



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

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



OPTION :  
MANAGEMENT

FILIERE :  
GESTION DE PROJETS

ANNEE ACADEMIQUE  
2010-2011

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA  
GESTION DU PROGRAMME D'APPUI A LA MISE  
EN ŒUVRE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE**

REALISE PAR :

Eugène ALLEY

SOUS LA DIRECTION DE :

MAITRE DE STAGE :

Mme Célestine SEDAMINO  
Administrateur, Gestionnaire de projet,  
Directrice de la Programmation et de la  
Prospective du MRAI

DIRECTRICE DE MEMOIRE :

Mme Mahinou ZOCLI,  
Administrateur civil,  
Professeur à l'ENAM,  
Experte en Gouvernance administrative

Mars 2011

## IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Monsieur BATCHO A. Théophile

MEMBRES : Monsieur MEDO Herbert

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

**DEDICACE**

Je dédie ce travail :

- ☛ A mon feu *Père Alphonse Amadou ALLEY*. Que ce travail soit pour lui, une source de fierté depuis sa tombe et que la terre lui soit légère
- ☛ A ma feu *Mère Irène ATINDEHOU*. Ceci pour qu'elle sache qu'elle n'a pas vécu inutilement. Que la terre lui soit légère.
- ☛ A mon *épouse AGBOKOU Norberte* et mes enfants pour leur profond amour.
- ☛ A mes sœurs *ALLEY Jeanne, ALLEY Jeannette, Dêh Berth*, pour leur soutien



**REMERCIEMENTS**

Au terme de ce travail, nous adressons nos sincères remerciements à :

- Madame ***Véronique Mahinou ZOCLI***, enseignante à l'ENAM qui a accepté de diriger nos travaux. Sa disponibilité en dépit de ses nombreuses occupations, nous a permis de terminer ce travail. Nous lui exprimons notre sincère gratitude ;
- Tous ***les professeurs*** qui nous ont encadrés aussi bien en 1<sup>ère</sup> année qu'en 2<sup>ème</sup> année de Gestion de projets à l'ENAM ;
- Tout le personnel administratif de l'ENAM ;
- Tous les ***membres du jury*** pour l'honneur qu'ils nous font, en acceptant d'apprécier ce travail afin de nous permettre de l'améliorer ;
- Madame ***SEDAMINOU Célestine*** qui m'a suivi lors de mon stage au MRAI
- Monsieur ***Salami MOUMOUNI***, Directeur des Programmes de Réforme Administrative au MRAI ;
- Tous les ***cadres*** des Ministères que nous avons pu rencontrer lors de notre enquête d'opinion ;
- Monsieur ***ASSOGBA Martin***, Président de l'ONG ALCRER ;
- Madame ***ADJIBADE Mouinatou*** de l'ONG G/PIFED (Groupe des ONG, personnalités et institutions pour une forte implication des femmes dans les prises de décision) ;
- Tous ***les camarades*** de la promotion 2008 -2010 de la filière Gestion de projets du Cycle II de l'ENAM ;
- Toutes ***les personnes*** qui, de loin ou de près, nous ont assistés, de diverses manières.

## LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

|            |   |  |
|------------|---|--|
| ACDI       | : | Agence Canadienne de Développement International   |
| CCC        | : | Comité Conjoint de Coordination  |
| CCRA       | : | Comité de Coordination de la Réforme Administrative  |
| CME        | : | Clarification des Missions de l'Etat   |
| DGRMA      | : | Direction Générale de la Réforme et de Modernisation de l'Administration   |
| DOPR       | : | Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes  |
| DPP        | : | Direction de la Programmation et de la Prospective   |
| DPRA       | : | Direction des Programmes de Réforme Administrative   |
| DPRI       | : | Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle   |
| DRH        | : | Direction des Ressources Humaines  |
| EFPC       | : | Ecole de la Fonction Publique du Canada  |
| ENAP       | : | Ecole Nationale d'administration publique du Québec  |
| MAEIAFBE   | : | Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur                                 |
| MAEP       | : | Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche  |
| MAT        | : | Ministère de l'Artisanat et du Tourisme  |
| MC         | : | Ministère du Commerce  |
| MCAPLN     | : | Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales  |
| MCCTIC     | : | Ministère chargé de la Communication et des Technologie de l'Information et de la Communication  |
| MCDN       | : | Ministère Chargé de la Défense Nationale   |
| MCEMTMIP   | : | Ministère Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et Infrastructures Portuaires  |
| MCPDEPPCAG | : | Ministère chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale |
| MCRI       | : | Ministère Chargé des Relations avec les Institutions   |
| MCTTTATP   | : | Ministère Chargé des Transports Terrestres, des Transports Aériens et des Travaux Publics  |
| MDGLAAT    | : | Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire                                |
| MEE        | : | Ministère de l'Energie et de l'Eau   |
| MEF        | : | Ministère de l'Economie et des Finances  |
| MEMP       | : | Ministère des Enseignements Maternel et Primaire   |

|           |   |  |
|-----------|---|--|
| MEPN      | : | Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature  |
| MESFTP    | : | Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle                   |
| MESRS     | : | Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique                                  |
| MESRS     | : | Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique                                  |
| MFSN      | : | Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale  |
| MI-PPG    | : | Ministère de l'Industrie, Porte-Parole du Gouvernement   |
| MISP      | : | Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique  |
| MJLDH     | : | Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme                                    |
| MJSL      | : | Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs  |
| MMFEJF    | : | Ministère de la MicroFinance et de l'Emploi des Jeunes et de la Femme                                  |
| MPMEPSP   | : | Ministère chargé des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion du Secteur Privé               |
| MRAI      | : | Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle   |
| MRPM      | : | Ministère des Recherches Pétrolières et Minières   |
| MS        | : | Ministère de la Santé  |
| MTFP      | : | Ministère du Travail et de la Fonction Publique  |
| MTFP      | : | Ministère du Travail et de la Fonction Publique  |
| MUHRFLCEC | : | Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la lutte contre l'Erosion Côtière |
| ONG       | : | Organisation Non Gouvernemental  |
| OSC       | : | Organisation de la Société Civile  |
| PAMORA    | : | Programme de mise en œuvre de la réforme administrative  |
| PARA      | : | Projet d'Appui à la Réforme Administrative   |
| PIP       | : | Programme d'Investissement Public  |
| PMO       | : | Plan de mise œuvre   |
| PTA       | : | Plan de Travail Annuel   |
| RHET      | : | Répertoire des Hauts Emplois Techniques  |
| SIGFIP    | : | Système Intégré de Gestion des Finances Publiques  |
| SRU       | : | Service des Relations avec les Usagers   |
| UAP       | : | Unité d'appui au programme de Coopération  |

## **LISTE DES TABLEAUX**

**Tableau1** : Organigramme de la DPRA

**Tableau 2** : Récapitulatif des activités réalisées dans le cadre du PAMORA

**Tableau n° 3** : Récapitulation des Forces et faiblesses du PAMORA

**Tableau n°4** : Répartition des enquêtés

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

|                                 |   |   |
|---------------------------------|---|---|
| <b>Action</b>                   | : | C'est une intervention quelconque de l'homme conduisant à exécuter plusieurs activités pour obtenir un résultat.  |
| <b>Activité</b>                 | : | C'est un ensemble de tâches, donc une parcelle d'œuvre, dont la réalisation peut être confiée à une ou plusieurs personnes.   |
| <b>Budget</b>                   | : | Ensemble des comptes qui décrivent les crédits d'un ministère/institutions pour une année civile.   |
| <b>Efficacité</b>               | : | c'est l'atteinte des objectifs du projet/ programme avec les moyens mis en œuvre.   |
| <b>Efficienc</b>                | : | c'est l'atteinte des objectifs du projet/ programme à moindre coût.   |
| <b>Impact</b>                   | : | C'est le résultat à long terme d'une intervention.  |
| <b>Extrant</b>                  | : | C'est le résultat à court terme d'une intervention  |
| <b>Effet</b>                    | : | C'est le résultat à moyen terme d'une intervention  |
| <b>Mise en œuvre du projet</b>  | : | C'est la phase qui court du démarrage jusqu'à la fin de l'exécution des activités. C'est la période au cours de laquelle le projet ou le programme est mis en œuvre en vue d'atteindre les résultats et l'objectif spécifique du projet ou programme.                                       |
| <b>Objectif</b>                 | : | C'est le résultat à atteindre à un certain moment.  |
| <b>Programme</b>                | : | Ensemble de plusieurs projets liés, cohérents et coordonnés, contribuant ensemble à la réalisation d'un même but.   |
| <b>Projet</b>                   | : | Ensemble des tâches à réaliser dans le temps avec une quantité limitée de ressources pour atteindre des objectifs connus au départ.   |
| <b>Réforme</b>                  | : | C'est un processus de changement positif de comportements.  |
| <b>Réforme administrative</b>   | : | c'est l'ensemble des actions sur les structures, les hommes et les valeurs, les normes, les procédures, les règles et les pratiques en vue d'une meilleure performance de l'administration.   |
| <b>réforme institutionnelle</b> | : | c'est l'ensemble des actions tendant à modifier les modes d'organisation et de fonctionnement des différentes composantes aussi bien constitutionnelle, non constitutionnelle, que traditionnelle de la société, aux fins d'établir une meilleure synergie devant assurer leur performance. |
| <b>Tâche</b>                    | : | C'est le plus petit lot de travail dont la réalisation est confiée à une personne et une seule.   |

## RESUME DE L'ETUDE

Depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, le Gouvernement béninois a fait de la réforme de son Administration publique une de ses priorités dans la mise en œuvre de son programme de redressement économique.

Ainsi, plusieurs assises ont été tenues pour identifier les dysfonctionnements de l'Administration publique et proposer des solutions idoines. Il s'agit notamment :

- des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la modernisation administrative de décembre 1994 ;
- de l'atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin d'octobre 1996.

Un document cadre de la Réforme administrative dans lequel sont consignés les grands axes et stratégies de cette réforme a été publié en 2000.

Initialement pilotée par une Direction Générale rattachée au MTFP, cette réforme est depuis avril 2006 conduite par le MRAI. Trois Programmes ont été mis en place dans ce Ministère dont celui de l'Appui à la Mise en Œuvre de la Réforme Administrative (PAMORA) pour lui permettre d'atteindre ses objectifs

Mais il est aisé de constater que les dysfonctionnements qui avaient été identifiés à l'époque (à savoir la lenteur de l'Administration, sa lourdeur, la politisation à outrance, l'absence de résultats, le clientélisme, le népotisme, le régionalisme, etc...) sont toujours d'actualité. Seize (16) années après les Etats généraux, l'Administration publique béninoise n'est pas en mesure de satisfaire ses usagers-clients. Suite à la description de l'état de base du PAMORA, nous constatons que ce dernier rencontre des difficultés qui freinent l'atteinte de ses objectifs. La problématique relative à notre étude est celle de la « faible

performance du PAMORA qui empêche les actions de réforme administrative d'être perceptibles. Elle est déclinée en des problèmes spécifiques à savoir :

- la lenteur dans la réalisation des activités du programme ;
- l'absence de résultats des actions du programme ;
- l'inefficacité du dispositif de communication des actions de Réforme administrative.

Nos recherches nous ont permis de proposer des apports de solutions à ces différents problèmes rencontrés par le programme dans la mise en œuvre de ses actions. Ces approches de solutions, si elles sont prises en compte amélioreront les performances du programme. Ce qui induira une administration performante au service de l'intérêt général et du développement.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **CHAPITRE PREMIER : CADRE D'ETUDE DU PROGRAMME D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

#### **Section I : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage**

*Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle*

*Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le Programme d'Appui à la mise en œuvre de la Réforme Administrative*

#### **Section II : Ciblage de la problématique**

*Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique*

*Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée*

### **CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

#### **Section I : cadre théorique et méthodologie de l'étude**

*Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature*

*Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude*

#### **Section II : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

*Paragraphe 1:Collecte, présentation, analyse des données et vérification des hypothèses*

*Paragraphe 2:Approches de solutions et suggestions*

**CONCLUSION**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXES**

**TABLE DES MATIERES**



**INTRODUCTION**

La Réforme Administrative dont la problématique a été dégagée par les Etats Généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative de décembre 1994 demeure de nos jours une préoccupation majeure des pouvoirs publics. Les participants à la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 avaient déjà compris la nécessité en prescrivant une réforme administrative permettant de répondre de la manière la plus adéquate possible aux exigences croissantes et multiformes de la société béninoise.

Depuis lors, la volonté de réformer l'Administration béninoise a été réaffirmée à plusieurs reprises, tant par les autorités béninoises, les agents de l'Etat eux-mêmes et les usagers que par l'ensemble de la société civile et les partenaires au développement.

Il s'agit essentiellement d'adapter l'Administration à l'évolution économique et sociale de notre pays.

Il apparaît donc que l'objectif ultime est de faire de l'Administration publique béninoise, une administration au service du développement.

C'est dans cette optique que le gouvernement a créé, par décret n° 2006-618 du 23 novembre 2006, un ministère en charge de la gestion de cette réforme. Dans ledit ministère, trois (03) programmes ont été mis en place dont celui intitulé : « Programme d'Appui à la Mise en œuvre de la Réforme Administrative » (PAMORA).

Mais, force est de constater que, plus de dix années après la publication du document cadre de réforme administrative au Bénin et sa mise en œuvre, les actions de cette réforme ne sont pas encore perceptibles.

L'Administration reste caractérisée par des maux identifiés lors des Etats généraux (depuis plus d'une quinzaine d'années), qui la minent et l'empêchent d'être réellement au service du développement. C'est cette situation qui nous a motivés à vouloir réfléchir sur la problématique de la réforme à travers le thème : « Contribution à l'amélioration de la gestion du programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative ».

Compte tenu de la complexité de la notion de réforme et de son champ très vaste, nous avons retenu, dans le cadre de la présente étude d'aborder uniquement le volet « réforme administrative ».

Ainsi, le présent sujet nous permettra d'identifier les facteurs qui empêchent la lisibilité et la visibilité des actions découlant de la mise en œuvre du programme d'appui à la réforme administrative en vue de proposer des approches de solutions adéquates.

Pour ce faire, nous présenterons d'abord les observations du stage effectué au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI), pour aboutir à la vision globale de résolution de la problématique de performance de l'administration publique béninoise.

Ensuite, nous ferons ressortir les objectifs, hypothèses, la revue de littérature et approches de solutions aux problèmes spécifiques identifiés ainsi que leurs conditions de mise en œuvre, la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique.

Enfin, nous aborderons la collecte et l'analyse des données pour déboucher sur la vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic puis, procéder aux approches de solutions aux problèmes spécifiques identifiés ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

## **CHAPITRE PREMIER :**

# **CADRE D'ETUDE DU PROGRAMME D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

## **Section 1: Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage**

Il s'agira pour nous, de présenter ici la structure d'accueil qu'est le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle en mettant surtout l'accent sur le Programme d'Appui à la mise en œuvre de la Réforme Administrative (PAMORA) dont nous ferons l'état des lieux de base.

### **Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI)**

Le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle a été organisé par le décret N° 2006-618 en date du 23 novembre 2006. Il constitue la structure qui a en charge la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de réforme administrative et institutionnelle, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions politiques de développement du gouvernement.

Il a un caractère transversal et constitue un véritable agent de réhabilitation et de modernisation de l'Etat.

A ce titre, son domaine de compétences qui couvre l'impulsion des initiatives de réformes, leur coordination et accompagnement ainsi que leur suivi-évaluation peut se regrouper autour de trois axes principaux à savoir :

- ❖ compétences en matière d'élaboration des normes, procédures et standards de performance ;
- ❖ compétences en matière d'accompagnement et d'appui à la mise en œuvre des réformes ;
- ❖ compétences en matière d'observation et d'analyse des réformes.

Ce ministère préside les organes de concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative et institutionnelle, notamment la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) et le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA).

Conformément aux dispositions du décret ci-dessus cité, ce Ministère donne son avis préalable sur tous les décrets relatifs à l'organisation des structures, des services publics, des offices et établissements publics de l'Etat et contresigne lesdits décrets ; il peut aussi donner son avis sur tout autre texte relatif aux structures et à l'organisation des institutions.

Il prend part, aux côtés du Ministre chargé des Finances, à l'arbitrage des projets de budget relatifs aux réformes sectorielles transversales.

Dans l'accomplissement de sa mission, ce Ministère dispose d'une structure type qui caractérise la plupart des Ministères et qui forme son ossature à savoir :

- ❖ les Services directement rattachés au Ministre ;
- ❖ le Cabinet du Ministre ;
- ❖ le Secrétariat Général du Ministère ;
- ❖ les Directions Centrales ;
- ❖ les Directions Techniques.

Notons que la particularité de ce Ministère réside dans le fait que les Directions Techniques sont organisées en projets en lieu et place de services.

Notre stage dans ce département ministériel nous a permis d'appréhender la Direction des Programmes de réforme administrative (une des trois Directions Techniques du MRAI) sur laquelle il serait important de nous appesantir.

### **Direction des Programmes de Réforme Administrative**

Au terme de l'article 46 du décret n° 2006-618 du 23 novembre 2006 portant AOF du MRAI, ce ministère comprend trois Directions Techniques :

- ❖ la Direction des Programmes de Réforme Administrative ;
- ❖ la Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle ;
- ❖ la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes.

La Direction des Programmes de Réforme Administrative (DPRA) a fait l'objet de l'arrêté n° 023/MRAI/DC/SGM/DPRA/SA du 20 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de cette Direction.

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté : "La Direction des Programmes de Réforme Administrative est l'organe de coordination, de conception, de

l'impulsion et de suivi-évaluation des politiques et des stratégies de l'Etat en matière de réforme administrative aux plans transversal et sectoriel, conformément à la mission du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle".

Cette Direction apparaît donc comme le laboratoire de ce Ministère. A ce titre, elle est chargée de :

- ✧ initier et/ou coordonner les réflexions et actions de modernisation visant la performance, l'efficacité et l'efficience de l'Administration ;
- ✧ coordonner les réflexions et actions relatives à la rationalisation des structures et de l'organisation administrative ;
  - la simplification et la modernisation des procédures administratives ;
  - l'optimisation et la valorisation des ressources humaines de l'Etat ;
  - la rationalisation de la gestion des ressources humaines ;
  - la promotion et le développement des valeurs et de l'éthique dans l'Administration publique ;
- ✧ établir, en liaison avec les structures compétentes, les plans sectoriels de modernisation de l'Administration ;
- ✧ apporter aux secteurs l'appui nécessaire en matière d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre des plans de réformes spécifiques ;
- ✧ accompagner et assurer le suivi-évaluation des actions de réformes globales et sectorielles de l'Administration publique au regard du plan national de réforme du gouvernement.

L'article 3 de l'arrêté stipule que : " la Direction des Programmes de Réforme Administrative, comprend outre le secrétariat de la Direction, des équipes de projets.

Les équipes de projets sont dirigées par des Chefs d'équipes de projets."

Notre stage nous a permis de nous rendre compte que la DPRA manque cruellement de ressources humaines ; nous avons dénombré 09 agents (y compris le Directeur et son adjoint) travaillant dans cette direction.

L'effectif est très réduit par rapport à la densité du travail à abattre par cette direction qui se trouve être le laboratoire de conception de toutes les actions de réforme administrative.

Cet effectif est composé essentiellement de cadres de catégorie B, A3, A2 et A1.

Ces ressources humaines sont dirigées par un Directeur, agent permanent de l'Etat de grade A1-12, assisté d'un adjoint de grade A2-12.

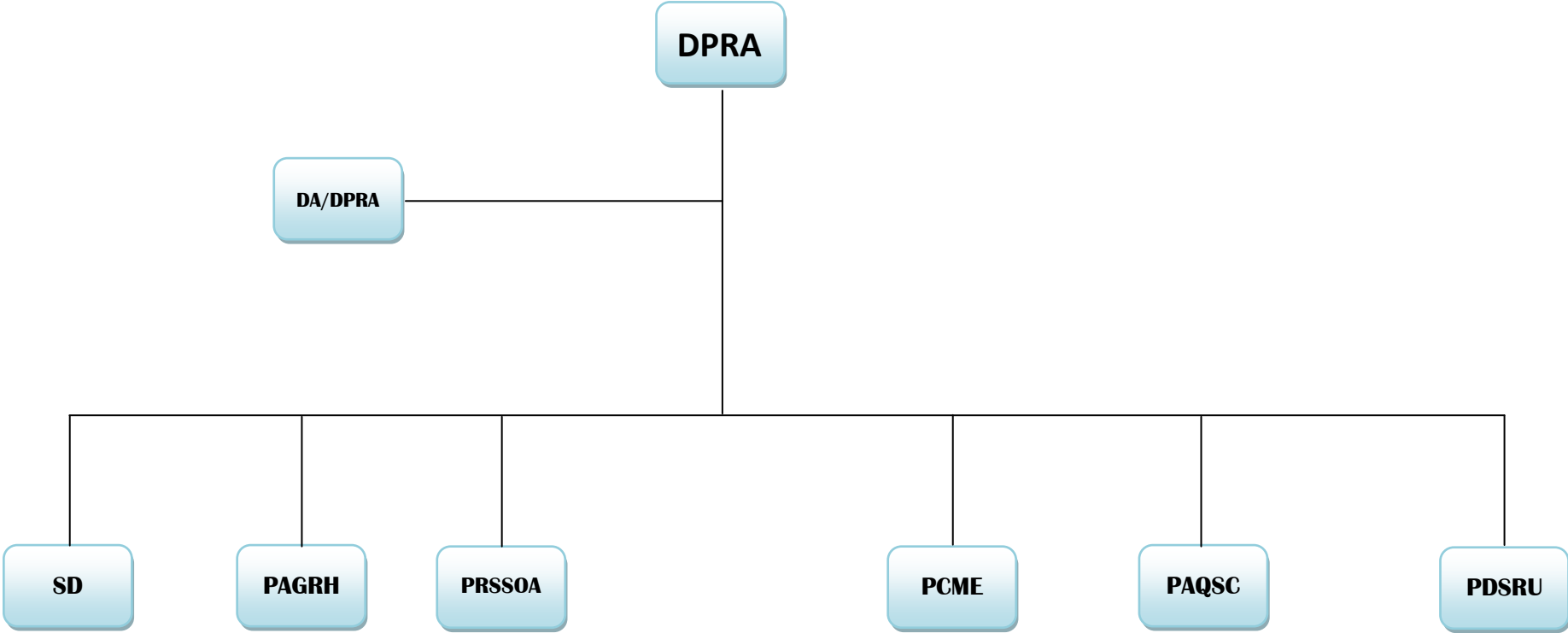
Lors de notre stage dans ce ministère, nous avons constaté que les agents de la DPRA sont responsabilisés conformément à l'organigramme de la direction et au plan de travail annuel. Les dossiers sont centralisés par le directeur qui les affecte aux collaborateurs eu égard au domaine de compétence de chacun.

Les tâches récurrentes (à savoir le traitement des communications, la représentation de la DPRA pour des séances de travail dans d'autres structures) sont assignées aux collaborateurs selon leur disponibilité, leur compétence et leur degré d'implication dans les dossiers concernés.

Tous les dossiers traités par les collaborateurs sont contrôlés avec minutie par le Directeur qui apporte sa touche si cela était nécessaire.

**Tableau1 : Organigramme de la DPRA**

**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DES PROGRAMMES DE REFORME ADMINISTRATIVE**



**LEGENDE :**

- DPRA : Direction des Programmations de Réforme Administrative
- DA/DPRA: Directeur Adjoint Direction des Programmations de Réforme Administrative
- SD : Secrétariat de Direction
- PAGRH : Projet Amélioration de la Gestion des Ressources Humaines et des Emplois Publics
- PRSSOA : Projet Rationalisation et Stabilisation des Structures et de l'Organisation Administrative
- PCME : Projet Clarification des Missions de l'Etat
- PAQSC : Projet Amélioration de la Qualité des Services aux Citoyens
- PDSRU : Projet Développement des Services des Relations avec les Usagers

## **Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative (PAMORA)**

Il s'agira dans ce paragraphe, de décrire ledit programme et de faire l'état des lieux actuel en ce qui concerne sa mise en œuvre. Il est essentiellement question ici d'identifier les aspects positifs et négatifs que nous avons enregistrés dans notre analyse de la mise en œuvre du programme quant à sa contribution à l'atteinte des résultats de la réforme administrative.

### **1 - Description du programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative**

Le PAMORA est l'un des trois programmes mis en place au MRAI pour conduire toutes les actions devant permettre à la réforme d'être une réalité au Bénin. Ce programme est composé d'un ensemble de projets rentrant dans la droite ligne du contenu du document-cadre de la réforme administrative au Bénin de Juin 2000.

Ainsi 05 Projets caractérisent ce programme à savoir :

- le projet amélioration de la gestion des ressources humaines et emplois publics ;
- le projet rationalisation et stabilisation des structures et l'organisation administratives ;
- le projet clarification des missions de l'Etat ;
- le projet qualité des services aux usagers ;
- le projet simplification des procédures administratives.

L'objectif global poursuivi par ce programme est essentiellement d'assurer une lisibilité et une efficacité accrues des actions de la réforme administrative devant induire :

- ❖ une définition et une répartition plus rationnelles des missions et des fonctions étatiques ;

- ❖ une harmonisation et une modernisation accrues des structures et de la définition du travail ;
- ❖ l'appropriation d'une culture de service au sein de l'administration publique ;
- ❖ une gestion des ressources humaines plus stratégique, transparente, objective et équitable.

Tous ces objectifs cités devraient le cas échéant instaurer la neutralité, la dépolitisation et la stabilité de l'administration publique pour le bénéfice de la bonne gouvernance et du bien-être des béninoises et béninois.

## **2 – Actions/Activités réalisées**

Pour atteindre les objectifs retenus dans le cadre de ce programme plusieurs activités ont été menées à travers les différents projets qui le constituent. Il est important de noter que ce programme qui a démarré avec la création du MRAI en 2006 s'est fondé sur l'existant issu des diverses structures qui ont animé la réforme au Bénin depuis le plan d'action de 2000.

Les activités importantes réalisées dans le cadre de chacun des projets du programme sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 2 : Récapitulatif des activités réalisées dans le cadre du PAMORA**

| N°   | Actions / Activités                                | Objectifs  | Résultats attendus  | Niveau d'exécution | Difficultés rencontrées   | Perspectives   |
|--|--|--|---|--------------------|---|--|
| <b>1. CLARIFICATION DES MISSIONS DE L'ETAT</b> |  |  |   |                    |   |  |
| 1.   | Identification des missions de l'Etat              | faire, sur la base des propositions préliminaires de CME, une nouvelle formulation des missions à conserver par l'Etat, à partager ou à transférer | L'engagement des ministères pour la clarification des missions de l'Etat est acquis                                 | Réalisé            | Disponibilité des Ministères à faire le travail                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration des plans de transfert des compétences et des ressources aux communes</li> <li>- Organisation des consultations départementales</li> <li>- Compte rendu en Conseil des Ministres des plans d'actions ministériels de la phase pilote</li> <li>- Réalisation des plans d'actions de la phase pilote</li> <li>- Evaluation de la phase pilote et proposition de généralisation pour l'ensemble des ministères et l'ensemble des communes</li> </ul> |
| 2.   | Consultations des acteurs non étatiques            | recueillir le point de vue des acteurs non étatiques quant aux options et recommandations sur les missions à conserver, à partager ou à transférer | Le consensus sur les missions à transférer, à partager et à conserver et sur les conditions de réussite est réalisé | Réalisé            | Inexistence de base de données actualisée sur les acteurs non étatiques |  |
| 3.   | Réalisation de la synthèse des rapports sectoriels | faire une revue des informations contenues dans les rapports sectoriels et adopter des regroupements des missions de l'Etat                        | Le document de synthèse des rapports sectoriels en grandes missions de l'Etat est élaboré                           | Réalisé            | RAS   |  |
| 4.   | Consultation du présidium de la CNCRA              | Recueillir l'avis et les recommandations du présidium de la CNCRA  | Le quitus pour la mise en œuvre des résultats de la CME est obtenu  | Réalisé            | RAS   |  |
| 5.   | Internalisation des résultats de la CME aux        | Mettre au même niveau d'information les cadres du  | - La synergie d'actions entre les deux Ministères est effective   | Réalisé            | RAS   |  |

|   |  |  |   |          |     |  |
|---|--|--|---|----------|-----|--|
|   | cadres du MRAI et du MDGLAAT   | MRAI et du MDGLAAT   | - Le projet de stratégie d'opérationnalisation est élaboré  |          |     |  |
| 6.                                      | Validation de la stratégie d'opérationnalisation de la CME                 | Faire adopter le projet de stratégie   | Le projet de stratégie d'opérationnalisation est amélioré   | réalisé  | RAS |  |
| 7.                                      | Préparation du lancement de la phase pilote                                | - Mettre les différentes structures impliquées dans la phase pilote au même niveau d'information sur les résultats et la stratégie<br>- établir le chronogramme des activités de la phase pilote | - Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la phase pilote est mis en place<br>- Le chronogramme des activités est élaboré | En cours | -   |  |
| <b>2 .SIMPLIFICATION DES PROCEDURES</b> |  |  |   |          |     |  |
| 1.                                      | Appropriation de la méthodologie d'amélioration des processus de travail   | Former les membres de l'équipe d'animation du projet, les membres de la commission interministérielle et des équipes focales sectorielles  |   |          |     |  |
| 2.                                      | Mise en place du cadre institutionnel de révision des processus de travail | Mettre en place la commission interministérielle et les équipes focales sectorielles   |   |          |     |  |
| 3.                                      | Mise en œuvre  | Organiser des chantiers de simplification de processus   |   |          |     |  |

|  |  |   |   |         |  |  |
|--|--|---|---|---------|--|--|
|  |  | de travail  |   |         |  |  |
| 4.   | Impulsion du service en ligne  | Organiser dans les villes à statut particulier  |   |         |  |  |
| 3. DEVELOPPEMENT DES SERVICES DE RELATION AVEC LES USAGERS |  |   |   |         |  |  |
| 1.   | Evaluation du service de relation avec les usagers du MTFP   | Etendre les SRU à tous les Ministères   | L'évaluation du service de relation avec les usagers du MTFP est réalisée   | Réalisé |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en place d'expérimentations pilotes de Service de Relations avec les Usagers de l'Administration publique</li> <li>- formation des animateurs des SRU</li> <li>- vulgarisation des attributions des SRU</li> <li>- Suivi évaluation de l'expérience</li> </ul> |
| 2.   | Formation des gestionnaires des services de relation avec les usagers  | Renforcer les capacités des gestionnaires du SRU  | Les gestionnaires des services de relation avec les usagers sont formés à...  | Réalisé |  |  |
| 3.   | Voyage d'étude et visite d'expériences réussies de service de relation avec les usagers  | Acquérir des expériences en matière de service de relation avec les usagers des services en ligne   | Un voyage d'étude es effectué au Canada   | Réalisé |  |  |
| 4.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en place du cadre institutionnel du développement des services de relation avec les usagers</li> <li>- Elaboration d'un projet d'arrêté portant création, attributions et fonctionnement de l'équipe d'animation du projet "développement des</li> </ul> | <p>Harmoniser l'implantation, l'organisation et le fonctionnement des Services des relations avec les Usagers</p> <p>Stabiliser et motiver les membres de l'équipe d'animation pour plus d'efficacité</p> | <p>Le projet de décret de canevas-type est élaboré</p> <p>Le projet d'arrêté portant création, attributions et fonctionnement de l'équipe d'animation du projet est</p> | Réalisé |  |  |

|  |  |   |  |                     |   |   |
|--|--|---|--|---------------------|---|---|
|  | SRU  |   | élaboré  |                     |   |   |
| 5.   | Internalisation du cadre institutionnel au niveau des Ministères   | Mettre au même niveau d'information les responsables des Ministères sur les attributions et le fonctionnement des SRU                                     | Le cadre institutionnel es adopté et internalisé au niveau de tous les Ministères  | En cours            |   |   |
| <b>4. RATIONALISATION ET STABILISATION DES STRUCTURES ET DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVES</b> |  |   |  |                     |   |   |
| 1.   | <b>Clarifier les rôles des responsables des structures administratives</b><br>- clarification des rôles et responsabilités des Directeurs de cabinets des Ministres et des Secrétaires Généraux des ministères | Assurer la séparation des fonctions politiques fonctions techniques   | - les rôles et responsabilités de ces deux principaux collaborateurs du Ministre sont clairement définis, compris et partagés par eux ;<br>- la continuité du service public et la performance des secteurs sont garanties | Réalisé             | -   | - clarifier les rôles entre les différents responsables de chaque département ministériel (DC, SGM, Directeurs centraux et techniques et Organismes sous tutelle<br>- élaborer un projet de décret type fixant les attributions et les rôles des responsables nommés en Conseil des Ministres |
| 2.   | <b>Réglementer la création et la suppression des services publics</b><br>étude des projets de texte législatifs et/ou réglementaire  | - contrôler la pertinence et la cohérence des projets de décrets et arrêtés portant attributions, organisation et fonctionnement des structures de l'Etat | - Les chevauchements dans les attributions des structures sont éliminés<br>- La pérennisation des structures est effective<br>- l'efficacité et l'efficience des   | Activité permanente | Non soumission des projets de décrets au MRAI avant introduction en Conseil des ministres |   |

|    |  |  | structures sont garanties  |                                 |  |  |
|----|--|--|--|---------------------------------|--|--|
| 3. | <p><b>Rationaliser l'organisation administrative</b></p> <p>- actualisation de l'ordonnance 65-20 du 23 juin 1965 fixant les règles relatives à l'organisation générale de l'Administration Publique</p> <p>- actualisation du décret n°2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure type des ministères</p> | <p>Revoir le cadre légal de l'administration</p> <p>Revoir le cadre d'organisation des ministères au regard des insuffisances et dysfonctionnement constatés dans leur gestion quotidienne</p> | <p>La loi régissant l'Administration générale est conforme à la décentralisation et la déconcentration</p> <p>La performance des ministères est améliorée</p>  | <p>en cours</p> <p>en cours</p> |  | <p>- mise en place d'un comité interministériel de relecture</p> <p>- élaboration du projet de loi ;</p> <p>- transmission dudit projet à l'Assemblée Nationale</p> <p>- mise en place d'un comité interministériel de relecture</p> <p>- élaboration du projet de décret et transmission au Conseil des Ministres</p> |
| 4. | Dynamiser les structures centrales et déconcentrées  | Accroître la performance des structures  | <p>- la capacité des structures à construire et à conduire les processus de développement est renforcée ;</p> <p>- la veille stratégique est mieux organisée</p> <p>- l'accompagnement des structures locales est assuré</p> | Non réalisé                     |  | <p>- harmonisation des normes de fonctionnement des structures déconcentrées</p> <p>- évaluation du fonctionnement des cellules de suivi évaluation et de passation des marchés</p>  |

| 5. HAUTS EMPLOIS TECHNIQUES |   |  |   |         |     |                                 |
|-----------------------------|---|--|---|---------|-----|---------------------------------|
| 1.                          | Elaboration du le répertoire des hauts emplois techniques                         | Aider les décideurs à disposer des meilleures ressources humaines  | Le répertoire des hauts emplois techniques est disponible   | Réalisé | RAS | Poursuite de la sensibilisation |
| 2.                          | Mise en place du cadre de dotation des hauts emplois                              | Assurer l'adéquation personne / poste  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le nouveau système de dotation des postes est mis en place</li> <li>- Les outils d'opérationnalisation sont élaborés</li> <li>- L'organe de suivi de l'exploitation du répertoire des hauts emplois techniques est mis en place</li> </ul> | Réalisé | RAS |                                 |
| 3.                          | Formation des acteurs de l'utilisation du répertoire des hauts emplois techniques | Outils les gestionnaires des ressources humaines en vue de l'application du répertoire                                       | Les gestionnaires des ressources humaines maîtrisent le répertoire et la procédure de sélection   | Réalisé | RAS |                                 |
| 4.                          | Sensibilisation sur le nouveau système de dotation des hauts emplois techniques   | Mettre à niveau d'information les agents de l'Etat et les OSC sur le nouveau système et susciter leur adhésion audit système | Les cadres de l'administration, des Institutions de l'Etat et les OSC sont informés du nouveau système  | Réalisé | RAS |                                 |
|                             |   |  |   |         |     |                                 |

| 6. EMPLOIS STATUTAIRES |   |   |  |          |  |  |
|------------------------|---|---|--|----------|--|--|
| 1.                     | Elaboration du répertoire des emplois statutaires | Assurer l'adéquation personnes / postes statutaires | Le répertoire des emplois statutaires est disponible | En cours |  |  |

**Source : Enquête stage, novembre 2010**

### **3- Résultats attendus du programme**

Le résultat majeur attendu du programme est de construire une administration de développement performante et moderne au service du secteur privé et de la nation toute entière.

### **4 - Coût du programme**

Ce programme est financé par le gouvernement canadien à travers l'ACDI en vue d'appuyer le renforcement des capacités des autorités béninoises dans la réalisation de la réforme administrative. Le protocole d'accord du financement est intervenu à travers le plan de mise en œuvre du Projet d'Appui à la Réforme Administrative (PARA) du Bénin du 11 novembre 2004 pour une période de cinq (05) ans.

Le montant de la partie canadienne s'élève à 4 millions de \$ CAN soit environ 1,6 milliard de F CFA. Le montant de la partie béninoise initialement supporté par le budget du MFPTRA au démarrage du programme est aujourd'hui supporté par le MRAI et se chiffre à environ neuf cent quatre vingt trois millions cinq cent soixante huit mille (983.568.000) francs CFA par an.

Il est important de noter que le financement du programme par la partie canadienne est arrivé à terme en juillet 2009 (conformément au protocole signé entre les deux parties). Un autre dénommé Déploiement Démocratique du Développement (DDD) est en cours de négociations.

### **5- Forces de ce programme**

Nous avons noté au cours de notre stage que le PAMORA, dans sa gestion, présente certains atouts qui méritent d'être soulignés .Ils se présentent comme suit :

- renforcement des compétences et des connaissances techniques des cadres impliqués dans les activités du programme, particulièrement au niveau des équipes et bénéficiaires des activités de formation ;
- élaboration de produits techniques de qualité tel que le répertoire des Hauts Emplois Techniques, les outils d'accompagnement, le document synthèse des missions à transférer, à partager ou à conserver.

- bonne approche de l'appui/accompagnement (complémentarité entre les experts canadiens et béninois, capacité d'adaptation de l'expertise canadienne, suivi à distance, etc ;
- le renforcement des capacités des gestionnaires du programme en vue de la poursuite des activités du programme.

## **6- Faiblesses du programme**

Au nombre des faiblesses qui sont notables dans le programme nous pouvons relever :

- la sous-estimation des facteurs de résistance aux changements ;
- le manque de vision stratégique dans la conduite du programme et le suivi des résultats ;
- le retard dans l'exécution de certaines activités ;
- le problème de leadership du MRAI pour impulser la réforme et la mettre en application ;
- l'absence de Directions Départementales du MRAI ne permet pas d'essaimer les actions de réforme sur toute l'étendue du territoire
- la difficulté de transposer dans la pratique la volonté politique sans cesse réaffirmée de conduire la réforme administrative à terme ;
- la politisation à outrance de l'administration publique.

**Tableau n° 3 : Récapitulation des Forces et faiblesses du PAMORA**

| <b>FORCES</b>   | <b>FAIBLESSES</b>  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Renforcement des compétences et des connaissances techniques des cadres impliqués dans les activités du programme, particulièrement au niveau des équipes et bénéficiaires des activités de formation ;</li> <li>▪ Elaboration de produits techniques de qualité tel que le répertoire des HET, les outils d'accompagnement, le document synthèse des missions à transférer, à partager ou à conserver, etc.</li> <li>▪ Bonne approche de l'appui/accompagnement du PARA (complémentarité entre les experts canadiens et béninois, capacité d'adaptation de l'expertise canadienne, suivi à distance, etc ...)</li> <li>▪ Les capacités des gestionnaires des réformes accrues et suffisantes pour assurer la poursuite des activités avec un appui/accompagnement davantage axé sur la mise en œuvre des produits finalisés.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sous-estimation des facteurs de résistance aux changements ;</li> <li>▪ Manque de vision stratégique dans la conduite du programme et le suivi des résultats ;</li> <li>▪ Instabilité du dispositif institutionnel (DGRMA structure en émergence transformée en MRAI et manque de RH);</li> <li>▪ Retard dans l'exécution de certaines activités ;</li> <li>▪ Problème de leadership du MRAI pour impulser la réforme et la mettre en application ;</li> <li>▪ Absence de Directions Départementales du MRAI ne permet pas d'essayer les actions de réforme sur toute l'étendue du territoire</li> <li>▪ Difficulté de transposer dans la pratique la volonté politique sans cesse réaffirmée de conduire la RA à terme ;</li> <li>▪ Politisation à outrance de l'administration publique.</li> </ul> |

**Source : rapport d'évaluation du PARA 2009**

## **Section II: Ciblage de la problématique**

Dans cette section, nous ferons ressortir le choix de la problématique ainsi que sa spécification et les séquences de résolution de la problématique choisie.

### **Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique**

Les dysfonctionnements qui caractérisent l'Administration publique béninoise et qui ont été identifiés depuis 1994 aux Etats Généraux de la Fonction Publique sont toujours d'actualité.

En effet, notre Administration publique continue d'être minée par sa lenteur, lourdeur, politisation à outrance, l'absence de résultats, le clientélisme, le népotisme, régionalisme, etc.... Toute chose qui l'empêche réellement d'être au service de l'intérêt général.

Le développement tant souhaité tarde à venir alors que cette Administration qui constitue un pilier important de l'Etat dans son rayonnement, végète dans une léthargie en dépit des efforts qui sont consentis.

Dix années après la mise en œuvre du document-cadre de la Réforme administrative au Bénin, les choses semblent toujours piétiner.

Le choix du MRAI comme structure de la présente étude est motivé par ces différentes considérations.

Le problème général qui se dégage de l'étude que nous avons décidée de mener réside dans le fait que les efforts de réforme ne donnent pas de résultats perceptibles. La gestion du programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative fait ressortir des problèmes sur trois volets essentiels à savoir :

- le management des ressources humaines ;
- la politisation à outrance de l'Administration ;
- le management de l'information et de la communication.

Il nous est alors loisible de nous poser la question de savoir ce qui justifie cet état de chose. C'est pour apporter des réponses à cette question que nous avons porté notre choix sur le thème relatif à l'amélioration de la gestion du Programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative.

Au regard des différentes connaissances acquises durant notre formation en gestion de projets, du but poursuivi par notre étude et compte tenu de l'importance que l'amélioration de la gestion des actions de ce Programme aura aussi bien sur la population (à travers le service public rendu par l'Administration) que sur l'économie de notre pays, nous nous efforcerons, à travers nos recherches, d'apporter des propositions concrètes de solutions en vue de l'amélioration des résultats des actions de réforme administrative.

## **Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique**

Le PAMORA est un des programmes du MRAI devant contribuer avec deux autres programmes à construire une administration de développement performante et moderne au service du secteur privé et de la nation toute entière. Il est notable que des années après la mise en œuvre de ce programme les objectifs ne sont toujours pas atteints malgré les efforts fournis.

Le PAMORA se heurte à des difficultés qui ne lui permettent pas d'être performant dans ses actions.

Ainsi, dans le but d'aider la structure chargée de la gestion de ce programme à parvenir à l'efficacité au niveau de ses interventions, nous nous efforcerons, suite aux résultats de nos recherches, à proposer par rapport aux problèmes spécifiques de notre problématique des approches de solutions pouvant favoriser l'atteinte des objectifs du programme.

Pour résoudre cette problématique, la démarche suivante sera suivie :

- ❖ fixation des objectifs à atteindre ;
- ❖ identification des causes supposées être à la base des différents problèmes ;
- ❖ formulation des hypothèses de recherche ;
- ❖ revue de littérature et définition d'une méthodologie de travail ;
- ❖ établissement du diagnostic en vue de la formulation des approches de solutions aux problèmes retenus.

**CHAPITRE DEUXIEME :**  
**DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX**  
**CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES**  
**SOLUTIONS**

## **Section I: Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Dans cette partie, il sera question de présenter le cadre théorique et la méthodologie de l'étude.

### **Paragraphe 1 : Cadre théorique et revue de littérature**

Dans ce paragraphe, nous formulerons les objectifs et hypothèses. Nous procéderons par la suite à une revue de littérature qui apporte des éclaircissements sur la formulation de certaines hypothèses.

Avant d'énumérer les causes présumées qui doivent correspondre aux problèmes spécifiques, il serait indiqué de déterminer d'abord lesdits problèmes spécifiques découlant du problème général.

Ainsi, le problème général de la présente étude est la résultante des problèmes spécifiques ci-après :

1. lenteur dans la réalisation des activités du programme ;
2. absence de résultats des actions du programme ;
3. inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative.

A l'origine de ces différents problèmes spécifiques, nous avons identifié des causes probables qui sont les suivantes :

#### **Cause n° 1**

L'insuffisance des ressources humaines et l'inadéquation entre le chronogramme d'activités du programme et les décaissements de fonds.

#### **Cause n° 2**

Le manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme.

#### **Cause n° 3**

Le manque d'appréhension de l'importance de la communication par les autorités du MRAI.

Pour réaliser notre étude, nous nous fixerons des objectifs et formulerons des hypothèses à partir des causes ci-dessus citées et qui sont supposées être à la base des problèmes spécifiques.

## **I-Les objectifs et hypothèses de l'étude**

Il s'agira pour nous, ici, de fixer l'objectif général, les objectifs spécifiques et les hypothèses de manière à réaliser aisément le tableau de bord de l'étude

### **1) Les objectifs**

#### **Objectif général**

L'objectif général est de faire aux autorités du MRAI en général et à celles de la DPRA en particulier, des suggestions en vue de leur permettre d'assurer la visibilité et lisibilité de la réforme.

#### **Objectifs spécifiques**

L'objectif général sera décliné en objectifs spécifiques qui seront formulés conformément aux trois (03) problèmes spécifiques retenus à savoir :

- ✧ analyser les facteurs qui empêchent la célérité dans la réalisation des activités du programme (objectif spécifique n° 1) ;
- ✧ contribuer à rendre opérationnels les outils issus de l'exécution du programme (objectif spécifique n° 2) ;
- ✧ contribuer à dynamiser le dispositif de communication des actions de réforme administrative (objectif spécifique n° 3).

Au regard de tout ce qui précède, nous formulons les hypothèses suivantes à vérifier :

### **2) Les hypothèses**

Nous sommes dans le cadre des hypothèses liées aux problèmes spécifiques retenus.

Notons que tout problème a nécessairement une cause à identifier.

La détermination de celle-ci s'inscrit dans le processus de résolution dudit problème ou en constitue le point de départ.

- ❖ Hypothèse liée au problème de lenteur dans la réalisation des activités du programme ;

La direction des programmes de réforme administrative (DPRA) constitue l'une des directions techniques du MRAI. Elle est comme son nom l'indique

la direction chargée de conduire tous les programmes afférents à la réforme de l'administration publique béninoise. Elle apparait du coup comme le laboratoire de conception de toutes les actions devant concourir à l'objectif poursuivi. Ce qui nécessite des ressources humaines de qualité, des ressources financières et matérielles adéquates, gage d'une célérité des actions de réforme.

Le constat est que, malheureusement, cette direction où est logé le PAMORA est confronté à de sérieux problèmes de ressources, surtout humaines.

Cette direction fonctionne avec un effectif de 09 personnes Agents Permanents de l'Etat (APE) dont le coordonnateur (cadre A1-12), un cadre A2-12 (qui doit faire valoir ses droits à la retraite à partir du 1<sup>er</sup> Avril 2011), un cadre A2-1, 02 cadres A3-4, 01 cadre A3-1 et 02 secrétaires (B1-3 et B3-6). Cet effectif est très insuffisant par rapport au volume de travail à abattre. Par ailleurs avec la lourdeur du processus de décaissement de fonds de cette direction (qui fonctionne surtout sur fonds PIP) la mise en œuvre de certaines activités programmées et budgétisées du PAMORA a été sérieusement affectée d'où :

L'hypothèse n° 1 : l'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme expliquent le faible niveau de réalisation des activités du programme.

❖ Hypothèse liée au problème d'absence de résultats des actions du programme.

Malgré l'effectif réduit de la DPRA, des efforts remarquables ont été accomplis grâce au soutien de l'ACDI. Le renforcement des capacités du personnel de la DPRA et du MRAI en général a été une réalité. Ce personnel a été soutenu par des experts canadiens et béninois sur financement de l'ACDI ; Ce qui a permis à la DPRA de sortir certains outils de réforme tels que le répertoire des hauts emplois techniques de la Fonction Publique béninoise et ses outils d'accompagnement, le document synthèse

de la clarification des missions de l'Etat, la simplification de certaines procédures administratives (telles que la délivrance des carnets de pension, plaque d'immatriculation, permis de conduire, etc...),etc...

Nonobstant la disponibilité de tous ces outils, ils ne sont pas opérationnels du fait de certains goulots d'étranglement qui sont liés à la volonté politique et à certains acteurs de l'administration publique d'où :

L'hypothèse n° 2 : le manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme entraîne l'absence de résultats des actions du programme.

❖ Hypothèse liée au problème d'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative.

D'importantes actions ont été menées par le PAMORA en dépit des faiblesses que l'on peut relever dans ce programme ou des problèmes inhérents à l'environnement sociologique de notre pays. Cependant, il y a lieu de souligner que ces actions qui peuvent être rangées à l'actif de ce programme, sont mal connues du public qui pouvait entreprendre des actions citoyennes pour leur opérationnalisation. Du fait de la méconnaissance des bienfaits de ces actions de réforme, des résistances sont notables quant à leur mise en œuvre d'où :

L'hypothèse n°3 : la résistance aux actions de réforme s'explique par l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative.

### Tableau de Bord

| Problèmes   | Objectifs   | Causes supposées   | Hypothèses   |
|---|---|--|--|
| <u>Problème général</u><br>Non visibilité et lisibilité des actions de réforme administrative                     | <u>Objectif général</u><br>Contribuer à rendre visibles et lisibles les actions de réforme administrative                   | -  | -  |
| <u>Problème spécifique 1</u><br>Lenteur dans la réalisation des activités du PAMORA                               | <u>Objectif spécifique 1</u><br>Analyser les facteurs qui empêchent la célérité dans la réalisation des activités Du PAMORA | <u>Causes spécifique 1</u><br>L'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme | <u>Hypothèse spécifique 1</u><br>L'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme expliquent le faible niveau de réalisation des activités du PAMORA |
| <u>Problème spécifique 2</u><br>Absence de résultats des actions du PAMORA  | <u>Objectif spécifique 2</u><br>Contribuer à rendre opérationnels les outils issus de l'exécution du PAMORA                 | <u>Causes spécifique 2</u><br>Manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme administrative  | <u>Hypothèse spécifique 2</u><br>Le manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme administrative entraîne l'absence de résultats des actions de réforme administrative                                      |
| <u>Problème spécifique 3</u><br>Inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative | <u>Objectif spécifique 3</u><br>Contribuer à dynamiser le dispositif de communication des actions de réforme                | <u>Causes spécifique 3</u><br>Manque d'appréhension de l'importance de la communication par les autorités du MRAI  | <u>Hypothèse spécifique 3</u><br>Le manque d'appréhension par les autorités du MRAI de l'importance de la communication explique l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative             |

Source : Notre étude (novembre 2010)

## **II- Revue de littérature**

La recherche préliminaire a permis de recueillir des informations à partir d'ouvrages rédigés sur la réforme aussi bien au plan national qu'international et des rapports des séminaires et évaluations sur la réforme.

Cette recherche a concerné également les documents traitant des différents problèmes à résoudre dans le cas d'espèce (problème général et problèmes spécifiques).

Au nombre des ouvrages il y a lieu de mentionner :

- Les états généraux de la Fonction Publique du Bénin de 1994 qui ont permis de diagnostiquer les dysfonctionnements de l'administration publique béninoise.

Ces constatations ont fait resurgir la nécessité et l'urgence d'agir pour réformer l'administration publique afin de la rapprocher des citoyens et en faire un véritable levier de développement.

- Le document - cadre de la réforme administrative au Bénin de juin 2000 qui a permis au gouvernement de définir sa vision de la place et du rôle de l'administration publique ainsi que sa stratégie de relance et de mise en œuvre de la réforme administrative au Bénin ;
- Le plan de mise en œuvre du Projet d'appui à la réforme administrative du Bénin 2004-2009 du 11 novembre 2004 présenté par la DGRMA et l'Ecole de la Fonction Publique du Canada (EFPC). Cet ouvrage s'inscrit dans la droite ligne du document-cadre de juin 2000 et répond aux indicateurs d'appui manifestés par l'ACDI lors de la concertation des partenaires au cours de l'année 2000 ;
- Les Administrations publiques africaines, sortir de l'inefficacité : le cas du Bénin, l'Harmattan, 2008 de Judith HOUEDJISSIN. Cet ouvrage vise à comprendre la mesure dans laquelle le développement efficace des capacités institutionnelles pourrait contribuer à réduire les irrégularités constatées au sein de l'administration publique béninoise et des autres administrations africaines en général.

## **Paragraphe 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE**

La méthodologie de travail retenue dans le cadre de cette étude combine plusieurs outils de collecte, de traitement et/ou d'analyse des données.

### **I-Stratégie de vérification des hypothèses**

La vérification des hypothèses est faite sur la base d'une méthode de recherche scientifique notamment la méthodologie de la recherche action car elle a pour but de résoudre des problèmes spécifiques au milieu concerné.

Selon Gabriel Goyette et M. Lessard-Hébert (1987)<sup>1</sup> : "La recherche action cherche à aider le milieu impliqué à identifier ses propres problèmes, à en réaliser une analyse critique et à chercher des résolutions correspondantes".

C'est dans le même ordre d'idée que D. Philot (1997) avance que "la recherche-action est l'adaptation d'une méthode participative permettant à partir d'une recherche, de déboucher sur des actions répondant aux demandes des communautés et d'un suivi régulier complétant le diagnostic préliminaire court".

La présente recherche portera sur une population cible donnée et utilisera des techniques de recherche appropriées.

### **A- Population mère**

La population mère correspond à l'ensemble de tous les individus d'une population qui ont des caractéristiques précises en relation avec les objectifs de l'étude.

La population concernée par notre étude est composée du coordonnateur du programme, des cadres intervenant au niveau du programme, des experts de la Task Force, des agents de la DPRI, DOPR, DPP, des agents intervenant dans le processus de passation des marchés publics au niveau de ce programme ,de tous les autres ministères et de la société civile.

Etant donné que cette population est de taille suffisamment grande, elle ne peut être raisonnablement touchée que par échantillonnage.

---

<sup>1</sup> La recherche-action : ses fonctions, ses fondements et son instrumentation par Gabriel GOYETTE, Michelle Lessard-Hébert, Presses de l'Université du Québec, 1987.

## **B- Echantillonnage**

Un échantillon est un sous-ensemble d'une population mère. Le programme étant piloté par le MRAI alors que ce dernier n'est pas encore pourvu de Directions départementales, nous avons mené notre enquête au niveau des cadres des différentes structures du MRAI à Cotonou, de tous les autres ministères et de deux (02) ONG représentant la société civile.

La taille de notre échantillon est de 108 personnes touchées de façon non probabiliste. La technique est celle de l'échantillon "boule de neige". Elle consiste à constituer l'échantillon de recherche en demandant à quelques informateurs (clés) de départ de fournir des noms d'individus pouvant faire partie de l'échantillon.

La présentation de personnes approchées figure dans le tableau ci-après :

| Catégorie             | Echantillon |        |             |
|-----------------------|-------------|--------|-------------|
|                       | Prévu       | Touché | Pourcentage |
| DPRA/MRAI             | 6           | 6      | 100%        |
| DPRI/MRAI             | 5           | 5      | 100%        |
| DOPR/MRAI             | 5           | 5      | 100%        |
| DPP/MRAI              | 6           | 6      | 100%        |
| DRFM/MRAI (Régisseur) | 1           | 1      | 100%        |
| TASK FORCE(PNUD)      | 3           | 3      | 100%        |
| DRH/MRAI              | 2           | 2      | 100%        |
| MCPDEPPCAG            | 3           | 3      | 100%        |
| MCDN                  | 3           | 3      | 100%        |
| MAEIAFBE              | 3           | 2      | 67%         |
| MISP                  | 3           | 2      | 67%         |
| MESRS                 | 3           | 3      | 100%        |
| MJLDH                 | 3           | 2      | 67%         |
| MEF                   | 3           | 3      | 100%        |
| MAEP                  | 3           | 2      | 67%         |
| MDGLAAT               | 3           | 3      | 100%        |
| MI-PPG                | 3           | 2      | 67%         |
| MC                    | 3           | 3      | 100%        |
| MPMEPSP               | 3           | 3      | 100%        |
| MEE                   | 3           | 2      | 67%         |
| MRPM                  | 3           | 1      | 34%         |
| MS                    | 3           | 2      | 67%         |
| MEMP                  | 3           | 3      | 100%        |

|                |            |            |            |
|----------------|------------|------------|------------|
| MESFTP         | 3          | 3          | 100%       |
| MESRS          | 3          | 3          | 100%       |
| MTFP           | 3          | 3          | 100%       |
| MJSL           | 3          | 2          | 67%        |
| MAT            | 3          | 2          | 67%        |
| MFSN           | 3          | 3          | 100%       |
| MCAPLN         | 3          | 3          | 100%       |
| MEPN           | 3          | 3          | 100%       |
| MMFEJF         | 3          | 3          | 100%       |
| MUHRFLCEC      | 3          | 3          | 100%       |
| MCRI           | 3          | 2          | 67%        |
| MCCTIC         | 3          | 3          | 100%       |
| MCTTTATP       | 3          | 3          | 100%       |
| MCEMTMIP       | 3          | 3          | 100%       |
| SOCIETE CIVILE | 2          | 2          | 100%       |
| <b>TOTAL</b>   | <b>120</b> | <b>108</b> | <b>90%</b> |

Source : Enquête stage

## **II- Outils de collecte**

Plusieurs types d'outils ont été utilisés pour la collecte des données ayant servi à la rédaction du présent mémoire. Il s'agit de la recherche documentaire et des échanges et/ou entretiens avec des personnes ressources.

### **A- La recherche documentaire**

Elle a été menée essentiellement au niveau des centres de documentation du MRAI, du MTFP, de l'ENAM, de l'ACDI et aussi par l'intermédiaire des technologies de l'information et de la communication.

Par ailleurs, elle a consisté à exploiter la documentation déjà existante sur le Programme notamment les études et réflexions déjà menées sur le sujet ou en cours (rapports de performance du MRAI, rapports annuels du programme).

### **B- Les échanges et/ou entretiens**

Ils ont eu lieu en se fondant sur un guide d'entretien/questionnaire administré auprès des cadres intervenant au niveau du programme, des directions centrales et techniques du MRAI, des agents des Ministères, de la société civile et des personnes ressources.

### **C- Observations directes**

Elles nous ont permis d'avoir une connaissance pratique des activités menées par le programme et de voir, de façon concrète, les différentes difficultés auxquelles le programme est confronté.

### **D- Traitement des données**

Les données recueillies par questionnaire et par guide d'entretien ont été traitées de façon manuelle. Les résultats d'enquête sont analysés puis présentés essentiellement dans des tableaux.

## **Section 2: Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

La présente section consistera d'une part, à collecter, traiter et présenter les données issues de nos enquêtes afin de pouvoir évaluer nos hypothèses, et d'autre part, à proposer des solutions aux problèmes et des suggestions afférentes à leur application.

### **Paragraphe 1 : Collecte, analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

#### **I : Difficultés, dépouillement et analyse des données**

##### **A - Difficultés liés à la collecte des données**

Elles sont relatives à la nature du sujet abordé, qui est de type nouveau à cause de son caractère un peu abstrait, du nombre restreint de ceux qui constituent l'échantillon, de leur disponibilité et du court délai accordé à la réalisation de cette étude . Notre échantillonnage est faible par rapport au nombre élevé de cadres que regorge l'Administration publique béninoise. Nous avons été contraints de travailler avec cet effectif parce que nous étions limités par les ressources temporelles, matérielles et financières. Cependant, reconnaissons que la taille de l'échantillon n'est pas le seul élément de la représentativité de la population mère, la qualité y est aussi pour beaucoup.

Par ailleurs, nous avons été confrontés à l'indisponibilité de certains cadres (surtout dans les ministères autres que le MRAI) qui n'ont pas su faire preuve de promptitude pour répondre à notre questionnaire. Ce qui a constitué un facteur de ralentissement dans l'évolution de nos recherches.

## **B-Dépouillement, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **1-Résultats du dépouillement du questionnaire**

Suite à notre enquête, les résultats suivants obtenus ont été consignés dans le tableau suivant :

**Tableau n°4 : Répartition des enquêtes**

| <i>HYPOTHESES</i>  | <i>VARIABLES EXPLIQUEES</i>  | <i>ELEMENTS D'APPRECIATION</i>   | <i>SOURCES D'INFORMATIONS</i>  | <i>TECHNIQUE DE COLLECTE DE DONNEES</i>                               | <i>EFFECTIFS</i>                | <i>POURCENTAGES</i> |     |
|--|--|--|--|---|---------------------------------|---------------------|-----|
| L'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme expliquent le faible niveau de réalisation des activités du programme | L'insuffisance de personnel au niveau du PAMORA                                    | Mauvaise répartition du personnel au niveau du MRAI                                | Les membres de l'unité de gestion du programme, la DRFM, la DPP, la DRH (MRAI) | Observations directes, enquêtes                                       | 11/15                           | 73,33%              |     |
|  |  | Manque de ressources humaines qualifiées   |  |   | 2/15                            | 13,33%              |     |
|  |  | Autres   |  |   | 1/15                            | 6,66%               |     |
|  | Le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme | Le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme | Lourdeur du processus de décaissement de fonds                                 | Les membres de l'unité de gestion du programme, Régisseur, CPMP(MRAI) | Observations directes, enquêtes | 8/10                | 80% |
|  |  |  | Mauvaise planification des activités   |   |                                 | 2/10                | 20% |
|  |  |  | Autres   |   |                                 | 0/10                | 0%  |
| Le manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme entraîne l'absence de résultats des actions du PAMORA.   | Manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme administrative. | Volonté politique affirmée mais non concrétisée.                                   | Tous les ministères, société civile.   | Observations directes, enquêtes                                       | 60/108                          | 55,55%              |     |
|  |  | Certains acteurs de réforme ne sont pas réellement acquis                          | Tous les ministères, société civile.   |   | 40/108                          | 37,03%              |     |
|  |  | Autres   |  |   | 8/108                           | 7,40%               |     |

|   |   |   |                                      |                                 |        |        |
|---|---|---|--------------------------------------|---------------------------------|--------|--------|
| La résistance aux actions de réforme s'explique par l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme. | Inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme. | Les membres de la cellule de communication du MRAI ne jouent pas leur rôle. | Tous les ministères, société civile. | Observations directes, enquêtes | 70/108 | 64,81% |
| La Direction de l'observatoire et de la Promotion des Réformes n'est pas suffisamment outillée à son rôle                 | 25/108  | 23 ,14%   |                                      |                                 |        |        |
| Autres  | 5/108   | 4,62%   |                                      |                                 |        |        |

## **2 - Vérification des hypothèses**

Il s'agit, pour nous, de faire une comparaison entre les causes supposées des problèmes et leurs causes réelles issues des données de l'enquête.

### **a) Vérification des hypothèses**

#### **-Vérification de l'hypothèse n°1**

D'après l'hypothèse formulée par rapport au problème de lenteur dans la réalisation des activités du PAMORA, la cause de ce problème est l'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme.

Suite à l'enquête, nous avons remarqué que 73,33% des personnes enquêtées pensent que la cause du problème relatif à l'insuffisance des ressources humaines du programme est due à la mauvaise répartition du personnel au sein du MRAI alors que seulement 13,33% pensent que la cause de ce problème est due au manque de ressources humaines qualifiées. Ce qui nous amène à conclure que le volet 1 de notre hypothèse est vérifié.

En ce qui concerne le volet 2 du problème relatif au décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme, nous avons remarqué que 80 % des personnes enquêtées pensent que la cause est due à la lourdeur du processus de décaissement de fonds alors que 20 %, seulement, pensent qu'elle est due à la mauvaise planification des activités du programme.

Au regard de tout ce qui précède, il ressort que notre hypothèse selon laquelle l'insuffisance des ressources humaines et l'inadéquation entre le chronogramme d'activités et les décaissements de fonds expliquent le faible niveau de réalisation des activités du programme est vérifiée.

#### **-Vérification de l'hypothèse n°2**

Suite à notre enquête, il ressort que le problème relatif à l'absence de résultats du programme est dû au manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme.

Nous pouvons donc affirmer que cette hypothèse est vérifiée.

### **-Vérification de l'hypothèse n°3**

A la suite de nos investigations, nous avons constaté que l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative au niveau du MRAI est due au manque d'appréhension par les autorités de ce Ministère de l'importance de la communication.

D'où notre hypothèse, selon laquelle le manque d'appréhension par les autorités du MRAI de l'importance de la communication s'explique par l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme, est vérifiée.

### **3 – Formulation du diagnostic**

#### **a) Diagnostic lié au problème spécifique n°1**

La lenteur dans la réalisation des activités du programme est due à l'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme.

#### **b) Diagnostic lié au problème spécifique n°2**

L'absence de résultats des actions du programme est due au manque d'engagement des autorités politiques et acteurs de réforme.

#### **c)-Diagnostic lié au problème spécifique n°3**

L'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative est due au manque d'appréhension par les autorités du MRAI de l'importance de la communication.

### **Paragraphe 2 : Approches de solutions et suggestions**

#### **A – Approches de solutions aux différents problèmes rencontrés par le PAMORA**

Nous proposons dans cette partie des mécanismes pouvant permettre au PAMORA d'améliorer ses performances en vue de l'atteinte de ses objectifs.

### **1°) Approche de solutions relatives au problème de lenteur dans la réalisation des activités du programme**

Suite à l'identification du problème relatif à la lenteur dans la réalisation des activités du programme, nous avons mené une enquête en vue de déterminer la cause se trouvant à la base de ce problème. Notre enquête nous a révélé que l'insuffisance des ressources humaines et le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme justifient cet état de chose.

Pour remédier à ce problème, nous proposons, eu égard aux résultats de notre enquête, que la Direction abritant le programme soit priorisé dans l'affectation des ressources humaines qui sont mises à la disposition du MRAI après l'organisation des concours de recrutement dans la fonction publique béninoise. Nous avons dénombré actuellement à la DPRA six (06) cadres dont un est appelé à faire valoir ses droits à la retraite à partir du 1<sup>er</sup> avril 2011. Cet effectif est très infime par rapport à la densité du travail à accomplir dans le cadre des activités du PAMORA. Lorsque l'on parle de programme, il s'agit d'un portefeuille de plusieurs projets. Dans le cas d'espèce, 05 projets constituent le programme qui a à sa tête un coordonateur de projets ; chaque projet est dirigé à son tour par un chef projet. Il apparait alors qu'à la DPRA où est logé le PAMORA, chaque projet se limite à la personne de son chef projet. La célérité dans la réalisation des activités de réforme administrative ne peut qu'être affectée de même que la qualité du travail car la gestion de projets nécessite des (ressources humaines et financières) notamment une équipe pluridisciplinaire devant permettre de réaliser des activités, qui quant à elles, lorsqu'elles sont menées, permettent d'avoir les extrants permettant d'atteindre le but qui contribuera à la finalité.

Nos recherches nous ont révélé que la DPRA est considérée comme une forteresse où il est difficile aux ressources humaines d'y accéder. Nous proposons que le coordonateur de ce programme ne soit pas réticent à l'arrivée de cadres (ayant le profil requis) dans la direction qu'il dirige afin de renforcer les ressources humaines existantes pour la célérité de la réalisation des activités de réforme

administrative ainsi que la qualité du travail abattu afin d'atteindre les résultats escomptés.

En ce qui concerne le décaissement tardif de fonds au regard du chronogramme d'activités du programme , il découle de nos enquêtes que la cause de ce problème est la lourdeur du processus de décaissement de fonds. En effet, la procédure de décaissement de fonds de l'Etat comporte des étapes à savoir l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Cette procédure normale parait à notre avis trop longue et lourde compte tenu du caractère pressant et urgent des réformes à mener au sein de notre Administration.

Notons qu'avant que cette procédure ne soit engagée, le régisseur du programme doit s'assurer de la disponibilité des crédits sur les lignes budgétaires nécessaires à la réalisation de la dépense. Le constat, à ce niveau, est qu'en début d'année, l'Etat éprouve des difficultés à mettre à la disposition du programme les fonds nécessaires. De ce fait, les activités financières du programme ne démarrent véritablement qu'au milieu du 2<sup>ème</sup> trimestre (fin mars, début avril). Cet état de chose constitue une gêne pour les activités du PAMORA.

En vue de favoriser l'adéquation entre le chronogramme d'activités et les décaissements de fonds, il va falloir, qu'en début d'année, l'Etat, à travers le MEF, mette à la disposition du programme au plus tard au début du mois de février, au moins le quart (1/4) soit 25 % de son budget annuel. Les 3/4 (75%) restants seront mis à la disposition du programme à raison de 25% début avril, 25% début juin et 25% début octobre. Ceci permettra au programme d'avoir de la disponibilité pour réaliser son chronogramme d'activité dans le délai requis en vue de l'atteinte des objectifs fixés. Par ailleurs, les fermetures répétées du SIGFIP ne facilitent guère le respect du chronogramme d'activités du programme.

Nous proposons que les autorités du MRAI introduisent une communication en Conseil des Ministres pour demander qu'une dérogation soit accordée à ce Ministère (du fait que ses directions techniques soient organisées en projets en lieu et place de services) pour la mise en sa disposition de ses crédits PIP nonobstant la fermeture du SIGFIP.

## **2°) Approche de solutions relatives au problème d'absence de résultats du programme**

Suite à nos enquêtes, nous avons pu conclure que c'est le manque d'engagement des autorités politiques et certains acteurs de réforme qui justifie l'absence de résultats des actions de réforme administrative. En effet, d'après nos différentes investigations, il ressort que la méthode utilisée pour la conduite du programme est beaucoup plus proche d'une logique basée sur des activités que d'une logique basée sur des résultats. Il y a lieu de distinguer ici trois (03) sortes de résultats à savoir :

- les résultats à court terme (extrants) ;
- les résultats à moyen terme (effets) ;
- les résultats à long terme (impact).

Dans le cadre du PAMORA, beaucoup d'activités ont été menées (voir tableau n°4) mais le résultat attendu, qu'est la construction d'une administration de développement, performante et moderne au service du secteur privé et de la nation toute entière, tarde à venir. Nous avons pu noter que plusieurs produits techniques de qualité (tels que le RHET et ses outils d'application, le document synthèse des missions à transférer, à partager ou à conserver, la simplification de certaines procédures administratives) ont été obtenus dans le cadre de la mise en œuvre du Programme, mais force est de constater qu'aucun de ces produits n'est opérationnel. Nous avons pu situer le blocage au niveau du Gouvernement qui, matériellement, manifeste sa volonté politique difficile à transposer dans la réalité. Le cas le plus éloquent est celui du Répertoire des Hauts Emplois Techniques de la Fonction publique et ses outils d'application.

En effet, le RHET a été adopté par le Conseil des Ministres, le 28 février 2007, le décret portant création, composition, attributions et fonctionnement de l'organe de suivi de l'exploitation de ce répertoire a été signé le 16 juin 2007. Alors que toutes les conditions étaient remplies pour que cet outil soit opérationnel à la fin de l'année 2007, le Gouvernement a gardé le silence sur une communication introduite par le MRAI dans ce sens. Il a fallu trois années après

soit à la fin de l'année 2010 pour que le Gouvernement autorise la création au MRAI d'une Direction des Hauts Emplois Techniques (et ceci après des démarches de la coopération canadienne).

Nous avons tiré la conclusion que cet outil est politiquement gênant car les emplois techniques faisant l'objet d'une dotation par décret pris en Conseil des Ministres doivent faire l'objet d'une compétition à travers un appel à candidature et une procédure de sélection rigoureuse. L'adéquation personne/poste sera au rendez-vous avec pour conséquence la gestion axée sur les résultats. Ce qui permettra à l'Administration d'être performante.

Il y a lieu de souligner également que certains acteurs de réforme ne sont vraiment pas acquis à cette réforme car craignant que l'application de nouvelles mesures ne portent atteinte à leurs intérêts personnels. C'est ce que nous avons pu noter à propos de l'abandon par le MRAI de l'application des nouvelles mesures de délivrance des carnets de pension. Cette réforme n'a été appliquée que pour une partie des agents de l'Etat devant faire valoir leur droit à la retraite à la fin de l'année 2009.

Eu égard à tout ce qui précède, nous proposons au Président de la République d'être sincère dans l'affirmation de sa volonté politique de réformer l'Administration en ignorant les considérations partisans au profit du respect scrupuleux des nouvelles normes proposées par le Ministère en charge de la réforme.

Nous proposons également que le MRAI mette en place une stratégie de sensibilisation pour amener les acteurs impliqués dans le système de réforme administrative à comprendre d'avantage l'enjeu afin d'être acquis.

### **3°) Approche de solutions relatives à l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative**

Nos enquêtes nous ont révélé que c'est le manque d'appréhension de l'importance de la communication par les autorités du MRAI qui explique l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative.

En effet, pour un ministère dont le rôle est de réformer l'Administration publique, le volet information doit constituer un élément primordial. La réforme entraîne nécessairement des résistances ; pour les transcender, les personnes concernées ont besoin d'être suffisamment sensibilisées afin d'y adhérer. Mais force est de constater que depuis la création du MRAI qui a connu trois (03) Ministres, la Cellule de communication du Ministère n'a jamais été une réalité. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2010 que l'arrêté créant la cellule a été pris de même que celui nommant le Chef de la cellule. Cette cellule est limitée à son seul chef et n'est même pas encore fonctionnelle. Il est bien vrai que la DOPR a entre autres pour mission d'assurer la promotion des réformes pour une plus grande lisibilité des actions entreprises ; mais nous pensons que la Cellule de communication a une responsabilité plus grande dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle nous proposons que les autorités du MRAI saisissent l'importance de l'information et de la sensibilisation dans le domaine des changements à opérer en mettant en nommant les autres membres de la cellule de communication. Cette cellule travaillera d'intelligence avec la DOPR pour une sensibilisation accrue aux actions de réforme administrative.

### **B- Suggestions**

Pour que les différentes approches de solutions préconisées soient mises en application, certaines conditions nécessitent d'être remplies. De ce fait, notre objectif dans cette partie est de déterminer lesdites conditions sans lesquelles ces solutions resteraient sans suite.

#### **1°) Suggestions à l'endroit de la Présidence la République**

La réforme étant un processus de changement positif de comportement, il est évident qu'elle doit nécessairement entraîner des résistances. Des intérêts doivent être bousculés par des mesures nouvelles. Nous suggérons au Président de la République, en tant que Chef de l'Administration, d'avoir cette compréhension de la réforme et d'être prêt à sacrifier des amis politiques pour une meilleure performance de l'Administration. Ainsi, nous suggérons :

- d'instruire la Secrétaire Général du Gouvernement, qui est le Président de l'organe de suivi de l'exploitation du RHET ; à s'investir réellement dans l'application de cet outil en jouant effectivement le rôle qui lui est conféré par l'article 4 du Décret n°2007-293 du 16 juin 2007 portant création, composition, attributions et fonctionnement de l'organe de suivi de l'exploitation du RHET ;
- de faire en sorte que le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle ait une place prépondérante dans l'ordre d'importance des ministères. A ce titre, il peut ériger le responsable de ce département ministériel (un technocrate avéré, audacieux et courageux) au rang de ministre d'Etat.

## **2°) Suggestions à l'endroit du MTFP, du MRAI et du MEF**

### **a-Suggestions à l'endroit du MTFP**

- Accélérer et achever les travaux sur la refonte des textes régissant les agents de l'Etat car la réalisation du Répertoire des emplois statutaires par le PAMORA est tributaire de l'avancée de ce dossier ;
- Accélérer et achever tout autre dossier de réforme dont le relai doit être assuré par le MRAI ;
- Privilégier le MRAI dans la répartition des cadres de l'Etat à la suite de l'organisation des concours de recrutement dans la fonction publique.

### **b- Suggestion à l'endroit du MRAI**

A l'endroit du MRAI qui est la cheville ouvrière, promotrice des actions de réforme, nous suggérons que :

- le Ministre soit vigilant en Conseil des Ministres afin que les communications afférentes à la réforme administrative ne soient pas classées sans suite ;

- le Ministre nomme à la tête des Directions des programmes/projets et toutes autres structures du Ministère des gens qui maîtrisent réellement le concept de « réforme ». A cet effet, nous pensons qu'il doit se battre pour que les postes soient dotés conformément aux prescriptions du RHET.

Le MRAI doit s'illustrer sur tous les plans en se présentant comme un modèle. Ainsi, les responsables doivent être exemplaires car selon Mahatma Gandhi : « nous devons être le changement que nous voulons voir dans le monde ». Nous suggérons enfin aux autorités du MRAI de s'investir à fond afin que les Partenaires Techniques Financiers appuient à nouveau la réforme administrative.

### **c- Suggestions à l'endroit du MEF**

Le Ministre de l'Economie et des Finances, qui est l'ordonnateur principal du budget général de l'Etat, doit, à travers sa structure, mettre en place des procédures de décaissement spéciales de crédits au PAMORA afin de permettre le respect du chronogramme des activités du programme. Etant donné que, le programme fonctionne sur crédits PIP et avec l'appui financier du CANADA et du PNUD (qui se sont presque déjà retirés) nous suggérons que le MEF accorde une dérogation spéciale au MRAI afin que l'accès aux crédits lors de la fermeture du SIGFIP soit possible.



**CONCLUSION**

Le troisième millénaire apparaît comme une période de défis et de changement causés non seulement par la mondialisation et les technologies de l'information et de la communication, mais aussi par la manifestation de l'esprit de liberté, d'initiative et d'innovation. L'incitation à l'entrepreneuriat et à la créativité n'est plus l'apanage du secteur privé, mais elle est devenue une règle générale à laquelle n'échappe pas le secteur public.

Le Bénin n'est pas à l'abri de ce courant où la naissance de nouveaux besoins et l'apparition de nouveaux modes de travail poussent à porter un autre regard sur l'Administration publique ainsi que son mode de fonctionnement. C'est ce qui a amené les autorités politiques béninoises à prôner cette réforme en vue de faire de notre administration, une administration de développement. Cette réforme qui est aujourd'hui conduite par le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI) ne comble pas encore les attentes du citoyen béninois. C'est ce que nous avons essayé de démontrer à travers notre développement. Le programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative (PAMORA) est celui sur lequel reposent les chantiers de cette réforme à travers ses différents projets. Mais ce programme est confronté à des dysfonctionnements qui l'empêchent d'atteindre son objectif. Nous avons noté essentiellement le problème de lenteur dans la réalisation des activités du programme, l'absence de résultats et le déficit de communication sur les actions de réforme administrative.

Des efforts ont certes été réalisés mais il reste encore beaucoup à faire. Des réflexions ont été menées et des propositions de solutions ont été faites à travers des documents disponibles mais nous pensons que la réforme peine à prendre à cause des hommes qui l'animent. Il faut que les autorités veillent à ce que la réforme administrative soit animée par des personnes convaincues, audacieuses, probes et exemplaires qui ont réellement connaissance du sens du vocable « réforme ». Il faudrait également qu'elle soit le plus possible écartée des considérations politiques avec un engagement au sommet de l'Etat.

Par ailleurs, il faudrait la mobilisation des ressources financières tant au niveau national qu'auprès des partenaires techniques et financiers de même qu'une utilisation de plus en plus accrue des Technologies de l'Information et de la Communication et d'une synergie d'actions de tous les acteurs de réforme. Nous pensons que l'implantation au Bénin d'une administration de développement au service de l'intérêt général et du secteur privé est à ce prix.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages spécialisés :

- Plan stratégie de la Réforme Administrative et Institutionnelle du Bénin, juin 2010.
- Plan de mise en œuvre du projet d'appui à la réforme administrative (PARA) du Bénin 2004 – 2009 (11 novembre 2004).
- La Réforme administrative au Bénin, Document-cadre, juin 2000.
- Les Administrations publiques africaines, sorti de l'inefficacité : le cas du Bénin, l'Harmattan, 2008 de Judith HOUEDJISSIN.
- République du Bénin, Orientations Stratégiques de Développement du Bénin, 2006-2011 : le Bénin émergent.
- Capacités d'élaboration et de conduite des réformes au Bénin : document de travail n°99/005/CDPE.
- Réforme de l'environnement institutionnel, 2007.
- Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, Plan de communication sur la réforme administrative et institutionnelle, 2008.
- Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, Budget programme 2009-2011, décembre 2008.

## Rapports :

- Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, Analyse contextuelle pour la réforme de l'environnement institutionnel du Bénin, Rapport final, Cotonou, Mars 2007.

## Sites :

- « Processus de gestion de projets », [www.sit.ulaval.ca/public/dsd/developpement/gestion\\_projet.html](http://www.sit.ulaval.ca/public/dsd/developpement/gestion_projet.html).
- Wikipedia, (2006) : « Gestion de projet », [http :www .rhdcc .ca/fr/pip/daa/bta/ressources](http://www.rhdcc.ca/fr/pip/daa/bta/ressources)
- [www.camethiopia.org/pages/photo](http://www.camethiopia.org/pages/photo)
- [www.ifad.org\(evaluation\)list\\_eval.asp](http://www.ifad.org(evaluation)list_eval.asp)



|  |           |
|--|-----------|
| 3) Les objectifs.....  | 26        |
| 4) Les hypothèses.....   | 26        |
| II- Revue de littérature.....  | 30        |
| Paragraphe2 : Méthodologie de l'étude.....   | 31        |
| I-Stratégie de vérification des hypothèses.....  | 31        |
| C- Population mère.....  | 31        |
| D- Echantillonnage.....  | 31        |
| ....   |           |
| II- Outils de collecte.....  | 33        |
| E- La recherche documentaire.....  | 33        |
| F- Les échanges et/ou entretiens.....  | 33        |
| G- Observations directes.....  | 34        |
| H- Traitement des données.....   | 34        |
| <b>Section II : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....</b> | <b>34</b> |
| Paragraphe 1: Collecte, présentation, analyse des données et vérification des hypothèses.....                      | 34        |
| I : Difficultés, dépouillement et analyse des données.....   | 34        |
| A-Difficultés liés à la collecte des données.....  | 34        |
| B-Dépouillement, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....                                   | 35        |
| 1-Résultats du dépouillement du questionnaire.....   | 35        |
| 2 - Vérification des hypothèses.....   | 38        |
| - Vérification des hypothèses.....   | 38        |
| 3 – Formulation du diagnostic.....   | 39        |
| c) Diagnostic lié au problème spécifique n°1.....  | 39        |
| d) Diagnostic lié au problème spécifique n°2.....  | 39        |
| c) Diagnostic lié au problème spécifique n°3.....  | 39        |
| Paragraphe 2:Approches de solutions et suggestions.....  | 39        |
| A- Approches de solutions aux différents problèmes rencontrés par le PAMORA.....                                   | 39        |
| 1. Approche de solutions relatives au problème de lenteur dans la réalisation des activités du programme.....      | 40        |

|   |           |
|---|-----------|
|   | 53        |
| 2. Approche de solutions relatives au problème d'absence de résultats du programme.....                                       | 42        |
| 3. Approche de solutions relatives à l'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative..... | 43        |
| B- Suggestions.....   | 44        |
| 1. Suggestions à l'endroit de la Présidence la République.....  | 44        |
| 2. Suggestions à l'endroit du MTFP, du MRAI et du MEF.....  | 45        |
| a-Suggestions à l'endroit du MTFP.....  | 45        |
| b-Suggestion à l'endroit du MRAI.....   | 45        |
| c- Suggestions à l'endroit du MEF.....  | 46        |
| <b>CONCLUSION.....</b>  | <b>47</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>   | <b>50</b> |
| <b>ANNEXES</b>  |           |

# ANNEXES

## GUIDE D'ENTRETIEN

Ce guide d'entretien a été conçu pour la réalisation d'une enquête, dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (option Management, filière Gestion de Projets), sur la gestion du programme d'appui à la mise en œuvre de la réforme administrative (PAMORA). Nous vous prions de bien vouloir contribuer à la collecte des données, en répondant librement aux questions ci-après :

1. Que savez-vous du Programme d'Appui à la mise en œuvre de la Réforme Administrative (PAMORA), logé au MRAI ?

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

2. Quel est l'objectif de ce programme ?

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

3. Quelles sont les difficultés rencontrées par ce programme dans sa mise en œuvre en vue de l'atteinte de ses objectifs ?

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

4. Avez-vous connaissance des actions menées par le PAMORA ?

Oui

Non

Si Oui, lesquelles par exemple ?

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

5. Dans nos travaux de recherche sur le PAMORA, nous avons constaté que le chronogramme de travail du programme n'est souvent pas respecté ; selon vous quelles en sont les raisons ?

- Ressources humaines non qualifiées pour le travail.
- Mauvaise planification des activités.
- L'insuffisance des ressources financières.
- Lourdeur du processus de décaissement des fonds.

Autres (à préciser)

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

6. La mise en œuvre du PAMORA a permis d'obtenir certains produits techniques de qualité tels que le Répertoire des Hauts Emplois Techniques (RHET) et ses outils d'application, la clarification des missions de l'Etat (CME), la simplification de certaines procédures administratives ; mais force est de constater qu'aucun de ces produits n'est opérationnel (appliqué) sur le terrain. Selon vous, quelles sont les raisons qui peuvent expliquer une telle situation ?

- La réticence au changement de la part des citoyens.
- Mauvaise qualité desdits produits.
- Manque d'engagement des autorités politiques (à développer).
- Manque d'engagement des acteurs de réforme.
- Problème de leadership au MRAI.
- Autres (à préciser)

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

7. Quelles recommandations pouvez-vous faire par rapport aux problèmes :
- a. de lenteur dans la réalisation des activités de réforme administrative du MRAI ?

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

- b. de non achèvement des résultats des actions de réforme administrative ?

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

- c. d'inefficacité du dispositif de communication des actions de réforme administrative ?

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

8. Avez-vous d'autres observations à faire en vue de l'amélioration de la gestion du PAMORA ?

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

Merci pour votre collaboration