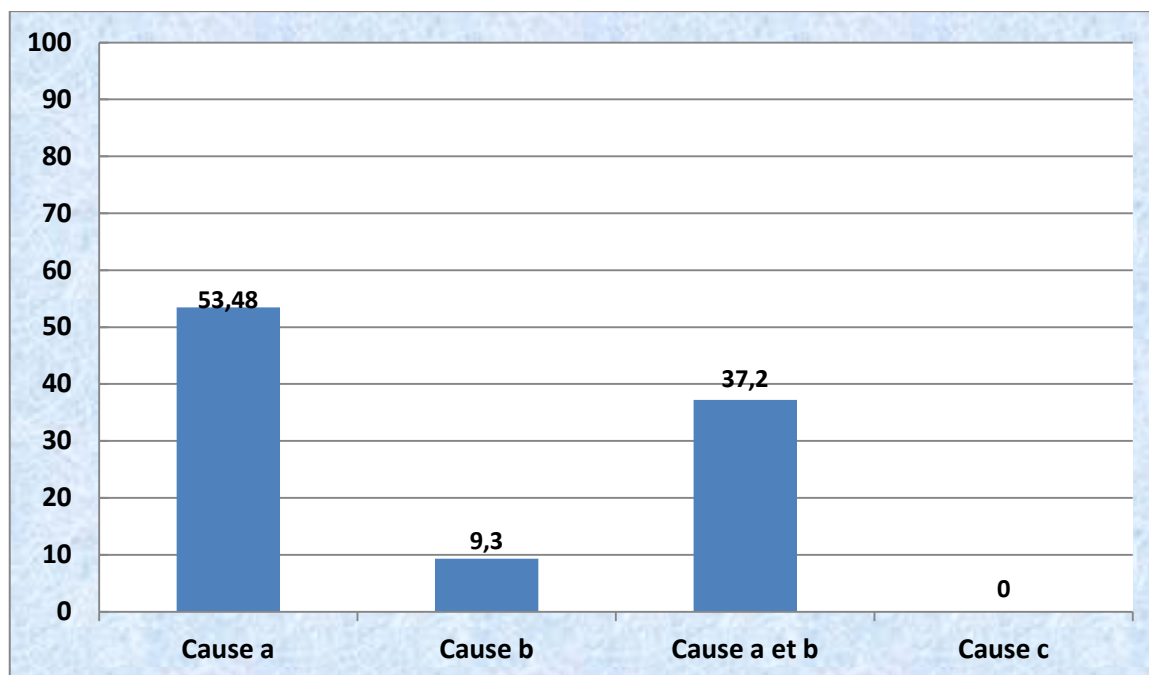
Source : Résultats de notre enquête, juin-juillet 2014.

Des données issues de notre enquête, il ressort que les raisons de la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes, résident dans l'absence d'articulation en projets, de l'ensemble des activités du Programme FTI-FCB inspirées des composantes du plan sectoriel. A la question « *Qu'est-ce qui explique selon vous, la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes?* », 27 enquêtés sur 43, soit 62,79% ont porté leur choix sur la **cause a**, c'est-à-dire qu'ils imputent cette mise en œuvre au non regroupement des activités en projets sur la base de critères de cohérence. 9 enquêtés sur 43, soit 20,93% ont trouvé ces raisons dans la responsabilisation des directions et services techniques classiques pour l'exécution des activités (**cause b**) alors que 7 personnes touchées sur 43, soit 16,27% ont estimé que les **causes a et b** sont à la base de cette situation.

b) Présentation et analyse des données relatives au non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme

Les personnes touchées par l'enquête se sont aussi prononcées sur les causes réelles qui expliquent le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme. Les résultats obtenus figurent dans la représentation graphique y afférente :

Graphique II : Répartition (en %) des enquêtés selon les causes du non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB.



Source : Résultats de notre enquête, juin-juillet 2014.

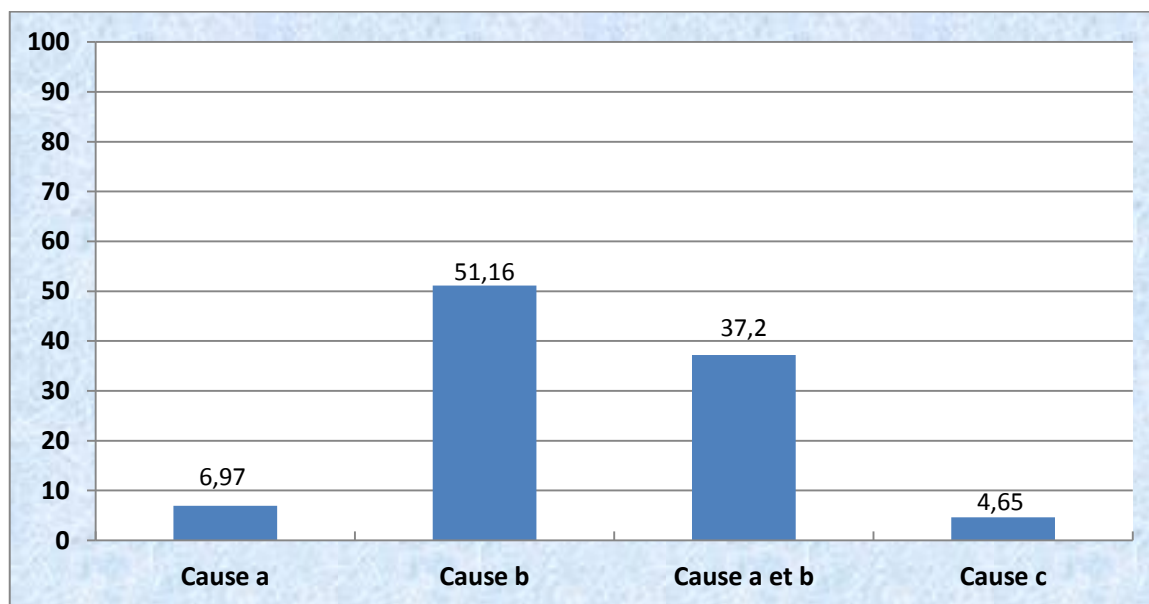
Les données de l'enquête se rapportant au problème spécifique n°2 relatif au non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB sont obtenues à partir de la question « **Qu'est-ce qui justifie à votre avis, le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ?** ». A celle-ci, 23 enquêtés sur les 43 touchés, soit 53,48% se sont prononcés pour la **cause a** contre 4 personnes, soit 9,3% pour la **cause b**, alors que 16 enquêtés, donc 37,2% ont donné leurs avis simultanément pour les causes a et b.

Il en résulte que 53,48% des enquêtés estiment que les raisons du non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB résident dans la défaillance du cadre formel de conception de projets et programmes au MEMP et 37,2% l'imputent, en plus de la cause précédente, à la non formulation de l'ensemble des activités relevant de chaque composante du programme sous un mode projet.

c) Présentation et analyse des données liées à la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la gestion axée sur les résultats

Les données de l'enquête relatives à la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la GAR, sont restituées à travers la représentation graphique qui suit :

Graphique III : Répartition (en %) des enquêtés en fonction des causes de la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la GAR.



Source : Résultats de notre enquête, juin-juillet 2014.

De l'analyse des données issues des 43 personnes touchées, données enregistrées à partir de la question «**Qu'est ce qui explique selon vous la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la GAR ?**», 22 enquêtés, représentant un taux de 51,16%, ont désigné l'insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les pratiques des structures techniques classiques (**cause b**) comme cause à l'origine de ce problème. 3 enquêtés, soit 6,97%, sont pour la **cause a**. Par contre, 16 personnes constituant un taux 37,20% ont porté leur choix simultanément sur les **causes a** et **b** et 2 enquêtés, soit 4,65%, sont pour une **cause c** liée au manque de formation des cadres en charge de l'exécution des activités du programme.

Nous déduisons des données ci-dessus présentées que la cause principale qui sous-tend la prédominance de la gestion traditionnelle au détriment de la gestion axée sur les résultats dans la mise en œuvre des activités du Programme FTI-FCB est l'insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les structures techniques classiques.

B) Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Après avoir présenté et analysé les résultats issus de l'enquête de terrain et sur la base de la confrontation des résultats de l'enquête aux seuils de décision

préalablement fixés, nous allons procéder à la vérification des hypothèses avant d'établir le diagnostic.

a) Vérification des hypothèses

- i. Vérification de l'hypothèse n°1 :** la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes est due à l'absence d'articulation entre activités, projets et programme.

Elément d'analyse

62,79% des enquêtés ont porté leur choix sur la **cause a**, c'est-à-dire qu'ils imputent la non élaboration projets du programme en liaison avec ses composantes à l'absence d'articulation entre activités, projets et programme. Compte tenu de cette appréciation, le problème spécifique n°1 provient alors du non regroupement des activités en projets au sein du programme FTI-FCB sur la base de critères de cohérence, c'est-à-dire que sur la base des problèmes soulevés ou des besoins à satisfaire, les activités à réaliser pour y remédier, sont arrêtées et articulées de manière à ce que leur mise en œuvre contribue à l'atteinte des résultats de chaque composante du programme, correspondant à un projet. Cette perception des enquêtés traduit, dans les limites de notre étude, la réalité de terrain. En effet, l'absence d'articulation des activités relevant de chaque composante du programme en projet exécuté sous la responsabilité d'une cellule ou d'un point focal exécution et suivi, situé au sein de l'Unité de Gestion du Programme FTI-FCB, a contraint celle-ci à se reposer entièrement sur les directions techniques du ministère pour l'exécution des activités.

En conclusion, les éléments ci-dessus, confrontés au seuil de décision retenu, permettent de confirmer l'hypothèse n°1.

- ii. Vérification de l'hypothèse n°2** selon laquelle le non respect de la contrainte coût-qualité-délai s'explique par la défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projets et programme au MEMP.

Elément d'analyse

En ce qui concerne l'hypothèse n°2, 53,48% des enquêtés estiment que la défaillance du cadre formel de conception de projets et programmes au MEMP que représente la DPP du Ministère, est à l'origine du non respect de la contrainte

coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB. L'analyse des guides d'entretien a permis de confirmer cette cause.

En conclusion, les éléments qui précèdent permettent de confirmer l'hypothèse n°2.

iii. Vérification de l'hypothèse n°3 : la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la GAR est due à l'insuffisance de l'intégration de la culture du résultat dans les pratiques des structures administratives classiques.

Elément d'analyse

51,16% des enquêtés ont désigné l'insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les pratiques des structures techniques classiques comme la cause à l'origine de la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la GAR. En plus, 37,20% ont expliqué ce problème simultanément par cette dernière cause et par un manque de formation pour préparer les responsables de projets à la fonction de coordonnateur. Ces points de vue reflètent la réalité administrative selon laquelle la culture du résultat n'est pas encore fixée dans les habitudes des animateurs des structures administratives qui ne se voient pas toujours redevables par rapport aux missions dont elles sont chargées malgré les réformes instaurées depuis le début des années quatre-vingt-dix et qui sont généralisées aujourd'hui dans tous les ministères sectoriels. Compte tenu d'un certain nombre de facteurs²⁰ qui influencent le choix et la nomination des cadres assumant la direction de ces structures, la responsabilité de rendre compte aussi bien à leur hiérarchie qu'aux citoyens n'est pas toujours fonctionnelle. Ce qui a pour conséquence de porter atteinte à la qualité de la performance. Dans ces conditions, la démarche politique/plan/programme/projets paraît la mieux indiquée pour garantir l'atteinte des résultats attendus et la bonne performance des interventions publiques. Encore, faudrait-il que ces modalités d'intervention de l'action publique soient mises à l'abri des facteurs précédemment évoqués.

Eu égard au seuil de décision retenu, les données qui précèdent nous permettent de confirmer l'hypothèse n°3.

²⁰ Facteurs politiques, sociaux, religieux, etc.

b) Etablissement du diagnostic

A partir des données recueillies, nous avons pu réunir les éléments nécessaires pour appréhender les réelles causes des problèmes identifiés; ce qui a permis de confirmer toutes les hypothèses de départ. Au terme de l'analyse des données et de la vérification des hypothèses, les éléments du diagnostic établi se présentent ainsi qu'il suit :

▪ Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que la non élaboration de projets au sein programme en liaison avec ses composantes est due à l'absence d'articulation entre activités, projets et programme.

▪ Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

Suite à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, nous concluons que le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB s'explique par la défaillance du cadre formel de conception et d'élaboration de projets et programme au MEMP.

▪ Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

Pour ce qui concerne l'hypothèse spécifique n°3, nous établissons après vérification, le diagnostic que la prédominance de la gestion traditionnelle au détriment de la GAR est due à l'insuffisance de l'enracinement de la culture du résultat dans les pratiques des structures administratives classiques.

Le diagnostic étant établi, il conviendrait d'envisager des approches de solutions et de proposer les conditions de leur mise en œuvre pour améliorer la démarche de conception des projets et programmes au MEMP.

2. Propositions d'amélioration du dispositif

Afin d'identifier des moyens adéquats pour enrayer les causes réelles des problèmes spécifiques relevés, nous allons consacrer ce point d'une part aux approches de solutions pour une meilleure conception des projets et programmes en vue d'améliorer leur contribution à la mise en œuvre des plans sectoriels et d'autre part, aux conditions de mise en œuvre de ces solutions.

A) Approches de solutions

Il est question pour nous de proposer des moyens de suppression des causes à l'origine des problèmes spécifiques qui sous-tendent l'inobservance d'une démarche rigoureuse de programme dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB en tenant compte des objectifs préalablement fixés.

a) Approches de solutions liées au problème spécifique n°1

La cause la plus importante de ce problème qui se traduit par la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes, est l'absence d'articulation entre activités, projets et programme. Les solutions à proposer seront en rapport avec cette cause.

Le Programme FTI-FCB étant constitué de composantes tirées du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation, ses objectifs sont arrêtés à partir de ces composantes à savoir :

- **Composante I** : améliorer l'accès à l'éducation, l'équité et la rétention ;
- **Composante II** : améliorer la qualité de l'enseignement et de l'alphabétisation ;
- **Composante III** : améliorer la gestion et le pilotage du système éducatif.

En se fondant sur ces objectifs, l'UGP pouvait recueillir tous les besoins des structures relevant des ministères concernés, définir les objectifs et les résultats subséquents et déterminer les moyens pour en faire des activités s'inscrivant dans chaque composante et dont la réalisation contribuerait à l'atteinte des résultats préalablement définis pour chacune de ces composantes. Ces activités par composante, rassemblées sur la base de critères de cohérence, doivent permettre d'obtenir au moins un projet ou un bloc d'activités par composante dont l'élaboration du cadre logique permettrait d'en mesurer le contenu et la portée. D'où les propositions de solutions ci-après :

- Elaborer un manuel de procédures pour la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes et projets du ministère. Ce manuel doit prévoir et définir le cadre typique de mise en place, de mise en œuvre et d'évaluation des projets et programmes financés aussi bien sur des ressources nationales que sur des apports extérieurs ;

- s'assurer chaque fois qu'à l'issue du processus de conception du plan, du programme ou du projet, un cadre logique y afférent est élaboré et l'accompagne ;
- renforcer la fonction de planification de la direction²¹ compétente au sein du département ministériel ;
- recourir, de façon formelle et systématique, à l'expertise aussi bien interne qu'externe requise pour un meilleur management des projets et programmes du ministère ;
- mettre l'expertise interne, disponible au niveau des directions et services techniques du ministère, à la disposition des projets et programmes pour les appuyer dans l'atteinte de leurs objectifs.

La prise en compte de ces approches de solutions permettrait d'améliorer, non seulement l'articulation indispensable entre activités, projets, programmes et plan sectoriel au niveau du MEMP au moment de leur mise en place, mais aussi d'assurer leur cohérence, leur bonne exécution et leur évaluation.

b) Approches de solutions liées au problème spécifique n°2

Il est question ici du problème du non respect dans son entièreté, de la contrainte coût - qualité - délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB. Sa cause principale est la défaillance du cadre formel de conception de programmes et projets au MEMP que constitue la DPP du Ministère. Afin d'améliorer le fonctionnement de cette direction quant à l'aspect lié à l'élaboration des projets et programmes, nous proposons :

- que la responsabilité d'une élaboration simultanée du plan sectoriel et des programmes et projets subséquents soit précisée et confiée à un organe spécial²² au niveau de la DPP du MEMP ;

²¹ Direction de la Programmation et de la Prospective

²² Cet organe pourrait prendre la forme d'une ou d'un service ou s'insérer dans les missions d'un service comme le Service des Etudes et de la Prospective (SEP) ou le Service de l'Organisation et de la Méthode (SOM) ou encore intégrer les missions de la Cellule de Suivi et Evaluation (CSE) de la DPP du ministère et faire appel, si nécessaire, à l'expertise externe.

- de faire valider toute idée de projet ou tout programme, quelle que soit sa provenance, par cet organe ;
- de donner à la planification la place importante qui lui revient dans le processus afin de respecter les aspects coût et délai une fois arrêtés ;
- de faire des contraintes de coût, de qualité et de délai, le «triangle vertueux»²³ de tout programme ou projet à exécuter sous la tutelle du MEMP.

c) Approches de solutions liées au problème spécifique n°3

Ce problème a trait à la prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la Gestion axée sur les résultats désormais prônée. La cause principale diagnostiquée est l'insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les pratiques des structures techniques classiques du ministère qui ont assuré l'exécution des activités du programme. La culture du résultat est intimement liée à la nouvelle gestion publique²⁴. Elle découle des exigences d'un développement économique durable et de l'efficacité de l'action publique. Ces exigences sont reprises à leur compte par les partenaires aussi bien internes qu'externes de l'Etat. Pour se conformer à celles-ci, des réformes ont été initiées dès les années 1990 au Bénin. Ces réformes qui ont été d'abord budgétaires, se sont ensuite généralisées à tous les secteurs. Fondées sur la recherche de l'efficacité de l'Etat et de ses interventions, ce type de gestion est orienté vers la quête de la performance des résultats escomptés. A l'opposé de la gestion traditionnelle qui correspond à des opérations qui fournissent uniquement des extrants sans produire les effets escomptés, la gestion axée sur les résultats qui implique une analyse situationnelle ou des besoins, une planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation destiné à apporter les ajustements nécessaires, est une approche de gestion plus adaptée au cycle de vie d'un programme ou d'un projet, qui intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les processus, les outils de mesure pour améliorer la prise de

²³ Tayeb Loufa et Francis-Luc Perret : « Triangle d'or » ou « triangle QCD » ou encore de performance de projet : on considère que les critères de succès des projets se limitent globalement à l'atteinte des objectifs de délai, de coût et de qualité (critères de validation) .

²⁴ New public management

décisions, la transparence et la reddition de comptes. Elle met l'accent sur l'atteinte des résultats, la mise en œuvre d'un système d'appréciation des performances, l'apprentissage, l'adaptation ainsi que la production des rapports de performance.

De ce point de vue, la gestion axée sur les résultats permet de gérer en fonction des résultats souhaités et se trouve donc, de nos jours, au cœur de la mise en œuvre des projets ou programmes. Mais en réalité, les principes spécifiques de ce mode de gestion ne sont pas encore tout à fait intégrés aux pratiques de gestion dans les structures administratives classiques. D'où la nécessité de rechercher des approches de solutions susceptibles de faciliter l'appropriation et l'intégration de la gestion axée sur les résultats dans les habitudes des dites structures.

Ces solutions sont les suivantes :

- former ou exiger une formation spécialisée en Gestion de projets ou programmes incluant un module sur la gestion axée sur les résultats de développement pour les acteurs devant occuper des fonctions de coordination de projets ou programmes ;
- prévoir dans les plans de formation du ministère, des modules de formation de courte durée sur la GAR en matière de développement ;
- étendre les formations sur la Gestion des projets et la Gestion axée sur les résultats au plus grand nombre de cadres, y compris ceux en service dans les directions techniques et centrales ;
- organiser annuellement, à l'intention du personnel du ministère, des journées ou une semaine consacrée à la vulgarisation des principes de la Gestion axée sur les résultats en matière de développement. Cette initiative pourrait être faite d'ateliers, de colloques, de conférences ou de séances de mobilisation sociale autour de la question de la gestion en fonction des résultats ;
- faire de la Gestion axée sur les résultats un critère principal d'appréciation de la performance et de la promotion des cadres publics ;
- prévoir en plus du dispositif de suivi-évaluation interne, un mécanisme de suivi-évaluation externe qui aura pour avantage de garantir une certaine objectivité et la crédibilité de la performance du programme vis-à-vis des parties prenantes, notamment à l'égard des PTF ;

- utiliser effectivement les cadres formés à la gestion de projets ou recruter progressivement du personnel spécialisé en Gestion de projets au profit du ministère.

B) Conditions de mise en œuvre des solutions suggérées

Les approches de solutions ne peuvent permettre d'améliorer la conception, l'exécution et l'évaluation des projets/programmes que si certaines conditions sont remplies. C'est ce qui nous a amené à formuler des suggestions à l'endroit de divers intervenants dans le processus de mise en place de projets ou programmes au sein du ministère afin de renforcer et de rendre meilleure la contribution de ces opérations à l'atteinte des résultats des plans sectoriels élaborés au profit du système éducatif en général et du sous-secteur des Enseignements maternel et primaire en particulier.

a) Suggestions à l'endroit des autorités du MEMP

Il s'agit de :

- prendre des textes réglementaires instituant un organe spécial d'élaboration des projets et programmes ;
- mettre en place cet organe à la DPP du ministère ;
- faire valider les programmes et projets même extérieurs par cet organe pour s'assurer que l'atteinte de leurs objectifs permet effectivement de résoudre des problèmes ou de satisfaire des besoins du sous-secteur ;
- redéployer le personnel afin de mettre à la disposition de ce service, du personnel possédant le profil requis ;
- organiser des ateliers ou séminaires pour que les décideurs s'imprègnent des fondements de la gestion en mode projet et en fonction des résultats ;
- appuyer et encourager les initiatives de promotion de l'action publique en mode projet (recrutement, formation, promotion, récompense, etc.), en GAR, en évaluation, en capitalisation des expériences et en apprentissage ;
- étudier et valider le cadre logique et le planning d'exécution de chaque projet ou programme avant de décider de sa mise en œuvre.

b) Suggestions à l'endroit des directions techniques

i. Suggestions à la Direction de la Programmation et de la Prospective

Se fondant sur son rôle de coordonnatrice et de suivi-évaluation interne de l'ensemble des projets et programmes se trouvant sous la tutelle du ministère, la DPP est la structure la mieux habilitée à déterminer quelles actions du sous-secteur il est nécessaire d'articuler sous un mode projet. A cet effet, il lui revient de :

- ❖ proposer la forme sous laquelle l'organe de conception des projets et programmes pourrait être institué à partir de l'organigramme existant ;
- ❖ déterminer son organisation, sa composition, ses attributions, son fonctionnement et ses moyens ;
- ❖ définir les profils professionnels de ses membres ;
- ❖ assurer son fonctionnement effectif et l'évaluation de ses activités.

ii. Suggestions à la Direction des Ressources Humaines

Chargée de la gestion du personnel et plus précisément de l'élaboration du plan de recrutement du ministère, il revient à cette direction de :

- ❖ actualiser le cadre organique du ministère en collaboration avec la DPP ;
- ❖ prévoir le personnel requis pour la DPP et les équipes de projet dans le plan de recrutement (gestionnaires de projets, planificateurs, spécialistes en suivi-évaluation) ;
- ❖ affecter ce personnel en priorité à la DPP ;
- ❖ assurer périodiquement leur recyclage.

c) Suggestions à l'endroit des cadres spécialisés en Gestion de projets

Formés à la gestion des projets de développement, ces cadres ont un rôle primordial à jouer dans la réussite des projets et, par ricochet, dans leur contribution à l'atteinte des objectifs stratégiques des plans sectoriels. A cet effet, ils se doivent de :

- ❖ organiser en leur sein et sur leur propre initiative, des foras de discussions sur la démarche projet dans les actions du ministère ;
- ❖ organiser des formations modulaires sur la base du volontariat et amener les cadres à l'interne à présenter des modules sur les thématiques liées aux domaines de la Gestion des projets et de la Gestion axée sur les résultats ;

- ❖ faire du plaidoyer pour une meilleure adoption de la démarche projet et l'appropriation des principes de la gestion axée sur les résultats.

d) Suggestions à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers

Nous suggérons aux PTF du sous-secteur des enseignements maternel et primaire de :

- ❖ renforcer, parallèlement au soutien financier, un appui technique aux volets conception et évaluation des projets ;
- ❖ exiger la conception et l'élaboration du cadre logique et du planning d'exécution comme des conditions essentielles et préalables au lancement des projets ou programmes qu'ils appuient ;
- ❖ commanditer systématiquement une évaluation finale et indépendante des projets ou l'exiger comme une condition essentielle dans la négociation et l'approbation d'une autre phase d'un projet ou d'un programme²⁵ ;
- ❖ encourager la capitalisation des expériences et l'apprentissage à partir des leçons tirées de ces expériences.

²⁵ Dans le cas du Programme FTI-FCB, cette évaluation qui a pris la forme d'un audit conduit par un cabinet privé n'a pas abouti avant le démarrage du PME

CONCLUSION

Dans le contexte de la mondialisation des enjeux de développement, le développement économique et social durable va de pair avec l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Cela implique aussi une administration publique performante. Dans cet environnement global, les gouvernements et les organisations tentent de répondre, de façon adéquate, aux exigences des partenaires aussi bien internes qu'externes²⁶ qui réclament une gestion des affaires publiques plus rationnelle, plus saine, avec davantage de responsabilité et de transparence, une plus grande efficacité au niveau du développement ainsi que l'obtention de résultats tangibles et mesurables. En tenant compte de ces exigences, les Etats ainsi que les institutions spécialisées recherchent les meilleures modalités d'actions susceptibles d'assurer l'atteinte des résultats escomptés. C'est le cas, entre autres, des formes de délégations de services publics, des projets et programmes. L'un des modes d'intervention utilisés au MEMP est le projet. Mais il ne suffit pas de trouver un mode idéal d'intervention de l'action publique ; encore faut-il que les principes et normes caractéristiques de la modalité choisie soient effectivement mis en œuvre pour optimiser les résultats recherchés. D'où la problématique de l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB, qui a servi de pierre angulaire à notre étude.

Les problèmes spécifiques tirés de cette problématique nous ont permis de l'explorer à partir de l'hypothèse centrale de la recherche formulée autour de l'inobservance d'une démarche programme rigoureuse dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB comme conséquence de la non prise en compte d'un certain nombre de contraintes et de principes inhérents à la gestion en mode projet

Pour vérifier les hypothèses spécifiques issues de l'hypothèse centrale, nous avons eu recours à l'outil principal de recherche qu'est le questionnaire d'enquête. La réalisation de l'enquête a permis de valider l'hypothèse centrale de la présente étude et de confirmer qu'à l'origine de l'inobservance d'une démarche rigoureuse

²⁶ Voir supra, page 56

de programme dans la mise en place et la mise en œuvre du Programme FTI-FCB se trouvent :

- la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier qui s'explique à 62,79% par l'absence d'articulation entre activités, projets et programme ;
- le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme, dû selon 53,48% des personnes enquêtées, à la défaillance du cadre formel de conception de projets et programmes au MEMP ;
- la prédominance de la gestion axée sur les moyens au détriment de la GAR désormais prônée, dont la cause désignée par 51,16%, est l'insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats dans les pratiques des structures techniques classiques.

Ces considérations permettent d'affirmer que l'hypothèse de départ est confirmée dans le cadre strict et restreint de cette recherche.

Sur la base du diagnostic établi à partir de la validation des hypothèses spécifiques, des propositions d'amélioration du dispositif de mise en œuvre du Programme FTI-FCB sont faites, dont entre autres, les solutions ci-après :

- élaborer un manuel de procédures pour la conception, l'exécution et l'évaluation des programmes et projets du MEMP ;
- renforcer la fonction de planification de la DPP ;
- confier la responsabilité de l'élaboration des projets et programmes à un organe spécialisé au niveau de la DPP ;
- faire valider toute idée de projet ou programme par cet organe ;
- prendre rigoureusement en compte les contraintes de coût, qualité et délai dans la mise en œuvre des projets et programmes ;
- prévoir en plus du dispositif de suivi-évaluation interne, un mécanisme de suivi-évaluation externe qui aura pour avantage de garantir une certaine objectivité et la crédibilité de la performance du programme vis-à-vis des parties prenantes, notamment à l'égard des PTF ;
- former et recycler les cadres à la gestion axée sur les résultats ;

- faire de la Gestion axée sur les résultats, un critère principal d'appréciation de la performance et de promotion des cadres publics.

Eu égard aux difficultés rencontrées lors de la collecte des données ayant servi de base à ce travail de recherche, nous pouvons affirmer que les résultats qui en sont issus ne pourront être utiles qu'à condition qu'ils soient effectivement appropriés par les acteurs concernés au niveau du MEMP. C'est à ce seul prix que ces résultats montreront l'utilité de leur exploitation dans la conception²⁷, l'exécution et l'évaluation des projets et programmes.

Cependant, nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé l'ensemble des sujets se rapportant à la mise en œuvre du Programme Fast-Track et susceptibles de faire l'objet d'une recherche. En conséquence, nous émettons le souhait que la recherche soit poursuivie sur les aspects non abordés dans le cadre de ce travail tels que :

- ❖ l'analyse de la contribution du Programme Fast-Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire à la mise en œuvre du Plan décennal de Développement de l'Education (PDDSE) 2006-2015 ;
- ❖ l'investissement des apprentissages issus de la mise en œuvre du Programme FTI-FCB pour la réussite du Programme Partenariat Mondial pour l'Education qui vient de démarrer.

Ayant succédé au Programme FTI-FCB pour améliorer et consolider ses résultats, le PME gagnerait considérablement en performance si les leçons tirées de l'exécution du premier pourraient être réinvesties dans la mise en œuvre de ce dernier.

²⁷ Inclut l'identification des problèmes ou besoins dont la satisfaction s'impose, l'analyse de la faisabilité et la planification

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Ouvrages

- Louafa T., Perret F.-L., « Créativité et innovation : l'intelligence collective au service du management de projet », Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008.
- Raynal S., « Le management par projet », Edition d'organisation, Paris, 2003.
- BUTTRICK R., « Guide exhaustif du management de projet », Edition Source d'Or, Paris, 2004.
- Kusek J. Z., Rist R. C., « Vers une culture du résultat : dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats », Editions Saint-Martin, Montréal, 2006.
- O'Shaughnessy W., La faisabilité de projet, Les Editions SMG, Trois-Rivières (Québec), 1992.
- UNESCO : Bureau régional pour l'éducation en Afrique, Pôle de Dakar, Analyse sectorielle en éducation, « La question enseignante au Bénin : un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable », Cotonou, mars 2011.
- MCAAT, MEMP, MESFTPRIJ, MESRS, « Plan décennal de développement du secteur de l'éducation 2006-2015 (tomes 1 et 2 - Synthèse) : plan d'actions», Imprimerie Quadri services, Cotonou, août 2008 ;
- Ministères en charge de l'éducation, « Plan décennal de développement du secteur de l'éducation actualisé Phase 3/2013-2015 », Cotonou, décembre 2012.

II. Textes règlementaires

- Arrêté n°011/MPDEAP/MEMP/MAPLN/MEF/CAB/DC/SGM/SP du 17 avril 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Unité de gestion du Programme FTI-FCB.

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

III. Rapports

- Programme FTI-FCB, « Rapport technique et financier du Programme Fonds Commun Budgétaire du 1^{er} octobre 2008 au 30 juin 2013 », UGP, août 2013.
- Programme FTI-FCB, « Mise en œuvre du Programme Fonds Commun Budgétaire du 1^{er} octobre 2008 au 31 décembre 2013 (Rapport technique et financier) », UGP, janvier 2014.

IV. Sites web

- <http://www.afd.fr/jahia/site/afd/home/projet-afd/education/pages-thematiques/pid/1371>, consulté les 13 et 17 janvier, le 2 mars et le 6 juin 2014.
- <http://www.education.benin.bj/index-php/projets-et-initiatives/initiatives/initiatives-fast-track>, consulté les 13 et 14 janvier 2014 ;
- <http://ww.innovaxion.net/lexique-de-gestion-de-projet>, Estève M., « Lexique du management de projet », www.innovaxion.net, 2013, consulté en juin, juillet et août 2014.
- <http://www.wikipedia.org/wiki/Gestion-de-projet#D.C3-A9marche-de-gestion-de-projet>, consulté les 3, 4, 5, et 6 février 2014 ;
- **Commission européenne** - Manuel Lignes directrices - Gestion du cycle de projet: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_fr.pdf, consulté le 12 novembre 2014.

ANNEXES

ANNEXE N°I : Questionnaire adressé au personnel impliqué dans la gestion, le suivi et l'évaluation des projets/programmes au MEMP

Bonjour Madame/ Monsieur,

Dans le cadre de la Contribution du Programme Fast Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire (FTI-FCB) à la mise en œuvre du Plan décennal de Développement du Secteur de l'Éducation (PDDSE) 2006-2015, nous avons entrepris une enquête dont l'objectif est de rassembler des informations en vue d'analyser la démarche programme/projet dans la mise en œuvre de ce programme et de formuler des propositions pour une meilleure contribution des projets et programmes à la mise en œuvre des plans sectoriels. Dans cette perspective, vous avez été identifié(e) comme faisant partie de notre échantillon de travail et nous vous sommes reconnaissant de la contribution que vous apporterez à travers vos réponses. Soyez assuré(e) de la totale neutralité qui entourera le traitement des données collectées.

Identification de l'enquêté

Date : / / 2014

Nom et prénoms (facultatifs) :

Qualification (Fonction de l'enquêté):.....

Service de l'enquête :

1. Non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes

Qu'est-ce qui explique selon vous, la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec ses composantes ?

Cause a : Absence d'articulation entre activités, projets et programme

Cause b : Responsabilisation des directions techniques classiques pour la mise en œuvre ...

Cause c : autres (à préciser)

.....

2. Prise en compte de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du programme.

Qu'est-ce qui justifie à votre avis le non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme FTI-FCB ?

Cause a : Défaillance du cadre formel de conception (*identification - faisabilité - planification*) de projet et programme au MEMP

Cause b : Non formulation de l'ensemble des activités relevant de chaque composante du programme sous un mode projet

Cause c : autres (à préciser).....
.....

3. Prédominance de la gestion par les moyens au détriment de la Gestion Axée sur les Résultats.

Qu'est ce qui explique selon vous l'omniprésence de la gestion traditionnelle (*absence d'évaluation externe*) à l'opposé de la GAR ?

Cause a : Inexistence de projet par composante du Programme FTI-FCB

Cause b : Insuffisance de l'enracinement de la culture de résultats (*moyens - activités - résultats/effets/impacts - évaluation*) dans les structures techniques classiques

Cause c : autres (à préciser).....
.....

4. Suggestions

Que suggérez-vous pour une amélioration de la conception, l'exécution et l'évaluation des projets et programmes au MEMP ?.....

Merci pour votre franche collaboration.

ANNEXE N°II : Guide d’entretien adressé aux responsables du Programme FTI-FCB

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la Contribution du Programme Fast Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire (FTI-FCB) à la mise en œuvre du Plan décennal de Développement du Secteur de l’Education (PDDSE) 2006-2015, nous avons entrepris une enquête dont l’objectif est de rassembler des informations en vue d’analyser la démarche programme/projet dans la mise en œuvre de ce programme et de formuler des propositions pour une meilleure contribution des projets et programmes à la mise en œuvre des plans sectoriels. Dans cette perspective, vous avez été identifié(e) comme faisant partie de notre cible et nous vous sommes reconnaissant de la contribution que vous apporterez à travers vos réponses. Soyez assuré(e) de la totale neutralité qui entourera le traitement des données collectées.

Date : / / 2014

Thème 1 : Place des directions et services techniques du ministère dans l’exécution des activités du Programme FTI-FCB

1. Les structures qui exécutent des activités sur le programme ;
2. Les avantages et limites de l’exécution des activités par ces structures;

Thème 2 : Présence de la contrainte coût-qualité-délai

1. La maîtrise des coûts comme critère fondamental de performance ;
2. Le respect des délais et la satisfaction des bénéficiaires comme critères fondamentaux et d’appréciation de la performance.

Thème 3 : Gestion axée sur les résultats dans la mise en œuvre du programme

3. Fixation d’objectifs SMART ;
4. Gestion participative et transparente ;
5. Suivi-évaluation et apprentissages.

Thème 4 : Suggestions visant à améliorer la conception, l’élaboration et l’exécution des projets et programmes au MEMP :

.....

.....

ANNEXE N°III : Guide d’entretien adressé aux responsables de projet du MEMP

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la Contribution du Programme Fast Track Initiative - Fonds Commun Budgétaire (FTI-FCB) à la mise en œuvre du Plan décennal de Développement du Secteur de l’Education (PDDSE) 2006-2015, nous avons entrepris une enquête dont l’objectif est de rassembler des informations en vue d’analyser la démarche programme/projet dans la mise en œuvre de ce programme et de formuler des propositions pour une meilleure contribution des projets et programmes à la mise en œuvre des plans sectoriels. Dans cette perspective, vous avez été identifié(e) comme faisant partie de notre cible et nous vous sommes reconnaissant de la contribution que vous apporterez à travers vos réponses. Soyez assuré(e) de la totale neutralité qui entourera le traitement des données collectées.

Date : / / 2014

Thème 1 : Rôle des directions et services techniques du ministère dans l’exécution des activités de votre projet

1. Exécution des activités par les structures sur le projet.
2. Les avantages et limites de l’exécution des activités par ces structures.

Thème 2 : Présence de la contrainte coût-qualité-délai

1. La maîtrise des coûts comme une contrainte dans votre démarche projet.
2. La satisfaction des bénéficiaires et le respect des délais comme critères de Performance.

Thème 3 : Gestion axée sur les résultats dans la mise en œuvre du programme

1. Fixation d’objectifs SMART.
2. Gestion participative et transparente.
3. Suivi-évaluation et apprentissages.

Thème 4 : Suggestions visant à améliorer la conception, l’élaboration et l’exécution des projets et programmes au MEMP :

.....

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	i
Déclaration d'engagement	ii
In memoriam	iii
Dédicace	iv
Remerciements	v
Liste des sigles	vi
Liste des tableaux	viii
Liste des figures	viii
Liste des graphiques	ix
Liste des annexes	ix
Glossaire	x
Résumé	xii
Sommaire	xv
INTRODUCTION	2
CHAPITRE 1^{er} : CADRE D'ANALYSE DE LA DEMARCHE PROGRAMME DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FTI-FCB	5
I. ETAT DES LIEUX	6
1. Présentation du PDDSE et du Programme FTI - FCB	6
b) Le PDDSE 2006-2015	6
c) Le Programme FTI - FCB	7
▪ Les objectifs et principes directeurs de l'Initiative Fast Track	8
▪ Les modalités techniques et financières	9
▪ Les actions des PTF dans le cadre de l'Initiative Fast Track	10
▪ Le Bénin et le FTI-FCB	10
▪ Relations entre le PDDSE et le Programme FTI - FCB	19
2. Organisation et fonctionnement de l'UGP	20
a) Organisation	20
b) Fonctionnement	21
II. SYNTHÈSE DES PROBLÈMES ET PROBLÉMATIQUE	21
1. Inventaire des forces et faiblesses	21
A) Inventaire des forces	21

B) Inventaire des faiblesses	22
2. Synthèse des problèmes	23
A) Identification et description des problèmes	23
▪ Identification	23
▪ Description des problèmes identifiés	23
B) Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt et formulation et formulation des problématiques	25
a) Regroupement des problèmes	25
b) Choix et spécification de la problématique	28
CHAPITRE 2^{ÈME} : EVALUATION DU DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FTI-FCB ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION.....	36
I. CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE	37
3. Cadre théorique	37
A. Fixation des objectifs de recherche, identification des causes possibles et formulation des hypothèses	37
a) Fixation des objectifs de recherche	37
b) Identification des causes et formulation des hypothèses	38
c) Tableau de bord	40
B. Revue de littérature	43
a) Généralités	43
b) Rapport entre projet, programme et plan	47
c) Notion de Gestion axée sur les résultats	47
4. Méthodologie de l'étude	48
A. Dimension empirique.....	48
a) La méthode d'enquête	48
b) Réalisation de l'enquête et difficultés rencontrées	50
B. Dimension théorique	51
a) Choix théoriques liés aux problèmes spécifiques.....	51
b) Seuils de décision.....	52
II. EVALUATION DU DISPOSITIF ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION.....	52

1. Evaluation du dispositif	52
A. Présentation et analyse des résultats	52
a) Présentation et analyse des données relatives à la non élaboration de projets au sein du programme en liaison avec les composantes de ce dernier	52
b) Présentation et analyse des données relatives au non respect de la contrainte coût-qualité-délai dans la mise en œuvre du Programme	53
c) Présentation et analyse des données liées à la prédominance de la gestion traditionnelle au détriment de la gestion axée sur les résultats	54
B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	55
a) Vérification des hypothèses	56
b) Etablissement du diagnostic	58
2. Propositions d'amélioration du dispositif	58
A. Approches de solutions	59
a) Approches de solutions liées au problème spécifique n°1	59
b) Approches de solutions liées au problème spécifique n°2	60
c) Approches de solutions liées au problème spécifique n°3	61
B. Conditions de mise en œuvre des solutions suggérées	63
a) Suggestions à l'endroit des autorités politico-administratives du MEMP	63
b) Suggestions à l'endroit des directions techniques	64
c) Suggestions à l'endroit des cadres spécialisés en Gestion de projets	64
d) Suggestions à l'endroit des PTF	65
CONCLUSION	66
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	69
ANNEXES	I
TABLE DES MATIERES	V