



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

UNIVERSITÉ D'ABOMEY - CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET DÉVELOPPEMENT
LOCAL

OPTION

ADMINISTRATION
DES FINANCES (AF)

FILIERE

PLANIFICATION ET
DÉVELOPPEMENT LOCAL (PDL)

ANNEE ACADEMIQUE : 2011 - 2012

THEME

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE L'APPUI DU MINISTERE
DE LA REFORME ADMINISTRATIVE ET INSTITUTIONNELLE
AUX MAIRIES EN MATIERE DE GESTION ADMINISTRATIVE

Réalisé par :

Léa Victoire ATACOLODJOU HOUNKPE

Sous la direction de :

Maître de stage

Docteur NANGBE Florentin
Directeur Adjoint des Programmes
de Réforme Institutionnelle au MRAI

Directeur de Mémoire

Docteur AHO Edouard
Enseignant à l'ENAM

Janvier 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

MEMBRE :

MEMBRE :

*L'École Nationale
d'Administration et de
Magistrature (ENAM) n'entend
donner ni approbation, ni
improbation aux opinions émises
dans ce mémoire. Ces opinions
sont considérées comme strictement
personnelles à leur auteur.*

DEDICACE

Nous dédions ce mémoire à :

- Mes feu parents Lazare et Cica Véronique ATACOLODJOU qui m'ont montré, par l'exemple, le chemin de la patience, de la détermination et en reconnaissance des immenses sacrifices qu'ils ont consentis pour moi.

REMERCIEMENTS

Notre formation à l'E.N.A.M., couronnée par cette œuvre, n'a pu se réaliser que grâce à certaines personnes. Qu'il nous soit permis de témoigner ici nos sincères et profondes gratitudee à tous ceux qui de près ou de loin, ont contribué à l'accomplissement de ce travail de recherche.

Nos remerciements s'adressent principalement :

- à monsieur Edouard AHO, notre Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour apporter ses observations et ses conseils pour la réussite de ce travail ;
- à monsieur Florentin NANGBE, Directeur Adjoint des Programmes de Réforme Institutionnelle au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, notre maître de stage ;
- aux membres du jury qui assurément apporteront leurs contributions pour l'amélioration de la qualité de ce travail ;
- aux autorités, personnel administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et à tout le corps professoral, principalement ceux de la filière PDL, qui pour avoir contribué au déroulement normal des activités académiques, qui pour nous avoir, deux ans durant, offert l'occasion de reculer un tant soit peu les frontières de notre ignorance ; à tous, nous témoignons notre profonde reconnaissance ;
- à monsieur Eugène A. GOUDE DJESSIN, Directeur des Programmes de Réforme Institutionnelle du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle ;
- à tous nos camarades de la promotion 2010-2012, pour l'amitié et la solidarité que nous avons su maintenir en notre sein durant notre formation ;

❖ à madame Jeanne et monsieur Edouard ATACOLODJOU.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AC : Attaché de Cabinet

AM : Assistant du Ministre

CCM : Cellule de Communication du Ministère

CES : Conseil Economique et Social

CNCRA : Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative

CCRA : Comité de Coordination de la Réforme Administrative

CS : Cour Suprême

CT : Conseiller Technique

DAC : Directeur Adjoint de Cabinet

DC : Directeur de Cabinet

DHET : Direction des Hauts Emplois Techniques

DOPR : Direction de l'Observatoire des Programmes de Réforme

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

DPRA : Direction des Programmes de Réforme Administrative

DPRI : Direction des Programmes de Réforme Administrative et Institutionnelle

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel

DRH : Direction des Ressources Humaines

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

HAAC : Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

IGM : Inspection Générale du Ministère

MRAI : Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle

PDL : Planification et Développement Local

SGM : Secrétariat Général du Ministère

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SIGRH : Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines

SP : Secrétariat Particulier

SG : Secrétaire Général

SDLP : Service du Développement Local et de la Planification

ONG : Organisation Non Gouvernementale

LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	23
2	Tableau de bord de l'étude	33
3	Zone de l'étude	43
4	Echantillon de l'étude	44
5	Taux de réalisation de l'enquête	48
6	Présentation des résultats d'enquête relatifs au problème spécifique n°1	49
7	Présentation des résultats d'enquête relatifs au problème spécifique n°2	50
8	Présentation des résultats d'enquête relatifs au problème spécifique n°3	50
9	Etablissement du diagnostic	52
10	Synthèse de l'étude	60

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Autorités municipales : Ensemble constitué du Maire et de ses Adjoints.

Administration communale : comporte trois niveaux : la mairie, le bureau d'arrondissement, le bureau du village ou du quartier de ville.

Mairie : la mairie ou l'hôtel de ville abrite l'Administration principale de la commune.

Manuel de procédures : C'est un document qui contient les règles, et formulaires utilisés dans un organisme ou une partie de celui-ci pour assurer une saine gestion des ressources. Son absence amène les agents soit à improviser, soit à exécuter la même opération différemment selon la compréhension des acteurs ; ce qui entraîne une inefficacité dans l'exécution des tâches. C'est un outil à la fois de gestion, de référence, de développement, de formation, de communication et de transfert de connaissances qui permet aux responsables hiérarchiques et aux agents à quelque niveau qu'ils soient, de mieux gérer le temps et de se consacrer aux tâches utiles.

RESUME

Les actions du MRAI en direction des mairies ne sont pas remarquables.

La nécessité de rendre ces actions perceptibles, nous amène à effectuer une recherche sur le thème intitulé «Contribution à l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative». Cette recherche est basée sur une problématique structurée autour d'un problème général, celui du faible appui du MRAI aux mairies et de différents problèmes spécifiques qui se rapportent : à la faible visibilité des actions du MRAI vis à vis des mairies, l'inexistence d'un mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à en direction des mairies et au manque de synergie des actions entre le MRAI et les mairies.

Pour essayer de résoudre ces problèmes nous nous sommes fixé des objectifs à savoir : proposer des mesures permettant une visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies, suggérer un mécanisme de suivi-évaluation des actions de réformes mises en œuvre par le MRAI à l'endroit des mairies et inciter les autorités des mairies à s'impliquer dans les initiatives de réformes qui les concernent.

Les hypothèses de recherche formulées dans le cadre de l'étude ont permis de vérifier si :

- le manque d'information et de communication de la part du MRAI justifie la faible visibilité des actions menées envers les mairies ;
- la faible priorité accordée aux activités de suivi évaluation en direction des mairies par les instances dirigeantes du MRAI est à l'origine de l'inexistence d'un mécanisme de suivi évaluation et aussi
- la faible implication des autorités des mairies aux initiatives de réformes explique l'inexistence d'une synergie entre le MRAI et les mairies.

La vérification des hypothèses préalablement formulées nous a amené à procéder à une enquête auprès des cadres du MRAI, des acteurs locaux et des acteurs de la société civile.

A cet effet, nous avons choisi comme outils d'analyse le questionnaire et le guide d'entretien.

A l'issue de l'analyse des données recueillies, les résultats ont confirmé les trois hypothèses de recherche. Les solutions que nous avons proposées face à ces problèmes sont entre autres : la dynamisation des services de communication, la transmission périodique par les mairies du point de la mise en œuvre des actions de réforme au MRAI et l'implication des acteurs locaux dans les initiatives de réformes.

Ainsi, la mise en œuvre effective des solutions s'avère nécessaire pour la résolution des problèmes sus-évoqués.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	4
SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	5
SECTION 2 : REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES PAR CENTRE D'INTERET ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	22
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	29
SECTION 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE	30
SECTION 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE	41
CHAPITRE DEUXIEME : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS	46
SECTION 1 : REALISATION DES ENQUETES ET ANALYSE DES DONNEES	47
SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE.	51
CONCLUSION	61
BIBLIOGRAPHIE	64

INTRODUCTION

Depuis la **Conférence Nationale des Forces Vives**, tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990, la nécessité de réformer l'Administration publique 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. Les états Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative tenus à Cotonou du 12 au 16 décembre 1994 ont insisté sur la nécessité de prolonger la réforme administrative au niveau local. En juin 2000, le Gouvernement a adopté un document cadre de réforme administrative pour la période 2000-2009 pour servir de guide aux différentes réformes administratives.

Suite à l'élection présidentielle du 19 mars 2006, le gouvernement, dans le souci de consolider les acquis en matière de réforme et d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la nouvelle vision du changement, a institué le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI). La création du MRAI vise fondamentalement à faire face aux multiples dysfonctionnements qui appellent des actions de réformes au niveau de toutes les composantes de l'Etat (ministère, institutions, préfectures, mairies etc.) afin de rendre l'Administration publique performante. Ainsi, des services publics de qualité pourront être garantis aux usagers, dans tous les domaines de la vie socio-économique, aux fins d'avoir une Administration publique moderne, efficace et pouvant servir de levier à la croissance et au développement.

Dans cette perspective, le MRAI initie et veille à la mise en œuvre de réformes au niveau de l'Administration publique béninoise. L'avènement du contexte de la décentralisation a cependant donné naissance à une forme nouvelle d'Administration publique, en l'occurrence, l'Administration publique décentralisée. A cet égard, les actions de réformes concernent aussi bien l'Administration publique centrale que celle décentralisée. L'Administration

publique décentralisée est incarnée, au plan institutionnel, par une institution de gestion des affaires publiques locales : la mairie.

Mais force est de constater que les actions du MRAI en direction des mairies, en matière de gestion administrative, sont très peu remarquables.

Les questions qu'on est en droit de se poser est de savoir quelles sont les réelles causes de cet état de choses et comment y remédier ?

C'est dans cette dynamique que nous avons mené notre réflexion sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative** ».

Dans le cadre de notre travail, nous avons adopté une démarche qui consiste d'abord, à présenter dans un chapitre préliminaire le cadre de l'étude et la vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative. Les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée dans le cadre de la résolution de la problématique sont ensuite définis dans un chapitre premier. Enfin, le chapitre deuxième se consacre aux enquêtes de vérification des hypothèses émises et aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

Chapitre préliminaire :
Du cadre de l'étude à la vision globale de
résolution de la problématique

Ce chapitre présente le MRAI et fait l'état des lieux des différentes observations de stage menées. Aussi, l'inventaire des différents problèmes identifiés permet-il de proposer une vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

La présentation du MRAI (paragraphe 1) et la restitution des observations constituent l'essentiel de cette section.

Paragraphe 1 : Présentation du MRAI

L'aperçu historique du MRAI permet d'aborder l'organisation et le fonctionnement de cette institution porteuse de réformes.

I- Contexte et historique

Le monde aujourd'hui est marqué par l'accélération des mutations socio-économiques et la mondialisation. Ces contraintes créent, au niveau de l'Administration publique, la nécessité de se réformer et de s'adapter de manière constante aux exigences de son temps. En plus de ces contraintes et de cette exigence de l'adaptation, l'Administration publique béninoise se trouve confrontée à un certain nombre de dysfonctionnements qui freinent son évolution et sa progression vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la concrétisation de la vision exprimée dans les Etudes Nationales de Perspectives à long terme « Bénin-Alafia 2025 » à savoir : « un pays phare, bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ».

Pour redonner à l'Administration publique ses lettres de noblesse, des efforts sont consentis visant la réhabilitation des valeurs éthiques et civiques. Le besoin d'une Administration publique performante, au service du

développement devient de plus en plus pressant pour répondre aux attentes des populations. C'est dans ce contexte qu'un cadre institutionnel a été mis en place. Un mécanisme de pilotage a été institué avant la tenue des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative du 12 au 16 décembre 1994 et comprenait : la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA), les Cellules Sectorielles de Suivi de la Réforme Administrative (CSSRA), le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (MFPRA). Les travaux préparatoires des Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative voulaient faire de ce mécanisme un outil de pilotage de l'ensemble de la réforme administrative. C'est dans cet esprit qu'ils proposaient les mesures appropriées ci-après :

- Elargir et compléter le dispositif institutionnel ci-dessus pour permettre la mise en œuvre de procédures de concertation et de coordination entre les autorités béninoises et leurs partenaires extérieurs. A cet effet, il était proposé à la Communauté Internationale de créer en son sein un Comité de Coordination et d'Harmonisation des Programmes et Projets d'Appui Institutionnel à la Réforme Administrative, avec pour mission d'harmoniser les approches et programmes de divers bailleurs de fonds de sorte qu'ils soient cohérents avec les objectifs de la réforme.
- Instituer des mécanismes d'arbitrage, de coordination et de suivi entre la Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA) et le Comité de Coordination des Bailleurs de Fonds (CCBF).
- Attribuer au MFPRA la responsabilité d'établir et de tenir à jour le calendrier de réalisation de la réforme et de ses différentes composantes. Son rapport trimestriel devrait faire le point de l'avancement de la réforme et, éventuellement des causes de blocage. Aussi, ce rapport devrait-il faire l'objet d'échanges et de discussion entre la Commission Nationale et le Comité de Coordination des Bailleurs de Fonds.

En 1996, un autre dispositif¹ a été mis en place :

- le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA) fut chargé de conduire la réforme de l'Administration au plan national ;
- la Cellule de Suivi et d'Orientation des Réformes Administratives et Institutionnelles (CESORAI) fut créée. Elle a pour missions d'assister le Chef de l'Etat dans le suivi, l'orientation et la recherche de coordination des réformes sectorielles d'une part et d'autre part, la conception, l'impulsion des nouvelles réformes nécessaires au développement politique, économique, social et culturel.

En 2006 le MRAI a été créé par Décret n°2006-618 du 23 novembre 2006 révisé en 2010 pour relayer le MFPTRA. Le domaine de compétences du MRAI couvre l'impulsion des initiatives de réforme, leur coordination ainsi que leur suivi-évaluation. Il se regroupe autour de trois axes principaux, à savoir :

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

Le MRAI préside les organes de concertation, de coordination et de gestion des réformes administratives et institutionnelles, notamment la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative (CNCRA) et le Comité de Coordination de la Réforme Administrative (CCRA).

L'accomplissement de cette mission du MRAI sur le terrain se traduit par la conception et la mise en œuvre, depuis 2007, d'un ensemble de programmes de réforme administrative et institutionnelle.

¹ Document cadre de la réforme administrative

II- Organisation et fonctionnement du MRAI

Le MRAI dispose des structures suivantes, dans le cadre de l'exécution des missions qui lui incombent :

- les services directement rattachés au Ministre : le Secrétariat Particulier (SP), l'Inspection Générale du Ministère (IGM) et la Cellule de Communication du Ministère ;
- le cabinet du Ministre comprend le Directeur de Cabinet (DC), le Directeur Adjoint de Cabinet (DAC), les Conseillers Techniques, l'Attaché de Cabinet et l'Assistant du Ministre.
- le Secrétariat Général du Ministère (SGM) auquel sont rattachés les services ci –après : le Secrétariat Administratif, le Service de Pré-Archivage, le Service Informatique, le Service de Relation avec les Usagers, la Cellule de Passation des Marchés Publics et le Service du Protocole du Ministère.
- les Directions Centrales sont composées de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), de la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et de la Direction des Ressources Humaines (DRH)
- les Directions Techniques : elles fonctionnent sur la base du principe de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Leurs activités sont organisées suivant l'approche de programmes. Le nombre de programmes coordonnés par chaque Direction n'est cependant pas limitatif.

Les Directions Techniques du MRAI se rapportent à la :

- **Direction des Programmes de Réforme Administrative (DPRA)**

Elle est l'organe de conception, d'impulsion, de coordination et de suivi-évaluation des politiques et des stratégies de l'Etat en matière de réforme administrative au plan transversale et sectoriel. A ce titre, elle est chargée :

- d'initier et/ou de coordonner les actions de modernisation visant la performance et l'efficience dans l'Administration ;

- de coordonner les réflexions et actions visant une simplification des procédures de rationalisation et de modernisation des méthodes, des structures et de l'organisation administratives ;
- de l'optimisation et de la valorisation des ressources humaines de l'Etat ;
- de la généralisation de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les services publics ;
- de la promotion et du développement des valeurs et de l'éthique dans l'Administration publique ;
- d'établir en liaison avec les secteurs, les plans d'actions de modernisation dans leurs domaines de compétences ;
- de fournir aux secteurs l'appui technique en matière d'élaboration des plans de réformes spécifiques et d'élaborer avec ces secteurs les plans de réformes transversales et sectorielles ;
- d'accompagner et d'assurer le suivi-évaluation des actions de réformes globales et secondaires de l'Administration publique, au regard du Plan national de réforme du Gouvernement.

● **Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle (DPRI)**

Elle est l'organe d'accompagnement, d'impulsion, de coordination et de suivi-évaluation des actions de réforme entreprises ou à entreprendre au niveau des Institutions. A ce titre, elle est chargée :

- d'inciter et/ou d'appuyer les actions de modernisation visant la performance et l'efficience dans les Institutions ;
- de coordonner les réflexions et actions des différentes parties prenantes en matière de réforme institutionnelle, notamment dans les domaines de la gouvernance économique, judiciaire et législative ;
- d'appuyer l'élaboration du plan de réforme de chacune des Institutions de l'Etat ainsi que leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation ;
- d'élaborer, en liaison avec les acteurs concernés, les stratégies et plan d'actions visant la promotion et la sécurisation des investissements ;

- de rechercher la synergie des actions visant la promotion du partenariat secteur public /secteur privé ;
- de coordonner tous les autres programmes ad'hoc du Gouvernement en matière de réforme institutionnelle économique et politique.

- **Direction de l'Observation des Programmes de Réforme (DOPR)**

Elle est une structure de recherche, d'analyse stratégique et de production d'information sur les réformes administrative et institutionnelle. Elle a également pour mission d'assurer la promotion des réformes pour une plus grande lisibilité des actions entreprises. A ce titre, elle est chargée :

- d'observer l'évolution des réformes et les changements environnants ;
- de conduire des analyses stratégiques en vue d'orienter et de soutenir les actions de réforme ;
- de mener des études comparées sur des expériences de réformes ;
- de collecter, traiter, analyser les données sur les réformes administrative et institutionnelle, de mettre les informations à la disposition des différents acteurs, notamment ceux des secteurs de la réforme et de la communication ;
- de mettre en place et veiller à la mise à jour d'une base de données permanente sur toutes les initiatives de réformes administrative et institutionnelle ;
- de créer et d'animer le site web sur les réformes ;
- d'assurer le fonctionnement du centre de documentation et d'information sur les réformes ;
- de faire le plaidoyer des réformes administrative et institutionnelle ;
- d'élaborer ou d'aider à l'élaboration des outils d'évaluation des politiques ou programmes de réforme administrative et institutionnelle ;
- d'assurer le suivi-évaluation des actions d'analyse stratégique et de promotion des réformes au regard du Plan national de réforme du Gouvernement ;

- d'assurer le secrétariat permanent de la Commission Nationale Consultative de la Réforme Administrative et du Comité de Coordination de la Réforme Administrative.

• **Direction des Hauts Emplois Techniques (DHET)**

Elle est la structure de coordination des activités de mise en œuvre du nouveau système de dotation des hauts emplois techniques. A ce titre, elle est chargée :

- de vulgariser le Répertoire des Hauts Emplois Techniques, le Guide et les outils de mise en œuvre ;
- d'accompagner les différentes structures administratives dans la mise en œuvre du nouveau système de dotation des Hauts Emplois Techniques ;
- de suivre et d'évaluer périodiquement la mise en œuvre du nouveau système ;
- d'actualiser le répertoire, le guide et les outils de mise en œuvre ;
- de conduire les travaux relatifs à l'élaboration du répertoire, du guide et des outils de dotation des emplois statutaires.

Cette présentation des différentes structures du MRAI et son organigramme permet d'avoir une compréhension sur son organisation et son fonctionnement. (Organigramme du Ministère en annexe)

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Ce paragraphe, aborde l'état des lieux des observations menées au cours de notre stage au MRAI (I) puis, l'inventaire des forces et faiblesses identifiées (II).

I- L'état des lieux des actions de réforme du MRAI en direction des structures publiques

A- Le cas des structures centrales de l'Etat

L'état des lieux passe par l'analyse des actions réalisées au niveau des Programmes de Réforme Administrative et des Programmes de Réforme Institutionnelle, parce que le MRAI fonctionne par approche programme.

En effet, depuis Juin 2000, le Gouvernement a mis en chantiers certaines réformes prioritaires, objet de la table ronde des partenaires au développement organisée en novembre 2000. Ces réformes prioritaires mises en chantiers sont les suivantes : la clarification des missions de l'Etat, la rationalisation et stabilisation des structures et de l'organisation administrative, la promotion des technologies de l'information et de la communication au sein de l'Administration, la promotion et le développement des ressources humaines de l'Etat, la mise en place, la stabilisation et l'application des règles, normes et procédures, la décentralisation et déconcentration et la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Au cours de notre stage, nous avons examiné les actions menées par le MRAI dans le cadre de la réalisation de ces réformes prioritaires.

- Par rapport au chantier relatif à **la clarification des missions de l'Etat** ; il était prévu d'approfondir, de préciser et de réformer les secteurs d'intervention de l'Etat : identifier les missions à conserver, celles à partager et celles à transférer.

Pour ce faire, les ministères ont déterminé les missions et programmes susceptibles d'être conservés, partagés ou transférés aux structures décentralisées.

Les organigrammes des ministères ont été affinés. Ce qui permet aux ministères de disposer d'une bonne configuration des postes et services pour éviter toutes confusions de rôles.

- Concernant la réforme relative à la **rationalisation et stabilisation des structures et de l'organisation administrative**, elle consiste à clarifier et à établir un rapport coût /utilité de toutes missions devant être remplies par l'Etat. En la matière, la loi n° 65-20 de 1965 portant organisations générales de l'Administration publique a été actualisée. Pour établir des organigrammes fonctionnels généraux regroupant les fonctions cibles et stabiliser les structures qui en découlent, des audits organisationnels ont été faits. Ces audits ont été réalisés au niveau du MRAI, du Conseil Economique et Social (CES), de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et de la Cour Suprême (CS).

Le nombre de structures auditées est cependant infime par rapport au nombre d'institutions publiques existantes. Dans le but de préciser et de stabiliser les attributions des ministères et leurs composantes, les décrets portant Attributions, Organisation et Fonctionnement (AOF) de tous les ministères ont été actualisés.

Pour faciliter la tâche à la population, les procédures de délivrance des actes ont été simplifiées et sécurisées (diplômes et attestations de diplôme, cartes d'identité nationale et passeports, carnets de pensions de retraites, certificats de conformité environnementale, cartes de séjour, permis de conduire, cartes grises, plaques d'immatriculation).

Cependant, l'opérationnalisation de la simplification desdites procédures n'est pas effective, parce qu'il n'y a pas un accompagnement efficace du MRAI,

à l'endroit des structures chargées de la mise en œuvre des dites procédures simplifiées.

- Quant à la **Promotion des technologies de l'information et de la communication au sein de l'administration**, il a été retenu dans ce domaine, d'établir un schéma national de l'information, pour une bonne circulation de l'information entre services administratifs d'une part, l'Administration et ses usagers d'autre part.

Grâce à la promotion des TIC, toutes les structures de l'Etat seront mises en réseau. Mais cette mesure n'est pas encore effective.

Dans cette perspective, il a été mis en place, un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) dont le répondant en matière de gestion des ressources humaines est le Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines (SIGRH) pour une bonne gestion des ressources humaines.

Il a eu l'informatisation des principales régies de recettes (douanes, impôts, Trésor public). La création de site web par plusieurs Administrations publiques devrait être aussi effective. Mais force est de constater que les sites de certaines structures administratives ne sont pas toujours fonctionnels.

- La réforme en matière de **promotion et de développement des ressources humaines de l'Etat** : elle devrait amener le MTFP à se réorganiser et se renforcer pour être à la hauteur de sa mission de gestion des ressources humaines de l'Etat et de conduite de la réforme administrative. Pour ce faire :
 - le cadre de planification stratégique des ressources humaines a été mis en place ;
 - le cadre de la gestion optimale du temps de travail dans l'Administration publique est fixé à travers la lettre circulaire n°001/DC/PR/SP-C du 4 janvier 2007 ;

- les Directeurs des Ressources Humaines, les Directeurs de Cabinets et les Secrétaires Généraux ont été formés sur la Gestion des Ressources Humaines Axée sur les Résultats.

Il importe également de souligner l'instauration de la politique conséquente de suivi, de contrôle et de rémunération dans la Fonction publique de même que le système d'avancement et de promotion dans la fonction publique fondé sur le mérite et la productivité qui sont en cours.

- Par rapport à **la mise en place, la stabilisation et l'application des règles, normes et procédures**, les actions suivantes ont été exécutées : le recensement, le classement, l'archivage électronique et la mise sur site web du gouvernement des textes de gestion dans l'Administration, pour pouvoir mieux informer les citoyens sur leurs droits et devoirs. L'élaboration d'un guide des usagers et de manuel de procédures par les structures de l'Etat. Mais jusqu'à présent, toutes les structures de l'Etat ne disposent pas d'un guide des usagers.
- Par rapport à la **Gestion Axée sur les Résultats (GAR)**, les agents des institutions de l'Etat, des ministères ; en d'autres termes les agents de l'Administration publique ont été formés aux outils de la GAR. Mais sa mise en œuvre n'a bénéficié d'aucun mécanisme de suivi. Aussi, le cadre institutionnel de la mise en œuvre de la GAR n'a été mise en place. Signalons aussi que l'expérimentation de l'appareil biométrique relatif au contrôle de la ponctualité au niveau du MRAI, n'a pas eu un effet concluant. Cette expérimentation n'a pas abouti à un résultat concret. En effet, l'appareil ne permettait pas de déterminer la durée exacte de travail de l'agent. L'expérience n'a ainsi pas pu être étendue aux autres structures de l'Etat.

Pour être à la hauteur de sa mission, le MRAI doit disposer de ressources nécessaires. Cependant, le ministère se trouve confronté à des difficultés liées à l'insuffisance de ressources financière, matérielle et humaine, ce qui constitue un obstacle majeur à l'exécution de ses missions de service public.

B- Le cas des mairies

Les actions menées par le MRAI concernent aussi bien l'Administration publique centrale, que celle décentralisée. Article 2 alinéa 2 du décret n°2010-642 du 31 décembre 2010 portant AOF du MRAI.

Cependant, force est de constater que les actions de réformes déployées par le MRAI ne prennent que très faiblement en compte les collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence, les mairies. En effet, sur l'ensemble des prérogatives dont disposent le MRAI, les acteurs des mairies n'ont eu à bénéficier que d'actions de formation. Ces actions n'ont toutefois été que marginales. En effet, elles n'ont pu être étendues à l'ensemble des différentes communes du Bénin.

Dans le cadre de la **rationalisation et de la stabilisation des structures et de l'organisation administrative**, une formation sur les normes et standards d'implantation de la démarche qualité a été initiée par le MRAI et menée à l'endroit des mairies. Mais sur l'ensemble des 77 communes que compte le Bénin, seule la mairie de Cotonou a bénéficié de ladite formation.

Aussi, des **audits organisationnels** ont-ils été réalisés par le MRAI au niveau d'un certain nombre de structures publiques. Mais jusqu'aujourd'hui, aucune mairie n'a encore été auditée.

Quant à la **promotion des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)** au sein de l'Administration, il est à noter que toutes les mairies ne disposent pas de sites internet.

En outre, du point de vue de la **stabilisation et de l'application des règles, normes et procédures**, le MRAI devrait accompagner les mairies, dans l'élaboration, la disponibilité et l'utilisation des manuels de procédures. Cependant, le constat en la matière est que certaines mairies demeurent sans

manuels de procédures. Dans d'autres mairies où les manuels existent, ils sont relégués à l'arrière-plan.

A l'appui de ces différents constats, il importe de mentionner que les acteurs des mairies ne disposent généralement pas d'une pleine connaissance des domaines de compétences du MRAI en matière décentralisée, de même que ce que le MRAI est susceptible de leur apporter. Le MRAI, en ce qui le concerne, déploie davantage ses actions au niveau des institutions publiques centrales, tout en occultant les mairies. Or le principe de la décentralisation implique celle du service public. Il importe de ce point de vue, que les actions de réforme puissent être répercutées à la base, en vue de la performance et de l'efficacité du service rendu à l'usager local. Il résulte de ces différents constats, une insuffisante action du MRAI à l'endroit des mairies.

Aussi, importe-t-il de stigmatiser l'inexistence de mécanismes de suivi et d'évaluation des actions menées par le MRAI au niveau des institutions publiques d'une manière générale et à l'endroit des mairies en particulier. En effet, le MRAI a eu à initier et à mener des actions de formation à l'endroit des acteurs publics locaux. Cependant, ces actions menées ne font l'objet d'aucun suivi ni d'aucune évaluation. Pourtant les dispositifs requis à cet effet sont spécifiés dans les textes et le service nécessaire, prévu (article 2, alinéa 2 du décret n°2010-642 du 31 décembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle ; article premier de l'arrêté n°021/MRAI/DC/ SGM/ DOPR/SA portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes).

La non-opérationnalisation du suivi et de l'évaluation ne permet pas d'apprécier les acquis ainsi que les suites à donner aux actions menées.

A titre illustratif, par rapport au **chantier de la clarification des missions de l'Etat**, les acteurs des structures déconcentrées et décentralisées ont été formés sur le plan de transfert des compétences et de ressources aux communes. Le personnel des services des mairies a été également formé à la mise en œuvre des outils de programmation, de planification et de gestion des ressources. Ces formations, ont permis aux acteurs d'acquérir des connaissances. Mais depuis lors, ces activités n'ont fait l'objet ni d'un suivi, ni d'une évaluation.

Il en est ainsi de la mise en œuvre de la réforme ayant consisté à **l'instauration d'un Service des Relations avec les Usagers (SRU)**. Ce service devrait faciliter les relations entre les directions techniques et les usagers/clients pour un service public plus efficace et plus efficient. Le suivi de la réforme n'a pas été opéré à l'endroit des mairies ; ce qui ne permet pas au MRAI de s'assurer de l'effectivité du bon fonctionnement du service dans les mairies.

Dans le même ordre d'idées, les agents des collectivités locales ont été formés sur la **Gestion Axée sur les Résultats**. Cependant, ces actions de formation n'ont bénéficié d'aucun mécanisme de suivi-évaluation.

Il ressort des différents constats ainsi menés qu'en l'état actuel des choses, le MRAI ne saurait apprécier si les différentes réformes amorcées sont effectivement mises en œuvre par les différents acteurs concernés de même que les progrès significatifs en découlent. On en déduit l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation des actions de réforme.

En outre, les réformes nécessitent, pour leur succès, une bonne implication des différents acteurs concernés. Généralement, une action de réforme n'est pas l'apanage exclusif du MRAI. Elle associe différents acteurs et différentes autres structures. Il s'agit notamment du Ministère du Travail et de la Fonction Publique, du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la

Communication, du Ministère du Plan. En matière décentralisée, en plus des acteurs précédemment cités l'initiation d'une action de réforme implique également le Ministère de la Décentralisation, le la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). Le constat fait au regard du système de l'initiative et de la conception des actions de réformes est que certains acteurs majeurs sont occultés. Il s'agit des acteurs au niveau local que sont les agents des mairies, les élus ainsi que les Organisations de la Société Civile (OSC) locales.

Aussi, n'est-il pas rare de constater que bien des institutions interviennent directement au niveau des mairies et mènent des actions porteuses de réformes. Ces actions sont menées sans associer et sans aviser le MRAI qui ne peut ainsi se faire une idée précise de la nature et du processus de mise en œuvre des réformes au niveau local. Il ne saurait en être autrement, d'autant plus que le MRAI et les mairies ne disposent d'aucun cadre leur permettant d'échanger sur les réformes et de s'accorder à rendre davantage cohérentes l'ensemble des actions de réformes menées au niveau local. Il en résulte un manque de synergie entre le MRAI et les mairies, dans les actions de réformes menées au niveau local.

II- L'inventaire des éléments de l'état des lieux

Cet inventaire s'articule autour de deux points : d'une part les atouts et d'autre part les problèmes identifiés à l'issue de la restitution des observations. L'inventaire des atouts et problèmes de la commune nous conduit à cibler la problématique de l'étude et à la justifier.

A- Atouts (forces et opportunités)

Les forces et opportunités relatives à la compétence du MRAI se présentent comme suit :

- ~ Appui du MRAI aux ministères à l'identification des missions, des programmes susceptibles d'être conservés, partagés ou transférés ;

-
- ~ Affinage des organigrammes des ministères ;
 - ~ Formation du personnel des services des mairies à la mise en œuvre des outils de programmation, de planification et de gestion des ressources ;
 - ~ Formation des acteurs des structures déconcentrées et décentralisées sur le plan de transfert des compétences et de ressources aux communes ;
 - ~ Clarification des missions de l'Etat ;
 - ~ Actualisation de la loi n° 65-20 de 1965, portant organisation générale de l'Administration publique ;
 - ~ Actualisation et finalisation du décret n°2011-758 du 30 novembre 2011 fixant la structure type des ministères ;
 - ~ Réalisation des audits organisationnels au niveau du MRAI, du Conseil Economique et Social, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et de la Cour Suprême, avec des organigrammes fonctionnels ;
 - ~ Simplification et sécurisation des procédures de délivrance des actes ;
 - ~ la formation du personnel de la mairie de Cotonou aux normes et standards d'implantation de la démarche qualité ;
 - ~ Mise en place du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
 - ~ Formation des Directeurs des Ressources Humaines, des Directeurs de Cabinets et des Secrétaires Généraux à la Gestion des Ressources Humaines axée sur les résultats ;
 - ~ Instauration d'une politique conséquente de suivi contrôle et de rémunération dans la Fonction publique et d'un système d'avancement et de promotion dans la fonction publique fondé sur le mérite et la productivité en cours ;
 - ~ Elaboration d'un guide des usagers et de manuel de procédures par certaines structures de l'Etat ;

-
- ~ Formation des agents des Institutions de l'Etat, des Ministères et des collectivités locales aux outils de la GAR ;
 - ~ Expérimentation de l'appareil biométrique relatif au contrôle de la ponctualité au niveau du MRAI.

B- Problèmes (Faiblesses et menaces)

Le diagnostic mené permet de relever, en dehors de ces atouts, des problèmes en termes de faiblesses qui peuvent être inventoriés ainsi qu'il suit :

- ~ inexistence de suivi-évaluation des formations reçues par les agents pour un bon rendement ;
- ~ non réalisation d'audit organisationnel au niveau des mairies par le MRAI ;
- ~ insuffisance de l'accompagnement du MRAI aux structures, dans la mise en œuvre des procédures simplifiées ;
- ~ non extension aux mairies des 76 communes restantes de la formation aux normes et standards d'implantation de la démarche qualité ;
- ~ inexistence de suivi-évaluation de la mise en place (ou de l'opérationnalisation) du Service des Relations avec les Usagers (SRU) au niveau des mairies ;
- ~ non lisibilité des actions du MRAI en direction des mairies ;
- ~ ineffectivité de mise en réseau de toutes les structures de l'Etat ;
- ~ non fonctionnalité effective du site web des administrations ;
- ~ indisponibilité d'un guide des usagers et de manuel de procédures dans toutes les structures de l'Etat et au niveau des mairies ;
- ~ non visibilité de l'extension des règles, des normes et des procédures de bonne gouvernance et de l'Etat de droit à l'Administration territoriale et à la gestion des collectivités locales ;
- ~ inexistence d'un cadre institutionnel de la mise en œuvre de la GAR ;

- ~ non expérimentation de l'appareil biométrique relatif au contrôle de la ponctualité au niveau des mairies ;
- ~ insuffisance de ressources humaine et financière au niveau du MRAI.

A l'issue de l'inventaire de l'état des lieux, la problématique de l'étude peut être ciblée.

Section 2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et vision globale de résolution de la problématique

La présente section, expose d'abord les différents problèmes possibles qui se dégagent des observations de stage. Ces problèmes sont ensuite regroupés par centres d'intérêt, aux fins d'en dégager un qui est retenu dans le cadre de la présente étude. Enfin, la vision globale de résolution de la problématique choisie permet de procéder à la formulation du sujet.

Paragraphe 1 : identification des problématiques possibles et justification du sujet.

I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Tous les problèmes spécifiques énumérés seront regroupés sous trois (03) problématiques présentées dans le tableau N°1 de la page 23.

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

II- Identification de la problématique de l'étude et formulation du sujet

Le regroupement des problèmes par centres d'intérêt permet de dégager trois (03) différentes problématiques importantes auxquelles le MRAI doit s'atteler, pour servir d'axe intégrateur de l'ensemble des réformes nécessaires à la modernisation de l'Administration publique, à l'amélioration de la gouvernance, à l'émergence économique et au progrès social du Bénin. Il s'agit notamment :

- de la gestion optimale des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions de service public ;
- de l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme des TIC dans l'Administration publique béninoise ;
- de l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative.

L'Administration publique béninoise sera réformée en profondeur et sera performante si ces problématiques trouvaient chacune une solution. Mais ici, ne pouvant résoudre à la fois toutes les problématiques identifiées, il importe de retenir la problématique dont la résolution pourrait largement influencer positivement la performance de l'Administration publique béninoise. L'ensemble des problématiques identifiées contribuent chacune à sa mesure à la performance de l'Administration publique béninoise.

La problématique de la gestion optimale des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions de service public est importante parce qu'une bonne identification des missions et une gestion adéquate des ressources impactent favorablement les indices de performance. Cependant, la question est récurrente et suffisamment abordée, notamment dans le cadre de l'Administration publique centrale. Les approches en la matière semblent assez définies.

S'agissant de la problématique de l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme des TIC dans l'Administration publique béninoise, la question apparaît d'un domaine technique et spécialisé. Elle apparaît faiblement en adéquation avec le profil du planificateur du développement local.

En revanche, l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative présente un intérêt tout particulier. En effet, le souci de performance de l'Administration publique ne saurait s'apprécier exclusivement du point de vue de l'Administration publique centrale. Elle implique également l'Administration publique au niveau décentralisé, en l'occurrence les services publics fournis par les mairies. L'intérêt porté aux mairies tient de la nécessité d'une bonne appropriation et d'une bonne mise en œuvre des réformes à ce niveau, afin d'inciter à une performance de l'Administration publique locale. Une telle performance permettrait d'accroître la satisfaction des populations à la base. Ainsi, la présente étude vise à aborder le MRAI et la mise en œuvre des réformes au niveau local. Dans le but de participer à la résolution de l'ensemble des problèmes d'ordre général et spécifique liés à ladite problématique, nous avons choisi de libeller notre sujet de recherche de la manière suivante : *« Contribution à l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative ».*

La problématique de l'étude, une fois retenue, il importe de la spécifier et d'en déterminer la vision globale de résolution.

Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Le présent paragraphe aborde dans un premier temps la spécification de la problématique choisie (I) et dans un second temps, la vision globale de sa résolution (II).

I – Spécification de la problématique choisie

Il ressort de l'analyse faite ci-dessus que la problématique retenue est celle de l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies. Le problème général lié à cette problématique est celui du faible appui du MRAI aux mairies. Pour

résoudre cette problématique, il apparaît opportun de prendre en compte chacune de ces manifestations. Il s'agit de :

- la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies ;
- l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies ;
- le manque de synergie entre le MRAI et les mairies, dans les actions de réformes menées.

II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

La problématique spécifiée permet de définir de manière plus précise la vision globale de sa résolution.

A- Approche générique de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est celui du faible appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative. S'agissant de ce problème, il conviendrait que le MRAI programme, planifie et inscrive chaque exercice dans son Plan de Travail Annuel (PTA) des actions en direction des Mairies. Il urge que les instances dirigeantes du MRAI s'intéressent davantage à la réforme de l'Administration publique locale.

B - Approche générique de résolution des problèmes spécifiques

Nous abordons ici l'approche générique relative à chaque problème spécifique.

- **Approche théorique relative au problème spécifique n° 1** : la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies

Les actions menées par le MRAI en direction des mairies apparaissent, en l'état actuel infime. Les acteurs locaux n'ont pas une idée précise, ni de la nature des interventions du MRAI, ni de ce que le MRAI peut faire à leur endroit. Il

importe de ce point de vue, pour une certaine visibilité de ses actions, que le MRAI :

- d'une part, mette en œuvre un plan de communication à l'endroit des acteurs locaux afin de leur donner une idée précise des actions de réformes et du bien-fondé de ses interventions. Il est donc nécessaire à cet effet que les services de communication à savoir : la Cellule de Communication et la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes, prévus dans le décret portant AOF du MRAI jouent pleinement leur rôle. Les canaux de communication constituent des moyens favorables à la visibilité des actions du MRAI ;
- d'autre part, renforce ses interventions au niveau local : en effet le MRAI devrait développer et accentuer ses interventions à l'endroit de l'administration publique locale.

▪ **Approche générique liée au problème spécifique n° 2**

Le problème spécifique n°2 relatif à l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies. Les activités de suivi-évaluation sont indispensables à la planification et à la mise en œuvre des programmes et projets. Le suivi-évaluation permet de collecter de manière systématique et continue des informations nécessaires à l'analyse d'écarts dans la mise en œuvre d'actions spécifiques. Il favorise les ajustements périodiques à envisager. Appliqué à la mise en œuvre des réformes au niveau local, le suivi-évaluation permet d'apprécier le degré d'intégration effective des réformes dans les prestations fournies par les mairies.

L'approche générique relative au problème spécifique n°2 repose ainsi sur le suivi-évaluation des réformes mises en œuvre dans la gestion administrative des mairies.

▪ **Approche générique liée au problème spécifique n° 3**

Une meilleure synergie des actions du MRAI et celles des mairies est liée à l'implication des acteurs locaux aux initiatives de réforme. Il est plus indiqué

que de façon consensuelle les instances dirigeantes du MRAI et les acteurs locaux définissent les actions de réforme à mener au niveau des mairies. Ce qui permettra une mise en œuvre effective de ces actions.

L'approche générique relative au problème spécifique n°3 repose ainsi sur la synergie entre le MRAI et les mairies, dans la mise en œuvre des actions de réforme.

Chapitre premier :
Des objectifs de l'étude à la méthodologie
pour la résolution de la problématique

Le présent chapitre aborde les objectifs et les hypothèses de l'étude. Il définit en outre la méthodologie à adopter dans le cadre de la collecte et l'analyse des données.

Section 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature

Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude

I - Fixation des objectifs de l'étude

Les objectifs sont formulés au problème général et aux différents problèmes spécifiques de l'étude.

A- Objectif général

La présente étude vise à inciter le MRAI à l'amélioration de son appui aux mairies en matière de gestion administrative.

B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Ainsi,

- relativement au problème de la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies en matière de gestion administrative, l'objectif spécifique est de **proposer des mesures permettant une visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies (OS₁)** ;

- relativement au problème de l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies, l'objectif spécifique est de **proposer un mécanisme de suivi évaluation des actions de réforme mises en œuvre par le MRAI à l'endroit des mairies (OS₂)**

- relativement au problème du manque de synergie entre le MRAI et les mairies dans la mise en œuvre des actions de réforme, l'objectif spécifique est de **d'inciter les acteurs locaux à s'impliquer dans les initiatives des réformes qui les concernent (OS₃)**.

La réalisation de ces objectifs permettra à terme, de vérifier la conformité des hypothèses de recherche en vue de l'établissement d'un diagnostic fidèle du sujet en étude.

II- Formulation des hypothèses de l'étude

Elles sont formulées à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

Hypothèse spécifique n°1

Il faut rappeler que le problème spécifique n°1 est **la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies**. Les actions menées par le MRAI ainsi que précédemment mentionnées, sont davantage portées vers l'Administration publique centrale, que celle décentralisée. Cet état de choses s'explique par la faible priorité accordée par les instances dirigeantes au niveau décentralisé. En effet, les Plans de Travail Annuels définis par le ministère ces dernières années : en 2012, il était prévu l'évaluation de la mise en œuvre des plans de transfert des compétences et des ressources financières aux Communes ; en 2013, rien n'est prévu, prouvent que peu d'actions sont prévues en direction des mairies. Le peu d'actions menées ne sont pas également vulgarisées. Les causes les plus probables à la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies résident ainsi dans le déficit d'information et de communication de la part du MRAI.

Ainsi, l'hypothèse spécifique n°1 se formule de la manière suivante : **Le déficit d'information et de communication de la part du MRAI explique la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies.**

Hypothèse spécifique n°2

Par rapport au problème spécifique n°2 qu'est **l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies**, la cause identifiée est **la faible priorité accordée aux activités de suivi évaluation par les instances dirigeantes du MRAI.**

Ainsi, l'hypothèse spécifique qui en découle est : **la faible priorité accordée aux activités de suivi évaluation par les instances dirigeantes du MRAI explique l'inexistence d'un mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies.** Alors que les activités de suivi-évaluation permettent de relever les insuffisances de la mise en œuvre d'une action d'une part et d'autre part de les corriger pour une meilleure performance. D'où l'importance de la conception et de la mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation.

Hypothèse spécifique n°3

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 relatif au **manque de synergie entre le MRAI et les mairies**, la cause identifiée est la faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes les concernant.

L'hypothèse qui en découle est alors : **la faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes les concernant.**

Ces éléments ainsi déterminés, permettent d'établir le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 2 : Elaboration du tableau de bord et revue de littérature

I- Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude regroupe, selon le niveau d'analyse, le problème central et ses manifestations, les objectifs, les causes et les hypothèses formulées. Voir tableau N°2 de la page 33.

Tableau n°2 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Faible appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative	Inciter à l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative	-	
Niveaux spécifiques	1 Faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies	Proposer des mesures permettant une visibilité des actions de réforme du MRAI à l'endroit des mairies	Déficit d'information et de communication de la part du MRAI	Le Déficit d'information et de communication de la part du MRAI explique la faible visibilité des actions menées envers les mairies
	2 Inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies	Proposer un mécanisme de suivi évaluation des actions de réforme mises en œuvre par le MRAI à l'endroit des mairies	Faible priorité accordée aux activités de suivi évaluation par les instances dirigeantes du MRAI.	La faible priorité accordée aux activités de suivi évaluation par les instances dirigeantes est à l'origine de l'absence d'un mécanisme de suivi – évaluation
	3 Manque de synergie entre le MRAI et les mairies	Inciter les acteurs locaux à s'impliquer dans les initiatives des réformes qui les concernent	Faible implication des acteurs locaux dans les initiatives de réformes les concernant	La faible implication des acteurs locaux dans les initiatives des réformes justifie l'inexistence d'une synergie entre le MRAI et les mairies

Source : Résultat de nos investigations, octobre 2012

II- Revue de littérature

La revue de littérature est l'étape de la rédaction qui amène à faire le point des connaissances sur les problèmes spécifiques en résolution. Elle est un élément indispensable de tout travail scientifique.

Ainsi, la question de réforme administrative, surtout les actions efficaces de réforme qui permettront à ce que les prestations de l'Administration publique

décentralisée, soient les meilleures possibles et aptes à donner pleine satisfaction aux usagers, nous semblent être au cœur de l'appui du MRAI aux mairies.

Il convient de faire la clarification de certains concepts et le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques en rapport avec la thématique du problème général qu'est l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative.

Selon le dictionnaire LE PETIT ROBERT, la réforme est un changement profond apporté dans la forme d'une institution afin de l'améliorer, d'en obtenir de meilleurs résultats. Il s'agit de changer en mieux, de ramener à une forme meilleure. En d'autres termes, cela revient à laisser choir, tomber les scories, les mauvaises habitudes, les mauvaises pratiques ; à abandonner un ancien ordre pour un nouvel ordre ; il s'agit de la rupture d'état acquis, d'un équilibre qui apparaît naturel.

Le « Plan de communication sur la réforme administrative et institutionnelle au Bénin » (2008), 81 pages 81 définit :

- **la réforme** comme une rupture radicale ou progressive avec une situation antérieure considérée comme acquise, fixée pour toujours. Quand bien même cette situation comporterait des désavantages pour soi et dont on n'en a pas conscience, on a du mal à s'en débarrasser. Il faut un travail d'information, d'éducation, de communication, de sensibilisation et parfois de coercition pour en arriver à bout. On observe souvent des attitudes de refus et de résistance.

- **Réforme administrative et institutionnelle** : elle est l'ensemble des actions de rupture et de changement qui touchent aux comportements et aux valeurs, à la qualité des prestations, des normes, des procédures et méthodes qui garantissent la qualité du service public et/ ou améliorent l'environnement des affaires.

- **Réforme administrative** : 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.

Ainsi, relèvent du champ de la réforme administrative notamment les actions ci-après :

- Les statuts généraux et particuliers, l'administration et la gestion des personnels de l'Etat, quels que soient les secteurs ;
- Les normes d'organisation et de fonctionnement des structures ministérielles ;
- Les rapports entre le gouvernement et les collectivités décentralisées ;
- Les rapports entre l'Etat et le secteur privé ;
- L'externalisation des tâches de l'Administration et la déconcentration ;
- La communication interne dans l'Administration ;
- La modernisation de l'appareil administratif par le TIC ;
- Le cadrage juridique des secteurs d'activités, et la fixation des principes ou des objectifs auxquels devront satisfaire les réformes initiées en leur sein ;
- La qualité des services aux usagers.

Le Bulletin d'informations sur les réformes en République du Bénin (2011) définit :

Gestion administrative : la gestion des affaires publiques

En matière de gestion administrative l'analyse des réformes se rapporte aux structures, aux ressources humaines, aux principes et procédures.² Il s'agit notamment des réformes relatives :

- Aux structures

Il s'est agi d'adapter l'organisation administrative aux missions de l'Etat dans le contexte du Bénin de la refondation et de l'émergence économique en s'assurant un meilleur rapport mission/structure/ressources disponibles. La restructuration de l'Administration publique a commencé avec la mise en œuvre effective de la réforme de l'Administration territoriale et de la décentralisation. Celle-ci vise en effet à promouvoir la gouvernance locale et le développement à la base. Elle devra être renforcée par la déconcentration ; ce, à quoi le MRAI

² Bulletin d'informations sur les réformes en République du Bénin, revue annuelle d'informations du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, décembre 2011

s'attèle en relation avec toutes les autres structures concernées à travers la clarification des missions de l'Etat, l'organisation du transfert effectif des compétences et des ressources financières aux Communes et la rationalisation et stabilisation des structures et de l'organisation administratives.

- Aux procédures et principes

Les réformes engagées ici ont pour finalité de réconcilier l'Administration avec ses usagers/clients dont elle devra être redevable afin d'améliorer la performance et la qualité des services fournis par l'Administration publique à ses usagers /clients en privilégiant les valeurs telles que : le résultat, l'efficience, la transparence, la performance, la neutralité et le civisme mais également en mettant œuvre les principes de gestion moderne des services publics.

- Aux ressources humaines

Les réformes entreprises contribueraient à une meilleure gestion des ressources humaines et à la promotion de l'éthique et des valeurs républicaines telles que : le travail, l'imputabilité, le sens du service public, le respect du bien public. La finalité est de mettre à la disposition de l'Administration publique les meilleures ressources humaines en adéquation avec ses missions, dans le contexte d'une Administration publique qui privilégie les résultats, la performance et la responsabilité.

Il s'agit également de doter l'Administration publique d'une base unique de données et améliorer la gouvernance en matière de gestion des carrières des agents de l'Etat.

Le dictionnaire Larousse de poche (2005), édition mise à jour, donne pour définition des mots suivants :

Appui : soutien, aide, protection ; dans le contexte de notre travail, l'appui peut être compris comme un accompagnement.

Amélioration : changement, transformation en mieux

● **Connaissances acquises sur le problème spécifique n°1 : celui de la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies**

Le MRAI (2000), « La réforme administrative au Bénin Document-cadre » page 103 souligne, au sujet de la réforme administrative au Bénin que depuis la conférence des forces vives de la Nation de février 1990, l'ambition de réformer l'Administration béninoise a été réaffirmée à plusieurs reprises. Par conséquent, des actions sont mises en œuvre dans divers secteurs de la vie socio-économique ; **mais en l'absence d'une démarche** cohérente d'ensemble qui ne permet pas la synergie et une lisibilité claire des actions entreprises, les résultats sont encore peu perceptibles.

Cela s'explique que bien avant la création du MRAI, les actions de réforme qui s'opéraient dans divers secteurs n'étaient pas visibles, ni lisibles, en d'autres termes perceptibles. Les dispositifs institutionnels qui existaient, n'arrivaient pas à mettre au fur et à mesure à la connaissance de la population des réformes qui s'opéraient. Cette insuffisance qui existait, n'a pu être corrigée par le nouveau cadre institutionnel qu'est le MRAI.

Toujours dans le même document, le programme n°7, prévoit l'instauration d'une gestion rationnelle de l'informatisation qui consiste à :

- définir et hiérarchiser les circuits et besoins d'information ;
- établir un schéma national de l'information
- harmoniser, réglementer les procédures et définir un plan de mise en œuvre concernant : les supports informatiques, la gestion de l'information
- recueillir, protéger et diffuser l'information écrite ;
- organiser une bonne circulation de l'information entre services administratifs d'une part, l'Administration et ses usagers d'autre part.

Le décret n°2010-642 du 31 décembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, prévoit en son article 11, une Cellule de communication qui a entre autres missions, est chargée :

-
- de contribuer à la conception et à la mise en œuvre de la politique de communication du Ministère ;
 - de fournir aux organes de presse publics et privés des informations fiables sur les activités du Ministère ;
 - de réaliser des enquêtes sur l'impact des actions de communication mises en œuvre ;
 - d'exécuter toutes autres actions nécessaires en matière de communication, etc...

Cette cellule pouvait permettre au MRAI de diffuser largement toutes actions même celles menées en direction des collectivités décentralisées.

Dans le **plan stratégique de la réforme administrative et institutionnelle du Bénin** élaboré par le Cabinet Multi-Consultants CMC en 2009, il y est mentionné qu'il doit être intégré dans le plan de communication, l'utilisation de tous les canaux de communication à savoir : la presse écrite, l'audiovisuelle, les TIC, les dépliants, les sketches, etc.

Dans ce document il a été souligné que la cellule doit s'occuper, entre autres, de la promotion des actions de réformes à travers la mise en œuvre du plan de communication, la création ou la réactivation du site web en vue de la mise en place d'un système d'information et de communication pour rendre accessible l'information sur la réforme à tous, partager les informations sur la réforme avec les autres cellules sectorielles de communication, informer et communiquer sur le rôle et la mission du MRAI, etc.

Toujours dans le cadre d'informer la population des actions de réforme, le MRAI a procédé à l'édition du magazine trimestriel d'information sur la Réforme Administrative et Institutionnelle. Le N°001 première année, apparu en mai 2012 n'a pas mis un accent particulier sur les actions de réforme mises en œuvre au niveau de l'Administration publique décentralisée.

● **Connaissances acquises sur le problème spécifique n°2 : celui de l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies**

Selon la Banque Mondiale (2007), « le suivi évaluation des activités de développement donne aux pouvoirs publics, aux gestionnaires du développement et à la société civile de meilleurs moyens de tirer les leçons de l'expérience, d'améliorer la prestation des services, de planifier et d'affecter les ressources et de rendre compte aux principales parties prenantes en faisant état des résultats obtenus ».

GTZ planification des projets (1989), définit le suivi évaluation comme l'ensemble des dispositifs mis en place pour favoriser le flux continu d'information.

Le suivi évaluation est :

- un instrument de contrôle, on vérifie si les résultats obtenus correspondent aux prévisions ;
- un outil de gestion (coordination, synergie, communication) ; chaque information obtenue à travers le suivi évaluation doit être source de réflexion pour les acteurs à différents niveaux en vue d'adapter les actions aux nécessités pratiques.

Dans le plan stratégique de la Réforme Administrative et Institutionnelle du Bénin, il a été prévu un mécanisme de suivi évaluation. Compte tenu de sa mission réglementaire, la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes est indiquée pour assurer les fonctions de suivi-évaluation de la mise en œuvre du plan d'actions et de secrétariat permanent du Comité de pilotage. A ce titre, elle est chargée, entre autres, de :

- préparer les revues périodiques du Comité de Pilotage de la mise en œuvre du Plan d'Action ;

-
- définir, en concertation avec les Cellules Sectorielles de Pilotage des Réformes, les indicateurs à renseigner et les faire valider par le Comité de pilotage ;
 - assurer le suivi-évaluation desdits indicateurs ;
 - suivre les activités des Cellules sectorielles de pilotage des réformes ;
 - appuyer les secteurs et institutions sous réformes dans l'élaboration des outils d'opérationnalisation du plan d'action ;
 - organiser des ateliers de formation – assistance au profit des Cellules Sectorielles de Pilotage des Réformes ;
 - établir les bilans trimestriels et les rapports de performance de la mise en œuvre du plan d'actions ;
 - définir et mettre en œuvre un système fonctionnel de collecte et de traitement des données de suivi-évaluation ;
 - élaborer, faire valider et vulgariser les critères d'appréciation des performances des Cellules Sectorielles de Pilotage des Réformes.

Bien qu'il existe cette direction, force est de constater que les mairies ne sont pas du tout prises en compte. Aucune action de suivi évaluation ne s'effectue au niveau des communes.

● **Connaissances acquises sur le problème spécifique n°3 : celui du manque de synergie d'actions de tous les acteurs intervenant dans la gestion administrative des Mairies.**

Le bulletin d'informations sur les réformes en République du Bénin, décembre 2011 mentionne entre autres conditions de succès des réformes, l'adhésion et la synergie d'action de tous les acteurs, la sensibilisation permanente et soutenue conformément au plan de communication sur les réformes en vue de l'acceptation des changements.

Dans le document « la réforme administrative au Bénin, document – cadre » du juin 2000, il a été prévu dans les programmes d'actions envisagées, précisément au niveau du programme 4, page 33, la mise en évidence des

actions organiques et fonctionnelles existant entre la réforme administrative centrale et celle de la réforme territoriale.

L'une des recommandations du Séminaire- Atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel tenu du 29 au 31 octobre 1996, a mis l'accent sur la vulgarisation des programmes de Réforme pour une appropriation par les citoyens et une adhésion effective de ceux-ci au processus.

Après la clarification de ces différents points, déterminons la démarche à mener en termes d'approches théoriques et d'approches empiriques qui conduit à la vérification des différentes hypothèses émises dans le cadre de la présente étude.

Section 2 : Méthodologie adoptée

Pour atteindre notre objectif général, qu'est d'inciter le MRAI à l'amélioration de son appui aux mairies en matière de gestion administrative, notre méthodologie est basée aussi bien sur l'approche théorique que sur des approches empiriques.

Paragraphe 1 : Approche théorique

L'approche théorique est basée sur la recherche documentaire. Cette recherche a été menée dans les centres de documentation ci-après : la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), au centre de documentation du MRAI. Elle nous a permis de faire le point des connaissances relatives à la thématique en étude et d'appréhender les divers concepts qui s'y rattachent. Les documents écrits consultés sont constitués d'ouvrages généraux, de mémoires, le recueil des lois sur la décentralisation, des décrets, des arrêtés, rapport d'ateliers, synthèse des rapports sectoriels de clarification des missions de l'Etat, de magazines, de revue, du document cadre sur la réforme administrative au Bénin, le document cadre sur la réforme administrative et institutionnelle au Bénin, le plan de réforme et de modernisation de l'Administration publique béninoise, le plan

stratégique de la réforme administrative et institutionnelle du Bénin, les guides, etc.

Par ailleurs, la documentation sur l'internet a été pour nous d'une utilité non négligeable.

Paragraphe 2 : Approche empirique

La méthode utilisée pour la collecte des données et le déroulement des enquêtes forment l'approche empirique.

I- La collecte des données

L'observation directe a constitué une première méthode utilisée dans la collecte des données. Elle nous a permis de recueillir des informations sur le fonctionnement du MRAI, de déceler des dysfonctionnements dans l'exécution des missions dévolues. L'observation a été complétée par la consultation de différents documents dont entre autres : l'AOF du ministère, le plan stratégique, le document-cadre de la réforme administrative. Le MRAI étant au cœur des réformes à entreprendre au Bénin, tant au niveau central qu'au niveau décentralisé, les entretiens menés avec les autorités de ce ministère nous ont permis de déceler les contraintes liées à la mise en œuvre des actions de réformes au niveau décentralisé. L'exploitation des différentes informations collectées nous a permis de dresser l'état des lieux des réformes au niveau de l'Administration publique en générale et spécifiquement au niveau local, de dégager la problématique de recherche, de fixer les objectifs et les hypothèses de l'étude. Dans le but de vérifier les hypothèses émises, l'approche empirique de notre étude nous a conduit à effectuer des enquêtes tant au niveau du MRAI, qu'au niveau des mairies. L'enquête a donné lieu à la définition préalable de la zone de l'étude. Elle se constitue de départements, de communes, ainsi la présente, le tableau ci-après :

Tableau 3 : Zone de l'étude

Intitulé	Départements	Communes
Zone	Atlantique	Tori-Bossito
		Ouidah
		Allada
		Kpomassè
	Mono-Couffo	Lokossa
		Dogbo
	Zou-Collines	Abomey
		Dassa
		Agbangnizou
	Ouémé	Porto-Novo

En somme, sur l'ensemble des douze départements que compte le Bénin, six sont pris en compte, dans le cadre de l'échantillon de l'étude soit un taux de couverture de 50% des départements du Bénin.

- **Le critère de choix des communes :**

Compte tenu des exigences de temps et de ressources, la proximité géographique a constitué un critère de choix des différentes communes ciblées dans le cadre de l'étude.

- **La détermination de l'échantillon de l'étude :**

L'échantillon de l'étude a été défini suivant un choix raisonné. En effet, les individus le composant, ont été retenus en fonction de leur capacité d'appréciation des différents problèmes en résolution. Ces personnes sont réparties au niveau du MRAI, des mairies des différentes communes ciblées, des ONG, des associations de développement et autres acteurs de la société

civile. Mais face à la difficulté d'avoir des données statistiques exhaustives sur leur nombre, nous avons opté pour un échantillon composé de 123 individus.

- Présentation de l'échantillon de l'étude

L'échantillon de l'étude se présente comme l'indique le tableau N°4 ci-contre.

Tableau n°4 : Echantillon de l'étude

Acteur à enquêter	Structure	Qualification	Nombre
Cadre MRAI	MRAI	Chefs projets	7
		Directeurs techniques	3
		Directeurs-Adjointes des directions techniques	3
Acteurs locaux	Mairies (10)	Elus	10
		Secrétaire Général	10
		Chef du service des affaires générales	10
		Chef du service de la planification et du développement local	10
		Chef du service de la communication	10
		Agent de la mairie n'étant pas à un poste de responsabilité	30
Acteurs de la société civile	Société civile	Membre de : ONG, Association de développement et autres acteurs de la société civile	30
Total			123

- MRAI (13 individus) : Chefs projets et directeurs – directeurs adjoints de ces directions techniques

-
- Communes (110 individus) : Les élus, SG, SDLP, Chef service affaires générales, services de communication, (3) agents des mairies qui ne sont pas à des postes de responsabilité, (3) ONG et autres acteurs de la société civile

Par ailleurs, la collecte des données par enquête a exigé l'élaboration d'un questionnaire et d'un guide d'entretien.

II- Les méthodes de collecte et de traitement des données

Elles nous permettent, après avoir déterminé notre population cible, d'évaluer et d'analyser les points de vue des différents acteurs impliqués. Précisons à ce niveau que les investigations ont été menées conformément à une technique non probabiliste de collecte des données, plus précisément la technique de collecte des données "par quotas". En ce qui concerne le traitement des données issues des enquêtes menées, le seuil de décision adopté est celui la cause supposée qui réunit le poids le plus élevé à l'issue du dépouillement. C'est cette cause qui sera alors déclarée cause réelle du problème spécifique en étude.

Chapitre deuxième :
Des enquêtes de vérification des hypothèses
aux conditions de mise en œuvre des solutions

Ce chapitre sera consacré aux enquêtes de vérification des hypothèses, à l'établissement du diagnostic, aux approches de solutions et aux conditions de leur mise en œuvre.

Section 1 : Réalisation des enquêtes et analyse des données

Cette section abordera la description de la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées.

Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées

I – Réalisation des enquêtes

L'identification des acteurs pouvant intervenir pour l'amélioration de la gestion administrative des mairies, nous a permis de retenir plusieurs catégories de personnes. Il s'agit de certains cadres du MRAI, les acteurs locaux et les acteurs de la société civile.

Ainsi, pour la vérification des hypothèses de notre étude, nous avons fait recours à des outils de collecte des données à savoir : le guide d'entretien et le questionnaire.

II- Difficultés rencontrées dans la collecte des informations

L'enquête s'est effectuée pendant la première quinzaine du mois de septembre 2012. Au cours de la collecte des données, nous avons cependant été confrontés à un certain nombre de difficultés dont les plus essentielles se rapportent :

- A la distance à parcourir entre les mairies, d'une commune à une autre ;
- L'indisponibilité de certains acteurs communaux et précisément de certains élus locaux ;
- A la mauvaise volonté de certains agents de se prêter délibérément aux questionnaires ;
- Les contraintes de ressources et de temps.

Par ailleurs, les limites de l'étude résident dans le fait que la recherche n'ait pas été étendue à l'ensemble des douze départements du Bénin.

L'ensemble des constats faits pendant notre stage au MRAI et au niveau des Mairies sont prises comme cas d'illustration.

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes

I- Présentation des résultats

La répartition du taux de recouvrement des questionnaires et de réalisation des entretiens se présentent dans le tableau N°5 comme suit :

Tableau n°5 : Taux de réalisation de l'enquête

Catégorie d'enquêtés	Nombre d'individus envisagés	Nombre d'individus enquêtés		Nombre d'individus non enquêtés	
		Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Cadre MRAI	13	12	92	01	8
Acteurs locaux	80	78	97	02	3
Acteurs de la société civile	30	30	100	0	0
Total	123	120	96	03	04

Source : Résultat de nos enquêtes

En somme, sur une population cible de cent vingt-trois (123) personnes, cent vingt (120) ont été enquêtées, soit un taux de 96%.

II- Analyse des données issues des enquêtes

Cette analyse se fera à partir des données inscrites dans les tableaux N°6, 7 et 8 des pages 49 et 50.

Tableau n°6 : Tableau pour l'analyse des données relatives au Problème Spécifique n°1, lié à la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies

N°	Causes	Poids	%	Rang
1	Manque de volonté des instances dirigeantes du MRAI	0	0	3 ^{ème}
2	Négligence de la part des instances dirigeantes du MRAI	57	47	2 ^{ème}
3	Déficit de communication des instances dirigeantes du MRAI	63	53	1 ^{er}
Total.....		120	100	-

Source : Résultat de nos enquêtes

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°1, sur les cent vingt (120) individus enquêtés, les données collectées révèlent qu'aucun individu de la population enquêtée ne pense que le manque de la volonté des instances dirigeantes du MRAI serait à la base de la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des Mairies. Par contre, 47% des enquêtés soutiennent que ce problème est dû à la négligence de la part des instances dirigeantes du MRAI. Outre ces précédents individus, 53% de ces responsables ont jugé que le déficit de communication en est la cause fondamentale.

L'analyse des résultats obtenus nous amène à dire que la visibilité et la lisibilité des actions du MRAI et plus particulièrement celles en direction des mairies, ne peuvent devenir une réalité que si le MRAI communique davantage. C'est parce la communication est d'une importance capitale, que le décret portant AOF du MRAI a prévu en son article 11 la cellule de communication. Ainsi, cette dernière cause, fera l'objet d'une attention particulière dans les approches de solutions à proposer et les recommandations à formuler.

Le tableau N°7 de la page 50 indique également certaines causes inhérentes aux faiblesses évoquées.

Tableau n°7 : Tableau pour l'analyse des données relatives au Problème Spécifique n°2, lié à l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies

N°	Causes	Poids	%	Rang
1	La faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI	72	60	1 ^{er}
2	Inexistence d'outil de suivi-évaluation au niveau du MRAI	0	0	3 ^{ème}
3	Inexistence d'un plan de suivi-évaluation au MRAI	48	40	2 ^{ème}
Total.....		120	100	-

Source : Résultat de nos enquêtes

Par rapport au problème spécifique n° 2, sur les 120 questionnés, 60% se sont prononcés en faveur de la faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI, aucun n'accepte comme cause, l'inexistence d'outil de suivi-évaluation au niveau du MRAI. Parce ce que la volonté de conception de cet outil dépendra de la priorité que le MRAI accorde aux activités de suivi-évaluation. 40% considèrent que ce problème est dû à l'inexistence d'un plan de suivi-évaluation au MRAI.

On constate que, la majorité des enquêtés appuie sur la faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI est la cause dudit problème.

Tableau n°8 : Tableau pour l'analyse des données relatives au Problème Spécifique n°3, lié au manque de synergie entre le MRAI et les mairies

N°	Causes	Poids	%	Rang
1	Faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes	46	38	1 ^{er}
2	Insuffisance de ressources au niveau du MRAI	30	25	3 ^{ème}
3	La préoccupation du MRAI par les institutions centrales	44	37	2 ^{ème}
Total.....		120	100	-

Source : Résultat de nos enquêtes

S'agissant du problème spécifique n°3, sur les 120 enquêtés, nous remarquons à travers ce tableau que 38% des enquêtés pensent que la faible implication des acteurs locaux aux initiatives des réformes est due au manque de synergie entre le MRAI et les mairies. 25% des enquêtés prétendent que cette situation résulte de l'insuffisance de ressources au niveau du MRAI et 37% l'attribuent au fait que le MRAI se préoccupe plus des Institutions centrales que des mairies.

Il ressort des résultats obtenus que la faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes l'emporte légèrement sur les deux autres causes possibles. Ainsi pour obtenir une résolution effective du problème en étude, il faudra désormais prendre en compte cette cause spécifique à laquelle un bon nombre de responsables attachent de l'importance.

Section 2 : Vérification des hypothèses, approches de solution et conditions de mise en œuvre

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

I- Vérification des hypothèses

A la suite de la démarche empirique qui a guidé la réalisation de cette recherche, les niveaux de nos hypothèses sont les suivants :

Problème spécifique n°1

Le tableau n° 6 relatif au problème spécifique n°1 nous montre que la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies est due au déficit de communication des instances dirigeantes du MRAI. Ainsi, l'hypothèse que nous avons retenue au départ se trouve entièrement confirmée.

Problème spécifique n°2

Le tableau n°7 relatif au problème spécifique n°2 permet de se rendre compte que le manque de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies est dû à la faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI.

Problème spécifique n°3

Le Tableau n°8 relatif au problème spécifique n°3 nous révèle que le manque de synergie entre le MRAI et les mairies est dû à la faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes. Ceci étant, notre hypothèse de départ se trouve effectivement vérifiée.

II- Etablissement du diagnostic

Tableau n°9 : Tableau d'établissement du diagnostic

Libellé des problèmes	Causes réelles
Problème spécifique n°1 : faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies	➤ déficit de communication des instances dirigeantes du MRAI
Problème spécifique n°3 : manque de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des Mairies	➤ la faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI
Problème spécifique n°2 : manque de synergie entre le MRAI et les mairies	➤ faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes

Sources : Résultats de nos enquêtes

● **Limites du traitement des données**

Les limites que nous avons observées dans le traitement des données, sont les suivantes :

Au cours des entretiens avec les enquêtés, certains ont demandé si le décret portant AOF du MRAI n'avait pas prévu des mécanismes de suivi-évaluation. A cette question nous leur avons répondu qu'il existe une Direction

de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes, qui est chargée de suivre les actions de réforme et ils estiment que cette direction devrait faire une programmation en prenant compte les mairies. Par conséquent, ils estiment que le problème spécifique n° 2 n'est pas bien formulé et ils suggèrent qu'il s'agit d'un « dysfonctionnement au niveau de la direction, de parler plutôt de dysfonctionnement de la structure chargée de suivi évaluation ».

Quant au problème spécifique n°3 relatif au manque de synergie entre le MRAI et les mairies, les enquêtés pensent que le problème de synergie doit être noté par rapport aux actions menées par tous les acteurs intervenant dans le cadre de l'Administration publique locale.

En dépit de ces limites, le traitement des données a pu nous conduire au diagnostic ci-dessus établi. A présent, il paraît nécessaire de remédier aux différents aspects de la question. Quelles sont alors les pistes de solutions qu'il convient d'identifier en vue d'anéantir les causes relatives aux différents problèmes en étude ?

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

Rappelons ici que notre objectif général est d'inciter le MRAI à améliorer son appui aux mairies en matière de gestion administrative et pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées nous ont conduits à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

I- Approches de solutions aux problèmes identifiés

A- Approches de solutions au problème spécifique n°1 : Faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies

Pour résoudre le problème de la faible visibilité des actions du MRAI en général et particulièrement celle à l'endroit des mairies, il faut d'abord rendre plus performants, les services de communication qui existent au sein du MRAI, à savoir : la Cellule de Communication et la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes.

En nous référant à l'article 11 du décret n°2010-642 du 31 décembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, la Cellule de Communication est chargée notamment de :

- contribuer à la conception et à la mise en œuvre de la politique de communication du Ministère ;
- fournir aux organes de presse publics et privés des informations fiables sur les activités du Ministère ;
- assurer la veille relative aux informations diffusées par toutes les personnes physiques ou morales et par les médias sur les activités du Ministère ;
- réaliser des enquêtes sur l'impact des actions de communication mises en œuvre ;
- exécuter toutes les autres actions nécessaires en matière de communication, etc...

Toujours pour la visibilité des actions de réformes administrative et institutionnelle entreprises par le MRAI, l'article 50 du même décret, prévoit que la Direction de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes, entre autres missions, assure la promotion des réformes pour une plus grande visibilité des actions entreprises. A ce titre, elle est chargée notamment de :

- mettre les informations à la disposition des différents acteurs ;

- créer et animer le site web sur les réformes ;
- assurer le fonctionnement du centre de documentation et d'information sur les réformes, etc...

En analysant toutes ces attributions, les deux services devraient être capables de promouvoir la circulation de l'information et de la communication au niveau central et décentralisé.

Il est nécessaire que le MRAI dispose d'une véritable politique de communication. Pour ce faire, plusieurs canaux communicationnels doivent être utilisés pour porter l'information à la connaissance des acteurs concernés par la réforme administrative et institutionnelle. Il s'agit entre autres : de l'édition de magazine, de revue, de bulletin d'information, de la presse écrite, de l'audiovisuelle, de l'utilisation judicieuse des Technologies de l'Information et de la Communication (création d'un site web bien documenté et souvent actualisé, intranet et extranet), des panneaux d'affichage publics, des dépliants, les organes de liaison, les débats publics etc...

De façon spécifique pour une bonne visibilité des actions du MRAI en direction des mairies, le MRAI peut utiliser les Technologie de l'Information et de la Communication. D'où la nécessité de l'installation de l'internet dans toute l'Administration publique béninoise : centrale ou décentralisée. Toutes les mairies doivent disposer d'internet et de site web. Ce qui facilitera la communication entre le MRAI, les mairies et l'ANCB.

B- Approches de solutions au problème spécifique n° 2 : Manque de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des Mairies

Le diagnostic établi révèle que l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies est due à la faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI. Face à ce problème, il est nécessaire qu'un intérêt

particulier soit accordé aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI pour une lisibilité claire des actions entreprises. Il y a lieu de mettre en place un système efficace de suivi-évaluation qui consiste à :

- la généralisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans toutes les mairies ;
- l'élaboration par le Secrétaire Général de chaque mairie du rapport de l'état d'opérationnalisation des actions de réforme menée en direction de chaque mairie en matière de gestion administrative ;
- le MRAI en collaboration avec le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), devra mettre en place un cadre institutionnel composé des représentants du MDGLAAT avertis des questions de réforme administrative et institutionnelle, des représentants, de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), les Secréaires Généraux des mairies et les représentants du MRAI.
- les membres de ce cadre institutionnel ou de cet organe doivent se réunir deux fois par an. Donc il y aura deux sessions par an, pour réfléchir et échanger sur toutes initiatives d'actions à l'endroit des mairies en matière de gestion administrative.
- la transmission du rapport du Secrétaire Général de la mairie par internet à la DOPR du MRAI, trois mois avant la tenue de la deuxième session de l'organe ci-dessus suggéré ;
- la synthèse des rapports de toutes les mairies sera faite au niveau de la DOPR en vue de dégager les difficultés et les effets de l'opérationnalisation de ces actions de réformes ;
- la synthèse de ces rapports doit être présentée à la deuxième session pour validation et proposition de solutions ;
- la DOPR doit faire une programmation de descente périodique dans les mairies en vue de la vérification de la conformité du contenu des rapports aux réalités du terrain ;

- le rapport de ces visites du terrain et la synthèse des rapports envoyés par les Secrétaires généraux des mairies doivent être validés au niveau des organes de concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative et institutionnelle en vue d'une prise de décision.

C- Approches de solutions au problème spécifique n° 3 : manque de synergie entre le MRAI et les mairies

La résolution du problème relatif au manque de synergie entre le MRAI et les mairies implique nécessairement l'adhésion des acteurs de l'Administration publique décentralisée aux actions de réformes menées par le MRAI en matière de gestion administrative.

Pour ce faire, deux sessions seront organisées par an. Au cours de la première session, les représentants du MRAI, du MDGLAAT, de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et les Secrétaires Généraux des mairies, vont se retrouver, pour réfléchir et échanger sur toutes initiatives d'actions à l'endroit des mairies en matière de gestion administrative. Pour que les actions de réforme ne soient opérées de façon éparse au niveau des mairies ; la deuxième session doit réunir tous les acteurs qui interviennent pour le développement de l'Administration publique décentralisée.

Cet organe doit être mis en place par un arrêté interministériel. Toutes les conclusions qui seront issues de ces sessions doivent être reversées à la DOPR pour leur validation et une prise de décision au niveau des Organes de Concertation, de Coordination et de Gestion de la Réforme Administrative et Institutionnelle³.

³ Ces organes sont créés dans le cadre de la gestion des plans transversaux et sectoriels de la Réforme Administrative et Institutionnelle en République du Bénin.
Confère décret n°2005-250 du 06 mai 2005 portant Création, Organisation et Fonctionnement des Structures de Concertation, de Coordination et de Gestion de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Les approches de solution que nous avons proposées est un ensemble de changement à opérer. En d'autres termes, ce sont des réformes qui nécessitent des moyens. Et par conséquent, la mise en œuvre de ces solutions est conditionnée par l'intervention de certains acteurs. A cet effet, nous allons faire des recommandations à l'endroit des autorités des mairies, de l'exécutif à travers le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), Ministre de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication, Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle et le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Recommandation à l'endroit des autorités des mairies

Les autorités des mairies doivent accompagner le MRAI dans la mise œuvre des mesures recommandées, ces autorités doivent s'ouvrir et adhérer au changement pour favoriser l'application de ces mesures.

Recommandation à l'endroit de l'exécutif à travers le Ministre de l'Economie et des Finances

Il s'agira de mettre à la disposition du MRAI, la somme nécessaire pour la mise en œuvre effective de ces solutions.

Recommandation à l'endroit du Ministre de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication

Par rapport à la communication, la Technologie de l'Information et de la Communication (TIC) doit être généralisée dans toute l'Administration publique et plus particulièrement au niveau de toutes les mairies.

Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle et Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

Les deux ministres doivent prendre un arrêté interministériel pour la mise en place du cadre institutionnelle.

Le MRAI doit mettre à la disposition de la Cellule de Communication et de la DOPR, les ressources nécessaires, pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle.

Construction du Tableau de Synthèse de l'Etude

Le tableau N°10 de la page 60, relate clairement la synthèse de l'étude.

Pour la mise en œuvre effective des solutions proposées, les autorités des mairies doivent adhérer au changement pour favoriser l'application de ces mesures. L'exécutif à travers le Ministre de l'Economie et des Finances doit mettre à la disposition du MRAI, les moyens financiers nécessaires pour la mise en œuvre effective des actions de réforme. Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) doivent être généralisées dans toute l'Administration publique et plus particulièrement au niveau de toutes les mairies.

Tableau n°10 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)



CONCLUSION

Notre préoccupation, c'est de mettre exergue tous les problèmes liés au faible appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative et d'en proposer des approches de solutions.

Au terme de notre étude, trois difficultés ont été soulignées. Ces difficultés sont relatives :

- à la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des Mairies ;
- à l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des Mairies ;
- au manque de synergie entre le MRAI et les mairies.

A partir de notre analyse, nous constatons que c'est le faible intérêt accordé à l'Administration publique décentralisée qui est la cause fondamentale des différentes insuffisances relatives à l'appui du MRAI aux mairies.

Il est tout à fait nécessaire de comprendre que les réformes : territoriale, administrative et institutionnelle, représentent de formidables renouveaux au niveau des collectivités locales. Elles entraînent une dynamique positive. Elles permettent d'avoir une Administration publique performante plus proche des administrés.

A cet effet, le MRAI doit mener des actions de réforme en direction des mairies pour leur performance, en vue de la satisfaction des usagers /clients de l'Administration publique locale.

Pour une visibilité et lisibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies, quelques approches de solutions ont été proposées. Elles se résument ainsi qu'il suit :

- dynamisation des services de communication ;
- mise en place d'un mécanisme de suivi évaluation des actions mises en œuvre par le MRAI à l'endroit des mairies qui consiste d'une part à la transmission par les mairies à la DOPR, du point de la mise en œuvre des actions de réforme et d'autre part, à la présentation de ce point aux organes de

concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative et institutionnelle en vue d'une prise de décision ;

- implication des acteurs locaux dans les initiatives de réformes.

Il est normale, que l'on comprenne que seules ces approches de solutions ne peuvent rendre visibles et lisibles les actions du MRAI en direction des mairies.

Il serait plus intéressant que le MRAI prévoit chaque année, dans son Plan de Travail Annuel (PTA) des actions de réforme en vue de rendre les mairies plus efficaces.

BIBLIOGRAPHIE

Arrêté n°021/MRAI/DC/SGM/DOPR/SA du 15 mai 2009 portant, attributions organisation et fonctionnement de la Direction des Programmes de l'Observatoire et de la Promotion des Réformes.

Arrêté n°023/MRAI/DC/SGM/DPRA/SA du 20 mai 2009 portant, attributions organisation et fonctionnement de la Direction des Programmes de Réforme Administrative.

Arrêté n°030/MRAI/DC/SGM/SA du 19 septembre 2011 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Direction du Service des relations avec les Usagers (SRU).

Arrêté n°031/MRAI/DC/SGM/DPRI/SA du 22 mai 2009 portant, attributions organisation et fonctionnement de la Direction des Programmes de Réforme Institutionnelle.

CHAUVIN, Francis. (1996) : « **La responsabilité des communes** », Dalloz

Conseil des professeurs (2007) : « **Référentiel des mémoires** », ENAM, UAC, 2^{ème} édition.

Décret n°2010-642 du 31 décembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de la Réforme Administrative et institutionnelle.

Décret n°2007-293 du 16 juin 2007 portant création, composition, attributions, et fonctionnement de l'Organe de Suivi de l'Exploitation du Répertoire des Hauts Emplois de la Fonction Publique.

La Réforme, Magazine trimestriel d'information sur la réforme administrative et institutionnelle, n°001- première année mai 2012.

Le DUFF Robert et RIGAL Jean-Jacques, : « **Maire, entrepreneurs, emploi** », Dalloz, Paris.

Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

MAMA CISSE MOUSSA, Djibril (2011) : « **Contribution à l'amélioration de la gestion administrative de la mairie de PARAKOU** », ENAM.

MDGLAAT, « **Le Guide du Maire** »

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle et Fonds de Développement Institutionnel, (octobre 1996), « **Atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin** », 174 pages.

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (juin 2000), « **La Réforme Administrative au Bénin Document-cadre** », 103 pages.

Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative « **Plan de réforme et de modernisation de l'administration publique béninoise, Synthèse opérationnelle des conclusions et recommandations des états généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative** », 66 pages.

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI) et Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (janvier 2009), « **Plan stratégique de la réforme administrative et institutionnelle du Bénin** », 71 pages.

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (juin 2009), « **Mission analytique des facteurs de performance de l'administration communale** », Rapport de mission dans le cadre de l'évaluation des critères de performance dans 14 communes.

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (juin 2009), « **La réforme administrative et institutionnelle au Bénin – projet de document cadre** », 46 pages.

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (octobre 2009), « **Synthèse des rapports sectoriels de clarification des missions de l'État** », 88 pages.

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (décembre 2011), **Bulletin d'information sur les réformes en République du Bénin.**

Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (2012), **Plan de Travail Annuel (PTA) 2012.**

Mission de Décentralisation du Bénin (2002) : « **Recueil des lois sur la décentralisation** ».



ANNEXES

Annexe n°1 : Questionnaire

Annexe n°2 : Guides d'entretien

Annexe n°3 : Organigramme du MRAI

Questionnaire à l'endroit des acteurs locaux et des acteurs de la société civile

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) portant sur le thème : «**Incitation à l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative** », nous réalisons la présente enquête et nous vous remercions d'avance de votre disponibilité.

Léa Victoire ATACOLODJOU HOUNKPE
93648107
E-mail : ahlvm@yahoo.fr

I/ Catégorie socio-professionnelle de l'enquêté

- Catégorie supérieur
- Catégorie intermédiaire
- Agent d'exécution

II/ Présentation de la mission du MRAI

1- Avez- vous connaissance du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle (MRAI) ? Oui Non

Si oui, quelle est alors la mission du MRAI et son domaine de compétence ?

.....

* Le MRAI a pour mission 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 en République du Bénin et à la vision et à la politique de développement du gouvernement.

* le MRAI est un Ministère à caractère transversal, véritable agent de réhabilitation et de modernisation de l'Etat. Son domaine de compétence qui couvre l'impulsion des initiatives de réformes, leur coordination et accompagnement ainsi que leur suivi-évaluation se regroupe 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 et ;
- Compétence en matière d'observation et d'analyse des réformes.

2- Les mairies bénéficient-elles de l'appui du MRAI ?

Oui Non

III/ Problème spécifique n°1

Quelles sont les raisons qui justifient la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des Mairies ?

- Manque de volonté des instances dirigeantes du MRAI
- Insuffisance de ressources financières
- Déficit de communication des instances dirigeantes du MRAI
- Autres à préciser

IV/ Problème spécifique n°2

Selon vous, à quoi est due l'inexistence de mécanisme de suivi – évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies ?

- Faible priorité accordée aux activités de suivi- évaluation par les instances dirigeantes du MRAI
- Insuffisance de ressources humaines
- Inexistence d'outil de suivi – évaluation au niveau du MRAI
- Autres à préciser

V / Problème spécifique n°3

A votre avis qu'est-ce qui justifie le manque de synergie entre le MRAI et les Mairies ?

- Faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes

-
- Insuffisance de ressources au niveau du MRAI
 - Le MRAI se préoccupe plus des Institutions centrales
 - Autres à préciser

NB : Veuillez cocher la proposition qui vous paraît la juste.

Merci pour votre collaboration

Guide d'entretien avec les acteurs locaux et les acteurs de la société civile

Salutation d'usage (Bonjour M., Mme !)

Je suis étudiante en fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'Université d'Abomey-Calavi. Je fais actuellement des recherches dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de formation du cycle II qui a pour thème : « **Incitation à l'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative** ».

Je vous prie de bien vouloir répondre aux questions suivantes pour m'aider à concrétiser les résultats de mes enquêtes.

1- Les mairies bénéficient-elles de l'appui du MRAI ?

Oui

Non

2- Cet appui du MRAI apporte-t-il de changement positif au niveau des mairies ?

Oui

Non

3- Problème spécifique n°1

Quelles sont les raisons qui justifient la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des Mairies ?

- Manque de volonté des instances dirigeantes du MRAI
- Insuffisance de ressources financières
- Déficit de communication des instances dirigeantes du MRAI
- Autres à préciser

4- Problème spécifique n°2

Selon vous, à quoi est due l'inexistence de mécanisme de suivi – évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies ?

- Faible priorité accordée aux activités de suivi- évaluation par les instances dirigeantes du MRAI
- Insuffisance de ressources humaines
- Inexistence d'outil de suivi – évaluation au niveau du MRAI
- Autres à préciser

5- Problème spécifique n°3

A votre avis qu'est-ce qui justifie le manque de synergie entre le MRAI et les Mairies ?

- Faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes
- Insuffisance de ressources au niveau du MRAI
- Le MRAI se préoccupe plus des Institutions centrales
- Autres à préciser

Quelles sont, selon vous, les pistes de résolution de ces problèmes ?

.....

Merci pour votre collaboration !

Guide d'entretien avec cadres du MRAI

Dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) portant sur le thème : «**Amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative**», je réalise la présente enquête et vous remercie d'avance de votre disponibilité.

1-Le MRAI mène-t-il des actions en direction des Mairies ?

.....
.....
2- Y-a-t-il un suivi-évaluation de l'opérationnalisation de ces actions de la part du MRAI

Oui Non

3- Problème spécifique n°1

Quelles sont les raisons qui justifient la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des Mairies ?

- Manque de volonté des instances dirigeantes du MRAI
- Insuffisance de ressources financières
- Déficit de communication des instances dirigeantes du MRAI
- Autres à préciser

4- Problème spécifique n°2

Selon vous, à quoi est due l'inexistence de mécanisme de suivi – évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies ?

- Faible priorité accordée aux activités de suivi- évaluation par les instances dirigeantes du MRAI
- Insuffisance de ressources humaines
- Inexistence d'outil de suivi – évaluation au niveau du MRAI
- Autres à préciser

5- Problème spécifique n°3

A votre avis qu'est-ce qui justifie le manque de synergie entre le MRAI et les Mairies ?

- Faible implication des acteurs locaux aux initiatives de réformes
- Insuffisance de ressources au niveau du MRAI
- Le MRAI se préoccupe plus des Institutions centrales
- Autres à préciser

Quelles sont, selon vous, les pistes de résolution de ces problèmes ?

.....
.....

Merci pour votre collaboration !

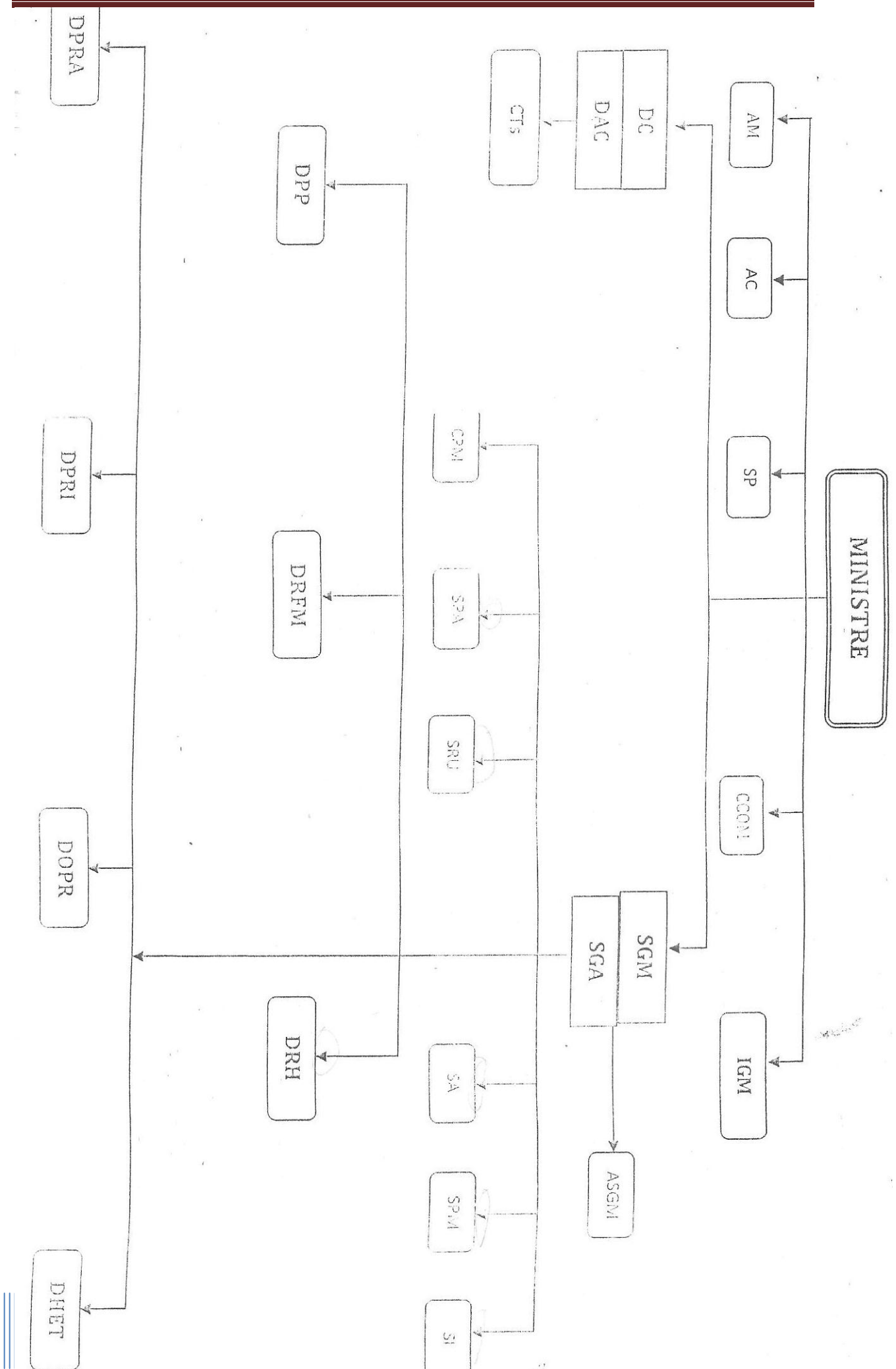


TABLE DES MATIERES

DEDICACES	iii
REMERCIEMENTS	iv
LES SIGLES ET ABREVIATIONS	vi
LISTE DES TABLEAUX	viii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	ix
RÉSUMÉ	x
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	4
SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	5
Paragraphe 1 : Présentation du MRAI	5
I- Contexte et historique.....	5
II- Organisation et fonctionnement du MRAI.....	8
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage	12
I- L'état des lieux des actions de réforme du MRAI en direction des structures publiques.....	12
A- Le cas des structures centrales de l'Etat.....	12
B- Le cas des mairies.....	16
II- Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	19
A- Atouts (forces et opportunités).....	19
B- Problèmes (Faiblesses et menaces).....	21
SECTION 2 : REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES PAR CENTRE D'INTERET ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	22
Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles et justification du sujet	22
I-Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.....	22
II- Identification de la problématique de l'étude et formulation du sujet.....	24
Paragraphe 2 : Spécification et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée	25
I -Spécification de la problématique choisie.....	25
II- Vision globale et résolution de la problématique spécifiée.....	26
A- Approche générique de résolution du problème général.....	26
B - Approche générique de résolution des problèmes spécifiques.....	26
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	29
SECTION 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature	30
Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude	30

I - Fixation des objectifs de l'étude.....	30
A- Objectif général.....	30
B- Objectifs spécifiques.....	30
II-Formulation des hypothèses de l'étude.....	31
Paragraphe 2 : Elaboration du tableau de bord et revue de littérature.....	32
I- Tableau de bord de l'étude.....	32
II- Revue de littérature.....	33
SECTION II : METHODOLOGIE ADOPTEE.....	41
Paragraphe 1 : Approche théorique.....	41
Paragraphe 2 : Approche empirique.....	42
I- La collecte des données.....	42
II- Les méthodes de collecte et de traitement des données.....	45
CHAPITRE DEUXIEME : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX	
CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS.....	46
SECTION 1 : REALISATION DES ENQUETES ET ANALYSE DES DONNEES.....	47
Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées.....	47
I- Réalisation des enquêtes.....	47
II- Difficultés rencontrées dans la collecte des informations.....	47
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....	48
I- Présentation des résultats.....	48
II- Analyse des données issues des enquêtes.....	48
SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE	
MISE EN OEUVRE.....	51
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	51
I- Vérification des hypothèses.....	51
II- Etablissement du diagnostic.....	52
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	53
I- Approches de solutions aux problèmes identifiés.....	54
A- Approches de solutions au problème spécifique n°.....	54
B- Approches de solutions au problème spécifique n°2.....	55
C- Approches de solutions au problème spécifique n°3.....	57
II- Conditions de mise en œuvre des solutions.....	58
CONCLUSION.....	61
BIBLIOGRAPHIE.....	64
ANNEXES.....	67
TABLE DES MATIERES.....	74

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Besoin en ressources humaines ; - Insuffisance des ressources matérielles et financières ; - Mauvaise répartition des rôles et des tâches. 	Gestion non efficace des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions de service public	Gestion efficace des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions de service public
2	Techniques de l'Information et de la Communication (TIC)	<ul style="list-style-type: none"> - Non-effectivité de la mise en réseau des structures de l'Etat ; - Non-fonctionnalité des sites internet des administrations publiques ; - Faible niveau d'expérimentation de l'appareil biométrique ; - Faible niveau d'extension et de fonctionnalité des sites internet au niveau de l'administration publique béninoise 	Faible niveau de mise en œuvre des réformes de TIC	L'amélioration de niveau de mise en œuvre des réformes de TIC
3	Actions du MRAI à l'endroit des mairies	<ul style="list-style-type: none"> - La faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies ; - L'inexistence d'un mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre par le MRAI à l'endroit des mairies ; - Le manque de synergie entre le MRAI et les mairies dans les actions de réformes menées 	Faible appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative	L'amélioration de l'appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative

Tableau n°10 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau	Problématique	Objectif	Cause	Hypothèse	Elément de diagnostic	Solutions
Niveau général	Faible appui du MRAI aux mairies en matière de gestion administrative	Inciter le MRAI à l'amélioration de son appui aux mairies en matière de gestion administrative				
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n°1 : Faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies	Proposer des mesures permettant une visibilité des actions de réforme du MRAI à l'endroit des mairies	Déficit d'information et de communication de la part des instances dirigeantes du MRAI.	Faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies	Le déficit d'information et de communication des instances dirigeantes du MRAI est la cause de la faible visibilité des actions du MRAI à l'endroit des mairies	Dynamisation des services de communication
	2 Problème spécifique n°2 : Inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies	Proposer un mécanisme de suivi évaluation des actions mises en œuvre par le MRAI à l'endroit des mairies	Faible priorité accordée aux activités de suivi évaluation par les instances dirigeantes du MRAI.	Inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies	La faible priorité accordée aux activités de suivi-évaluation par les instances dirigeantes du MRAI est la cause de l'inexistence de mécanisme de suivi-évaluation des actions mises en œuvre à l'endroit des mairies	- Généralisation des Technologies de l'Information et de la Communication dans toutes les Mairies ; -Transmission périodique par les mairies du point de la mise en œuvre des actions de réforme au MRAI; -Présentation du point et organes de concertation, de coordination et de gestion de la réforme administrative et institutionnelle en vue d'une prise de décision.
	3 Problème spécifique n°3 : Manque de synergie entre le MRAI et les mairies	Inciter les acteurs locaux à s'impliquer dans les initiatives des réformes qui les concernent	Faible implication des acteurs locaux dans les initiatives de réformes les concernant	La faible implication des acteurs locaux dans les initiatives des réformes justifie l'inexistence d'une synergie entre le MRAI et les mairies	Problème spécifique n°3 : Manque de synergie entre le MRAI et les mairies	Implication des acteurs locaux dans les initiatives de réformes