



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

La pratique de la Gestion Axée sur les Résultats dans l'Administration Publique Béninoise à partir du cas du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle : Analyse et perspectives

présenté par

Victor Houssou ADANDÉ

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration-Gestion

Spécialité Gouvernance et Management Public

Directeur : **Dr. Jean-François SAVARD**

Professeur Agrégé à l'Ecole Nationale d'Administration Publique, Université de Québec

le 30 mars 2015

Membres de jury:

Présidente **Dr. Danièle BORDELEAU**
Directrice du Département Administration-Gestion

Membre **Dr. Jean-François SAVARD**
Professeur Agrégé à l'Ecole Nationale d'Administration Publique, Université de Québec

Membre **M. Shérif DELAWAR**
Professeur à l'Académie Arabe des sciences et des Technologies

Épigraphie

« La faute est dans les moyens bien plus que dans les principes ».

Napoléon Bonaparte (1769-1821).

Remerciements

Nous voudrions exprimer notre profonde gratitude au Professeur Albert Lourde, Recteur de l'Université Senghor d'Alexandrie et à l'Organisation Internationale de la Francophonie pour son engagement au côté du développement de l'Afrique.

Nous tenons à remercier Madame Danièle Bordeleau, Directrice du Département Administration-Gestion de l'Université Senghor et son Assistante Madame Suzanne Youssef pour leur constante disponibilité et le suivi.

Toute notre gratitude à monsieur Daniel Jean, ASC, Directeur Général Adjoint au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale du Canada, Monsieur Jean-François Savard, Enseignant Chercheur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) de Montréal au Québec qui ont accepté d'encadrer cette étude malgré leurs multiples occupations et qui l'ont fait avec cœur et au-delà de nos attentes. Infini merci.

Nous voudrions remercier et exprimer nos considérations à Monsieur Shérif Delawar, Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et des Technologies pour nous avoir fait l'honneur d'être membre du Jury de soutenance et à tous nos professeurs venus du Canada, de l'Europe et de l'Afrique pour cette riche formation à Alexandrie. Infiniment merci à vous.

Nos sincères remerciements à M. Ahmed El Yassaky, le bibliothécaire et à tout le personnel de la bibliothèque de l'Université Senghor d'Alexandrie, à Mademoiselle Noha Sultan, Chargée de Projet IST pour tous les services rendus dans l'accompagnement à la réalisation de ce travail.

Spécialement, nous pensons aux professeurs Bachir Mazouz à l'ENAP, Michel Lelart au Centre National de la Recherche Scientifique de l'Université d'Orléans en France et à Madame Lucie Sislian de l'Université de Picardie Jules Verne pour la lecture, leurs commentaires, conseils et orientations.

Enfin, merci à tous ceux qui, de près ou de loin, ont œuvré dans notre formation, en particulier, mes parents dont Eugène Adandé, Bernard ADINSI, Christine Adinsi, François Vianou Godonou et tous mes frères et sœurs, le Ministre Kessilé Saré Tchala; ma petite famille à nommer mon épouse Chimène et mon enfant Faith, ma belle-famille, mes amis dont spécialement Anastasie Akélé, Judicaël Houessinon, Thierry Houssou, Mourchide Agnidé, Chefiath Onifadé, leurs familles respectives et les membres de CERJAN/Bénin. Merci aux amis promotionnaires de l'Université Senghor pour ces moments d'amitié et de travail partagés. Rien n'efface le bienfait. Soyez en bénis.

Dédicace

- A toi, Faith Prunelle sêché ADANDÉ, je dédie ce travail, espérant que sa valeur puisse justifier mon absence alors que je prenais à peine du plaisir à te voir poser les premiers pas et m'appeler papa. Il représente un principe, un message, un appel à toi. Je sais que tu sauras trouver les meilleures références, Faith !

- A toi maman,
Quand je me sens petit, faible au milieu des défis
Pour me défendre, maman, je sais me cacher derrière toi
Quand J'engage de méchantes attaques que rien ne justifie
Essuyant toute injure, maman, tu me protège avec grand émoi
Tu as connu une mortelle souffrance pour me donner la vie
Chaque jour, Je t'ai fait pleurer pour trouver le sourire
Des nuits entières, Je t'ai fait suffoquer pour avoir l'accalmie
Tu t'es fait le devoir de me mettre les premiers mots sur les lèvres
Je tâcherai de ne jamais tourner ma langue pour te donner de la fièvre
Unique mère généreuse au cœur débordant d'amour
Je promets t'obéir et te donner toute ma vie en retour
Au peu que cela puisse valoir dans tout ce que tu me fais,
Je me battraï pour rester pour toi et ta fierté un enfant parfait
Ne pleure jamais maman car mon être et toute ma vie seront aussi ta joie
Ne te désoles pas car je serai grand homme et resterai ton enfant à toi
Maman, tu sais que tu es le premier artisan de mon intelligence
Je l'utiliserai pour te reconforter après toutes ces souffrances
Tu t'es aussi fait la priorité de me donner la meilleure éducation
Et partout je te rendrai hommage contre toute indignation

- A la mémoire de mon père Toussaint Dansou ADANDÉ, de ma sœur Claudine ADANDÉ et de mon beau frère Stanislas SAGBOHAN qui nous ont quittés, à fleur d'âge. Vous avez combattu pour nous. Vous n'êtes pas morts. Votre vie sur cette terre restera pour nous un guide, une référence, un éternel souvenir. Paix à vos âmes !

Résumé

Mode opérationnel de la Nouvelle Gestion Publique, la Gestion Axée sur les Résultats est aujourd'hui inhérente à toute gouvernance publique qui s'inscrit dans l'option d'offre de services de qualité et d'optimisation des ressources publiques. Elle est devenue une réforme universelle visant la performance du secteur public. Elle a été adoptée au Bénin sous l'impulsion des Partenaires Techniques et Financiers et suite à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Cette double casquette portée à l'approche GAR au Bénin soulève des interrogations sur les conditions nécessaires à sa bonne applicabilité. Elle voit la GAR entre deux destins : Celui qui la réduit à une formalité à remplir pour seulement satisfaire les exigences extérieures d'aide et, celui de sa mission de rapprocher le système managérial de l'administration publique béninoise des attentes des citoyens pour leur satisfaction. Comment concilier ces deux destins ? Telle est la préoccupation de la présente étude.

L'étude essaie d'apporter une réponse à ces interrogations en partant du cas spécifique du Ministère de Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle du Bénin par une analyse évaluative de sa pratique actuelle de la GAR en vue d'identifier les forces et faiblesses et d'explorer des axes de propositions pour son renforcement. C'est une étude qualitative de type non expérimental réalisée à partir des données observatoires et documentaires, des entretiens ouverts et semi-structurés effectués avec 16 cadres et agents de ce ministère. Les résultats de cette étude montrent un déficit de formation pour la maîtrise des outils de la GAR, un déficit de participation et la non prise en compte des réalités socioculturelles et administratives du Bénin et du MRAI qui, pourtant, conditionnent la réussite de l'approche. Pour atteindre ses objectifs, comme outil de gestion dans l'administration béninoise et du MRAI en particulier, la GAR suppose le préalable d'une refondation profonde des pratiques. La première condition est de bien mesurer l'enjeu et de le porter à cette hauteur, en considération des tares qui minent cette administration. On ne peut pas, tout en gardant les vieilles habitudes, greffer un nouveau mode de gestion et obtenir l'atteinte des résultats. La GAR a pris son envol sur des pistes bien préparées dans l'Occident. Les préalables sont encore un retard évident au Bénin. Une prise de conscience collective de ce que la gouvernance est un ensemble de valeurs, de structures et d'outils permettra son appropriation et, partant, la performance recherchée par l'administration publique béninoise et du MRAI. Les recommandations de l'étude sont allées dans ce sens.

Mots-clés : nouvelle Gestion Publique – Gestion Axée sur les Résultats – Performance

Abstract

Operational mode of New Public Management, Managing for Results is now inherent in any public governance which is in the option to offer quality services and optimization of public resources. It has become a universal reform to the performance of the public sector. It was adopted in Benin, driven by technical and financial partners and following the Paris Declaration on aid effectiveness to development. This dual role given to the Results-Based Management (RBM) approach in Benin raises questions about the conditions necessary for its good applicability. She sees RBM between two destinies: one that reduces to a formality only to meet external demands for assistance and that of his mission to bring the managerial system of public administration Beninese citizens' expectations for their satisfaction. How to reconcile these two destinies? Such is the concern of this study.

The study tries to answer these questions on the basis of the specific case of the Ministry of Labour, Public Service, Administrative and Institutional Reform of Benin by an evaluative analysis of its current practice of RBM in order to identify strengths and weaknesses and explore areas for proposals for its strengthening. This is a qualitative study conducted non-experimental type from observatories and documentary data open and semi-structured interviews conducted with 16 executives and staff of this department. The results of this study show a lack of training for the mastery of RBM tools, a deficit of participation and not taking into account the socio-cultural and administrative realities of Benin and MRAI which, however, determine the success of the approach. To achieve its objectives, as a management tool in the Beninese administration and especially MRAI, RBM, presupposes a deep overhaul practices. The first condition is to accurately measure the issue and bring it to this height, considerations of flaws that undermine this administration. We can not, keeping old habits, graft a new management and get the achievement of results. RBM has taken off on well-prepared tracks in the West. The prerequisites are still an obvious delay in Benin. A collective awareness of what governance is a set of values, structures and tools allow its appropriation and hence the performance sought by the Beninese administration and MRAI. The recommendations of the study have gone in this direction.

Keywords: New Public Management - Managing for Results or Results-Based Management - Performance

Acronymes

ACDI	: Agence Canadienne pour le Développement International
ACL	: Analyse de Cadre Logique
APB	: Administration Publique Béninoise
AWEPA	: Association des Parlementaires Européens Partenaires de l'Afrique
BAR	: Budgétisation Axée sur les Résultats
BEPP	: Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques
BP	: Budget Programme
C/FED	: Cellule d'appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CAD/OCDE	: Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CAFRAD	: Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement
CCAD	: Cellule de Coordination de l'Aide au Développement
CCS	: Comité communal de Suivi
CDMT	: Cadre de Dépenses a Moyen Terme
CDS	: Comité Départemental de Suivi
CEDEAO	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGSR	: cadre de Gestion et de Suivi de Risque
CMR	: Cadre de Mesure de Rendement
CNSS	: Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPPE	: Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises
CR	: Cadre de Rendement
CSE	: Cellule de Suivi-Évaluation
CSPEF	: Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers
DC	: Directeur de Cabinet
DDPD	: Direction Départementale de la Prospective et du Développement
DGAE	: Direction Générale des affaires Économiques
DGB	: Direction Générale du Budget
DGFP	: Direction générale de la Fonction Publique
DGGLD	: Direction Générale de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation
DGIFD	: Direction Générale des Investissements et de Financement au Développement
DGPD	: Direction Générale des Politiques de Développement
DGRCE	: Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité
DGSPP	: Direction Générale du suivi des Projets et Programmes

DOIF	: Direction de l'Organisation Internationale de la Francophonie
DP	: Déclaration de Paris
DPDS	: Direction de la Promotion de la Dynamique Sociale
DPO	: Direction Par Objectif
DPP	: Direction de la Programmation et de la prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et Matérielles
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DSC	: Déclaration de Services aux Citoyens
EMICoV	: Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie
FMI	: Fonds Monétaire International
FODEFCA	: Fonds de Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
GBAR	: Gestion et Budgétisation axées sur les Résultats
GNUD	: Groupe des Nations Unies pour le Développement
GPR	: Gestion Par les Résultats
GPS	: Global Positioning System
GRD	: Gestion axée sur les Résultats de Développement
IDH	: Indice du Développement Humain
IGSEP	: Inspection Générale des Services et Emplois Publics
INFOSEC	: Institut de Formation sociale Economique et Civique
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
LAP	: Loi sur l'Administration Publique
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
M/O	: Ministères et Organismes
MFASSNHPTA	: Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapes et des Personnes de Troisième Age
MRAI	: Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MTFPRAI-DS	: Ministère de Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle, chargé de Dialogue Social
NIMD	: Institut Néerlandais pour la Démocratie Multipartite
NPM	: New Public Management
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Économique
OCS	: observatoire du Changement Social
OIF	: Organisation Internationale de la Francophonie

OIT	: Organisation Internationale du Travail
OMC	: Organisation Mondiale du Commerce
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
ONU	: Organisation des Nations Unies
OSC	: Organisation de la Société Civile
PAS	: Programme d'Ajustements Structurels
PDC	: plan de Développement Communal
PERAC	: Public Expenditure reform Ajustment Credit
PERC	: Public Expenditure Reform Credit
PIB	: Produit Intérieur Brut
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBS	: Planning Programming Budgeting System
PRSC	: Poverty Reduction Support Credit
PTF	: Partenaire Technique et Financier
PVD	: Pays en Voie de Développement
RBM	: Results-Based Management
RDH	: Rapport du Développement Humain
SCT	: Secrétariat du Conseil du Trésor
TIC	: Techniques de l'Information et de la Communication
UA	: Union Africaine
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Liste des illustrations

Tableau n° 1: Genèse et évolution des réformes administratives au Bénin.....	8
Tableau n°2 : Évolution et organisation de la GAR au Bénin.....	8
Tableau n° 3: Parcours historiques de la GAR : Evénements au niveau mondial.....	16
Tableau n°4 : Les approches de la GAR selon quelques institutions et leurs domaines de son application.	17
Tableau n° 5 : Illustrant le modèle élargi de la GPR, adapté de Mazouz et Leclerc, 2008.	20
Tableau n°6: Définition – Perspectives – Vision – Objectifs et Axes d'intervention de la stratégie.....	32
Tableau n°7: Démarche GAR/Apprendre et s'adapter.....	43
Tableau n° 8 : Démarche GAR/s'engager	43
Tableau n°9: Démarche GAR/Réaliser	44
Tableau n° 10: Démarche GAR/Rendre des comptes	44
Figure n° 1: La chaîne de résultats.....	19
Figure n°2: Les catégories de résultats et leurs déterminants	21
Figure n° 3 : Synthèse de recherche	24
Figure n° 4 : Grille de codage - Evaluation de la démarche et de la pratique de la GAR au MRAI.....	29
Figure n°5: Cadre institutionnel de suivi-évaluation de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin.....	33
Figure 6 : Maîtrise de la GAR par les acteurs du Ministère.....	35
Figure 7 : Manifestations de la catégorie d'analyse (engagements et orientations stratégiques).....	36
Figure 8 : Fiche outil/ déclarations des services aux citoyens.....	46

Table des matières

Épigraphe.....	i
Remerciements.....	ii
Dédicace.....	iii
Résumé.....	iv
Abstract.....	v
Acronymes.....	vi
Liste des illustrations.....	ix
Introduction générale.....	1
1 Chapitre I : La Problématique de la mise en œuvre de la GAR au Bénin.....	3
1.1 Le contexte socioéconomique contemporain et du Bénin.....	3
1.2 La contre-performance de l'action publique.....	5
1.3 L'évolution de la gestion des services publics au niveau international.....	5
1.3.1 La France et La Nouvelle Constitution Financière de 2001 : LOLF.....	6
1.3.2 Le Québec et la Loi sur l'Administration Publique (LAP).....	7
1.3.3 Des reformes administratives au Bénin à la LOLF de Juillet 2013.....	7
1.4 Objectifs – questions et hypothèses de recherche.....	10
1.4.1 Objectifs de l'étude.....	10
1.4.2 Questions de recherche.....	10
1.4.3 Hypothèses de recherche.....	11
1.5 La synthèse des données.....	11
1.6 Le résultat attendu.....	11
2 Chapitre II : Cadre théorique et conceptuel de la GAR – De l'approche néo institutionnelle à l'approche adaptative.....	13
2.0 La Nouvelle Gestion Publique et gouvernance de qualité: Fondements, limites et dimensions...13	
2.1 Origine et historique de la GAR.....	15
2.2 Définitions -concepts clés de la GAR et lexique autour du thème d'étude.....	16
2.3 Analyse littéraire autour de l'universalité d'instruments ou de règles de gestion.....	21
3 Chapitre III : Cadre descriptif de la démarche méthodologique de la recherche.....	23
3.0 Élaboration du projet de recherche et conceptualisation d'un cadre minimal opératoire.....	23
3.1 Choix du type d'investigation et du mode d'échantillonnage.....	24
3.2 Instruments de collecte et nature des données-Mesure et analyse des données qualitatives.....	25

3.2.1	Instruments de collecte et nature des données.....	25
3.2.2	Analyse des données qualitatives de l'étude (Analyse de contenu).....	27
3.2.3	Les limites de la méthodologie	30
3.3	Présentation de la structure étudiée et de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin...30	
3.3.1	Présentation de la structure du MTFPRAI.....	30
3.3.2	Description de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin	31
4	Chapitre IV : Présentation et Interprétation des résultats –Recommandations et Discussions	34
4.1	Les résultats de l'étude et leurs interprétations	34
4.1.1	La non maîtrise de la démarche GAR par certains acteurs et la non responsabilisation	34
4.1.2	Des planifications stratégiques aux sectorielles : déficit d'arrimage et de participation	36
4.1.3	Mesure des résultats et reddition de comptes : déficit de formation et d'approche participative.....	38
4.1.4	Insuffisante maîtrise et faible application des outils de la GAR	39
4.2	Les conditions de la mise en œuvre de la GAR : l'annonce du changement qui a manqué.....	40
4.3	Les recommandations de l'étude	42
4.3.1	Le renforcement des capacités des acteurs et du niveau de participation	42
4.3.2	Le recours à la gestion de changement et à l'adaptabilité socioculturelle de la GAR	45
	Conclusion générale	47
	Références bibliographiques.....	I
	ANNEXES.....	IV
	Annexe n°1 : Tableau n°8 : d'application de la LAP au Québec 2010-2011	IV
	Annexe n°2 : Tableau n°9 : des dimensions de la GAR, de leurs composantes et indicateurs.....	V
	Annexe n°3 : Guides d'entretien / Questionnaire.....	VI

Introduction générale

Dans le contexte traditionnel de finances publiques limitées, l'efficacité de l'action gouvernementale par la recherche de la performance occupe les réflexions dans les pays du Nord comme ceux du sud. Elle appelle à la redéfinition du cadre d'amélioration de la délivrance des biens et services par le secteur public. Partie de la Grande Bretagne pour s'étendre à la Nouvelle Zélande, aux États-Unis, à l'Australie, au Canada et plus récemment au Québec puis en France où furent respectivement adoptées la Loi sur l'Administration Publique (LAP, 2000) et la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF, 2001), la tendance s'impose maintenant au cœur de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Elle sera aussi imposée aux Pays en Voie de Développement (PVD) dont le Bénin, comme condition de leur refinancement par les institutions financières internationales telles que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI).

Baromètre de la crédibilité et du sens à donner à l'État et ses gouvernements, le service public doit être porteur des avantages tangibles et faire mieux pour les citoyens. Au cœur de la gouvernance publique, la transparence, la reddition des comptes, l'opportunité de l'action publique et la performance sont des conditions sans lesquelles il ne peut avoir de réponses convaincantes aux aspirations nombreuses et légitimes des populations, exigeantes de plus en plus. L'aspiration contemporaine à une gouvernance de qualité, devenue objet de réflexions des chercheurs en science administrative, justifie l'importance des solutions à la contre-performance de la dépense publique.

Terre de royaumes jusqu'en 1894, le Bénin a porté le nom Danhomey de 1894 à 1972 notamment sous la colonisation de la France qui y érigea une nouvelle élite de son administration. Indépendant, il fut marqué par le marxisme léninisme qui détermina essentiellement son économie et son administration de 1972 à 1990. A la conférence des forces vives de la nation de 1990, la République du Bénin s'engagea pour le renouveau démocratique. Premier pays d'Afrique à réaliser la transition pacifique d'un régime militaire à une démocratie multipartite, le Bénin a entamé une série de réformes institutionnelles : la dotation d'une Assemblée Nationale dont la mission constitutionnellement dévolue est la législation et le contrôle de l'action du gouvernement, des audits de gouvernement, le processus de décentralisation administrative devenue effective en 2002. Les travaux de réformes administratives s'affichent désormais comme faisant partie des priorités essentielles aux gouvernements. En témoignent l'organisation des états généraux de la fonction publique et la modernisation de l'administration recommandant le passage d'une administration de commande à une administration de développement, des séminaires ateliers organisés sur le diagnostic de l'environnement institutionnel, la réalisation et l'adoption du document cadre de la réforme administrative. Le pays a été soumis aux différentes formules de gouvernance moderne imposées par les partenaires financiers au développement dont les programmes d'ajustement structurel (PAS), les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et l'approche de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) qui développe actuellement les modèles de transfert des méthodes de gestion du secteur privé dans le public. L'expérience en cours dans l'administration publique béninoise est celle du cadre opératoire principal de cette approche de Nouvelle Gestion Publique: la Gestion et la Budgétisation Axées sur les Résultats

(GBAR). Cet engagement du Bénin à la Gestion et la Budgétisation Axées sur les Résultats, réforme consacrée par le gouvernement par Décret n° 2005-789 du 29 Décembre 2005 portant Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats en République du Bénin avec l'expérimentation de budget-programmes, fait suite à la Déclaration de Paris (DP) sur l'aide au développement du 02 mars 2005.

Pour rendre effective l'application de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) a finalement été votée en Juillet 2013 et vulgarisée. Mais la question est de déterminer l'approche adaptative et les dispositifs qui accompagnent l'applicabilité de la GAR face à ses exigences et son rôle d'outil de performance, au Bénin où le contexte n'est pas forcément le même qu'ailleurs. Les questions autour de la GAR et de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) ne se limitent pas seulement au dogme du transfert soluble d'outil de gestion entre deux secteurs différents mais elles soulèvent aujourd'hui des préoccupations autour de l'universalité de l'outil. La GAR, comme outil de gestion des services publics, doit-elle se contenter de répondre à la conditionnalité d'accès au financement ou aller au-delà d'une imposition pour prendre en compte les enjeux du contexte réel de son utilisation? C'est dans cette perspective que s'insère cette étude qui se focalise sur le cas du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

Après la présentation de la problématique de la mise en œuvre de la GAR au Bénin, le travail aborde le cadre théorique de la recherche, circonscrivant la littérature autour de l'approche. Il décrit, par la suite, la méthodologie de la recherche et l'analyse des données puis présente les résultats et les propositions.

Chapitre I : La Problématique de la mise en œuvre de la GAR au Bénin

L'approche de la nouvelle gestion des services publics et de la GAR est inhérente au contexte socio-économique actuel, en tant que nécessité de l'abandon progressif de la gestion basée sur les intrants et les processus au profit de celle axée sur les résultats. Ce chapitre circonscrit la problématique de la modernisation de la gestion des services publics, met l'accent sur ses fondements ainsi que les limites qui entravent la mise en œuvre de cette nouvelle donne. Il vise à soulever les questions qui dans l'administration publique béninoise en général et au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle en particulier, problématisent ce processus managérial moderne développé qui vise ultimement la satisfaction des clients ou citoyens, à travers les services offerts.

1.1 Le contexte socioéconomique contemporain et du Bénin

Des défis majeurs accentuent continuellement la rareté des moyens relativement aux besoins nombreux de la population, malgré un monde moderne. Les nations sont confrontées aux défis démographiques, à l'utilisation judicieuse des ressources naturelles pour la plupart non renouvelables, aux menaces contre l'environnement, aux défis technologiques et de la mondialisation. Aucune nation n'a la garantie d'un développement stable, d'un monopole dans un contexte où les crises et les déséquilibres socioéconomiques et politiques sont cycliques et répétés. Dans le même temps, la revendication identitaire et la transition vers la démocratie sont des enjeux pour certains États, par exemple les pays d'Afrique du Nord, du Proche Orient et de la Péninsule arabique depuis la fin de l'année 2010¹. De nouvelles solutions sont en permanence recherchées et la communauté internationale est appelée à une optimale prise en compte de ces nouvelles données communes et naturelles, quoique inégalement réparties en fonction du temps et de l'espace. L'environnement est perpétuellement changeant et dans ce contexte, de nouvelles réponses et aptitudes sont inhérentes pour contenir ou surmonter de nouveaux défis. Maintenir et renforcer une situation favorable, prévenir et changer une autre défavorable sont les données de tout le temps. C'est dans ce contexte général qu'évoluent les économies du Nord comme celles du Sud. Pour les premières dites de puissances internationales, de sérieuses inquiétudes gagnent de temps en temps les rangs. Les cas les plus récents sont à l'aune de la crise économique de 2008 qui continue de bouleverser, sérieusement, à l'instar des crises de 1920 et celles des années 1980. Pour les pays du Sud et notamment en Afrique, malgré le processus de développement durable amorcé sur le continent, mise à part la poignée de pays qui émergent, les statistiques laissent à désirer sinon restent, pour la majorité, toujours défavorables notamment en terme d'amélioration des conditions de vie des populations. On y retrouve le Bénin qui bénéficie d'un modèle de démocratie apaisée et d'une stabilité relativement acceptable pour attirer l'investissement, de ressources humaines disponibles et à bon marché, d'une position commerciale stratégiquement favorable au milieu des pays de l'Hinterland, d'une bonne proximité avec le Nigeria peuplé de près de 200 millions d'habitants et classé aujourd'hui parmi les puissances économiques de l'Afrique et

¹ Mari OIRY-VARACCA, « Le "printemps arabe" à l'épreuve des revendications amazighes au Maroc. Analyse des enjeux territoriaux et politiques des discours sur l'identité », L'espace politique [En ligne], mis en ligne le 22 novembre 2012, consulté le 17 février 2015. URL : <http://espacepolitique.revues.org>

d'un potentiel naturel non négligeable (riche vallée de l'Ouémé, climat et relief favorables au développement agricole et l'autosuffisance alimentaire, réserves de mines çà et là réparties en miniature mais non négligeables). Tant d'atouts pour sa croissance économique qui pourrait lui permettre d'accéder au développement mais il figure toujours parmi les pays les plus pauvres de la planète.

Pays côtier ouest-africain, la République du Bénin, d'une superficie de 114.763 km² est peuplée de 9.983.884 habitants avec un rapport de masculinité de 95,3 hommes pour 100 femmes et un accroissement plus accéléré sur la décennie, 3,5% de 2002 à 2013 contre 3,23% de 1992 à 2002 où le RGPH3 de février évaluait la population à 6.769.914 habitants². Membre de l'ONU, de l'UA, de la CEDEAO, de l'UEMOA, il bénéficie de l'aide au développement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et des organisations comme le PNUD, les coopérations canadienne, française, allemande et danoise, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI). Il est membre de l'OCDE, de l'OMC, de l'OIF. Cependant, on note la persistance d'une grande pauvreté et des inégalités accentuées, une croissance économique faible par rapport à la croissance démographique³. Pendant qu'un taux de 7% par an était attendu pour atteindre les OMD, de 5 à 6% 2000-2001, le taux de croissance a décliné régulièrement de 4 à 3% 2002-2005 pour remonter entre 4 à 5% 2006-2008. Après sa brusque chute à 2,5% les années 2009 et 2010, il a oscillé autour de 3% en 2011-2012⁴. «Au Bénin, malgré un regain de croissance soutenue depuis 2012, autour de 5,5% en moyenne, la pauvreté monétaire ne recule pas. Les progrès en termes de réduction de la pauvreté non monétaire ne sont pas encore suffisants pour marquer une évolution forte de l'indice de développement humain ces dernières années »⁵. De 0,492 en 2007, l'IDH⁶ a chuté à 0,427 en 2011 et à 0,436 et 0,476 respectivement en 2012 et 2013 où le pays reste classé 165^{ème} sur 187⁷. Il faut cependant saluer les politiques sociales telles que la gratuité des enseignements primaires, la gratuité de la césarienne et l'octroi de microcrédits aux plus pauvres, menées par le Gouvernement depuis 2006. En 2002, 28,5% des béninois vivaient en dessous du seuil de pauvreté contre 47,3% en 2003 et 37,4% en 2006. En 2007, 33,2% de la population (40% en milieu rural) manquent encore d'eau potable et 8% dispose d'une source d'eau courante à la maison, plus de 90% de la population a déclaré se débarrasser des ordures ménagères en les jetant dans la nature, soit 74,5% en milieu urbain contre 99,4% en milieu rural⁸. Beaucoup reste à faire.

Sur l'UEMOA en 2007, M. Moussa Oumarou, spécialiste en administration de travail, publiait un taux de croissance réelle du PIB de 1.6% pour un taux de croissance démographique de 2.8%. L'Afrique, en général, peine à mener à bien ses politiques de développement et de lutte contre la pauvreté⁹.

Ce contexte de nouveaux défis et d'incapacités relatives des États à trouver des issues constitue le socle

²Résultats provisoires de RGPH4, Juin 2013

³MFASSNHPTA, plan stratégique 2013-2017, ATF Ambassade du Royaume du Danemark, Juin 2012

⁴Paliers réalisés à partir des données INSAE, DGAE 2011, 2013

⁵A souligné Madame Rosine Sori Coulibaly, Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies et Représentant Résident du PNUD, 12 Septembre 2014 à Cotonou

⁶ L'IDH, compris entre 0 et 1, est un indice composite prenant en compte les conditions de vie (revenu national brut par habitant), les conditions sanitaires (espérance de vie à la naissance) et l'accès au savoir (durée de scolarisation)

⁷ PNUD, Rapport du Développement Humain (RDH 2014), 12 Septembre 2014 à Cotonou

⁸Résultats de l'enquête EMICoV, 2007. Politiques de croissance pro-pauvre contraintes et défis au Bénin, p 86

⁹ Dans la série des travaux menés par le BIT sur l'administration publique en matière de dialogue social

des débats, recherches et travaux constamment ou périodiquement relancés sur la qualité de la gestion publique et sur la problématique d'État moderne de façon générale. Des interrogations se rapportent au pilotage de l'action publique et le mode de gouvernance fait l'objet de sérieuses critiques dans une approche dynamique, tout étant en perpétuel changement et le monde aux prises de crises cycliques.

1.2 La contre-performance de l'action publique

Le contexte décrit ci-haut renvoie à un écart entre la fonction managériale des administrations publiques africaines et les exigences de la gouvernance de développement pour laquelle les peuples prétendent avoir donné mandat. Selon le Vice-président de la Banque Mondiale pour la Région Afrique «l'administration publique apparaît comme le chaînon manquant du développement.»¹⁰ Plusieurs études concluent sur «le dépérissement de l'État» en Afrique¹¹. Le résumé exécutif du séminaire à l'intention des décideurs politiques et des administrateurs, sur la GAR, mentionne :¹²

Les Etats Généraux de la Fonction Publique et de la Modernisation Administrative de décembre 1994 ont établi un bilan diagnostic du secteur public tenant entre autres à la non définition claire des objectifs et missions des entités et aux agents de l'Etat, à la lourdeur des procédures, à l'absence de critères d'évaluation des résultats et des performances, à la culture administrative actuelle fondée sur le patronage et non sur le mérite, à l'organisation de l'administration publique qui présente de nombreuses lacunes qui sont autant de sources de gaspillage et de contre-performance. Les Etats Généraux en ont conclu que, sur ces bases fragiles et instables, l'appareil étatique ne peut être en mesure d'assumer correctement ses missions fondamentales de développement économique. Ce diagnostic établi depuis plus de 15 ans est encore à bien des égards, d'actualité. [...]Au plan organisationnel, l'administration héritée par l'Etat béninois est une administration jouissant d'un système hiérarchique complexe qui ne facilite pas l'atteinte des résultats. Son mode de fonctionnement favorise la lenteur administrative.

Le 22 aout 2014, se tenait à l'Institut de Formation Sociale Economique et Civique (INFOSEC) de Cotonou la première session du comité de pilotage des réformes de la fonction publique au titre de l'année 2014 qui a connu la rencontre du Ministre du travail, de la Fonction Publique, de la Réformé administrative et Institutionnelle, chargé du Dialogue Social et de ses cadres avec les PTF. Elle a délibéré sur le non changement fondamental des dysfonctionnements constatés depuis les Etats généraux de 1994 tels que le manque de leadership, la forte politisation de l'administration publique et l'absence de consensus social. La persistance de ces vieilles habitudes entrave la réussite des tentatives de réforme qui, pourtant, sont indispensables pour une fonction publique au service du développement.

1.3 L'évolution de la gestion des services publics au niveau international

L'État exprime des besoins d'administration pour assurer ses fonctions régaliennes de justice, de défense et de sécurité, de coordination et de régulation, de prestation de services publics et de redistribution des richesses nationales ; besoins devenant encore plus importants au fur et à mesure de sa modernisation. Pour l'histoire, le modèle administratif de type bureaucratique va s'imposer d'abord aux États absolutistes (Prusse XVIIIe siècle) avant de gagner lentement et dès 1920 les premières démocraties modernes

¹⁰ Au cours de la conférence sur le développement du potentiel institutionnel, organisée en Mai 1993 sous l'égide de l'institut africain américain

¹¹ Le Roy 1997, Banque mondiale 1999

¹² Tanger, Maroc, 28-30 Janvier 2013

comme la Grande Bretagne, la France, les États Unis¹³. Ce modèle dont l'allemand Max Weber (1864-1920) a formulé la théorie comme mode de la démarche la plus rationnelle permettant de chasser l'arbitraire et d'obtenir la plus grande efficacité, a été l'objet de nombreuses critiques au cours des dernières décennies. Les grandes orientations de la NGP s'offrent comme les solutions aux limites ou insuffisances des principes d'un modèle excessivement bureaucratique non favorable aux innovations, à la démystification du service et aux relations avec les citoyens, à l'adaptation du service aux résultats mesurables et à la rupture d'une administration publique cloisonnée dans les contraintes de l'État-patron sans culture de résultat ultime et de l'évaluation de l'intervention publique. Dans l'approche NGP, la gestion autrefois centrée sur les intrants est tournée vers les produits et, par la suite, axée sur les résultats. L'évolution de la tendance aboutit à ce que l'on appelle désormais la Gestion axée sur les résultats (GAR), modèle de la NGP qui vise la pertinence, l'efficacité et l'efficacités de l'action publique. La GAR imprime son importance au contexte actuel de mondialisation, d'uniformisation et d'universalisation des outils de performance dans la recherche de la qualité d'une part et de l'autre, dans le respect des principes d'harmonisation et d'alignement des actions des donateurs sur les objectifs de développement. Pour mieux conceptualiser ce modèle et les mécanismes de son implantation, les illustrations ci-après montrent son appropriation et la démarche de son application aux administrations publiques, cas Français et Québécois.

1.3.1 La France et La Nouvelle Constitution Financière de 2001 : LOLF

En France, La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 est le cadre emblématique de l'adhésion aux principes de la NGP¹⁴, qui réforme l'ordonnance du 2 janvier 1959. Expérimentée en 2005 et en application à toute l'administration depuis 2006, cette nouvelle constitution vise, pour la France, la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et d'une responsabilité accrue des gestionnaires publics. La nouvelle architecture du budget (autrefois défini par ministère) présente les grandes politiques de l'État déclinées en missions, elles-mêmes déclinées en programmes qui conduisent aux actions¹⁵. Elle dispose d'un contrôle par évaluation à posteriori de la performance des résultats budgétaires au niveau parlementaire. Plaçant la performance au centre de la gestion publique française, la LOLF prévoit d'ajouter au projet de loi de Finances de l'année un projet annuel de performance pour chaque programme contenant «la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour l'année à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié». ¹⁶ De même, elle prévoit de joindre «au projet de règlement les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement, les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.»¹⁷ Ces

¹³ Plus lentement aux États Unis mais déjà à partir des critiques de fin d'années 1880 sur les modes d'organisation et de fonctionnement de l'administration, faites par Woodrow Wilson, Professeur d'Université et plus tard Président

¹⁴ Bezes 2005, Emery, Giaouque 2005, Emery 2008

¹⁵ La mission représente l'unité de vote du parlement à l'adoption du budget.- Le programme est la nouvelle unité de spécialisation des crédits qui, en son sein, peuvent être réaffectés par les gestionnaires plus autonomes mais sans la possibilité d'augmenter ceux consacrés au personnel au nom du principe de la fongibilité asymétrique.

¹⁶ Article 51-5 de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) de 2001 de la France

¹⁷ Article 54-5 de la loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001 de la France

dispositions de la France précisent le cadre légal de la mise en œuvre de la GAR dans son administration.

1.3.2 Le Québec et la Loi sur l'Administration Publique (LAP)

Selon Pierre Cliche, les 25 dernières années du Québec peuvent se résumer en trois périodes : la période du début de la décennie 1990 jusqu'en 1997 où le gouvernement essayait de combattre les déficits, une autre de 1997 à 2008 qui voit les comptes équilibrés et celle de 2008 à 2013 qui consacre l'extermination des déficits récurrents¹⁸. C'est dans cette évolution conjuguée à d'autres facteurs que le pays, au nom des réformes administratives et de la NGP, s'est réengagé pour une gouvernance de qualité et de défis. Le Québec adoptera en 2000 la Loi sur l'Administration Publique (LAP), dans une approche de matérialisation de la Gestion et Budgétisation Axées sur les Résultats (GBAR), comme cadre de transparence et d'amélioration des biens et services fournis, de reddition des comptes qui renforce la confiance des citoyens. Le tableau sur l'état d'application de la LAP Québec de 2010-2011 (Annexe n°1) résume ses dispositions, les composantes de la GAR québécoise et des assertions à retenir dans cette étude.

Essentiellement, l'approche québécoise repose sur l'annonce des résultats que les ministères et organismes gouvernementaux (M/O) veulent atteindre par la production d'une planification, la reddition de compte transparente auprès des élus et de la population, une prise en compte des attentes des citoyens et une déclaration de la qualité des services offerts dans une logique d'engagement social.

1.3.3 Des réformes administratives au Bénin à la LOLF de Juillet 2013

La colonisation du Bénin par la France peut se résumer à une administration coloniale au service des intérêts de la métropole. Dès le début de la période dite de l'Afrique indépendante, le Bénin a été préoccupé par la construction de l'État-Nation avec un pouvoir caractérisé de centralisme étatique. Il a passé plus de 15 ans de régime marxiste-léniniste soldé par une crise politico-économique à la fin des années 1980. D'aucuns parleront du Tout État ou du communisme où toutes les activités relevaient de l'administration publique et la gratuité du service public était garantie pour tous. Dans la plupart des pays africains, pour corriger les effets pervers d'une administration publique centralisée et méconnaissant la notion de croissance économique et du dynamisme aussi économique que social qu'un certain libéralisme ou démocratisation aurait suscités, de nombreuses théories ont été successivement proposées. Pays démocratique à économie de type libéral, le Bénin s'est doté, depuis le 11 décembre 1990, d'une constitution prévoyant un régime présidentiel, une assemblée élue au suffrage universel pour légiférer et contrôler l'action du gouvernement, qui garantit les droits humains et l'État de droit. Sur le plan administratif, le Bénin est depuis le 15 Janvier 1999 divisé en 12 départements décomposés en 77 communes dont trois à statut particulier, elles-mêmes subdivisées en 546 arrondissements réunissant 3743 villages et quartiers de ville. Dans ce contexte politique décentralisé, la nécessité d'élever le niveau de vie des populations et de favoriser un réel développement socioéconomique se réaffirme et participe à l'émanation de la réforme administrative en cours. Les tableaux n°1 et n°2 ci-après résument la genèse et

¹⁸ Pierre Cliche, cahier n7, page 2, Observatoire de l'Administration Publique.

la poursuite de ces réformes jusqu'à la GAR.

Tableau n° 1 : Genèse et évolution des réformes administratives au Bénin

Dates/Périodes	Réforme
Février 1990	Conférence des forces vives de la Nation qui Préconise entre autres la convocation des États Généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative
12 au 16 décembre 1994	États Généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative (parmi les recommandations -réorientation de la culture administrative vers le mérite le service public et le contrôle de gestion et de résultats – utilisation dans l'administration publique des techniques du management privé)
29 au 31 Octobre 1996	Séminaire atelier sur le diagnostic de l'environnement institutionnel focalisé sur la gestion des ressources humaines, la gestion du processus des réformes, la nouvelle politique de rémunération et autres mesures de motivation, la gouvernance
1989-1999	Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) sous l'égide des institutions de Breton Wood
1998-2000	Réalisation et adoption du document cadre de la réforme administrative (phase active du processus de la réforme qui s'est matérialisée en quatre étapes)
15 janvier 1999	Loi n° 97-028 portant organisation de la République du Bénin. Processus de décentralisation de l'administration actuellement en marche, effectif dès 2002
2000	Dotation du document de prospectives et de vision à long terme Bénin Alafia 2025

Source : Auteur 2015

Les réformes se poursuivent vers l'adoption de la GAR avec l'accompagnement des partenaires techniques et financiers (PTF) et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement du 2 mars 2005. Le tableau ci-contre en donne les principales étapes.

Tableau n°2 : Évolution et organisation de la GAR au Bénin

Périodes	Réformes
1999-2000	Introduction du Public Expenditure Reform Credit (PERC) ou du Crédit de Réforme des Dépenses Publiques avec l'appui de la Banque mondiale Adhésion du Bénin à la réforme de Gestion Axée sur les Résultats (GAR).
2001	Introduction du public Expenditure Reform Ajustment Credit (PERAC) ou Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques avec l'appui de la Banque Mondiale
2002-2004	Introduction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) (budget-programme 2002-2004) Signature d'un protocole d'engagement entre le Gouvernement du Bénin et la Banque Mondiale Introduction du PRSC (Poverty Reduction Support Credit) en 2004
2005	La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) confirmée comme approche de gestion dans la déclaration de Paris sur l'aide au développement, le 2 Mars 2005 Approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (décret n° 2005-789 du 29 Décembre 2005).
2006	Généralisation des Budgets-Programmes à tous les ministères (novembre 2006)
2007-2010	Atelier de réflexion sur la mise en œuvre de la GAR dans l'Administration Publique Béninoise les 17 et 18 Décembre 2007 Identification de 5 ministères devant accompagner les ministères sectoriels dans la mise en œuvre de la GAR, les 1 ^{er} et 2 Septembre 2008 Internalisation de la mise en œuvre de la GAR au MRAI du 16 au 17 Février 2009 Internalisation des principes fondamentaux de la GAR au niveau des institutions et de l'administration centrale le 20 Novembre 2009 Généralisation des lettres de mission et contrats d'objectifs à tous les ministères et institutions de la République en 2010 Renforcement des capacités des acteurs des mairies des départements de l'Atlantique et du

	Littoral et des départements de l'Alibori et du Borgou en 2011 sur l'élaboration et l'exploitation des outils de planification, de responsabilisation, de gestion de temps et de suivi-évaluation.
Périodes ou dates	Clarification des missions de l'État en 2009 Adoption du répertoire des hauts Emplois Techniques Adoption d'une structure type des ministères, prenant en compte les exigences de la GAR Simplification des procédures
2009-2012	Assainissement de la passation des marchés publics à travers la loi n° 2009-02 du 07 Aout 2001 portant code des marchés publics et ses décrets d'application
2011-2012	Prise de la loi n° 2011-20 du 12 Octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin
2012(3 Juillet)	Dotation des ministères d'une structure-type, prenant en compte les exigences de la GAR
2013	Vote de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) en Juillet 2013

Source: Adapté de Séminaire de haut niveau à l'intention des décideurs politiques et des administrateurs sur la GAR, Salle de conférence de l'hôtel El Omnia Puerto Tanger (Maroc), 28-30 Janvier 2013

Ces initiatives montrent l'effort et l'engagement pour une gouvernance de qualité. Schématiquement, elles comprennent trois moments de l'évolution de la mise en place de la GAR : la phase pilote des cinq ministères, la phase de généralisation à tous les ministères et la phase actuelle après le vote de la LOLF.

En résumé, l'engagement à la GAR, à travers la stratégie actuelle de sa mise en œuvre au Bénin, émane de l'impulsion des partenaires techniques et financiers et s'inscrit dans une logique de conditionnalité d'aide au développement. Ce facteur inducteur à l'origine de l'initiative et sa forme imposée à un ensemble de pays suscitent, dans cette étude, des questionnements sur l'approche adaptative nécessaire à l'appropriation de cet outil de performance par l'administration publique du Bénin. La GAR dans l'administration Publique Béninoise et en particulier au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle est vue, dans cette préoccupation, entre deux options : celle qui la réduit à une formalité à remplir pour seulement satisfaire les exigences extérieures d'aide et de coopération et, celle de sa mission de rapprocher le système managérial de cette administration des attentes des citoyens et leur satisfaction.

Cette problématique qu'aborde cette étude s'inscrit dans l'assertion selon laquelle les États africains suivent les réformes de gouvernance importées sans pour autant s'assurer de leur internalisation¹⁹ vis-à-vis des réalités socioculturelles endogènes. Les espoirs accrochés aux nouvelles approches de gouvernance publique s'estompent devant la muraille érigée par les réalités qui discordent de l'application des réformes. La conséquence en est la distance entre la volonté politique et son opérationnalisation sur le terrain ou entre la philosophie et la mise en œuvre effective des politiques publiques²⁰. Un instrument de

¹⁹Fweley diangitukwa, docteur en Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève et Directeur de l'Ecole Doctorale de SWISS UMEF UNIVERSITY écrit: Pour quelle raison l'Afrique qui se cherche une voie ne prendrait-elle pas la palabre comme modèle de gouvernance au lieu de mimer aveuglement «la bonne gouvernance» que lui proposent les institutions financières internationales de Bretton Wood qui favorisent exclusivement les intérêts des libéraux? (Revue gouvernance été 2014, page 18)

²⁰ Une politique publique est un document rédigé par des acteurs gouvernementaux présentant leur vision d'un enjeu susceptible d'une action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action. Peut aussi être qualifié de politique publique, le processus au cours duquel des élus décident d'une action publique sur un enjeu pour lequel certains acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux exigent une intervention. Turgeon j et Jean-François Savard, 2012 «politique publique», dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, www.dictionnaire.enap.ca

gestion, aussi indicatif qu'il soit, n'existe et ne fonctionne qu'à travers tout un ensemble de différents facteurs évoluant autour de lui. Le contexte s'impose en un caractère conditionnel relatif aux effets de l'outil de gouvernance privée ou publique²¹. Cette recherche jette un regard évaluatif et d'analyse sur l'expérimentation actuelle de la GAR au Bénin à travers l'étude du cas du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle pour contribuer à mieux l'implanter en vue de l'atteinte de ses objectifs. Elle se donne comme question : Quelles sont les conditions nécessaires à la bonne applicabilité de la GAR dans l'Administration Publique Béninoise et en particulier au MRAI?

1.4 Objectifs – questions et hypothèses de recherche

L'étude présente ici l'objectif général et les objectifs spécifiques. Elle détaille ensuite les questions de recherche et expose les hypothèses énoncées.

1.4.1 Objectifs de l'étude

Suite à la Déclaration de Paris (DP) sur l'aide au développement et sous l'impulsion des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le Bénin a opté pour la GAR pour son développement. Les objectifs de la présente étude sur cette applicabilité de la GAR au MRAI comprennent :

Objectif général : Montrer comment l'Administration Publique Béninoise (APB) peut faire de la GAR l'outil de performance de ses services, au-delà de cette imposition des partenaires.

Objectif spécifique 1 : Analyser la pratique de la GAR au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle dans la délivrance des services aux citoyens ou clients.

Objectif spécifique 2 : Faire des axes de proposition de renforcement de la pratique de la GAR au MRAI à partir des écarts relevés puis analysés.

1.4.2 Questions de recherche

Question principale : Quelles sont les conditions nécessaires à la bonne applicabilité de la GAR dans l'Administration Publique Béninoise et en particulier au MRAI?

Question secondaire 1 : Les pratiques actuelles du MRAI favorisent-elles l'atteinte des objectifs de la GAR dans la délivrance des services aux citoyens ?

Question secondaire 2 : Quelle approche adaptative des réalités socioculturelles et administratives du Bénin et du MRAI convient-elle aux principes et exigences de la GAR pour améliorer son applicabilité ?

²¹ La gouvernance publique est un domaine interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. C'est un concept en lien étroit avec la notion d'opinion publique et de société civile chères aux néolibéraux. B. Rigaud, 2012, «gouvernance publique», dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, www.dictionnaire.enap.ca

1.4.3 Hypothèses de recherche

Au regard des questions que l'étude se pose, les hypothèses de recherche sont de deux ordres :

Hypothèse de recherche 1 : Le déficit de participation de tous les acteurs concernés affecte l'atteinte des objectifs de la GAR dans la délivrance des services aux citoyens.

Hypothèse de recherche 2 : La prise en compte des réalités socioculturelles et administratives du Bénin et du MRAI dans la mise en œuvre de la GAR permet de lever le défi de performance des services publics.

1.5 La synthèse des données

Cette étude appréhende la démarche de quête de performance administrative en cours au Bénin à travers l'évaluation de la pratique de la GAR au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle pour en paramétrer les difficultés et les handicaps et explorer les perspectives de l'approche adaptative du contexte de son application. Pour cela, elle s'appuie sur des données recueillies auprès des responsables et acteurs à différents niveaux de ce ministère, impliqués dans la mise en œuvre de ses programmes et dans l'actualisation de ses services. A cet effet, des entretiens ouverts et semi structurés ont été réalisés dans cette espace publique définie. Les informations clés recherchées sont essentiellement liées à l'existence, la maîtrise et l'application des outils de l'approche GAR, des outils modernes de collecte d'informations nécessaires à la définition des résultats de développement, des politiques publiques, des stratégies, des plans d'actions, des indicateurs de performance et de mesures des résultats, aux dispositifs informatiques, organisationnels, fonctionnels permettant de calculer, de collecter, de centraliser et de faire remonter les informations aux différents responsables, aux mécanismes de performance, de mesure, d'amélioration, du contrôle de gestion publique et de reddition des comptes mis en place. Ces données ont pour source des documents juridiques, administratifs, les opinions, les sentiments, les expériences des personnes interviewées dans le cadre de l'étude.

Aussi avons-nous consulté la bibliothèque de l'Université Senghor d'Alexandrie, les sites d'organismes de développement de l'ACDI, l'OCDE, le PNUD, le CAFRAD, la Fondation Hanns Seidel, l'AWEPA, le NIMD, les Cahiers de l'Observatoire de l'Administration Publique de l'ENAP, les sites www.cota.be, www.afcop-grd.org, www.cairn.info, www.dictionnaire.enap.ca, des articles, revues, publications sur l'approche.

1.6 Le résultat attendu

A travers l'étude du cas du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, ce travail vise globalement à montrer comment le Bénin peut faire de la GAR un outil de performance de son système administratif en prenant la mesure de ces réalités socioculturelles et de ses pratiques. Ainsi les résultats attendus au terme de l'étude sont :

- Le cadre stratégique de la mise en œuvre de la GAR au Bénin est mis en exergue ;
- Les forces et faiblesses de la pratique de la GAR au MRAI sont identifiées ;

- Les caractéristiques ou les conditions d'une bonne applicabilité de la GAR au MRAI sont mises en exergue ;
- Des axes de propositions et d'appui au renforcement de la pratique de la GAR au MRAI sont élaborés.

Devant les multiples exigences des citoyens face aux ressources de plus en plus rares, la recherche de performance en gestion publique est fondamentale pour concilier les réponses à donner aux attentes et les moyens disponibles. Il est, de ce fait, nécessaire et impérieux que le secteur public entre dans la modernisation de son administration longtemps caractérisée par la contre performance et la bureaucratie administrative. Les initiatives de modernisation de la gestion du secteur public exigent que les gestionnaires aillent au-delà des activités et des extrants pour tenir compte des répercussions ou des effets de leur programme. Cette nouvelle vision qui révolutionne le secteur public réside dans la définition et la mise en œuvre des outils de performance. La gestion axée sur les Résultats en est un. Cependant les conditions de sa bonne mise en œuvre au Bénin et au MRAI sont des tendances lourdes à soulever.

Chapitre II : Cadre théorique et conceptuel de la GAR – De l’approche néo institutionnelle à l’approche adaptative

Ce chapitre présente une analyse théorique sur la GAR. A cet effet, Il aborde en premier lieu le contexte d’émergence de la NGP dans lequel s’inscrit l’approche, ses fondements, ses outils et ses limites pour déboucher sur l’origine et l’historique de la GAR. Après la présentation des définitions, des principes et caractéristiques de la GAR dans une organisation de type public, ce cadre théorique se ferme sur une synthèse littéraire ouverte autour de l’universalité des instruments de gestion dont la GAR, dans la perspective d’interroger l’approche adaptative des conditions de sa mise en place.

2.0 La Nouvelle Gestion Publique et gouvernance de qualité: Fondements, limites et dimensions

Il n’y a rien de fixe dans le management. Parce que l’environnement est changeant, le management change. L’expression de Management adaptatif, très utilisée par la littérature dans le nouveau paradigme de l’évolution des modèles de management, traduit un ensemble de pratiques managériales pour répondre à la permanence des crises et la complexité de l’environnement. Pour mieux approcher son rôle de porteur de la réalisation des objectifs de l’organisation de plus en plus plongée dans l’aléatoire et l’imprévisible, le professeur Sherif Delawar résume le management comme « l’aboutissement des objectifs organisationnels d’une manière efficiente et efficace à travers la planification, l’organisation, l’impulsion et le contrôle des ressources organisationnelles. » A cet effet, les modes d’organisation, les processus décisionnels et les mécanismes de fonctionnement du management public²² ne peuvent plus être des données figées, mais ancrées de réformes en fonction des défis qui se profilent à l’horizon, dont la conscience publique. Devant les déséquilibres économiques et sociales, les politiques détiennent les choix stratégiques et de coordination dans leur mission d’assurer l’intérêt général et ont la responsabilité des décisions engageant les collectivités nationales, parfois même internationales. Pour Pierre Cliche, l’État existe bien sûr pour assurer la sécurité et la prospérité des citoyens dont il a la charge, mais une attention particulière doit également être portée à la qualité des biens et services offerts et, notamment à l’amélioration continue de celle-ci²³. Ceci justifie la vitalité et la régularité des réformes dans le public dont les premières initiatives ne datent plus d’aujourd’hui mais qui sont devenues récurrentes depuis plus d’un demi-siècle avec l’évolution de la modernisation de l’État. Le management de la performance fait jour en proportion des nouveaux changements. L’exigence de quantité et de qualité des services publics font de la performance, de la mesure, de l’amélioration et de l’obligation de rendre compte, une importance capitale pour la sphère

²² «Un ensemble de processus et d’outils visant à atteindre une performance optimale d’une organisation vouée au service public». Cette définition confirme la notion de performance du secteur public et la tendance à la recherche de la productivité avec l’influence du néolibéralisme. Pour l’auteur, les notions de délégation de pouvoir, d’imputabilité ou d’efficience sont également centrales dans cette approche qui «amène une nouvelle façon de voir et de concevoir la manière de gérer la chose publique». Charest, N., 2012. « Management public », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l’administration publique, www.dictionnaire.enap.ca

²³ Observatoire de l’administration publique, Cahier n° 1, Décembre 2012

publique²⁴. Urio (1997) parle des «3E», Économie, Efficacité et Efficience. Louis Côté écrit :

Depuis plus de vingt-cinq ans maintenant, un grand nombre de pays ont entrepris la modernisation de leur secteur public. Les motifs avancés sont les contraintes financières et budgétaires, les multiples attentes des populations aux prises avec des situations économiques et sociales complexes, le rôle que jouerait désormais la compétition entre systèmes publics dans la concurrence économique internationale-compétition par le différentiel des coûts, mais également par la qualité des interventions-et la volonté de profiter des opportunités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.²⁵

En effet, le management du secteur privé a, à plusieurs égards, montré sa supériorité à celui du secteur public jugé inefficace, peu innovant, trop bureaucratique, rigide, coûteux, trop centralisé. Le public doit être aussi profitable pour la collectivité comme le privé l'est pour les actionnaires. Il est prôné, à cet effet, la transposition des méthodes managériales du secteur privé dans le secteur public en vue d'améliorer l'offre des services publics de sorte qu'ils produisent l'ultime résultat recherché par et pour les citoyens désormais assimilés à des clients, d'assainir et d'optimiser la gestion des ressources publiques et d'assurer la crédibilité de l'État, les administrateurs devant devenir de véritables managers, autonomes et responsables. Selon Charbonneau, c'est Christopher Hood qui, pour décrire les tendances qu'il observait avec d'autres dans les réformes administratives récentes connues par bon nombre de pays de l'OCDE, proposa à ce mouvement la dénomination Nouveau Management Public (NMP) ou New Public Management (NPM) dans un article publié en 1991. Charbonneau le définit comme suit :

Le nouveau management public est un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique». Il est d'inspiration néolibérale et consacre le transfert des modes de gestion privés dans la gestion publique. Les partenariats public-privés et la privatisation de certaines activités de l'État, la professionnalisation et la plus grande autonomie des gestionnaires de l'action publique, ainsi que l'imputabilité et la reddition des comptes sont à mettre sur le compte du nouveau management public. Il s'appuie sur la gestion par résultats, la concurrence entre les unités administratives et les incitations individuelles à la performance et met l'accent sur l'efficacité, le contrôle des coûts, la qualité des services offerts aux clients et la flexibilité organisationnelle.²⁶

Du point de vue de la théorie, succédant aux réformes et tentatives inachevées de modernisation du secteur public des années 60 et 70²⁷ et fruit du néolibéralisme émergé au début des années 80, la NGP tire ses fondements de nombreux courants : courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, prescriptions issues de savoirs de management, rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales telles l'OCDE ou la Banque mondiale.²⁸

Demeurant, les observations et expérimentations menées par l'OCDE mettent en évidence, en termes de techniques de gestion au sein des pays membres, des outils et procédures suivants : mise en place de budgets pluriannuels afin de limiter les effets pervers de l'annualité budgétaire, utilisation des hypothèses économiques prudentes pour le chiffrage des ressources prévisionnelles, utilisation d'une approche top-down négociée de l'allocation des ressources budgétaires afin de limiter les pratiques de reconduction des autorisations de dépenses, diminution des contrôles a priori sur les ressources mises en œuvre, y compris sur les personnels, modernisation de la comptabilité et de la gestion financière (mise en place d'une comptabilité en partie double inspirée des pratiques comptables dans le secteur privé), mise en place d'une communication sur le budget, responsabilisation des échelons intermédiaires de management, modernisation de la gestion des ressources humaines, transfert au secteur privé des activités pouvant être spécifiées et régulées par la puissance publique.

Louis Côté résume les orientations de la NGP en privatisation, décentralisation et dévolution de

²⁴ Ensemble des administrations centrales, déconcentrées, décentralisées et des entreprises publiques.

²⁵ Louis Côté, L'Etat démocratique: Fondements et défis, page 242

²⁶M. Charbonneau, 2012 « Nouveau management public », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, (en ligne), www.dictionnaire.enap.ca

²⁷Comme le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. (Beaucoup d'ouvrages donnent comme date de référence la publication en 1993 de «Reinventing government» de MM Osborne et Gaebler)

²⁸Bezes, 2005

responsabilités, déconcentration et allègement réglementaire, accent sur les résultats, évaluation et imputabilité, séparation des responsabilités opérationnelles de celles des politiques et contractualisation des rapports comme mécanisme de délégation de l'autorité, flexibilité des rémunérations et des conditions de travail, approche clientèle et démarche qualité.²⁹ Il ne trouve pas sans intérêt l'application du mode de gestion entrepreneuriale du secteur privé à l'administration publique. Cependant, tout comme plusieurs auteurs et praticiens ont relevé les difficultés de ce transfert entre deux secteurs de culture et d'approche différentes, Louis Côté souligne les spécificités de la gestion publique à savoir : le rôle des politiciens, la «multiplicité des détenteurs d'enjeux», les valeurs fondamentales (intérêt général, égalité des citoyens en ce qui a trait à l'accès aux services publics et aux emplois dans la fonction publique, principe du mérite.), les contrôles exceptionnels et l'imputabilité. La gestion publique est beaucoup plus complexe que la gestion privée. Il précisera la nécessité pour les réformes d'agencer des objectifs qui s'imposent bien sûr mais tout en étant potentiellement contradictoires : meilleur contrôle des dirigeants politiques et plus grande discrétion administrative – efficacité administrative, réponses aux attentes des citoyens et sensibilité politique – ou encore responsabilisation des employés et attribution de l'autorité au sommet.

En somme, la NGP inscrit son intérêt pour le secteur public dans la logique du management de performance emprunté au privé. Elle consacre notamment le passage de la gestion autrefois centrée sur les intrants à la gestion tournée vers les produits puis à la gestion axée sur les résultats (GAR).

2.1 Origine et historique de la GAR

A l'origine, la GAR relève essentiellement du domaine privé du management avec l'introduction du contrôle de gestion dans les entreprises dont la taille devenait importante et le pilotage assujetti aux mécanismes de «décentralisation coordonnée»³⁰, aux méthodes et techniques de gestion prévisionnelle³¹, à l'institutionnalisation du reporting de gestion, à la diffusion des principes de Direction Par Objectif (DPO)³² et à la généralisation des centres de responsabilités. Dans les années 1970, l'approche de gestion par activité sera remplacée par celle de gestion par objectif qui, elle-même, cédera dans les années 1980 à la gestion par les résultats. On peut ici rapprocher la notion des «3E» d'Urio et la finalité du contrôle de gestion comme le résume le triangle de la performance. Scientifiquement, le concept de la GAR est attribué à Peter Drucker (1909-2005) avec son ouvrage «Management for results» qu'il publie en 1964³³.

La GAR s'est forgée au niveau du public à partir de la proclamation de bonne gouvernance dans ce secteur et de l'approche NGP. En effet, née du capitalisme libéral (effondrement du commerce mondial et de l'économie occidentale), la crise à la fois économique, financière, boursière et sociale (flambée des problèmes sociaux) de 1929 a entraîné le recours à l'État. La conception de l'État providence «Welfare

²⁹ Ibidem24

³⁰Mises au point par Sloan, fin des années 20

³¹Stratégies, plans opérationnels, budgets par division. Après la deuxième guerre mondiale

³²Institutionnalisation d'un mode de coordination hiérarchique fondé sur la négociation d'objectifs et le contrôle par les résultats. C'était désormais le soubassement des contrats entre mandataires et mandants, dans le cadre de la délégation des pouvoirs de gestion. Dans les années 60

³³Hediahadj-Castro et Natacha Wilbeaux, fiche 7 revue COTA, juillet 2007, www.cota.be

State» avec le principe³⁴ prônant l'intervention et la régulation de l'État aussi bien dans le domaine social qu'économique va se développer au-delà de la seconde guerre mondiale et conduire aux «trente glorieuses»³⁵ (1945-1975). De nombreuses réformes politiques visaient à accroître l'intervention de l'État pour assurer la relance économique. Le renforcement du rôle économique et social de l'État induira la mise en place de nombreux instruments et mécanismes publics de protection, de prise en charge, d'organisation de différents aspects publics, de renforcement de son appareil administratif pour assurer la gestion des nombreux services offerts aux citoyens, mais aussi le développement des investissements d'infrastructures pour favoriser le dynamisme de l'économie. Rien n'étant définitivement stable, cette période de prospérité s'estompa sous une autre crise mondiale: le choc pétrolier de 1973. La crise s'accroît dans les années 1980 suite au ralentissement économique. Des théories néolibérales en hostilité à l'intervention de l'État jugent l'administration publique centralisée et inefficace (bureaucratie weberienne). Avec la rareté des ressources, le développement de la société civile, l'approche client qui s'astreint à évaluer les institutions publiques, les critiques néolibérales ont conduit à l'apparition de la bonne gouvernance dont la NGP. La performance du public passe par son orientation vers des pratiques de type marchand, la privatisation de certains secteurs de l'économie et le passage de la notion d'administration à celle de gestion (le management dans le public), notamment à la GAR répandue les années 1990 et 2000.

Tableau n° 3: Parcours historiques de la GAR : Evénements au niveau mondial

Périodes	Evénements sur la GAR et assimilés	Cadre/Circonstance/Buts/référence
Début années 90	Adoption par le gouvernement canadien	Importante réforme du secteur public
1992-1993	Pris corps au Canada notamment à l'ACDI	Dite de l'institution l'ayant élaborée
1996-1997	Consolidation de ses outils, publication de ses principes et énoncés	Par l'ACDI après avoir fait son expérimentation 1993-1996
A partir de 1996	Prend cœur dans les pays membres OCDE et dans les systèmes des Nations Unies	USA, Royaumes Unis, Australie etc. PNUD, FNUAP, UNICEF, OMS, OIT.
2000 à New York	Sommet mondial du millénaire/le développement entre les dirigeants 189 pays membres Nations Unies	Fixer 8 OMD mesurables sur 18 cibles et 48 indicateurs de performance à l'horizon 2015
2002 à Monterrey	Consensus international/financement de développement	Harmoniser les approches donateurs
2003 à Rome	Déclaration sur l'harmonisation de l'aide	Programmes régionaux ou mondiaux
2005	Déclaration de Paris sur l'aide au développement	Alignement, harmonisation etc.

Source: Auteur 2015

2.2 Définitions -concepts clés de la GAR et lexique autour du thème d'étude

La GAR est présentée diversement en vertu des domaines de son application (entreprises, société civile, administration publique, institutions internationales de développement, projets, programmes) mais l'élément central monosémique est la recherche et la mesure de la performance avec pour indicateur final la satisfaction des attentes des destinataires, «l'impact ultime de l'action qui fait l'objet de coût». Soutenant

³⁴ Les interventions de l'État dans le domaine économique sont inspirées des théories de l'économiste anglais John Maynard Keynes qui dans son ouvrage Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (1937), préconise et défend l'intervention de l'État dans l'économie (<http://www.philisto.fr/cours-87-la-crise-des-annees-1930.html>)

³⁵ Expression inventée par l'économiste français Jean Fourastié (1907-1990) dans son livre "Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975", publié en 1979

l'importance de la mesure dans l'appréciation de la performance organisationnelle, Jean Leclerc³⁶ s'appuie sur Voyer³⁷ «La mesure de la performance est fondamentale à un système organisationnel si l'on veut baliser, suivre et évaluer la progression des résultats» et sur Lynch et Cross³⁸ «Le but de la mesure de la performance est de motiver le comportement menant à l'amélioration continue de la satisfaction du client, de la flexibilité et de la productivité.» Il définit la performance comme le degré d'atteinte de réalisation des cibles d'une organisation³⁹. La GAR est une approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilisation et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés.⁴⁰ Pour l'OCDE, l'approche se distingue de l'administration publique traditionnelle par: des objectifs partagés et des stratégies communes (ciblage sur les résultats en matière de développement avec des indicateurs convenus et des échéances précises, large accord sur les objectifs et alignement des ressources, établissement de chaînes de résultats); la budgétisation axée sur les performances (liens existant entre les plans et les budgets, budgétisation par programme, prévisibilité des contributions des donateurs et cadres de dépenses à moyen terme); la prise de décision fondée sur des données factuelles (statistiques axées sur les résultats, systèmes de suivi des performances et protocoles d'évaluation, souplesse budgétaire et opérationnelle, examens annuels des performances faisant intervenir de nombreuses parties prenantes) et enfin l'obligation de rendre des comptes au public (reddition interne de comptes et responsabilité mutuelle, dispositifs ouverts et transparents de partage de l'information, incitations fondées sur les performances)⁴¹.

Tableau n°4 : Les approches de la GAR selon quelques institutions et leurs domaines de son application.

Définitions, contenus et domaines d'application de la GAR au niveau de quelques organisations	
ACDI	la GAR est un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement ⁴² .
PNUD	La GAR est une stratégie ou méthode de gestion selon laquelle une organisation veille à ce que ses procédés, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. La GAR fournit un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité...l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats par la définition de résultats réalistes à viser, le suivi du progrès vers la réalisation des résultats escomptés, l'intégration des enseignements tirés dans les décisions de gestion et l'information au sujet de la performance. ⁴³

³⁶ Gérer autrement l'administration publique, La gestion par les résultats, 2^e édition, P. 74. (2002)

³⁷ Voyer 1999, p. 83

³⁸ Lynch et Cross, 1994

³⁹ Gouvernement du Québec, 2000

⁴⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) du Québec, Guide sur la gestion axée sur les résultats, p. 9. Juin 2002

⁴¹ Gestion Axée sur les Résultats en matière de Développement, synthèses OCDE, Avril 2009.

⁴² Hedia Hadjaj-Castro et Natacha Wilbeaux, Fiche7 GAR, DGCD, Juillet 2007 creative Commons Belgique Attribution in «gestion participative des projets de développement rural. Outils et méthodes d'intervention»

⁴³ Chapitre2 le passage à la Gestion axe sur les résultats/ Guide du suivi et évaluation axées sur les résultats p. 9-10 PNUD Bureau de l'évaluation, 2002

OIF	La GAR est une stratégie de Gestion de Programmes et de Projets focalisée sur la performance et l'obtention effective de Résultats, par opposition aux approches traditionnelles centrées sur le suivi des activités, des produits et des ressources. Les deux termes Gestion et Résultats sont inséparables et d'égale importance. Une bonne Gestion est indispensable à l'obtention de Résultats de qualité. Inversement, la réussite de la Gestion d'un Projet se mesure par la qualité de ses Résultats. La GAR est avant tout un outil à la disposition des Programmes, ainsi qu'un véhicule de communication et de partage avec toutes les parties prenantes. Partant d'une définition claire des résultats à atteindre, elle permet de s'assurer que les ressources mobilisées (humaines, financières et matérielles) sont en adéquation avec les attentes, et que le processus mis en place permettra bien de transformer ces ressources en résultats ⁴⁴
OCDE	La gestion axée sur les résultats en matière de développement est une stratégie de gestion centrée sur les performances sur le plan du développement et sur l'amélioration durable des résultats nationaux. Elle offre un cadre pour promouvoir l'efficacité au regard du développement où les informations sur les performances servent à améliorer la prise de décision. Elle comporte aussi des outils pratiques pour la planification stratégique, la gestion des risques, le suivi des progrès accomplis et l'évaluation des résultats. Cette approche a des conséquences majeures pour les responsables nationaux, les autorités publiques, les donateurs et les citoyens. Fondamentalement, elle requiert que l'accent soit mis sur les résultats pour tous les aspects du processus de développement. De ce fait, elle intègre des principes reconnus de bonne gouvernance [...] Les tenants de la bonne gouvernance voient dans cette approche un moyen d'obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes à leurs propres citoyens et les personnes donateurs. Ceux qui sont favorables à un accroissement des niveaux d'aide considèrent la GRD comme un élément central autour duquel ils peuvent galvaniser l'engagement national et international pris à l'égard de l'utilisation efficace de l'aide au développement ⁴⁵

Source Auteur 2015

La synthèse des définitions retient, de la GAR, qu'il s'agit pour l'organisme désormais en mission assortie de reddition de compte, de prédéfinir, comme la visée des services fournis à l'issue d'un processus d'activités, les résultats d'effets et d'impacts. Ceux-ci représentent l'ultime moyen d'autoévaluation et d'amélioration de performance, la base contractuelle d'allocation et la finalité des ressources engagées aux différentes étapes devant concrétiser l'atteinte d'objectifs stratégiques collectivement définis et attendus. Elle est la logique managériale qui impose à l'action publique et contrôle le passage d'une politique d'improvisation et de navigation à celle de conception, de planification et de gestion des risques et hypothèses, d'une politique de dépense et d'administration à celle de finance et de gestion, de pouvoir à celle de redevabilité de chacune des parties prenantes, dans un engagement collectif suivi, évalué et amélioré vers la réduction d'écart entre une situation problématique et un idéal social recherché. La GAR, c'est utiliser les résultats pour gérer. Ultimement, c'est une façon de gérer, axée sur le sens des choses qu'on veut développer et définies de façon observable, mesurable, quantifiable. Où veut-on aller? Que veut-on atteindre? Comme si elle s'offrait en un GPS⁴⁶, elle permet d'ajuster pour aboutir. La logique du modèle se résume par un processus de causes à effets que la littérature désigne de «chaîne des résultats». Résultats d'un travail d'harmonisation des vocabulaires de l'SCT, l'OCDE, le GNUD et de ses approches, les définitions révisées⁴⁷ de l'ACDI, en 2008, sur les éléments de la chaîne des résultats sont :

Chaîne de résultats ou modèle logique: C'est la relation déterminante ou logique entre les intrants, les activités, les extrants et les résultats d'une politique, d'un programme, d'une initiative donnée.

⁴⁴ La GAR en peu de mots, Manuel de la Gestion Axée sur les Résultats à l'OIF, p.9, Décembre 2013

⁴⁵ Gestion Axée sur les Résultats en matière de Développement, synthèses OCDE, Avril 2009

⁴⁶ Global positioning system (utilisé ici en métaphore)

⁴⁷ ACDI Canada, Aout 2008. Définitions résumées des principaux termes de la Gestion Axée sur les Résultats. Pour l'énoncé de principes 2008 sur la Gestion Axée sur les Résultats

Intrants: ressources financières, humaines, matérielles et documentaires utilisées pour produire des extrants, à l'aide d'activités et atteindre des résultats. On parle aussi d'**input, moyens** ou **ressources**

Activité: action entreprise ou travail mené en vue de produire des extrants. Elle mobilise des ressources.

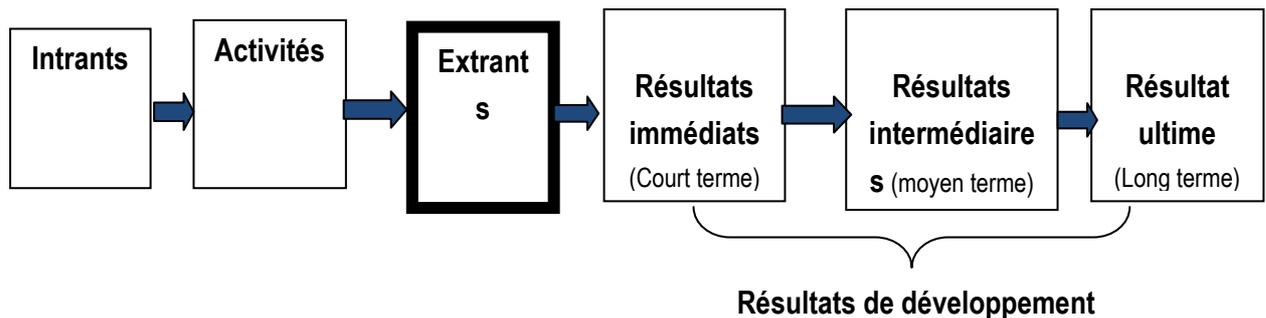
Extrants: Produits ou services directs provenant des activités d'une organisation, d'une politique, d'un programme, d'une initiative. On parle aussi de **produits**

Résultat: changement descriptible ou mesurable entraîné par une relation de cause à effet. Les résultats peuvent être décrits comme immédiats, intermédiaires, ou ultimes. En effet, le **Résultat immédiat (court terme)** désigne le changement directement attribuable aux extrants d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. En termes d'échéance et de niveau, ce sont des résultats à court terme qui se manifestent généralement par une amélioration de la sensibilisation/connaissance ou de l'accès des bénéficiaires à l'extrait. Le **Résultat intermédiaire (moyen terme)** est un changement auquel on s'attend logiquement une fois que l'on a atteint un ou des résultats immédiats. En termes d'échéance et de niveau, ce sont des résultats à moyen terme. Ils sont habituellement atteints à la fin d'un projet ou programme. Ils se retrouvent généralement au niveau d'un changement de comportements ou de pratiques chez les bénéficiaires. Le **Résultat ultime (long terme)** est le plus haut niveau de résultat qui peut être raisonnablement attribué à une organisation, une politique, un programme ou une initiative d'une manière déterminante et qui est la conséquence d'un ou de plusieurs résultats intermédiaires. Le résultat ultime représente généralement la raison d'être d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative et prend la forme d'un changement d'état durable chez les bénéficiaires. En effet, les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes vont bien au-delà de ce que l'on considère comme les produits et services fournis par une organisation et constituent des résultats de développement. (Cette séparation est l'expression de la finalité de la GAR.)

Résultat de développement correspond aux changements réels de l'état du développement humain attribuables, tout au moins en partie, à une activité de l'organisation.

Ainsi, la chaîne des résultats donne la figure ci-après :

Figure n° 1: La chaîne de résultats



Source : Auteur 2015 adapté de ACDI, Canada ; Aout 2008 ; Pour l'énoncé de principes 2008 sur la gestion axée sur les résultats. ACDI, Canada. Aout 2008

Le résultat attendu réside dans la combinaison des éléments de la triade: Objectif-Indicateur-Cible. L'objectif exprime l'intention, l'engagement, le but poursuivi par les services et les programmes offerts (l'effet, le bénéfice visé) et précise l'objet, les champs et les clientèles sur lesquels on veut agir. L'indicateur, plus précis et plus restrictif, en indique le type de mesure et les éléments à considérer dans le suivi. Ainsi un ou plusieurs indicateurs vont permettre de mesurer l'atteinte d'un même objectif. La cible, étalon de l'indicateur choisi, exprime le niveau ou la hauteur du résultat attendu dans une unité de mesure. Noëlla et Leclerc⁴⁸ ont détaillé les composantes et indicateurs des dimensions de la GAR que résume le tableau (annexe n°2). Pierre Cliche présente ces dimensions, dans le cadre québécois comme suit :

Engagements à l'amélioration de la qualité et de la quantité des services : (déclaration de services aux citoyens). Ceci suppose les moyens pour actualiser, vérifier les attentes de la population et la perception de la qualité des services fournis
Planification stratégique : point de départ du cycle et feuille de route de réalisation de la vision à moyen et long termes de l'organisation, qui traduit une analyse de sa situation, des défis auxquels elle fait face, sa capacité à les relever et les stratégies à mettre en œuvre pour y arriver (les orientations stratégiques)
Planification opérationnelle : séquence d'activités bien définies et ordonnées, établies ou plan d'actions pour la mise en œuvre progressive des orientations stratégiques.
Mesure des résultats: suivi

⁴⁸ Noëlla, 2002 et Leclerc, 2002

et évaluation de la progression des activités vers l'atteinte des résultats, à l'aide d'indicateurs. **Reddition des comptes** : pour démontrer l'adéquation entre la mission, le plan stratégique, les obligations législatives, les capacités organisationnelles et les résultats obtenus (le RAG) **Latitude de gestion accrue** : libération du sens de l'initiative des gestionnaires publics des contraintes procédurales mais plus grande responsabilité quant au contrôle interne et reddition de comptes systématique.

Sans exactement le même contenu, plusieurs appellations comme GAR, Gestion axée sur les Résultats de Développement (GRD), Gestion par les Résultats (GPR) évoquent l'approche et il faut lever l'équivoque. En effet, la GRD va plus loin que la GAR en intégrant les paramètres de collaboration, du partenariat, de l'appropriation par les pays, de l'harmonisation et de l'alignement au cœur des préoccupations de développement (sens prêté à l'approche par l'OCDE et les PTF dans leur rapport avec les pays membres). Les travaux de B. Mazouz et J. Leclerc, (que cette étude considère comme, la conception du modèle de cet outil de gestion publique adapté à l'Afrique ou aux pays sous-développés) traduisent l'effort de paramétrer la concrétisation de l'approche vis-à-vis des réalités organisationnelles. Ils permettent d'établir la nuance en rapport avec la Gestion par les Résultats (GPR) qui utilise la notion de résultat comme moyen pendant que la GAR donne l'impression que les résultats sont à considérer comme une finalité en soi. Les deux notions s'inscrivent dans la démarche de gestion de la performance publique mais si la GAR est un principe, la GPR s'offre comme le secret de sa réalisation. Pour Napoléon Bonaparte (1769-1821), « la faute est dans les moyens bien plus que dans les principes. » Selon B. Mazouz et J. Leclerc, en démarche de performance, les organisations d'État doivent d'abord savoir qu'elles ont à satisfaire à quatre impératifs imputables aux quatre niveaux de responsabilités qu'elles portent sur elles, qui les doteraient de quatre capacités qui sont les déterminants de production de quatre niveaux de résultats qui font en fait la valeur intrinsèque ou composite de l'extrait de l'administration publique. Ce postulat lève de voile sur l'approche.

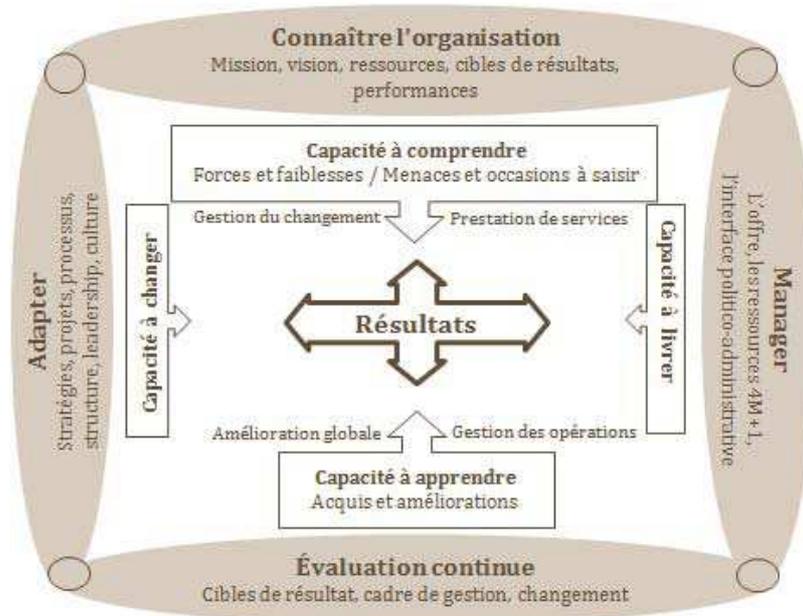
Tableau n° 5 : Illustrant le modèle élargi de la GPR, adapté de Mazouz et Leclerc, 2008.

	Organisationnel	Stratégique adaptatif	ou à Managérial	D'évaluation et d'apprentissage
Responsabilités	Responsabilités organisationnelles (relativement à la réalité de leur l'organisation)	Responsabilités stratégiques (relativement à l'adaptation)	Responsabilités managériales (relativement aux opérations)	Responsabilités d'apprentissages (relativement à l'évaluation et à l'amélioration)
Impératifs	Connaitre la réalité de l'organisation publique, comme entité à finalité distincte, aux objectifs politisés et aux ressources limitées	Adapter l'organisation en renouvelant ses stratégies, ses processus, ses projets, ses structures, sa culture et son leadership	Adopter un cadre de gestion formel qui mise particulièrement sur la qualité du management des ressources, de l'interface politico-administrative et de l'offre de service public	Evaluer systématiquement l'organisation, son cadre de gestion et sa capacité de transformation
Capacités	Capacité à comprendre ses forces et faiblesses, les menaces et occasions à saisir par sa direction	Capacité à changer	Capacité à livrer les services	Capacité de ses acteurs à apprendre et à améliorer

Résultats	Résultat de prestation	Résultat d'orientation	Résultat de gestion	Résultat d'amélioration
------------------	------------------------	------------------------	---------------------	-------------------------

Source : Auteur 2015, adapté des travaux de B. Mazouz et J. Leclerc

Figure n°2: Les catégories de résultats et leurs déterminants



Source: Mazouz et Leclerc, 2008

2.3 Analyse littéraire autour de l'universalité d'instruments ou de règles de gestion

L'idée d'organisation (les structures, les stratégies, les outils et techniques de gestion) s'est différemment imposée aux hommes en réponse adaptable en temps réel aux contraintes de leur environnement continuellement changeant. Max Weber le justifiait en écrivant «en fonction des modes de production, changent les formes d'organisation». Aussi, l'évolution des approches en gestion met aux prises deux paradigmes opposant la rationalité technique à la rationalité intentionnelle des acteurs. Cette dichotomie qui tend à isoler la technique de gestion de l'analyse de l'organisation cède, selon un autre courant d'idées, à leur mise en relation, comme le témoigne le programme de Hopwood⁴⁹ : «comprendre les outils de gestion dans le contexte dans lequel ils opèrent». La double hypothèse est : d'une part, toute démarche prescriptive en matière de conception ou de mise en œuvre d'instruments de gestion passe par la mobilisation explicite ou implicite d'hypothèses sous-jacentes quant au comportement organisationnel (organization behaviour)⁵⁰. D'autre part, les résultats d'un même outil de gestion diffèrent selon le contexte dans lequel il est déployé. «...Par nature les systèmes de gestion ne sont ni universels, ni éternels...»⁵¹ Cette critique littéraire qui aborde la contingence des instruments de gestion rejette la possibilité de

⁴⁹ Hopwood, 1983

⁵⁰Anthony 1965, Hatchuel et Weil 1992, Morgan 1992

⁵¹Lurino 2001, Berry 1983, Moisdon 1990, Gilbert 1998, David 2001, Hatchuel 1997

construire des instruments valables pour toutes les organisations et défend une instrumentation adaptée qui permet de maintenir et développer la capacité à faire face aux évolutions internes de l'organisation et celles de son environnement.⁵² Appuyant ce point de vue de Mintzberg, Philippe d'Iribarne (1989), dans son analyse mettant en doute l'existence de méthodes universelles de gestion, expression d'une rationalité transcendant les frontières, recommande la prise en compte de la culture⁵³ dans le transfert des méthodes de gestion d'un pays à l'autre: «une recette de gestion qui a fait ses preuves dans un contexte culturel donné ne conduit pas pour autant au succès dans un autre contexte.» A ce titre, Joan Boer et Bruce Purdue⁵⁴, au sujet de la GAR, attiraient l'attention des lecteurs du document de référence sur les bonnes pratiques émergentes CAD/OCDE, dans son avant-propos portant leurs signatures, en ces termes «...pour ceux qui veulent mettre en œuvre cette forme de gestion encore nouvelle, cependant il est parfois difficile de savoir comment procéder exactement, c'est-à-dire par où commencer, à qui faire appel et à qui s'adresser pour obtenir de l'aide. Il n'y a pas de réponses toutes faites à ces questions, car la situation de chaque pays ou de chaque organisme est unique»⁵⁵. Parlant du document de référence, ils poursuivent: «il ne se veut pas une feuille de route, mais plutôt une source d'inspiration pour les personnes qui souhaitent axer leur gestion sur les résultats». Ce document présente au premier texte de surcroît l'entièreté de la déclaration de Paris. Concluant leurs analyses quant aux enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises de la gestion par résultats et de son institutionnalisation, Bachir Mazouz et Claude Rochet approchent la question du même esprit: «...Aucune réforme ne se fait selon des règles universelles, mais s'adapte au contraire au contexte et tient compte de la dépendance du sentier (path dependency) des histoires institutionnelles et des cultures organisationnelles»⁵⁶. Ils déclarent être conduits, par l'analyse et la pratique des réformes dans des contextes différenciés, à des critiques face aux tentatives d'organisations internationales comme l'OCDE à émettre des règles universelles de «bonne gouvernance» basées sur des catalogues de «bonnes pratiques». Face à des enjeux identiques, les différences dans l'analyse comparée des dynamiques de transformation de l'État et des administrations publiques dans les pays développés sont plutôt, sur un plan stratégique, à la base de la construction d'avantages comparatifs institutionnels et, sur un plan pratique, une condition de réussite des réformes.

Ce chapitre a fait le rapprochement des concepts sur la théorie de l'universalité de la GAR. Il retient que l'adoption de la GAR par les pays membres de l'OCDE s'inscrit dans une approche néo institutionnelle. Cependant loin d'être un prototype d'outil, son applicabilité tient à la capacité adaptative du contexte.

⁵²Mintzberg 1982

⁵³La culture non pas comme un pouvoir « quelque chose auquel on pourrait attribuer les comportements » mais comme un contexte « quelque chose au sein duquel les comportements peuvent être décrits de manière intelligible » d'après C. Greetz, *the interpretation of cultures*, 1973, repris par P. d'Iribarne, *la logique de l'Honneur, le seuil*, 1989

⁵⁴ Joan Boer et Bruce Purdue sont Coprésidents de l'Initiative conjointe pour la gestion axée sur les résultats en matière de développement

⁵⁵Avant-propos p iii La GRD- Des principes à l'action: Document de référence sur les bonnes pratiques émergentes, mis au point par l'Initiative Conjointe pour la Gestion Axée sur les Résultats en matière de Développement sous l'égide du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (CAD/OCDE)

⁵⁶La gestion par résultat dans le secteur public/ de la gestion par résultat et de son institutionnalisation: quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises, p. 83 Bachir MAZOUZ et Claude ROCHET, 2005, TELESCOPE, Revue d'analyse comparée en administration publique, Vol. 12 n 3 automne 2005 observatoire de l'administration publique

Chapitre III : Cadre descriptif de la démarche méthodologique de la recherche

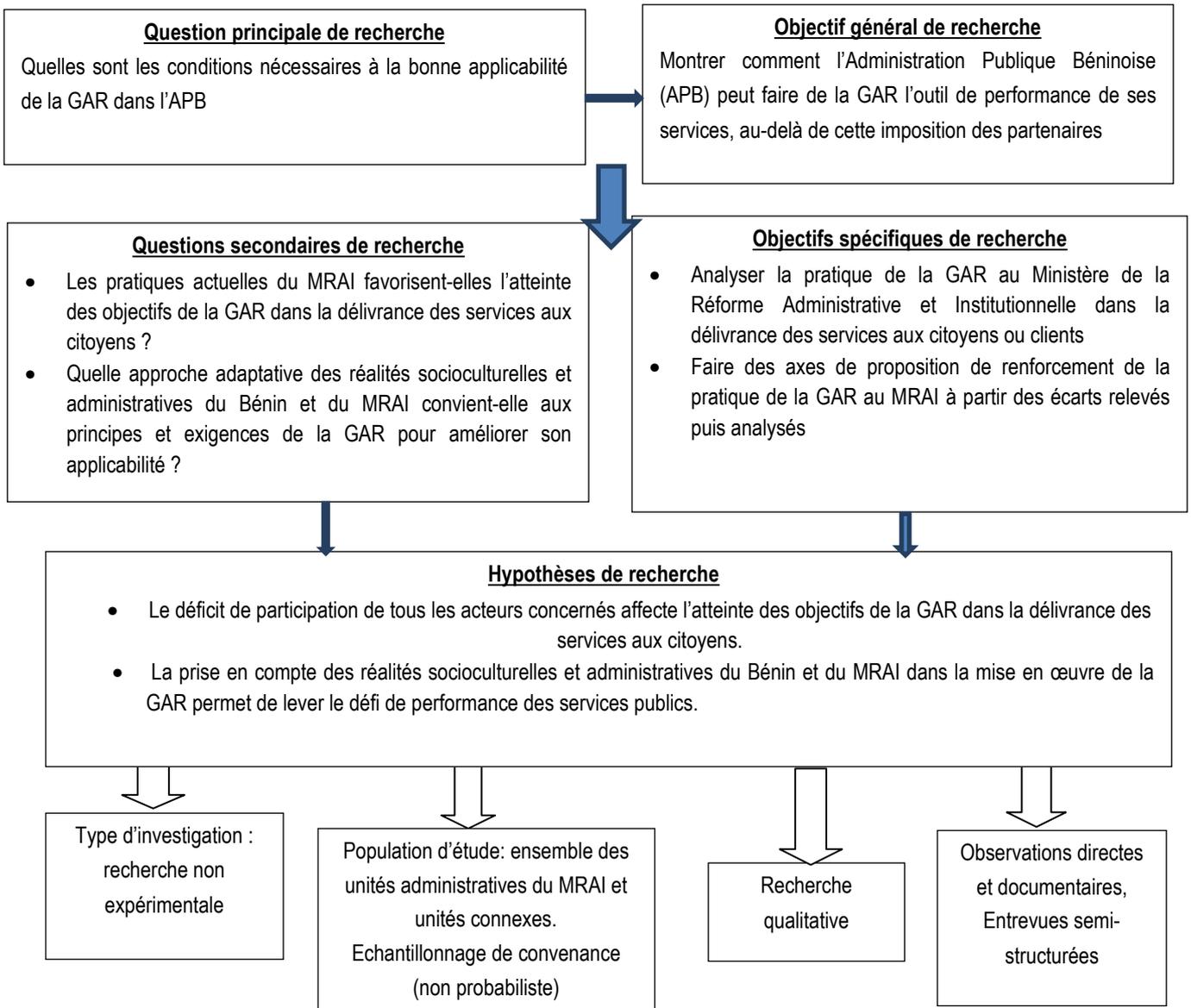
La pertinence d'une recherche réside dans les réponses ou conclusions auxquelles elle permet d'aboutir. Pour Diallo Thierno, « le but d'une recherche est de répondre à la question qui y est posée, de trouver des éléments de solution au problème soulevé... »⁵⁷ Ce chapitre présente la démarche, la méthodologie, les outils utilisés pour répondre à notre problématique, tel que le schématise la figure ci-dessous. Il couvre quatre parties : après la partie préparatoire consacrée à l'élaboration du projet de recherche puis la conceptualisation de son cadre opératoire, il définit le choix du type d'investigation et du mode d'échantillonnage. La méthodologie de collecte et d'analyse des données sera par la suite abordée avant la présentation de la structure du cas d'étude et de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin.

3.0 Élaboration du projet de recherche et conceptualisation d'un cadre minimal opératoire

Cette partie de la méthodologie a consisté en la phase préliminaire de l'étude. Elle a fait l'objet d'en concevoir un projet et de paramétrer son cadre de réalisation, préalablement à la collecte de données. L'idée de cette recherche sur la gestion axée sur les résultats dans l'administration publique béninoise est née en 2009 lors d'un stage au Secrétariat Général de l'Assemblée Nationale du Bénin, au Service Comptabilité, divisions Budget et Trésorerie. Très vague, Elle portait des interrogations liées à l'adoption du Budget Général d'État et ses implications quant à l'introduction de la phase pilote des budgets programmes par le gouvernement. Le projet de recherche ne prendra réellement corps qu'au bénéfice de cette formation qui a permis d'avoir des pistes notionnelles et de profiler de façon spécifique le problème. L'élaboration du projet a été rendue possible par une démarche essentiellement basée sur la recherche bibliographique en vue de la documentation nécessaire pour aborder le sujet et permettre aussi de circonscrire son cadre opératoire. Ce cadre de structure minimale de la recherche vise à rendre moins abstraites les variables en s'offrant de les présenter de façon observable pour permettre de procéder à la vérification des hypothèses énoncées. Il s'agira donc d'identifier les indicateurs caractéristiques de la présence des variables et de leur relation qui pourra justifier les hypothèses, le cas échéant. Ainsi, le cadre renvoie aux hypothèses formulées, détermine et spécifie la nature des données à colliger. La figure ci-contre résume la recherche.

⁵⁷Diallo Thierno, cours de méthodologie de recherche, Université Senghor d'Alexandrie, 2013-2015

Figure n° 3 : Synthèse de recherche



Source: Auteur 2015

3.1 Choix du type d'investigation et du mode d'échantillonnage

Cette étude va à la détermination de l'approche dans laquelle peuvent se conjuguer l'universalité d'outils ou de méthodes de gestion (plutôt que prototypes) et la prise en compte du contexte d'utilisation. Dans cet ordre d'idée, elle se débarrasse, autant que possible, des idées préconçues pour explorer la réalité du terrain socio administratif au Bénin vis-à-vis de la problématique de performance des services publics. Ainsi, elle vise la découverte d'une théorie qui formule le rapport entre l'outil de gestion axée sur les

résultats et le contexte de son applicabilité. En faveur de ce paradigme⁵⁸, l'approche holistico-inductive a été privilégiée⁵⁹. En conséquence, il a été fait option du type d'investigation d'étude sur le terrain.

En effet, dans l'accomplissement de son quadruple rôle joué à savoir, rôle en tant que puissance publique, protecteur, acteur économique et gestionnaire public, l'État délivre des services à travers des unités administratives. Celles-ci sont diverses car l'organisation et l'actualisation des services publics peuvent se faire à travers plusieurs options (un ministère, un organisme public, une structure publique à vocation territoriale dans la logique d'une décentralisation administrative ou d'une dévolution, une entreprise privée à but lucratif ou non, une instance supranationale publique ou privée). Cependant le souci d'être plus prêt de l'objet d'étude et d'en appréhender la réalité dans son milieu où il peut se représenter de façon naturelle et significative, indique le choix d'une étude de cas. Celle-ci porte sur le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle du Bénin, à travers les acteurs des unités d'actualisation de ses services. C'est en effet le ministère qui est le reflet de l'ensemble de l'administration publique et c'est à son image que l'on juge généralement les performances du secteur public. La population d'étude est définie par les acteurs de ses unités administratives impliqués dans l'utilisation de la GAR dans la conduite des programmes et la délivrance des services. L'étude a été réalisée à partir d'un échantillonnage non probabiliste. Ce choix réside dans l'obligation de constituer un échantillon de convenance sur la base de l'accessibilité aux données, du bénéfice d'une variété d'acteurs dont nécessairement la présence des profils comme ceux de directeur des programmes de réformes institutionnelles, de directeur de la programmation et de la prospective, de chef programme, de gestionnaire de crédits, de chef de divisions et services. Il favorise également l'analyse de cohérences organisationnelles verticale et horizontale⁶⁰ autour de la philosophie de Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Telle est la description du champ administratif investi pour colliger des données de différentes natures. La priorité n'a pas été essentiellement portée sur la taille de l'échantillon mais sur la richesse et l'indication de la pertinence des informations.

3.2 Instruments de collecte et nature des données-Mesure et analyse des données qualitatives

Il s'agit des outils qui ont permis de colliger les données et de la méthode d'analyse utilisée par l'étude.

3.2.1 Instruments de collecte et nature des données

Cette étude est de nature qualitative et a donné une grande place à la conversation, au contact, à l'écoute et à la compréhension. Ce sens d'ouverture a été la règle durant toute l'étude, notamment à sa phase de collecte des données. Il a été la caractéristique principale des instruments utilisés dans le but d'élaborer un

⁵⁸ On entend par paradigme «une manière de penser, de voir le monde et d'aborder les phénomènes qui reflète nos croyances fondamentales quant à la nature de la société, des organisations et des êtres humains qui y évoluent» Diallo Thierno, 2013-2015

⁵⁹ Diallo Thierno définit l'approche holistico-inductive en se référant aux phénoménologues qui défendent que le monde est socialement construit et subjectif et que la science est indissociable des intérêts humains. En conséquence, le chercheur doit s'intéresser à la signification des phénomènes et déduire ses idées à partir des données elles-mêmes, données dont l'aspect qualitatif et non quantitatif importe. Saisir cet aspect revient à laisser parler le terrain en procédant par induction

⁶⁰ Jean Daniel et Bouchard Martin (1990), « Cohérent ou co-errant ? Oui, mais pas tout le temps ! Incohérent ? Non merci ! », Baie-Comeau, Pavillon de la Falaise.

corpus d'étude de données de différentes natures et approfondies. Trois divers instruments ont été utilisés :

- **Expériences professionnelles et observations directes**

En premier lieu, l'expérience professionnelle acquise au sein des cabinets à travers des interventions sur des dossiers du secteur public béninois ont permis de connaître ce secteur, ses pratiques et son positionnement en matière de culture de performance. Ces interventions ont été des occasions d'observer fréquemment les acteurs dans leur pratique quotidienne mais aussi de comprendre, à partir des rapports mis à notre disposition et ceux produits, certaines réalités de ce secteur. Cette source a forgé notre interprétation du rapport et de l'interaction entre les éléments des organisations publiques au Bénin et le sens qu'ils ont de l'approche clients en général et de celle de clients internes que ce soit au sein de ces organisations ou dans la mise en œuvre des ententes administratives ou des programmes intersectoriels. Notre connaissance de l'organisation et du fonctionnement du Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle relève significativement des observations directes lors de ces situations d'interventions professionnelles. Il y a quelques mois ce ministère était encore jumelé avec celui du dialogue social et était intitulé Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle et du Dialogue Social (MTFPRAI-DS). En effet, pour Peretz, « L'observation directe consiste à être le témoin des comportements sociaux d'individus ou de groupes dans les lieux mêmes de leurs activités ou de leurs résidences, sans en modifier le déroulement ordinaire »⁶¹

- **Les observations documentaires**

Pour Diallo Thierno, l'observation documentaire consiste en la consultation des documents desquels on extrait des informations factuelles que ce soit des statistiques, des résultats financiers ou des déclarations. Ces informations sont souvent contenues dans des publications officielles, des banques des données publiques, les rapports annuels déposés, les magazines d'informations et autres périodiques spécialisées, les dossiers internes constitués par les entreprises (procès-verbaux d'assemblées directives, memos internes etc...).⁶²Cet instrument a permis de colliger des données documentées relatives aux faits en exergue dans cette étude. La recherche documentaire a été menée sur deux volets. Le premier a consisté à s'appuyer sur la théorie existante d'une part et de l'autre, sur les expériences et opinions des praticiens, des experts, des ministères et organismes publics d'autres pays en matière de ce mode nouveau de gestion publique et de l'application de la GAR. Il a permis de rassembler l'information bibliographique disponible sur le sujet et, en fonction des critères liés aux objectifs de la recherche, de procéder dans une démarche sélective à la définition des données utiles au renforcement de la maîtrise des concepts et à l'élaboration du cadre thématique. Au deuxième volet, la recherche documentaire a été étendue à notre cas spécifique d'étude (l'APB en général et le MRAI en particulier) par la recension des manuels et documents de pilotage relatifs à la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin, ceux liés à l'organisation, au fonctionnement et à la mise en œuvre des programmes au MRAI, ceux relatifs aux engagements du Bénin envers certains partenaires dont notamment l'OCDE, les documents d'études

⁶¹ Benoit Gauthier, Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données, p. 316 in H. Peretz, les méthodes en sociologie

⁶²Thierno Diallo, Méthodologie de recherche, cours Université Senghor d'Alexandrie, 2013-2015

nationales de perspectives et des orientations publiques desquelles découlent les programmes et les actions de délivrance des services.

▪ Les entrevues

Les entrevues visent à recueillir des informations nouvelles, à partager avec d'autres, leur opinion, leur sentiment, leur émotion, leur représentation, leur expérience, leur expertise. Cette étude est en grande partie basée sur des entrevues de recherche. Une entrevue de recherche peut être définie comme « une interaction verbale entre des personnes qui s'engagent volontairement dans pareille relation afin de partager un savoir d'expertise, et ce, pour mieux dégager conjointement une compréhension d'un phénomène d'intérêt pour les personnes en présence. Le savoir d'expertise est différent pour chacun des interlocuteurs : c'est celui du processus de recherche dans le cas du chercheur (l'interviewer) alors que c'est souvent le bagage d'expériences de vie pertinentes à l'objet de l'étude, dans le cas de l'interviewé.»⁶³ Dans le cadre de cette étude, au total, seize (16) entrevues ont été réalisées dont neuf (9) ont été menées en personne auprès des agents du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle. Six sur neuf de ces rencontres ont fait l'objet d'entretien non structuré dans le postulat de libérer l'échange au profit de la flexibilité, de l'ouverture et d'une exploration en profondeur des thèmes. Le reste a consisté en des entretiens semi-structurés où la conversation n'est pas restreinte aux seules questions listées mais a consisté en une idée générale sur certains points dont le développement est laissé au soin des interviewés et à l'évolution de l'échange. Nous avons réalisé sept (7) entretiens téléphoniques. Un résumé des questions ouvertes et fermées des entretiens réalisés est présenté en annexe n°3.

En conclusion les différents instruments utilisés ont permis de colliger des données qualitatives brutes sous diverses formes : textes, images (photo et vidéo), informations symboliques sur le ton de la voix du ministre lors d'une séance de travail avec ses collaborateurs, notes d'observations, notes des entretiens dont la quasi-totalité a été enregistrée, enregistré audio, documents et rapports, lois, décrets et autres publications.

3.2.2 Analyse des données qualitatives de l'étude (Analyse de contenu)

La méthode d'analyse de contenu⁶⁴ est celle empruntée par cette étude. En effet, « l'analyse des données qualitatives – dont la plus connue est l'Analyse de contenu – est la méthode la plus répandue pour étudier les interviews ou les observations qualitatives (Krippendorff, 2003). Elle consiste à retranscrire les données qualitatives, à se donner une grille d'analyse, à coder les informations recueillies et à les traiter. L'analyse décrit le matériel d'enquête et en étudie la signification.⁶⁵ Ainsi les données de cette étude ont été analysées suivant trois étapes : leur retranscription en vue de la production du verbatim, le codage des informations du verbatim et le traitement des données qui vise à comprendre le sens et creuser les idées.

⁶³Ibidem 61, p. 338-339

⁶⁴ Selon BERELSON (1952), son fondateur, l'analyse de contenu est une technique de recherche pour la description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste de la communication.

⁶⁵ Jean-Claude Andreani et Françoise Conchon, Méthodes d'analyse et d'interprétation des études qualitatives: état de l'art en marketing, p. 2

▪ **La retranscription des données qualitatives brutes de la recherche**

Le matériel d'enquête de cette étude présentant des données brutes hétérogènes (de toute nature), il a été préalablement organisé sous la forme accessible à l'analyse : la forme écrite. De façon opérationnelle, un inventaire de toutes les informations ou supports d'informations a été fait. Nous avons retranscrit mot à mot et à la main (en se servant de stylo, de feuilles et d'ordinateur pour la saisie), sans abrégé, sans changer et sans interpréter le contenu des entretiens enregistrés, les messages véhiculés par les images, photos et les enregistrements audio et vidéo. Nous avons verbalisé les comportements et les attitudes observées. Cette mise à plat, à froid, des données telles que recueillies a permis d'élaborer le verbatim.

▪ **Le codage des données**

Se basant sur la problématique soulevée, les objectifs et questions de recherche mais aussi sur la théorie existante, cette étude s'est dotée au départ d'une grille d'analyse tout en restant ouverte aux révélations du terrain. En effet, la grille d'analyse est une construction permettant de coder les données qualitatives retranscrites et composée de critères et d'indicateurs (les catégories d'analyse) dont les choix sont établis d'après les informations recueillies (approche ouverte et inductive de généralisation et d'abstraction des données) ou déterminés à l'avance en fonction des objectifs de l'étude (démarche close d'évaluation et de traduction des indicateurs). Cette étude s'inscrit dans cette deuxième approche dite de codage fermé. L'analyse du verbatim a consisté en un processus de traduction, c'est-à-dire de lecture ligne par ligne des données transcrites et de leur codage en fonction des hypothèses de recherche.

Globalement, l'étude visant à montrer comment le Ministère de la Réforme Administrative et institutionnelle peut faire de la GAR l'outil de performance dans la délivrance de ses services, elle profile son rapport avec le terrain sur quatre grandes dimensions : les étapes de la démarche GAR, les principes de la GAR, les outils de la GAR et les conditions de sa mise en place et de sa réussite, eu égard au contexte réel de ce milieu administratif. Celle relative aux principes de la GAR n'apparaît pas directement dans la grille d'analyse parce qu'elle représente pour l'étude le repère de l'analyse des autres dimensions. La résultante de la recherche est de parvenir avec le terrain à dégager à l'issue de cette démarche analytique des données recueillies, la procédure, la perception, l'aptitude et l'accompagnement à la réussite de la pratique de la GAR dans ce ministère. Chacune des dimensions représente une catégorie d'analyse de la grille de codage élaborée de façon a priori. A l'intérieur de la catégorie d'analyse, se trouvent des sous catégories qui caractérisent ou décrivent les manifestations de la dimension concernée. Le poids de chaque manifestation ou sous-catégorie est précisé dans la grille (le même poids, moyennement). Les critères de catégorisation sont ainsi détaillés dans le souci de respecter les principes d'homogénéité, d'exhaustivité d'exclusivité, d'objectivité et de pertinence que requiert l'analyse de contenu. La description et l'extrait du contenu et des idées du matériel d'enquête feront l'objet d'un regroupement et d'un classement dans les sous catégories. L'évaluation tiendra compte du poids des critères et de la confrontation des données du terrain pour être plus prêt de la réalité. Les caractéristiques des différentes sous catégories reçoivent des notes correspondant aux signes -, ±, + pour exprimer respectivement leur niveau faible, moyen, fort ou une position en accord, plus ou moins en accord et en désaccord. Les unités de codage se réfèrent au

découpage du verbatim à la fois par phrase (c'est-à-dire par unités syntaxique), par mots ou idées clés (unités lexicales). La grille d'analyse se présente comme suit :

Figure n° 4 : Grille de codage - Evaluation de la démarche et de la pratique de la GAR au MRAI

Catégories	Manifestations des sous catégories (même poids)			
Engagements et orientations stratégiques	Connaissances environnement et veille stratégiques	Connaissance des attentes et Production de déclaration de service aux citoyens	Arrimage des orientations nationales et sectorielles puis des orientations sectorielles et plans d'action	Documents, stratégies participatives et vulgarisation en langue locales
	±	–	±	–
Plans d'actions et réalisations	Participation dans la formulation des plans programmes, projets et réalisation des activités	Capacité en ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles	Capacité institutionnelle et taux d'exécution des plans d'actions annuels	Stabilité du personnelle et vision perspective des acquis de la GAR
	±	–	±	–
Suivi-évaluation et mesure des résultats	Dispositif et mécanismes participatif de suivi-évaluation	Définition et approbation concertées des indicateurs, élaboration et maîtrise du cadre de mesure des rendements	Suivi-évaluation des résultats : extrants-effets-impacts	Maîtrise des caractéristiques, de la hiérarchisation, d'élaboration et des outils de gestion des indicateurs
	±	–	–	–
Reddition des comptes	Reddition de compte à l'interne	Production des rapports annuels de performance	Reddition de compte à l'externe	Accessibilité des citoyens au rapport de performance ou à la reddition des comptes
	+	+	–	–
Maîtrise et application des autres outils de la GAR	Budgétisation Axée sur les Résultats (BAR)	Analyse du Cadre logique (ACL)	Cadre de Rendement (CR) et Cadre de Mesure de Rendement (CMR)	Cadre de Gestion et de Suivi du Risque (CGSR)
	+	±	±	–
Conditions de mise en œuvre de la GAR	Culture organisationnelle	Engagement des autorités et cadre institutionnel, réglementaire et légal	Leviers d'actions	Approche adaptative socioculturelle
	–	+	±	–

Source : Auteur, 2015

3.2.3 Les limites de la méthodologie

La pratique de la GAR trouve son intérêt dans la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet de l'institution. Une évaluation de cette pratique implique une investigation approfondie dans ce sens. La disponibilité et l'accessibilité aux données relatives à la mise en œuvre des programmes au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle participeraient à accroître la validité des conclusions de cette étude. Les premières limites de l'étude vont dans ce sens. Du côté de l'administration de cette institution, l'obligation de tenir le secret professionnel n'a pas permis de disposer de certaines données et informations. La méfiance des interviewés a été grande malgré les tentatives de les rassurer. Certains documents et rapports nécessaires n'ont pas été accessibles, les budgets-programmes par exemples. Certains hauts responsables capables de fournir des informations importantes n'ont pas manifesté leur disponibilité aux rencontres sollicitées. Bien que le Gouvernement béninois ait très tôt saisi l'enjeu que constitue la GAR, l'approche peut être considérée de non expérimentée quant au volet de l'application de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances. Ladite loi qui consacre son aspect budgétaire de façon formelle et complète son cadre légal d'application est votée seulement en Juillet 2013, bien après le projet de budget, exercice 2014. C'est une limite à l'étude. Enfin, l'obligation de conduire certains entretiens au téléphone ou par personnes intermédiaires a limité le principe d'ouverture et de contact direct que requiert la nature qualitative de l'étude. Certaines questions n'ont donc pas été approfondies.

3.3 Présentation de la structure étudiée et de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin.

Cette partie fait une présentation sommaire du Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle et décrit la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin.

3.3.1 Présentation de la structure du MTFPRAI

L'actuel gouvernement béninois est composé de vingt-sept ministères⁶⁶ dont les ministères sectoriels. La recherche montre que la GAR est introduite aujourd'hui dans tous les ministères. Tel que présenté au point qui suit, le cadre institutionnel de la coordination et de suivi-évaluation de la stratégie de la mise en œuvre de la GAR est constitué de sept ministères dont le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle qui est en charge de la coordination de cette mise en œuvre, en raison du décret portant ses attributions, organisation et fonctionnement⁶⁷. En effet, en 1967, pour répondre au besoin de reformer et d'établir de façon institutionnelle l'administration béninoise, le Ministère de la Fonction Publique avait bénéficié de la délégation de certains pouvoirs du Président de la République en matière d'administration des personnels de l'État⁶⁸. Ceci explique le constant jumelage de la fonction publique et de la réforme administrative désormais connu sous le nom de Ministère de la Fonction publique du travail et de la Réforme

⁶⁶ Conformément au décret n 2014-512 du 20 août 2014 portant composition du Gouvernement Béninois.

⁶⁷ Séminaire de haut niveau à l'intention des décideurs politiques et des administrateurs sur la GAR, Salle de conférence de l'hôtel El Omnia Puerto Tanger (Maroc), 28-30 Janvier 2013

⁶⁸ Décret n 163/PR/MFPTT du 26 mai 1967

Administrative (MFPTRA)⁶⁹. Le Ministère de Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle a pour mission la mise en œuvre de la politique d'État en matière :

- De fonction publique et de réforme administrative ;
- De législation du travail, de médecine du travail et de main d'œuvre ;
- De formation, de perfectionnement et de recyclage des fonctionnaires et des travailleurs des différentes catégories socioprofessionnelles, régis par le code du travail ;
- De sécurité sociale.

Pour remplir ces missions, l'organisation de ce ministère communément appelé MRAI comprend :

- Le Ministre
- Les services et personnes directement rattachés au Ministre
- Le Cabinet du Ministre (le Directeur de Cabinet DC, le DC Adjoint et les conseillers techniques,)
- L'Inspection Générale des Services et Emplois publics (IGSEP) ;
- Le Secrétariat Général du Ministère ;
- Les Directions Centrales (Direction des Ressources humaines DRH, Direction des Ressources Financières et Matérielles DRFM, Directions de la Programmation et de la Prospective DPP, Direction de l'Informatique et du Pré-archivage) ;
- Les Directions Techniques et les Directions Départementales (les Directions techniques du ministère sont regroupées au sein de trois Directions Générales à savoir la Direction Générale de la Fonction Publique DGFP, la Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité DGRCE, la Direction Générale du Travail) ;
- Les organismes Sous-Tutelle (la Caisse Nationale de Sécurité Sociale CNSS, l'Institut de Formation Sociale, Économique et Civique INFOSEC, le Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises CPPE et le Fonds de Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage FODEFCA. Les attributions, l'organisation et le fonctionnement des organismes sous-tutelle sont ceux prévus par leurs textes législatifs et/ou règlements respectifs).

3.3.2 Description de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin

La stratégie de la mise en œuvre de la GAR au Bénin se déploie à deux niveaux : le niveau stratégique représenté par un conseil d'orientation composé de sept ministères et le niveau technique qui comprend un comité de pilotage et les comités de suivi-évaluation. Le comité de pilotage est formé de certaines directions techniques des sept ministères et est chargé de la mise en œuvre technique de la stratégie sous le chef de la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD) qui assure son secrétariat permanent et l'organisation de son fonctionnement. Les comités de suivi sont formés au niveau déconcentré (département) et au niveau décentralisé (commune). Le tableau ci-après résume la définition, les perspectives, la vision et les axes d'interventions de la stratégie de la mise en œuvre de la GAR.

⁶⁹ Décret n 96 – 608 du 18 septembre 1996 portant attribution, organisation et fonctionnement du MFPTRA et plus tard le décret n 2002 – 369 du 22 août 2002. Il y a moins d'un an, il portait encore le titre de Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle, chargé du Dialogue Social (MTPFRAIDS).

Tableau n°6: Définition – Perspectives – Vision – Objectifs et Axes d'intervention de la stratégie

Définition	Elle est un outil de prise de décision qui présente les grandes orientations du Bénin en matière de gestion, de coordination et les mécanismes de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la GAR
Perspective	Elle est adoptée dans la perspective de répandre l'esprit, les principes, les normes et les bonnes pratiques de la GAR au sein de l'APB et d'assurer une meilleure visibilité des réformes entreprises en la matière
Vision	A travers sa mise en œuvre, le Bénin renforcera son système de management pour le bien-être des citoyens et des usagers de l'APB et pour assurer un développement harmonieux et durable
Objectifs	Améliorer la performance de l'administration. De façon spécifique, elle permettra au Gouvernement de: disposer d'un cadre consensuel de coordination des réformes engagées en matière de GAR, d'amener toutes les structures de l'Etat à fonctionner suivant les principes de la GAR, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des réformes en cours en matière de GAR
Axes d'intervention	Elle sera mise en œuvre à travers 3 axes d'intervention permettant d'atteindre ses objectifs: Renforcement de la GBAR, mise en œuvre des réformes tenant à la bonne gouvernance des ressources humaines, accélération de la réforme administrative et institutionnelle

Source: CAFRAD et Fondation Hanns seidel, 2013 ; Adaptation Auteur, 2015

▪ **Cadre institutionnel de la stratégie de mise en œuvre de la GAR**

Il comprend la coordination, l'organisation du suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la GAR. La coordination est assurée par le Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle, sa Direction des Programmes de Réforme Institutionnel en assure le secrétariat permanent. L'organisation du suivi est assurée par la Direction Générale des Politiques de Développement du Ministère de Développement et de la Prospective, l'évaluation par le Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques de la Primature.

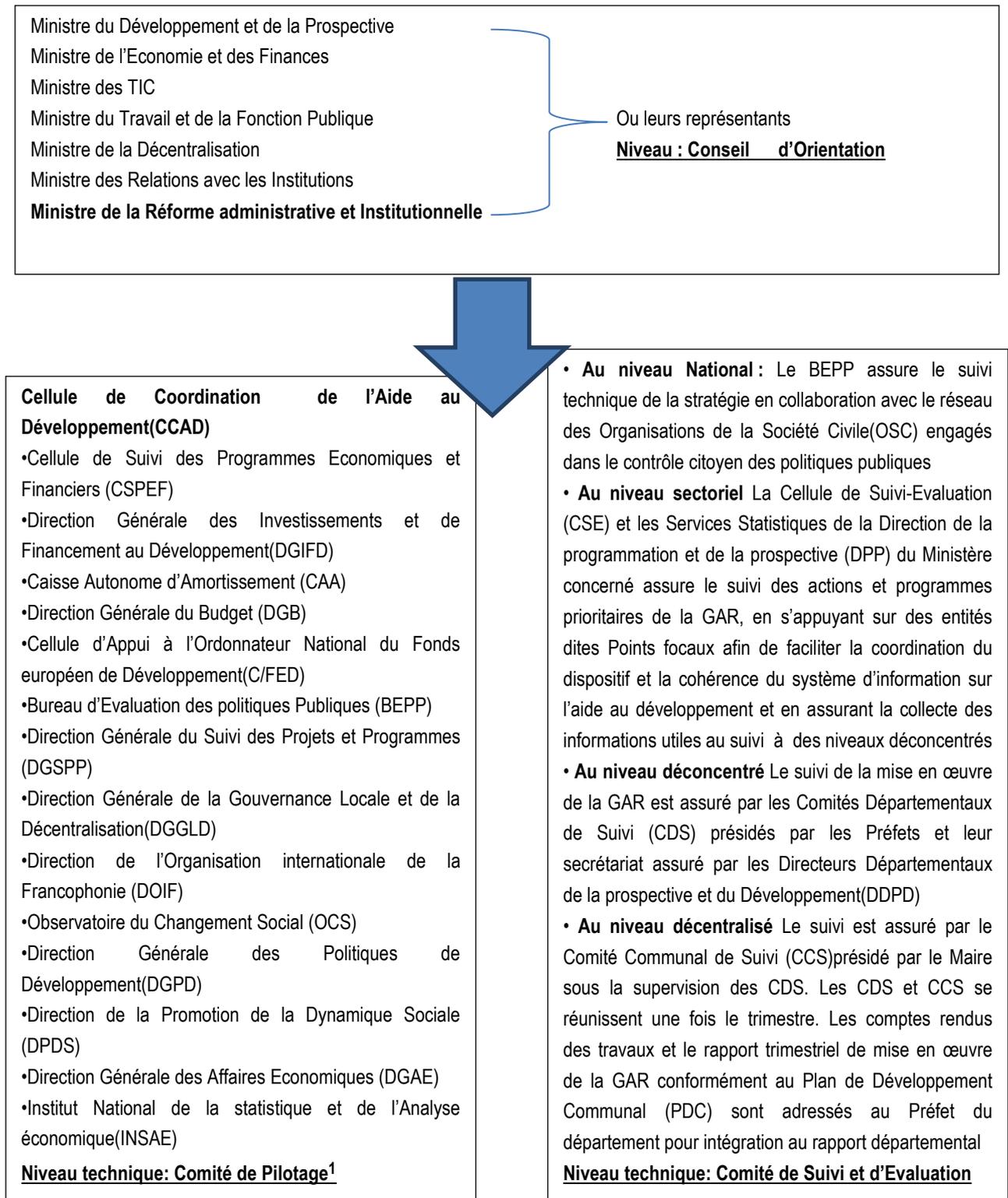
▪ **Cadre institutionnel de suivi-évaluation de la stratégie GAR au Bénin**

Ce dispositif comprend le niveau stratégique (conseil d'orientation⁷⁰) chargé de donner des orientations et de coordonner le dispositif global de mise en œuvre efficace au plan national, et le niveau technique d'opérationnalisation des orientations définies, fait du comité de pilotage et de celui de suivi-évaluation.

⁷⁰ Il tient par an, en l'occurrence en Mai, une section ordinaire convoquée par le MRAI pour passer en revue le niveau d'application des directives en matière de GAR et procéder, au besoin, au réajustement indispensable à la réussite de la stratégie et des sessions extraordinaires convoquées en cas d'urgence exprimée par l'un des membres.

Figure n°5: Cadre institutionnel de suivi-évaluation de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin

Source : Auteur 2015



Chapitre IV : Présentation et Interprétation des résultats –Recommandations et Discussions

L'interprétation des résultats issus de cette étude est faite à la lumière des conditions requises pour la mise en place et l'atteinte des objectifs de performance de la GAR au MRAI. Le plus grand défi de la réussite de la GAR est d'abord celui d'adaptation et de changement profond, voire une remise en question des habitudes et des pratiques d'une part, de la structure et de la culture organisationnelles de l'autre.

Cette partie de l'étude se propose de mettre en exergue les résultats issus de l'investigation sur les conditions et le cadre nouveau favorable à la mise en place progressive de l'approche GAR. En deuxième lieu, il s'est agi de présenter l'état de sa pratique au MRAI et d'en aboutir à un tableau FFOM des éléments issus de l'analyse. Ceci permettra de vérifier les hypothèses de l'étude et de conclure sur les axes sur lesquels s'appuieront les recommandations.

4.1 Les résultats de l'étude et leurs interprétations

Cette partie fait l'exposé et l'interprétation des résultats de l'étude. Elle procède par la déconstruction des données (explications des données du point de vue de la problématique) et la reconstruction des résultats (raisonnements et argumentations sur les résultats). Les questions d'entretiens réalisées étant liées les unes aux autres et aux apports documentaires, l'option est faite de présenter ces résultats par centre ou par variable d'intérêt afin de donner un sens assez objectif et pertinent à leur interprétation. Pour ce faire, l'étude a eu recours à la méthode d'interprétation factuelle. Celle-ci est la suite logique de l'analyse de contenu.⁷¹ Elle détermine par écrit ce que l'on comprend des données et ce qu'elles veulent dire. Elle commente les résultats (le point de vue des interviewés) en fonction des questions posées par l'étude. Elle procède à un diagnostic des informations analysées et les classe en identifiant les plus et les moins, les points forts et les points faibles, les hypothèses vérifiées ou non validées.⁷²

4.1.1 La non maîtrise de la démarche GAR par certains acteurs et la non responsabilisation

La GAR, dans un ministère sectoriel comme le MRAI, implique des acteurs comprenant le ministre et ses collaborateurs centraux tels que présentés au chapitre précédent, les directeurs généraux, les directeurs techniques, mais surtout au niveau opérationnel, les responsables de programmes⁷³, les gestionnaires de crédit, les responsables d'unités administratives, les chefs services etc. Les données recueillies pour des questions liées à ce panel d'évaluation de la maîtrise de la GAR proviennent d'une diversité de catégories d'acteurs, mis à part les acteurs politiques du ministère. Il s'agit notamment de ceux qui sont déployés dans la mise en œuvre technique des programmes à travers la ligne hiérarchique, des gestionnaires de programmes aux points focaux et aux employés. Relativement à ce panel, les éléments de réponses traités

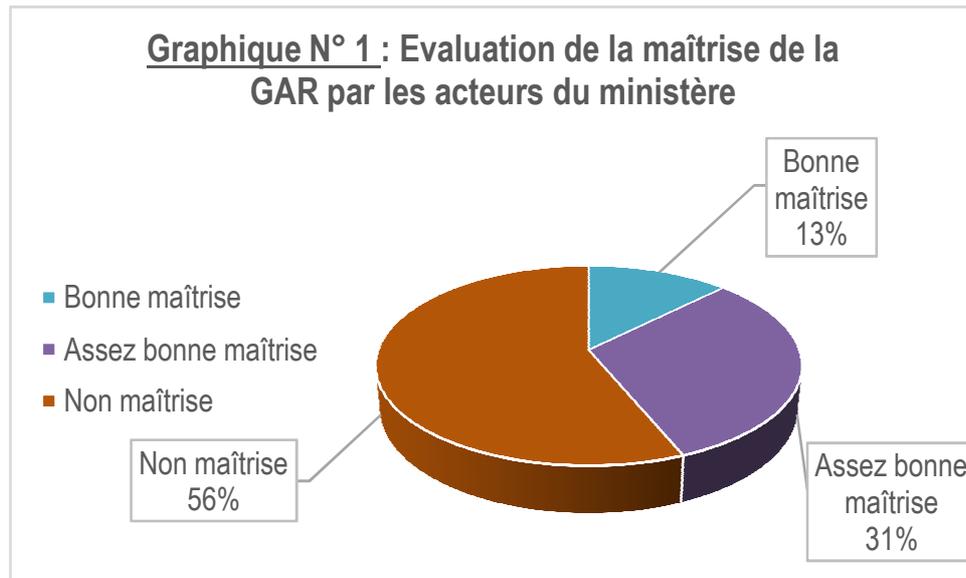
⁷¹ Wolcott 1994, cité dans méthode d'analyse et d'interprétation des données qualitatives ANDREANI et CONCHON

⁷² Buber, Gadner, Richards, 2004, cité dans ibidem 72

⁷³ Selon l'article 1^{er}, Loi organique n 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances (LOLF) du Bénin, le Responsable de programme est un haut fonctionnaire nommé par le ministre sectoriel ou par le Ministre en charge des finances sur proposition du Ministre dont il relève pour coordonner la mise en œuvre du programme dont il a la charge

se présentent comme suit : 2 ayant une bonne maîtrise de la GAR (soit 12,5%). Il s'agit généralement des supérieurs hiérarchiques très rapprochés du DPP), 5 déclarent avoir une maîtrise assez bonne (soit 31,25%). L'approfondissement des questions a montré qu'ils ne détiennent qu'une vague connaissance de la démarche mais ils n'ont au fait pas la maîtrise requise de sa pratique) et 9 ont déclaré savoir que le ministère est dans l'approche GAR mais sans comprendre au fond le processus (soit 56,25%). Le graphique ci – dessous schématise les résultats.

Figure 6 : Maîtrise de la GAR par les acteurs du Ministère



Source : Auteur, 2015.

Ce panel de l'évaluation approche dans le même sens la question liée à la formation devant permettre l'appropriation de la GAR dans ce ministère. Les recherches ont montré qu'il y a un grand déficit de formation sur la GAR. Elles ont indiqué la disponibilité des plans annuels de formations dont le dernier élaboré il y a plus d'un an au MRAI n'a pas été mis en œuvre. Cette situation rend difficile l'accomplissement du rôle des acteurs, que ce soit les DPP, les chefs services ou même les éléments de la ligne opérationnelle du ministère. De même, les gestionnaires de crédit ne sont pas formés et suffisamment outillés pour favoriser un bon processus de décaissement de fonds et une amélioration de la procédure de passation des marchés publics dans le sens de la Budgétisation Axée sur les Résultats. Dans ce même panel, il convient de signaler que le fréquent redéploiement des DPP révélé par la recherche ne permet pas la capitalisation des acquis de l'organisation dans la GAR qui est un apprentissage continu et n'inscrit pas le ministère dans une vision de dynamique de long terme de son capital humain. Il en est de même pour le changement des Ministres au niveau de ce département. Plus de 90% des interviewés et même le syndicat maison ont déploré le remaniement qui a fait partir le précédent Ministre dont les résultats atteints sont à saluer tout comme la marque imprimée à l'institution en terme des réformes mises en œuvre dans l'intervalle d'un an.

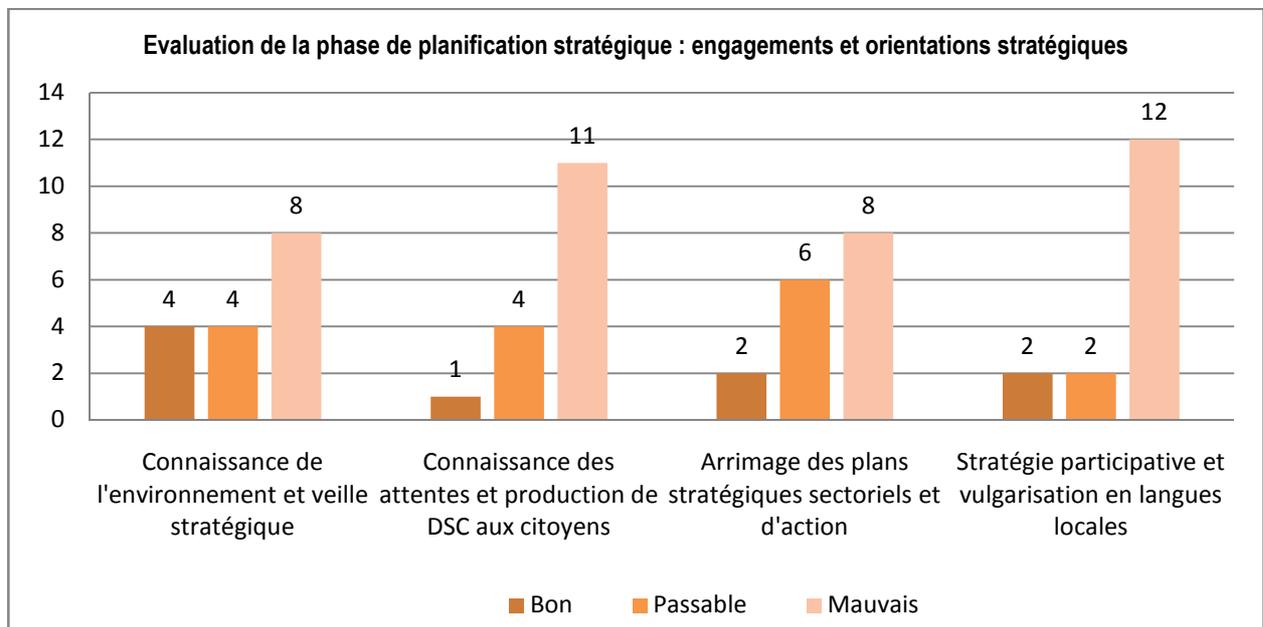
La culture de patronage qui caractérise l'administration béninoise en général et l'administration du MRAI s'inscrit en porte à faux contre le développement du sens de la responsabilité et de la redevabilité pour les

résultats qui sont des principes chers à la GAR et qui visent l'autonomisation des acteurs. Une approche adaptative à la GAR se doit de prendre en compte cette dimension qui empêche son appropriation. Un engagement des autorités à cet effet devrait d'une part, susciter la mise en œuvre d'une politique de formation et de gestion des ressources humaines visant à renforcer les capacités des différents acteurs et de l'autre, développer la logique d'essai-erreur pour permettre l'évaluation et l'apprentissage. Aussi, les redéploiements fréquents constituent-ils une expression de la non séparation de la fonction politique de celle administrative qui caractérise cette administration et qui ne permet pas la culture de performance. Ces situations à la fois de carence de formations sur la GAR et de redéploiements des compétences potentielles ne favorisent pas la participation des acteurs plutôt en besoin d'être habilités.

4.1.2 Des planifications stratégiques aux sectorielles : déficit d'arrimage et de participation

Le point de départ de la démarche de Gestion Axée sur les Résultats est la planification à tous les niveaux de l'organisation, et plus précisément la planification stratégique⁷⁴. Les résultats de son évaluation sont à la lumière des manifestations relatives à la sous-catégorie : engagement et orientations stratégique⁷⁵ et Le mot organisation dans cette étude se réfère au MRAI. Si les données (les entretiens) ont montré à 100% l'existence de plans stratégiques au MRAI d'échéance moyenne de 4ans, la procédure et la qualité donnent plutôt des résultats relativement mitigés, lesquels sont présentés au graphique ci-dessous.

Figure 7 : Manifestations de la catégorie d'analyse (engagements et orientations stratégiques)



Source : Auteur 2015

⁷⁴ « Activité d'une organisation qui consiste à définir sa mission, ses clientèles, ses partenaires, ses grands enjeux, ses orientations, ses objectifs, ses cibles, ses moyens d'intervention et ses indicateurs de mesure. Les informations précitées sont consignées dans un document à cette fin. La principale caractéristique d'un plan stratégique, avoir une mission claire, des objectifs précis et des résultats mesurables (Vérificateur général du Québec, 1999, p. 26) » ibidem 36, p. 113

⁷⁵ « Intention générale qui dirige les actions (Vérificateur général du Québec, 1999, p.26). Également, grands objectifs axés sur la mission de l'organisation permettant de comprendre les enjeux et les choix privilégiés par cette dernière (Loi sur l'administration publique, 2000, p. 13) » ibidem 75, p. 112

Les 4 sous catégories de la dimension : engagements et orientations stratégiques sont ici représentées selon le nombre d'interviewés et leurs manifestations. Ainsi 25% des enquêtés trouvent la connaissance de l'environnement et la veille stratégique bonnes, 25% passables et 50% mauvaises. La connaissance des attentes et la production de déclaration de services aux citoyens sont bonnes seulement pour 6,25%, relatives pour 25% et mauvaises pour 68,75% des interviewés. L'arrimage entre les différents plans est bon pour 12,50%, passable pour 37,50% et mauvais pour 50% des enquêtés. La dernière sous catégorie concerne l'existence des documents stratégiques participatifs et leur vulgarisation en langues locales.

En effet, comme dans tous les ministères, au MRAI, les stratégies sectorielles découlent des orientations stratégiques centrales ou nationales dans le sens de l'ascendance – des politiques publiques nationales ou sectorielles – des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD 2000-2015) - des Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (actuellement SCRP III 2011-2015) – des Orientations Stratégiques de Développement (actuellement OSD 2006-2011) – des Perspectives Décennales de Développement (PDD, perspectives à moyen terme) – qui, elles-mêmes se déclinent des études Nationales de Perspectives à Long Terme réalisées en 2000 et dites de Bénin ALAFIA 2025⁷⁶. Expression de l'engagement et de la volonté politique, l'élaboration de ces documents stratégiques dont cette étude prouve la disponibilité a bénéficié de l'approche participative ayant impliqué les élus locaux, l'administration publique centrale et déconcentrée, les opérateurs économiques et le secteur privé, les PTF, la société civile, les syndicats. Cependant le caractère top-down de la démarche qui conduit à la planification stratégique sectorielle prenant en compte le MRAI, à titre de préalables, s'écarte des principes de la GAR. Les ministères sectoriels ne partagent pas forcément les mêmes clients, encore moins les mêmes programmes. La connaissance des attentes, l'approche participative des orientations stratégiques et leurs actualisations ne permettent pas de circonscrire strictement les paramètres environnementaux et partenariaux du MRAI qui a la responsabilité des programmes actualisés. La difficulté d'arrimage des orientations nationales et celles sectorielles révélée par les données du terrain en sont les conséquences. De même la déclaration des services aux citoyens incombe au secteur qui les actualise à travers ses propres engagements vis-à-vis des programmes à réaliser et en fonction des ressources dotées. Le risque de ne pas associer les acteurs directs de la planification stratégique du MRAI n'est pas nul et affecte la qualité du processus. La déclinaison des plans sectoriels en plans d'action est tout autant affectée du fait du déplacement du repère qui sacrifie la prise en compte des enjeux directs de l'organisation. Le non arrimage s'explique doublement : le déficit de participation des acteurs effectivement concernés et le déficit de formation. L'hypothèse selon laquelle le déficit de participation de tous les acteurs concernés affecte l'atteinte des objectifs de la GAR dans la délivrance des services aux citoyens par le MRAI est vérifiée. Par ailleurs la question de participation à la conception des stratégies, à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes présente aussi un volet socioculturel. La population béninoise étant majoritairement analphabète, l'implication des administrés (citoyens, en exemple ceux du bas peuple qui eux aussi ont des besoins et voudraient être informés des engagements) se heurte aux problèmes de langue et d'infériorité

⁷⁶ La vision Bénin 2025 est formulée comme suit : « Le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social. » Alafia désigne, dans une langue locale du Bénin, la paix et la prospérité.

sociale. L'étude a montré que les plans ne sont pas vulgarisés en langues locales. Parfois les citoyens ne savent pas que tel ou tel autre service est actualisé pour eux et sont brimés dans leur droit. Ceci soulève un problème d'information. Auquel cas, la GAR ne peut atteindre ses objectifs de performance et de gestion orientée client/citoyen. L'étude révèle également, malgré les plans de recrutement mis en œuvre, un déficit en ressources humaines en quantité et en qualité et l'insuffisance des ressources matérielles et financières nécessaires pour la capacité du ministère à délivrer des services de qualité. En effet l'insuffisance des ressources ne favorise pas une bonne alimentation et un bon fonctionnement des structures déconcentrées du ministère inhérentes à la GAR comme relais dans le système d'information et de communications avec les clients ou usagers.

4.1.3 Mesure des résultats et reddition de comptes : déficit de formation et d'approche participative.

La mesure des résultats est fondamentale dans la démarche GAR et vise le suivi périodique de la progression des activités vers l'atteinte des résultats, aux moyens des indicateurs. Les résultats de l'étude montrent l'existence d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation au MRAI, au sein de la direction de programmation et de la prospective et qui élabore un Rapport Annuel de Performance après évaluation de chaque programme. Ce suivi permet également de comparer les résultats attendus à ceux obtenus en vue des modifications nécessaires de cours d'exercice. Cependant les observations documentaires ont révélé que le suivi est toujours axé sur les moyens et procédures plutôt que sur les extrants, les effets et les impacts. Du fait que ces derniers sont mal définis, les indicateurs correspondants le sont aussi. Les données ont soulevé également la question de maîtrise de la gestion des risques. Le déficit de participation de tous les acteurs affecte cette phase car, les acteurs n'ayant pas été associés à la définition des indicateurs, en général à celle des outils de la GAR, la gestion de ces outils devient difficile. Les outils concernés relevés par les données sont le cadre d'analyse logique, le cadre de rendement, le cadre de mesure de rendement, la matrice de gestion des risques. La GAR recommande un suivi participatif. L'évaluation des résultats détermine le degré d'atteinte des objectifs et des cibles et apprécie la performance du programme. Le Rapport Annuel de Performance permet une reddition de compte interne et externe. L'étude a montré que la reddition de compte externe n'est pas effective. L'adoption de la LOLF rend obligatoire la reddition des comptes aux parlementaires et à la population. Mais, dans le contexte socioculturel béninois, les déclarations de services tout comme les rapports annuels de performance du MRAI ne seront pas accessibles à la grande partie de la population. L'ouverture, la transparence et la participation prônées par l'approche GAR ne sont pas effectives dans ce cas. L'inadéquation des canaux de communication avec les citoyens ou clients limite et ferme les phases d'engagements publics et de reddition de compte sur les résultats dans un jeu politico-administratif. La communication souffre de la non utilisation d'un vecteur commun accessible et compris de toutes les parties prenantes. Les données de cette étude ont particulièrement révélé ces formes d'exclusion aussi bien à l'interne qu'à l'externe.

4.1.4 Insuffisante maîtrise et faible application des outils de la GAR

Les données du terrain et les observations documentaires montrent l'utilisation des outils de la GAR dans la mise en œuvre des programmes au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle. Cependant l'évaluation révèle une insuffisance relative dans la maîtrise et l'application de ces outils au nombre desquels l'analyse du cadre logique qui est bien différente du cadre logique classique, le cadre de rendement, le cadre de mesure de rendement et le cadre de suivi de risque. Le plus grand défi se trouve dans la définition des objectifs clairs et précis, des résultats d'effets et d'impacts et surtout de bons indicateurs dans un processus de construction consensuelle visant leur validité par les parties prenantes. La mise en œuvre du cadre de mesure de rendement requiert la collecte et la centralisation des informations touchant les extrants, les effets, l'efficacité et l'efficience, qui constituent des enjeux pour le ministère. Les données précisent le besoin de renforcement des capacités des cadres et agents par des formations de type spécifique en GAR pour développer les habilités nécessaires pour l'appropriation de ces outils. Cependant, des efforts sont faits et dénotent de plus en plus d'engagement et de volonté des autorités du ministère, dont la mise en œuvre des équipes résultats, un début de la promotion des cadres autochtones du ministère à des postes de responsabilité, l'organisation du mois du service public.

En ce qui concerne la sous catégorie Budgétisation Axée sur les Résultats (BAR), le MRAI a acquis plusieurs années d'expérience dans l'élaboration et la mise en œuvre des budgets-programmes⁷⁷. La GAR préconise l'élaboration d'un budget-programme triennal et les outils de son exécution de sorte à relier toutes les dépenses à des objectifs définis à l'avance avec des indicateurs objectivement vérifiables. L'allocation budgétaire consiste à regrouper les actions d'un ministère par programme en rapprochant les crédits, à lui, alloués aux résultats attendus. En effet, comme l'a mentionné le tableau n° 2 au 2^{ème} chapitre, le Bénin a adopté le budget-programme depuis 2002 avec l'introduction du CDMT sous l'accompagnement de la Banque Mondiale à travers les différents crédits de réformes des dépenses publiques initiés depuis 1999-2000. Ainsi les budgets-programmes ont été généralisés à tous les ministères dont le MRAI en Novembre 2006. Cependant l'exécution des budgets-programmes est restée théorique jusqu'en 2014, après adoption de la LOLF. Les budgets-programmes sont élaborés seulement à titre indicatif et joints au budget classique qui est le budget voté et exécuté. Cette étude a évalué les forces et les faiblesses à travers cette expérience de transition. Elle révèle que les budgets-programmes sont élaborés à partir des CDMT mais de façon top-down c'est-à-dire du CDMT Global vers les CDSMT (au niveau sectoriel). Ceci ne permet pas la participation des responsables sectoriels concernés dans l'élaboration des orientations budgétaires des programmes qu'ils auront à actualiser. Aussi, les enjeux évalués et liés à la formation et la maîtrise des outils, à la définition des objectifs stratégiques et

⁷⁷ Budget programme (BP) : Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation des crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein de programme. Le BP intègre les notions d'efficience et d'efficacité à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre ; les activités et les coûts du programme sont associés à des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats. Par sa présentation pluriannuelle, le BP permet également d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques, (LOLF n 2013-14 du 27 /09/ 13, article 1^{er})

opérationnels, des résultats de développement, des indicateurs SMART et des cibles clairs et précis, mis en œuvre par l'évaluation plus haut, se répercutent sur la programmation budgétaire et affectent sa qualité.

4.2 Les conditions de la mise en œuvre de la GAR : l'annonce du changement qui a manqué

Plus qu'un outil de gestion, la GAR est une culture. Ses dimensions, ses outils et ses principes, comparés aux pratiques de l'administration publique béninoise, induisent un changement de culture. A ce titre, sa mise en place nécessite un travail préalable et progressif sur les valeurs et des croyances de l'organisation pour faciliter et faire mouler l'approche qu'elle incarne à travers la machine administrative. Ceci requiert le leadership des autorités et des gestionnaires pour implémenter une nouvelle culture organisationnelle favorable à la GAR, visant le travail en équipe, le souci de la qualité, la priorité au client et la prise en compte de l'approche client au niveau interne. L'étude a montré l'absence de ce leadership et la persistance des vieilles habitudes. La structure du MRAI présentée plus haut montre que la séparation de la politique de l'administratif n'est pas encore totale. Les agents interviewés ont déploré l'absence de l'annonce du changement et des enjeux de la GAR. Le fonctionnement et l'organisation du MRAI révèlent encore la bureaucratie mécaniste avec l'individualisme du travail et le cloisonnement. Ils n'offrent pas au ministère la possibilité d'une reconfiguration et de la dynamique à imprimer à la mise en œuvre de sa mission. La scission ou le regroupement dont le MRAI fait régulièrement objet l'expose au conflit d'attribution, à la non pérennisation des acquis capitalisés dans la GAR. L'inexistence des mesures socioculturelles pour accompagner l'implication des acteurs à la base aux programmes affecte la bonne applicabilité de la GAR.

En conclusion, le tableau FFOM⁷⁸ ci-dessous présente une synthèse des résultats explicités. Les forces et les opportunités identifiées et qui y sont présentées sont des facteurs de succès sur lesquels l'étude s'est appuyée pour faire les propositions du renforcement de la pratique de la GAR au MRAI. Il vise à orienter les recommandations dans le sens de maximiser les forces et acquis du MRAI dans la GAR, de réduire ou de corriger les insuffisances en tirant parti des opportunités et en traduisant des menaces en des atouts.

⁷⁸ Forces, faiblesses, opportunités, menaces.

Le tableau n ° 7 : Tableau FFOM du terrain de recherche

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des documents de stratégie • Pluri-annualité de programmation budgétaire • Existence des documents d'opérationnalisation (programme, projets BP, PTA, plan de consommation des crédits, plan de passation des marches publics) • L'existence d'une volonté et vision politique ; • Engagements des autorités du MRAI de plus en plus élevés pour optimiser les résultats • L'existence d'un cadre institutionnel et amélioration progressive de la gestion des ressources humaines ; • La mise en place des équipes résultats au MRAI pour booster les réformes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La non prise en compte d'une annonce formelle de changement en faveur de la GAR et ses exigences • Une insuffisance de l'approche participative • Un insuffisant arrimage des plans stratégiques, sectoriels, opérationnels et d'actions • L'absence de valeurs éthiques et professionnelles dans le grief des agents et fonctionnaires du MRAI • non mise en œuvre du plan de formation 2013-2014 ; • Flexibilité et dynamique insuffisantes pour tenir compte de l'évolution de l'environnement et des forces internes et externes du MRAI • Absence des outils de gestion et des managements de ressources humaines ; • Non prise en compte des réalités socioculturelles en vue de l'implication de toutes les parties prenantes • Incapacité à rendre visible les progrès accomplissent • Non séparation de la politique de la technique
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre de réforme de la GBAR (décret n 2005-789du 29 décembre 2005) et Nouvelle constitution financière (LOLF) • La reconstruction d'une administration de développement au service de l'intérêt général et du développement du secteur privé est au 2^{eme} pilier des orientations stratégiques de développement du pays • L'appui financier annuel de la Banque Mondiale par le PRSC conditionné à la mise en place de la GAR, et de la BAD • Existence d'un guide méthodologique 	<ul style="list-style-type: none"> • Le défi de la transparence et obligation de rendre compte de la gestion publique • Source de financement extérieure • Non changement fondamental des dysfonctionnements de la fonction publique constatés depuis les Etats généraux • Exigences de plus en plus accrues des clients et des citoyens • La contrainte des ressources publiques limitées • La globalisation des marchés et la compétitivité internationale des économies

<p>d'élaboration de budget-programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipe technique d'Appui à la Réforme Budgétaire au sein de la DGB qui assure la responsabilité de la conduite du processus d'élaboration des BP des ministères • Plus de responsabilisation et d'autonomie au MRAI par l'adoption de la GAR et garantie de progression triennale des crédits • La dévolution et la déconcentration en cours 	
---	--

Source : Auteur 2015

4.3 Les recommandations de l'étude

Pour accompagner la bonne applicabilité de la GAR au Ministère de la Reforme Administrative et Institutionnelle en particulier et dans l'Administration Publique Béninoise en général les recommandations de cette étude portent sur deux axes prioritaires : le renforcement des capacités des acteurs et du niveau de participation puis le recours a la gestion de changement et l'adaptabilité socioculturelle de l'approche

4.3.1 Le renforcement des capacités des acteurs et du niveau de participation

La faible maitrise des outils de la GAR appelle la mise en place d'un mécanisme de renforcement des capacités à travers le déploiement d'un plan de formation spécifique en GAR. L'approche étant nouvelle, il est possible de procéder à une collaboration avec des experts spécialistes du domaine et de créer une plate forme de formation des formateurs. Ceci revient à reconfigurer la structure du ministère et à prioriser le travail en synergie et en équipes. Les équipes résultats qui existent actuellement au niveau du ministère seront déployées à cet effet. Le cabinet de spécialistes sollicités aura comme mission de renforcer la capacité des cadres et agents du MRAI dans la pratique de la GAR. A la différence des autres formations, celle-ci n'est pas ponctuelle mais elle consiste en un plan dont une échéance sera fixée avec les modalités d'intervention. A cet effet, il faut : définir tous les acteurs intervenant dans l'approche GAR au niveau du ministère ; profiler les équipes résultats en tenant compte des qualifications du personnel du ministère, évaluer les besoins en formation sur la GAR; Former les pôles relais ou responsables formateurs, élaborer le plan de formation d'abord des formateurs puis celui de tous les agents, le plan de suivi-évaluation du renforcement des capacités des acteurs en GAR. L'objectif est d'amener tous les agents à maitriser l'élaboration des programmes de façon a assurer leur arrimage aux plans stratégiques et sectorielles, la définition des objectifs, les résultats d'effets et d'impacts, des indicateurs de gestion et de performance, les outils de la GAR et la mise en œuvre de ses dimensions dans l'actualisation des programmes. Des fiches outils de bonnes pratiques ci-après sont proposées, à chacune des dimensions, comme instruments de travail pour les acteurs :

Tableau n°7: Démarche GAR/Apprendre et s'adapter

Mise en œuvre	Obligation	Bonne pratique
Evaluer ou apprécier la performance du personnel		X
Dresser le bilan de l'exercice précédent (annuellement et au terme du plan stratégique)		X
Connaître les facteurs environnementaux (internes et externes) qui ont touché ou qui pourraient toucher l'organisation et compromettre les attentes des citoyens		X
Dresser un bilan des opérations des problématiques et des nouvelles connaissances acquises		X
Connaître les attentes de sa clientèle intermédiaire		X
Analyser les apprentissages		X
Déterminer les améliorations à apporter		X
Proposer des recommandations pour améliorer le prochain cycle de gestion, les services aux citoyens et les biens produits		X

Tableau n° 8 : Démarche GAR/s'engager

Mise en œuvre	Obligation	Bonne pratique
Déterminer les priorités de l'organisation		X
Déterminer les objectifs de niveau et de qualité des Services à rendre aux citoyens		X
Déterminer les objectifs de niveau et de qualité des services à rendre aux clientèles intermédiaires		X
Faire participer l'ensemble des parties prenantes à la détermination des engagements de l'organisation		X
S'engager envers les citoyens par la production et la diffusion de la déclaration de services aux citoyens		X
S'engager envers les clientèles intermédiaires par la production et la diffusion de documents d'entente, d'offres de services, etc.		X
Déterminer les orientations et les objectifs stratégiques	LOLF	
S'engager envers le citoyen par la production d'un plan stratégique	LOLF	
Conclure une convention de performance et d'imputabilité Si nécessaire		X

Tableau n°9: Démarche GAR/Réaliser

Mise en œuvre	Obligation	Bonne pratique
Lier les ressources aux résultats visés par la préparation du plan annuel de gestion des dépenses	LOLF	
Élaborer les objectifs opérationnels et les moyens d'action visant l'atteinte des résultats sur une base annuelle (plan d'action et plan d'amélioration des services)		x
Communiquer les objectifs et les attentes au personnel		X
Prévoir des mécanismes de suivi des résultats (outil suivi)		X
Mettre en œuvre les outils et les plans		x
Suivre et mesurer les résultats (objectifs, indicateurs, cibles) périodiquement		X
Adapter les actions, si nécessaire		x

Tableau n° 10: Démarche GAR/Rendre des comptes

Mise en œuvre	Obligation	Bonne pratique
Mesurer et évaluer les résultats (les écarts entre les résultats obtenus et les résultats attendus)		X
Apprécier la performance de l'organisation		x
Rendre compte à l'interne à la Direction et au personnel de l'organisation		X
Vulgariser les documents en langues locales		X
Rendre compte à l'externe devant les citoyens et les parlementaires par la production d'un rapport annuel de gestion	LOLF	

Le deuxième point de cet axe est l'amélioration du système de communication et d'information du ministère de sorte à impliquer tous les acteurs et à assurer la transparence requise. En effet, un accroissement de l'engagement du personnel passe par son implication. Pour y parvenir, les autorités doivent donner priorité aux quatre fonctions suivantes à tous les niveaux du ministère: informer, consulter, codécider et déléguer. Pour améliorer les relations avec l'extérieur, un développement et une bonne alimentation des portails électroniques du ministère sont envisagés pour favoriser un contact aisé et une plus grande proximité avec les clients ou les usagers. Les réseaux sociaux peuvent être mis à profit de même que les techniques de marketing sociétal pour renforcer le dispositif de communication à savoir le mix-média (crieur public et affichage), messagerie en pictogrammes (pour les analphabètes et ceux qui n'aiment pas lire). Le MRAI doit prioriser l'option de tradition d'oralité pour mieux communiquer avec son public (l'organisation et le retour à l'arbre à palabre est une piste de solution pour le consensus sociétal).

4.3.2 Le recours à la gestion de changement et à l'adaptabilité socioculturelle de la GAR

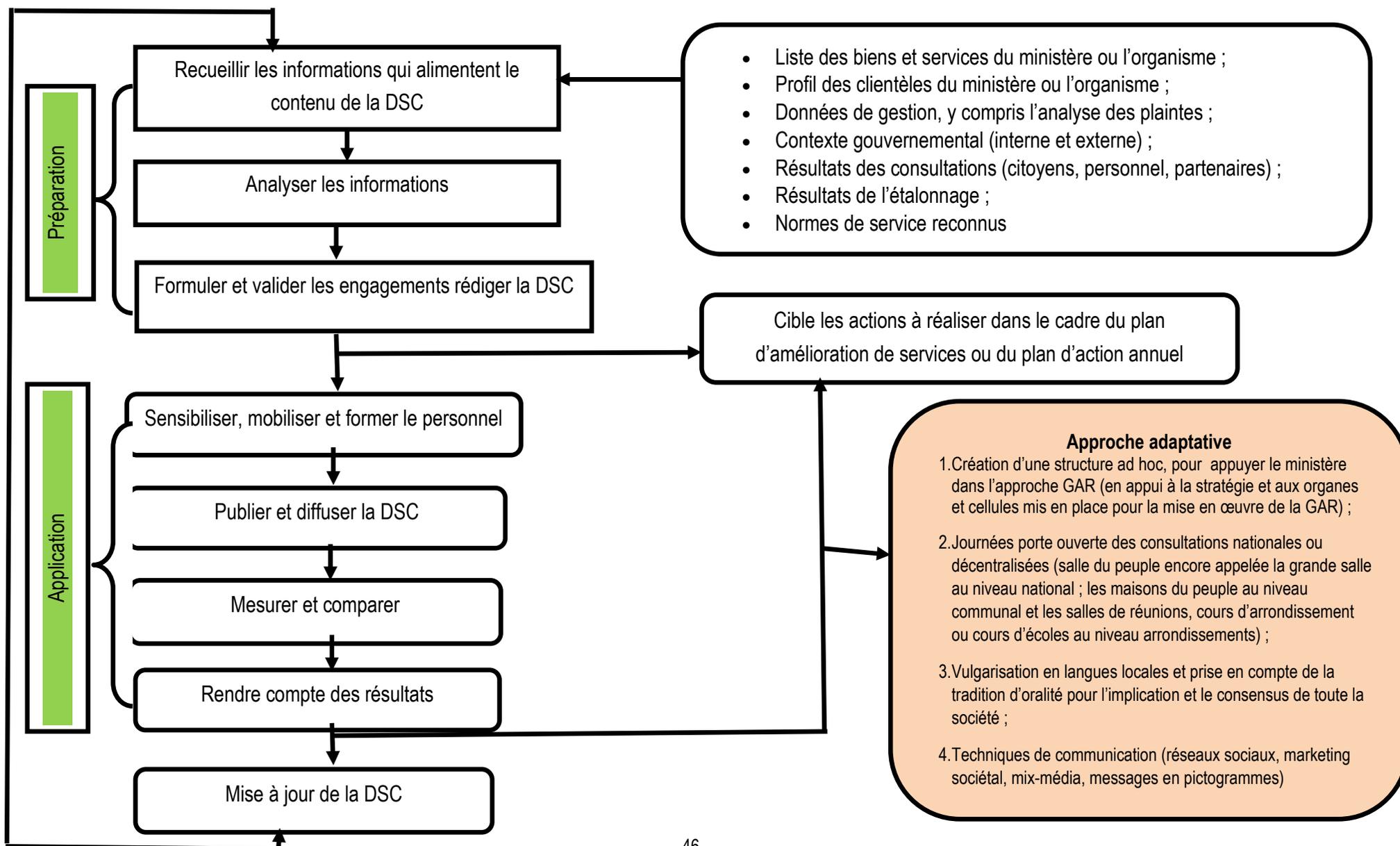
La GAR implique un changement de culture, en matière de gestion de l'administration publique. A ce titre, une annonce de changement importe pour mobiliser tous les acteurs autour de la vision. La mobilisation a pour but de stimuler l'engagement et l'intérêt de tout le personnel du ministère à travailler à l'atteinte de ses objectifs et à déployer de lui-même les efforts nécessaires au succès. Les autorités du MRAI doivent remplir dans ce cadre trois fonctions : la motivation individuelle, l'engagement organisationnel et l'implication personnelle dans l'emploi. Pour ce qui concerne la motivation individuelle, le leadership des autorités doit travailler à la prise de confiance de la contre-performance du ministère (de sorte que cela touche les agents) mais en même temps à créer en eux la capacité à réussir le changement. L'engagement organisationnel est un effet levier que les autorités doivent chercher chez les agents, les raisons pour lesquelles chaque agent a choisi de travailler pour le MRAI. Découvrir et maîtriser cet effet levier contribuent à augmenter l'implication personnelle de chaque agent dans l'emploi. Le MRAI doit donc faire usage de leadership.

La GAR étant un processus continu d'apprentissage, l'annonce du changement peut toujours se renouveler. Au besoin, les autorités peuvent concevoir à cet effet un plan d'annonce à actualiser si nécessaire. Il devra comporter la présentation du contexte, le pourquoi du changement, les objectifs visés, les gains et les pertes pour toutes les parties prenantes (le personnel, l'organisation, la clientèle), les marges de manœuvre possibles, les contraintes, les conditions de réussite et le soutien disponible.

Par ailleurs, la population béninoise étant majoritairement analphabète, la vulgarisation des documents stratégiques et des rapports de performance en langues locales permet de les rendre accessibles à la grande masse. Les fora de consultation nationale délocalisés, en collaboration avec les structures décentralisées aideraient à prendre connaissance des attentes des citoyens et de leur perception de la qualité des services actualisés par le ministère. L'étude suggère la production des déclarations de services aux citoyens pour une bonne applicabilité de la GAR. La fiche-outil ci-dessous est proposée à cet effet.

En conclusion, le renforcement des capacités des acteurs, l'implication de toutes les parties prenantes aux différentes étapes de la démarche GAR, une sensibilisation sur les valeurs et l'éthique, la prise en compte des réalités socioculturelles sont des points d'amélioration de l'applicabilité de la démarche de performance au MRAI. La création d'une structure ad hoc est envisagée pour accompagner la mise en place de toutes ces recommandations.

Figure 8 : Fiche outil/ déclarations des services aux citoyens



Conclusion générale

La Gestion Axée sur les Résultats constitue aujourd'hui un cadre officiel de gestion de plusieurs gouvernements. Par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et l'impulsion des institutions financières, la GAR a été introduite dans les pays membres de l'OCDE pour l'atteinte des objectifs de développement à travers les principes d'alignement et d'harmonisation. Au Bénin, Après la phase pilote, la GAR et l'approche Budget-programme ont été depuis 2006 généralisées à tous les ministères.

Dans le but de déterminer les conditions d'une bonne applicabilité de la GAR au Bénin, eu égard aux réalités socioculturelles et administratives béninoises qui, à priori, ne se prêtent pas aux principes et à l'esprit de la GAR, la présente étude a consisté en un état des lieux de cette nouvelle pratique au Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Reforme Administrative et Institutionnelle (MTFPRAI) encore appelé MRAI. Elle a permis d'identifier les forces et les insuffisances qui conditionnent l'applicabilité de cet outil moderne et l'atteinte des objectifs de performance publique dans cette institution. L'expérience de la GAR au MRAI révèle des acquis significatifs dans l'amélioration des services délivrés mais aussi dans la marche vers la mise en place effective de l'approche à travers la planification, la programmation, la budgétisation et le suivi-évaluation. L'engagement du ministère à travers la planification stratégique est en marche, de même que le caractère pluriannuel de sa déclinaison budgétaire. Celle-ci est en train de prendre une forme plus pratique et plus formelle avec l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances, ses dispositions et les innovations auxquelles le ministère devra se conformer. Cependant, le déficit d'arrimage entre les planifications stratégiques et sectorielles d'une part, entre les planifications sectorielles et opérationnelles voire les programmes et les plans d'actions de l'autre, justifie le défaut de la participation requise des acteurs de la démarche. La non visibilité des efforts et progrès du ministère dans la démarche des résultats et de la performance n'est pas liée à la complexité de la tâche, comme le pensent les autorités de ce ministère mais plutôt au déficit d'implication des parties prenantes dans le processus de changement (notamment les populations à la base). La GAR devrait être vue comme une solution à cette pesanteur. La population, impliquée par un langage partagé et un dialogue réel, prendra elle-même la mesure de l'enjeu et, une reddition de compte à laquelle elle est accessible donnera au MRAI la visibilité recherchée mais aussi et surtout de la crédibilité. Dans cette étude, L'approche adaptative, compte tenu des réalités socioculturelles du Bénin est mise à l'épreuve au début de la démarche GAR (consultation nationale effective, connaissance des attentes et engagements), à la fin (reddition des comptes pas seulement aux parlementaires mais aux citoyens) comme au cours de la démarche par la production et la vulgarisation des rapports de performance en langues nationales et la priorité à la tradition d'oralité. L'insuffisance de la maîtrise des outils de la GAR par les acteurs impliqués recommande l'accompagnement nécessaire d'un plan de formation spécifique et le renforcement des capacités des

organes ou cellules d'appui à la démarche. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'abandon des vieilles pratiques administratives au profit de la culture administrative de performance appelle le sens du leadership des autorités du MRAI.

Les recommandations faites dans cette étude sont basées sur les données qualitatives collectées. Toute étude parvenant à approfondir la problématique abordée contribuerait à l'amélioration de la GAR au Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle et dans l'administration publique béninoise en général.

Références bibliographiques

ACDI, Canada. Aout 2008, Définitions résumées des principaux termes de la Gestion axée sur les Résultats. Pour l'énoncé de principes 2008 sur la gestion axée sur les résultats ;

Agence Luxembourgeoise pour la Coopération au Développement. La GAR. Les cahiers de LUXDEV/01.

Association Québécoise des Organismes de Coopération Internationale – AQOCI. La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) en lien avec l'approche Genre et développement (GED). Novembre 2008. 59p ;

Achour Ali, Brignonen Sandrine et Zounon Michel. Evaluation des finances publiques selon la méthode PEFA (public Expenditure and financial accountability). Septembre 2007 ;

Benoit Gauthier. Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données, 316p

Bureau International de Travail – Genève. Janvier 2007 ; Le dialogue social dans l'administration publique des pays membres de l'UEMOA. 77p ;

Charbonneau M. 2012 « Nouveau management public » dans Louis Côté et J.F. Savard (dir), le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

Charest N. 2012 « Management public » dans Louis Côté et J.F. Savard (dir), le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

Déclaration de Paris in les bonnes pratiques émergentes pour une Gestion Axée sur les Résultats de développement ;

Décret n° 96-608 du 18 septembre 1996 portant attribution, organisation et fonctionnement du MFPTRA

Décret n° 2002-369 du 22 aout 2002

Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant généralisation de l'utilisation de l'approche GAR

Décret n° 2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure type des ministères fonctionnement du MRAI ;

Etude Nationale des Perspectives à Long Terme, NLTPS, Alafia 2025. 322 p ;

Etude sur Budgets-Programmes et politique de développement. GIZ et Direction Générale des Politiques de Développement, Ministère du Développement de l'Analyse Economique et de la Prospective. 2014. 82 p ;

FWELEY Diangitukwa. Revue gouvernance. Eté 2014

Hedja hadjaj-Castro et Natacha Wilbeaux. La gestion axée sur les résultats. Fiche 7 COTA asbl. 2007 ;

Jean Daniel et Bouchard Martin (1990) « cohérent ou co-errant ? Oui mais pas tout le temps. Incohérent ? Non merci »

LAAZIZ Saïd La gestion axée sur les résultats. Guide de formation et d'exercices. Décembre 2007

LECLERC Jean (2002). Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats. PUQ, 373p ;

Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de Finances (LOLF) ;

Louis Cote. L'Etat démocratique : Fondements et défis. 242p

Lyne Bouchard. Guide de gestion axée sur les résultats. Mars 2005. 27p ; MFASSNHPTA et Ambassade du Royaume du Danemark (juin 2012) « plan stratégique 2013-2017 » ;

Marie-Susan Deschenes. Indicateurs stratégiques pour une Gestion Axée sur les Résultats. ENAP ;

MAZOUZ Bachir. Le mangement public a l'ère de la modernisation de l'administration publique. Sources. ENAP. Vol 17 numéro 2 (mars-avril 2002)

MAZOUZ Bachir et LECLERC Jean (2008). La gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique. Presse de l'Université du Québec. 440p ;

MAZOUZ Bachir et CLAUDE Rochet. De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tires des expériences françaises et québécoises ;

Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative. La reforme administrative au Bénin. Document cadre. Juin 2000 ;

Observatoire de l'administration publique. Télescope. Vol 12 n°1 Les partenariats public-privés. 2005 102p ;

OCDE ; Les bonnes pratiques émergentes pour une Gestion axée sur les Résultats de Développement.. 214p

OCDE. SYNTHESSES. (Avril 2009). Gestion axée sur les résultats en matière de développement ;

Organisation Internationale de la Francophonie (2013). Manuel de la GAR à l'OIF. 105p ;

Pierre Cliche, cahier numéro 7, Observatoire de l'Administration Publique

Plan d'action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques 2009-2013. MEF, Avril 2009 ;

PNUD. Bureau de l'Evaluation (2002). Guide du suivi et de l'évaluation axes sur les résultats. 142p ;

Présentation de Loi organique relative aux lois de finances, harmonisées à la directive n°6 portant loi de finances au sein de l'UEMOA. Unité de Gestion de la Reforme des finances publiques (UGR), MEF, 2013 ;

Rapport de l'évaluation des capacités du Bénin en GRD ;

Rapport du séminaire : Formation parlementaire sur la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dans le processus budgétaire et auditions publiques. MIND et AWEPA. Aout 2013 ;

Rigaud B. « Gouvernance publique » dans Louis Côté et J.F. Savard (dir), le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique ;

Secrétariat du conseil de Trésor (SCT) du Québec. Guide sur la gestion axée sur les résultats. Juin 2002.

Séminaire de haut niveau à l' intention des décideurs politiques et des administrateurs sur la GAR : L'expérience du Bénin en matière de GAR. CAFRAD et fondation Hanns Seidel. Janvier 2013 ;

TOMMASI Daniel, gestion des dépenses publiques dans les pays en développement. Agence Française de Développement (AFD). Aout 2010. 218p ;

Turgeon J. et Savard Jean-François, 2012. « Politique publique » dans Louis Cote et J.F. Savard (dir), le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique ;

Yves Emery, Michel Hughes, Claude Rochet, Mazouz Bachir et al. La Gestion per les résultats dans le secteur public (automne 2005) télescope 12 numéros 3. Observatoire de l'administration publique. 143p.

ANNEXES**Annexe n°1 : Tableau n°8 : d'application de la LAP au Québec 2010-2011**

Éléments	Nombre d'organisations ou pourcentages	Observations
Déclaration de services directs aux citoyens	54 M/O (20 M, 34 O) dont 16 engagements	7 sur le niveau des services et 9 sur la qualité
Vérification du respect des engagements contenus dans leur déclaration	94% (51/54), 72% (37/51) par analyse de données de gestion en cours d'année	C'est le moyen le plus fréquemment utilisé
Connaissance des attentes des citoyens ou de la satisfaction de leur clientèle	94% M et 94% O ont mené une ou plusieurs activités à cet effet	
Proposition de projets spécifiques d'amélioration de la qualité des services	67% M/O (soit 36/54)	2010-2011
Plan d'amélioration de la qualité des services	11% (6/54) l'ont préparé et l'ont effectivement mis en œuvre 2010-2011	79
Des progrès ont été réalisés par la prestation de services en ligne	52%M/O (28/54) ont réalisé des projets avec prestation de service électronique	80
Elaboration d'un plan stratégique (P.S) ⁸¹	100% des M/O assujettis à la LAP	La plupart, à la 4 ^e génération
Nombre moyen d'indicateurs par plan stratégique	Gestion Interne (2indicateurs intrants - 11indicateurs activités -0 indicateur extrants) Résultats (9 extrants -4effets-impacts)	Soit au total 26 indicateurs de 2009-2011 ⁸²
égalité indicateurs Gestion Interne et indicateurs Résultats avec les indicateurs extrants surreprésentés	Indicateurs Résultats stratégiques à peine 15% du total	Sur 38 plans stratégiques déposés 2009-2010 et 2010-2011
Dotation d'un responsable chargé du suivi du P.S	La plupart des M/O mais ⁸³	
Nombre M/O assujettis à disposer de plan d'action	Seulement 2/3 durant quinquennat incluant2010-2011	73,2% en 2009-2010
PAGD présentés par les ministères	Moins de 35% où ressources budgétaires réparties selon orientations stratégiques.	
M/O ayant déposé un RAG à l'Assemblée Nationale	66 sur les 67 tenus de le faire	
Latitude de gestion Assouplissement budgétaire à tous les M/O	0,7 à 1 milliard \$ de mouvement/an/portefeuille	Sur une période de plus d'1an et transfert de crédit entre programmes d'un même portefeuille
Déplacement de Contrôle à priori intransit/activité vers un contrôle à postériori résultat	La plupart M/O pourvu de mécanismes de vérification internes	Maitrise-assurance

Source Auteur 2015, adapte du cahier n 1, Pierre Cliche, Décembre 2012, Observation de l'Administration Publique, Secrétariat du Conseil du Trésor 2011 2012, Commission de l'Administration publique-Assemblée Nationale-Québec

⁷⁹ Toutefois, depuis l'adoption de la LAP, près de 30% des Organismes n'ont jamais actualisé leur déclaration

⁸⁰Informations disponibles sur les programmes et services, accès à certains formulaires, service en transactionnel.

⁸¹ Traduisant une vision claire des enjeux et orientations mais il semble exister de confusion entre objectifs et activités, celles-ci relevant du domaine de l'action alors que les objectifs doivent définir les buts par secteur d'intervention. Le type d'indicateur ou de mesures choisis tient encore d'une gestion axée sur les intrants que d'une GAR

⁸² Source : secrétariat du Conseil du Trésor (2012), p. 22

⁸³ Attention davantage retenue par la collecte des informations assurant la progression vers les cibles déterminés que par la mise en œuvre du plan d'action soutenant la réalisation du plan stratégique

Annexe n°2 : Tableau n°9 : des dimensions de la GAR, de leurs composantes et indicateurs

Dimensions de la GAR	Composantes	Indicateurs
Planification et cadre stratégique de l'organisation	1. Connaissance de l'environnement 2. Engagement en matière de priorités, d'objectifs et cibles stratégiques	1.1 utilisation d'outils de veille stratégique. 1.2. capacité de maîtrise des enjeux internes et externes. 1.3. capacité de prise en compte des défis externes et internes. 2.1. utilisation de la planification stratégique participative
Vision partagée de services à offrir	Engagements en matière de services aux citoyens	1. connaissance des attentes du citoyen. 2. Publication de déclaration du niveau et qualité des services offerts. 3. rapport qualité du service et résultats attendus
Plans d'action annuels	Engagement sur la répartition des ressources	1 rapport choix budgétaires et planification stratégique. 2 rapports couts/services, clair et contrôlable. 3 Utilisation d'un cadre de suivi-évaluation clair et simple
Reddition de compte interne et externe	1 Evaluation des résultats 2 Reddition des comptes internes 3 Reddition des comptes externes	1.1 Nombre d'auto-évaluation interne. 1.2 Capacité d'interprétation des résultats internes et externes. 1.3 prise en compte des mesures correctives. 2 appréciations et publication des performances des unités administratives. 3.1 Publication du rapport annuel: résultats/objectifs. 3.2 Mesure de contrôle de fiabilité de l'information. 3.3 Etat de réalisation des engagements de la déclaration de service
Processus d'apprentissage continu	Mécanisme d'appréciation et d'analyse des constatations et propositions des employés	1. Intégration des propositions dans les plans subséquents. 2 Utilisation du mécanisme continu d'amélioration des opérations sur la base des recommandations. 3 Utilisation d'un plan de formation continu

Source: Mamadou saidou BAH, 2005-2007, mémoire Senghor, adapté de (Noëlla, 2002; Leclerc, 2002)

Annexe n°3 : Guides d'entretien / Questionnaire

Ce questionnaire est élaboré dans le cadre d'un exercice de recherche dont le thème est ci-dessus mentionné. L'étude vise à évaluer la pratique de la GAR au MRAI dans la délivrance des services aux citoyens et à faire des axes de proposition de son renforcement. Nous vous prions à cet effet et vous remercions de participer à la réalisation de ce travail en nous accompagnant dans la collecte des données.

Guide n°1 : MRAI : Mission – Organisation – Fonctionnement

1 Date de création du MRAI

2 Mission du MRAI

3 Composition et Organisation du MRAI

4 Comment le Ministère assure-t-il la coordination de ses activités à travers cette organisation, à travers ses services déconcentrés, et les rapports avec la décentralisation politique, en matière d'actualisation de ses programmes ou services?

5 Quels sont les services offerts ou délivrés par le MRAI ?

6 Quels sont les clients, usagers, bénéficiaires des services du MRAI?

7 Comment le MRAI distingue-t-il les clients internes et externes de ses services?

8 Quels sont les différents partenaires nationaux et internationaux du MRAI et les rapports avec eux ?

9 Pourriez-vous nous permettre d'avoir l'organigramme du MRAI?

10 Quelles sont les ressources humaines du MRAI selon les catégories, les qualifications ou grades, les contrats? En avez-vous une idée du nombre exact?

11 Quelles sont les ressources matérielles du MRAI (bâtiments, matériels de transports, matériel informatique, autres équipements et fournitures essentielles etc.... leurs nombres si possible.).....

12 Quelles sont les ressources financières du MRAI et au plan budgétaire le mécanisme d'élaboration et d'exécution (distinction si possible de la période de budget classique et de celle de budget programme)?

13 Quelles sont les ressources informationnelles du MRAI et comment les obtienne-t-il?

14 Autres ressources

15 Quelle appréciation le MRAI a-t-il du niveau de ces ressources dotées et que souhaiterait-il?

16 Combien de ministres e MRAI a-t-il connu depuis sa création à ce jour?

17 Combien de Directeur de programmation et de la Prospective le MRAI a-t-il connu à ce jour?

18 Quels sont les différents jumelages et noms correspondants portés par le MRAI depuis création ? Comment le ministère vit-il ces situations dans son fonctionnement?

Guide n°2 : La Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et le MRAI

1 Pourquoi le MRAI n'était pas parmi les ministères pilotes de budget-programmes de 2002-2004?

2 Quand et comment le MRAI a-t-il entré en contact avec la GAR?

3 Quelles démarches ou dispositions ont-elles accompagné l'introduction de la GAR au sein du MRAI:

En rapport avec les ressources humaines (le personnel du MRAI)? Avec les ressources organisationnelles et structurelles? Avec les ressources financières et matérielles?

4 Quelles sont la structure-type prenant en compte les exigences de la GAR et dotée à votre ministère, le MRAI et la date de cette dotation?

5 Pourriez-vous mettre à notre disposition le document portant Cadre de Reforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CAR GBAR) : le Décret n 2005-789 du 29 Décembre 2005?

6 La GAR est-elle partie intégrante du mode de gestion publique du MRAI?

7 Quelle est la démarche de la GAR dans le MRAI? La GAR est-elle cyclique au MRAI? Comment?

8 Quelles sont les différentes sortes d'acteurs impliqués dans une mise en œuvre de la GAR ?

9 Combien et quels sont les programmes conduits sous la GAR à ce jour par le MRAI, et quelles sont les politiques nationales ou sectorielles desquelles découle chacun de ces programmes?

10 Comment le MRAI s'assure t-il de la cohérence et de l'alignement entre les actions et les besoins réels de la population? (si ce n'est pas du domaine du Ministère, qui donc le fait et comment?)

11 Sur quelle base et caractéristiques et qui nomme le responsable d'un programme au MRAI?

12 Quels sont les différents documents successifs élaborés qui constituent pour le MRAI des supports, plans ou manuels de la procédure d'actualisation d'un programme et de ses services avec la GAR ?

13 De quels documents le responsable du programme est formellement responsable de la production?

14 De tous les programmes conduits au MRAI depuis son adoption de la GAR, combien ont connu la production de tous ces documents? D'une partie des documents? D'aucun de ces documents?

15 Combien de Ministres le MRAI a-t-il connu depuis sa création? Et depuis son entrée en GAR?

16 Comment le MRAI apprécie le fréquent redéploiement des Directeurs de la Programmation et de la prospective? Est-il incommode aux acquis de l'approche GAR ? Pourquoi ?

17 Quelle est la fréquence de ce redéploiement?

18 Quels sont les principes de la GAR ?

19 Quelles sont les étapes de conduite des programmes dans l'approche GAR, au MRAI?

20 Quels sont les outils utilisés pour mener à bien ces programmes dans l'approche GAR?

21 Quels sont successivement les éléments clés entrants ou sortants dans la mise en œuvre de ces programmes dans l'approche GAR

22 Pourriez- vous nous donner, à titre illustratif, ces éléments relativement à un de vos programmes mené ou en cours?.....Oui....Non. Si oui, prière de définir le programme et d'énumérer ces éléments

23 Les programmes visent à améliorer des situations ou à résoudre des problèmes à travers les services que vous déployés, Comment prenez-vous connaissance de ces problèmes et des attentes de vos clients, usagers et bénéficiaires?

24 Quel(s) outil(s) utilisez-vous pour décrire un problème ou une situation à améliorer ?

25 Quel(s) outil(s) servent-ils de base à la définition de vos résultats et quelles sont les difficultés de définitions des résultats qui se posent à vous ?

26 Quels sont les indicateurs que vous identifiez et sur quelle base les identifiez-vous ?

27 Quelles difficultés rencontrez-vous lors de la définition de chacun de ces indicateurs ?

28 Quels sont les changements apportés par la GAR dans la conduite de vos programmes

Guide n°3 : Le MRAI et la coordination de la stratégie de mise en œuvre de la GAR au Bénin

1 Depuis quand la stratégie de la mise en œuvre de la GAR au Bénin est-elle mise en place et en quoi consiste-t-elle ? Que fait le conseil d'orientation dans la stratégie ?

2 En quoi consiste le rôle de coordination dont le MRAI a la charge dans la mise en œuvre de cette stratégie? Quelles sont les difficultés que le MRAI rencontre dans l'exercice de cette mission ?

3 Quelles sont les difficultés de la Direction des Programmes de Reforme Institutionnelle du MRAI à assurer le secrétariat permanent de cette coordination?

4 Est-ce que le fait que nous n'avons pas de Premier Ministre actuellement a d'impact sur le rôle d'organisation du suivi de la mise en œuvre de la GAR dont la Primature a la charge à travers le Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques?.....Oui.....Non.....Si oui comment ?

5 Combien de sessions ordinaires annuelles le Conseil d'orientation a-t-il déjà tenues?

6 Combien ont été tenues en Mai?

7 Y-a-t-il eu de sessions extraordinaires? Si oui combien et quels en étaient les motifs des urgences?

- 8 De toutes ces sessions, que peut-on dire du niveau d'application des directives en matière de la GAR?
- 9 Pour sa réussite, la stratégie en a-t-elle été réajustée?.....Oui.....Non..... Combien de fois?
- 10 Quels ont été les points sur lesquels les réajustements ont porté ?
- 11 Un des principes de la GAR est la transparence. Et celle-ci exige le partage des informations entre tous les acteurs. La stratégie rencontre-t-elle de difficultés à ce niveau?.....Oui.....Non.....? Si non quels sont les acquis de la stratégie en la matière ? Si oui quelles sont les difficultés à ce niveau?
- 12 Quelle est au Bénin la loi qui assujettit les ministères et organismes à l'application de la GAR ?
- 13 Tous les ministères appliquent-ils la GAR ? Si non combien ne l'appliquent pas ?
- 14 Quelles sont les difficultés que les ministères rencontrent-ils en général
- 15 Combien de ministères ont-ils élaboré de plans stratégiques au moins une fois avec la démarche GAR?
- 16 Quelle est l'échéance des plans stratégiques? Combien de ministères en sont à la 1ere génération?
- 17 Combien en sont à la 2^e génération? Combien en sont à la 3^e 4^e génération?
- 18 Combien de ministères ont il fait de déclaration de services aux citoyens jusque la?
- 19 Combien de ministères ont fait de déclaration de service aux citoyens en 2014?
- 20 Les ministères et organismes disposent-ils de guide de déclaration de services aux citoyens?
- 21 Les structures déconcentrées en disposent-elles? Les structures communales en disposent-elles?
- 22 Combien de ministères ont-ils présenté le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) regroupant les programmes qui leur sont associés depuis l'adoption de la LOLF 2013 ?
- 23 Qu'est ce qui explique ou justifie la non présentation du DPPD par les ministères qui ne l'ont pas fait
- 24 Des formations et des guides à l'élaboration de ce documents ont-ils été faits ?
- 25 Y-a-t-il de difficultés que les ministères rencontrent? Lesquelles ?