

République du Bénin

Rapport d'audit
(version préliminaire)

**Audit institutionnel, organisationnel
et fonctionnel du secteur
de l'éducation du Bénin**

Unité de Gestion du Programme Fast Track
Fonds Communs Budgétaires (UGP/FTI-FCB)
Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)

15 avril 2011

	Page
Glosaire.....	i
Introduction.....	I
1. Contexte général.....	1-1
1.1 La loi d’orientation de l’éducation nationale en République du Bénin.....	1-1
1.2 La structure du secteur de l’éducation au Bénin.....	1-2
1.3 Le plan décennal de développement du secteur de l’éducation (PDDSE).....	1-7
1.4 Les difficultés identifiées par le PDDSE.....	1-8
2. Mandat de l’audit.....	2-1
2.1 Description du mandat.....	2-1
2.2 Objectifs de l’audit.....	2-1
3. Méthodologie.....	3-1
3.1 Orientation de l’audit.....	3-1
3.2 L’approche de Lusthaus et coll.....	3-1
3.3 Le modèle d’évaluation de la capacité institutionnelle.....	3-2
3.4 Les sources de données de l’audit externe.....	3-6
3.4.1 La recherche documentaire.....	3-6
3.4.2 Les consultations.....	3-6
3.4.3 L’autoanalyse.....	3-6
3.4.4 Le questionnaire.....	3-7
3.4.5 Les visites des lieux.....	3-7
3.5 Le traitement et l’analyse des données.....	3-7
3.6 Les limites de l’audit.....	3-8
3.7 Le diagnostic.....	3-8
3.8 La structure du rapport.....	3-9
4. Résultats de l’analyse.....	4-1
4.1 Niveau central.....	4-1
4.1.1 Contexte.....	4-1
4.1.1.1 Le cadre administratif.....	4-1
4.1.1.2 Le cadre politique.....	4-2
4.1.1.3 Le système économique.....	4-3
4.1.1.4 Le système social/culturel.....	4-3
4.1.1.5 Les compétences.....	4-4
4.1.2 Capacité organisationnelle.....	4-5
4.1.2.1 Le leadership stratégique.....	4-5
4.1.2.2 La structure.....	4-8
4.1.2.3 Les ressources humaines.....	4-10
4.1.2.4 La gestion financière.....	4-26
4.1.2.5 L’infrastructure.....	4-45
4.1.2.6 La gestion de programmes.....	4-46

	Page
4.1.2.7	Les processus organisationnels.....4-47
4.1.2.8	Les liens avec les autres organisations4-49
4.1.3	Motivation organisationnelle..... 4-51
4.1.3.1	L’histoire4-51
4.1.3.2	La mission4-52
4.1.3.3	La culture.....4-53
4.1.3.4	Les mesures d’incitation/récompenses4-53
4.1.4	Performance organisationnelle 4-54
4.1.4.1	L’efficacité4-54
4.1.4.2	L’efficience4-55
4.1.4.3	La pertinence4-55
4.1.4.4	La viabilité financière.....4-56
4.2	Niveau Déconcentré/Décentralisé et local..... 4-57
4.2.1	Structure déconcentré de l’administration territoriale – La préfecture..... 4-57
4.2.1.1	Contexte.....4-57
4.2.1.2	Capacité organisationnelle.....4-58
4.2.2	Structures déconcentrés du secteur de l’éducation nationale (D/DEMP/ALI-BORG) 4-58
4.2.2.1	Contexte.....4-58
4.2.2.2	Capacité organisationnelle.....4-59
4.2.3	Les structures décentralisées du secteur de l’Éducation Nationale (Circonscriptions scolaires, écoles publiques primaires, lycées et collèges des enseignements secondaires.) 4-62
4.2.3.1	Contexte.....4-62
4.2.3.2	Capacité organisationnelle.....4-62
4.2.4	Université de Parakou..... 4-68
4.2.4.1	Contexte.....4-68
4.2.4.2	Capacité organisationnelle.....4-69
4.2.5	Centre des Œuvres Universitaires et Sociales 4-69
5.	Conclusion et perspectives 5-1
5.1	Fonction gestion stratégique de pilotage 5-1
5.2	Fonction gestion opérationnelle..... 5-2
5.3	Fonction gestion pédagogique 5-5
6.	Recommandations 6-1
6.1	Recommandations suite à l’audit..... 6-1
6.2	Commentaires des personnes consultées..... 6-5
6.2.1	Niveau central..... 6-5
6.2.1.1	Actions à mettre en œuvre6-5
6.2.1.2	Commentaires.....6-7

	Page
6.2.2 Niveau déconcentré / décentralisé et local	6-9
6.2.2.1 Actions à mettre en œuvre	6-9
6.2.2.2 Commentaires.....	6-10
Références bibliographiques	a

Liste des tableaux et figures

Tableau 3.1 – Les huit domaines de la capacité organisationnelle et leurs composantes	3-3
Figure 3.1 – Cadre d'évaluation organisationnelle	3-3

Liste des annexes

Annexe A	Liste des entretiens réalisés au niveau central
Annexe B	Liste des entrevues régionales
Annexe C	Les canevas de questions
Annexe D	Organigramme du Ministère des enseignements maternel et primaire
Annexe E	Organigramme du Ministère de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle
Annexe F	Organigramme du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
Annexe G	Organigramme du Ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales
Annexe H	Critères de qualité d'un indicateur

Liste des acronymes

AEA	Alphabétisation et éducation des adultes
APE	Agents Permanents de l'État
BEPC	Brevet d'Études du Premier Cycle
BTS	Brevet technicien supérieur
CCS	Chef de la Circonscription Scolaire
CODIR	Comité directeur
CPPE	Centre de Perfectionnement des Personnels des Entreprises
CS	Circonscriptions scolaires
DDCAOKB	Direction départementale de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales
DEESFTP	Direction Départementales de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Techniue et Professionnelle
DEPOLINA	Déclaration de Politique Nationale d'Alphabétisation et d'Éducation des Adultes
DIR	Direction des ressources humaines
EFCT	École de Formation des Cadres du Trésor
ETFP	Enseignement Technique et la Formation Professionnelle
IFESH	The International Foundation for Education and Self-Help
MCAPLN	Ministère de la culture, de l'asphabétisation et de la promotion des langues nationales
MCSL	Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme
MCSL	Ministère de la Culture, des Sports et Loisirs
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire)
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MESFP	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Formation Professionnelle
MESFTP	Ministère de l'enseignernt secondaire, de la formation technique et professionnelle
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
METFP	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MTFP	Ministère du Travail et de la Fonction Publique
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
PAN/EPT	Plan d'Action National pour l'Éducation Pour Tous
PDDSE	Plan décennal de développement du secteur de l'Éducation
PIB	Produit intérieur mrut
PTF	Partenaitres Techniques et Financiers
STAG	Sciences et Techniques Administratives et de Gestion
UGB/FTI-FCB	Unité de Gestion du Programme Fast Track Fonds Communs Budgétaires

Glosaire

AUDIT	L'audit est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.
APPROCHE SYSTEMIQUE	<p>Discipline qui permet de déchiffrer la réalité complexe qui nous entoure, pour tenter de mieux la comprendre et, le cas échéant, d'agir sur elle avec plus de pertinence.</p> <p>L'approche systémique représente à la fois un progrès de l'épistémologie (philosophie de la connaissance) et l'apparition d'une « boîte à outils » intellectuels mieux adaptés que les concepts de la logique cartésienne pour penser la « complexité organisée », celle des grands systèmes biologiques, économiques et sociaux dont l'entreprise est une illustration.</p>
CAPACITÉ	Comparaison de ce qu'on est en train de mesurer avec un point de référence, les meilleures pratiques dans ce domaine par exemple ou, encore, des normes professionnelles ou scientifiques.
COMPÉTENCES	Ressources au sein d'une société qui influent sur le type d'activités entreprises par des individus ou des organisations et leur échelle (ressources nationales, infrastructure, ressources humaines, technologie).
CONTEXTE PORTEUR	Attitudes, politiques et pratiques qui stimulent et favorisent un fonctionnement efficace et efficient des organisations et des individus.
COÛT D'OPPORTUNITÉ	Valeur à laquelle on renonce en sélectionnant une option parmi plusieurs options incompatibles.
CULTURE	Ensemble de valeurs, principes directeurs, interprétations et façons de penser qui est commun aux membres d'une organisation et qui est enseigné aux nouveaux membres. La culture représente les normes informelles et orales d'une organisation.
DONNÉES MANQUANTES	Données que l'évaluateur avait l'intention de collecter mais qu'il n'a pu obtenir pour diverses raisons (impossibilité d'interviewer un informateur clé, accès restreint à des installations de recherche, cases laissées vides dans un questionnaire ou erreurs de saisie, par exemple).
DONNÉES PRIMAIRES	Information obtenue directement par le chercheur.
DONNÉES QUALITATIVES	Données qui utilisent de l'information non numérique pour la description. Il s'agit le plus souvent de mots, mais ce peut aussi être des photos, des films, des enregistrements audio et des objets.
DONNÉES QUANTITATIVES	Information qui décrit, explique et présente des phénomènes au moyen de chiffres.

EFFICACITÉ	Mesure dans laquelle les objectifs ou les résultats escomptés sont atteints.
ÉTHOS INSTITUTIONNEL	Codes implicites ou oraux qui comprennent les valeurs culturelles, les normes, les préceptes religieux et les tabous. On parle aussi parfois de « règles du jeu informelles ».
ÉVALUATION DE PROGRAMMES	Processus qui consiste à se faire une opinion sur un programme en fonction de l'information rassemblée sur des questions comme la pertinence, la rentabilité et la réussite du point de vue des intervenants.
GESTION DE CRÉNEAUX	Type de gestion pour lequel on identifie une compétence ou un ensemble de compétences importantes plus développées ou mieux exploitées au sein de l'entreprise que dans les entreprises concurrentes et sur lequel on se concentre.
GOVERNANCE	Questions et problèmes qu'on rencontre lorsqu'on essaye de faire correspondre les intérêts de ceux qui gèrent une organisation avec ceux des responsables des résultats, de propriétaires et des gens de l'extérieur concernés.
GROUPE DE CONSULTATION	Discussion informelle soigneusement planifiée et menée par un animateur où les idées d'une personne font écho à celles d'un autre participant créant ainsi une chaîne de réactions et un dialogue informatif. L'objet est de traiter d'un seul sujet en profondeur et dans des conditions où les gens sont à l'aise afin qu'un groupe de personnes partageant la même expérience en ce qui concerne le point à l'étude expriment tout un éventail d'opinions, d'attitudes, de sentiments et de perceptions.
IMPACT	Conséquences ultimes, planifiées ou non, d'un programme; une expression des changements qui se produisent du fait d'un programme, le plus souvent plusieurs années après que celui-ci se soit stabilisé ou soit terminé.
INCIDENCE	Effet ou conséquence à long terme d'un programme. Entre un résultat à court terme et un résultat dont on considère souvent qu'il faut attendre cinq ans ou plus après l'intervention du programme avant qu'il ne se produise, un résultat à moyen terme est la conséquence logique de la réalisation d'une combinaison de produits.
INDICATEUR	Mesure explicite dont on se sert pour déterminer la performance; signal qui révèle les progrès accomplis dans le sens des objectifs; moyen de mesurer ce qui se produit vraiment par rapport à ce qui a été prévu en termes de qualité, quantité et échéancier.
INFRASTRUCTURE	Conditions de base (installations et technologie) qui permettent au travail de se poursuivre au sein d'une organisation (éclairage adapté, eau pure, par exemple).
INSTITUTION¹	Organisme visant à maintenir l'ensemble des règles, régies par le droit,

¹ Bien que la distinction entre « institution » et organisation » ne nous échappe pas, la première étant une organisation devenue partie intégrante du tissu social, nous utilisons les deux termes de façon interchangeable dans le cadre de cet audit.

établies en vue de la satisfaction d'intérêts collectifs. (L'État, le Parlement, une fondation, la tutelle, la prescription sont des institutions).

Les règles ou institutions sont les lois et les codes formels qui ont une incidence bénéfique ou néfaste sur les organisations par les mesures d'incitation et les limites qu'elles fournissent et imposent.

INSTITUTIONNEL	Relatif aux institutions.
INTERVENANT	Tout groupe, au sein de l'organisation ou à l'extérieur, qui est concerné par la performance. Les créanciers, les fournisseurs, les employés et les propriétaires sont tous des intervenants.
LEADERSHIP	Processus qui consiste, pour une personne, à faire le nécessaire pour influencer un groupe de gens pour qu'ils réalisent une mission commune.
LEADERSHIP STRATÉGIQUE	Désigne toutes les activités qui déterminent la voie suivie par une organisation et l'aident à ne pas dévier de sa mission. Il est lié à la vision d'avenir de l'organisation ainsi qu'aux idées et actions qui font que cette dernière est unique en son genre. Il s'agit donc du processus qui consiste à fixer des buts organisationnels clairs et à orienter les efforts du personnel et des autres intervenants pour qu'ils aident à les atteindre.
MAINTIEN DE LA PERMANENCE	Capacité d'une organisation à satisfaire les besoins de ses principaux intervenants et à obtenir leur soutien présent et futur.
MISE EN VALEUR DU POTENTIEL	Capacité des individus, groupes, institutions et organisations à cerner et à résoudre les problèmes de développement au fil du temps.
MODÈLES LOGIQUES	Postulats de base et modèles théoriques convertis en des systèmes accessibles et faciles à comprendre, conçus en fonction des besoins et des attentes de l'organisation, lui permettant de prendre des décisions équilibrées.
MOYENS	Ressources requises pour obtenir les résultats annoncés en générant les résultats annoncés au moyen d'activités pertinentes (ressources humaines, matériel et services).
OBJECTIF	Effet particulier qu'on attend d'un programme si celui-ci est mené à terme comme planifié.
ORGANISATION	Groupe de personnes organisé dans un but donné ou pour effectuer un type de <i>travail</i> donné dans le cadre d'une <i>entreprise</i> .
PARTIALITÉ	Mesure dans laquelle un système ou une méthode de mesure sous-estime ou surestime systématiquement une valeur.
PERTINENCE	Mesure dans laquelle la raison d'être d'un projet ou d'un programme demeure valide et pertinente.
PIÈGE DU PROJET	Situation dans laquelle un projet passe avant une organisation et sa mission, ce qui entraîne parfois son déclin.
PLAN DE TRAVAIL	Document qui décrit en détail les ressources et la méthodologie à utiliser lorsqu'on effectue une évaluation.

PRODUITS	Produits matériels, changements institutionnels et opérationnels ou amélioration des compétences que le projet ou le programme doivent produire grâce à une bonne gestion des moyens et des activités.
PROGRAMME	Groupe de projets, services et activités connexes destinés à atteindre des buts précis.
PROJET	Opération planifiée conçue pour atteindre certains objectifs spécifiques dans les limites d'un budget donné et dans des délais fixés à l'avance.
QUESTIONNAIRE	Ensemble de questions écrites dont on se sert pour collecter des données auprès de répondants.
RÈGLES	Structures juridiques ou réglementaires au sein d'une organisation. Les règles sont un des éléments les plus importants d'un contexte porteur.
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	Processus par lequel les individus, organisations, institutions et sociétés développent leurs aptitudes individuelles et collectives à remplir certaines fonctions, à résoudre des problèmes et à fixer et à atteindre des objectifs.
RÉSULTATS	Changement qu'on peut décrire ou mesurer et qui est provoqué par un rapport de cause à effet.
RÉUSSITE	Résultat positif d'un programme ou d'un projet qui est évalué en termes de considérations telles que l'efficacité, l'incidence, la durabilité et les contributions au renforcement des capacités.
SUIVI	Processus continu destiné à s'assurer que les activités prévues sont accomplies telles que planifiées et qu'on progresse vers ce qu'on a anticipé.
TRIANGULATION	Processus qui consiste à utiliser des sources de données, des méthodes de collecte de données ou des théories multiples pour valider les constatations, aider à supprimer toute partialité et trouver les erreurs et les anomalies dans les découvertes.
VÉRIFICATION	Examen qui évalue la mesure dans laquelle une condition, un processus ou une performance satisfait à des normes ou des critères préalablement déterminés et qui rend compte de cette conformité.
VIABILITÉ FINANCIÈRE	Capacité d'une organisation de maintenir un influx de ressources financières qui excède les sorties de fonds.

Introduction

Ce rapport décrit les travaux et les principaux résultats de l'audit institutionnel et organisationnel du système éducatif du Bénin. Cet audit s'insère dans un projet plus vaste conduisant à une stratégie globale et se terminant par la proposition de pistes d'action pour la mise en œuvre de mesures correctives.

La première mission au Bénin s'est déroulée du 27 juin au 5 juillet 2010. Celle-ci a été consacrée au démarrage du projet. Ce démarrage avait pour but non seulement d'harmoniser la compréhension du mandat et d'assurer une vision commune des termes de référence, mais il a également permis de préciser la méthodologie de l'audit et de procéder à la cueillette des principaux documents devant servir à la préparation des outils de collecte de données et à l'analyse documentaire.

La deuxième mission, réalisée du 20 septembre au 1^{er} octobre 2010, était principalement destinée à la collecte des données au niveau central auprès des gestionnaires des directions des quatre ministères soit, le Ministère des enseignement maternel et primaire, le Ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales, le Ministère de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle puis, le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Les travaux de compilation et d'analyse, réalisés par l'équipe d'audit entre les deux missions et après la deuxième mission, ont permis d'aboutir à un diagnostic préliminaire relatif aux services centraux des quatre ministères, élaboré à l'aide du croisement d'information obtenues de sources diverses et consigné dans le présent document. Ce diagnostic préliminaire a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation, dans le cadre de la revue sectorielle semi-annuelle, à l'ensemble des intervenants du système éducatif béninois au cours de la troisième mission qui a eu lieu du 18 au 23 décembre 2010.

Suite à cette troisième mission, une deuxième collecte de données s'est déroulée du 3 au 12 janvier 2011 auprès des responsables des services déconcentrés et des établissements de formation dans les départements du Borgou, du Littoral et de l'Atlantique. L'analyse de celles-ci ont permis de compléter le présent rapport d'audit.

À cet effet, on trouvera dans les sections qui suivent une description du contexte général de l'audit, la présentation du mandat et de la méthodologie, la description du diagnostic effectué suivi de la conclusion et des perspectives. Suite à quoi, on trouvera les références bibliographiques des documents consultés, ainsi que les annexes.

1. Contexte général

La République du Bénin a une superficie totale de 114 763 Km². Elle est bordée au sud par l'Océan Atlantique, au Nord par la République du Niger, à l'Est par la République Fédérale du Nigéria, à l'Ouest par la République du Togo et au Nord-Ouest par la République du Burkina Faso. Du Nord au Sud le pays s'étend sur environ 700 kilomètres. Quant à sa largeur, elle est de dimension irrégulière passant de 125 kilomètre le long de l'Océan Atlantique à 325 kilomètres à la hauteur de Natitingou pour se réduire progressivement le long des frontières du Niger et du Burkina Faso. Selon les estimations officielles de 2008, le Bénin compte environ 8,29 millions d'habitants avec un taux de croissance annuelle de 3,4 %.

L'économie du Bénin demeure sous-développée. L'agriculture représente 37,1 % du PIB, le coton en particulier 13,5% des recettes d'exportations et le transit (exportations d'importations) 51,8% des recettes d'exportations. Le Bénin a commencé à produire une quantité modeste de pétrole en mer en octobre 182. Toutefois, la production a cessé ces dernières années mais l'exploration de nouveaux emplacements est continue. Une flottille de pêche modeste fournit les poissons et la crevette pour la subsistance locale et l'exportation à l'Europe. Les secteurs commerciaux et agricoles privés demeurent les principaux contributeurs à la croissance.

Le Bénin, très affecté par la crise économique mondiale, a vu son taux de croissance divisé par deux entre 2008 et 2009. En effet, de 5,0 % en 2008 il est passé à 2,7 % en 2009.

1.1 La loi d'orientation de l'éducation nationale en République du Bénin

La loi d'orientation de l'éducation nationale précise les principales orientations du système éducatif du Bénin ainsi que les rôles et responsabilités, droits et responsabilités des principaux acteurs tout en décrivant les objectifs de chacun des niveaux de formation. Ainsi, l'article 1^{er} de la Loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant Orientation de l'Éducation Nationale en République du Bénin rectifiée par la Loi n° 2005-33 du 06 octobre 2005, le gouvernement du Bénin déclare que l'éducation, en République du Bénin, constitue et demeure la première priorité nationale.

Dans son article 3 la loi d'orientation précise que l'école doit permettre à tous d'avoir accès à la culture, à la science, au savoir, au savoir-faire et au savoir-être. Cet article précise également qu'une plus grande attention doit être accordée à l'éducation des jeunes filles, des personnes et enfants en situation difficile, des enfants des zones déshéritées et des groupes vulnérables.

L'article 4 pour sa part mentionne que l'école doit offrir à tous, la possibilité d'appréhender le monde moderne et de transformer le milieu en partant des valeurs culturelles nationales, du savoir, du savoir-faire et du savoir-être endogènes et du patrimoine scientifique universel.

Dans son article 4, la loi stipule que le financement de l'école publique est assuré par l'État et les collectivités locales dans les conditions définies par l'article 97 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et les articles 19, 56, et 57 de la Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Les entreprises publiques et privées, les partenaires au développement, les organisations non gouvernementales et les parents d'élèves peuvent y concourir.

Il y est également mentionné que l'État assure progressivement la gratuité de l'enseignement public et garantit l'égalité des chances, l'égalité des sexes et l'équilibre interrégional (article 12). Finalement, en ce qui a trait aux principes généraux l'article 13 de la loi mentionne que pour remplir efficacement sa mission, l'école doit avoir pour cadre des infrastructures répondant aux normes de l'architecture scolaire et être dotée du mobilier et du matériel adéquats.

Ces principes généraux de la loi d'Orientation de l'éducation nationale constituent les points de repères et critères sur lesquels doivent s'appuyer toutes décisions et démarches portant organisation et fonctionnement du système éducatif béninois.

1.2 La structure du secteur de l'éducation au Bénin

Le cadre institutionnel du système éducatif béninois a beaucoup varié au fil des ans et des changements politiques. En effet, jusqu'à l'avènement de la Réforme de 1975, un seul ministère s'occupait du secteur. Il s'agissait du Ministère de l'Éducation Nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports. Puis, de 1975 à février 1990 quatre ministères se sont partagé la tutelle du système dans le cadre d'un modèle de développement socialiste. Suite aux contestations politiques et institutionnelles de 1990, le Bénin en est revenu à un Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique, la culture et l'alphabétisation étant toujours logées dans un autre ministère. Et de nouveau en 2001, l'Éducation est placée sous la tutelle de quatre ministères soit,

- Le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), qui s'occupe également de l'enseignement maternel qui n'est pas explicitement mentionné dans la dénomination du ministère;
- Le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP) a en charge l'éducation formelle (les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle) et l'éducation non formelle (les apprentissages);
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) dont relèvent les universités et tous les établissements d'enseignement supérieur (les Instituts Universitaires de Technologie et les établissements de formation au BTS et autres formations professionnelles);
- Le Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme (MCSL) définit et gère la politique culturelle du Bénin. Il s'occupe de l'alphabétisation des adultes.

De nouveau en 2006 des changements sont apportés au cadre institutionnel du système éducatif du Bénin. En effet, le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP) et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) ont été fusionnés en un seul ministère, le Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Formation Professionnelle (MESFP). L'alphabétisation pour sa part est placée sous la tutelle du Ministère de la Culture, des Sports et Loisirs (MCSL).

Finalement, entre les années 2006 et 2010 d'autres transformations se sont produites pour se retrouver actuellement encore avec quatre ministères répartis différemment. Ainsi, le cadre institutionnel du système éducatif du Bénin se compose actuellement des quatre ministères suivant :

1) Le Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP)

➤ Mission

Le Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP) a été créé le 22 décembre 2008 suite à la réorganisation du Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales. Le MEMP a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'État en matière d'éducation, d'enseignement et de formation dans les domaines des enseignements maternel et primaire conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin².

² Décret No. 2008-733 du 22 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

➤ Organisation

Au niveau central, le ministère est composé de services directement rattachés au Ministre, du Cabinet du Ministre, du Secrétariat Général du Ministère, de 3 directions centrales, 7 directions techniques, 4 organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle et 3 organes consultatifs et/ou délibératifs. Deux types de structures déconcentrées coexistent au sein du MEMP afin d'assurer une présence au niveau national. Au premier niveau de déconcentration, il existe 6 directions départementales (DDEMP), chacune prenant en charge deux départements. Au deuxième niveau de déconcentration, on retrouve les circonscriptions scolaires, dont le champ géographique d'action coïncide avec le territoire de la commune. L'organigramme du ministère est présenté à l'annexe D.

➤ Stratégie

Dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), le Gouvernement du Bénin vise la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015. Dans ce contexte, l'enseignement primaire est un sous-secteur prioritaire du secteur de l'éducation. L'objectif global assigné au MEMP dans le cadre du PDDSE est donc d'assurer la scolarisation universelle et améliorer l'équité et la qualité de l'enseignement primaire. Les objectifs spécifiques qui en découlent sont :

1. Accroître l'accès au primaire, en particulier celui des filles et des enfants à besoins spécifiques;
2. Améliorer la rétention;
3. Améliorer la qualité de l'enseignement.

En amont, pour atteindre la scolarisation primaire universelle d'ici 2015, le MEMP a fixé un certain nombre d'objectifs pour l'enseignement maternel :

- sensibiliser et former les communautés, les élus locaux et les acteurs des médias sur les questions d'éveil de l'enfant;
- renforcer l'appui aux initiatives d'offres d'éducation pertinentes prises par les communautés et les ONG en faveur de la petite enfance à travers notamment la mise en place de subventions aux communautés pour les activités en faveur du préscolaire; et
- améliorer la qualité et la pertinence des programmes dispensés par les structures d'accueil de la petite enfance.

➤ Implications en termes de gestion financière et de pilotage

La mise en œuvre de la stratégie du MEMP implique des réformes profondes du sous-secteur de l'enseignement primaire. La réussite de ces réformes requiert la mise en place d'un cadre de gestion et de pilotage efficace du système. C'est dans cette optique que des actions visant l'amélioration de/du :

- i. la gestion des ressources humaines;
- ii. la gestion pédagogique;
- iii. la gestion institutionnelle;
- iv. la gestion financière;
- v. pilotage

sont prévues au plan décennal.

Dans un contexte de ressources limitées, il est primordial d'assurer une utilisation efficiente des moyens disponibles afin de maximiser les résultats. Cela suppose que :

- les objectifs stratégiques sont clairs;
- ces objectifs sont répercutés au niveau des plans annuels d'exécution détaillés;

- les plans de travail annuels sont basés sur des prévisions de moyens adaptés aux objectifs annuels; et
- un modèle de suivi-évaluation rigoureux est mis en place.

2) **Le Ministère de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle (MESFTP)**

➤ Mission

Le Ministère de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle (MESFTP) a été créé le 2 octobre 2007 suite à la réorganisation du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire et du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Formation Professionnelle. Le MESFTP a pour missions la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'État en matière d'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, conformément aux conventions internationales, aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin³.

➤ Organisation

Au niveau central, le ministère est composé des structures directement rattachées au Ministre, du Cabinet du Ministre, du Secrétariat Général du Ministère, des directions centrales, des directions techniques, des organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle et des organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux. La déconcentration du MESFTP est assurée par les Directions Départementales de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (DDESFTP) ; il existe présentement 6 DDESFTP, chacune étant responsable de deux départements. L'organigramme du ministère est présenté à l'annexe E.

➤ Stratégie

Étant donné les mesures prises dans le cadre du plan décennal pour favoriser la scolarisation primaire universelle, l'objectif global du secteur de l'enseignement secondaire général est de développer les capacités nécessaires pour absorber l'accroissement du flux des élèves en fin d'études primaires. Des actions ciblées sont donc prévues en vue :

- d'améliorer l'accès au premier cycle du secondaire général. Ces actions visent notamment à réguler les flux entre le primaire et le premier cycle du secondaire, assurer l'acquisition des infrastructures et équipements nécessaires pour accommoder le nombre grandissant d'effectifs et assurer la disponibilité du personnel enseignant.
- d'améliorer la qualité et l'équité dans le sous-secteur de l'enseignement secondaire général en agissant entre autres sur la qualité de l'encadrement pédagogique et administratif.

De plus, l'Enseignement Technique et la formation Professionnelle (ETFP) représente la seconde priorité du Gouvernement du Bénin après l'enseignement primaire depuis les États Généraux de l'Éducation de 1990. Les objectifs définis pour le sous-secteur en vue de sa restructuration et de son adaptation aux réalités économiques et sociales du pays s'articulent autour :

- de la modernisation et du développement de l'offre éducative ;
- du renforcement et de l'amélioration de la qualité des formations ;
- de la mise en place d'une offre spécifique de modules courts de formation au profit des groupes sociaux sensibles et des actifs en cours d'emploi.

³ Décret No. 2007-441 du 2 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle

L'ampleur des réformes envisagées dans le sous-secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle exige la mise en place d'un cadre de gestion et de pilotage efficace. Le MESFTP envisage donc des actions visant à :

- i. la mise en place d'un cadre de concertation (Établissements privés, patronat, ministères sectoriels, associations de professionnels; etc.) en vue d'une meilleure prise en compte des besoins du marché du travail dans la détermination des formations dispensées;
 - ii. la mise en place d'un système de suivi des formés au niveau des établissements et l'introduction d'un pilotage par la demande en produits de l'ETFP;
 - iii. le renforcement de l'ingénierie d'aide à la décision (veille technologique et pédagogique, etc.).
- Implications en termes de gestion financière et de pilotage

Dans un contexte de ressources limitées, il est primordial d'assurer une utilisation efficiente des moyens disponibles afin de maximiser les résultats. Cela suppose que :

- les objectifs stratégiques sont clairs;
- ces objectifs sont répercutés au niveau des plans annuels d'exécution détaillés;
- les plans de travail annuels sont basés sur des prévisions de moyens adaptés aux objectifs annuels; et
- un modèle de suivi-évaluation rigoureux est mis en place.

3) Le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS)

➤ Mission

Le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS) a été créé le 2 octobre 2007 suite à la réorganisation du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Formation Professionnelle. Le MESRS a pour missions la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'État en matière d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, conformément aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin et à la politique du gouvernement dans le développement des ressources humaines⁴.

➤ Organisation

Au niveau central, le ministère est composé des structures directement rattachées au Ministre, du Cabinet du Ministre, du Secrétariat Général du Ministère, des directions centrales, des directions techniques et des organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle. L'organigramme du ministère est présenté à l'annexe F.

➤ Stratégie

Les objectifs fixés à l'enseignement supérieur sont, d'une part, l'amélioration de l'efficacité interne et externe visant à répondre aux besoins en cadres supérieurs compétents et compétitifs pour le développement économique et social du pays et, d'autre part, le développement de la recherche scientifique. Les principaux axes de politique y afférant sont les suivants :

- i. Amélioration de la gestion et du pilotage du système éducatif. Plusieurs actions sont prévues à cet effet, notamment la création d'un cadre de concertation (universités, patronat, ministères sectoriels), l'amélioration de la gestion administrative des établissements, la promotion de

⁴Décret No. 2007-442 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

l'enseignement universitaire privé et la privatisation d'une partie des œuvres universitaires présentement pris en charge par l'État (la restauration et les cités universitaires).

- ii. Amélioration de la qualité et de l'équité par le biais d'un meilleur encadrement pédagogique du personnel enseignant et une restructuration des filières pour prendre en compte les réformes mises en œuvre dans le sous-secteur de la formation technique et professionnelle ainsi que les besoins du marché entre autres.
 - iii. Promotion de la recherche scientifique en tant que vecteur de développement du pays.
- Implications en termes de gestion financière et de pilotage

Dans un contexte de ressources limitées, il est primordial d'assurer une utilisation efficiente des moyens disponibles afin de maximiser les résultats. Cela suppose que :

- les objectifs stratégiques sont clairs;
- ces objectifs sont répercutés au niveau des plans annuels d'exécution détaillés;
- les plans de travail annuels sont basés sur des prévisions de moyens adaptés aux objectifs annuels; et
- un modèle de suivi-évaluation rigoureux est mis en place.

4) **Le Ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales (MCAPLN).**

➤ **Mission**

Le Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales (MCAPLN) a été créé le 9 juin 2009 suite à la réorganisation du Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme et sa fusion avec le Ministère de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales. Le MCAPLN a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi évaluation de la politique de l'État en matière de culture, d'alphabétisation, d'éducation des adultes et de promotion des langues nationales conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et à la vision et aux politiques de développement du Gouvernement⁵. Le diagnostic et les recommandations pour ce ministère porteront uniquement sur l'analyse des sous-secteurs de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales.

➤ **Organisation**

Au niveau central, le ministère est composé des structures directement rattachées au Ministre, du Cabinet du Ministre, du Secrétariat Général du Ministère, des directions centrales, des directions techniques, des organismes et établissements sous tutelle. Les six directions départementales de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales (DDCAPLN) sont responsables de la mise en œuvre, dans chaque département, de la politique nationale en matière de culture, d'alphabétisation et de promotion de langues nationales. L'organigramme du ministère est présenté à l'annexe G.

➤ **Stratégie**

La politique nationale dans ce domaine vise à éliminer l'analphabétisme en vue de favoriser l'enracinement de la démocratie en valorisant les langues nationales pour faire progressivement d'elles des véhicules du savoir. L'alphabétisation dont il est question sera fonctionnelle au sens où elle sera centrée sur des activités génératrices de revenus, sur les métiers ou d'une façon générale, assurera une

⁵ Décret No. 2009-243 du 9 juin 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales

fonctionnalité sociale et citoyenne permettant l'utilisation des compétences linguistiques acquises dans la vie quotidienne. Les objectifs spécifiques pour le sous-secteur de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales dans le cadre de la mise en œuvre du plan décennal sont :

- i. Assurer à tous les analphabètes de la tranche d'âge de 15 à 49 ans un accès équitable aux programmes d'alphabétisation et d'éducation.
 - ii. Promouvoir l'alphabétisation et l'éducation des femmes et des jeunes filles.
 - iii. Améliorer la qualité des programmes, des curricula et des ressources humaines.
 - iv. Améliorer le pilotage et la gestion de l'alphabétisation.
- Implications en termes de gestion financière et de pilotage

Dans un contexte de ressources limitées, il est primordial d'assurer une utilisation efficiente des moyens disponibles afin de maximiser les résultats. Cela suppose que :

- les objectifs stratégiques sont clairs;
- ces objectifs sont répercutés au niveau des plans annuels d'exécution détaillés;
- les plans de travail annuels sont basés sur des prévisions de moyens adaptés aux objectifs annuels; et
- un modèle de suivi-évaluation rigoureux est mis en place.

D'autres départements ministériels assurent également la tutelle administrative de quelques centres de formation spécifique à leur vocation. Il s'agit des ministères et établissements suivants :

- Le Ministère du Travail et de la Fonction Publique gère le Centre de Perfectionnement des Personnels des Entreprises (CPPE);
- Le Ministère du Développement, de l'Économie et des Finances gère l'École de Formation des Cadres du Trésor (EFCT), l'École de Formation des Cadres de l'Administration Centrale des Finances et l'École de Formation des Cadres des Impôts;
- Le Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau a sous sa tutelle, le Centre de Formation du Personnel de la Société Béninoise d'Énergie Électricité.

Depuis la libéralisation commencée à la fin du régime marxiste (1989), les opérateurs privés d'établissements de formation sont de plus en plus nombreux. Toutefois, des dispositions réglementaires doivent être prises afin de contrôler le développement de ce secteur privé.

1.3 Le plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE)

Le plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) se veut le tableau de bord stratégique pour le pilotage du développement du système éducatif béninois. Il a été élaboré sur la base de la lettre de politique éducative adoptée par le gouvernement béninois, définissant et clarifiant les grandes options de développement de l'Éducation au Bénin après avoir élaboré et validé son Plan d'Action National pour l'Éducation Pour Tous (PAN/EPT).

Ainsi, le plan décennal de développement du secteur de l'éducation est parfaitement arrimé au plan d'action national pour l'éducation pour tous. De ce fait, il constitue un outil inédit de gestion du système éducatif qui devient également un instrument de lutte contre l'ignorance, la pauvreté et les inégalités sociales. Le plan décennal a pris spécialement en compte certaines questions importantes tels que la rétention, l'équité, le redoublement, le recrutement et la formation des enseignants et u personnel administratif, la scolarisation des filles, la gestion et le pilotage conscient du système, l'alphabétisation et l'éducation des adultes, tout cela dans le respect d'un cadrage financier qui suit les valeurs indicatives du Fast Track pour lequel le Bénin a été retenu.

Le PAN/EPT, les OMD, le cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté, la vision nationale Bénin 2025 Alafia, ont servi de base pour fixer les objectifs chiffrés du plan décennal et pour déterminer les indicateurs du suivi-évaluation.

Le plan décennal couvre la période 2006/2015. Celle-ci a été subdivisée en trois phases au terme desquelles des évaluations sont prévues. Toutefois, comme le PDDSE a pour ainsi dire démarré qu'en décembre 2009 aucune évaluation n'a encore eu lieu.

Les trois phases prévues à l'origine sont :

- Première phase : 2006-2008
- Deuxième phase : 2009-2011
- Troisième phase : 2012-2015

Le plan décennal de développement du système éducatif est présenté sous eux documents distincts. Le premier document comporte une description détaillée de chacun des sous-secteurs du système éducatif béninois ainsi que le programme de développement stratégique lié à chacun d'eux. Le deuxième document pour sa part, présente le plan détaillé de la mise en œuvre de chacun de ces programmes par sous-secteur incluant les indicateurs et les projections budgétaires.

1.4 Les difficultés identifiées par le PDDSE

Dans le document synthèse du plan décennal de développement du secteur de l'éducation produit en octobre 2006, il est fait mention entre autre des principales forces et des faiblesses du système éducatif au Bénin au regard des différents niveaux d'enseignement ainsi qu'au plan du pilotage global du système.

Ainsi, au niveau des **enseignements primaire et secondaire, au plan de l'accès et de l'équité**, on y souligne le fait que suite à l'examen de la scolarisation au Bénin, à partir des taux bruts de scolarisation, montre que des progrès ont été réalisés à tous les niveaux du système éducatifs au cours des deux dernières décennies. On y souligne également le fait que le développement quantitatif du système est la conséquence à la fois des progrès dans le secteur public de l'enseignement, mais aussi d'un développement très tonique du privé à tous les niveaux du système éducatif au Bénin.

On y fait toutefois la remarque à l'effet que les données recueillies en ce domaine montrent également tout le chemin qui reste à parcourir pour assurer une scolarisation universelle au sens des OMD, c'est-à-dire, assurer que tous les enfants qui entrent au CI parviennent au CM2. Cette structure des flux d'élèves est liée, d'une part au fait que les redoublements sont très nombreux dans le système et d'autre part, à l'existence de nombreuses écoles à discontinuité éducative. À la mauvaise rétention dans le système s'ajoutent des difficultés très fortes en matière d'équité, tant du point de vue genre que spatial. Il y est noté que les problèmes au niveau du premier cycle secondaire sont sensiblement les mêmes. Les inégalités sont plus prononcées, surtout entre les sexes.

Au **plan de la qualité de l'enseignement**, il est fait mention qu'au niveau primaire les nouveaux programmes élaborés selon l'approche par compétences sont appliqués avec tiédeur par les enseignants. Ceci étant le résultat selon eux du peu de maîtrise qu'ils ont de ces programmes compte tenu de la formation sommaire qu'ils ont reçue.

Afin de favoriser la maîtrise des programmes par les élèves, le ratio de manuel de français et de mathématique est passé de un pour deux élèves à un par élève. Il est toutefois noté que des problèmes de distribution existent.

Du au gel de recrutement dans la fonction publique un déficit très prononcé d'enseignants est constaté dans le système. Pour combler les postes laissés vacants, les communautés à la base procèdent aux

recrutements d'enseignants dits communautaires pour le primaire en ayant recours à des personnes qui ne présentent pas toujours le profil requis. De ce fait, trois types d'enseignants existent aujourd'hui dans l'enseignement primaire public. Il s'agit des Agents Permanents de l'État (APE), des contractuels et des communautaires. Malgré l'utilisation massive d'enseignants non qualifiés dans le système le ratio élève/maître s'est considérablement détérioré entre 1992 et 2005.

En ce qui a trait à la formation en cours d'emploi, il est fait mention que la principale formation est celle qui s'est déroulée dans le cadre de la généralisation de la réforme des programmes d'enseignement. Celle-ci se serait heurtée à un certain nombre de problèmes et serait de plus jugée comme insuffisante pour assurer une bonne application des nouveaux programmes et de la nouvelle approche pédagogique de l'enseignement par compétences. De plus, ayant été jugée très coûteuse, le ministère considère qu'il ne pourra plus assurer une formation de ce type qui devrait être remplacée dans l'avenir par une formation de proximité moins onéreuse.

Quant à l'encadrement pédagogique, il existe un réseau pédagogique semble-t-il bien conçu qui toutefois rencontre certaines difficultés. Il est entre autre mentionné que les Chef de la Circonscription Scolaire (CCS) et les CP sont supposés effectuer régulièrement des visites aux écoles afin d'assurer leur fonction de contrôle et de fournir aux enseignants le soutien direct dont ils ont besoin. Cependant, il est généralement reconnu que ce système ne fonctionne pas dans les mêmes conditions de performance que dans les circonscriptions scolaires bénéficiant d'un appui du programme mis en œuvre par IFESH.

On y mentionne également que les inspecteurs sont beaucoup plus occupés par les tâches administratives au point de ne plus pouvoir assurer leur mission de contrôle, encore moins d'accompagnement pédagogique des enseignants. La mauvaise qualité de l'encadrement exercé par les maîtres à l'égard des élèves est renforcée par l'insuffisance des contrôles pédagogiques de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. Si la norme stipule que chaque enseignant doit être inspecté au moins une fois tous les deux ans, très peu d'entre eux le sont réellement.

Les raisons les plus souvent citées pour expliquer ces mauvais fonctionnements sont : le nombre insuffisant de Conseillers Pédagogiques, le manque de carburant nécessaire pour les déplacements.

Au niveau de **l'enseignement secondaire**, les indicateurs sur **le plan de la qualité** sont tout aussi préoccupants et n'ont pas montré d'amélioration au cours des dernières années, soit avant l'année 2006 date de parution du document synthèse du plan. En effet, le taux moyen de redoublement dans l'enseignement public sur la période 1994-2004 a varié entre 20 et 28 % alors que le taux moyen d'abandon a oscillé entre 8 et 18 %. Le taux de réussite au BEPC pour sa part, n'a jamais atteint 50 % pendant la même période.

L'enseignement secondaire a probablement encore plus souffert d'une détérioration des conditions d'enseignement que le primaire, et particulièrement en ce qui concerne le facteur humain. Dans le cas de l'enseignement secondaire public, les enseignants non formés, recrutés par les parents d'élèves et appelés enseignants vacataires, sont devenus la grande majorité du corps enseignant. En 2004-2005, ils représentaient près de 80% des effectifs totaux. À cela s'ajoute le fait que les enseignants du secondaire ne peuvent bénéficier d'un encadrement pédagogique adéquat étant donné le nombre des CP et des inspecteurs particulièrement limité. Cette faiblesse du système d'encadrement est d'autant plus préoccupante que la généralisation de la réforme des programmes a commencé dans la classe de 6^{ème} à la rentrée d'octobre 2005 et l'on devrait pouvoir compter sur un accompagnement solide au niveau des établissements.

Au plan de la gestion des ressources humaines, notamment de l'allocation des personnels aux établissements, il est constaté un fort degré d'incohérence. À titre d'exemple, dans les écoles scolarisant 200 élèves on trouve entre 2 et 7 enseignants tandis que celles dont les effectifs d'élèves varient de 100 à 400 disposent de 4 enseignants. L'analyse de l'affectation des ressources humaines montre que les zones rurales sont sous dotées. Les disparités régionales en matière d'allocation

d'enseignants s'observent non seulement entre départements mais également entre les écoles au sein d'un même département.

Pour ce qui est de **l'enseignement technique et de la formation professionnelle**, depuis des années le système éducatif n'a pas permis de constituer la masse critique de population active compétente pour impulser un développement agricole et industriel soutenu. Tel qu'il était conçu et piloté, le système de l'enseignement technique et professionnel présente de nombreuses faiblesses.

Au plan quantitatif

- L'offre de formation est insignifiante et représente moins de 5% des effectifs du secondaire général. Toutefois, le nombre d'élèves en formation dans les lycées et collèges d'enseignement technique a été multiplié par plus de trois au cours des dix dernières années.
- Deux catégories de jeunes sont exclues de l'accès à l'ETFP. Il s'agit des déscolarisés précoces et des jeunes non scolarisés. Plus de 180,000 apprentis évoluant dans le secteur de l'artisanat sont en attente d'encadrement.

Au plan qualitatif

- L'offre de formation est très peu diversifiée et on ne compte que 30 spécialités de formation pour seulement 6 filières existantes.
- Il y a absence d'adéquation des spécialités offertes par rapport aux besoins du marché.
- L'absence de politique d'orientation des apprenants vers les spécialités qui ne favorise pas une gestion rationnelle des flux par rapport aux qualifications demandées sur le marché du travail.
- Les statistiques révèlent la faible présence des jeunes filles dans les filières industrielles et agricoles. Ce faible taux décroît au fur et à mesure de la progression vers les niveaux supérieurs.
- L'insuffisance de l'effectif des personnels enseignants très prononcée encore qu'ils ne sont pas pour la plupart qualifiés et peu ou pas motivés.
- L'encadrement pédagogique des enseignants presque inexistant.
- La non-implication des professionnels du monde du travail dans la formation et l'encadrement des apprenants.
- Les programmes existants vétustes par rapport au progrès technique, dont aucun ne permet d'acquérir des compétences entrepreneuriales.
- Tous les programmes en vigueur sont des programmes de contenu. Les cinq programmes révisés selon l'approche par compétences en 2001 sont toujours en attente d'implantation.
- Le matériel pédagogique et le petit outillage souvent insuffisants par rapport aux effectifs des apprenants, se réduisent à l'indispensable.
- Les équipements techniques sont souvent surannés. Il n'existe pas de politique de renouvellement des équipements, ni de normes d'infrastructures et d'équipements.
- L'apprentissage se réalise d'une façon non systématique. Mais sa normalisation est amorcée avec la mise en application des modalités d'examens de CQM et CQP.
- Les compétences professionnelles et pédagogiques des maîtres artisans sont insuffisantes et le taux d'encadrement des apprentis est faible.
- L'inexistence de Centre de Documentation et d'informations dans les établissements.
- Il existe un déséquilibre visible entre la structure de l'économie et l'appareil éducatif.
- Le taux de succès aux examens est très faible dans les filières STAG.
- Le déséquilibre dans l'implantation spatiale des établissements d'enseignement technique ne permet pas aux couches défavorisées de supporter les coûts de formation.

- Le secteur privé ne peut actuellement pas répondre à la demande de formation professionnelle dans les filières industrielles à cause du coût élevé des investissements qui entraînent des frais de scolarité hors de la portée des couches défavorisées et même des couches moyennes de la population.

Bref, le sous-secteur de l'ETFP est principalement piloté par la demande sociale de formation. Il est très peu pertinent en termes de qualité et d'efficacité. Dans ce contexte, l'offre actuelle ne paraît pas pouvoir répondre de manière adéquate aux besoins qualitatifs et quantitatifs de la stratégie de développement du pays.

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique souffre de l'absence d'un système de *régulation des flux* au niveau du secondaire. Il serait indispensable de maîtriser les effectifs du pré-universitaire car cet accroissement exponentiel des effectifs n'est pas soutenable à long terme et pose déjà un certain nombre de problèmes.

Au plan quantitatif, les effectifs sont trop élevés par rapport aux infrastructures disponibles. *En ce qui a trait à la qualité*, du point de vue de l'encadrement le ratio étudiants/enseignant toutes catégories confondues est très élevé.

Sur le *pan des infrastructures*, bien que des efforts d'investissements ont été faits, le nombre de salles de cours, de bibliothèques, de laboratoires, d'ateliers et d'amphithéâtres reste très insuffisant par rapport aux besoins dans les deux universités. Et ce, aussi bien pour la formation que pour les services sociaux y afférents.

En ce qui concerne les programmes d'enseignement, de façon générale, ils sont inadaptés à leur objet. La prévalence des programmes théoriques limités à la maîtrise cognitive ne favorise pas l'acquisition de savoir-faire, de compétences et/ou des aptitudes des étudiants. De plus, le rythme de révision des réformes pédagogiques et d'évaluation des programmes est irrégulier. Quant aux matériels didactiques et de laboratoire, il faut noter qu'ils sont vétustes, obsolètes, insuffisants et parfois même inexistantes. Les bibliothèques sont très peu fournies en documentation de base. Le peu d'ouvrages qu'on y trouve relève pour la plupart des vieilles éditions ou de mémoires et thèses passés.

Sur le plan de *l'efficacité interne*, l'enseignement supérieur est caractérisé par un faible rendement interne, surtout au premier cycle. Quant aux taux d'abandon, il est de 25 % en 1^{ière} année, de 10 % en 2^{ème} année et de 0,12 % entre 3^{ème} et 4^{ème} année. Parmi les explications à ce faible taux de rendement interne on note entre autres le mauvais fonctionnement du système d'orientation des étudiants et la faiblesse de la qualité de l'enseignement dispensé.

Au plan de *l'efficacité externe*, en dépit de la faible capacité des deux universités à produire des diplômés les indications disponibles révèlent des difficultés d'emploi très notables. Les diplômés ne sont pas efficacement employés dans la production en utilisant les compétences que leur éducation est supposée leur avoir conférées. Malgré les nombreuses raisons possibles à cette situation, il serait probable que l'absence de mécanismes de régulation dans l'accès au système a conduit à un mauvais arbitrage entre la quantité et la qualité.

L'équité quant à elle est présentée sous deux angles soit, la disparité entre les facultés classiques et les écoles et instituts et la disparité selon le sexe. En ce qui a trait à la disparité entre facultés, il ressort que les établissements de formation professionnelle accueillent 20 % de l'effectif total des étudiants inscrits alors que les facultés dites classiques en accueillent 80 %. Pour ce qui est de la disparité selon le sexe, il appert que le fort taux de croissance de l'effectif des étudiants est empreint de disparité entre les effectifs des filles et des garçons.

La **recherche scientifique et technique** pour sa part, n'a pas pu se hisser à la hauteur de sa tâche soit, d'être un outil de développement humain. Elle se caractérise par :

- L'indisponibilité d'un personnel scientifique qualifié et de moyens financiers adéquats.
- Le manque de performance et des insuffisances organisationnelles puis matérielles.
- La faiblesse de l'ouverture de la recherche sur les besoins de développement et l'inefficacité des différents centres et instituts de recherche.
- Les difficultés de planification des actions de recherche.
- Les difficultés d'accès à la documentation scientifique internationale.
- L'insuffisance des laboratoires, des équipements scientifiques et des ressources documentaires.
- Le manque d'incitation à la recherche.

L'alphabétisation et l'éducation des adultes (AEA), malgré les efforts soutenus pour éradiquer l'analphabétisme, le taux d'analphabétisme des personnes âgées de 15 ans et plus reste encore élevé avec de fortes disparités entre les départements et les sexes. Tout comme le système formel, le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes connaît des problèmes de qualité, de pertinence et d'efficacité avec pour corollaires des taux élevés d'abandon, d'échec et de rechute dans l'analphabétisme. Selon les estimations des opérateurs en AEA, plus de 80 % des personnes ayant été déclarées alphabétisées retombent dans l'analphabétisme faute de programmes cohérents et pertinents de post-alphabétisation. Malgré certains atouts le sous-secteur demeure caractérisé par :

- La dispersion notoire des efforts des différents acteurs techniques et financiers.
- Une organisation administrative et financière bureaucratique se traduisant par des lenteurs et des dysfonctionnements.
- L'inexistence d'un plan cohérent de mobilisation et de gestion transparente des ressources.
- Des taux d'abandon et d'échec élevés.
- Un faible taux d'alphabétisation des femmes.
- L'inexistence d'un programme stratégique national d'alphabétisation et d'éducation des adultes à long terme.
- Une organisation pédagogique rigide et l'inadéquation des programmes, méthodes et produits éducatifs avec les besoins éducatifs des communautés et des groupes professionnels.
- L'inexistence de programmes spécifiques à l'intention des femmes et des jeunes filles.
- L'insuffisance de ressources matérielles et financières.
- L'insuffisance de ressources humaines en quantité et en qualité.
- La diminution progressive du nombre de maîtres d'alphabétisation bénévoles.
- L'absence d'harmonisation et de coordination des programmes d'alphabétisation mis en œuvre dans d'autres ministères.
- L'absence de données sur les ressources matérielles et financières investies dans les différents programmes d'alphabétisation et d'éducation des adultes.
- L'absence de mesures favorisant la pérennisation des acquis en alphabétisation.
- La faiblesse de la recherche linguistique sur les langues nationales, ce qui n'est pas de nature à favoriser la satisfaction des demandes en alphabétisation par certaines communautés linguistiques.

Ainsi, comme les politiques mises en œuvre au cours des dix dernières années pour corriger ces dysfonctionnements n'ont pas abordé de façon globale les préoccupations du sous-secteur, le diagnostic établi dans la Déclaration de Politique Nationale d'Alphabétisation et d'Éducation des Adultes (DEPOLINA) reste d'actualité.

Au plan du pilotage global du système, les principales insuffisances relevées peuvent être regroupées autour des points suivants :

- Faible capacité de collecte et de traitement des données, de suivi et d'évaluation ainsi que du pilotage stratégique des programmes.
- Faible capacité des cadres dans les domaines de la gestion budgétaire et de la planification.
- Faible implication des communautés dans la gestion des écoles.
- Inadaptation des organes de gestion dans les établissements scolaires.
- Faible qualification du personnel d'encadrement dans les établissements.
- Faiblesse du système d'évaluation des apprentissages.
- Absence de politique, de stratégies et d'un plan d'action national en matière d'éducation intégratrice des enfants en situation de handicap.

En particulier pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, il faut ajouter :

- La faible cohérence de la politique éducative au niveau institutionnel (dispersion des tutelles) et opérationnel (dispositif des établissements).
- La faible participation et implication des employeurs dans le pilotage du dispositif.
- L'inexistence des paramètres pour apprécier l'efficacité de la gestion administrative et financière des établissements de l'ETFP (absence d'outils de gestion).
- L'inexistence d'un cadre de concertation entre le METFP et le secteur privé;
- L'inexistence de partenariat Écoles/Entreprises surtout dans le public.

À lumière de ces difficultés les auteurs du PDDSE soulignent le fait que plusieurs défis sont à relever au niveau du secteur de l'éducation dans un contexte où le rythme de progression des ressources de l'État est lent.

Ainsi, le premier défi à relever est lié à l'objectif de la scolarisation universelle. En effet, car au-delà de l'aspect quantitatif rattaché à cet objectif, il est noté que l'enjeu serait aussi d'inclure des populations scolarisables actuellement exclues qui sont le plus souvent rurales et pauvres ou des filles et des handicapés.

Le second défi porte sur la qualité des apprentissages. Il s'agit principalement de faire en sorte que les apprentissages atteignent un standard convenable, entre autres en agissant sur les ratios élèves/maître, élèves/manuels, sur les systèmes de formation pour les rendre adéquats, sur la qualification des enseignants, etc.

Le troisième est d'assurer un meilleur pilotage, notamment par les résultats afin de garantir une meilleure corrélation entre les ressources allouées aux établissements et les résultats obtenus

2. Mandat de l'audit

2.1 Description du mandat

Le mandat de l'audit est de poser le diagnostic préalable à l'élaboration d'un plan de développement des capacités institutionnelles capable d'assurer l'efficacité et l'efficience de la gestion stratégique, opérationnelle et pédagogique de la mise en œuvre du plan décennal de développement du système éducatif béninois (PDDSE).

Le plan de développement des capacités institutionnelles servira à rationaliser les priorités des actions à poser pour en arriver à améliorer et à optimiser l'ensemble des méthodes et pratiques de pilotage et de gestion utilisées pour la mise en œuvre du PDDSE.

2.2 Objectifs de l'audit

Nous présentons ici les objectifs de l'audit, tels que présentés dans les Termes de Référence.

« L'audit vise à analyser les capacités institutionnelles et organisationnelles de pilotage, de gestion et de suivi-évaluation des ministères en charge du secteur de l'éducation dans la perspective de la mise en œuvre réussie du PDDSE. De façon spécifique, il s'agit de :

1. Faire une analyse critique du dispositif institutionnel du secteur éducatif par rapport aux exigences du plan décennal et d'en apprécier la pertinence dans le positionnement des ordres de l'éducation et dans l'équilibrage des ressources affectées par rapport aux objectifs du plan décennal;
2. Faire une analyse critique du cadre organisationnel et fonctionnel des structures opérationnelles au niveau décentralisé déconcentré dans la perspective de la mise en œuvre du plan décennal;
3. Élaborer un plan de développement institutionnel et organisationnel capable d'assurer l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources humaines (adéquation profil/poste, conditions et méthodes de travail...), matérielles et financières dans le cadre de la mise en œuvre du plan décennal. Il s'agit de rendre les structures et les méthodes de travail capables de piloter efficacement le plan décennal.
4. Faire des propositions pragmatiques sur les modalités d'accompagnement et de suivi évaluation de ce plan de développement institutionnel et organisationnel. »

3. Méthodologie

3.1 Orientation de l'audit

Pour l'ensemble de ce projet, il était important que les visées s'inscrivent dans le cadre des orientations de la politique éducative et du développement du système éducatif au Bénin, notamment en ce qui concerne la gestion stratégique, opérationnelle et pédagogique de celui-ci. Pour ce faire, il a paru primordial à l'équipe de l'audit de s'imprégner de l'ensemble de la documentation contenant les informations nécessaires à l'analyse du système éducatif béninois et à l'établissement du diagnostic, et plus particulièrement du Plan de Décennal de Développement du Secteur de l'Éducatif (PDDSE). Par ailleurs, afin de répondre aux objectifs du présent mandat notre méthodologie s'inspire principalement du modèle d'évaluation de la capacité institutionnelle élaboré par Lusthaus et coll., du Centre de recherche pour le développement international (CRDI).

3.2 L'approche de Lusthaus et coll.

Ce modèle privilégie une approche globale permettant de poser un diagnostic et de documenter les forces et les faiblesses des institutions. Cette approche se veut descriptive plutôt que normative. L'importance relative des différents éléments du cadre, ainsi que la façon dont ils sont évalués, dépendent des contextes particuliers.

Le cadre d'analyse proposé prend en compte quatre grandes dimensions :

- les forces-clés du contexte externe;
- la motivation organisationnelle,
- les composantes de la capacité organisationnelle et,
- les aspects de la performance organisationnelle.

Pour chacune de ces dimensions, le modèle suggère des considérations importantes en termes de point d'ancrage des évaluations organisationnelles.

Concepts-clés et postulats du modèle :

Performance : la performance des organisations peut se concevoir par rapport à trois grands domaines : performance dans les activités qui soutiennent la mission (efficacité), performance par rapport aux ressources disponibles (efficacité) et performance en relation avec la viabilité ou la durabilité à long terme (capacité d'adaptation).

Renforcement de la capacité : le renforcement de la capacité est un processus continu par lequel les personnes et les systèmes, opérant dans des contextes dynamiques, apprennent à développer et à mettre en œuvre des stratégies relatives à leurs objectifs afin d'accroître la performance de façon durable.

Le modèle proposé postule l'existence d'une relation explicite entre l'appropriation des connaissances et le développement.

Le terme « renforcement de la capacité institutionnelle » est employé au sein de la communauté internationale des bailleurs de fonds pour désigner un vaste éventail de stratégies mises en œuvre par les bailleurs pour contribuer à l'essor des institutions.

3.3 Le modèle d'évaluation de la capacité institutionnelle

Le modèle d'évaluation de la capacité institutionnelle choisi comme cadre de référence du présent audit fournit les moyens pour étudier les interactions, celles-ci étant critiques, et au besoin les modifier. Ce modèle fournit également un cadre systématique qui permet de parler une langue commune et aide à mieux comprendre comment et où intervenir pour améliorer la performance (Lusthaus, Adrien, Perstinger, 1999).

Celui-ci comporte quatre volets :

- Comprendre le contexte externe de l'organisation;
- Examiner la capacité organisationnelle;
- Déterminer la motivation organisationnelle;
- Mesurer la performance organisationnelle.

La figure 3.1 ci-dessous présente sous forme schématique le modèle retenu pour la réalisation de l'audit. Ce schéma définit la performance en termes d'efficacité soit, la mesure dans laquelle la mission est accomplie. Puis, d'efficience et de maintien de la pertinence soit, la mesure dans laquelle l'organisation s'adapte aux conditions changeantes de son contexte. Finalement, ce cadre suppose que certaines forces contextuelles déterminent la performance soit la capacité organisationnelle, les forces du contexte externe ainsi que la motivation interne. Nous vous présentons ci-dessous une brève explication de chacune des composantes de notre cadre de référence.

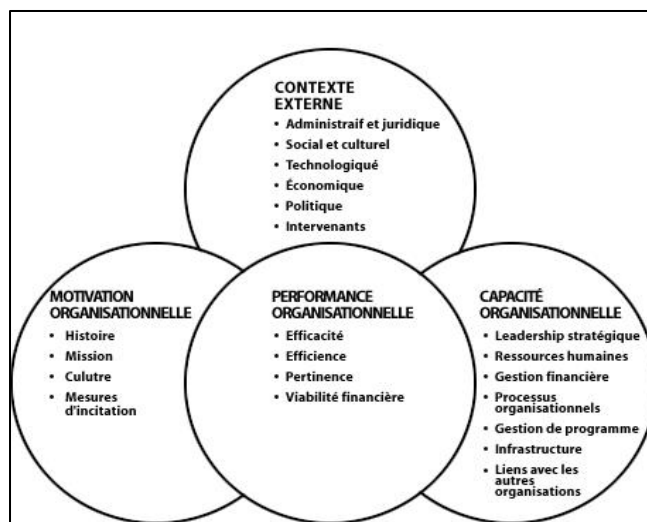
Contexte

Un contexte porteur est constitué de facteurs administratifs, technologiques, politiques, socioculturels et des intervenants (Lusthaus, Anderson et Murphy, 1995). Toutefois, pour être performante, les organisations doivent être en mesure non seulement de faire un diagnostic de leur contexte porteur mais également de développer les compétences requises pour influencer sur ce dernier et s'y adapter au fur et à mesure qu'il évolue (Sayedoff, 1998).

Ainsi, afin de tenir compte de l'importance de l'interaction qui se produit lorsque l'on intervient aux niveaux systémiques et organisationnels, il faut donc prendre en compte les trois éléments indissociables d'un contexte porteur soit :

- **Les règles ou institutions** qui sont en fait les lois et les codes formels qui ont une incidence bénéfique ou néfaste sur les organisations par les mesures d'incitation et les limites qu'elles fournissent ou imposent. Il existe des règles pour toutes les dimensions du contexte. Les plus codifiées se trouvent généralement dans les contextes politiques et administratifs.
- **L'ethos institutionnel** englobe les règles pour la plupart informelles qui régissent une société, soit l'histoire, les valeurs culturelles, les normes et les tabous du contexte dans lequel fonctionnent les organisations. Comme les règles et les autres attentes sociétales implicites, l'ethos institutionnel impose des contraintes sur le comportement des organisations et des gens qui travaillent avec elles. Bien que ses divers aspects soient difficiles à mesurer et à évaluer, ils sont néanmoins très importants de par l'impact qu'ils ont sur le comportement et la performance des organisations qui évoluent dans un contexte donné.

Figure 3.1 – Cadre d'évaluation organisationnelle



- **Les compétences** comprennent la main-d'œuvre, les ressources, les atouts et les handicaps naturels ainsi que l'infrastructure et la technologie d'une organisation. Leur importance pour le développement est reconnue depuis longtemps. Les organisations veulent développer leurs compétences et leurs capacités relatives à la création d'un contexte porteur qui correspond à leurs besoins. Si un contexte est dépourvu de la main d'œuvre, de l'infrastructure et de la technologie nécessaires, la disponibilité de ces ressources précieuses pour les organisations sera limitée. Cela aura vraisemblablement un impact sur la manière dont elles fonctionneront et sur ce qu'elles pourront accomplir.

CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE

Le cadre de référence de la capacité organisationnelle comporte huit domaines indissociables qui sous-tendent la performance d'une organisation. Il s'agit du leadership stratégique, la structure organisationnelle, les ressources humaines, la gestion financière, l'infrastructure, la gestion des programmes et services, les processus organisationnels et les liens avec les autres organisations. Chacun de ces éléments comporte divers sous-éléments dont l'importance varie d'une organisation à l'autre. Ces sous-éléments sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3.1 – Les huit domaines de la capacité organisationnelle et leurs composantes

Leadership stratégique	Leadership, planification stratégique, gestion de réseaux
Structure organisationnelle	Structure de gouvernance, structure opérationnelle
Ressources humaines	Planification, dotation en personnel, perfectionnement, évaluation et récompenses, maintien de relations constructives avec le personnel
Gestion financière	Planification financière, redevabilité comptable, états et systèmes financiers
Infrastructure	Gestion des installations, gestion de la technologie
Gestion des programmes et services	Planification, exécution et suivi des programmes et des projets
Processus organisationnels	Résolution de problèmes, prise de décisions, communications, suivi et évaluation
Liens avec les autres organisations	Planification, mise en application et gestion des réseaux et des partenariats

MOTIVATION ORGANISATIONNELLE

Les idées associées à la motivation organisationnelle aident à mieux comprendre pourquoi les organisations et les gens qui en font partie se comportent comme ils le font. Bien que la motivation organisationnelle se manifeste de diverses façons, quatre grands concepts aident à comprendre la personnalité de la plupart des organismes soit, l'histoire, la mission, la culture et les mesures d'incitation.

- **L'histoire** - Tout comme les gens, les organisations évoluent au fil des différents stades de leur vie (Gupta et Chin, 1994). Même si la métaphore du cycle de vie organisationnel ne fonctionne pas totalement, lorsqu'on comprend l'histoire d'un organisme, on a une meilleure idée de sa nature. Sa raison d'être, les caractéristiques de ses fondateurs, les événements importants et les grands changements – tous ces éléments jouent un rôle important pour ce qui est de sa personnalité et de sa performance.
- **La mission** – Chaque organisation a un rôle ou une raison d'être qui lui est propre et qui se manifeste à travers ses objectifs. Les analystes organisationnels reconnaissent le rôle important que joue la mission pour ce qui est de déterminer et de créer la personnalité d'une organisation et ils la considèrent de ce fait comme un élément clé de diagnostic. Lorsqu'on analyse la mission, on apprend beaucoup de choses sur l'organisation elle-même.
- **La culture** – La culture est aussi le reflet de la motivation de l'organisation. Elle comprend les *a priori*, les valeurs et les convictions de ses membres. La culture organisationnelle est rarement écrite, mais elle n'en est pas moins communiquée aux membres et aux intervenants de diverses façons formelles et informelles. Son analyse est une étape capitale lorsqu'on essaye de comprendre les forces motivationnelles qui favorisent ou qui gênent le changement et l'amélioration de la performance.
- **Les mesures d'incitation** – La personnalité d'une organisation dépend de son système de mesures d'incitation. Pour être performante, elle doit avoir des mécanismes qui encouragent les individus et les groupes à tenir compte dans leur travail de ses intérêts à court et à long terme. Il peut s'agir d'avantages tangibles tels le salaire, les primes ou moins tangibles, la liberté de poursuivre ses intérêts personnels ou de participer à des initiatives en collaboration.

Ces quatre variables de la motivation ne sont pas forcément liées entre elles et elles ne sont pas toujours les seules à être envisagées pour comprendre la personnalité d'une organisation. Ce sont des facteurs importants qui aident à avoir une vue exhaustive de la performance organisationnelle et des éléments qui la sous-tendent.

PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE

Dans le présent cadre de référence, le concept de performance organisationnelle est réservé pour les résultats globaux de l'organisation soit, pour les résultats combinés pour la performance de l'individu, de l'équipe et du programme. Dans le cadre du présent modèle, la performance organisationnelle comprend quatre éléments : *l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité financière.*

- **La performance du point de vue de l'efficacité** – On décrit communément les organisations comme des instruments au service d'une finalité. Si on se sert de cette description classique (Etzioni, 1964), chaque organisation est mise en place pour remplir une fonction précise qui est rendue plus claire par ses buts. Dans le présent cadre, l'efficacité organisationnelle est une condition préalable pour qu'une organisation puisse atteindre ses buts. Pour essayer d'apprécier les dimensions de l'efficacité organisationnelle, il faut comprendre les raisons d'être fonctionnelles de la catégorie à laquelle appartient l'organisation. Elles permettent de mieux comprendre les dimensions de l'efficacité organisationnelle.

- **La performance du point de vue de l'efficience** – Chaque organisation dispose d'un certain niveau de ressources pour fournir des produits et des services et elle doit fonctionner dans les limites des contraintes qui en découlent. Lorsque les résultats sont mesurés du point des ressources, le critère est l'efficience, laquelle est définie comme le *ratio qui reflète la comparaison entre les résultats obtenus et les frais encourus pour atteindre les objectifs*. En général, on mesure l'efficience par le ratio résultats-moyens. Cela suppose que pour être efficiente, une organisation doit produire le plus possible avec les ressources qu'elle consacre à un programme, une unité ou un ministère (Tavenas, 1992). Est également efficiente celle qui utilise le moins de ressources possible pour atteindre ses cibles en matière de production ou, encore, les objectifs d'un programme, d'une unité ou d'un ministère.
- **La performance du point de vue du maintien de la pertinence** – D'un point de vue systémique, pour qu'une organisation survive, il faut qu'elle obtienne le soutien de son milieu. Autrement dit, elle doit fournir aux intervenants les produits et les services qu'ils veulent, dont ils ont besoin et qu'ils sont prêts à soutenir. Une variante clé lorsqu'on parle de performance est le maintien de la pertinence, laquelle est définie comme la *capacité d'une organisation à répondre aux besoins des intervenants prioritaires et à obtenir leur soutien dans le présent et pour l'avenir*. Deux dimensions de base sont utilisées pour évaluer le maintien de la pertinence organisationnelle. Il s'agit de la *capacité de l'organisation à faire en sorte que ses intervenants continuent à être satisfaits*. Puis, ce la *capacité à innover et à créer des situations nouvelles et plus efficaces grâce à ce qu'on a compris et appris*. L'innovation et l'adaptation aux nouvelles exigences sont des indicateurs de performance capitaux dans notre monde actuel où tout bouge rapidement.
- **La performance du point de vue de la viabilité financière** – La viabilité financière est une préoccupation majeure, tant à court terme qu'à long terme. On attend désormais d'un grand nombre d'organisations gouvernementales ou à but non lucratif qu'elles soient axées sur le marché. Elles doivent davantage porter attention aux aspects de leur travail relatifs à la demande et aux revenus au lieu de se soucier seulement de l'offre (Henke, 1992). On entend par viabilité financière, la *capacité d'une organisation à réunir les fonds nécessaires pour satisfaire à ses exigences fonctionnelles à court, à moyen et à long terme*. L'évaluation de la viabilité financière comporte trois dimensions. La première est la *capacité de l'organisation à produire suffisamment de liquidités pour payer ses factures et dans le cas des organisations à but non lucratif, à être prospères et rentables*. La deuxième dimension a trait aux *sources et aux types de revenus sur lesquels l'organisation se base pour ses dépenses*. La troisième dimension est la *capacité d'une organisation à vivre dans les limites de ses moyens*. Cette dimension a essentiellement trait à la capacité réelle de gérer un processus de budgétisation ainsi que les résultats.

Quatre éléments clés de la performance organisationnelle ont été identifiés soit, *l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité financière*. Il semble que toutes les organisations ont de la difficulté à trouver un équilibre entre ces critères et qu'elles doivent souvent faire des compromis stratégiques. À divers stades de la vie d'une organisation, ses dirigeants doivent décider quels compromis faire sur les divers éléments de la performance. L'important est de prendre des décisions réfléchies, en connaissance de cause (Kaplan et Norton, 1996).

Du point de vue de notre cadre d'évaluation, le but est de déterminer si l'organisation et ses dirigeants ont de bonnes données sur la performance organisationnelle et s'ils s'efforcent sciemment de comprendre les compromis qui s'imposent, ce qui, dans un tel cas, inspire la confiance.

3.4 Les sources de données de l'audit externe

Les données pour la réalisation de l'audit proviennent de sources aussi variées que possible pour permettre la triangulation. Ces sources peuvent être classées en recherche documentaire, en consultations en autoanalyse et en visites.

3.4.1 La recherche documentaire

Les données pour la réalisation de l'audit proviennent de sources aussi variées que possible pour permettre la triangulation. Ces sources peuvent être classées en recherche documentaire, en consultations en autoanalyse et en visites.

3.4.2 Les consultations

i. Les entretiens

Tout au long de l'audit, une série d'entretiens à caractère semi-directif a été réalisée. Ces entretiens ont permis de consulter les personnes clés du secteur éducatif et ce tant au niveau central que départemental et local. Ainsi, l'équipe de l'audit a pu consulter les directions et cadres des différents services ministériels situés à Cotonou et Porto-Novo ainsi que les directions décentralisé/déconcentré de deux directions départementales une urbaine (Cotonou) et l'autre rurale (Paraku) de par ses circonscriptions scolaires et ses unités pédagogiques et établissements scolaires de Tchaourou et Bemberreke. La liste des personnes consultées dans les quatre ministères est jointe à l'annexe A. Alors que vous pouvez consulter à l'annexe B, la liste des personnes rencontrées en régions.

Ces entretiens réunissaient généralement le directeur, le directeur adjoint ainsi que les chefs de service de chaque direction. Lors de ces entretiens, des questions stratégiques ont été posées aux participants et les réponses notées le plus fidèlement possible.

Pour chaque entretien d'une durée variant entre une heure et demie et deux heures, un canevas de question avait été. En tout, au niveau central environ trois cent vingt-cinq (325) personnes ont pu être consultées par ce moyen et au niveau déconcentré/décentralisé trente-quatre (34) personnes ont été vues. Les listes de personnes consultées par ce moyen sont consignées aux annexes A et B. Les canevas de questions à l'annexe C.

Les conclusions des entretiens ont servi d'indicateurs pour les quatre catégories de la cueillette de données : le contexte, la capacité organisationnelle, la motivation et la performance organisationnelle.

i. Les focus group

Afin de consulter le plus grand nombre possible de personnes impliquées dans le système éducatif, des focus group ont été organisés. Ces focus group ont été réalisés à l'aide de questionnaires appropriés aux informations que l'équipe désireait recueillir.

Les principaux groupes rencontrés lors de ces focus group sont les organismes sous-tutelles de chacun des ministères ainsi que les représentants des partenaires techniques et financiers et certains ONG.

3.4.3 L'autoanalyse

Afin d'explorer plus en détails le système de gestion opératoire de chacune des entités des différents ministères et de leur permettre de s'impliquer activement dans la définition de la performance de leur ministère, une activité d'autoanalyse a été mise en place. Pour ce faire, un questionnaire d'autoanalyse

a été distribué dans les quatre ministères à l'intention des responsables des services de chaque direction. Chacun devait compléter le questionnaire puis, le remettre à leur DPP suite à quoi, ceux-ci étaient recueillis par les consultants afin de procéder à leur analyse.

Les questionnaires servant à l'autoanalyse, qui seront présentés et analysés au cours du rapport, portaient sur les questions suivantes :

- La mission de leur direction ou service;
- Les activités sous leur responsabilité;
- Les principaux problèmes rencontrés dans la réalisation de leurs activités;
- Les principales procédures de gestion utilisées;
- Les compétences requises pour gérer efficacement leur direction ou service;
- Les compétences des personnes sous leur direction;
- Les deux principales décisions permettant d'améliorer la situation actuelle de leur direction ou service.

3.4.4 Le questionnaire

Afin de consulter les partenaires sociaux un questionnaire a spécifiquement été élaboré à leur intention. Les principaux partenaires sociaux consultés à l'aide de cet outil sont les 52 syndicats du secteur maternel et primaire, les 40 syndicats du secteur secondaire et formation technique et professionnel, les Syndicats du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et finalement les syndicats du ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales.

Les questions portaient principalement sur les thèmes suivants :

- Leur connaissance et leur implication / participation au regard du PDDSE;
- Leurs relations avec la direction du ministère pour lequel travaillent leurs membres;
- Les moyens à mettre en place pour améliorer ou maintenir de bonnes relations patronales / syndicales au sein du ministère pour lequel travaille leurs membres.

3.4.5 Les visites des lieux

L'équipe de l'audit a profité des entretiens avec les différentes personnes consultées afin de prendre en compte les bâtiments, locaux et toutes les installations des ministères, directions départementales, unités pédagogiques et établissements scolaires dans lesquels se déroulaient les entretiens, afin de déterminer leur adéquation avec les fonctions qui leur sont assignées.

3.5 Le traitement et l'analyse des données

La collecte de données a permis de procéder à une première analyse, puis de trianguler les données obtenues par analyse documentaire, d'enrichir les résultats par l'autoanalyse réalisée par les différentes entités de chacun des ministères et d'élucider certaines réponses déjà obtenues par écrit. Les échanges en groupe permettaient aussi d'approfondir la compréhension des idées émises au cours des interactions.

La phase d'analyse et de synthèse consistait à faire l'examen et la synthèse des documents mis à la disposition de l'équipe d'audit ainsi que des réponses aux questionnaires, des entretiens, des autoanalyses, des visites et des observations afin de répondre aux questions posées selon les quatre axes de la collecte de données et d'établir le diagnostic consigné dans la partie suivante.

3.6 Les limites de l'audit

L'audit s'est déroulé dans de bonnes conditions et les évaluateurs tiennent à remercier tous leurs interlocuteurs pour leur disponibilité, leur collaboration et les facilités qu'ils leur ont procurées pour accéder à tous les documents demandés. Cependant, il convient de noter un certain nombre de limites qui ont pu contribuer à ralentir ou perturber les travaux de l'équipe. Il s'agit de :

- L'accessibilité aux documents. Certains documents étaient inexistantes ou demandaient à nos répondants un temps de recherche. Quelquefois le responsable était absent; plusieurs documents sont arrivés incomplets et demandaient un complément pour pouvoir être traités.
- La présence aux entretiens des personnes concernées. En ce qui a trait aux rendez-vous pour les entretiens avec les différentes directions des ministères, force nous est de constater que les directeurs étaient souvent absents des entretiens se faisant remplacer pour l'occasion par leur adjoint. Plusieurs des entretiens prévus à l'agenda ont dû être reportés mais ont généralement été tout de même réalisés à des heures et dates ultérieures.
- Les entretiens en région. Malgré que les personnes et les organismes concernés n'étaient pas informés de la venue des consultants, la majorité s'est montrée disponible pour participer à l'entretien. Les entretiens n'ayant pu être réalisés sont dus au fait de l'absence des responsables dans l'organisation visitée ou à des problèmes techniques hors du contrôle des consultants.
- Les questionnaires de consultations des partenaires sociaux. Seul trois personnes représentants les syndicats du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ont répondu au questionnaire spécialement élaboré pour eux afin de connaître leurs perceptions en ce qui a trait au plan décennal de développement du secteur de l'éducation ainsi qu'à leurs relations avec le ministère auquel leurs membres appartiennent. Le peu de participation à ce questionnaire ne permet pas de s'appuyer sur ces données pour décrire la situation en matière de relations patronales / syndicales, celles-ci n'étant pas suffisamment représentatives.
- Les questionnaires d'autoanalyse. Les réponses à cette activité d'autoanalyse devant être réalisées par les différents responsables des services des directions des quatre ministères n'ayant pas participé aux entrevues a reçu très peu d'écho. En effet, seulement quinze (15) responsables de services de deux ministères ont complétés le questionnaire. Ainsi, le croisement de données a été réalisé uniquement pour ces deux ministères.
- La lenteur de la procédure de paiement. La grande lenteur dans le versement des paiements suite au dépôt des factures par le consultant ont grandement affecté la tenue des missions et par conséquent, la présentation et le dépôt du présent rapport affectant ainsi la dynamique instauré au cœur du projet et la suite des travaux.
- Le nombre de ministère à auditer versus le laps de temps accordé. Compte tenu de l'ampleur de la démarche, quatre ministères à auditer avec un niveau d'effort de 150 jours/personnes ne laissait guère le temps d'approfondir certains éléments. Il a donc fallu s'en tenir aux principales dimensions du modèle utilisé pour l'audit soit celles qui nous apparaissaient les plus susceptibles d'apporter rapidement de la valeur ajoutée.

3.7 Le diagnostic

Dans la mesure du possible, les données provenant de sources différentes ont été croisées et si nécessaire validées par d'autres instruments ou des entrevues ou visites supplémentaires. Elles ont également été confrontées aux résultats de l'autoanalyse institutionnelle réalisée par vingt-neuf (29) personnes provenant de trois des quatre ministères consultés.

Selon leur catégorie, ces données ont servi d'indicateurs correspondant aux quatre axes de l'audit tels que définis et présentés dans la figure 1 de la méthodologie : le contexte, la capacité organisationnelle, la motivation organisationnelle et la performance organisationnelle.

3.8 La structure du rapport

Les sections qui suivent reprennent de manière approfondie les quatre axes d'analyse et sont structurées de la façon suivante :

- i. La section 4 identifie tout d'abord la structure auditée puis, définit et décrit l'axe d'analyse pour ensuite préciser les dimensions de cet axe qui ont fait l'objet de l'analyse. Et finalement fait état des constats réalisés en fonction de chacun des axes et des dimensions analysés.
- ii. La section 5 présente un résumé des principales constatations au regard des niveaux central et déconcentré et de chacun des axes analysés.
- iii. La section 6 quant à elle présente les conclusions ainsi que certaines perspectives d'action au regard des trois fonctions de gestion examinées soit, la fonction gestion stratégique de pilotage, la fonction de gestion opérationnelle et la fonction pédagogique.
- iv. La section 7 pour sa part décrit les recommandations provenant de la vérification puis, dans une seconde partie, présente les commentaires, remarques et modifications souhaitées et proposées par les participants à l'audit.

4. Résultats de l'analyse

4.1 Niveau central

4.1.1 Contexte

Les organisations n'existent pas en vase clos. Chacune existe dans un contexte particulier dont les multiples facettes influent sur elle et sur sa performance. Parmi les éléments du contexte pouvant influencer la performance de l'organisation mentionnons son cadre administratif c'est-à-dire les règles formelles qui gouvernent le fonctionnement de l'organisation, le cadre politique, son système social/culturel et économique ainsi que ses intervenants.

4.1.1.1 Le cadre administratif

Grandement tributaire de l'aide et de la coopération internationale dans la réalisation de leurs projets et activités les différents ministères du secteur de l'éducation du Bénin ont su développer d'étroites relations avec les différents bailleurs de fonds. Il nous a été principalement permis de constater cette collaboration et participation actives principalement lors d'entretiens avec eux ainsi que dans le cadre d'activités organisées par le secrétariat permanent du PDDSE.

Cette collaboration et participation des PTF nous a toutefois paru exacerbé par les multiples lenteurs dans la mise en place effective des projets et plus particulièrement du PDDSE. Cette situation n'est pas sans entravées les partenariats possibles avec ceux-ci dans la réalisation du PDDSE. Un certain scepticisme semble vouloir s'installer chez les PTF quant à la capacité du système éducatif béninois à rencontrer les objectifs et résultats identifiés dans le PDDSE et par conséquent, d'atteindre les objectifs du plan stratégique de développement en matière d'éducation ainsi que ceux du millénaire. Cette situation n'a pas encore donné lieu à un désengagement officiel de la part de certains bailleurs de fonds mais il ne serait pas étonnant, si la présente situation perdure, de voir cette hypothèse se concrétiser.

Si les objectifs du système éducatif sont clairs et en lien avec les orientations stratégiques gouvernementales et internationales, il n'en est pas de même en ce qui concerne les normes, les valeurs et les règles en vigueur. En effet, il n'est pas rare de constater que les rôles et responsabilités de chacun ne soient pas respectés, que la répartition des équipements, matériels et autres soient faites selon les affiliations du moment, etc. La culture du politique et de l'informel fait loi.

Finalement, aux dires de la majorité des personnes consultées les procédures administratives sont telles qu'elles finissent par paralyser tout le système. À titre d'exemple pour obtenir une cassette d'encre pour le photocopieur, il faut obtenir un prix du fournisseur puis, compléter un bon de commande, le faire parvenir à l'administration, obtenir l'autorisation d'achat, etc. La procédure est tellement longue que l'achat de la dite cassette d'encre peut demander plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Puis, encore faut-il que le budget soit disponible. Entre temps, il est impossible d'utiliser le photocopieur. Ceci n'est qu'un exemple qui se répète constamment quel que soit l'article à acheter. Comment peut-on dans de telles conditions accomplir efficacement son travail ?

Et que dire maintenant du cadre juridique du système éducatif. En effet, bien que les lois et décrets existent, ils sont très souvent dépassés ou lorsqu'ils sont révisés, ils ne sont pas encore adoptés par le gouvernement. Les décrets peuvent restés de longue période avant de recevoir l'aval du gouvernement.

Cet état de situation entrave grandement l'organisation et le fonctionnement des ministères, directions et services concernées. En effet, il nous a été donné de constater des dédoublements de fonction, de services, de structures, etc. En plus de nuire au bon fonctionnement du système ces dédoublements causent des mésententes entre les ministères, les directions, les services et les individus, en plus d'ajouter des coûts inutiles.

4.1.1.2 Le cadre politique

En tant qu'organe gouvernemental le système éducatif du Bénin est grandement affecté par toutes les décisions et politiques gouvernementales qui parfois ne sont pas toujours faciles à gérer. À titre d'exemple mentionnons entre autres, la décision de la gratuité scolaire au niveau universitaire qui s'est traduite par une augmentation des effectifs tel qu'il est impossible de répondre adéquatement à la demande. Il en est de même des constants changements au niveau du nombre de ministères du secteur de l'éducation ainsi que de l'appartenance des sous-secteurs à l'un ou l'autre de ces ministères. Là encore en plus de provoquer des dysfonctionnements qui perdurent, ces modifications institutionnelles et structurelles engendrent des dépenses et des coûts forts onéreux sans compter les dédoublements de fonction et l'inertie provoquée par la non-définition, précision et clarification des rôles et responsabilités. Et que dire maintenant de l'effet que provoque sur le développement harmonieux et pertinent du secteur de l'éducation cette instabilité constante des structures et des attributions au gré des décisions d'ordre politique.

Dans un tel contexte, il est fort difficile pour les gestionnaires du système éducatif d'instaurer des modes de fonctionnement, des procédures et des pratiques pérennes qui assurent la qualité du fonctionnement et par conséquent, des opérations et ainsi l'atteinte efficiente et efficace des objectifs stratégiques aux meilleurs coûts possibles. Dans de telles circonstances le système manque d'un minimum de continuité et d'imperméabilité pourtant essentiel dans tout système pour se développer harmonieusement. En effet, comme il est démontré dans la théorie des systèmes, un système fermé, imperméable à son environnement est voué à l'échec. Il en est de même d'un système ouvert, trop perméable à son entourage. Il s'en suit qu'un équilibre entre la perméabilité et l'imperméabilité du système doit être respecté.

En ce sens, il en va de même en ce qui a trait à la participation du politique aux affaires internes des ministères. Bien que celle-ci soit souhaitée en termes de vision commune et d'orientations stratégiques en matière de développement du système éducatif ainsi qu'en matière de collaboration et de partenariat dans la poursuite et l'atteinte des objectifs stratégiques, celle-ci ne doit toutefois pas se substituer aux responsabilités dévolues aux personnels administratifs responsables de la gestion des services ministériels.

Il en est de même en ce qui a trait de l'influence des politiques internationales de financement en matière de coopération internationale. Il est essentiel bien sur à un pays en voie de développement de s'associer les bailleurs de fonds internationaux afin de pouvoir se développer. Cependant, ce développement doit prioritairement répondre aux besoins spécifiques du système comme tel, en tenant compte bien sur de la vision internationale en la matière, mais traduite en actions spécifiques, concrètes et multidimensionnelles qui tiennent compte des interrelations entre les systèmes. Ce plan directeur de développement doit également compter sur un pilotage et un leadership stratégique capable de soutenir efficacement la réalisation de celui-ci, en offrant aux différents intervenants des orientations claires et précises et en mettant à la disposition des différents acteurs les moyens et ressources nécessaires à la réalisation des opérations.

Bref, les leaders de ce plan directeur du secteur de l'éducation doivent être en mesure de diriger et de coordonner l'ensemble des intervenants et des interventions liées à l'exécution de celui-ci. Qu'il s'agisse de négocier la participation des bailleurs de fonds à la réalisation du plan directeur, ou qu'il s'agisse de coordonner les interventions des différents consultants et organismes non

gouvernementales impliqués dans sa mise en œuvre ou encore, de soutenir les personnels du système directement impliqués dans le fonctionnement de celui-ci, les leaders doivent être capable en tout temps de piloter le système afin de s'assurer que l'ensemble des interventions respectent les orientations stratégiques participant ainsi à l'atteinte des objectifs et, le cas échéant, être en mesure d'apporter rapidement les mesures correctives.

Finalement, bien que nous ayons eu peu de réponse à notre questionnaire de la part des partenaires sociaux consultés, nous ne pouvons passer sous silence l'apport ou l'influence que jouent ces derniers sur le système éducatif. En effet, quel que soit la position de chacun de ces organismes il va de soit que leurs croyances ainsi que leur perception du système peut soit, faciliter le fonctionnement de celui-ci ou lui nuire. Suite au peu d'information que nous avons pu recueillir, il semblerait du moins en ce qui a trait aux syndicats, que ceux-ci sont passablement insatisfait du fonctionnement du système actuel et que les relations patronales / syndicales ne sont pas très harmonieuses. Ce qui n'est pas sans affecter le système lui-même.

4.1.1.3 Le système économique

Tel que présenté dans le contexte général, l'économie du Bénin demeure sous-développée. En effet, le Bénin, très affecté par la crise économique mondiale, a vu son taux de croissance divisé par deux entre 2008 et 2009, passant de 5,0 % en 2008 à 2,7 % en 2009. Ce qui en grande partie explique les difficultés à financer les activités gouvernementales en générales et de façon spécifique celles du secteur de l'Éducation.

Bien sur que les bailleurs de fonds apportent leur appui au système éducatif mais les lacunes internes relatives entre autres à la gestion financière du système empêchent pour ne pas dire paralysent bien souvent l'engagement à plus grande échelle des bailleurs de fonds internationaux. Il va s'en dire que les politiques financières ne semblent pas propices et ainsi ne permettent pas au gouvernement béninois de mettre en place un tissu économique formel capable de soutenir le développement du pays et par conséquent, du secteur de l'éducation. Et qui plus est, le système éducatif actuel ne prépare pas ses finissants à s'engager activement dans le développement de ce système économique. En effet, l'offre de formation actuelle des ministères ne tien pas compte des besoins du marché du travail actuel et encore moins de son développement. L'adéquation travail/étude n'est pas une notion intégrée dans la planification et le développement de l'offre de formation. Les élèves sont actuellement formé dans des matières encore très livresques et traditionnelles sans lien réel avec les besoins actuels et de développement du marché du travail. À titre d'exemple, le taux de finissants en agriculture pourtant le premier secteur économique du pays est de beaucoup inférieur à des domaines tels que le droit qui pourtant n'offre que peu ou pas de place sur le marché du travail. Dans leur forme actuelle les institutions de formation quel quelles soient, forment de futurs chômeurs.

4.1.1.4 Le système social/culturel

En ce qui a trait au système social/culturel il va s'en dire que le secteur de l'éducation est grandement concerné par les différentes langues nationales qui ont cours dans la population. Ainsi, afin de faciliter l'intégration des enfants au système éducatif, le gouvernement a privilégié l'apprentissage des langues nationales au niveau de l'enseignement primaire. Il a également créé un secteur de promotion des langues nationales qui niche au niveau du ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales. Toutefois, force est d'admettre qu'actuellement il existe très peu de matériel didactique dans le domaine. Pratiquement tout est à faire et les ressources peu nombreuses.

L'alphabétisation demeure également une grande préoccupation au niveau du secteur de l'éducation. Cependant, là encore le peu de ressources investis dans ce domaine ne permet pas de mettre en place un système pouvant soutenir les avancer dans le domaine. En effet, certaines études dont le RENSEN

2008, soulignent même le fait que faute de ressources et de suivi les personnes déjà formées perdent rapidement leurs acquis et viennent à nouveau rejoindre les rangs des analphabètes.

Autre élément social / culturel qui affecte également le secteur de l'éducation est celui de l'égalité entre les sexes. En effet, les principales études consultées montrent bien cet écart entre la formation des filles et celle des garçons. On envoie plus facilement les garçons à l'école alors que l'on garde encore les filles à la maison et ce pour différentes raisons dont celle de la prédominance du sexe masculin, chef de famille. Bien que cette conception tende à changer, elle est tout de même encore présente. S'ajoute à cela les redoublements ainsi que les abandons autant pour les filles que pour les garçons pour des questions économiques. Les parents ont besoin des revenus qui peuvent être générés par leurs enfants. Alors pour eux le choix est facile, ils retirent les enfants de l'école pour subvenir aux besoins de la famille.

Il existe également de grands écarts dans le domaine entre les populations de milieux rural et urbain. En effet, les populations rurales plus pauvres et moins bien desservi par les services gouvernementaux offrent moins de possibilité à la population en général et de façon spécifique aux enfants d'âge scolaire. Ces différences ont été confirmées dans de nombreuses études et a également été signalée à plusieurs reprises par les personnes consultées lors de l'audit.

Finalement, mentionnons que bien que le principe d'équité soit présent et fasse même l'objet d'un article de la loi d'orientation de l'éducation du Bénin, il n'en demeure pas moins qu'il reste beaucoup à faire dans le domaine et ce pour différentes raisons dont entre autres, le manque flagrant de ressources.

4.1.1.5 Les compétences

La notion de compétence signifie ici la capacité d'agir qui dénote un pouvoir ou une aptitude à faire quelque chose (Morgan, 1998). Les pays et les organisations veulent développer leurs compétences et leurs capacités relatives à la création d'un contexte porteur qui correspond à leurs besoins. Si un contexte est dépourvu de la main-d'œuvre, de l'infrastructure et de la technologie nécessaires, la disponibilité de ces ressources précieuses pour les organisations sera limitée. Cela aura vraisemblablement un impact sur la manière dont elles fonctionneront et sur ce qu'elles pourront accomplir.

À ce chapitre, force est de constater que les quatre ministères du système éducatif béninois font faces à des problématiques majeures. En effet, si l'on considère le contexte technologique les visites des lieux ainsi que les entretiens avec les personnels concernés ont permis de constater la l'ampleur du déficit en la matière.

À titre d'exemple, mentionnons qu'au plan de l'infrastructure matérielle électricité, télécommunications, transports tout semble faire défaut. En effet, la disponibilité des ces technologies sont soit absentes ou très souvent en pannes dans la majorité des directions et services des ministères du secteur de l'éducation. Ce qui entrave et même paralyse l'ensemble des opérations.

Quant à l'informatisation des directions et services de l'administration et autres institutions et organismes du système éducatif elle fait dramatiquement défaut. Puis, pour ceux mieux nantis à qui l'on a fourni un système informatisé, ils manquent souvent de « soft wear » soit, de matières périssables ainsi que de services d'entretien pouvant assurer le bon fonctionnement de ces équipements. Ce qui a également comme conséquence que très peu de personnel possède les compétences nécessaires à l'utilisation des équipements informatiques et, qui plus est, comme le courant est manqué souvent ou est absent, il est donc difficile d'implanter un système performant qui prenne en charge les communications informatiques. Outil aujourd'hui essentiel pour une gestion efficace des informations nécessaires à une prise de décision documentée et pertinente menant au développement effectif et harmonieux de toutes organisations

CONTEXTE NIVEAU CENTRAL : PRINCIPAUX CONSTATS

- La lenteur constatée dans la mise en œuvre et l'exécution des programmes et projets semble en importuner plus d'un. Ce qui a pour effet de provoquer la démotivation et la démobilisation de plusieurs.
- La lourdeur des procédures administratives a pour effet de paralyser le système éducatif.
- La lenteur dans l'adoption des lois et des décrets entrave le bon fonctionnement des ministères.
- La répartition des rôles et responsabilités entre le politique et le corps administratif ne semble pas claire et bien comprise de tous. On assiste régulièrement à l'intrusion du politique dans les affaires internes relevant de la responsabilité du corps administratif.
- La structure même du secteur de l'éducation ne semble pas favoriser l'adoption d'une vision commune de développement.
- Les nombreux changements de structure ministérielle du secteur de l'éducation ne favorisent pas le sentiment d'appartenance ainsi que la pérennité des actions et mesures mises en place.
- La grande perméabilité du système éducatif aux influences externes fausse parfois les choix en matière d'interventions nécessaires au bon fonctionnement du secteur de l'éducation au Bénin. En ce sens, l'élaboration d'un plan directeur de développement du secteur sous la supervision d'un leadership stratégique fort apparaît comme essentiel.
- Les relations peu harmonieuses entre le patronat et la partie syndicale affectent le bon fonctionnement ainsi que l'implication et la participation active des personnels au développement du secteur de l'éducation.
- Le manque d'adéquation entre le marché du travail et la formation affecte grandement le développement d'un tissu économique favorable ainsi que l'intégration des finissants au marché du travail.
- Du point de vue socioculturel beaucoup reste à faire dans le système éducatif surtout en matière d'équité. Qu'il s'agisse de l'égalité entre les garçons et les filles ou entre les régions ou même entre certains établissements scolaires et même entre certains services l'équité demeure une préoccupation majeure.
- Les quatre ministères font face à des problématiques majeures en ce qui concerne le développement d'un contexte porteur qui leur permettrait d'être efficaces et performants. Entre autre, de par leur infrastructure à partir de laquelle de nombreuses lacunes ont été identifiées.

4.1.2 Capacité organisationnelle

La capacité organisationnelle sous-tend la performance de l'organisation. On peut l'analyser à partir de huit domaines indissociables soit, le leadership stratégique, la structure, les ressources humaines, la gestion financière, l'infrastructure, la gestion de programmes, les processus organisationnels, les liens avec les autres organisations. Chacune de ces huit composantes ont fait l'objet de questions puis d'évaluation au cours de l'audit. Les résultats de cette évaluation sont présentés dans les pages qui suivent.

4.1.2.1 Le leadership stratégique

Tout d'abord mentionnons que dans le cadre du présent audit le terme *leadership stratégique* désigne toute les activités qui déterminent la voie suivie par une organisation et l'aident à ne pas dévier de sa mission. En d'autres termes, il s'agit essentiellement de la capacité de l'organisation à exercer une influence sur ses intervenants internes et externes pour qu'ils appuient les orientations organisationnelles.

Pour ce faire, le leadership stratégique doit donner aux membres de l'organisation les moyens d'apporter les changements nécessaires pour qu'elle puisse être performante et survivre (Byrd, 1987). C'est donc dire que cela va au-delà de la simple planification en ce sens que cela crée les moyens de préciser et d'atteindre les buts organisationnels en regardant à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Cela crée également les conditions nécessaires pour déterminer les mesures et les méthodologies auxquelles l'organisation devra recourir pour obtenir les résultats voulus.

Ainsi, l'exercice du leadership stratégique suppose l'élaboration par l'organisation de moyens pour inciter ses membres et ses intervenants à agir de façon à l'aider à s'acquitter de sa mission tout en s'adaptant aux forces extérieures ou en atténuant leur impact. Cette capacité à gérer par l'entremise d'autrui, à prévoir les débouchés et les contraintes, à permettre à l'organisation de changer comme elle le souhaite et de s'accommoder des conditions externes et internes et des les concilier est le propre même du leadership stratégique.

Toutefois, s'accommoder des conditions internes et externes et les concilier est une tâche complexe mais combien essentielle qui fait malheureusement souvent défaut dans de nombreuses organisations.

L'analyse du leadership stratégique du secteur de l'éducation au Bénin s'est fait à partir des deux dimensions suivantes soit, le leadership et la planification stratégique.

i. Leadership

Le leadership est essentiellement un processus par lequel les dirigeants influent sur les attitudes, les comportements et les valeurs d'autrui pour qu'ils soient en accord avec les buts organisationnels (Vecchio, 1995). Selon Salopek (1998) on distingue quatre qualités fondamentales du leadership, chacune d'elles couvrant plusieurs compétences spécialisées et connexes. Il s'agit de la capacité de devenir, dans sa mentalité et ses actions :

- des collaborateurs sachant faciliter, guider et promouvoir le dialogue;
- des innovateurs sachant définir, promouvoir et diffuser une vision d'avenir;
- des intégrateurs sachant organiser, apporter des améliorations et faire des connexions;
- des personnes productives sachant cibler, améliorer et mesurer la production.

Un dirigeant efficace doit posséder ces qualités et ces compétences et les conjuguer pour faire preuve du leadership qui personnifie tout ce qu'elles représentent (Bennis et Goldsmith, 1997). Ce style se traduit par les mesures prises par le dirigeant au niveau organisationnel.

Dans les organisations qui bénéficient d'un leadership efficace, chaque employé pense qu'il est de son obligation et de son pouvoir de contribuer à la réussite de l'organisation, de se comporter en partenaire, de faire preuve d'initiative et d'assumer la responsabilité de ses actions et de ses contributions. Collectivement, les employés ont le sentiment d'avoir les moyens, les connaissances, les compétences, les occasions, les directives et la volonté personnelle d'être performants (Nanus, 1989).

Sur la base de cette définition et description du leadership efficace, l'analyse effectuée des données recueillies auprès des différents personnels et intervenants du secteur de l'éducation au Bénin, nous amène à faire les constats suivants :

- Sans être contesté, le leadership formel est peu ou pas soutenu au sein des ministères et ce, principalement parce que les personnels ne sont généralement pas informés et consultés quant aux mesures qui devraient être mises en place afin de leur permettre de participer activement à l'atteinte des objectifs poursuivis. Ce qui a pour effets de les

- déresponsabiliser face à ceux-ci et de souvent les démotiver compte tenu du peu d'intérêt que l'on porte à leur situation réelle ainsi qu'à leur opinion quant aux solutions possibles;
- Ce leadership formel est également peu reconnu comme jouant un rôle positif puisque concrètement, du moins selon la perception des personnels interrogés, il apporte peu ou pas de solutions concrètes en termes de conditions, de moyens et de méthodes qui permettraient d'atteindre les buts organisationnels.
 - Finalement, la concentration du leadership formel entre les mains d'un petit nombre de personnes n'incite pas à la participation active de l'ensemble des personnels d'autant plus que l'importance de la répartition du leadership au sein des ministères ne semble pas reconnue et valorisée.

ii. Planification stratégique

La planification stratégique comprend la formulation et l'exécution d'activités qui conduisent à la réussite de l'organisation à long terme. Il s'agit essentiellement d'un processus de prise de décisions dans le cadre duquel on cherche des réponses à des questions simples, mais capitales et fondamentales.

La planification stratégique comprend donc normalement une analyse des débouchés, menaces et contraintes contextuels. Cela veut dire que l'organisation doit sans cesse se demander quelles sont les forces qui pourraient ou vont incessamment avoir un impact bénéfique ou néfaste sur ce qu'elle fait et prévoit faire. Elle doit également constamment se demander comment elle peut anticiper ou atténuer les effets néfastes et tirer parti des débouchés potentiels.

Un autre élément stratégique pour la survie de l'organisation et l'atteinte des objectifs poursuivis est l'acquisition de ressources dans les domaines cruciaux du financement, de la technologie, de l'infrastructure et du personnel. Dans le cadre de la planification stratégique, il faut faire le nécessaire pour obtenir ces ressources en anticipant les débouchés dans le contexte externe et en en tirant parti. Il faut en outre savoir prévoir les menaces qui risquent de mettre en danger les ressources organisationnelles et intervenir, souvent au niveau politique, pour faire en sorte que la performance et la survie de l'organisation ne soient pas compromises (Korey, 1995). Pour se procurer les ressources, il faut être constamment à l'affût si on veut pouvoir créer des occasions qui contribueront à augmenter les ressources de l'organisation. On y parvient en forgeant de nouveaux partenariats et alliances et en trouvant de nouvelles façons d'envisager la création de ressources (Baron, 1995).

Pour que les stratégies soient efficaces, elles doivent être communiquées, traitées et révisées en fonction de la rétroaction fournie par les intervenants internes et externes. Tous les membres de l'organisation doivent faire en sorte que le plan stratégique devienne réalité, de la haute direction jusqu'à l'employé au bas de l'échelle (Mintzberg et Quinn, 1995). Pour pouvoir mettre la stratégie à exécution, il faut s'assurer que les ressources et les activités conviennent à l'atteinte des objectifs fixés et, le cas échéant, limiter les activités en fonction des ressources disponibles (humaines, financières, technologiques et d'infrastructure).

Ainsi, à la lumière de ce qui précède, force nous a été de constater lors de l'analyse des données recueillis, qu'en matière de planification stratégique beaucoup reste à faire. En effet, car s'il nous a été permis de constater la présence d'un plan de développement stratégique du secteur de l'éducation, il nous a également été permis de constater l'absence de mécanismes efficaces pouvant assurer la disponibilité des ressources dans les domaines cruciaux du financement, de la technologie, de l'infrastructure et du personnel. Ainsi que l'absence d'un plan de communication et de mécanismes de traitement et de révision des stratégies en fonction de la rétroaction fournie par les intervenants internes et externes, bien qu'un mécanisme de suivi du PDDSE soit en place. Ces manquements ont pour conséquence de ne pas assurer l'efficacité des stratégies élaborées.

4.1.2.2 La structure

La capacité d'une organisation à se structurer et à se restructurer pour s'adapter aux conditions internes et externes est importante en ce sens qu'elle permet une performance organisationnelle optimale. Contrairement aux autres capacités, la structuration et la restructuration d'une organisation ne se produisent pas formellement en continu. La structure est cependant sans cesse adaptée.

La structure organisationnelle est la capacité d'une organisation à diviser le travail et à assigner des rôles et des responsabilités aux individus et aux groupes ainsi que le processus par lequel elle coordonne sa main-d'œuvre et ses groupes. En font aussi partie les rapports entre les différents échelons de la main d'œuvre.

En matière de structure organisationnelle il est utile de se pencher sur deux aspects distincts mais reliés. Le premier est la gouvernance qui représente les propriétaires ou le système juridique de l'organisation. Dans ce cas, la structure est liée à la responsabilité juridique et sociale ultime de l'organisation. Le second aspect concerne la façon dont une organisation transforme des ressources en produits et services pour répondre à des besoins ciblés. Lors de l'audit nous avons donc examiné ces deux aspects.

➤ **Structure de gouvernance**

Dans les organisations gouvernementales, les gens du pays sont les intervenants par excellence de la structure de gouvernance. Celle-ci est exercée par l'intermédiaire du gouvernement et d'un ministre responsable pour l'entité en question (Mintzberg et Quinn, 1995). Au niveau gouvernemental, les ministres et leur équipe gèrent la bureaucratie et essaient de faire le lien entre les politiques gouvernementales et les agissements de la bureaucratie.

La structure de gouvernance sert à résoudre les problèmes qui surgissent lorsqu'on essaye de rapprocher ou de concilier les intérêts conflictuels de tous les intervenants, tant internes qu'externes, le grand public y compris, avec les buts et la mission de l'organisation. Un bon système de gouvernance prend constamment le pouls de ces deux contextes. Il détermine si les buts organisationnels peuvent être soutenus et correspondent aux buts nationaux en termes de développement et si l'organisation s'adapte comme il convient aux grandes tendances dans son domaine et dans le contexte plus général et satisfait aux besoins de ceux qu'elle dessert.

C'est à l'échelle de la gouvernance que les conflits d'intérêts sont résolus et que les questions de stratégies sont discutées et réglées dans des délais rapides, que les politiques organisationnelles sont arrêtées et que les budgets d'investissement et de fonctionnement sont approuvés. C'est inévitablement à ce niveau que se concentrent le pouvoir et la vie politique de l'organisation, l'échelon administratif supérieur étant souvent le lieu où sont formulées les demandes et où elles sont satisfaites par un financement. Le corps administratif participe aux décisions concernant les orientations et les priorités stratégiques, la représentation des intervenants, l'équité, les forces contextuelles externes tant bénéfiques que néfastes et les ressources de base.

Bien qu'au sein de chaque ministère du secteur de l'éducation au Bénin, il existe un mécanisme supposé revoir et fixer les orientations institutionnelles et organisationnelles celui-ci est régulièrement mis de côté au bénéfice de l'approche politique. En effet, les orientations institutionnelles et organisationnelles sont souvent tributaires des programmes de financement et des orientations privilégiées par les bailleurs de fonds ainsi que par les promesses gouvernementales du moment.

Dans un tel cadre, l'on comprendra qu'il est pratiquement inutile de mettre en place au sein du corps administratif un groupe chargé de passer en revue les contextes internes et externes pour comprendre les forces qui agissent sur l'organisation et sur sa performance. Tout comme il est impensable dans ce contexte de trouver au sein du corps administratif un groupe qui se penche sur les clauses de garantie

et sur les mesures d'incitation pour veiller à ce qu'aucun gestionnaire ne fasse passer ses buts personnels avant ceux de l'organisation. Impossible également d'identifier un groupe chargé de veiller à ce que l'organisation s'adapte aux grandes tendances et influences contextuelles, qu'elles soient sociales, politiques ou économiques. Bien que les questions de qualité et d'équité soient présentes dans les discussions, il n'en demeure pas moins que ces aspects rencontrent de grandes difficultés d'application. Ces deux dimensions restent à l'état embryonnaire de souhaits ne trouvant pas réellement le terrain propice à son intégration effective au système de gouvernance.

Dans son état actuel, il est permis de se questionner quant à l'efficacité de la structure de gouvernance que l'on retrouve dans le secteur de l'éducation au Bénin. En plus des lacunes mentionnées ci-dessus, le fait que le système éducatif béninois comporte quatre ministères distincts constitués en silo n'est pas sans influencer la façon de résoudre les problèmes qui surgissent lorsqu'on essaye de rapprocher ou de concilier les intérêts conflictuels de tous les intervenants avec les buts et orientations stratégiques du secteur de l'éducation. En effet, le fait de remettre entre les mains de quatre ministères différents, ayant chacun leur mission, leur clientèle et leurs objectifs propres, la destinée d'un secteur en plein développement et de surcroît tributaire d'un financement international ne peut qu'engendrer des conflits de vision de développement, chacun étant soucieux de remplir les objectifs et la mission qui leur a été confié. L'intérêt et la vision commune ne pouvant dans un tel cas faire l'unanimité.

Finalement, mentionnons que la structure de gouvernance actuelle et ce, quel que soit le ministère examiné, ne comporte pas de mécanismes permettant d'examiner et d'évaluer la performance organisationnelle et, le cas échéant, de créer des conditions favorables au changement.

➤ **Structure opérationnelle**

La structure opérationnelle d'une organisation est le système de relations de travail mis en place pour répartir et coordonner les tâches des individus et des groupes œuvrant dans un but commun. La plupart des gens la voient sous la forme des organigrammes bien connus. Elle va cependant bien au-delà. Elle inclut la division du travail, y compris les rôles, les responsabilités et l'autorité, ainsi que la coordination de la main-d'œuvre en unités et groupes inter et intra-unités. Il est maintenant clair que la structure « idéale » est celle qui convient le mieux dans une situation donnée. La question est donc de savoir si la structure organisationnelle contribue ou nuit à la capacité de l'organisation de faire son travail.

Lorsque l'on se penche sur la structure, c'est pour savoir dans quelle mesure les individus, les directions et les autres groupes comprennent leurs rôles au sein de l'organisation; s'ils ont l'autorité requise pour remplir leurs rôles et s'ils sont tenus de rendre des comptes sur leur travail. Il faut également mentionné que les questions relatives à la coordination font partie de la structure (Mintzberg et Quinn, 1995). La coordination est le processus qui consiste à relier les activités spécialisées des individus ou des groupes afin qu'ils puissent conjuguer leurs efforts pour atteindre des objectifs communs.

Un autre élément important en termes de structure est la manière dont le pouvoir est partagé. Certaines organisations sont centralisées, d'autres décentralisées; certaines favorisent la participation, d'autres sont dictatoriales. Chaque aspect de la structure dont entre autres, le degré de centralisation et de participation, est généralement une réaction aux conditions internes et externes. Actuellement beaucoup d'organisations présentent un intérêt en la matière, tout comme c'est le cas au Bénin.

Quoi qu'il en soit, que la structure elle-même soit centralisée, décentralisée ou axée sur la participation, il est clair que ces aspects sont importants du point de vue de l'amélioration de la performance organisationnelle.

En ce sens, le présent audit a examiné de près cette question de structure opérationnelle. Bien que sur papier la structure organisationnelle ainsi que les rôles et responsabilités semblent être bien définis, il

en va autrement dans la réalité organisationnelle. En effet, plusieurs des personnes consultées ont fait état et décrites des situations de dédoublement de structure ainsi que de rôles et des responsabilités menant ainsi au dysfonctionnement de directions, de services et d'unités, occasionnant même la paralysie complète des entités concernées. Elles ont également mentionnés le non-respect par certaines autorités centrales de la délégation de pouvoir accordée aux services déconcentrés et décentralisés. Des dysfonctionnements peuvent être constatés tout au long de la chaîne de gestion du système éducatif. Dans certains cas ces dysfonctionnements sont dus à une mésinterprétation des rôles et responsabilités. Alors que dans d'autres cas, ils sont dus au retard apporté dans l'adoption des nouveaux décrets portant attributions et fonctionnements lorsque cela n'est pas tout simplement du à la non-acceptation des changements apportés dans les rôles et responsabilités ou encore à l'intervention du politique dans les affaires administratives. L'on comprendra alors qu'il est difficile pour ne pas dire pratiquement impossible dans de telles situations d'être efficient et efficace dans la production et la prestation de services qui sont confiés à ces directions et services.

En ce qui concerne maintenant les mécanismes de coordination entre les différentes directions et services ainsi qu'à l'intérieur même des directions et services, rien ne laisse entrevoir dans les analyses réalisées que ceux-ci existent. Il a même été clairement exprimés par les services déconcentrés /décentralisés un manque réel de coordination entre les services centraux et déconcentrés portant même préjudice aux personnels des services déconcentrés / décentralisés.

Dans le contexte actuel, il est évident que les employés ont très peu de moyens afin de leur permettre de prendre des mesures pour accroître la performance de l'organisation. En effet, le manque flagrant de locaux, d'équipements et de matériel de bureau et autres les laissent totalement démunis quant à la réalisation efficiente et efficace des responsabilités qui leurs sont confiées. Comment peut-on être en mesure de réaliser une tâche lorsque le nécessaire est inexistant. Alors comment peut-on penser à l'amélioration de sa performance lorsque l'exécution même d'une tâche est quasi impossible. Dans ce domaine la situation est même dramatique pour plusieurs des employés rencontrés.

Et que dire maintenant des processus de travail ainsi que des principes de qualité en lien avec les rôles et responsabilités. Pour beaucoup, le terme processus de travail semble ne recevoir aucun écho. En effet, lorsque cette question était abordée plusieurs restaient bouche bée alors que d'autres demandaient carrément ce que l'on entendait par processus de travail. Et même lorsque ce terme leur était expliqué les réponses restaient vagues ou inexistantes. C'est donc dire que les processus de travail comme tel ne sont pas définis et que les procédures quant à elles sont pratiquement inexistantes à l'exception des procédures financières qui nous ont souvent été mentionnées sans toutefois que les personnes soient en mesure de nous les expliquer du moins pour la majorité. Cependant, il était clair pour eux que celles-ci étaient lourdes et ne répondaient pas aux besoins opérationnels existants.

Quant aux principes de qualité, plusieurs personnes faisaient directement le lien avec la qualité de l'enseignement et de l'éducation sans toutefois l'intégrer à leur rôle et responsabilités en fonction du poste qu'ils occupent.

En terminant, à la lumière de l'analyse faite de la structure opérationnelle de chacun des ministères du système éducatif béninois, il est évident qu'un travail de fond doit être entrepris dans ce domaine afin d'assurer la performance du système lui-même.

4.1.2.3 Les ressources humaines

1) **MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT MATERNEL ET PRIMAIRE**

Effectifs	33 592 employés
DRH	87 employés

➤ **Organisation de la gestion des ressources humaines**

La fonction gestion des ressources humaines est assumée par une Direction des ressources humaines, dont le directeur fait partie du comité directeur (CODIR) du ministère. Pour accomplir ses fonctions, la direction dispose des services suivants :

- Service administratif
- Service de comptabilité
- Service informatique
- Service de gestion des carrières (enseignement, administratifs et agents contractuels)
- Service de gestion des positions et des effectifs
- Service de la valorisation Professionnelle
- Service du contentieux et des affaires disciplinaires

Les règles en matière de gestion des ressources humaines sont inscrites dans la loi 86013, la Loi sur le Statut des agents de l'état. Cette loi est sous la responsabilité du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Un arrêté datant du 10 novembre 2004 délègue aux ministères en charge de l'éducation nationale la fonction administrative (selon fiche de délégation) du recrutement des enseignants.

➤ **Informatisation**

Il n'existe pas au MEMP de système intégré de gestion des ressources humaines. Le gouvernement du Bénin ne dispose pas d'un tel système.

Le Ministère du Travail et de la Fonction publique est à élaborer une base de données informatisée qui permettra aux divers ministères de suivre l'évolution de ses dossiers de recrutement.

➤ **Qualification/compétences des intervenants**

Les intervenants en gestion de ressources humaines rencontrés au ministère possèdent des diplômes et/ou de l'expérience dans le domaine. Le directeur des ressources humaines est membre du CODIR.

➤ **Recrutement/embauche**

Le recrutement se fait selon la Loi sur le statut des agents de l'état (loi 86013). Les responsabilités de cette loi sont assumées par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Au niveau du ministère, aucune activité de recrutement n'est déconcentrée ni décentralisée.

Le MEMP fait une demande au Ministère du Travail et de la Fonction publique, indiquant un titre d'emploi et le nombre de postes requis, selon le budget disponible et autorisé. Les concours sont lancés par le Ministère du Travail et de la Fonction publique pour un seul ministère ou plusieurs, selon les besoins et les particularités des postes. Les ministères n'ont aucune implication dans les tests ni la sélection des candidats. Le processus de concours s'étale sur une période de 2 à 8 mois.

Les besoins du MEMP ne sont pas toujours respectés. Par exemple, en 2008, le MEMP avait un besoin de 6022 employés, et à cause de restrictions budgétaires, 455 seulement ont été embauchés, dont 35 agents permanents de l'état (APE).

Cette situation s'explique par une règle suivie par le Ministère des Finances, qui n'octroie pas plus de 35% du budget de l'état en masse salariale. Le Ministère des Finances recrute en fonction des fonds disponibles et non en fonction des demandes et des besoins du ministère.

Depuis 2008, le MEMP ne doit recruter que des professeurs comme enseignants. Par ailleurs, plusieurs enseignants sont « recyclés » dans d'autres domaines, pour diverses raisons personnelles, professionnelles ou organisationnelles. Cet effectif est lourd et peu efficace, les enseignants n'étant pas toujours placés dans des postes pour lesquels ils ont la compétence, particulièrement dans les directions techniques.

Le décret 2004-627 délègue certaines responsabilités au MEMP, à titre de ministère chargé de l'éducation nationale. Ces responsabilités sont essentiellement administratives. Le MEMP n'est pas impliqué dans la préparation des tests de sélection, de l'évaluation des candidats, ni dans le choix des personnels qui leur sont attribués.

➤ **Description de Fonction/Profil de compétences**

Il n'existe pas au MEMP de description de fonctions ni de profil de compétences, pour identifier les responsabilités de chaque poste et les exigences requises.

➤ **Rémunération/Catégorisation des emplois**

Les agents de l'état sont rémunérés selon 5 catégories d'emploi et de salaire. Ils sont rémunérés en fonction de la catégorie d'emploi dans laquelle on les recrute et non en fonction de la tâche exécutée. Certaines indemnités se rajoutent pour les cadres.

➤ **Promotion/planification des carrières**

Le système de promotion est inexistant. Tous les deux ans, les APE profitent d'un avancement automatique qui consiste en une prime de rendement qui est la même pour tous. Le rendement n'est pas pris en compte. Il n'y a donc aucune planification de carrière. Lorsqu'un APE est au dernier niveau de son échelle salariale, il peut avoir un avancement de grade. Les dossiers de notation complétés par le ministère sont envoyés au MTFP et une revue est faite par une Commission Nationale. Les dossiers de notation ne comportent que quelques critères tels l'assiduité, la ponctualité, etc. Tous les APE ont donc un avancement de grade.

Le MEMP est doté d'un service de gestion des carrières. Il s'agit de la gestion administrative de la carrière des agents de l'état et non de leur développement professionnel. La DRH doit s'assurer que tout la documentation pertinente est bien transmise à la fonction publique, pour que l'employé soit inscrit comme agent de l'état, titularisé et rémunéré, qu'il reçoive sa prime et son avancement, le cas échéant.

➤ **Évaluation de la performance/fiche de notation du rendement**

La loi exige une annotation annuelle, mais cela ne se fait pas, sauf lorsque l'APE doit avoir une promotion de grade. Le bulletin de notes est très simple et n'évalue que quelques critères tels la ponctualité, l'assiduité, connaissances professionnelles etc. Le bulletin de notes est légèrement différent selon les catégories de postes. Des objectifs ne sont pas fixés aux agents et aucune rétroaction sur le rendement n'est systématisée.

➤ **Formation/développement**

Le MEMP a un service de valorisation professionnelle, où on coordonne la formation des personnels. Cette mise à niveau entre leurs compétences professionnelles et les besoins spécifiques de l'emploi est nécessaire car les employés ne sont pas recrutés selon un profil de compétence et n'ont généralement pas d'expérience lorsqu'ils arrivent au ministère.

➤ **Relations syndicales**

Au MEMP, il existe 50 syndicats sectoriels. Selon les lois en vigueur, il est permis à toute personne qui le souhaite de créer son propre syndicat. Par conséquent, les syndicats ne sont pas représentatifs.

Les conflits et arrêts de travail sont nombreux. Les principales revendications sont la reconnaissance des droits acquis, les augmentations de salaire, de nouvelles indemnités, les conditions physiques de travail (toilettes, cantines, aération, lumière...).

➤ **Climat de travail**

Les employés ont une longue liste de besoins non répondus, tel qu'on le voit dans leurs revendications syndicales ce qui influe sur la qualité de leur travail et leur motivation.

➤ **PDDSE**

Les représentants de la DRH rencontrés connaissent le PDDSE et en ont une copie. Ce document influence les activités. Cependant, les réalisations sont limitées par les restrictions budgétaires. Le PTA inclut les objectifs du PDDSE, mais l'atteinte des objectifs est souvent compromise selon les fonds disponibles. Vu l'effectif du MEMP, un système de GRH informatisé est nécessaire pour faire la gestion des effectifs et des carrières. Une mise à jour de la base de données a été faite, mais l'informatisation du système n'a pas suivi. Cette situation est due aux moyens financiers non disponibles.

**2) MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE LA FORMATION
TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE**

Effectifs	17 000 employés
DRH	50 employés

➤ **Organisation de la gestion des ressources humaines**

La fonction gestion des ressources humaines est assumée par une Direction des ressources humaines, dont le directeur fait partie du comité directeur (CODIR) du ministère. Pour accomplir ses fonctions, la direction dispose des services suivants :

- Service administratif et financier
- Service de la gestion informatique
- Service de gestion des carrières (enseignement, administratifs et agents contractuels)
- Service de gestion des positions et des effectifs
- Service de la valorisation Professionnelle
- Service du contentieux et des affaires disciplinaires

Les règles en matière de gestion des ressources humaines sont inscrites dans la loi 86-013, la Loi sur le Statut des agents de l'état. Cette loi est sous la responsabilité du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Un arrêté datant du 10 novembre 2004 délègue aux ministères en charge de l'éducation nationale la fonction administrative (selon fiche de délégation) du recrutement des enseignants.

➤ **Informatisation**

Il n'existe pas au MESFTP de système intégré de gestion des ressources humaines. Le gouvernement du Bénin ne dispose pas d'un tel système.

Le Ministère du Travail et de la Fonction publique est à élaborer une base de données informatisée qui permettra aux divers ministères de suivre l'évolution de ses dossiers de recrutement.

Au MESFTP on a demandé dans le PTA depuis 2009 un système d'informatisation, qui n'a pas encore vu le jour.

➤ **Qualification/compétences des intervenants**

Les intervenants en gestion de ressources humaines rencontrés au ministère possèdent des diplômes et/ou de l'expérience dans le domaine. Le directeur des ressources humaines est membre du CODIR et du comité de pilotage du PDDSE.

➤ **Recrutement/embauche**

Le recrutement se fait selon la Loi sur le statut des agents de l'état. Les responsabilités de cette loi sont assumées par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Le Ministère qui souhaite embaucher des employés fait une demande à la fonction publique, qui organise les concours pertinents. Le ministère n'a aucune implication dans les tests ni la sélection des candidats.

Le MESFTP fait une demande au Ministère du Travail et de la fonction publique, indiquant un titre d'emploi et le nombre de postes requis, selon le budget disponible et autorisé. Les concours sont lancés par le Ministère du Travail et de la Fonction publique pour un seul ministère ou plusieurs, selon les besoins et les particularités des postes. Le processus de concours s'étale sur une période de 2 à 8 mois.

L'évaluation des besoins ministériels est faite suite à une demande aux directeurs de départements. Ceux-ci tiennent compte des heures d'enseignement requises, qui sont ensuite converties en nombre de personnels. Chaque année, on notifie le Ministère des Finances et de la Fonction Publique des besoins par type (administratif ou enseignants). Une priorité est accordée aux enseignants. Comme les personnels sont payés en fonction du diplôme de recrutement, pour obtenir plus d'employés, on utilise des critères de recrutement moins élevés, ce qui permet d'avoir plus de personnel.

Le décret 2004-627 délègue certaines responsabilités au MESFTP, à titre de ministère chargé de l'éducation nationale. Ces responsabilités sont essentiellement administratives. Le MESFTP n'est pas impliqué dans la préparation des tests de sélection, de l'évaluation des candidats, ni dans le choix des personnels qui leur sont attribués.

➤ **Description de fonction/profil de compétences**

Il n'existe pas au MESFTP de description de fonctions ni de profil de compétences, pour identifier les responsabilités de chaque poste et les exigences requises.

➤ **Rémunération/catégorisation des emplois**

Les agents de l'état sont rémunérés selon 5 catégories d'emploi et de salaire. Ils sont rémunérés en fonction de la catégorie d'emploi dans laquelle on les recrute et non en fonction de la tâche exécutée. Certaines indemnités se rajoutent pour les cadres.

➤ **Promotion/planification des carrières**

Le système de promotion est inexistant. Tous les deux ans, les APE profitent d'un avancement automatique qui consiste en une prime de rendement qui est la même pour tous. Le rendement n'est pas pris en compte. Il n'y a aucune planification de carrière. Lorsqu'un APE est au dernier niveau de son échelle salariale, il peut avoir un avancement de grade. Les dossiers de notation complétés par le ministère sont envoyés au MTFP et une revue est faite par une Commission Nationale. Les dossiers de notation ne comportent que quelques critères tels l'assiduité, la ponctualité, etc. Tous les APE ont un avancement de grade.

Le MESFTP est doté d'un service de gestion de la gestion des carrières. Il s'agit de la gestion administrative de la carrière des agents de l'état et non de leur développement professionnel. La DRH doit s'assurer que toute la documentation pertinente est bien transmise à la fonction publique, pour que l'employé soit inscrit comme agent de l'état, titularisé et rémunéré, qu'il reçoive sa prime et son avancement, le cas échéant.

➤ **Évaluation de la performance/fiche de notation du rendement**

La loi exige une annotation annuelle, mais cela ne se fait pas, sauf lorsque l'APE doit avoir une promotion de grade. Le bulletin de notes est très simple et n'évalue que quelques critères tels la ponctualité, l'assiduité, les connaissances professionnelles etc. Le bulletin de notes est légèrement différent selon les catégories de postes. Des objectifs ne sont pas fixés aux agents et aucune rétroaction sur le rendement n'est systématisée.

Une communication a été préparée par la DRH et soumise au CODIR élargie en août 2010, portant le titre de La Notation des Agents de l'État. Ce document propose une approche personnalisée au Bulletin de Notes.

➤ **Formation/développement**

Le MESTFP a un service de valorisation professionnelle, où on coordonne la formation des personnels. Pour obtenir plus de personnels, ils sont embauchés en fonction des exigences minimales, ce qui nécessite une formation avant de pouvoir devenir opérationnel. Cette mise à niveau entre leurs compétences professionnelles et les besoins spécifiques de l'emploi est nécessaire car les employés ne sont pas recrutés selon un profil de compétence et n'ont généralement pas d'expérience lorsqu'ils arrivent au ministère.

Les formations sont parfois données sur place ou les employés sont envoyés dans divers centres spécialisés, tel Ouagadougou.

➤ **Relations syndicales**

Au MESFTP, il existe 45 syndicats sectoriels. Selon les lois en vigueur, il est permis à toute personne qui le souhaite de créer son propre syndicat. Par conséquent, les syndicats ne sont pas représentatifs. Les représentants des syndicats participent à des activités en fonction de leur titre, et reçoivent alors un per diem. De plus, être représentant syndical donne aussi une tribune pour obtenir des avantages personnels.

Les conflits et arrêts de travail sont nombreux. La répartition des personnels en zone rurale est une cause d'insatisfaction. D'autres causes des arrêts de travail sont la faiblesse de l'appareil administratif gouvernemental, les retards dans les actes de nomination, ainsi que des raisons politiques. Souvent à la veille d'élections présidentielles, les conflits sont plus fréquents. Les travailleurs sont insatiables.

➤ **Climat de travail**

Les employés ont une longue liste de besoins non répondus, tel qu'on le voit dans leurs revendications syndicales ce qui influe sur la qualité de leur travail et leur motivation.

Quant à la DRH, la liste des besoins est aussi longue : les ordinateurs sont nouveaux mais il n'y a pas suffisamment. Des portables seraient nécessaires. Des video projecteurs seraient un outil utile pour transmettre la formation. Les lieux de travail sont trop exigus et le site est en location. L'Internet n'est pas accessible, quoique ce soit un projet. Il n'y a qu'une ligne téléphonique pour tout le personnel de la DRH et aucun système de communication interne.

➤ **PDDSE**

Les représentants de la DRH rencontrés connaissent le PDDSE. Le directeur a participé à diverses phases de l'élaboration du projet. A chaque année, on fait une évaluation mi-parcours. Cela permet de voir si on tend vers l'objectif. Malheureusement, le PDDSE ne sert pas toujours de boussole. Le DRH a demandé au CODIR de faire un rappel aux structures, pour s'assurer que le PTA tienne toujours compte des objectifs du PDDSE. A cause d'une l'instabilité institutionnelle importante, le suivi est plus difficile.

Le DRH est membre du comité de pilotage, qui a malheureusement été léthargique depuis les deux dernières années. A cause des argents qui ne suivent pas, on doit cependant se limiter. Les tâches assignées à la DRH sont une Politique de Recrutement, en voie d'élaboration et un Plan de formation, qui vient d'être validé.

3) **MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

Effectifs	1 820 employés (820 enseignants)
DRH	23 employés

➤ **Organisation de la gestion des ressources humaines**

La fonction gestion des ressources humaines est assumée par une Direction des ressources humaines, dont la directrice fait partie du comité directeur (CODIR) du ministère. Pour accomplir ses fonctions, la direction dispose des services suivants :

- Service administratif et financier
- Service de la gestion du personnel enseignant et du personnel de recherche
- Service de gestion du personnel administratif, technique et de service
- Service de la prévision et de la formation
- Service des affaires juridiques du contentieux et des archives

Les règles en matière de gestion des ressources humaines sont inscrites dans la loi 86013, la Loi sur le Statut des agents de l'état. Cette loi est sous la responsabilité du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Un arrêté datant du 10 novembre 2004 délègue aux ministères en charge de l'éducation nationale la fonction administrative (selon fiche de délégation) du recrutement des enseignants.

➤ **Informatisation**

Il n'existe pas au MESRS de système intégré de gestion des ressources humaines. Le gouvernement du Bénin ne dispose pas d'un tel système.

Le Ministère du Travail et de la Fonction publique est à élaborer une base de données informatisée qui permettra aux divers ministères de suivre l'évolution de ses dossiers de recrutement.

L'informatisation est en cours au MESRS. Chaque employé dispose d'un ordinateur, mais il n'y a pas de logiciel de GRH. Dans le PTA, on a fait une demande en ce sens.

➤ **Qualification/compétences des intervenants**

Les intervenants en gestion de ressources humaines rencontrés au MESRS possèdent des diplômes et/ou de l'expérience dans le domaine des ressources humaines. Le directeur des ressources humaines est membre du CODIR.

➤ **Recrutement/embauche**

Le recrutement se fait selon la Loi sur le statut des agents de l'état. Les responsabilités de cette loi sont assumées par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Le Ministère qui souhaite embaucher des employés fait une demande à la fonction publique, qui organise les concours pertinents. Les ministères n'ont aucune implication dans les tests ni la sélection des candidats.

Le MESRS fait une demande au Ministère du Travail et de la fonction publique, indiquant un titre d'emploi et le nombre de postes requis, selon le budget disponible et autorisé. Les concours sont lancés par le Ministère du Travail et de la Fonction publique pour un seul ministère ou plusieurs, selon les besoins et les particularités des postes. Le processus de concours s'étale sur une période de 2 à 8 mois.

Le recrutement des professeurs d'université est différent. Ceux-ci sont sélectionnés par le Conseil Scientifique des Universités. Le nombre de postes ouverts leur est signifié. Un profil succinct est soumis au conseil. Celui-ci connaît les candidats et les besoins et tous les candidats potentiels sont titulaires d'un doctorat. Une première sélection est faite selon les demandes, Environ 2 mois plus tard, le Conseil Scientifique des Université informe le MESRS des résultats de sa sélection et le ministère en saisit alors le MTFP. Par la suite, la documentation pertinente est complétée et le Ministère des Finances est informé. Cette méthode de recrutement relève de l'instrument de délégation du MTFP aux ministères de l'enseignement national.

L'évaluation des besoins ministériels est faite suite à une demande dans chaque structure. On notifie le Ministère des Finances et de la Fonction Publique des besoins par type (administratif ou enseignants).

Le décret 2004-627 délègue certaines responsabilités au MESRS à titre de ministère chargé de l'éducation nationale. Ces responsabilités sont essentiellement administratives. Le MESRS n'est pas impliqué dans la préparation des tests de sélection, de l'évaluation des candidats, ni dans le choix des personnels qui leur sont attribués, à l'exception des professeurs d'université.

➤ **Description de fonction/profil de compétences**

Il n'existe pas au MESFTP de description de fonctions ni de profil de compétences, pour identifier les responsabilités de chaque poste et les exigences requises.

➤ **Rémunération/catégorisation des emplois**

Les agents de l'état sont rémunérés selon 5 catégories d'emploi et de salaire. Ils sont rémunérés en fonction de la catégorie d'emploi dans laquelle on les recrute et non en fonction de la tâche exécutée. Certaines indemnités se rajoutent pour les cadres.

➤ **Promotion/planification des carrières**

Le système de promotion est inexistant. Tous les deux ans, les APE profitent d'un avancement automatique qui consiste en une prime de rendement qui est la même pour tous. Le rendement individuel n'est pas pris en compte. Il n'y a aucune planification de carrière. Lorsqu'un APE est au dernier niveau de son échelle salariale, il peut avoir un avancement de grade. Les dossiers de notation complétés par le ministère sont envoyés au MTFP et une revue est faite par une Commission Nationale. Les dossiers de notation ne comportent que quelques critères tels l'assiduité, la ponctualité, etc. Tous les APE ont un avancement de grade.

Le MESFTP est doté d'un service de gestion de la gestion des carrières. Il s'agit de la gestion administrative de la carrière des agents de l'état et non de leur développement professionnel. La DRH doit s'assurer que toute la documentation pertinente est bien transmise à la fonction publique, pour que l'employé soit inscrit comme agent de l'état, titularisé et rémunéré, qu'il reçoive sa prime et son avancement, le cas échéant.

➤ **Évaluation de la performance/fiche de notation du rendement**

La loi exige une annotation annuelle, mais cela ne se fait pas, sauf lorsque l'APE doit avoir un avancement de grade. Le bulletin de notes est très simple et n'évalue que quelques critères tels la ponctualité, l'assiduité, les connaissances professionnelles etc. Le bulletin de notes est légèrement différent selon les catégories de postes. Des objectifs ne sont pas fixés aux agents et aucune rétroaction sur leur rendement n'est systématisée.

➤ **Formation/développement**

Le MESRS a un service de la prévision et de la formation, où on coordonne la formation des personnels administratifs. Ce service fait une analyse thématique, dans chaque structure, et selon la recommandation de la direction de chaque structure, les employés sont sélectionnés pour recevoir de la formation.

Il n'existe pas de directive pour déterminer les priorités et les procédures d'attribution de la formation. C'est un processus souple. Il n'existe pas de plan de formation ou de développement pour les personnels. Un document sur ce sujet est en rédaction.

Il existe divers programmes de formation pour le personnel administratif, certains étant élaborés par le ministère, d'autres offerts à tous les ministères par le MTFP. Certaines formations sont offertes par des centres de formation à distance. Ces formations sont parfois gratuites, parfois payantes. Elles peuvent être offertes en vidéo conférences. Divers modules sont disponibles : management, audit, performance. Des formations sont organisées par des cabinets étrangers.

Quant au personnel enseignant, le Conseil Scientifique sélectionne les personnels pour recevoir des formations. La gestion de ces formations est faite par le Conseil National des Bourses et Stages.

➤ **Relations syndicales**

Au MESRS, il existe 2 syndicats plus 1 en formation pour le personnel administratif. Pour ce qui est du personnel enseignants, on dénombre à ce jour 4 syndicats, plus 1 syndicat représentant les chercheurs.

Les conflits sont moins fréquents au MESRS que dans les autres ministères de l'enseignement. Les revendications principales des syndicats sont au niveau de l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'augmentation des primes, la valorisation de la fonction enseignante.

➤ **Climat de travail**

À la DRH, les personnels expriment certains besoins pour améliorer leurs conditions de travail. On a besoin de matériel didactique et d'espace de travail, ainsi que de matériel informatique et de matériel roulant.

Un système de GRH intégré rendrait le travail plus rapide et moins fastidieux. De la formation pour le renforcement des compétences des divers intervenants serait appréciée et nécessaire.

➤ **PDDSE**

Les représentants de la DRH rencontrés connaissent le PDDSE, mais aucun n'y a été associé. Ils sont associés à la préparation du PTA, mais celui-ci n'a pas de lien avec le PDDSE. Ils souhaitent que la DRH soit impliquée dans le développement du PDDSE

4) **MINISTÈRE DE LA CULTURE, DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES**

Effectifs	288 employés
DRH	7 employés

➤ **Organisation de la gestion des ressources humaines**

Le MCAPLN est une jeune organisation et la Direction des ressources humaines y est encore embryonnaire. Elle ne compte que 7 employés. Les chefs de services ne sont pas encore nommés. Les personnes en place exécutent les tâches, mais ne sont pas reconnus car ils sont encore stagiaires. Les activités principales exercées dans les circonstances se situent uniquement au suivi des carrières et les affaires disciplinaires.

Les règles en matière de gestion des ressources humaines sont inscrites dans la loi 86013, la Loi sur le Statut des agents de l'état. Cette loi est sous la responsabilité du Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Un arrêté datant du 10 novembre 2004 délègue aux ministères en charge de l'éducation nationale la fonction administrative (selon fiche de délégation) du recrutement des enseignants. Cet arrêté ne concerne pas ou peu le MCAPLN, car la fonction principale du ministère n'est pas l'enseignement. Quelques enseignants et professeurs y travaillent mais dans des fonctions administratives. Les maîtres en alphabétisation ne sont pas des employés de l'état. Ils sont rétribués par l'État, sans avoir de statut reconnu. Des démarches sont faites dans le but de reconnaître ces personnes. Ils seront probablement classés comme alphabétisateurs/ andragogues, sous les catégories C ou D.

➤ **Informatisation**

Il n'existe pas au MCAPLN de système intégré de gestion des ressources humaines. Le gouvernement du Bénin ne dispose pas d'un tel système.

Le Ministère du Travail et de la Fonction publique est à élaborer une base de données informatisée qui permettra aux divers ministères de suivre l'évolution de ses dossiers de recrutement.

La seule fonction informatisée à la DRH est la gestion de l'effectif.

➤ **Qualification/compétences des intervenants**

L'intervenant en gestion des ressources humaines rencontrés au MCAPLN possède des diplômes et de l'expérience dans le domaine des ressources humaines. Le directeur des ressources humaines est

membre du CODIR. Quant aux autres personnels de la direction, ce sont des stagiaires, en développement.

➤ **Recrutement/embauche**

Le recrutement se fait selon la Loi sur le statut des agents de l'état. Les responsabilités de cette loi sont assumées par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique. Le Ministère qui souhaite embaucher des employés fait une demande à la fonction publique, qui organise les concours pertinents. Les ministères n'ont aucune implication dans les tests ni la sélection des candidats.

Le MCAPLN fait une demande au Ministère du Travail et de la fonction publique, indiquant un titre d'emploi et le nombre de postes requis, selon le budget disponible et autorisé. Les concours sont lancés par le Ministère du Travail et de la Fonction publique pour un seul ministère ou plusieurs, selon les besoins et les particularités des postes. Le processus de concours s'étale sur une période de 2 à 8 mois.

Un document a été préparé par la DRH dans le but d'obtenir l'autorisation d'un recrutement spécial de 600 personnels dans les 3 prochaines années.

Depuis plusieurs années, on demande des refontes de la loi, qui date de 1986 pour faire changer les tests de recrutement, qui ne correspondent pas au besoin.

➤ **Description de fonction/profil de compétences**

Il n'existe pas au MCAPLN de description de fonctions ni de profil de compétences, pour identifier les responsabilités de chaque poste et les exigences requises.

➤ **Rémunération/catégorisation des emplois**

Les agents de l'état sont rémunérés selon 5 catégories d'emploi et de salaire. Ils sont rémunérés en fonction de la catégorie d'emploi dans laquelle on les recrute et non en fonction de la tâche exécutée. Certaines indemnités se rajoutent pour les cadres. Certains postes ne sont pas reconnus et classifiés, comme les maîtres en alphabétisation.

➤ **Promotion/planification des carrières**

Le système de promotion est inexistant. Tous les deux ans, les APE profitent d'un avancement automatique qui consiste en une prime de rendement qui est la même pour tous. Le rendement n'est pas pris en compte. Il n'y a aucune planification de carrière. Lorsqu'un APE est au dernier niveau de son échelle salariale, il peut avoir un avancement de grade. Les dossiers de notation complétés par le ministère sont envoyés au MTFP et une revue est faite par une Commission Nationale. Les dossiers de notation ne comportent que quelques critères tels l'assiduité, la ponctualité, etc. Tous les APE ont un avancement de grade.

Le MCAPLN est doté d'un service de gestion de la gestion des carrières. Il s'agit de la gestion administrative de la carrière des agents de l'état et non de leur développement professionnel. La DRH doit s'assurer que toute la documentation pertinente est bien transmise à la fonction publique, pour que l'employé soit inscrit comme agent de l'état, titularisé et rémunéré, reçoive sa prime et son avancement, le cas échéant.

➤ **Évaluation de la performance/fiche de notation du rendement**

La loi exige une annotation annuelle, mais cela ne se fait pas, sauf lorsque l'APE doit avoir une promotion de grade. Le bulletin de notes est très simple et n'évalue que quelques critères tels la

punctualité, l'assiduité, les connaissances professionnelles etc. Le bulletin de notes est légèrement différent selon les catégories de postes. Des objectifs ne sont pas fixés aux agents et aucune rétroaction sur son rendement n'est systématisée.

➤ **Formation/développement**

Le MCAPLN reçoit des stagiaires qui ont peu d'expérience. La DRH doit mettre sur pied des projets d'immersion ou de recyclage pour s'assurer que les fonctions sont exécutées tel que requis.

➤ **Relations syndicales**

Au MCAPLN, il existe 2 syndicats. Les conditions de travail sont généralement bonnes et les conflits peu nombreux.

➤ **Climat de travail**

A la DRH, les locaux sont pour le moment suffisants, quoique certains bureaux ne soient pas climatisés. Des équipements manquent, comme des classeurs, des armoires pour placer sous clé les documents confidentiels. Il n'y a pas de moyen roulants. Pour envoyer des courriers, on doit utiliser les taxis, car il n'y a pas d'internet ni de système téléphonique. Les employés doivent utiliser leur téléphone portable personnel.

➤ **PDDSE**

Le représentant de la DRH rencontré connaît un peu le PDDSE, mais n'y a pas été associé. Pour que ce plan se développe, il est essentiel que les crédits soient aussi disponibles.

LES RESSOURCES HUMAINES : PRINCIPAUX CONSTATS

Les règles et lois qui régissent la gestion des ressources humaines sont édictées par l'État du Bénin, et tous les ministères y sont assujettis. Au niveau de la gestion des ressources humaines, tous les services sont centralisés. Dans les ministères de l'éducation nationale, aucune activité/responsabilité n'est décentralisée ou déconcentrée.

Pour améliorer et faciliter l'atteinte des objectifs du PDDSE, il est essentiel de s'assurer que les méthodes de travail en vigueur dans les ministères de l'éducation nationale sont efficaces et que des délégations de pouvoirs plus étendues favorisent un fonctionnement optimal.

Changer ou modifier les lois s'avère complexe, long et fastidieux. Pour devenir un état moderne et compétitif, une réflexion doit être faite au niveau de l'État pour repenser la délégation de pouvoirs, entre les agences centrales et les ministères dans le but de favoriser plus d'autonomie et d'efficacité dans la gestion des ressources humaines. Le pouvoir reviendrait toujours à l'agence centrale, mais les responsabilités principales seraient assumées par les ministères, selon des critères définis, et sujet à vérification ponctuelle.

➤ **Informatisation**

La direction des ressources humaines consacre beaucoup de son temps et de son énergie à gérer la documentation relative à ses effectifs. L'informatisation de ces activités faciliterait la tâche autant des ministères que du ministère du Travail et de la Fonction publique. (MTFP). Des systèmes ministériels ont été développés pour exécuter quelques activités de bases.

Il n'existe aucun système de gestion des ressources humaines commun aux ministères de l'État du Bénin. Les ministères de l'éducation nationale n'en disposent pas non plus, malgré la taille imposante

de certains d'entre eux, le MEMP, par exemple. La mise sur pied d'un tel système accessible pour l'ensemble du gouvernement est une amélioration essentielle. L'élaboration d'un tel système est longue et coûteuse. Entre-temps, il est important que les tâches administratives des ministères soient allégées. La base de données actuellement en préparation au MTFP est une amélioration intéressante qui va dans ce sens. Elle implique cependant que les DRH de tous les ministères ainsi que le MTFP aient un accès à Internet.

Avec une telle base de données, les demandes de recrutement pourraient être faites par Internet, évitant toute la manipulation de papier, la transmission de la documentation écrite, la possibilité de la perte des documents. Elle offre la possibilité de suivre l'évolution des demandes directement par Internet. Les systèmes téléphoniques et le système de courrier étant peu disponibles et peu efficaces, l'informatisation de ces tâches augmenterait de façon très sensible l'efficacité et l'efficacités de toute la fonction recrutement.

L'État doit donner au plus tôt au MTFP les moyens financiers et professionnels pour mettre sur pied un système informatisé pour suivre l'état des demandes de recrutement, en attendant le développement d'un système intégré de GRH pour tous les ministères. Un accès à Internet est aussi essentiel pour une communication rapide et efficace de l'information.

➤ **Recrutement/embauche**

Tout le recrutement se fait exclusivement par le MTFP, certaines tâches administratives ayant été déléguées aux ministères de l'enseignement national pour le recrutement des enseignants. Étant utilisateurs majoritaires et uniques de plusieurs types de postes reliés à l'enseignement, une délégation plus large de pouvoirs réels en matière de recrutement serait à envisager.

A l'heure actuelle, la sélection des enseignants se fait par un processus de concours, qui sont préparés par le MTFP sans l'implication des ministères concernés. Les ministères utilisateurs des enseignants sont les mieux placés pour connaître les connaissances et compétences requises pour ces postes. Il est essentiel que les utilisateurs principaux aient une implication active dans la préparation et l'administration des examens de sélection des enseignants.

Une entrevue de sélection compléterait le processus et permettrait d'évaluer des qualités personnelles intéressantes qui ne sont pas évaluées par l'examen écrit. Cet ajout orienterait le recrutement sur les besoins spécifiques de chaque ministère et permettrait d'avoir accès à des candidats plus prêts pour les fonctions à exécuter.

De nombreux enseignants sont « recyclés » dans des fonctions administratives, pour diverses raisons. Cette situation est très lourde et génère des frustrations. Les enseignants ainsi recyclés n'ont pas toujours les compétences requises pour rencontrer les exigences des postes dans lesquels ils sont replacés, surtout lorsqu'il s'agit de directions techniques. Avant de replacer des enseignants, il y aurait lieu de les évaluer en fonction de leurs compétences et des compétences requises pour les postes disponibles. Une adéquation des besoins et des compétences doit exister, et il faut aussi prévoir une formation adéquate, pour éviter de taxer l'atteinte des objectifs de l'organisation, surtout que cette situation semble assez généralisée.

Une délégation de pouvoirs accrue vers les ministères, un peaufinage du processus de sélection et une évaluation adéquate des compétences des personnels recyclés améliorerait grandement la qualité du recrutement.

➤ **Description de postes/profil de compétences**

Les ministères de l'éducation nationale ont adopté l'approche par compétences (APC) dans leur programme d'enseignement. Plusieurs gestionnaires ont été formés à l'international sur l'approche par compétences. Les connaissances acquises par toutes ces personnes sont universelles et facilement transférables et peuvent être mises à profit au niveau de la gestion des ressources humaines.

L'établissement de profils de compétences par catégorie de postes constitue la base de développement d'un tel projet. Par l'usage de profils de compétences en GRH, on uniformise et on simplifie la gestion des ressources humaines en utilisant un cadre unique pour le recrutement, la formation et l'évaluation des personnels. Un profil de compétences identifie les connaissances (savoir), les habiletés/capacités (savoir faire) et les qualités personnelles (savoir être) requises pour assumer de façon efficiente et efficace les responsabilités d'un poste.

Le développement des profils de compétences favoriserait un recrutement et une gestion de personnel plus intégré, parce que plus près des besoins réels. Des profils de compétences permettent de recruter les meilleurs candidats pour un poste donné. La formation subséquente est ainsi limitée et plus facilement ciblée et les nouveaux personnels performants dès leur entrée en fonction. Les compétences identifiées pour chaque poste servent aussi à évaluer la performance des individus en poste, et déterminer les besoins de développement.

➤ **Rémunération/catégorisation des emplois**

Le système de rémunération est le même pour tous les fonctionnaires de l'État du Bénin. Il est fondé sur des catégories d'emplois, chacune commandant un salaire en fonction de la scolarité requise pour y accéder. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas loisible de proposer des modifications systémiques qui ne s'appliqueraient qu'aux ministères de l'enseignement national.

Quelques constatations militent cependant en faveur d'une réflexion pour une modification vers un système intégré, axé sur le modèle des compétences. Le modèle en usage ne tient pas compte des responsabilités attribuées à chaque poste. Une réflexion sur une approche par compétences favoriserait l'établissement d'un modèle où on prend en considération les responsabilités assumées plutôt que les diplômes. Un tel modèle garantit aussi l'équité en emploi, chacun étant rémunéré selon les responsabilités réellement assumées.

La priorité de l'État pour l'éducation doit se manifester dans sa façon de traiter les personnels qui œuvrent dans ce domaine et plus particulièrement les enseignants. Un système de rémunération fondé sur les compétences est plus juste et équitable qu'un système fondé sur le niveau d'éducation. De plus, les salaires, primes et autres sommes dues à ces personnels doivent être payées régulièrement. On ne peut s'attendre à avoir des personnels dédiés et engagés si on ne peut leur assurer des conditions d'emploi sécuritaires et raisonnables et une régularité dans le versement de leur salaire ou autre rétribution. Une amélioration en ce sens garantirait aussi une paix sociale, qui bénéficierait à tout le pays, les personnels, les gestionnaires, les parents, les étudiants, etc., en diminuant les grèves et arrêts de travail et en maintenant un haut niveau de motivation chez les enseignants.

➤ **Promotion/planification des carrières**

Le système en vigueur dans l'État du Bénin ne prévoit pas de progression de carrière. Le système de promotion et/ou d'avancement est automatique. Un système de promotion ou d'avancement au mérite s'avère un élément incitatif pour les personnels et devient un élément de motivation. Lorsque les avancements ou les promotions sont automatiques, cette motivation est absente.

Le système de l'État du Bénin n'offre pas la possibilité de reconnaître les personnels performants. D'autres avenues doivent être exploitées pour reconnaître le travail des meilleurs employés et valoriser l'atteinte et le dépassement des objectifs.

➤ **Évaluation de la performance/fiche de notation du rendement**

Les fiches de notation du rendement telles qu'utilisées ne sont aucunement un élément de motivation pour les personnels. Elles ne sont pas conçues pour reconnaître les compétences individuelles, et servent essentiellement à justifier une augmentation ou changement d'échelon quasi automatique. En utilisant une évaluation basée sur les compétences pour chaque groupe de poste, il est possible d'identifier les personnels les plus performants, ceux qui ont des lacunes et ceux qui ne rencontrent pas les exigences de leur poste. Chaque employé informé de ce qu'on attend de lui peut alors échanger avec son supérieur sur ses objectifs, ses projets de carrière, ses réalisations, ses difficultés et ses intérêts. Chacun prend alors sa carrière en main et peut se tracer un profil de carrière, tout en améliorant les services qu'il rend à son ministère.

Le temps investi pour gérer l'évaluation de la performance de manière personnalisée est rapidement rentable par la motivation et l'implication des employés dont la performance au travail augmente. Cette évaluation de la performance s'avère un élément essentiel dans le développement organisationnel de chaque ministère.

➤ **Formation/développement**

Les formations sont actuellement mises sur pied systématiquement, car les personnels entrant en fonction ne sont pas sélectionnés selon les particularités des postes, générant ainsi des écarts entre les besoins du ministère et les profils des stagiaires. L'utilisation d'un profil de compétences permettrait de recruter des personnels le plus près possible des besoins, minimisant ainsi la formation requise à l'entrée en fonction.

La formation pourrait être proposée selon les écarts identifiés entre le profil du poste et celui de l'employé, suite à sa nomination ou son évaluation. La formation devient alors un investissement dans le développement d'un individu pour qu'il rencontre mieux les exigences de son poste ou les dépasse, dans le but d'occuper un poste avec des exigences plus grandes ou de niveau supérieur.

Chaque nouvel employé dans un ministère devrait avoir accès à une session d'accueil, pour l'informer de la mission et des valeurs de l'organisation, des modes de gestion privilégiés, des attentes que l'on a envers lui, etc. Cette mise à niveau à l'entrée favorise une meilleure intégration dans l'organisation et une meilleure compréhension de ce qu'on attend de lui.

➤ **Relations syndicales**

Le système en vigueur favorise l'émergence de nombreux syndicats qui ne s'avèrent pas toujours représentatifs. Gérer les relations avec tous ces intervenants est complexe, chronophage et stérile. Des réflexions pourraient être entreprises au niveau de l'état, dans le but de repenser cette situation et d'étudier la pertinence de négocier avec les partenaires syndicaux des approches plus favorables à un dialogue créatif et productif, avec des intervenants représentatifs.

La majorité des revendications syndicales sont élémentaires et reconnues par la gestion : locaux salubres, latrines, paiement des sommes dues, etc. L'amélioration des conditions de travail reconnues comme inacceptables éviterait les insatisfactions qui donnent lieu à la création de ces trop nombreux syndicats et qui génère beaucoup de frustration et de temps de gestion. Régler les problèmes manifestes à la base est plus productif et laisse du temps pour discuter avec les représentants des employés des problèmes plus fondamentaux.

➤ **Climat de travail**

Les nombreux arrêts de travail, les manifestations et revendications ainsi que les perceptions des consultants et les commentaires reçus, permettent de conclure que le climat de travail n'est pas très propice à la productivité ni au développement personnel et professionnel.

Certaines améliorations nécessitent des investissements financiers importants : mobiliers, informatisation, locaux adéquats, matériels roulants, etc. Les priorités de l'État en matière d'éducation doivent se refléter dans l'attribution des budgets et ne pas demeurer au niveau du discours.

Les instruments de travail de base doivent être disponibles pour rencontrer les besoins du travail. Des systèmes de communication adéquats (système téléphonique, Internet, courrier, etc.) sont essentiels, ainsi que le développement des compétences pour les utiliser. Des espaces de travail décentes doivent permettre à chacun de pouvoir se concentrer et exécuter son travail. Des salles de classe équipées et salubres sont nécessaires pour offrir aux enseignants et étudiants des lieux propices à l'apprentissage.

D'autres améliorations ne nécessitent que peu d'investissement. Dans la plupart des lieux de travail visités, des téléviseurs sont installés et les personnels regardent des émissions de divertissement. Cette situation ne crée pas un environnement de travail favorable à la concentration et l'accomplissement du travail, d'autant plus que la plupart des espaces de travail sont partagés par plusieurs personnes. Ces appareils ont été installés initialement pour assurer la diffusion d'information nationale et internationale. L'objectif est louable. Avec le temps, il semble y avoir eu dérapage et les téléviseurs sont plus dérangeants qu'informatifs.

Chaque ministère étant pourvu d'une cellule d'information, celle-ci pourrait chaque jour préparer un dossier de presse avec les articles intéressants et pertinents pour l'ensemble des employés et diffuser ce document chaque semaine, mettant à la disposition de chacun toute l'information pertinente.

Le travail par équipe ne semble pas privilégié. Il n'y a aucune évidence que ce soit une approche favorisée. D'une direction à l'autre, d'un ministère à l'autre, il y a peu d'échanges et d'interaction. La communication horizontale est favorisée, notamment par les CODIR, mais la communication verticale est inégale et rare. Certaines unités sont bien informées alors que d'autres sont complètement laissées dans l'ignorance.

La situation géographique de plusieurs directions des ministères ne favorise pas la communication, tout comme l'absence de système de courrier, de téléphone, d'intranet ou d'Internet et les habitudes de gestion. Pour contrer ces désagréments, un accent doit être mis par les directeurs sur la communication avec leur équipe. De même, le travail d'équipe doit être développé, pour assurer la continuité dans l'exécution des fonctions, la transmission et le maintien des connaissances et des compétences.

➤ **PDDSE**

Le PDDSE n'est pas uniformément connu, comme il devrait l'être, après 5 ans d'existence. Il s'agit d'une transformation majeure dans tout le système d'éducation nationale. Malgré qu'il s'agisse d'une priorité de l'État, sa diffusion ne s'est pas faite uniformément.

L'implication des personnels dans les changements de culture est essentielle et favorise l'adhésion et l'engagement. Des efforts en ce sens ne semblent pas avoir été faits dans aucun ministère. Aussi, la connaissance du PDDSE est inégale et boiteuse, et par conséquent il n'y a pas de mobilisation générale autour du projet.

Les membres des CODIR sont généralement bien informés, mais l'information n'a pas toujours dépassé ce niveau. Les directions générales ont pour la plupart intégré le PDDSE dans leur PTA.

Comme les fonds ne suivent pas toujours l'élaboration des projets, l'incrédulité s'installe et les personnels deviennent moroses et cyniques.

Pour modifier la culture d'une organisation, un plan de communication élaboré doit être mis sur pied, pour informer les intervenants de tous les niveaux et les impliquer dans le projet. La communication doit aussi être dans les deux sens, soit de haut en bas et de bas en haut.

4.1.2.4 La gestion financière

Procédures financières communes aux quatre (4) ministères

➤ Le cycle budgétaire

1. Budgétisation

L'approche budget programme a été adoptée par le Gouvernement du Bénin en 2000 pour palier les faiblesses constatées dans la préparation, l'exécution et le contrôle budgétaire ainsi que la reddition des comptes. Le Ministère de l'Éducation Nationale, qui regroupait alors tous les niveaux d'enseignement, a été, dès le début, un des cinq ministères pilotes à expérimenter la préparation du budget programme; cette approche a, par la suite, été graduellement généralisée. Le projet de loi organique relatif aux lois de finances consacrant la gestion axée sur les résultats n'ayant toujours pas été promulgué, les ministères continuent à préparer leur budget selon les deux approches : un budget classique par nature de dépenses et un budget-programme.

Dans les ministères, deux structures centrales pilotent la préparation du budget. La Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) pour le budget classique et la cellule de suivi-évaluation de la Direction de la Planification et de la Prospective (DPP) pour le budget programme. Tel que mentionné lors des entretiens avec les DRFM et les DPP, le processus de budgétisation annuelle (l'année budgétaire correspond à l'année calendaire) débute avec la réception par la DRFM de la lettre de cadrage envoyée par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)⁶. La lettre de cadrage indique le montant des crédits accordés au ministère pour chaque nature de dépense (salaires, biens et services, transferts, investissements sur ressources propres et investissement sur ressources extérieures) pour l'exercice à venir ainsi que les deux années suivantes.

Après réception de la lettre de cadrage, la DRFM envoie une note à chaque direction centrale et technique du ministère pour leur demander de préparer leurs projets de budgets annuels. La cellule de suivi-évaluation de la DPP envoie, à chaque direction, des canevas de plan de travail annuel et de budget programme. Dans un premier temps, les directions centrales et techniques du ministère préparent leurs plans de travail annuels en fonction des actions prévues au plan décennal de développement du secteur de l'éducation. Lors des entretiens il a été mentionné que les actions du plan de travail annuel doivent être calquées sur le plan décennal au risque d'être (ou sinon elles peuvent être remises en question?) remises en question lors des arbitrages avec la DRFM et la DPP. Ces actions sont ensuite évaluées et servent à préparer l'avant-projet de budget de la direction selon l'approche budget programme.

⁶ Il est important ici de mentionner une divergence entre le processus budgétaire décrit lors des entretiens avec les ministères et le processus recensé dans le rapport Public Expenditure and Financial Accountability publié dans le cadre du Programme FED de l'Union Européenne Pour le Bénin. Ce rapport indique que le processus budgétaire est lancé par la DRFM avant même la réception de la lettre de cadrage étant donné que cette dernière est souvent reçue avec beaucoup de retard. Si cela est vrai, l'impact sur le processus budgétaire est important à souligner car le fait d'enclencher la préparation budgétaire sans avoir une idée précise de l'enveloppe disponible rend le processus plus long et moins efficace; causant des allers-retours plus nombreux entre les différentes structures impliquées et des frustrations lorsque les actions prévues doivent être constamment réajustées.

Une fois complétée, l'avant-projet de budget de chaque direction est envoyé à la DRFM et la DPP et des séances d'arbitrage sont tenues pour évaluer les propositions budgétaires à la lumière du PDDSE et de la lettre de cadrage. La DRFM mène l'arbitrage pour le budget de fonctionnement et la DPP se charge du budget d'investissement du ministère. Pendant les séances d'arbitrage, les actions des directions sont priorisées en vue de répartir l'enveloppe ministérielle entre les différents programmes du ministère.

Suite aux séances d'arbitrage, les directions finalisent leur projet de budget qui est envoyé à la DRFM pour consolidation. Par la suite, la cellule de suivi-évaluation de la DPP se charge de reformuler le budget classique selon l'approche programme. Le Programme d'investissement public (PIP) du ministère est aussi mis à jour par la DPP en fonction de la programmation budgétaire triennale à jour. Les deux projets de budget sont transmis au Ministère de l'Économie et des Finances en vue des séances d'arbitrage impliquant la Direction Générale du Budget du MEF, la Direction Générale du Plan et de la Prospective du Ministère du Plan ainsi que la DRFM et la DPP du ministère dépenier. Le budget du ministère est finalisé par la DRFM et la DPP suite à l'arbitrage, et tout problème non-résolu est réglé lors de la conférence budgétaire menée par le Ministre des Finances avant la présentation du budget au conseil des ministres.

2. Exécution du budget

Dès la promulgation de la Loi de Finances, les crédits sont notifiés par lettre circulaire du MEF aux ministères. Cette lettre rappelle dans le détail l'ensemble des dispositions relatives à l'exécution des budgets et fixe les dates limites pour les engagements, les ordonnancements et les paiements. L'exécution de la dépense est traitée en temps réel avec SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques). Ce système informatisé, doté d'une base de données centrale, est déployé dans tous les ministères et dans les préfectures pour le traitement des données des communes. Pour les salaires et les dépenses d'investissement, les crédits sont ouverts en totalité dès le début de l'exercice. Pour les autres dépenses de fonctionnement, les crédits sont chargés dans le système SIGFIP par tranche trimestrielle. Cependant ces tranches trimestrielles ne tiennent pas compte des besoins exprimés dans les plans de consommation de crédits du budget programme des ministères.

Selon le rapport Public Expenditure and Financial Accountability sur les finances publiques au Bénin, le SIGFIP n'est pas totalement sécurisé et n'offre pas de garanties suffisantes en matière de contrôle des saisies et d'édition des états. Par ailleurs, ce rapport recommande que le logiciel fasse l'objet d'une révision pour y ajouter des contrôles automatiques, et empêcher les possibilités de forcer les verrous de sécurisation.

En ce qui concerne la consommation des crédits, deux procédures sont souvent suivies : la procédure normale pour l'acquisition des biens et services et les « procédures exceptionnelles » (appelées d'ordinaire procédures simplifiées) pour les frais de mission et de carburant. La procédure normale comprend quatre phases à savoir l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. La procédure exceptionnelle quant à elle ne comprend que deux phases, l'engagement-ordonnancement et le paiement. Selon le Directeur de la Préparation du Budget (DPB), un groupe des réformes budgétaires du MEF assure la formation de tous les acteurs du circuit de la dépense sur la procédure nationale d'exécution de la dépense en début de chaque année. Des formations ponctuelles sont aussi organisées lorsqu'il y a des modifications aux procédures. Cette structure d'appui est toujours à la disposition des ministères lors de l'exécution du budget.

Selon la description du processus d'exécution et de suivi des budgets publié sur le site internet du MEF⁷, les ministères sectoriels sont tenus de transmettre à la Direction Générale du Budget et à La

⁷ Exécution et suivi-évaluation des budgets, <http://www.finances.bj/spip.php?article65>

Direction Générale du Plan et de la Prospective des situations mensuelles d'exécution du Budget assorties de commentaires.

Déjà au stade de l'élaboration du PDDSE, il était clair que les ressources financières requises pour mettre en œuvre toutes les activités prévues au plan dépasseraient les capacités de financement du Gouvernement du Bénin. Un Fonds Commun Budgétaire (FCB) a donc été créé avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour appuyer le Gouvernement dans le financement de certains des programmes relatifs à l'enseignement maternel, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire général, l'alphabétisation et l'éducation des adultes. Cette initiative visait aussi à harmoniser les procédures des PTF et à aligner les aides sur les procédures nationales⁸.

3. Suivi-évaluation

La mise en œuvre de l'approche programme suppose la responsabilité des acteurs et des évaluations de performance. La démarche peut être résumée en une programmation par objectifs couplée avec l'allocation des ressources, une responsabilisation dans l'exécution des activités et des indicateurs pour évaluer l'atteinte des résultats. Ainsi, la mise en œuvre de l'approche programme s'accompagne toujours de la mise en place d'un dispositif pour assurer le suivi des indicateurs et évaluer les performances.

C'est pourquoi, en prélude à la généralisation de cette réforme budgétaire, le Gouvernement du Bénin a prévu par décret 2004-252 du 4 mai 2004 fixant la structure type des ministères, la création en leur sein des cellules de suivi-évaluation. Le dispositif global est à quatre niveaux à savoir :

- un comité de pilotage chargé de coordonner et de gérer toutes les activités reliées au budget programme, incluant le suivi-évaluation;
- une cellule de suivi-évaluation qui élabore le budget programme du ministère et assure le suivi-évaluation en collaboration avec les directions centrales, techniques, départementales et les organismes sous tutelle;
- des points focaux qui sont les répondants de la cellule de suivi-évaluation dans les directions centrales, techniques, départementales et les organismes sous tutelle;
- et enfin, des chefs de file de programme désignés pour chacun des programmes du ministère.

Du point de vue de la mise en œuvre du PDDSE, plusieurs structures de gestion et de suivi ont été créées⁹ dans le but de coordonner les activités et d'assurer une mise en œuvre efficace :

1. Le Comité de Supervision du Plan Décennal (CSPD) composé d'un représentant du Président de la République chargé de l'éducation, du Ministère du Plan, du Ministère des Finances ainsi que des Ministères chargés de l'éducation. Ce comité est chargé de faciliter la mise en œuvre efficace du PDDSE, de suivre l'atteinte des objectifs et de communiquer les résultats à la population.
2. Le Comité de Pilotage du Plan Décennal (CPPD) composé de tous les acteurs principaux du secteur de l'éducation, notamment les directions des Ministères chargés de l'éducation et de l'alphabétisation, le Ministère des Finances, le Ministère du Plan, les PTF, les représentants des communes, les universités, le comité de suivi du forum national sur le secteur de l'éducation entre autres. Ce comité se charge de l'évaluation des activités et du suivi de l'exécution du PDDSE et rend compte au CSPD.
3. Le Comité de Coordination du Plan Décennal (CCPD) composé des DPP, DRFM, des personnes ressources ayant une bonne maîtrise du contenu du PDDSE ainsi que des chefs des

⁸ Fonds Commun Budgétaire en faveur du PDDSE

⁹ Arrêté interministériel 2009 n°0003 /MEMP/MESRS/MESFTP/MCAPLN/DC/SGM/DPP/SA du 21 janvier 2009

cellules de suivi-évaluation des ministères de l'éducation. Ce comité regroupe aussi les membres du Secrétariat Technique Permanent (STP). Le CCPD est chargé de l'opérationnalisation du PDDSE.

PROCÉDURES FINANCIÈRES COMMUNES : PRINCIPAUX CONSTATS

➤ Coexistence de deux logiques budgétaires

La coexistence des deux logiques (budget programme et budget classique) pose un véritable problème de conciliation malgré les tableaux de passage. Selon le rapport PEFA (2007), l'exercice de conciliation perturbe les échéances habituelles à chacune des étapes de préparation du budget. La préparation du budget des ministères est une démarche itérative faite d'allers et retours entre les directions techniques, les directions des projets et les structures de programmation et de coordination (DRFM et DPP) d'une part et entre ces dernières et les Ministères en charge du Plan et des Finances d'autre part. Il peut arriver que le budget du ministère soit révisé suite aux séances d'arbitrage avec le MEF et le Ministère du Plan ou encore à l'étape de la conférence budgétaire ou finalement lors de la présentation au conseil des ministres. Ces modifications sont faites par la DRFM et la DPP et les directions concernées sont rarement informées des changements apportés. De plus, les modifications sont souvent apportées uniquement au budget classique du ministère et donc les objectifs du budget programme ne sont pas réajustés en fonction des dotations retenues approuvées par le Conseil des Ministres et votées à l'Assemblée Nationale. Ceci rend le suivi et l'évaluation de la performance plus difficile car les moyens mis à la disposition des responsables de programmes ne correspondent plus aux objectifs qu'ils doivent atteindre.

➤ Artifice de régulation des dépenses de l'État

Le principal dysfonctionnement du processus d'exécution budgétaire relevé lors des entrevues avec les directions centrales et techniques des différents ministères est le blocage périodique du SIGFIP et des retards dans le traitement des opérations au niveau du Contrôleur Financier. En effet, lors d'une entrevue avec la DPB du MEF, il a été affirmé que l'arrêt momentané de SIGFIP faisait partie des mesures prises par le MEF pour réguler les dépenses de l'État en fonction de l'évolution des recettes en cours d'année, et ceci dans le but de contrôler le niveau de la dette publique.

Il faut noter que si cette méthode de régulations de décaissements de l'État semble efficace, elle démontre à la fois des insuffisances dans les prévisions budgétaires et de trésorerie et / ou des lacunes dans la procédure de notification des crédits. Il est évident que cette gestion par à-coup des finances publiques est préjudiciable à la bonne réalisation des activités des ministères.

➤ Méconnaissance des procédures administratives

Différents intervenants dans le secteur – dont la Banque mondiale – ont mentionné la méconnaissance des procédures administratives (d'exécution du budget et de passation des marchés publics par exemple) comme facteur de retards importants dans le lancement des activités prévues au plan de travail annuel. L'existence de documents consignants les procédures administratives a pu être confirmée, du moins pour certaines. Dans le cas de la procédure nationale d'exécution de la dépense, elle est fournie en annexe à la lettre de notification de crédits envoyée au ministère en début d'année par le MEF tel que décrit dans la section 1.2 *Exécution du budget* et dans le cas des procédures financières, de suivi et de contrôle du FCB, un document couvrant tous ces éléments est disponible tel qu'il a été constaté lors de l'entrevue avec le MCAPLN et la cellule de suivi-évaluation du MEMP. Toutefois, ces procédures semblent mal diffusées. L'éloignement physique de certaines directions, éparpillées à travers les communes de Cotonou et de Porto Novo, le manque de moyens de communication, la forte mobilité des cadres et les faibles capacités en matière de gestion documentaire et d'archivage pourraient expliquer ce fait. D'ailleurs, dans l'édition 2009 du RESEN du Bénin, la Banque Mondiale évaluait la situation comme suit :

...on note une légère détérioration de la situation (du taux d'exécution du budget) depuis 2003. Selon diverses études qui ont été menées sur le sujet, cette faible capacité d'absorption des dotations budgétaires s'expliquerait, entre autres, par une lourdeur des procédures de décaissement des fonds, une maîtrise insuffisante des procédures de décaissement par certains gestionnaires et régisseurs de projets, la longueur des délais de passation des marchés, le retard dans l'exécution des travaux et l'établissement des décomptes, . . . Outre ces raisons, la situation particulière de 2006 tiendrait aussi aux changements institutionnels intervenus courant 2006 avec le passage de trois à deux principaux ministères de l'éducation. Ces changements institutionnels se sont poursuivis en 2007 avec le passage à trois puis quatre ministères.

➤ **Des prévisions qui s'éloignent de la réalité**

Tel que mentionné plus haut, même si les directions participent à l'élaboration du budget, les activités retenues dans la version finale du budget voté au conseil des ministres peuvent différer de celles prévues dans le plan de travail annuel des directions. Le ministère ne dispose pas d'outil lui permettant de faire une analyse objective des projets à retenir suite à une réallocation de fonds et de simuler leur impact sur les objectifs sectoriels et les cibles. Dès lors, les rapports de performance perdent beaucoup de leur signification ce qui altère la capacité du ministère à réviser ses politiques et à redéfinir ses stratégies.

Les ministères du secteur de l'éducation mettent en œuvre le budget programme depuis 10 ans, toutefois les principes de gestion axée sur les résultats ne sont toujours pas renforcés. L'élaboration et la mise en œuvre d'un budget programme impliquent une évaluation rétroactive. Cette évaluation qui se fait à travers les revues annuelles et les rapports de performance doit permettre de prendre des décisions stratégiques quant à la poursuite ou des programmes, la réorientation des objectifs, la reformulation des résultats attendus et le réajustement des indicateurs. Il a été constaté que, même si les revues annuelles et les rapports de performance sont institutionnalisés au sein des quatre ministères chargés de l'éducation, les recommandations qui en découlent ne sont pas prises en compte pour une mise à jour de la stratégie à moyen et court terme du ministère ni pour la mise à jour des objectifs, indicateurs et cibles de performance. La démarche qui sous-tend l'approche programme demeure alors inachevée.

La pertinence des indicateurs et la validité des cibles du PDDSE devraient être remises en question, notamment à la suite de l'évolution de la situation socio-économique, des retards ou de l'avance pris dans la réalisation des activités ou de certaines décisions politiques telle que celle relative à la gratuité de certains niveaux d'enseignement. C'est dans ce but qu'une revue du plan décennal était prévue à l'achèvement de la première phase en 2009. Cette revue n'a toujours pas été faite; la préparation et le suivi du budget programme se font toujours en fonction des objectifs et cibles initiaux même si tous les intervenants du processus sont conscients de leur décalage vis-à-vis de la réalité.

➤ **La déresponsabilisation des directions**

Il est difficile de rendre les directions responsables de l'atteinte des résultats. En effet, des objectifs irréalistes, des retards dans la notification des crédits, la réduction des dotations budgétaires en cours d'exécution, la lourdeur des procédures administratives (comme la procédure de passation des marchés publics) ont non seulement pour effet de rendre le suivi et l'évaluation des activités plus difficiles, mais également de constituer des obstacles importants à la réalisation des programmes.

1) MINISTÈRE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE

➤ Budgétisation

Lors de l'entrevue avec la DRFM, il a été précisé que SIGFIB n'a pas été déployé au MEMP faute d'infrastructures adéquates – la connexion réseau n'est pas fiable et le ministère souffre d'un manque de locaux et d'équipements informatiques. Le chef du service de budget prépare son budget sous Excel et doit se déplacer de Porto Novo vers Cotonou aux locaux du MEF pour aller le saisir.

Le budget programme est élaboré sur la base des manuels d'exécution des programmes *Enseignement maternel et Enseignement primaire* du PDDSE. Ces manuels listent les activités à accomplir par phase (de 3 ans) et les responsables de chaque activité, en spécifiant les cibles intermédiaires à la fin de chaque phase. Une étude du document du budget programme 2010-2012 du ministère révèle que la totalité des actions prévues aux manuels d'exécution, en particulier celles concernant la phase 2 du PDDSE, figurent dans la structure d'activités alors que l'on se serait attendu à n'y voir que les actions en cours. De plus, les informations sont présentées de manière disparate dans le document; chaque programme du ministère fait l'objet d'une section présentée en trois parties, notamment :

- Le résumé stratégique qui est calquée sur la stratégie du PDDSE.
- Le cadre logique du programme est celui présenté dans le PDDSE. On fait mention d'objectif global, objectifs spécifiques, résultats attendus et actions et des indicateurs de performance distincts sont associés à chacun d'entre eux. Un tableau d'évaluation financière comportant toutes les actions prévues dans le manuel d'exécution du programme est greffé à ce cadre logique et des montants sont inscrits à côté des actions qui vont être réalisées pendant la période triennale visée par le budget programme. Il est à noter que les échéanciers des actions ne sont pas précisés dans ce tableau.
- Le tableau des indicateurs. Ce tableau présente les indicateurs et leurs cibles pour la période triennale faisant l'objet du budget programme ainsi que les responsables de la collecte d'information et le mode de calcul utilisé. Aucun lien n'est toutefois établi entre les actions financées dans la partie précédente et les cibles inscrites au tableau. D'ailleurs, les indicateurs présentés dans ce tableau sont différents de ceux du cadre logique de la partie précédente.

Le manque d'articulation entre le résumé stratégique, le cadre logique et le tableau des indicateurs nuit à la compréhension du document. De plus, le suivi et l'évaluation deviennent plus complexes puisque les indicateurs et cibles des actions ne sont pas mis en relation; il n'y a pas de correspondance claire entre les actions du cadre logique et les actions principales du tableau d'évaluation financière. Cette difficulté à comprendre le cadre logique et le manuel d'exécution du PDDSE a été relevée lors des entrevues avec les directions du MEMP.

De plus, **les activités déjà réalisées** ne devraient plus figurer dans le budget programme pour éviter toute confusion. En effet, normalement la structure d'activités du ministère doit être mise à jour à l'occasion de la revue de performance annuelle au début de la nouvelle période budgétaire pour qu'elle puisse servir de tableau de bord et n'indiquer que les actions en cours, leurs responsables, leurs évaluations financières, les objectifs, indicateurs ainsi que les cibles qui y sont associés. Les activités déjà réalisées ne devraient donc plus figurer dans le budget programme pour éviter toute confusion.

Dans les documents du MEMP, **la notion de responsabilité** semble être associée aux sources/moyens de vérification des indicateurs de performance et non à la réalisation des tâches et l'atteinte des objectifs. Par exemple, dans le tableau ci-dessous tiré du budget programme 2010-2012 du MEMP, la DPP est identifiée comme structure responsable car la source/le moyen de vérification est *l'Annuaire statistique* qui est effectivement produit par cette direction. La responsabilité de production des

données de vérification est donc clairement établie, mais la structure responsable d'atteindre les objectifs n'est elle pas clairement identifiée.

Programme Enseignement Primaire				
<i>Logique d'intervention : Résultats</i>	<i>Mesure de la performance/indicateurs</i>	<i>Sources/moyens de vérification</i>	<i>Structure responsables</i>	<i>Hypothèses ou conditions extérieures</i>
1.2.1 La rétention au cycle primaire est améliorée	Le pourcentage de nouveaux entrants en situation de discontinuité éducative passe de 9 % en 2005 à 4 % en 2008 et à 2,4 % en 2011.	Annuaire statistique Enquête statistique	DPP	Volonté politique d'allocation des ressources
	Le taux de redoublement du primaire passe de 8% en 2005 à 11% en 2008.			

L'implication des directions du MEMP à la confection du budget programme semble être limitée. Seuls participent activement le point focal et le chef du service budget; les chefs de file des programmes ne semblent pas réellement actifs lors du processus. Or, un des éléments clés de la démarche budget programme est l'implication de tous les services de base dans le processus d'allocation des ressources publiques.

L'évaluation des coûts des actions est parfois en déphasage avec la réalité. En effet, elle se fonde généralement sur l'historique des dépenses du ministère. Bien que depuis 2007, le MEF édite un référentiel des prix qui définit les coûts standard pour des articles et certains services, il s'avère que ce référentiel ne couvre pas la totalité des biens et services commandés par le MEMP et ne fait pas l'objet d'évaluation. De plus, sa parution ne semble pas être synchronisée avec le calendrier budgétaire, diminuant son utilité dans le cadre de l'élaboration du budget; les trois éditions publiées jusqu'à présent sont apparues au mois d'avril 2007, d'octobre 2008 et de juin 2009.

➤ Exécution du budget

Encadré 2.1

- ♦ Le taux d'exécution des dépenses d'achats de biens et services s'élève à 80% en 2009 contre 89% en 2008; le taux relativement bas de 2009 s'explique par l'arrêt avant les délais réglementaires des engagements dans SIGFIP.
- ♦ Les dépenses d'acquisition de matériels et de mobiliers sont exécutées à 51% en 2009 contre 93.% en 2008; ce taux de 2009 s'explique par le retard observé dans la passation des marchés relatifs à l'acquisition des mobiliers scolaires (les PV de dépouillement n'ont pas pu être entérinés par la Direction Nationale des Marchés Publics pour la réservation des crédits avant la clôture du SIGFIP).

Bien que la non-disponibilité de ressources financières ait été identifiée comme la principale source de blocage au niveau de l'exécution du budget, et donc de la mise en œuvre du PDDSE, une analyse de la consommation des crédits du MEMP ne permet pas de valider cette hypothèse. Le rapport de performance 2009 du MEMP fait état d'une chute de l'ordre de 8 points du taux de consommation des crédits alloués au ministère, base engagement, par rapport à 2008. Ce rapport identifie la chute des engagements sur le PIP en général, et l'investissement sur financement extérieur (qui est passé de 52 % en 2008 à 12 % en 2009) en particulier, comme étant les causes de la dégradation du taux de consommation. Même s'il est évident que les arrêts imprévus de SIGFIP engendrent un certain nombre d'inconvénients (voir encadré 2.1¹⁰), d'autres facteurs ont été identifiés comme sources de dysfonctionnements

¹⁰ Extrait de la section II.1 Point d'exécution financière du Rapport de performance 2009 du MEMP

dans le cadre des entrevues et de la revue de rapports publiés par différents bailleurs de fonds sur le secteur de l'éducation et les finances publiques au Bénin (c.f section 1.2 *Observations d'ordre général*).

► Système d'information

Le service des statistiques et de la gestion de l'information de la DPP a comme mission la production de l'annuaire statistique du ministère. La collecte des données pour la compilation de l'annuaire statistique implique plusieurs intervenants, notamment le service des statistiques et de la gestion de l'information au niveau central, les directions départementales, les circonscriptions scolaires et les établissements scolaires au niveau déconcentré. Le service des statistiques du MEMP transmet des canevas aux directions départementales, lesquelles acheminent aux circonscriptions scolaires et finalement aux directeurs des établissements scolaires pour être remplis. Une fois complétés, ces canevas sont acheminés en sens inverse au service des statistiques pour fins de vérification et de traitement.

La saisie, la vérification et le traitement des données statistiques sont centralisés au niveau du service des statistiques et de la gestion de l'information de la DPP. Le traitement des données et les simulations sont faits avec Excel. Une fois complété, l'annuaire est mis à la disposition des autres directions sous la forme d'un CD; une copie est aussi transmise à l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). Le choix du support de diffusion de l'annuaire statistique (CD) est contestable étant donné que la plupart des directions rencontrées dans le cadre des entrevues ont déclaré qu'elles étaient insuffisamment dotées en matériels et équipements informatiques.

L'annuaire statistique du MEMP est produit avec beaucoup de retard; par exemple, la dernière version de l'annuaire statistique qui a été remise à l'équipe lors de la mission de septembre 2010 était celle de l'année scolaire 2008-2009. Pour combler ces retards, certaines directions réalisent occasionnellement des missions de collecte de données sur le terrain, ou ont recours aux données publiées par d'autres sources, notamment par les ONG et les PTF lors de la préparation du plan de travail annuel et du budget. Les incohérences entre les différentes sources ont conduit à l'émission d'une directive à l'intention des directions du MEMP pour préciser que les statistiques utilisées doivent provenir exclusivement de la DPP.

Par ailleurs, bien que contenant de nombreuses informations, l'annuaire statistique comporte certaines lacunes (voir encadré) et la fiabilité des données n'est pas assurée. Selon la DPP, deux facteurs expliquent cette dernière remarque :

1. Les personnes chargées de collecter les données au niveau des départements ne sont pas suffisamment formées et n'ont pas les compétences requises pour effectuer la collecte.
2. Ces personnes ne sont pas sensibilisées à la nécessité de recueillir des données de qualité et peuvent, par conséquent saisir des informations non vérifiées voire erronées.

En l'absence de données à jour et fiables, la programmation budgétaire est rarement faite en fonction des besoins réels, à l'instar de l'exemple fourni par la Direction de l'enseignement maternel (DEM) mentionnant les mesures correctives d'urgence qui ont dû être prises, par le passé, lors de l'exécution d'un programme de formation en raison de la sous-estimation initiale du nombre d'enseignants à former.

Dans le cadre de l'analyse de la disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires, le rapport PEFA note que même si le ministère chargé de l'enseignement primaire produit l'annuaire statistique comportant de nombreuses informations, parfois très détaillées sur les établissements scolaires, il n'y a pas de suivi des affectations des dotations effectives de moyens de fonctionnement des services sociaux de base. De plus, aucune enquête effective sur le suivi des dépenses des services déconcentrés n'avait été réalisée entre 2004 et 2007 (année de publication du rapport).

➤ Suivi de la performance

a) *Des structures en place*

Toutes les structures prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire (voir section 1.3 *Suivi-évaluation*) ont été créées au sein du MEMP. La nomination des membres du comité de pilotage de la réforme budgétaire a été faite par arrêté ministériel¹¹. La cellule de suivi-évaluation du MEMP a été composée de manière à respecter les exigences du décret 2004-252 en matière d'effectifs et de compétences requises. La revue des deux arrêtés fournis à la mission d'audit portant nomination des points focaux des directions centrales, techniques, départementales et des organismes sous tutelle du MEMP¹² démontre une tendance vers le regroupement des attributions des points focaux. Ces derniers sont en effet passés du nombre de 26 en février 2009, où chaque direction était représentée par un point focal à 11 en mai 2010, avec 5 points focaux représentant l'administration centrale et 6 points focaux représentant les services déconcentrés.

b) *Un suivi relâché*

Les directions techniques sont chargées de suivre l'exécution physique et financière du budget programme et d'en rendre compte à la DRFM (suivi financier) et à la cellule de suivi-évaluation (suivi physique). C'est en fonction des fiches de suivi financier et physique remplies par les directions que la cellule de suivi-évaluation élabore les rapports d'exécution des programmes qui sont présentés lors de la revue trimestrielle organisée par le comité de pilotage de la réforme budgétaire. Même si l'arrêté portant création, attributions, organisation et fonctionnement de structures d'exécution du budget programme du MEMP¹³ précise que le comité de pilotage de la réforme budgétaire se réunit une fois par trimestre sur convocation de son président, ces réunions ne se font que lorsque les membres du comité arrivent à se libérer des tâches quotidiennes.

Il faut noter que le fait que les membres du comité aient de la difficulté à se réunir pour des réunions de suivi est en soi un indicateur du niveau de priorité accordé à ces réunions.

Le suivi financier est facilité par l'installation de SIGFIP dans la plupart des directions centrales et techniques. Toutefois, le suivi physique s'avère beaucoup plus difficile. Les directions techniques, tout comme la cellule de suivi-évaluation, ne sont pas en mesure de conduire des missions de suivi ponctuelles sur le terrain, tel que prévu dans leurs missions, faute de moyens financiers et de transport.

Là encore, le fait de ne pas prévoir de budgets pour réaliser les missions de suivi, ou de ne pas être autorisé à consommer les budgets prévus, est également une indication de l'importance accordée à cette tâche.

La cellule de suivi-évaluation fait des points mensuels et trimestriels avec les directions centrales dans le cadre de l'élaboration du PTA et du budget. La DRFM et la DPP sont supposées se rencontrer deux fois par année pour l'élaboration des rapports d'étape requis par le MEF et du rapport annuel de performance du ministère. Ces rencontres leur permettent de se pencher sur l'atteinte des objectifs et identifier les problèmes. Selon les deux directions, ces séances sont en réalité souvent tenues avec beaucoup de retard et souffrent du manque d'information fiable sur les taux d'exécution physiques et financiers. Les directions techniques doivent être relancées plusieurs fois avant l'obtention des informations demandées. Il est toutefois important de préciser que le MEMP a quand même produit ses rapports de performance annuels pour les années 2008 et 2009, même si les délais de production du rapport (idéalement à l'intérieur de 3 mois après la fin de la période budgétaire) n'ont pas pu être respectés. La version finale du rapport de performance 2008 n'a pu être publiée qu'en Novembre 2009, soit 11 mois après la fin de l'année budgétaire concernée alors que le rapport de performance

¹¹ Arrêtés No. 009/MEMP/DC/DPP/SP du 11 janvier 2010 et 150/MEMP/DC/DPP/SP du 11 mai 2010

¹² Arrêtés No. 39/MEMP/DC/SGM/DPP/SP du 16 février 2009 et 150/MEMP/DC/DPP/SP du 11 mai 2010

¹³ Arrêté No. 36/MEMP/DC/SGM/DPP/SP du 16 février 2009

2009 a été publié en Avril 2010. Plusieurs recommandations sont faites chaque année dans ces rapports de performance concernant les mesures correctives à prendre par les directions techniques dans le cadre de la mise en œuvre des programmes sous leur responsabilité. Selon la cellule de suivi-évaluation, ces recommandations sont rarement appliquées.

2) MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE LA FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE

➤ Budgétisation

Le SIGFiB (Système Intégré de Gestion des Finances et du Budget) est utilisé pour la préparation du budget de l'État. Lors de l'entrevue avec la DRFM, il a été précisé que ce logiciel est centralisé au niveau du MEF et n'a pas été déployé au MESFTP. Le chef du service de budget doit préparer le budget avec Excel et se déplacer au MEF pour le saisir.

Le budget programme du MESFTP est élaboré en fonction des manuels d'exécution des programmes *Enseignement secondaire* et *Formation technique et professionnelle* du PDDSE. Ces manuels listent les activités à accomplir par phase (de 3 ans) et les responsables de chaque activité, en spécifiant les cibles intermédiaires à la fin de chaque phase. Une étude du document du budget programme 2010-2012 du ministère révèle que les informations sont présentées de manière disparate dans le document; chaque programme du ministère fait l'objet d'une section présentée en trois parties, notamment :

- Le cadre logique qui est celui du PDDSE. On fait mention d'objectif global, objectifs spécifiques, résultats attendus et actions et des indicateurs de performance distincts sont associés à chacun d'entre eux.
- Le tableau d'évaluation financière présente les dépenses par nature pour les actions prévues dans le cadre logique du programme pour la période triennale visée par le budget programme.
- Le tableau des indicateurs. Ce tableau présente les indicateurs et leurs cibles pour la période triennale faisant l'objet du budget programme ainsi que les responsables de la collecte d'information. Aucun lien n'est toutefois établi entre les actions financées dans la partie précédente et les cibles inscrites au tableau. D'ailleurs, les indicateurs présentés dans ce tableau sont, dans certains cas, différents de ceux du cadre logique de la partie précédente.

Le manque d'articulation entre le cadre logique, le tableau d'évaluation financière et le tableau des indicateurs nuit à la compréhension du document et à une vision d'ensemble du budget programme du ministère. De plus, le suivi et l'évaluation deviennent plus complexes puisque les indicateurs et cibles sont définis de façon très générale (et souvent non-quantifiable) dans le cadre logique et ne sont pas mis en relation avec les indicateurs et cibles du tableau des indicateurs.

Le tableau suivant est un extrait du budget programme 2010-2012 du MESFTP et illustre le manque de précision dans la définition des indicateurs et cibles du cadre logique.

CADRE LOGIQUE SOUS-PROGRAMME 2			
LOGIQUE D'INTERVENTION	INDICATEURS DE PERFORMANCE	SOURCES / MOYENS DE VERIFICATION	HYPOTHESES OU CONDITIONS CRITIQUES
Objectif global: Rendre l'administration et la gestion des structures du MESFTP plus performantes	100% des usagers sont satisfaits	Enquêtes	Disponibilité des ressources
OBJECTIFS SPECIFIQUES			
Objectif spécifique 1 : Améliorer la gestion et le fonctionnement des établissements/centres de formation publics et privés	100% des établissements contrôlés respectent les règles de gestion administrative et financière	Rapport d'inspection de l'IGM	Existence de manuel de procédures de gestion des établissements publics
Objectif spécifique 2 : Assurer un fonctionnement efficace de l'administration centrale du MESFTP	Taux d'exécution du budget	Rapport de performance du Ministère	Disponibilité des ressources
RESULTATS			
La vérification administrative et financière des établissements et centres de formation se fonde sur les nouveaux outils	Un manuel de procédures est mis en place et vulgarisé	Manuel de procédures	Disponibilité des outils
Les personnels de direction des établissements et centres de formation sont formés conformément au plan de formation	X personnes formées	Rapport de formation	Disponibilité des ressources
Les élèves, les personnels enseignants et administratifs sont sensibilisés sur les questions de santé et sur le VIH/SIDA	X agents du MESFTP sont sensibilisés	Rapports de mission de sensibilisation	Adhésion du personnel et des élèves
Le personnel du METFP est formé conformément au plan de formation	X sessions de formations sont organisées	Rapport de formation	Disponibilité des ressources
Le personnel est rémunéré conformément aux dispositions statutaires	Montant des salaires payés	Fiches de paie	
L'efficacité fonctionnelle des directions est améliorée			

Dans les documents du MESFTP, la **notion de responsabilité** semble être associée aux sources/moyens de vérification des indicateurs de performance et non à la réalisation des tâches et l'atteinte des objectifs. Par ailleurs, la structure responsable est uniquement spécifiée dans le tableau des indicateurs; la responsabilité de production des données de vérification est donc clairement établie, mais la structure responsable de réaliser les actions et d'atteindre les objectifs n'est elle pas clairement identifiée.

L'implication des directions du MESFTP à la confection du budget programme semble être limitée. Seuls participent activement le point focal et le chef du service budget; les chefs de file des programmes ne semblent pas réellement actifs lors du processus. Or, un des éléments clés de la démarche budget programme est l'implication de tous les services de base dans le processus d'allocation des ressources publiques.

L'évaluation des coûts des actions sont parfois en déphasage avec la réalité. En effet, elle se fonde généralement sur l'historique des dépenses du ministère. Bien que depuis 2007, le MEF édite un référentiel des prix qui définit les coûts standard pour des articles et certains services, il s'avère que ce référentiel ne couvre pas la totalité des biens et services commandés par le MESFTP et ne fait pas l'objet d'évaluation. De plus, sa parution ne semble pas être synchronisée avec le calendrier budgétaire, diminuant son utilité dans le cadre de l'élaboration du budget; les trois éditions publiées jusqu'à présent sont apparues au mois d'avril 2007, d'octobre 2008 et de juin 2009.

➤ Exécution du budget

Bien que la non-disponibilité de ressources financières ait été identifiée comme étant la principale source de blocage au niveau de l'exécution du budget, et donc de la mise en œuvre du PDDSE, une analyse des taux de consommation des budgets 2008 et 2009 ne permet pas de confirmer cette hypothèse. Malgré la réduction dans la dotation budgétaire en 2009 par rapport à l'année 2008, le taux de consommation du budget a baissé de 57% en 2008 à 53% en 2009. Même s'il est évident que les arrêts imprévus de SIGFIP engendrent un certain nombre d'inconvénients, d'autres facteurs ont été identifiés comme sources de dysfonctionnements dans le cadre des entretiens et de la revue de rapports publiés par différents bailleurs de fonds sur le secteur de l'éducation et les finances publiques au Bénin (voir 1.2 c). Le rapport de performance 2009 du MESFTP fait aussi état d'un certain nombre d'éléments, autres que la fermeture de SIGFIP, qui nuisent à la performance budgétaire :

- Une appropriation insuffisante par les structures des outils de gestion du budget.
- Le manque de synergie de travail entre les structures, ce qui conduit à des chevauchements d'activités qui n'assurent pas la disponibilité des cadres.
- La mauvaise gestion du suivi rapproché des dossiers dans le circuit administratif et financier.
- L'exécution d'activités non inscrites au PTA sans respecter les procédures en la matière.
- La faible maîtrise des procédures budgétaires par certains responsables de projets.
- Le lancement tardif des appels d'offres.
- L'insuffisance de ressources humaines compétentes et spécialisées dans les services du ministère.
- La lenteur dans l'obtention des avis de non-objection de certains partenaires.

De plus, lors de l'entretien avec la DRFM il a été précisé que la première partie des crédits n'est débloquée dans SIGFIP qu'à la fin du premier trimestre. Des délais supplémentaires pourraient donc être évités si les directions préparaient leurs dossiers d'engagement de façon à ce que le processus puisse être enclenché dès le déblocage de SIGFIP. Ceci est rarement le cas, et les dossiers sont très souvent mal préparés ou sont acheminés tardivement à la DRFM.

Cependant, ce problème peut aussi être considéré sous un autre angle : le fait que les dossiers d'engagements soient tous envoyés à la DRFM pour être saisis dans SIGFIP crée inévitablement un goulot d'étranglement dans le processus d'exécution budgétaire. Lors de l'entretien avec la DIEM, il a été précisé que le processus d'engagement était complété en 48 heures lors des tests d'implantation de SIGFIP, or présentement, le processus peut durer entre deux et trois mois.

➤ Suystème d'information

Selon l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction de la programmation et de la prospective¹⁴, le service des statistiques et de la gestion de l'information de la DPP a comme mission l'élaboration et la diffusion de l'annuaire statistique du ministère.

Encadré 3.1

En résumé, les problèmes qui entravent les activités de production des annuaires statistiques sont :

- L'insuffisance de matériels informatiques;
- L'absence de formation des cadres en matière d'utilisation des outils d'analyse statistique;
- Le retard qu'accuse le déblocage des fonds. Il en résulte le non-respect du chronogramme des activités dans le manuel de procédures;
- La non-mise en réseau du parc informatique existant (aux niveaux central et déconcentré);
- La concentration à outrance des activités de production d'annuaires statistiques avec pour conséquence la surcharge du service en charge de ces activités au niveau de la DPP;
- L'insuffisance de la formation des fournisseurs des informations primaires (les chefs d'établissement) pour compléter les fiches de collecte. Celles-ci sont très mal remplies, ce qui rend le traitement long et malaisé;
- Les changements institutionnels avec pour conséquences les mouvements de personnels qui ne favorisent pas la formation stable d'une expertise dans les DPP.

De plus, ce service doit élaborer des outils d'aide à la décision dans le sous-secteur de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle (tableau de bord, cartes scolaires et guide d'orientation). Cependant, il a été précisé lors de l'entrevue avec la DPP qu'aucun annuaire statistique du sous-secteur n'a été produit depuis 2007. Il est évident que la non-disponibilité d'un annuaire statistique constitue un handicap majeur dans le pilotage des programmes sous la responsabilité du MESFTP.

Selon la DPP, lors la scission du MEPS, en 2007, tous les cadres ayant des compétences en méthodes statistiques sont restés au MEMP. Le MEPS s'était doté, avec l'appui des PTF, d'un logiciel de saisie et de traitement de données statistiques mais lors de la scission, ce logiciel est resté au MEMP. Le MESFTP s'est donc retrouvé sans outil d'élaboration de statistiques. La DPP a produit un document en décembre 2009¹⁵ expliquant les circonstances qui ont conduit à la situation actuelle, exposant les problèmes auxquels le MESFTP fait face en matière de données statistiques et proposant des pistes de solution. L'encadré 3.1 reprend les principaux problèmes identifiés dans ce document.

En l'absence de données à jour, les directions doivent avoir recours à leurs propres moyens de collecte de données. En premier lieu, elles ont recours à des missions terrain qui leur permettent de faire le suivi des activités en cours et par la même occasion de collecter des données à la source. Toutefois, ces dernières dépendent principalement de la disponibilité des ressources financières et de moyens de transport; elles ne sont donc pas prévisibles et les délais entre la demande d'engagement et l'obtention des ressources pour la mission peuvent être longs. De ce fait, il arrive souvent que les directions utilisent les revues statistiques publiées par l'INSAE, les bailleurs de fonds étrangers ou les ONG pour identifier les besoins réels du secteur.

➤ Suivi de la performance

a) Des structures en place

Toutes les structures prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire (voir section 1.3 *Suivi-évaluation*) ont été créées au sein du MESFTP. Selon l'arrêté portant nomination des membres du comité de pilotage de la réforme budgétaire du MESFTP¹⁶, ce comité est composé comme suit :

- Président : Directeur de Cabinet du Ministère;
- Vice-président : Secrétaire Général du Ministère;

¹⁴ Arrêté No. 044/MESFTP/DC/SGM/DPP/SA

¹⁵ Genèse, entraves, actions et approches de solution en matière de production des statistiques au MESFTP

¹⁶ Arrêté No. 047/MESFTP/DC/SGM/DPP/SA du 2 avril 2008

- 1^{er} Rapporteur : Directeur de la Programmation et de la Prospective;
- 2^{ème} Rapporteur : Directrice des Ressources Financières et du Matériel;
- Membres :
 - Directeur Adjoint de la Programmation et de la Prospective;
 - Inspecteur Général du Ministère;
 - Directeur des Ressources Humaines;
 - Directeur de l'Enseignement Secondaire;
 - Directeur de l'Enseignement Technique;
 - Directrice de la Formation et de la Qualification Professionnelles;
 - Directeur des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance;
 - Chefs de file des programmes I, II et III.

En comparant la composition du comité de pilotage du MESFTP avec celui du MEMP, on ne peut que constater l'absence des structures déconcentrées du ministère et de ses organismes sous tutelle. De plus, deux directions techniques : la Direction des Examens et Concours et la Direction des Établissements Privés semblent aussi avoir été laissées de côté. Par ailleurs, selon la DPP, la cellule de suivi-évaluation, qui selon l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction de la programmation et de la prospective est chargée entre autres d'élaborer le budget programme du MESFTP et d'établir les bilans mensuels, trimestriels et annuels d'exécution du budget programme, n'est devenue fonctionnelle qu'en 2010.

b) Un suivi relâché

C'est en fonction de ces fiches de suivi financier et physique remplies par les directions que la cellule de suivi-évaluation élabore les rapports d'exécution des programmes qui sont présentés lors de la revue trimestrielle organisée par le comité de pilotage de la réforme budgétaire. Selon la DRFM et la DPP la tenue de ces réunions trimestrielle est conditionnée par la disponibilité des cadres et d'informations fiables sur les taux d'exécution physiques et financiers. Les directions techniques doivent être relancées plusieurs fois avant l'obtention des informations demandées. Or, ces réunions de suivi trimestrielles et semestrielles sont indispensables pour permettre d'apprécier l'atteinte des objectifs et identifier les problèmes.

Si le suivi financier est facilité par la production des états d'exécution du budget à partir de SIGFIP, le suivi physique s'avère beaucoup plus difficile. Les directions techniques, tout comme la cellule de suivi-évaluation, ne sont pas en mesure de conduire des missions de suivi ponctuelles sur le terrain, faute de moyens financiers et de transport.

c) Désresponsabilisation des directions

Les directions techniques sont chargées de suivre l'exécution physique et financière du budget programme et d'en rendre compte à la DRFM (suivi financier) et à la cellule de suivi-évaluation (suivi physique). Plusieurs canevas de suivi sont envoyés aux directions par la DPP. L'analyse de certains d'entre eux, fournis à la mission d'audit, permet de constater des lacunes au niveau de la définition des indicateurs. L'encadré ci-contre fournit des exemples tirés du canevas « Tableau de suivi des projets ». Le tableau fourni à l'Annexe H définit les critères de qualité pour la définition d'indicateurs.

- ♦ **Activité:** Payer les arriérés de bourses
Indicateur de réalisation : La dernière facture de bourse PSP est payée
 La précision de cet indicateur fait défaut : quand est-ce que la dernière facture devrait être payée? Le manque de précision ne permet pas d'en faire un outil de suivi.
- ♦ **Activité :** Payer les retenues de garantie de 2009
Indicateur de réalisation : Les procès verbaux de réception définitive sont disponibles
 Même commentaire que ci-dessus. L'utilité de l'indicateur est compromise faute de précision. Les procès verbaux pourraient être aussi bien disponibles le mois prochain que dans deux ans, l'indicateur permettra de conclure que l'activité a été réalisée avec succès!

Le second constat est que les responsables des activités ne sont pas identifiés. Dans le cas du tableau de suivi des projets, les activités prévues, les indicateurs, le coût des activités ainsi que les tâches à exécuter dans les prochaines semaines sont précisées mais le responsable de leur réalisation n'est pas mentionné.

Dans ces conditions, il est difficile de rendre les directions responsables de l'atteinte des résultats. En effet, des objectifs irréalistes, des retards dans la notification des crédits, la réduction des dotations budgétaires en cours d'exécution, la lourdeur des procédures administratives (comme la procédure de passation des marchés publics) ont non seulement pour effet de rendre le suivi et l'évaluation des activités plus difficiles, mais également de constituer des obstacles importants à la réalisation des programmes.

3) **MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

➤ **Budgétisation**

Le SIGFiB (Système Intégré de Gestion des Finances et du Budget) est utilisé pour la préparation du budget de l'État. Lors de l'entrevue avec la DRFM, il a été précisé que ce logiciel a été installé au MESRS et qu'ils peuvent donc saisir directement leur budget.

Le budget programme du MESRS est élaboré en fonction des manuels d'exécution du programme *Enseignement supérieur et recherche scientifique* du PDDSE. Ce manuel liste les activités à accomplir par phase (de 3 ans) et les responsables de chaque activité, en spécifiant les cibles intermédiaires à la fin de chaque phase.

Une étude des divers outils de budgétisation mis à la disposition de l'équipe d'audit¹⁷ permet de constater, qu'au MESRS, la programmation des activités est faite de manière très détaillée. Le plan de travail annuel du budget de fonctionnement est divisé par trimestre et les activités présentées par programme, sous-programme et objectif spécifique. Le plan de travail des projets du PIP présente le plan de réalisation détaillé (par mois ou par trimestre) de chaque projet inscrit au budget d'investissement du ministère. Une étude du budget programme 2010-2012 du ministère révèle un document d'excellente qualité, répondant aux normes consacrées par les textes en vigueur en la matière de préparation du budget programme. Cependant, la seule critique serait le non mise en exergue des structures responsables de la réalisation des activités programmées; l'accent étant mis sur les sources de vérification des indicateurs.

Le budget programme du MESRS fait clairement état du fait que l'enveloppe financière mise à la disposition du ministère dans le cadre du CDMT est nettement insuffisante pour réaliser toutes les activités prévues au PDDSE. Lors des arbitrages avec les directions centrales et techniques, la DRFM et la DPP sont donc tenues d'identifier les actions prioritaires afin de respecter l'enveloppe attribuée. En dépit de cela, il arrive souvent que le budget du ministère soit révisé à la suite des séances d'arbitrage avec le MEF et le Ministère du Plan ou à l'étape de la conférence budgétaire ou encore lors de la présentation au conseil des ministres. Ces modifications sont apportées par la DRFM et la DPP au budget classique du ministère

En cours d'année, en fonction de la disponibilité des crédits budgétaires, la priorité des activités peut être réévaluée, certaines d'entre elles **peuvent être alors reprogrammées.**

¹⁷Plan de travail des projets PIP 2010_MESRS, PTA Tome 1 Fonctionnement, Budget programme 2010-2012 MESRS

➤ Exécution du budget

En comparant les rapports de performance 2008 et 2009 du MESRS, on peut constater que le taux d'exécution du budget de fonctionnement

Encadré 4.1

- ♦ Au plan interne, on peut citer la non maîtrise des procédures de l'exécution des dépenses publiques par certains acteurs de la chaîne de dépenses, et parfois l'absence de suivi des dossiers d'engagement par les agents habilités à cet effet. D'où la nécessité de procéder de façon régulière au recyclage systématique de tous les acteurs de la chaîne des dépenses publiques afin de les rendre plus aptes à répondre aux besoins de performance du Ministère.
- ♦ Au plan externe, les fermetures intermittentes du SIGFIP constatées au cours de l'année 2009 n'ont pas rendu la tâche aisée aux acteurs en charge de l'exécution des dépenses publiques. A cela, il faut ajouter les effets de la mise en application des mesures d'abattement.

(sur base d'engagement) de ce ministère est relativement élevé (79 % en 2008 et 85 % en 2009). Toutefois, une lecture attentive de ces documents permet de constater des régressions de plusieurs points sur les taux de consommation de certaines natures de dépense.

Par exemple, le taux d'exécution des achats de biens et services (base engagement) était de 71 % en 2009 contre 93 % en 2008. En ce qui concerne le budget d'équipement socio-administratif, le taux de consommation (base engagement) était de 75 % en 2009 contre 96% en 2008. L'encadré 4.1¹⁸ expose les raisons invoquées dans le rapport de performance 2009 pour expliquer cette baisse des taux de consommation. En ce qui concerne le budget d'investissement, le taux de consommation des crédits base engagement a connu une légère hausse par rapport à 2008 (57% en 2009 contre 48% en

2008) mais reste quand même assez bas. L'encadré 4.2¹⁹ présente les raisons fournies dans le rapport de performance 2009 expliquant ce faible taux de consommation des crédits d'investissement.

Encadré 4.2

Les causes qui entravent la bonne exécution des dépenses d'investissement sont de deux (02) ordres :

- ♦ On peut citer dans un premier temps les retards constatés dans l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offre (DAO), les longs délais de traitement et quelque fois les rejets de dossiers par la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).
- ♦ Le second goulot d'étranglement qui constitue en réalité la cause fondamentale de la contre performance constatée est : (i) les abattements des crédits en cours d'exercice et (ii) le blocage régulier du SIGFIP empêchant tout engagement.

➤ Système d'information

Selon l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction de la programmation et de la prospective du MESRS²⁰, le service des statistiques et de la gestion de l'information de la DPP a comme mission l'élaboration et la diffusion de l'annuaire statistique du ministère. Les statistiques est sont collectées par des équipes multidisciplinaires composées des trois membres du service statistiques et, au besoin, d'employés contractuels recrutés pour cela. Les données sont

¹⁸ Rapport de performance 2009 du MESRS

¹⁹ Rapport de performance 2009 du MESRS

²⁰ Arrêté No. 146/MESRS/CAB/DC/SGM/DPP/SA

centralisées par le service des statistiques qui assure la validation, la saisie et le traitement des données. Les outils utilisés pour les simulations et la sauvegarde des données sont Microsoft Excel et Microsoft Access respectivement. Une fois complété, l'annuaire statistique est mis à la disposition des autres directions; une copie est aussi transmise à l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE).

Les principaux problèmes rencontrés par le service dans le cadre de la production de données statistiques sont :

- un manque de ressources humaines compétentes qui n'est présentement composé que de trois cadres;
- l'insuffisance des ressources financières et des moyens de transport pour réaliser les missions terrains essentielles pour la collecte d'information;
- la centralisation exagérée des activités de collecte, de saisie et de traitement des données, compte tenu du manque d'effectif du service.

L'annuaire statistique du MESRS est publié avec beaucoup de retard; l'édition 2008-2009 était en cours d'élaboration lors du passage de la mission d'audit en septembre 2010. Une révision du calendrier de collecte de données est en cours afin de planifier les activités de façon à pouvoir produire des données statistiques, mêmes incomplètes, dans des délais raisonnables. Le service des statistiques prévoit décentraliser, au niveau des établissements, les activités de collecte des données en mettant la fiche de collecte de données en ligne.

- Suivi de la performance

a) Des structures en place

Même si quelques problèmes subsistent, toutes les structures prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire (voir section 1.3 *Suivi-évaluation*) ont été créées au sein du MESRS et sont fonctionnelles. Selon la DPP, le comité de pilotage des réformes budgétaires (CPRB) se réunit mensuellement pour faire le point sur le budget programme et la mise en œuvre du PDDSE²¹. La cellule de suivi-évaluation est chargée de mettre en œuvre les orientations du CPRB. Les directions techniques sont chargées de suivre l'exécution physique et financière du budget programme et d'en rendre compte à la DRFM (suivi financier) et à la cellule de suivi-évaluation (suivi physique). C'est en fonction des fiches de suivi financier et physique remplies par les directions que la cellule de suivi-évaluation élabore les rapports d'exécution des programmes qui sont présentés lors de la revue trimestrielle organisée par le comité de pilotage de la réforme budgétaire.

Le suivi financier est fait par le biais de SIGFIP. Toutefois, SIGFIP permet uniquement de tracer les dépenses encourues sur fonds nationaux. Les fonds extérieurs demeurent non-traçables. Le suivi physique s'avère beaucoup plus difficile. Les directions techniques, tout comme la cellule de suivi-évaluation, ne sont pas en mesure de conduire des missions de suivi ponctuelles sur le terrain, tel que prévu dans leurs missions, faute de moyens financiers et de transport.

La cellule de suivi-évaluation fait des revues mensuelles, trimestrielles et semestrielles pour suivre l'atteinte des objectifs du budget programme. La DRFM et la DPP sont supposées se rencontrer deux fois par année pour l'élaboration des rapports d'étape requis par le MEF et du rapport annuel de performance du ministère. Ces rencontres leur permettent de se pencher sur l'atteinte des objectifs et identifier les problèmes. Selon les deux directions, ces séances sont en réalité souvent tenues avec beaucoup de retard et souffrent du manque d'information fiable sur les taux d'exécution physiques et financiers. Les directions techniques doivent être relancées plusieurs fois avant l'obtention des informations demandées.

²¹) Il est important de signaler que selon la DRFM, le CPRB s'est réuni uniquement 2 fois depuis le début de l'année 2010, ce qui est loin des réunions mensuelles mentionnées lors de l'entrevue avec la DPP.

b) *Évaluation de la performance*

Le MESRS a produit ses rapports de performance annuels pour les années 2008 et 2009, même si les délais de production du rapport (idéalement à l'intérieur de 3 mois après la fin de la période budgétaire) n'ont pas pu être respectés. La version finale du rapport de performance 2008 n'a pu être publiée qu'en mai 2009, soit 5 mois après la fin de l'année budgétaire concernée, alors que le rapport de performance 2009 a été publié en avril 2010. Par ailleurs, la cellule de suivi-évaluation, qui est chargée de la préparation du rapport de performance, rencontre de nombreuses difficultés dans son élaboration en raison:

- de la non-spontanéité des gestionnaires de crédits dans la production des informations conformément au canevas qui leur est adressé;
- du non-respect des délais de transmission des fiches de collecte;
- du manque de soins dans le remplissage des fiches;
- des relances répétées, parfois sans suite de certaines structures dans la fourniture des informations;
- de l'insuffisance de logistiques spécifiques dans l'impression et la multiplication du document²².

Cependant, en dépit des difficultés rencontrées, il est important de souligner que les rapports de performance produits sont d'une très bonne qualité; mettant en relation les dotations budgétaires aux taux d'exécution physique et financier de chaque action. Dans ces rapports de performance, des recommandations sont faites aux directions techniques sur les mesures correctives à prendre pour la mise en œuvre des programmes sous leur responsabilité. Les directions n'implantent pas systématiquement les recommandations si bien que la DPP doit les rappeler fréquemment à l'ordre. Selon la DPP, la non-implantation des recommandations est moins due à la négligence des cadres qu'à leur manque de familiarité avec les outils de gestion.

4) **MINISTÈRE DE LA CULTURE, DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES**

➤ **Budgétisation**

Aucun membre de la DRFM du MCAPLN n'a pu être rencontré lors de la mission au Bénin. La DPP du ministère n'est pas entièrement fonctionnelle étant donné que la direction n'est présentement composée que d'une directrice et d'un chef de cellule de suivi-évaluation. L'analyse qui suit concerne donc uniquement le document du budget programme 2010-2012 du MCAPLN.

Le budget programme est élaboré entre autre sur la base des manuels d'exécution du programme *Alphabétisation et éducation des adultes* du PDDSE. Ce manuel liste les activités à accomplir par phase (de 3 ans) et les responsables de chaque activité, en spécifiant les cibles intermédiaires à la fin de chaque phase. Une étude du document du budget programme 2010-2012 du ministère révèle que la totalité des actions prévues au manuel d'exécution, en particulier celles concernant la phase 2 du PDDSE, figurent dans la structure d'activités alors que l'on se serait attendu à n'y voir que les actions en cours. De plus, les informations sont présentées de manière disparate dans le document; chaque programme du ministère fait l'objet d'une section présentée en trois parties, notamment :

- Le résumé stratégique qui est calqué, en ce qui concerne l'alphabétisation et l'éducation des adultes, sur la stratégie du PDDSE.
- Le cadre logique du programme d'alphabétisation est celui présenté dans le PDDSE. On fait mention d'objectif global, objectifs spécifiques, résultats attendus et actions et des

²² Rapport de performance 2009 du MESRS

indicateurs de performance distincts sont associés à chacun d'entre eux. Un tableau d'évaluation financière comportant toutes les actions prévues dans le manuel d'exécution du programme est greffé à ce cadre logique et des montants sont inscrits à côté des actions qui vont être réalisées pendant la période triennale visée par le budget programme. Il est à noter que les échéanciers des actions ne sont pas précisés dans ce tableau.

- Le tableau des indicateurs. Ce tableau présente les indicateurs et leurs cibles pour la période triennale faisant l'objet du budget programme ainsi que les responsables de la collecte d'information et le mode de calcul utilisé. Aucun lien n'est toutefois établi entre les actions financées dans la partie précédente et les cibles inscrites au tableau. D'ailleurs, les indicateurs présentés dans ce tableau sont différents de ceux du cadre logique de la partie précédente.

Le manque d'articulation entre le résumé stratégique, le cadre logique et le tableau des indicateurs nuit à la compréhension du document. De plus, le suivi et l'évaluation deviennent plus complexes puisque les indicateurs et cibles des actions ne sont pas mis en relation; il n'y a pas de correspondance claire entre les actions du cadre logique et les actions principales du tableau d'évaluation financière.

De plus, **les activités déjà réalisées** ne devraient plus figurer dans le budget programme pour éviter toute confusion. En effet, normalement la structure d'activités du ministère doit être mise à jour à l'occasion de la revue de performance annuelle au début de la nouvelle période budgétaire pour qu'elle puisse servir de tableau de bord et n'indiquer que les actions en cours, leurs responsables, leurs évaluations financières, les objectifs, indicateurs ainsi que les cibles qui y sont associés. Les activités déjà réalisées ne devraient donc plus figurer dans le budget programme pour éviter toute confusion.

Dans les documents du MCAPLN, **la notion de responsabilité** semble être associée aux sources/moyens de vérification des indicateurs de performance et non à la réalisation des tâches et l'atteinte des objectifs. La responsabilité de production des données de vérification est donc clairement établie, mais la structure responsable d'atteindre les objectifs n'est elle pas clairement identifiée.

► Exécution du budget

Bien que la non-disponibilité de ressources financières ait été identifiée comme étant la principale source de blocage au niveau de l'exécution du budget, et donc de la mise en œuvre du PDDSE, une analyse des taux de consommation du budget 2009 ne permet pas de confirmer cet hypothèse. Le taux de consommation des crédits, base engagement, du MCAPLN était de 59% seulement. Ce faible taux de consommation était en grande partie due aux faibles taux de consommation des crédits pour les programmes 2 « Alphabétisation et éducation des adultes » et 3 « Promotion des langues nationales », qui ont été à 49 % et 17% respectivement.

Même s'il est évident que les arrêts imprévus de SIGFIP engendrent un certain nombre d'inconvénients, d'autres facteurs ont été identifiés comme sources de dysfonctionnements dans le cadre des entrevues et de la revue de rapports publiés par différents bailleurs de fonds sur le secteur de l'éducation et les finances publiques au Bénin (voir 1.2 c). Lors de la présentation du rapport de performance du MCAPLN, le faible taux d'exécution pour les programmes d'Alphabétisation et éducation des adultes et de Promotion des langues nationales a été attribué à une « programmation des activités parfois trop ambitieuse, parce que n'alliant pas forcément ressources disponibles et nécessité d'intervention »²³.

²³ Présentation du rapport de performance 2009 du MCAPLN par le C/CSE à la DPP/MCAPLN

➤ Système d'information

Selon l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la DPP²⁴, le service des statistiques et de la gestion du système d'information a comme mission la production de l'annuaire statistique du secteur d'alphabétisation. Toutefois, ce service n'est présentement pas fonctionnel au niveau de la DPP. Étant donné que le Consultant n'a pas pu rencontrer la directrice de la programmation et la prospective et le chef de la cellule de suivi-évaluation lors de la mission, il n'est pas possible de confirmer l'existence d'un annuaire statistique ni d'une compilation de bulletins statistiques périodiques. Aucun de ces outils n'a été mentionné lors des entrevues avec les directions techniques du ministère. L'absence de données à jour signifie que la programmation budgétaire ne peut être faite en fonction des besoins réels du terrain, sauf lorsque les directions techniques peuvent effectuer des missions sur le terrain ou lorsque des données à jour sont fournies par d'autres sources, notamment les PTF et les ONG.

➤ Suivi de la performance

Le cadre de la mise en œuvre de la réforme budgétaire (voir section 7.1 *Suivi-évaluation*) ne semble pas entièrement fonctionnel au sein du MCAPLN. La cellule de suivi-évaluation du MCAPLN est composée uniquement d'un chef de cellule. Il a été impossible de rencontrer le chef de la cellule de suivi-évaluation lors de la mission d'audit, aucune information sur le processus de suivi de la performance au sein du MCAPLN n'a donc pu être récupérée. Le Consultant a toutefois pu consulter une présentation Powerpoint du rapport de performance 2009 du MCAPLN, indiquant qu'un certain effort a été consacré au suivi de l'atteinte des résultats.

4.1.2.5 L'infrastructure

Par infrastructure, on entend les conditions de base, installations et technologie, qui permettent à une organisation de faire son travail, c'est-à-dire un espace suffisant dans un bâtiment équipé d'un bon éclairage, de l'eau saine, une source d'électricité sûre et des moyens de transport pour les employés, etc.

Lorsqu'on essaye de comprendre la capacité d'une organisation, il faut se demander dans quelle mesure les installations sont propices ou adverses au bon fonctionnement réel ou potentiel de l'organisation. Bien que des lacunes isolées dans un ou plusieurs domaines relatifs à l'infrastructure n'affectent pas toujours le travail quotidien, les activités de l'organisation en souffrent toujours tôt ou tard. L'entretien, fréquemment négligé du fait du manque de fonds à consacrer à ce poste, est à l'origine de nombreux problèmes d'infrastructure.

Lorsque l'on parle d'infrastructure on fait toujours référence aux installations, cependant il ne faut pas oublier la technologie. Les ressources technologiques d'une organisation comprennent l'équipement, les machines et les systèmes tels que bibliothèque, logiciels d'information et autres qui sont essentiels à son bon fonctionnement. Les instruments technologiques ne sont cependant que des outils qui permettent d'améliorer les services et les produits.

À ce chapitre les visites effectuées lors de l'audit a permis de constater qu'à de rares exceptions près, l'infrastructure mis à la disposition des directions et services des différents ministères n'est pas propice à une bonne performance. En effet, la grande majorité d'entre eux tente de fonctionner dans des locaux souvent exigus, non fonctionnels et demandant beaucoup de rénovations. De plus le fait que les directions et services d'un même ministère soient dispersés dans différentes bâtisses à travers la ville pose également des problèmes au niveau de l'efficacité et de la performance organisationnelle. Ajouter à cela le fait que l'électricité soit constamment interrompu et que les systèmes de communication entre autres les téléphones soient en pannes ou carrément brisés ne peuvent qu'entraver un travail efficace. Inutile de mentionner l'absence généralisé de l'équipement

²⁴ Arrêté No. 036/MCAPLN/DC/SGM/CTJ/DPP/SA

informatique et de l'internet puis, lorsque des ordinateurs sont disponibles ils sont très souvent en panne faute d'argent et de technicien pouvant les réparer, les entretenir et apporter le soutien technique nécessaire.

Bref, faute d'une infrastructure minimal adéquate, il est alors très difficile pour l'ensemble des employés du système éducatif de remplir adéquatement les responsabilités qui leurs ont été confiées et par conséquent d'améliorer la performance du système. Inutile de dire que dans ce domaine tout est à faire.

4.1.2.6 La gestion de programmes

Les organisations subventionnées dans les pays en développement reçoivent souvent du financement de différents bailleurs de fonds ou organismes pour des projets qui ne coïncident pas forcément avec les buts organisationnels. Dans une telle situation, le besoin d'une gestion de programmes est manifeste pour coordonner projets et buts vers un objectif commun.

Il existe un lien vital entre la gestion de programmes et les perceptions relatives à la qualité des organisations. Ces dernières deviennent connues pour leur capacité à fournir des produits et des services satisfaisants et c'est ainsi qu'elles acquièrent une bonne réputation. Pour ce qui est des autres aspects de la capacité organisationnelle, ils sont indissociables de la qualité de ses programmes. La gestion de programmes permet de veiller à ce qu'on accorde suffisamment d'importance à chacune des facettes de la mission de l'organisation. La stratégie et la gestion de programmes se combinent pour permettre d'atteindre les grands buts organisationnels. Il est utile pour une organisation d'évaluer ses programmes selon leur contribution générale à la performance organisationnelle.

Une bonne gestion de programmes nécessite un cycle soigneusement conçu de planification, d'exécution et d'évaluation. La planification de programme peut aller des activités destinées à déterminer ce qui doit être fait au jour le jour jusqu'à la planification stratégique. Elle devrait être constante dans le cas d'un projet ou d'un programme et tenir compte de ce qu'une organisation doit faire pour créer ses produits et services ainsi que les ressources dont elle a besoin pour ce faire. Il est important que le plan soit clairement communiqué et utilisé en tant qu'instrument de gestion. Pour ce faire, il faut donc avoir des plans écrits.

La principale tâche des gestionnaires est de veiller à ce que les plans des programmes soient mis en application. C'est bien beau d'avoir un plan formidable, encore faut-il qu'il fonctionne. L'exécution de programmes exige une certaine organisation et des employés capables de mettre leurs compétences en pratique. Elle nécessite l'intégration des compétences de gestion requises pour allouer les ressources et les compétences techniques indispensables pour faire ce qu'il y a à faire. L'exécution de programmes est l'étape à laquelle une organisation intègre toutes ses ressources pour atteindre concrètement ses buts.

Les programmes occupent une place capitale dans la vie des organisations. Les gestionnaires doivent assurer leur suivi pour veiller à ce que leurs objectifs soient atteints et les résultats escomptés obtenus.

Au niveau du secteur de l'éducation au Bénin, le plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) est considéré par les autorités ministérielles du secteur comme étant le programme qui dicte l'ensemble des actions prioritaires à mener dans le secteur afin d'atteindre les objectifs du millénaire et de l'éducation pour tous (EPT). Bien que ce plan existe force est de constater d'une part qu'il tarde à s'implanter et d'autre part, qu'il est mal connu ce qui empêche les gestionnaires responsables de son exécution et de son suivi, de s'impliquer activement.

De plus, du au retard apporté à son implantation, la planification tel que faite lors de son élaboration n'est plus tout à fait adéquate. Sans aucun doute les situations ont changés que ce soit pour le meilleur ou pour le pire quoi qu'il en soit ce plan demande une mise à jour. De plus, bien que le PDDSE précise les budgets nécessaires à son exécution, il n'en demeure pas moins que pour réaliser

un plan quel qu'il soit il faut également s'assurer de la disponibilité des ressources humaines possédant les compétences nécessaires ainsi que les ressources matérielles et l'infrastructure nécessaires. En fait il faut s'assurer de la capacité institutionnelle et organisationnelle des ministères à réaliser le PDDSE. Bref, il faut s'assurer de sa faisabilité. Bien que des suivis soient actuellement réalisés et que des revues soient faites régulièrement, il n'en demeure pas moins que de faire un suivi-évaluation et la revue d'un plan qui ne serait pas réalisable ou inadapté au contexte actuel ne sert à rien puisque l'évaluation ne porte pas sur les bonnes choses. Ce suivi-évaluation ne porte pas sur les bonnes choses donc il n'est pas efficient.

Comme il a été mentionné précédemment, la qualité des programmes est indissociable de l'ensemble des composantes de la capacité organisationnelle soit, la force perçue du leadership stratégique de l'organisation et de sa structure, ses ressources humaines et financières, son infrastructure, sa gestion de programmes, ses processus organisationnels et ses liens avec les autres organisations. Le succès d'un programme relève de la capacité de l'organisation à gérer efficacement l'ensemble des composantes de la capacité organisationnelle dans une perspective systémique.

4.1.2.7 Les processus organisationnels

De nos jours, un grand nombre de dirigeants voient leur organisation comme une série de silos fonctionnels axés essentiellement sur leurs propres besoins (Dent et Hughes, 1998). C'est un point de vue particulièrement répandu parmi les gestionnaires accoutumés à être récompensés pour avoir optimisé la performance de leurs fonctions par rapport au reste de l'organisation. Même s'ils parlent de processus « d'ensemble », leurs efforts sont souvent tournés vers l'intérieur et axés sur leurs propres besoins. Qui plus est, c'est ainsi qu'ils sont mesurés. Dans de telles situations, la nécessité d'avoir des systèmes et des opérations communs qui s'appliquent uniformément à toute l'organisation, comme un fil cousant ensemble les divers éléments fonctionnels pour que tous travaillent à la même fin, saute aux yeux. Des stratégies compatibles sont également nécessaires pour optimiser la performance organisationnelle. Autrement dit, des processus organisationnels sont essentiels.

Des processus permanents sont quasiment indispensables pour faire d'une vision d'avenir une réalité au moyen d'activités quotidiennes se déroulant sans accroc. CE sont là les systèmes de gestion et les opérations internes valorisants qui vont au-delà des limites fonctionnelles et ministérielles. Il s'agit des mécanismes qui orientent les interactions entre tous les groupes de gens au sein de l'organisation pour faire en sorte que le travail courant soit fait au lieu d'être compliqué ou bloqué.

Ainsi, le terme processus organisationnels désigne la tâche qui consiste à aligner et intégrer les diverses pratiques et cultures des différents segments de l'organisation en introduisant des systèmes et des opérations communs qui s'appliquent uniformément dans tous les secteurs de l'organisation. Ces opérations et processus communs comprennent la résolution de problèmes, la planification, la prise de décisions, les communications, le suivi et l'évaluation.

Les processus organisationnels se retrouvent à tous les niveaux d'une organisation, du conseil d'administration ou comité ministériel aux employés subalternes. Les membres du conseil d'administration et les hauts gestionnaires doivent savoir résoudre les problèmes, planifier et prendre rapidement des décisions. S'ils manquent à leur devoir dans ces domaines, il y a fort à parier que la direction organisationnelle en pâtira. À un niveau plus opérationnel, les unités de programmes, les directions et les autres secteurs fonctionnels de l'organisation doivent planifier et fixer des buts à court et à long terme en plus de résoudre les problèmes, prendre des décisions et produire des stratégies en ce qui concerne les activités nécessaires pour parvenir à des résultats.

Dans le système éducatif béninois, il appert que le mode de fonctionnement actuellement privilégié est celui par silos. D'ailleurs, l'actuelle structure organisationnelle du secteur de l'éducation est composée de quatre ministères possédant chacun leurs attributions et mode de fonctionnement spécifique. Cette forme de structure ne favorise pas nécessairement les interactions entre les

différentes composantes du secteur, chacun étant préoccupé de la réalisation des objectifs et activités sous leur responsabilité sans se soucier des interactions possibles et nécessaires avec les autres ministères. Cette situation se répète également entre les directions et services internes à chacun des ministères ainsi qu'entre les services centraux et déconcentrés.

D'ailleurs lors des entrevues lorsqu'il était question des processus d'affaires actuellement en place dans les ministères très peu de personnes comprenait de quoi il s'agissait et encore moins de personne était en mesure de nous les décrire.

➤ **La résolution de problèmes**

Toutefois, l'un des processus organisationnel connu est celui de la résolution de problème. En effet, lorsqu'était abordé la question relative au processus de résolution de problème tous les groupes rencontrés ont mentionné l'existence de la rencontre hebdomadaire du comité de direction avec le ministre où étaient soumis et discutés les problèmes rencontrés. Certains ont même ajouté que ce mécanisme était également mis en place au niveau de leur direction. Toutefois, personne n'a pu nous expliquer le processus de résolution de problème utilisé. Par conséquent, bien qu'il a été permis de constater que ces rencontres du comité de direction étaient prévues dans chacun des ministères afin de discuter des problèmes rencontrés, il n'a pas été permis de le définir et d'en mesurer la performance.

Ainsi, bien que ce mécanisme soit en place dans chacun des ministères il n'en demeure pas moins que celui-ci n'assure pas nécessairement que soit pris en compte les interactions entre les ministères ou entre toutes autres entités internes ou externes à chacun des ministères. Pour que ces interrelations et interactions soient prises en compte il faut que le système de gestion et chacun des gestionnaires aient intégrés dans leurs pratiques quotidiennes l'approche systémique du contexte, des situations et des problèmes puis, qu'ils partagent les mêmes processus de résolution de problèmes, de prise de décisions, de planification, de communications et de suivi et évaluation. À cet effet, la disparité entre les approches de résolution de problèmes explique en partie pourquoi certaines organisations réussissent à améliorer leur performance alors que d'autres ont du mal à le faire.

➤ **La prise de décisions**

Tout comme le leadership, la prise de décision dans le système éducatif béninois est plutôt concentré entre les mains d'un petit nombre d'individus. Ce qui en soit n'est pas nécessairement mauvais lorsqu'au préalable on s'est assuré de consulter les personnes directement concernées afin de recueillir une information la plus diversifiée et complète possible permettant ainsi de bien cerner et définir la problématique et ainsi remonter aux causes fondamentales au lieu de s'en tenir aux symptômes. Ce qui permet également de prendre les meilleures décisions possible sachant que la prise de décisions est souvent influencée, voire limitée, par la capacité des décideurs de traiter l'information ainsi que par leurs antécédents, leur position au sein de l'organisation, leurs intérêts et leur expérience.

➤ **La planification**

La planification est le processus qui permet de cartographier où aller et comment y arriver. Planifier aide à prédire comment les membres de l'organisation se comporteront. Le plan stratégique fixe l'orientation générale de l'organisation et, aux niveaux opérationnels, devient le processus par lequel la stratégie se traduit par un certain nombre d'objectifs et de méthodologies spécifiques permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Les politiques et les procédures sont des types particuliers de plans qui déterminent la voie à suivre pour les membres de l'organisation. En règle générale, le degré d'explicité des plans varie considérablement d'une organisation à l'autre et même au sein d'une organisation donnée. Les membres de l'organisation doivent avoir des orientations suffisamment claires pour savoir comment l'aider à s'acquitter de sa mission et atteindre ses buts. La planification des politiques et des procédures devrait fournir cette orientation comme il convient à tous les niveaux de l'organisation, pour les projets, les secteurs et l'organisation dans son ensemble.

À ce chapitre, l'audit a permis de faire ressortir la problématique suivante. Comme les personnels des différents ministères ne se sont pas appropriés le PDDSE il s'en suit que les activités qui leurs sont destinés dans celui-ci ne sont pas prises en compte dans leur propre planification annuelle. En effet, à plusieurs reprises il a été mentionné qu'un plan de travail annuel était élaboré et déposé puis, lorsqu'on leur demandait si celui-ci prenait en compte les activités prévues pour eux dans le PDDSE, la réponse était non puisqu'ils ne connaissaient pas le contenu du PDDSE, ce dernier ne leur ayant jamais été présenté.

De plus, comme il n'existe aucune politiques et procédures permettant de déterminer la voie à suivre en matière de réalisation des plans d'action, il s'en suit que ceux-ci ne sont pas toujours mis à exécution, les personnels ne sachant trop comment faire. Bien sur le PDDSE et les autres planifications annuelles indiquent le « quoi faire » mais nul ne donne d'indications quant au « comment faire ». Le fait de se pencher sur le « comment faire » permettrait d'une part, de s'assurer que les personnes ressources possèdent les compétences requises à l'exécution des activités planifiées puis, d'identifier l'ensemble des ressources nécessaires à cette exécution.

➤ **Les communications**

Les communications désignent le processus par lequel l'information est échangée et les membres de l'organisation parviennent à s'entendre. La circulation de l'information du haut vers le bas et du bas vers le haut est un processus vital qui peut contribuer ou nuire au bon fonctionnement d'une organisation.

Il est capital d'avoir de l'information exacte transmise au moyen d'un système de bas en haut avec des mécanismes de rétroaction pour que les employés soient tenus au courant de ce qu'il y a à faire et pour que les gestionnaires soient informés en tous temps de ce qui a été accompli.

Un système de communications internes efficace aide également à motiver les employés, car outre les renseignements précis dont ils ont besoin pour faire leur travail, les membres de l'organisation ont aussi besoin qu'on leur communique de l'information qui renforce leur sentiment de participer à un effort important et à une entreprise plus vaste. L'organisation doit créer des mécanismes pour faciliter l'acquisition de ces deux types d'information pour ses employés.

Ne serait-ce que technologiquement parlant, tout indique qu'en matière de communications, le système éducatif béninois est grandement dépourvu. En effet, lors des entrevues la quasi-totalité des personnes rencontrées se sont plaintes de ne pas avoir de téléphone à leur disposition même pour communiquer à l'interne aux collègues dans d'autres bureaux d'un même immeuble. De plus, le fait que plusieurs ne connaissaient pas le PDDSE est un indice du peu de communication pouvant exister au sein du secteur de l'éducation. Il existe bien sur des communications de proximités mais aucun élément d'analyse n'a permis d'identifier de voies formelles de communication qui permettent la circulation de l'information de haut en bas et de bas en haut. Il s'en suit que les membres du personnel ont le sentiment d'être peu ou pas informé et par conséquent, se sentent peu concernés par les orientations stratégiques prises en haut lieu.

4.1.2.8 Les liens avec les autres organisations

Les organisations sont actuellement nombreuses à réaliser qu'elles ne peuvent pas s'acquitter de leur mission sans l'aide et le soutien d'autres organisations mues par les mêmes motivations. Nombre d'entre elles établissent de nouveaux types de rapports, plus ou moins formels, avec d'autres types d'organisations pour se donner plus de moyens de réussir.

C'est le cas dans le système éducatif béninois qui bénéficie de l'apport de nombreux partenaires techniques et financiers ainsi que d'organisation non gouvernementales pour les appuyer dans la poursuite de leurs objectifs de développement du secteur de l'éducation. Il va s'en dire que ces liens avec les autres organisations servent efficacement le système éducatif béninois dans la poursuite des

ses buts et dans l'accomplissement de sa mission. Ces partenariats fructueux et continus lui apportent également de nouvelles idées et de nouvelles ressources.

Outre ces liens le secteur de l'éducation ne semble pas encore avoir développé de liens avec d'autres organismes et entreprises du secteur économique qui pourrait entre autre leur permettre de réaliser l'adéquation travail / étude pourtant essentiel au développement du secteur professionnel et à l'intégration des finissants au marché du travail.

CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE NIVEAU CENTRAL : PRINCIPAUX CONSTATS

Compte tenu de l'ampleur et de l'importance des constats relatifs aux dimensions ressources humaines et ressources financières, ceux-ci ont été intégrés à la fin de chacune de ces dimensions dans le corps du texte. Pour les autres dimensions ils sont présentés ci-dessous.

- Sans être contesté, le leadership formel est peu ou pas soutenu au sein des ministères et ce, principalement parce que les personnels ne sont généralement pas informés et consultés quant aux mesures qui devraient être mises en place afin de leurs permettre de participer activement à l'atteinte des objectifs poursuivis.
- Ce leadership formel est également peu reconnu comme jouant un rôle positif puisque concrètement, du moins selon la perception des personnels interrogés, il apporte peu ou pas de solutions concrètes en termes de conditions, de moyens et de méthodes qui permettraient d'atteindre les buts organisationnels.
- La concentration du leadership formel entre les mains d'un petit nombre de personnes n'incite pas à la participation active de l'ensemble des personnels d'autant plus que l'importance de la répartition du leadership au sein des ministères ne semble pas reconnue et valorisée.
- Malgré la présence d'un plan stratégique de développement du secteur de l'éducation, l'absence de mécanismes efficaces pouvant assurer la disponibilité des ressources dans les domaines cruciaux du financement, de la technologie, de l'infrastructure, du personnel et des communications, ne permet pas d'assurer l'efficacité des stratégies élaborées.
- Malgré l'existence de mécanismes de suivi-évaluation de la planification stratégique (PDDSE), les orientations institutionnelles et organisationnelles sont souvent tributaires de programmes de financement et d'orientations privilégiées par les bailleurs de fonds ainsi que par les promesses gouvernementales du moment.
- Bien que sur papier la structure organisationnelle ainsi que les rôles et responsabilités semblent être bien définis il en va bien autrement au niveau de leur application réelle. On constate de nombreux dédoublements de structure ainsi que de rôles et de responsabilités menant au dysfonctionnement de directions, de services et d'unités occasionnant même la paralysie complète pour certains.
- Bien que présent dans l'esprit de plusieurs, le concept de qualité fait grandement défaut dans son application concrète au regard des rôles et responsabilités de chacun des personnels.
- À de rares exceptions près, l'infrastructure mis à la disposition des directions et services des différents ministères n'est pas propice à une bonne performance ainsi qu'à la création d'un contexte porteur.
- Au niveau de la gestion des programmes, le PDDSE tarde à s'implanter puis, il est mal connu ce qui empêche les gestionnaires responsables de son exécution et de son suivi, de s'impliquer activement.
- Les ministères travaillent en silo et échangent peu. Des réflexions communes sur la structure des ministères permettraient de cibler les fonctions dédoublées et de s'entendre sur un partage des responsabilités.
- Des économies d'échelles pourraient être faites en rationalisant les structures. La question du nombre de ministères, remis en cause lors des états généraux, n'a pas été approfondie,

et une réflexion en ce sens devrait être poursuivie, pour en analyser la faisabilité et la rentabilité.

- Les changements fréquents dans la structure des ministères créent une instabilité chez les personnels, instabilité qui génère de l'insécurité et l'inertie. Cela se transpose par un manque de motivation et un manque de suivi professionnel dans les tâches. Pour contrer ces effets, la communication et l'implication des personnels sont essentiels.
- La ressource humaine est la ressource la plus importante d'une organisation. Une organisation ne peut performer que si ses ressources humaines sont compétentes. Tout investissement dans le développement et la gestion de ses ressources humaines est très rentable à moyen et long terme. Aucun projet, aucun programme, aucune réorganisation ne peut se réaliser si les ressources humaines ne sont pas impliquées. Il est important que les ministères dont l'enseignement est la vocation principale, choisissent d'investir dans le développement de leurs ressources pour réaliser le virage que constitue le PDDSE
- Comme les personnels des différents ministères ne se sont pas appropriés le PDDSE il s'en suit que les activités qui leur sont destinés dans celui-ci ne sont pas prises en compte dans leur propre planification annuelle. Les ministères se retrouvent donc avec deux plans de travail annuel. L'un qui répond aux exigences du PDDSE parce que préparé par les responsables de la planification au niveau du ministère et l'autre qui répond aux besoins identifiés par les responsables de services qui connaissent peu ou pas le PDDSE. Tout comme pour le budget on se retrouve alors avec deux plans de travail différents.
- En matière de communication, le système éducatif béninois est grandement dépourvu. Qu'il s'agisse de plan de communication ou de matériel technique de communication, les deux font défauts.
- Outre les liens établis avec de nombreux partenaires techniques et financiers le secteur de l'éducation ne semble pas encore avoir développé de liens avec d'autres organismes et entreprises du secteur économique qui pourraient entre autre leur permettre de réaliser l'adéquation travail / étude.

4.1.3 Motivation organisationnelle

Il n'existe pas deux organisations semblables. Chacune a une histoire, une mission, une vision d'avenir, une culture et un système de mesure de l'incitation et des récompenses qui lui sont propres. Dans les pages qui suivent nous examinerons la motivation organisationnelle du système éducatif au Bénin et de ses structures.

4.1.3.1 L'histoire

Si l'évolution d'une organisation est parfois révélée par ses plans stratégiques ou autres et ses documents officiels, plus souvent, elle est racontée de manière plus éloquente par les récits qui n'ont jamais été écrits, mais qui sont tissés dans la trame de son histoire orale.

L'audit n'a pas permis de retracer cette histoire orale. Cependant, l'analyse documentaire a fait ressortir le fait que l'administration du système éducatif béninois a connu toutes sortes d'avatars. Ainsi, il appert que le cadre institutionnel a varié au rythme des changements politiques. À cet effet, jusqu'à l'avènement de la réforme de 1975, un seul ministère, le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Culture, de la jeunesse et des Sports s'occupait du secteur. De 1975 à la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation en février 1990, quatre ministères se sont partagés la tutelle du système qui a mis en place un modèle de développement socialiste. Avec les contestations à la fois politiques et institutionnelles de 1990, le secteur est revenu à un Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique, la culture et l'alphabétisation étant toujours logées dans un autre ministère. En 2001, le secteur de l'éducation est à nouveau placé sous la tutelle de quatre ministères, soit :

- le ministère des enseignements primaire et secondaires (MEPS) qui s'occupe également de l'enseignement maternel qui n'est pas explicitement mentionné dans la dénomination du ministère;
- le ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (METFP) qui a en charge l'éducation formelle soit, les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle et l'éducation non formelle soit, les apprentissages;
- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS) dont relèvent les universités et tous les établissements d'enseignement supérieur soit, les instituts universitaires de technologie et les établissements de formation au BTS et autres formations professionnelles;
- le ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme (MCSL) qui définit et gère la politique culturelle du Bénin. Il s'occupe de l'alphabétisation des adultes.

En avril 2006, le ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (METFP) et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS) ont fusionnés en un seul ministère, le ministère de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle (MESFP). L'alphabétisation est placée sous la tutelle du ministère de la culture, des sports et loisirs (MCSL). En dehors de ces ministères, d'autres départements ministériels assurent la tutelle administrative de quelques centres de formation spécifique à leur vocation.

Depuis 2009, de nouveaux changements sont intervenus dans la structure du secteur de l'éducation. Bien que les ministères sont toujours au nombre de quatre, une nouvelle répartition de ceux-ci a vu le jour. Ainsi, les quatre ministères sont :

- le ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP)
- le ministère de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle (MESFTP)
- le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique;
- le ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales (MCAPLN).

Tous ces changements ne sont pas sans affecter le sentiment d'appartenance des employés ainsi que l'aspect continuité en termes stratégique et opérationnel compte tenu des orientations privilégiées par les autorités du nouveau ministère d'appartenance. Ces transformations apportant leur lot de modifications peuvent agir sur la motivation des employés aussi dans un sens positif que négatif et au mieux ne rien modifier à ce niveau. Quoiqu'il en soit, tous ces changements ne semblent pas avoir eu d'influence majeure sur la motivation des personnels, le manque de l'essentiel en matière de moyens techniques et autres semblent avoir plus d'impact sur le moral et la motivation des personnels que ces changements.

4.1.3.2 La mission

La vision d'avenir et la mission d'une organisation sont déterminées par des valeurs sociales, économiques, spirituelles et politiques importantes. Elles ont pour but d'inspirer et de promouvoir la loyauté. Elles sont les aspects qui en appellent au cœur. En d'autres termes, elles représentent l'attrait émotionnel. Elles motivent les gens et font appel aux espoirs et aux aspirations du personnel et des intervenants. En ce sens, la vision d'avenir et la mission d'une organisation sont une source de motivation.

La vision d'avenir d'une organisation définit le type de monde auquel elle veut contribuer. Dans toute organisation, il y a une vision d'avenir sous-jacente qui représente les espoirs et les rêves des ses membres. Elle détermine les changements économiques, politiques, sociaux ou environnementaux que le programme espère apporter.

Cette vision d'avenir est clairement exprimée dans la politique d'orientation ainsi que dans le plan stratégique de développement du secteur de l'éducation au Bénin. Cette vision d'avenir précisée dans la loi d'orientation semble grandement partagée bien que le contenu du plan de développement stratégique ne soit pas vraiment connu de tous. L'objectif d'éducation pour tous pour 2015 est toutefois su et connu de tous et semble rallier tout le monde bien que plusieurs soient sceptiques quant à l'atteinte de cet objectif à l'échéance de 2015.

La mission, par contre, est une étape dans la réalisation de la vision d'avenir, la raison d'être de l'organisation. Elle est l'expression de la manière dont les gens pensent qu'elle devrait fonctionner. Elle s'inscrit dans le contexte de la vision et elle en est la première manifestation par des mesures concrètes. Dans ce contexte, elle pose les bases des interventions à venir (Bart, 1997) et guide l'organisation dans ses choix de stratégies et d'activités.

Bien que les attributions et mode de fonctionnement soient clairement identifiés dans les décrets de chacun des ministères constitutifs du secteur de l'éducation, il a été permis de constater que les retards apportés dans l'adoption de ceux-ci ont pour effet d'influencer le niveau de motivation des personnels. En effet, le fait que les décrets ne soient pas adoptés ont pour effet de dédoubler certaines structures puis, de laisser certaines personnes inactives compte tenu que leur nouveau rôle et responsabilités ne peuvent être effectifs. Cette situation agit nécessairement sur l'implication et la motivation des personnels concernés.

4.1.3.3 La culture

La culture organisationnelle est le sens communément accepté qui transparaît dans les règles formelles et informelles d'une organisation ou d'un sous-groupe. Lorsque les gens se joignent à l'organisation, en plus d'apprendre des choses plus formelles à son sujet, ils passent la majeure partie de leur temps à découvrir par les contacts sociaux les aspects moins formels de sa vie, autrement dit sa culture (Hatch, 1993).

Encore là, compte tenu du peu de moyens mis à la disposition des personnels la culture organisationnelle des ministères est imprégnée d'un laissé-aller défaitiste justifié par ce manque d'équipement, de matériel et autres infrastructure nécessaire à la réalisation des activités. Cet état de fait sert de justificatif à de multiples déviations dont l'absence au travail, les retards, la non-implication et même l'indifférence. Il faut tout de même souligner les efforts et les apports personnels d'un certain nombre d'individus possédant encore cette flamme qui malgré tout permet d'aller au-delà des contraintes imposées par le contexte. Il n'en demeure pas moins que pour raviver la motivation de la majorité des personnels des changements majeurs devront être apportés au niveau des différentes composantes de la capacité organisationnelle et institutionnelle.

4.1.3.4 Les mesures d'incitation/récompenses

Les mesures d'incitation organisationnelles désignent la raison pour laquelle le personnel se joint à l'organisation et la façon dont celle-ci le récompense et le punit. Elles sont un élément important de la motivation organisationnelle. Elles peuvent encourager ou décourager certains comportements des employés et des groupes de travail (Allcorn, 1995).

Les organisations doivent continuellement chercher des façons de soutenir l'intérêt à l'égard du travail, la motivation, l'efficacité et l'efficience. Leur réussite peut dépendre de leur capacité à créer les conditions et les systèmes formels et informels qui incitent les meilleurs sujets à travailler pour elles. Par ailleurs, de bonnes mesures d'incitation encouragent les employés à être productifs et créatifs, suscitent la loyauté des éléments les plus productifs et stimulent l'innovation (Brudney et Condrey, 1993).

En général, on peut diviser les mesures d'incitation en quatre catégories. La première est celle des incitatifs monétaires. Une deuxième dimension est liée à des facteurs plus intrinsèques comme les

valeurs, la sécurité et les conditions de travail. Une troisième série d'incitatifs intrinsèques est liée aux termes d'emploi. Et finalement, pour certaines personnes, le fait même d'être identifiés à une organisation et à la cause qu'elle sert est une mesure d'incitation.

Tel que déjà mentionné dans la rubrique relative à la gestion des ressources humaines, il n'existe aucun système de mesures d'incitation dans les ministères du secteur de l'éducation. En plus, de constater l'inexistence de système de mesures d'incitation, il semblerait aux dires de certaines personnes rencontrées, que même la distribution des équipements et matériels à l'intérieur des ministères qui dans le contexte pourrait servir d'incitatif au travail, ne se fait pas de façon équitable. Ces pratiques pour le moins douteuses, ne sont pas sans agir sur la motivation des personnels

MOTIVATION ORGANISATIONNELLE NIVEAU CENTRAL : PRINCIPAUX CONSTATS

- Le contenu du plan de développement stratégique n'est pas vraiment connu de toutes les personnes concernées. Pourtant cette connaissance est primordiale pour permettre l'adhésion de toutes les parties prenantes au développement du secteur de l'éducation.
- Le fait que les décrets ne soient pas adoptés rapidement a pour effet de dédoubler certaines structures puis, de laisser certaines personnes inactives compte tenu qu'elles ne peuvent jouer le rôle qui lui est attribué sur papier.
- Compte tenu du peu de moyens mis à la disposition des personnels des différents ministères, une culture de défaitisme et de laissé allé semble avoir pris le pas sur la motivation.
- En plus, de constater l'inexistence de système de mesures d'incitation, il semblerait aux dires de certaines personnes rencontrées, que même la distribution des équipements et matériels à l'intérieur des ministères qui dans le contexte pourrait servir d'incitatif au travail, ne se fait pas de façon équitable. Ce qui encore ici a un impact négatif sur la motivation des personnels.

4.1.4 Performance organisationnelle

Une organisation performante est celle qui fait son travail avec efficacité et efficience tout en demeurant pertinente pour ses intervenants. Pour assurer sa performance pendant des périodes prolongées, une organisation doit élaborer et mettre en œuvre des stratégies adaptées et ses activités et services doivent demeurer réalistes et en rapport avec les besoins des intervenants. Si ce qu'une organisation fait n'est pas pertinent, trop ambitieux ou coûteux, sa survie devient incertaine. De nos jours, il est de plus en plus important de comprendre comment équilibrer les dimensions de la performance et d'agir.

L'évaluation de la performance organisationnelle du système éducatif du Bénin s'est faite à partir des quatre éléments clés suivants : *l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité financière*. En terminant, mentionnons qu'il semble que toutes les organisations ont de la difficulté à trouver un équilibre entre ces critères et qu'elles doivent souvent faire des compromis stratégiques.

4.1.4.1 L'efficacité

Le point de départ pour évaluer la performance d'une organisation est son efficacité. L'efficacité organisationnelle est la mesure dans laquelle une organisation est capable d'atteindre ses buts.

Tel que spécifié dans le rapport d'étude « RENSEN » 2008, bien que le système éducatif béninois a fait montre d'une très bonne performance en termes quantitatifs, davantage marquée aux niveaux post-primaire qu'au niveau primaire, il n'en demeure pas moins que d'importants efforts sont encore nécessaires pour réduire les abandons en cours de cycle primaire et permettre d'atteindre l'objectif d'achèvement universel du primaire. C'est donc dire que malgré ces avancés notoires, beaucoup reste

à faire pour atteindre les buts fixés. D'autant plus que dans la même étude il est fait mention des nombreux défis qu'il reste à relever afin d'atteindre les objectifs de développement du secteur éducatif. Compte tenu de ce qui précède, il va s'en dire que du point de vue de l'efficacité organisationnelle il y a encore place à beaucoup d'amélioration.

Toutefois, il ne saurait être question d'amélioration de l'efficacité organisationnelle sans changements majeurs au niveau des systèmes de gestion stratégique, opérationnelle et pédagogique du secteur de l'éducation béninois. En effet, les nombreuses lacunes constatées lors de l'audit ne laissent aucun doute, il ne saurait être question d'amélioration de l'efficacité organisationnelle sans apporter de modification au système de gouvernance actuel. Car un plan de développement stratégique à lui seul ne suffit pas pour augmenter l'efficacité d'un système. Il faut également que celui-ci soit appuyé par l'ensemble intégré des éléments composant la capacité organisationnelle.

4.1.4.2 L'efficience

Le deuxième grand concept pour juger la performance organisationnelle est l'efficience. Chaque organisation dispose d'un certain niveau de ressources pour fournir des produits et des services et elle doit fonctionner dans les limites des contraintes qui en découlent. Lorsque les résultats sont mesurés du point des ressources, le critère est l'efficience, laquelle est définie comme étant le ratio qui reflète la comparaison entre les résultats obtenus et les frais encourus pour atteindre les objectifs.

Dans le contexte actuel du système éducatif béninois, il est difficile de mesurer l'efficience de celui-ci car le manque de ressources généralisé ainsi que le peu d'activités complétées ne permettent pas de réellement établir le ratio résultats-moyens qui sert de mesure à l'efficience. Toutefois, l'impact des nombreuses lacunes déjà identifiées en matière de gestion laisse présumer que le niveau d'efficience devrait être peu élevé.

4.1.4.3 La pertinence

La pertinence est la capacité d'une organisation à répondre aux besoins des intervenants prioritaires (contribuables, clients, personnel, fournisseurs, etc.) et à obtenir leur soutien dans le présent et pour l'avenir. Si répondre aux attentes des intervenants fait partie du maintien de la pertinence, il est également nécessaire de prévoir leurs besoins. L'innovation et l'adaptation aux conditions au fur et à mesure qu'elles évoluent sont d'autres aspects du maintien de la pertinence, plus spéculatifs il est vrai.

On dit souvent qu'un ministère est dépassé lorsqu'il ne fait pas le nécessaire pour améliorer ses produits et services ou lorsque le personnel n'est plus suffisamment motivé pour essayer de nouvelles idées. Lorsque l'on étudie le maintien de la pertinence, il est important d'évaluer la capacité de l'organisation à innover et à s'adapter.

Ainsi, pour maintenir la pertinence une organisation se doit de faire des enquêtes et des sondages auprès des clients pour savoir comment ils perçoivent l'organisation. Elle doit également régulièrement s'adapter, changer la façon dont elle travaille, revoir ses programmes et sa mission afin de tenir compte de l'évolution du contexte et des capacités puis, examiner son contexte pour pouvoir adapter sa stratégie. Bref, pour maintenir la pertinence l'organisation doit constamment procéder à des mises à jour, créer ou s'adapter à de nouvelles technologies et encourager les innovations.

Ainsi, du point de vue du maintien de la pertinence, force est de constater que jusqu'à ce jour le système éducatif béninois n'a pas été très performant. En effet, la redondance constatée au regard des problèmes et des défis à relever exposés aussi bien dans les différentes études, analyses et autres compte rendu de séminaires, forum et rencontres de toutes sortes consultés que lors des entrevues réalisées ne laisse aucun doute, jusqu'à ce jour ce qui a été fait n'a pas permis de corriger efficacement la situation. De deux choses l'une, soit que le système éducatif béninois est incapable d'apprendre des feedback reçus et de construire sur la base des leçons apprises, soit qu'il n'a pas les compétences et les ressources nécessaires pour innover et répondre efficacement aux différents défis

auxquels il est confronté. Quoi qu'il en soit, il est essentiel que le système éducatif béninois se remette en question puis, innove et s'améliore en matière de maintien de la pertinence de ses réponses aux attentes et besoins du milieu.

4.1.4.4 La viabilité financière

L'expérience d'intervention auprès des organisations gouvernementales et à but non lucratif a fait comprendre que pour être performante, une organisation doit faire attention à sa capacité; à produire les ressources dont elle a besoin. Cela signifie être capable de payer ses factures, mais aussi avoir des revenus supérieurs à ses dépenses, soit des profits et des surplus (Booth, 1996). Que ce soit dans le secteur privé, où les profits sont une mesure de la santé financière, ou dans le secteur public où l'on dépend du financement ou de prêts des gouvernements ou des banques de développement, la viabilité financière est une préoccupation majeure, tant à court terme qu'à long terme.

Ainsi, la viabilité financière est la capacité d'une organisation à réunir les fonds nécessaires pour satisfaire à ses exigences fonctionnelles à court, à moyen et à long terme. L'évaluation de la viabilité financière comporte trois dimensions. La première est la capacité de l'organisation à produire suffisamment de liquidités pour payer ses factures et dans le cas des organisations à but non lucratif, à être prospères et rentables. La deuxième dimension a trait aux sources et aux types de revenus sur lesquels l'organisation se base pour ses dépenses. La troisième dimension est la capacité d'une organisation à vivre dans les limites de ses moyens.

Même si on pense souvent que les exigences relatives à la gestion financière sont moins strictes dans le secteur à but non lucratif, il n'en demeure pas moins que les organismes de ce secteur doivent néanmoins gérer leurs ressources suffisamment judicieusement pour convaincre les bailleurs de fonds et les autres intervenants de fournir des fonds supplémentaires à l'avenir. Pour de nombreuses organisations publiques et à but non lucratif, la capacité de la gestion à maintenir les liens qui existent ou à en créer de nouveaux afin d'assurer le flux continu des fonds en provenance de diverses sources est un facteur tout à fait essentiel à la viabilité financière.

Aux yeux des ministères, la viabilité financière est moins importante. Jusqu'à présent, les organismes gouvernementaux n'ont pas essayé de produire des ressources ou de créer des occasions de générer des revenus. Les ministères dépensent l'argent de contribuables et des bailleurs de fonds pour fournir des services et ils ne sont pas responsables de créer la demande ou de produire les fonds. Le concept d'organisme gouvernemental est cependant en train d'évoluer (Osborne et Gaebler, 1992). De plus en plus, les praticiens et les théoriciens des politiques mettent au point des approches destinées à les rendre plus sensibles aux forces du marché (Israel, 1990).

Lorsqu'on situe les services gouvernementaux dans des contextes axés sur le marché, les théoriciens disent que des systèmes organisationnels plus forts et plus viables émergent et que les organisations inefficaces, plus faibles et peu performantes disparaissent.

Ainsi, en matière de viabilité financière, il est clair que le système éducatif béninois a besoin pour se développer d'avoir accès à différentes sources de financement provenant de différents bailleurs de fonds internationaux. Cependant, afin de bénéficier de ces différentes sources de financement le gouvernement béninois doit démontrer sa capacité à gérer efficacement ces fonds et à atteindre les résultats escomptés. Du point de vue de la fiabilité financière, il a été permis de constater qu'il est difficile pour le gouvernement béninois de prévoir la disponibilité des fonds au moment requis pour la réalisation des différentes activités prévues au plan de travail annuel. Cette non-disponibilité des fonds prévus au budget au moment requis fait gravement obstacle à l'atteinte des objectifs organisationnels.

PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE NIVEAU CENTRAL : PRINCIPAUX CONSTATS

Si une organisation performante est celle qui fait son travail avec efficacité et efficience tout en demeurant pertinente pour ses intervenants, le peu que l'on puisse c'est que le système éducatif béninois n'est pas performant et ce, pour toutes les raisons déjà mentionnées.

Il nous apparaît ici inutile d'élaborer davantage sur ces lacunes et difficultés.

4.2 Niveau Déconcentré/Décentralisé et local

D'entrée de jeu mentionnons que l'analyse des données recueillies dans les deux départements retenus soit, le département du Borgou – Alibori et celui de l'Atlantique – Littoral, ne nous a réservé aucune surprise. En effet, les constats aux niveaux de la gestion stratégique de pilotage, de la gestion opérationnelle et de la gestion pédagogique confirment ceux réalisés au niveau central et parfois même les alourdissent compte tenu de la spécificité de chacune de ces régions.

Dans les pages qui suivent nous verrons plus en détail les résultats des entrevues réalisées avec les responsables des différents organismes et établissements décentralisés / déconcentrés visités dont la liste est présentée en annexe B.

4.2.1 Structure déconcentré de l'administration territoriale – La préfecture

4.2.1.1 Contexte

L'article premier de la Loi N° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin stipule :

«L'administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'État et par les collectivités décentralisées dans le cadre défini par la présente loi. Les circonscriptions administratives de la République du Bénin sont les départements. Il est créé une collectivité décentralisée dénommée la commune. D'autres collectivités décentralisées peuvent être créées par la loi.»

C'est dans le respect de cette loi que la mission d'Audit a rencontré le Secrétaire Général (SG) du Département du Borgou le préfet étant en déplacement.

Les autorités administratives du niveau préfectoral ont une certaine connaissance du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation par l'intermédiaire des structures départementales de l'éducation que sont : la Direction départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP), la Direction de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (DDESFTP), la Direction départementale de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (DDCAPLN) et l'Université de Parakou (UP), lors des rencontres mensuelles de coordination au niveau de chaque préfecture.

En effet, il est créé au niveau de chaque préfecture une Conférence Administrative Départementale (réunion de coordination) qui se réunit une fois par mois et qui fonctionne similairement au Gouvernement avec cette différence que ce dernier se réunit une fois par semaine, pour examiner les Communications introduites par chacune des entités départementales. La Conférence est présidée par le Préfet ou, en cas d'absence, par le Secrétaire Général de la Préfecture.

C'est à l'occasion des réunions de la Conférence que les problèmes du secteur de l'éducation sont portés à la connaissance de tous ses membres. La Conférence départementale du Borgou - Alibori compte trente-cinq (35) entités départementales.

Par ailleurs, chaque responsable d'entité est appelé à envoyer un rapport mensuel d'activités au Préfet. Les Directeurs départementaux de l'Éducation sont membres de la Conférence et astreints à cette obligation de production de rapport. L'UNICEF introduit souvent des communications de très bons niveaux de présentation, de documentation et d'informations statistiques notamment (Borgou-Alibori).

4.2.1.2 Capacité organisationnelle

La Préfecture dispose d'un Plan d'Aide aux écoles. Mais il est particulièrement difficile de réaliser ce Plan d'Aide en raison de la lourdeur des procédures de décaissement des crédits délégués mis à la disposition de la Préfecture et de toutes les directions départementales. «Le SIGFIP est la bête noire» de tous les responsables financiers de ces directions. Celles-ci se doivent d'entretenir de très bons rapports avec le Chef du Service Financier de la Préfecture, auquel il revient de se rendre au Trésor Public à Cotonou autant de fois que cela est nécessaire pour «négocier» l'ouverture du SIGFIP par exemple.

En ce qui concerne les moyens dont disposent la Préfecture et les Directions Départementales, il y a lieu de les qualifier d'insuffisants et même d'inexistants. Alors qu'en France, les Directions départementales sont installées dans les locaux de la Préfecture, au Bénin, elles sont dispersées et font l'objet de saupoudrage en termes de moyens.

En substance, il est facile d'observer un dysfonctionnement entre le niveau central et le niveau déconcentré dans tous les domaines de l'administration générale et financière. «Sans les moyens, le PDDSE ne vaut rien sur le terrain» de conclure le Secrétaire Général de la Préfecture de l'Alibori-Borgou.

4.2.2 Structures déconcentrés du secteur de l'éducation nationale (D/DEMP/ALI-BORG)

4.2.2.1 Contexte

Le Directeur départemental des enseignements maternel et primaire était entouré de certains de ses chefs de services : trois (3) sur un total de dix (10), pour la circonstance. Il est utile de rappeler que la direction départementale est organisée en services, chaque direction centrale y étant représentée par un service qui dépend du directeur départemental, lequel dépend directement du Cabinet du Ministre des Enseignements Maternel et Primaire en l'occurrence.

Le Directeur départemental du Borgou-Alibori a une connaissance du PDDSE. Il en connaît les objectifs tels qu'ils sont fixés dans chacun des sous-secteurs des enseignements maternel et primaire (accès, équité, rétention, achèvement et qualité de l'enseignement). Il les prend en compte dans le Plan de Travail Annuel (PTA) de la Direction. Mais le tout n'est pas d'avoir un PTA ; encore faudrait-il le réaliser ; et pour le réaliser, la disponibilité des moyens humains, matériels et financiers est indispensable.

Le constat est que ces moyens n'accompagnent pas souvent le PTA qui, du coup, ne se réalise que partiellement à hauteur des moyens dont dispose la direction qui a pour rôle d'être le plus près possible des structures de base du système éducatif, c'est-à-dire des circonscriptions scolaires et des écoles maternelles et primaires, d'être sur le terrain dans les classes et non pas dans les bureaux, pour le contrôle administratif mais surtout pour le contrôle pédagogique lié à l'exécution des programmes d'étude dans les normes prescrites.

4.2.2.2 Capacité organisationnelle

Certains des problèmes rencontrés par les structures déconcentrées du secteur de l'éducation sont d'ordre institutionnel. Ces structures, en effet, ne semblent pas suffisamment considérées par le niveau central comme relais incontournables de l'un ou l'autre des ministères en charge de l'éducation. Dans les faits, elles semblent ne pas exister pour certaines directions centrales et techniques. Des faits l'attestent. Les directions décentralisées sont purement et simplement ignorées lorsqu'il s'agit d'équiper les écoles par exemple en tables-bancs.

La DDDEMP regrette que ces tables-bancs soient directement déposées dans les écoles à son insu et au mépris de la voie hiérarchique. La DDDEMP se sent frustrée et souffre de vivre impuissamment le piétinement des attributions et prérogatives que les textes ont conférées aux structures déconcentrées. Leur problème se pose en ces termes : ou elles existent ou elles n'existent pas ! Or elles existent. Il faut donc tenir compte d'elles inconditionnellement, en ce qu'elles représentent les ministères en charge de l'Éducation sur le terrain de la pratique de l'éducation, avec le respect, les honneurs et les moyens humains, matériels et financiers suffisants qui leur sont dus.

Par ailleurs, le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle dispose, à la fois, sur le terrain, de deux structures déconcentrées. Il existe, en effet, trois (3) Directions Régionales de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle dont chacune contrôle quatre (4) départements (sises à Porto-Novo, à Lokossa et à Natitingou) et six (6) Directions départementales de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (sises dans chacun des chefs-lieux des six (6) anciens départements).

Les établissements scolaires de la Formation Technique et Professionnelle relèvent à la fois de ces deux structures déconcentrées. L'Audit a permis d'enregistrer les plaintes des responsables de certains de ces établissements, concernant cette double dépendance qui frise l'anarchie et le gaspillage. Ces responsables se demandent à quels saints se vouer.

➤ **La gestion des ressources humaines**

Les structures déconcentrées des ministères en charge de l'éducation ne sont pas des structures autonomes. La gestion du personnel dont le personnel enseignant en particulier revient aux structures centrales. Certes, elles peuvent opérer des réaménagements internes. Mais elles doivent aussitôt en rendre compte à leur Ministre respectif pour approbation. Malheureusement l'expérience montre qu'il vaut mieux pour ces structures de ne pas en prendre l'initiative afin de s'éviter des réprimandes et des sommations de la part de la hiérarchie supérieure pour des raisons politiques ou syndicales notamment.

Les titres d'affectation, en effet, à peine parus, sont remis en cause par les autorités centrales, sans explication et sans craindre d'exposer à la risée des enseignants l'autorité des structures départementales. Ainsi l'expérience montre que la gestion des ressources humaines est gravement perturbée par l'intrusion remarquable de la politique et du syndicalisme.

La gestion des ressources humaines souffre, par ailleurs, de l'absence de normes dans le positionnement des cadres ; le principe de l'homme qu'il faut à la place qu'il faut n'est pas souvent respecté.

➤ **La gestion des ressources matérielles**

Il n'y a pratiquement rien à gérer comme ressources matérielles en dehors des ressources matérielles affectées à la direction départementale, dans la mesure où les ressources matérielles des écoles sont cogérées avec certaines directions centrales de façon irrégulière. Par exemple, les mobiliers sont directement envoyés dans les écoles «par-dessus la tête» des directeurs départementaux. S'agissant

des ressources matérielles de la direction départementale, il faudrait signaler qu'elles sont jugées insuffisantes et vétustes pour la plupart.

La direction départementale du Borgou -Alibori, par exemple, ne dispose que d'un véhicule de service comme moyen de déplacement pour le contrôle de treize (13) Circonscriptions scolaires, de cent quatre-vingt (180) écoles maternelles publiques, de mille cinquante sept (1057) écoles primaires publiques, implantées sur un territoire d'une superficie totale de 51.100 Km² (près de la moitié de la superficie totale du territoire national). Pourtant, ils sont traités sans discrimination positive, au même titre que tous les autres départements. C'est avec le seul véhicule que le Directeur départemental se déplace. Tout le temps que durent ses déplacements, les services de la direction sont paralysés.

Le matériel informatique existe en nombre insuffisant ; la qualité ne caractérise pas le peu qui existe car il est généralement hors d'usage.

➤ **La gestion pédagogique**

Les départements du Borgou-Alibori comptent, en tout, treize (13) Inspecteurs de l'Enseignement Primaire, Chefs de Circonscriptions scolaires implantées dans les chefs-lieux des Communes, sauf Parakou qui compte deux (2) Circonscriptions scolaires. Le nombre d'écoles maternelles et primaires que ces Circonscriptions encadrent est donné ci-dessus. L'effectif des enseignants toutes catégories confondues est de quatre mille huit cent trois (4803).

Il n'est pas surprenant d'entendre dire qu'il y a insuffisance quantitative du corps de contrôle, tant dans les rangs des Conseillers pédagogiques que dans les rangs des Inspecteurs de l'Enseignement Primaire.

Les effets de cette insuffisance se constatent dans les rapports présentés par chacun des Chefs de Circonscription scolaire lors des réunions trimestrielles de synthèse des activités pédagogiques. La situation est aggravée par l'absence de leur poste respectif des Inspecteurs de l'Enseignement Primaire, Chefs de circonscription scolaire, absence due à leur forte sollicitation par l'administration centrale pour des activités d'inspection au niveau national qui durent une ou deux semaines. D'autres contraintes les obligent à s'absenter de leur poste, telle la contrainte de la perception des crédits délégués ou transférés pour laquelle leur présence est nécessaire à Parakou, qu'ils soient en poste à Malanville, à Karimama ou à Pèrèrè.

On pourrait croire que l'intervention dans les écoles des Inspecteurs de l'enseignement qui «débarquent» des Directions d'Inspection Pédagogique contribue à améliorer la qualité de l'enseignement sur le terrain. On se tromperait, car ces «débarquements» qui se font à coup d'argent «par-dessus la tête» des autorités départementales de l'Éducation, servent à «terroriser» les enseignants plus qu'ils ne servent à améliorer leur pratique pédagogique.

Du reste, ce dont les enseignants ont le plus besoin, c'est d'un encadrement de proximité permanent et régulier. Si d'aventure cette façon d'organiser l'inspection doit se poursuivre, il serait normal qu'elle soit organisée en étroite liaison avec les directions déconcentrées et les structures décentralisées scolaires concernées qui sont censées avoir une connaissance du terrain plus juste que les directions centrales ou techniques du Ministère basées à Cotonou ou à Porto-Novo.

Les programmes d'études sont les seuls programmes en vigueur dans les classes des écoles publiques en particulier. Mais ils restent encore inaccessibles pour bon nombre d'enseignants. L'insuffisance de la culture de la recherche et de la lecture empêche bien des enseignants de comprendre à fond ces programmes. Ils les interprètent à leur façon sans pouvoir opérer les distinctions nécessaires. Ainsi, ils confondent facilement le vocabulaire fonctionnel, le vocabulaire systématique et le vocabulaire thématique.

Par ailleurs, le manque de conscience professionnelle noté dans le comportement professionnel de certains enseignants les empêche de déployer l'effort suffisant pour assimiler les programmes d'étude

et les exécuter conformément aux guides d'enseignement. Ces enseignants de plus en plus nombreux se contentent d'utiliser des fiches standards qu'ils se procurent sur le marché qui regorge de productions pédagogiques non soumises au contrôle sous le prétexte fallacieux de libéralisme économique.

➤ **Suivi-Évaluation**

À aucun niveau de l'administration déconcentrée, il n'a été question de Suivi-Évaluation, soit de la mise en œuvre du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation, soit de la construction des infrastructures, soit des activités pédagogiques, soit de la fourniture des équipements, etc. Il ne semble pas que le Suivi-Évaluation soit perçu comme une attribution essentielle des structures déconcentrées scolaires pour diverses raisons ayant plusieurs sources situées tout le long de la hiérarchie administrative. La déconcentration comme principe administratif de gestion du territoire ne semble pas être gérée correctement et honnêtement par les structures de l'administration scolaire centrale. Elle semble banalisée.

➤ **Les communications**

La communication se fait beaucoup plus avec les cellulaires qu'avec le téléphone fixe dont plusieurs Circonscriptions scolaires sont dépourvues. Les Technologies de l'Information et de la Communication font cruellement défaut dans les structures déconcentrées de l'Éducation. Dans certains cas, il leur est permis de recourir à l'utilisation du système radio de la Préfecture ou des structures déconcentrées des Forces Armées.

➤ **La gestion des ressources financières**

Les ressources financières des Directions départementales du secteur de l'Éducation proviennent du Budget National sous forme de Crédits délégués auprès des Recettes Principales départementales. Les procédures de décaissement sont lourdes et fastidieuses surtout par rapport au Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) à Cotonou. La Préfecture est la structure gestionnaire secondaire. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique à Cotonou valide les fiches de financement des activités prévues dans le Plan de Travail Annuel élaboré par les Directions départementales.

Le montant du Budget varie d'une direction départementale à l'autre. Il est beaucoup plus tenu compte du nombre d'établissements scolaires et d'élèves que de la superficie du département en ce qui concerne les Directions départementales en charge du secteur de l'éducation formelle. Il s'ensuit que les départements du nord du pays qui sont les plus étendus en termes de superficie sont les plus défavorisés.

➤ **Les infrastructures**

Les Directions départementales du secteur de l'Éducation sont installées, les unes dans des infrastructures qui leur sont propres, c'est-à-dire appartenant à l'État, les autres dans des infrastructures louées par l'État. Il en est ainsi des Directions départementales de l'Atlantique et du Littoral, de l'Alibori et du Borgou en particulier.

Les actions de construction, de réhabilitation, de réfection et de réparation d'infrastructures scolaires sont, dans la réalité et pour la plupart, exécutées par les services de la DRFM bien qu'il existe la DIEM et que celle-ci ait un service départemental. Ici encore, tout se fait «par dessus la tête» de la DEMP qui enregistre les interventions des services centraux dans tel ou tel établissement scolaire primaire ou secondaire.

4.2.3 Les structures décentralisées du secteur de l'Éducation Nationale (Circonscriptions scolaires, écoles publiques primaires, lycées et collèges des enseignements secondaires.)

4.2.3.1 Contexte

La majorité des responsables de circonscriptions scolaires et d'établissements scolaires primaires ou secondaires audités ne se souviennent pas avoir été invités à une quelconque séance d'information sur le PDDSE ou de formation à l'utilisation du PDDSE. Ils ne disposent même pas d'une copie du PDDSE ou de tout autre document de présentation ou d'information sur le plan décennal. Par conséquent, il leur a été facile de répondre négativement à la question : « Que connaissez-vous du PDDSE » ?

Néanmoins, il s'en trouve pour dire qu'ils ont entendu parler du PDDSE fortuitement, par des amis ou par les médias. En substance, le PDDSE n'est pas connu des personnels administratifs et pédagogiques des CS, des Responsables des Unités Pédagogiques (RUP), des Proviseurs et Directeurs Lycées et Collèges d'enseignement général, technique et professionnel.

Les Plans de Travail Annuel des Circonscriptions scolaires ou les Cahiers des charges des écoles, collèges et lycées ne se réfèrent pas expressément au PDDSE parce qu'ils en connaissent pas les objectifs et les rôles que leurs diverses institutions sont chargés de mettre en œuvre dans le cadre du plan. Les PTA qu'ils élaborent et les Cahiers des charges s'inscrivent dans les activités pédagogiques ordinaires et normales des acteurs à la base du système éducatif et ne tiennent compte que des objectifs de performance qu'ils se sont fixés au début de l'année scolaire (qui peuvent avoir ou non un rapport avec les objectifs du PDDSE).

4.2.3.2 Capacité organisationnelle

➤ La gestion des ressources humaines

Pour qu'une Circonscription scolaire obtienne les ressources humaines en termes d'enseignants et de personnel administratif, il leur faut exprimer leurs besoins, même si ces besoins ne seront presque jamais satisfaits à la hauteur souhaitée, si bien que la plupart des CS accusent des déficits en enseignants. Par exemple, la CS de Bembèrèkè est déficitaire de quatre-vingt trois (83) enseignants à la première revue des effectifs des enseignants, ce qui veut dire que quatre-vingt trois (83) classes sont officiellement sans maîtres jusqu'à la date de la première revue, dont vingt et une (21) à l'enseignement maternel.

Le corps enseignant se compose d'enseignants Agents Permanents de l'État, d'Agents Contractuels de l'État, de Communautaires locaux reversés dans la Fonction Publique titulaires de la «carte verte» et de communautaires locaux non encore reversés.

Par exemple, la CS de Bembèrèkè compte 60 % de communautaires reversés. Les communautaires sont ces personnes que la communauté qui, à travers les Associations des Parents d'élèves, ont été recrutés pour combler les besoins des écoles publiques. Jusqu'à l'instauration de la gratuité scolaire, ils sont payés par la communauté. À l'avènement de la gratuité, une partie de ces communautaires titulaires de la «carte verte» délivrée après recensement est prise en charge par l'État.

L'autre partie continue d'être dans les classes sous la responsabilité financière de la communauté. Il se pose aussi au sein du sous système une grande disparité : pendant que 60 % du personnel enseignant de la Circonscription scolaire de Bembèrèkè sont des communautaires reversés, la Circonscription scolaire Cotonou-Sikè par contre, même si le personnel enseignant en place n'est plus très loin de la retraite, dispose de 95 % d'enseignants qualifiés dans ses écoles publiques.

Les communautaires reçoivent une formation professionnelle pédagogique sur le tas assurée par les services de l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Éducation avec l'aide technique et financière de l'UNICEF.

Les Chefs des CS sont aidés dans leurs activités pédagogiques par les Conseillers Pédagogiques (CP) régulièrement formés au Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Éducation Nationale. A Bembèrèkè par exemple, ils sont au nombre de deux (2) pour quatre-vingt-dix sept (97) écoles animées par quatre cents (400) enseignants environ. La Circonscription scolaire étant divisée en Zones, chaque CP est responsable d'une Zone. On voit bien que le nombre de Conseillers Pédagogiques est largement insuffisant.

Bien des enseignants des écoles primaires publiques sont aigris pour la simple raison que dans leurs rangs se comptent des enseignants titulaires du CAP qui attendent d'être nommés à des postes de responsabilité, à la tête des écoles depuis plusieurs années.

Malheureusement, ils sont laissés de côté au profit d'enseignants beaucoup plus jeunes qu'eux, sous lesquels ils sont obligés de travailler sans qu'ils aient démérité ou fait l'objet de sanction qui les écarte de la direction des écoles. La CS de SIKECODJI a particulièrement mis l'accent sur cette situation déplorable qui semble caractériser les grandes villes notamment.

➤ **La gestion des ressources matérielles**

Aux CS de Bembèrèkè, de Tchaourou, et de Cotonou-Sikècodji, les C/CS et les conseillers pédagogiques ne disposent pas de matériel informatique en quantité et en qualité suffisantes. De ce qui existe surtout à leur Secrétariat Administratif respectif, on en trouve qui sont déjà hors d'usage.

À la CS Cotonou-Sikè, le C/CS travaille sur un ordinateur qui lui appartient en propre. Il a pu, en outre, en mettre un à la disposition de ses CP, de sa propre initiative. Les CS Bembèrèkè et de Tchaourou ne disposent plus de matériel informatique, elles n'ont pas de matériel moderne de communication, leurs portables personnels sont leurs seuls moyens de communication et ils ne bénéficient pas de primes d'achat de recharge de crédits pour les communications faites au profit des écoles.

Aux CEG de Bembèrèkè et de Tchaourou, au CEG Sainte Rita I de Cotonou, au Lycée Technique Coulibaly à Cotonou, à l'ENI d'Allada et à l'École Normale Supérieure de Porto-Novo, le matériel informatique existe en quantité et en qualité acceptables. Des salles d'informatique à la disposition des élèves existent ou sont en voie d'être disponibles même dans la quasi-totalité de ces établissements d'enseignement ou de formation professionnelle pédagogique.

Le matériel roulant n'existe pas dans les CS et dans les CEG, ni à l'ENI d'Allada. Par contre, le Lycée Technique Coulibaly et l'École Normale Supérieure de Porto-Novo en disposent même si en quantité et en qualité, il n'est pas à la hauteur des charges de ces établissements. Il en est de même pour la CS Cotonou-Sikè qui dispose d'un véhicule même si ce sont les parents d'élèves qui ont usés de leurs relations pour son acquisition.

L'équipement en mobiliers varie d'un établissement d'enseignement ou de formation à l'autre ou d'une CS à l'autre du point de vue de la qualité surtout.

➤ **La gestion pédagogique**

Les Circonscriptions Scolaires constituent les structures de base de l'administration centrale chargées de rendre opérationnels les objectifs du Système éducatif, en particulier du PDDSE. Les CS sont les structures qui sont en contact direct et permanent avec les enseignants, les élèves et les écoles.

L'enseignant dans la classe avec ses élèves a, dans son cahier des charges, la mission d'exécuter les programmes d'étude par la méthode de l'Approche Par les Compétences (APC). La gestion

pédagogique constitue la dimension première et dernière du système éducatif et du plan décennal de développement du secteur de l'éducation. Tout y converge ou doit y converger. L'Audit s'y est intéressé particulièrement.

Dans le sous-secteur des enseignements maternel et primaire, la dimension «pédagogie» est organisée à la base ou au niveau local en «Unité Pédagogique» qui consiste à transmettre le pouvoir pédagogique aux acteurs de l'animation pédagogique dans la circonscription scolaire en vue de la poursuite de la formation des enseignants. L'Unité pédagogique est une émanation du Réseau d'Animation Pédagogique au niveau national.

L'UP est animée par Responsable de l'Unité Pédagogique (RUP), un Coresponsable de l'Unité Pédagogique (CORUP), d'un Secrétaire Général, d'un Trésorier, d'un Secrétaire à l'organisation et d'un Secrétaire à l'Information. Il en est ainsi dans l'enseignement maternel et dans l'enseignement primaire sur toute l'étendue du territoire national. Elle regroupe un certain nombre d'écoles maternelles, primaires et/ou d'établissements d'enseignement secondaire publics et privés.

Au niveau de l'enseignement primaire, un ensemble de huit (8) à dix (10) thèmes est arrêté chaque année scolaire à partir des problèmes que rencontrent les enseignants dans les classes. Ils font l'objet d'une liste sous forme de thèmes-problèmes. Les thèmes-problèmes sont validés par l'ensemble des Responsables d'UP de toute la CS en présence des Cp et du C/CS.

D'une façon générale, pour répondre aux diverses préoccupations des enseignants contenus dans ces thèmes-problèmes retenus, les Conseillers Pédagogiques sont chargés de rédiger, sous le contrôle du Chef de circonscription scolaire un module de formation par un thème.

Sur la base de ces modules, les CP forment les RUP avec l'appui technique et pédagogique du C/CS. Les RUP procèdent alors à la démultiplication des formations reçues au sein de leur UP respectives sous la supervision des CP qui en cas de besoins procèdent à des corrections pour renforcer les acquis auprès des enseignants. Les séances d'UP ont lieu une fois par quinzaine et appelle que les élèves soient congédiés la demi-journée de formation. Elle est obligatoire pour tous les enseignants de l'unité.

Un maître de l'UP est ensuite désigné pour préparer et exécuter une séquence de classe sur la formation reçue en présence des directeurs et de ces autres maîtres. A la fin de la séance, il est procédé une analyse critique de la prestation du collègue. En assemblée, ils font part de leurs observations et prodiguent des conseils à leur collègue.

De retour dans les classes, chaque maître a pour mission de prendre en compte les acquis pour améliorer la préparation et mise en œuvre de la séquence devant ses élèves. Le suivi-évaluation est assuré par le directeur de l'école qui prend ses dispositions pour visiter les maîtres dans leur classe respective avant la séance de formation qui va suivre immédiatement. Voilà comment s'assurent la formation continue et/ou en cours d'emploi des enseignants sur le terrain.

Il faut souligner que les maîtres des écoles maternelles ont la même organisation mais mènent leurs activités pédagogiques séparément en fonction de leurs spécificités. Les UP se réunissent le même jour sur toute l'étendue de la Commune ou de la Circonscription scolaire.

Des manuels scolaires, tels les manuels de français et de mathématique rédigés sur la base des mesures correctives existent pour les CI et CP, les CE1 et CE2, le CM1. Mais ils ne sont pas distribués dans tous les établissements primaires sur toute l'étendue du territoire national. Il n'en existe pas encore pour les CM2.

Dans les ordres d'enseignements secondaires général, technique et professionnel, les établissements scolaires mènent des activités de formation pédagogique à travers les séances d'animation pédagogique qui se tiennent une fois par semaine sous la responsabilité pédagogique de l'animateur d'établissement désigné dans chaque champ d'enseignement par ses pairs.

Il y a autant d'animateurs d'établissement qu'il y a de disciplines d'enseignement. Le premier cycle a un animateur d'établissement dans chaque discipline, le second cycle de même. Ces séances sont obligatoires pour tout enseignant. Elles portent sur des thèmes-problèmes qui font l'objet de recherche, d'exposé et de discussion. Malheureusement, les CEG et Lycées ne comptent pas de Conseillers Pédagogiques formés dans une structure de formation initiale. Les Conseillers qui existent au niveau de ses ordres d'enseignement sont nommés par le Ministre sur proposition des Directeurs départementaux. Ces établissements comptent également peu de professeurs Agents Permanents de l'État et peu de professeurs qualifiés.

En plus de ce grave déficit de qualification professionnelle, il faut ajouter un déficit de conscience professionnelle qui caractérise la plupart des enseignants non qualifiés en particulier les contractuels reversés qui se comportent comme si les établissements scolaires n'avaient plus à leur tête des responsables.

On note de graves disparités régionales ; alors que le personnel enseignant au CEG Sainte Rita I est à 37,78 % qualifié, le CEG de Bembèrèkè dispose à peine de 14, 56 % de personnel qualifié toutes catégories confondues.

Le CEG de Tchaourou, compte cinq (5) professeurs APE dont trois (3) font partie du personnel administratif alors qu'il utilise cent cinquante deux (152) enseignants toutes catégories confondues, trois mille sept (3007) élèves répartis en cinquante trois (53) groupes pédagogiques pour trente huit (38) salles de classe suffisamment équipées. La différence entre les groupes et les salles de classe fait apparaître un gap de quinze (15) groupes pédagogiques qui n'ont pas de classes fixes et qui sont appelées des «classes volantes».

Dans ces conditions de travail, il est difficile aux établissements d'enseignements secondaires de donner le meilleur d'eux-mêmes pour atteindre des niveaux de performance satisfaisants. A ces conditions s'ajoutent le mal de la culture du retard des enseignants, le mal de l'absentéisme, le mal de l'«affairisme» et du «mercantilisme professionnel» lié à l'offre financière assez substantielle des établissements privés, le mal de l'inconscience professionnelle qui prend des proportions rarement égalées dans les annales de l'éducation.

À ces conditions également, s'ajoutent les difficultés de gestion d'emploi de temps, d'accessibilité et de compréhension que les professeurs rencontrent dans la mise en œuvre des programmes d'étude selon l'Approche Par les Compétences. À l'École de Formation Médico-sociale, on compte 70 % de vacataires qui ne connaissent pas l'Approche Par les Compétences.

Au CEG de Tchaourou, à peine vingt (20) enseignants sur les deux cent quatre (204) maîtrisent l'Approche Par les Compétences alors que la généralisation des programmes d'études et de l'APC a atteint partout, cette année scolaire 2010-2011, les classes de Première. Au CEG de Bembèrèkè, qui avait été un CEG expérimental de l'APC en mise en œuvre jusqu'en classe terminale, les résultats du premier Bac de l'APC ont été catastrophiques : 0/13.

Face aux difficultés liées à l'exécution des programmes d'études selon cette approche, certains responsables d'établissements souhaitent le retour pur et simple aux «programmes intermédiaires».

Cette situation déjà préoccupante s'aggrave par le manque de manuels scolaires destinés à accompagner les programmes d'études exécutés selon l'Approche Par les Compétences, ce qui rend le travail pédagogique encore plus pénible.

Les établissements d'enseignements secondaires disposent de bibliothèques diversement pourvues d'ouvrages selon les sources d'approvisionnement qui peuvent aller jusqu'au partenariat avec d'autres établissements similaires étrangers. La bibliothèque du CEG Sainte Rita 1 s'inscrit dans ce partenariat avec l'étranger. La bibliothèque du CEG de Bembèrèkè contient davantage d'ouvrages inadaptés que d'ouvrages susceptibles d'aider utilement les élèves et les professeurs.

En substance, tous les responsables des établissements d'enseignements secondaires demandent que les enseignants soient formés à l'APC particulièrement et que les manuels accompagnent toutes les disciplines d'enseignement à l'instar des sciences de la vie et de la terre par exemple. Ils demandent aussi que les programmes d'études soient revus et corrigés de telle sorte qu'ils soient moins hermétiques et davantage à la portée des enseignants et des parents d'élèves. Ils disent que l'APC ne passe pas.

➤ **Suivi-Évaluation**

La fonction essentielle de tout système éducatif est la fonction pédagogique qui rend compte des autres fonctions de planification stratégique et de planification opérationnelle. C'est pourquoi les actions de formation et d'inspection pédagogiques doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des chefs d'établissements scolaires d'une part, de la part des services centraux compétents d'autre part, en particulier des Directions de l'Inspection Pédagogique qui organisent des inspections, au plan national, tous les ans.

Le suivi-évaluation de toutes ces actions de formation et d'inspection doit être ressenti dans leurs feed-back par les bénéficiaires que sont les enseignants et leurs chefs hiérarchiques. Mais sur le terrain, il ne semble pas qu'il y ait un suivi-évaluation profitable aux enseignants, aux chefs d'établissements et aux autorités scolaires locales.

➤ **Les communications**

Les établissements d'enseignements secondaires sont pourvus de moyens de communication dont la quantité et la qualité sont relatives. Le téléphone existe dans la plupart de ces établissements. Il est installé à leurs frais et non aux frais de l'État. Le Fax, le Scanner et Internet existent dans quelques rares établissements comme l'École de Formation Médico-sociale, le CEG Sainte Rita 1et le Lycée Technique Coulibaly. Ils peuvent même surfer avec Kanakoo.

➤ **La gestion des ressources financières**

Les ressources financières des Circonscriptions scolaires proviennent des crédits délégués. Les CS élaborent un Plan de Travail Annuel. Ils sont destinés au fonctionnement et au financement du Plan de Travail Annuel.

Les Écoles Primaires bénéficient de subventions annuelles en remplacement des ressources issues des contributions scolaires et des souscriptions des parents d'élèves. L'État parle alors de la gratuité des Enseignements maternel et primaire. Elles sont de montants divers calculés sur la base du nombre de classes d'une école à raison d'une moyenne de 150.000 FCFA par classe. Une école à 6 classes par exemple bénéficiera de 900.000 FCFA.

L'année dernière soit, pour l'année scolaire (2009/2010), la subvention a été amputée de 120.000 FCFA sans aucune explication à l'endroit des bénéficiaires. Pour cette année, soit l'année scolaire 2010/2011, elle reste non encore payée jusqu'à ce mois de janvier. Les directeurs d'écoles s'appêtent à bénéficier avant la fin du mois du quart du montant des subventions normales attendues. C'est dire que les écoles publiques qui sont les bénéficiaires des subventions font « tourner » actuellement leurs établissements respectifs à coup de dettes. Le plus souvent les subventions ne sont pas débloquées et mises à disposition à temps.

Les ressources financières des établissements d'enseignements secondaires proviennent de sources diverses :

- ❖ Lycées et Collèges d'enseignement général :
 - Crédits délégués destinés à payer les vacataires par le Receveur-Percepteur de la localité sur la base d'une liste approuvée par le Directeur départemental et validée par le Ministre de tutelle, après certification de travail fait par le chef d'établissement;
 - Contributions scolaires payées par les parents d'élèves;
 - Souscriptions scolaires;
 - Subventions de l'État en faveur des élèves filles des classes de 6^{ème} et 5^{ème} du premier cycle;
 - Produits de vente d'imprimés.
- ❖ Lycées et Collèges de Formation Technique et Professionnel, École de Formation Médico-sociale, Écoles Normales :
 - Crédits de fonctionnement délégués;
 - Bourses de formation;
 - Frais de formation payés par les élèves admis à titre payant.

À l'École de Formation Médico-sociale, le montant de la bourse payée par l'État pour la formation d'un élève s'élève à 276.000 F CFA par an. Le montant des frais de formation payés par l'élève admis à titre payant (ATP) est de 350.000 FCFA pour l'année scolaire.

Dans les Écoles Normales d'Instituteurs dont la capacité d'accueil est fixée à 300 élèves-maîtres et maîtresses (ENI) dont 200 boursiers de l'État et 100 à titre payant (ATP), le montant de la bourse est fixé à 33.000 FCFA par mois. A l'intérieur des ENI, le montant des frais payés par les candidats non boursiers varie d'un niveau de recrutement à l'autre. Ainsi, le niveau BEPC (4 ENI dont une ENI qui forme pour la maternelle) coûte 176.000 FCFA et le niveau Bac 196.000 FCFA (2 ENI).

Dans les Écoles Normales Supérieures qui forment selon le système LMD, le montant des frais d'études pour les étudiants à titre payant (ATP) varie d'une ENS à l'autre. À Porto-Novo, où l'on forme des enseignants dans les filières littéraires, il est de 372.000 FCFA alors qu'il s'élève à 425.000 FCFA à Natitingou où l'on forme dans les filières scientifiques.

➤ **Les infrastructures**

Les infrastructures des Circonscriptions scolaires et des écoles ont des sources diverses de construction. L'État, la Commune, la Communauté ou les Associations des Parents d'élèves sont généralement les structures de financement des infrastructures des CS et des écoles, mais beaucoup plus les communautés que les autres. Quelle qu'en soit la source de financement, les bâtiments des CS se révèlent de plus en plus étroites par rapport aux besoins.

La CS de Bembèrèkè n'a pas de bureau pour ses Conseillers Pédagogiques obligés d'occuper une des directions d'une école lorsqu'elle est pourvue de deux directions liées à la source de financement de construction de modules de quatre (4) classes généralement, chaque module construit s'accompagnant de la construction d'une direction. Il est vrai que la réglementation oblige les CP à rester dans leur zone respective sans pour autant disposer d'appartement approprié.

La CS de Cotonou-Sikè offre un bureau de 16 m² à ses deux Conseillers Pédagogiques dont une femme. Ils sont obligés de planifier leur présence dans le bureau en fonction de leurs besoins propres. Les Conseillers Pédagogiques sont rarement bien lotis dans les Circonscriptions scolaire. Les Chefs de Circonscriptions scolaires et les Conseillers Pédagogiques n'entretiennent pas toujours de très bons rapports. La cohabitation est généralement conflictuelle.

Les infrastructures des Écoles Normales d'Instituteurs sont construites, sauf celles de l'ENI de Djougou. Mais elles ne sont pas viabilisées sauf celles d'Abomey; seuls les blocs administratifs et pédagogiques des ENI construites sont mis en exploitation. Le reste, c'est-à-dire, les résidences, le restaurant, ses installations culinaires et les dépendances sont inexploités faute d'eau et d'électricité.

Les VRD ne sont pas encore en place. Tout sera fonctionnel quand le Budget National aura honoré ses engagements vis-à-vis des partenaires techniques et financiers qui ont terminé la construction des

ouvrages à propos desquels ils ont pris des engagements. En attendant, les infrastructures construites sont livrées aux intempéries et à la dégradation devant lesquelles les directeurs et directrice restent impuissants.

Il existe trois Écoles Normales Supérieures implantées respectivement à Porto-Novo pour la formation des Professeurs des Sciences humaines et des Lettres, à Lokossa pour la formation des Professeurs de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, à Natitingou pour la formation des Professeurs des Sciences de la Nature et de Mathématique. De ces Écoles, seule l'École de Lokossa semble avoir des difficultés à s'installer dans ses infrastructures propres. Elle est, en effet, installée dans les locaux de l'Institut Universitaire de Technologie de Lokossa.

➤ **Les liens avec les autres entités du système et autres organisations**

Généralement, aucun texte n'oblige aucune institution à nouer des relations avec une autre dans le cadre de leur fonctionnement. L'École de Formation Médico-sociale n'entretient aucun rapport avec le Ministère de la Santé ou les structures déconcentrées ou décentralisées du Ministère de la Santé pour lequel pourtant elle forme les intervenants.

Néanmoins, à Cotonou, les CEG Sainte Rita I et II, le CEG du Lac et le CEG Dantokpa se rencontrent souvent dans un cadre qu'ils ont institué et qu'ils appellent «RUNION ZONALE». Des initiatives se prennent par les gestionnaires des établissements scolaires eux-mêmes.

Les responsables du CEG 1 de Tchaourou travaillent avec des ONG qui encadrent les élèves filles en prenant en charge les droits d'écolage de certaines filles démunies; elles forment les enseignants et sensibilisent le corps professoral et d'autres corps de travailleurs sur le harcèlement sexuel désormais puni par la loi.

4.2.4 Université de Parakou

4.2.4.1 Contexte

L'Université de Parakou est une université nationale et non une université régionale; elle n'est pas une structure déconcentrée à l'instar des directions départementales de l'administration scolaire. Il en est de même de l'université d'Abomey-Calavi. C'est pourquoi, elles ne font pas partie des structures déconcentrées dépendant de la préfecture.

L'administration de l'Université est assurée par le rectorat ayant à sa tête un Recteur élu par ses pairs enseignants du supérieur pour un mandat de trois (03) ans renouvelable.

Le Recteur, comme la plupart des acteurs consultés depuis le niveau central jusqu'au niveau local en passant par le niveau déconcentré du système éducatif béninois, n'est pas très imprégné du contenu du PDDSE en général et même des aspects spécifiques du sous secteur enseignement supérieur en particulier. Sa connaissance est très limitée et il ne maîtrise pas son contenu quant à ses objectifs et rôles assignés à chaque sous-secteur.

Le Recteur pense qu'un Plan de cette envergure devrait être vulgarisé avec beaucoup de circonspection et de façon répétitive dès que de nouveaux cadres sont désignés et/ou élus à des postes de responsabilité au niveau du système éducatif. Mais, il est convaincu que ce plan décennal n'a pas pris en compte comment sortir notre pays des études générales pour l'orienter vers des études professionnelles et techniques. Du fait de la non-connaissance ou de la connaissance insuffisante du PDDSE, le Recteur ne sait pas si l'université de Parakou joue un rôle dans sa mise en œuvre et quels sont les objectifs du plan mis en œuvre par l'Université de Parakou.

Néanmoins, le Rectorat élabore un plan annuel de travail et le met en œuvre compte tenu des moyens que l'Université reçoit et/ou mobilise.

4.2.4.2 Capacité organisationnelle

➤ **La gestion pédagogique**

La gestion pédagogique est assurée par les différentes entités (facultés, écoles et instituts) universitaires. Elle rencontre de graves problèmes de l'adéquation formation emploi, les entités ne donnent pas des formations qui éveillent chez l'apprenant la faculté d'entreprendre et de se libérer de la situation d'attente d'emploi.

Les actions menées par le recteur pour tendre vers une Université entreprise ou Université entreprenante rencontrent des oppositions. La réforme de l'enseignement supérieur devrait envisager l'obtention de diplômes professionnels comme les BAC professionnels, BTS, Licences, Master et Doctorat professionnels et l'ensemble des actions pédagogiques devraient concourir à la professionnalisation de l'enseignement au détriment d'études générales non créatrices ou non génératrices de richesses. Le système éducatif béninois tout entier souffre de sa structuration, a laissé entendre le Recteur.

➤ **La gestion des ressources financières**

Les ressources financières de l'Université sont constituées d'une partie des droits d'inscription des étudiants des différentes entités, de la subvention de fonctionnement. L'état assure les constructions d'amphis et de résidences (infrastructures). Il se pose à ce niveau aussi le problème du SIGFIP qui en rien ne facilite la gestion des ressources publiques mais en rend difficile l'accès ce qui fait que les actions prévues et planifiées ne sont pas réalisées dans le temps. La question des quarts mis à disposition rend pénible la réalisation de certaines activités surtout lorsqu'elles sont une unité et que le quart mis à disposition ne permet pas de ce lancer dans un début de mise en œuvre alors que la suite des déblocages dépend de la justification des mises à disposition antérieures.

➤ **La gestion des ressources matérielles**

Les ressources matérielles bien qu'existant, sont en nombre insuffisant et de moindre qualité. L'administration ne dispose pas d'assez de matériel informatique et le peu existant est disqualifié pour les besoins de l'Université. Au niveau des entités le même problème se pose.

L'Université de Parakou ne dispose pas d'assez de matériel roulant pour faciliter les sorties pédagogiques des étudiants (surtout ceux de l'IUT). L'administration elle-même est en souffrance lorsqu'il y a plus de quatre (04) missions en même temps.

➤ **La gestion des ressources humaines**

Au niveau administratif, on assiste à une insuffisance cruciale de personnel qualifié. Au niveau du personnel enseignant, le ratio enseignant par étudiant est de un (1) enseignant pour cent (100) étudiants. Sur ce nombre d'enseignants, très peu a la qualification requise et l'Université n'a pas les moyens de recruter les compétences qu'il lui faut.

➤ **Les communications**

Le Rectorat dispose de moyens de communication moderne.

4.2.5 Centre des Œuvres Universitaires et Sociales

Le Centre des Œuvres Universitaires et Sociales (COUS) de l'Université d'Abomey-Calavi avait été audité à travers le Questionnaire d'Autoanalyse auquel tous les responsables du Centre ont répondu en son temps. Le COUS de l'Université de Parakou est une entité devenue autonome à la suite de la suppression de la direction générale du Centre National des Œuvres Universitaires à Abomey-Calavi. Le directeur, nommé il y a à peine 5 mois, vient de prendre service. Il considère que le COUS de

Parakou demeure encore un appendice du COUS d'Abomey-Calavi qui continue de le gérer en attendant qu'il soit mieux organisé pour prendre son envol.

Le COUS Parakou ne dispose pas de fichier, de manuel de procédures, de dossier de personnel ; tout se gère au pifomètre. Bien des agents ne sont pas à leur place en application du principe : «l'homme qu'il faut à la place qu'il faut». La plupart des cadres administratifs du Centre sont des enseignants des Lycées et Collèges dont certains sont déjà admis à jouir de leur retraite mais qui refusent de quitter leur poste pour des raisons politiques. Par exemple, l'Intendant du COUS est un professeur de sport ! Le Centre ne dispose pas encore d'un budget propre. Avec le Plan de Travail Annuel pour l'année 2011 qu'il est entrain d'élaborer, il sera doté d'un budget autonome.

5. Conclusion et perspectives

Nous ne saurions conclure ce rapport sans remercier toutes les personnes qui ont permis la tenue et le déroulement de l'audit et ont facilité à l'équipe la consultation de documents et le contact avec un grand nombre de personnes ressources.

À la relecture du constat du PDDSE en 2006 ainsi que de l'étude RENSEN en 2008 pour ne mentionner que ceux-là nous pouvons tirer les conclusions suivantes : cinq et trois ans après ce la parution de ces documents, plusieurs difficultés demeurent, de nouvelles se sont ajoutées et certaines se sont encore détériorées.

Les points saillants de ce rapport ont été recensés à la fin de chaque axe à titre de conclusions partielles. Il serait redondant de les reprendre dans une conclusion générale, par contre, on trouvera ci-dessous les premières perspectives à court terme concernant certaines réflexions et activités à entreprendre compte tenu des principaux constats faits lors de l'analyse.

5.1 Fonction gestion stratégique de pilotage

Une réflexion s'impose sur la gratuité scolaire étendue. Les effets à moyen et long terme de cette réforme sociale sont multiples et nécessitent une attention particulière au plus tôt pour s'assurer de la capacité de l'État de réagir à cette situation. Il existe une incohérence entre l'engagement politique et la capacité administrative et de gouvernance d'un tel projet (voir lien à faire avec PDDSE).

La gratuité scolaire incite de plus en plus de Béninois à y accéder, ce qui est un objectif visé et louable. Cependant, le système scolaire n'est pas en mesure de recevoir physiquement tous ces étudiants ni de leur offrir des conditions d'enseignement décentes. Au niveau de l'enseignement supérieur surtout, plusieurs questions se posent : a-t-on suffisamment de salles de classe, de professeurs qualifiés, de laboratoires,....Il est difficile et coûteux de maintenir une compétence à la fine pointe et d'assurer la mise à jour des connaissances de professeurs dans toutes les disciplines. Cette situation est d'ailleurs décrite dans le PDDSE et constitue un des défis de cette réforme.

Le marché peut-il absorber tous ces lauréats? N'y aurait-il pas lieu de déterminer des champs d'études prioritaires et de privilégier ceux-ci? Serait-il avantageux d'instaurer un système de contingentement dans certaines disciplines pour assurer une intégration des diplômés dans l'économie nationale?

La gratuité de l'inscription et les œuvres universitaires coûtent très cher. En plus des professeurs et des locaux et logements qu'il faut payer, une réflexion s'impose sur la pertinence de maintenir le cap tel quel. Ne serait-il pas plus avantageux pour certaines disciplines d'envisager d'offrir des bourses ou de payer les études et dépenses inhérentes à un certain nombre d'étudiants méritants à l'étranger plutôt que de maintenir tout un système.

➤ PDDSE

Dans tous les ministères et toutes les directions rencontrées, on peut conclure que le PDDSE est mal connu et très peu connu. On ne connaît pas les intervenants ministériels qui en assument la coordination. Le cadre de pilotage est méconnu. Il semble y avoir un conflit de la perception du rôle de la cellule de suivi évaluation et du Secrétariat technique permanent. De plus, les gestionnaires ne semblent pas se reconnaître de responsabilité effective dans la mise en œuvre du projet.

L'information déficiente au regard du contenu du PDDSE n'a pas créé de mobilisation des personnels des différents ministères concernés. Les communications en ce qui a trait au PDDSE se font au

CODIR, mais ne semblent pas descendre vers la base tout comme, il n'existe pas de mécanismes de communication de la base vers le haut du système éducatif.

Bref, la mise en place du PDDSE est confrontée au manque :

- d'actualisation
- d'appropriation
- de responsabilisation de l'ensemble des intervenants.

En d'autres termes, les responsables de la mise en place du PDDSE n'ont pas su diffuser le contenu du PDDSE de façon à faire en sorte que chacune des personnes concernées par l'exécution du PDDSE se sente interpellée suffisamment pour se l'appropriée et se responsabilisé au regard de la réalisation des activités qui les concernent. Jusqu'à maintenant le PDDSE semble toujours être la propriété d'un petit groupe d'initié.

➤ **GESTION STRATÉGIQUE**

Il n'existe pas vraiment de processus de gestion stratégique. On s'en remet au PDDSE, mais celui-ci n'est pas revu et adapté. Le comité de pilotage pilote au niveau des budgets programme. Au niveau de la cellule suivi évaluation, il n'y a pas de système de communication bien rodé. Devrait-on penser à une décentralisation? Seule la cellule suivi-évaluation fait un suivi des indicateurs.

Ainsi, en conclusion force nous est de constater qu'au niveau du pilotage stratégique, la mise en place du PDDSE est confrontée entre autre au manque d'actualisation de ce plan devenu nécessaire suite à la lenteur de son exécution. En effet, prévue pour couvrir la période de 2006 à 2015, celui-ci a pour ainsi dire timidement démarré à la fin de l'année 2009. La première phase du projet (2006-2008) étant déjà passée, la seconde phase (2009-2011) étant déjà passablement entamée il ne fait aucun doute que la situation initiale qui a donné lieu au PDDSE a surement grandement changée ne serait-ce qu'au plan économique suite à la récession mondiale de 2008-2009 ainsi qu'au plan démographique sans parler des répercussions négatives que cette situation a provoquées sur le système éducatif du Bénin.

Le PDDSE est également confronté au manque d'appropriation et de responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés par sa réalisation. Suite aux différents entretiens, force nous a été de constater que bien que tout le monde s'entende sur la nécessité d'améliorer la qualité du système d'éducation et ce, tant aux points de vues administratif, managérial que pédagogique, et malgré l'existence d'un plan de développement stratégique (PDDSE); il n'existe pas de vision commune partagée permettant par le fait même l'instauration d'un climat de confiance et l'établissement d'une synergie et d'un contexte porteur de réussite et de succès.

Techniquement au niveau du pilotage du système les directions participent aux réunions de directions et autres puis, répondent aux commandes telles que production des budgets et différents rapports mais l'implication active et effective n'y est pas. En fait le cœur n'y est pas, la responsabilisation et la motivation intrinsèque n'existent pas. Le plan de décennal de développement du secteur éducatif (PDDSE) existe mais il demeure la propriété d'un nombre restreint de responsables du système éducatif béninois.

5.2 Fonction gestion opérationnelle

➤ **L'INFRASTRUCTURE**

À part quelques privilégiés, le manque de locaux est généralisé. Les systèmes de téléphone et autres moyens de communications sont inexistantes et/ou inefficaces. (courrier, internet, intranet).

Le matériel roulant fait aussi défaut à ceux qui ont besoin de se déplacer. Les personnels doivent utiliser leur propre cellulaire et leur carburant et ne sont pas remboursés. Il est évident que cette situation entrave grandement le travail qui doit être réalisé. Il n'est donc pas surprenant de constater le peu de performance obtenu au travail. Cette situation dramatique devrait faire rapidement l'objet d'améliorations marquées si l'on veut atteindre les objectifs fixés dans les orientations stratégiques ainsi que dans le PDDSE.

➤ **GESTION DE PROCESSUS**

On ne fait pas de différence entre la gestion de processus et les procédures. On peut généraliser et dire qu'il n'existe pas de procédures pour faciliter les tâches des employés et standardiser les activités. Il s'agit donc ici de se donner les moyens d'assurer le bon fonctionnement de l'administration au sein de chacun des ministères. Là encore il est important de se doter de processus commun et de procédures de travail orientant de façon claire et précise les performances attendues.

➤ **RÉSOLUTION DE PROBLÈMES ET PRISE DE DÉCISION**

Les prises de décisions sont pour la plupart concentrées au CODIR. Il existe aussi dans certaines directions des CODIR, ainsi que des CODIR élargis.

On ne sent pas cependant de communication de haut en bas et de bas en haut, ni d'implication des employés dans les prises de décision. À l'heure où mondialement l'on privilégie la gestion participative et la gestion axée sur les résultats, il est primordial pour le système éducatif béninois de se doter des mécanismes permettant la mise en place de telles pratiques.

➤ **COMMUNICATION**

On parle de communication de proximité et non de lien dans le flux du travail. Lorsqu'on aborde le thème de la communication avec les représentants des ministères, on nous ramène aux outils déficients pour justifier les défaillances. On peut donc conclure que la communication n'est pas efficace.

De plus, comme les ministères travaillent en silo, il existe peu de communication entre eux. La structure de l'éducation nationale répartie entre quatre ministères distincts ne favorise pas la communication. Cette structure génère également des dédoublements qu'il y aurait lieu de revoir, à titre d'exemple deux médiathèques sont prévues, et les deux ont le même rôle.

Toutes ces situations méritent qu'on s'y attarde rapidement afin d'y apporter les correctifs nécessaires et ainsi augmenter la performance du système éducatif.

➤ **SUIVI EVALUATION**

Il y a un lien à faire entre le suivi évaluation, les systèmes de communication, la prise de décision et la disponibilité des moyens de déplacement.

Le suivi-évaluation actuellement effectué entre autre par les responsables du PDDSE est généralement menée au regard de l'atteinte ou non des objectifs qui plus est, sont pratiquement tous d'ordre quantitatif, le qualitatif étant peu ou pas mesuré. Mais plus encore, bien que l'approche de gestion axée sur les résultats soit celle privilégiée dans le TOME 2 du PDDSE les démarches de suivi-évaluation qui ont actuellement cours ne servent qu'à constater l'atteinte ou non de l'objectif poursuivi. Ces constats ne semblent pas être par la suite utilisés pour mener des réflexions sur les causes fondamentales de la non-atteinte des objectifs qui par la suite devrait conduire à l'identification des causes réelles et non des symptômes de cet état de fait pour ensuite permettre l'identification des mesures correctives et leur mise en place.

Il a été constaté que les recommandations faites suite au suivi-évaluation portent généralement sur les symptômes et non sur les causes réelles des problèmes.

Les évaluations sont principalement réalisées à partir d'indicateurs quantitatifs, peu ou pas d'indicateurs qualitatifs sont utilisés. Ce qui amène à faire des choses sans jamais se soucier de leurs retombées, les résultats obtenus, leurs effets et leurs impacts sur la situation. On fait effectivement des choses mais celles-ci sont-elles les bonnes choses à faire? Si ce sont les bonnes choses à faire alors, il faut se demander si elles sont bien faites.

Faire plus de la même chose aussi bonne soit-elle n'est pas toujours gage de succès. Car ce qui importe c'est de faire ce qu'il faut faire compte tenu de la situation et de bien le faire. Il ne sert à rien de multiplier les comités et les organes de suivi-évaluation si ceux-ci ne font pas le suivi-évaluation des bonnes choses, faute d'avoir identifié les causes réelles. Ainsi, si les causes réelles ne sont pas bien identifiées il s'en suit que les indicateurs identifiés ne sont pas ceux qui nous permettront de corriger réellement la situation.

De plus, il nous a été permis de constater que de façon générale les comités servent à dire quoi faire et encore à partir de données pas toujours fiables. Mais rares sont les recommandations proposant « comment faire » et expliquant « pourquoi » il est préférable de le faire de cette façon.

Compte tenu de ce qui précède, il y aurait donc lieu de revoir les pratiques de suivi-évaluation utilisées. Il ne faut pas oublier que le suivi-évaluation est un mécanisme de feedback qui doit donner lieu à l'utilisation des résultats obtenus afin, le cas échéant, d'améliorer les situations. Toutefois, encore faut-il que le suivi-évaluation serve à évaluer les bonnes choses.

➤ **PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE**

Au niveau de la réalisation, les représentants des ministères ne savent pas où on en est de façon générale dans la mise en œuvre du PDDSE. Il semblerait que sur 119 objectifs, 35 sont entamés et que 2 sont complétés et ce, après 5 ans!!!

Le moins que l'on puisse dire c'est que peu a été fait en ce domaine. Il serait donc de toute première importance de se pencher sur la question afin d'en tirer les leçons nécessaires au redressement de la situation. Après autant d'années, il serait également important de s'assurer que la planification faite alors est toujours de mise. Ce qui serait fort étonnant après autant d'années. Par conséquent, une mise à jour de cette planification nous apparaît essentielle.

En conclusion à cette section, il nous apparaît important de souligner la grande détresse constatée dans le secteur de l'éducation en matière de gestion opérationnelle. Cette fonction essentielle à l'exécution efficace et efficiente de toutes les opérations qu'elles soient de l'ordre de l'administratif ou du pédagogique est actuellement en état de survie et a grandement besoin d'interventions d'urgence.

Ainsi, au plan opérationnel nous pouvons retenir que :

- de façon générale le système éducatif souffre du manque de formation de ses ressources humaines et ce, aussi bien en matière de gestion financière, que de gestion administrative et pédagogique. Il souffre également de la non-disponibilité de locaux, d'équipements et de ressources financières ainsi que de ressources matérielles de toutes sortes. Ces manquements sont constatés aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré / décentralisé et local.

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons affirmer que la mise en œuvre du PDDSE et de l'ensemble des réformes quelles soient budgétaire, structurelle (décentralisation/déconcentration) ou

pédagogique ont grandement besoin d'appuis et de renforcement en matière de gouvernance opérationnelle.

Ainsi, du point de vue opérationnelle force nous est de constater que le système est grandement dysfonctionnel ce qui paralyse les opérations et par le fait même l'efficacité organisationnelle. Les capacités institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre du PDDSE et au bon fonctionnement du système éducatif béninois ont grandement besoin d'être renforcées et ce à tous les niveaux et dans toutes ses dimensions.

Pour ce qui est de la décentralisation/déconcentration des services du système éducatif, pratiquement rien n'a été fait à ce sujet. Par conséquent, tout reste à faire dans ce domaine d'autant plus que les termes mêmes de décentralisation / déconcentration sont très mal connus pour ne pas dire pratiquement inconnus des gestionnaires du système éducatif concernés par la question.

Toujours au plan de la gestion opérationnelle, celle-ci a grandement besoin que soient mis en place les outils et pratiques favorisant la gestion participative à tous les niveaux du système. Pour ce faire, une révision en profondeur des structures et pratiques de gestion doit être réalisée. De plus, un programme de formation des cadres et gestionnaires en matière de gestion participative, de gestion axée sur les résultats et en gestion des communications / informations, compétences essentielles à tous les gestionnaires du système quel que soit le niveau de gestion doit être élaboré et mis en place afin de leur permettre de participer activement à la réforme du système éducatif au Bénin et ainsi rencontrer les objectifs de développement.

Ce programme doit également permettre de renforcer les compétences des gestionnaires en matière de prise de décision, d'encadrement, de pilotage et de gouvernance du système éducatif. Elles doivent également être renforcées en matière de gestion financière et de budgétisation. Toutefois, pour que ces formations soient pertinentes, il faudra que le ministère de finances ait pris une décision ferme quant au type d'approche budgétaire retenue. Deux approches budgétaires ne pouvant qu'entraver la bonne marche des opérations budgétaires.

En effet, le fait d'avoir à produire deux types de budget soit l'un élaboré sur la base des dépenses et l'autre sur la base de programmes affecte grandement leur traitement, leur exécution et leur compréhension. Une fois cette décision prise, un manuel de procédures devrait être fait afin de permettre aux gestionnaires de s'approprier les nouvelles façons de faire et assurer la production efficace et pertinente des budgets. Ce manuel constituera par la suite un outil de base lors de la décentralisation des pouvoirs financiers vers les niveaux régional et local.

Un renforcement des capacités à chacun des niveaux de la chaîne de gestion dans un contexte décentralisé / déconcentré pour une véritable appropriation de la réforme et du PDDSE à tous les niveaux soit, central, régional et local est essentiel.

5.3 Fonction gestion pédagogique

En ce qui a trait à la gestion pédagogique, il est étonnant de voir qu'au niveau central peu de commentaires ont été fait relativement à cet aspect qui pourtant constitue l'élément fondamental de la mission des quatre ministères. Il faut dire que les besoins au regard des aspects financiers, des ressources humaines et matériels sont telles qu'ils retiennent toute l'attention occultant même la raison d'être même des ministères.

À l'inverse l'on constate que l'ensemble des études et rapports consultés ont principalement portés jusqu'à maintenant sur l'aspect pédagogique du système éducatif béninois répondant ainsi aux objectifs du millénaire ainsi qu'à ceux du programme Éducation pour Tous (EPT). En ce sens, le PDDSE n'a pas échappé à cette orientation en y ajoutant cependant l'élément pilotage du système éducatif. Ce regard posé sur la gestion stratégique du système, bien que sommaire, constitue

l'élément fondamental du succès de la réforme actuellement en cours. Et ce, bien entendu à la condition que ce pilotage soit basé sur un leadership stratégique fort.

En effet, sans une gestion stratégique pertinente appuyée d'un leadership stratégique exemplaire le secteur de l'éducation ne peut espérer rencontrer les objectifs fixés. Par ailleurs, nulle part dans ces études ou autres, il a été question de la gestion opérationnelle du système de formation pourtant essentielle à l'exécution efficace des plans d'actions menant à l'atteinte des objectifs liées aux orientations stratégiques retenues. Il est maintenant plus que temps de se pencher sur cette composante de la structure de gestion du système éducatif béninois tout en ne perdant pas de vue le renforcement des capacités de gestion stratégique de pilotage ainsi que celles de la gestion pédagogique. Un système n'est pas linéaire, il est fait de différentes composantes, de différents réseaux interreliés et interdépendants ayant un impact les uns sur les autres, d'où l'importance de l'appréhender dans une perspective globale et systémique en tenant compte des interactions en présences.

6. Recommandations

6.1 Recommandations suite à l'audit

Beaucoup de choses sont à faire et ce tant au niveau de la fonction stratégique de pilotage qu'au niveau des fonctions opérationnelle et pédagogique, avant d'atteindre l'efficacité organisationnelle et la performance qui permettra de rencontrer les objectifs du millénaire et celui de l'Éducation pour Tous. La tâche est colossale mais réalisable si tous les efforts humains, financiers et matériels sont investis pour solutionner le 20 % des problèmes qui cause 80 % des dysfonctionnements du système éducatif béninois.

Les constats réalisés au cours de cet audit nous porte à croire que la majorité des dysfonctionnements constatés sont principalement du à :

- la lourdeur des procédures administratives et financières;
- certaines lacunes que présentent les cadres et les gestionnaires du système éducatif en matière de gestion participative, de leadership stratégique, de gestion axée sur les résultats, de communication stratégique et opérationnelle, d'approche systémique, de résolution de problèmes ainsi que de prise de décision, de supervision et de suivi-évaluation des opérations;
- la lenteur dans l'adoption des décrets et arrêtés portant sur les attributions, organisation et fonctionnement des ministères du système éducatif provoquant ainsi des dysfonctionnements du entre autres au dédoublement de postes, de services ainsi que de rôles et de responsabilités;
- la lenteur dans la mise en place des réformes entreprises;
- la nondisponibilité du matériel et des équipements essentiels à la réalisation des tâches et opérations liées à chacun des postes de travail.

Comme tout ne peut pas être fait en même temps, il faut donc procéder par étape et mettre l'emphase sur les deux priorités retenues dans le plan de développement stratégique en matière d'éducation soit, l'enseignement primaire et la formation professionnelle et technique. Ceci bien entendu devra se faire tout en tenant compte des autres niveaux du système éducatif et surtout en planifiant et en assurant le passage d'un niveau à l'autre compte tenu de l'interrelation qui existe entre les différentes composantes du secteur de l'éducation.

Ainsi, le fait de se concentrer sur les deux priorités permettra d'une part d'investir tous les efforts humains, matériels et financiers à la solution des 20 % de problèmes qui causes les 80 % de dysfonctionnement et par le fait même de mettre en place les bases fondamentales d'un système capable de rencontrer les objectifs stratégiques poursuivis dans le domaine.

Pour ce faire, il faudra bien sur s'assurer de renforcer les capacités individuelles, de groupe et institutionnels à chacun des niveaux de la chaîne de gestion dans un contexte déconcentré/décentralisé. Il faudra également assurer le leadership stratégique nécessaire à l'appui des niveaux fonctionnel et opérationnel du système. Il faudra donc agir à la fois sur les composantes stratégiques, opérationnelles et pédagogiques des deux sous-secteurs priorités. L'approche systémique sera donc retenue afin de permettre de prendre en compte l'ensemble des composantes des situations ainsi que leurs interrelations. Cette façon de faire permettra de s'attaquer aux causes et non aux effets des problématiques soulevés et décrites à plusieurs reprises dans différents documents consultés et confirmés lors de l'audit.

En terminant, mentionnons qu'afin d'assurer le développement efficace et efficient du système éducatif du Bénin, des définitions de rôles et responsabilités claires devront être élaborés mises effectivement en place et respectés. Les documents structurants nécessaires à la mise en place, à l'opérationnalisation et au suivi devront être rapidement élaborés, implantés et respectés. Ces documents pourraient prendre la forme de guide de référence, de procédures d'application et autres. Cependant, préalablement à la production de ces documents une révision en profondeur du plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) devra être réalisée et un plan d'action réaliste et réalisable y afférent devra être produit. La qualité devra ici être priorisé au détriment de la quantité. L'accent devra être mis sur la mise en place des activités permettant l'amélioration des sous-secteurs du primaire et de la formation professionnelle et technique tel que priorisé par le gouvernement béninois dans son plan stratégique de développement. Tous les efforts et toutes les ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs liés à ces deux sous-secteurs devront être mis en place tout en ne perdant pas de vue la préparation du passage des effectifs étudiants d'un niveau du système d'éducation à l'autre.

Compte tenu de l'importance que prend la décentralisation / déconcentration des services éducatifs dans le développement du système, il importe d'apporter un appui efficient et efficace à la mise en place de ce mode de gestion décentralisé. Cet appui devra prendre en compte toutes les dimensions et personnes concernées dans la chaîne de gestion du système déconcentré / décentralisé.

Une réforme ne peut être réalisée sans l'adhésion et l'appropriation de celle-ci par l'ensemble des différents intervenants et des parties prenantes. La formulation des objectifs et la planification se font de haut vers le bas et peu de place est laissée aux besoins opérationnels spécifiques aux différentes directions pourtant nécessaires pour remplir la mission qui leur est confiée. Toutes ces carences freinent la concrétisation de la mise en œuvre du PDDSE.

Les différents diagnostics, forums et autres analyses réalisés sur le système éducatif béninois par les différents ministères du système et instances internationales ont montré que le bilan des réalisations reste mitigé malgré les efforts déployés. Malgré la participation du programme « Fast Track » afin d'accélérer les interventions les projets tardent à s'implanter et s'opérationnaliser retardant ainsi les avancés espérées dans le système éducatif béninois.

L'amélioration de la gouvernance générale du système éducatif et le renforcement de la mise en œuvre de la décentralisation / déconcentration des services ne pourront se réaliser qu'à partir d'une volonté et d'un appui politique effectif et intégré aux orientations stratégiques de développement du système éducatif et dans la mesure où seront implantés les pratiques de gestion participative et de gestion axée sur les résultats essentielles à l'adhésion et l'appropriation du plan stratégique de développement du système éducatif dans un contexte de décentralisation / déconcentration.

Le suivi-évaluation ne doit pas uniquement servir à constater l'atteinte ou non des objectifs. Le plus important dans ce suivi-évaluation est d'en tirer les leçons pertinentes « leçons apprises » et ainsi constituer une banque de données servant de mémoire institutionnelle. Celle-ci devrait permettre de mettre fin aux répétitions non productive de décisions et d'activités. Cet outil permet d'arrêter de refaire les mêmes choses. Car faire plus de la même chose ne corrige et n'améliore pas la situation et coûte souvent très cher sans apporter de valeur ajoutée. Compte tenu du peu de ressources financières disponibles il faut donc utiliser les fonds disponibles avec parcimonie. En ce sens, la multiplication des structures, des comités et des réunions et autres sont bouffeurs de temps, d'énergie et d'argent qui très souvent n'améliore pas nécessairement la situation et qui plus est affecte la disponibilité des ressources pour la réalisation des activités essentielles à l'amélioration et au développement du système.

Il est clair qu'une attention toute particulière devra être apportée à la fonction de gestion opérationnelle. En effet, compte tenu des nombreuses lacunes notées dans ce domaine il faudra

procéder à une analyse plus approfondie des problématiques soulevées dans le cadre du présent audit relativement aux différentes dimensions de cette fonction.

À cet effet, compte tenu de l'unanimité qui se dégage au regard de la lourdeur des procédures administratives et financières ainsi que des résultats de l'analyse faite dans le domaine, il semble important de rapidement nommer un comité qui aura pour mission de se pencher sur cette problématique puis, d'assurer le suivi et la mise en œuvre des recommandations suivantes afin que rapidement soit améliorée cette situation.

➤ **Revoir le processus d'élaboration du budget**

La préparation en parallèle de deux budgets est un processus inefficace. Il faut absolument introduire un processus de préparation unique basé sur le budget-programme et dont le budget par nature de dépenses (dans sa forme actuelle) serait un sous-produit. Cela n'induit pas, même si ce serait souhaitable, que le budget-programme soit le document présenté à l'Assemblée Nationale, les documents budgétaires actuels pourraient être maintenus dans un premier temps.

Une telle décision concernant la préparation du budget dépasse les compétences des ministères ayant l'éducation pour mission. L'initiative doit venir du Ministère des Finances qui doit en préparer la méthodologie et les outils d'application. Mais les ministères dépensiers, dont ceux en charge de l'éducation, peuvent présenter la requête au Ministère des Finances.

➤ **Renforcement des capacités des principaux acteurs**

Les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre du PDDSE, notamment les chefs de file des programmes, la DRFM et la DPP, devraient bénéficier d'un renforcement de capacités. L'objectif visé est d'assurer une bonne maîtrise des outils de planification, de gestion et de suivi par les chefs de file des programmes afin de faciliter leur collaboration avec la DRFM et la DPP et leur participation au processus d'élaboration du budget programme et du suivi de son exécution. Les besoins en matière de renforcement des capacités devront être identifiés pour chaque ministère étant donné que le niveau d'appropriation du PDDSE et le niveau de familiarité avec les principes de gestion axée sur les résultats diffèrent selon le ministère.

Un outil de simulation financière devrait être mis à la disposition des DPP afin de les aider dans la programmation des activités, surtout dans un cadre où les enveloppes budgétaires peuvent subir des fluctuations importantes. Finalement, les structures déconcentrées et décentralisées devraient être associées à l'élaboration du budget programme et son suivi-évaluation dans un souci d'efficacité, d'identification des besoins et de collecte de données à la source.

➤ **Responsabiliser nominativement les cadres à l'atteinte des objectifs**

Si l'on veut atteindre les objectifs du PDDSE, il ne suffit pas d'assigner les objectifs aux structures, il faut que ce soient les cadres responsables de ces structures qui soient nommément responsables de les atteindre. Toutes les réformes des finances publiques qui ont connu du succès sont basées sur ce principe. Cette responsabilisation devrait être introduite progressivement; en effet, on ne peut rendre quelqu'un totalement responsable tant que 1) tous les moyens nécessaires à sa réussite ne sont pas mis à sa disposition et 2) il ne dispose pas des outils pour évaluer sa performance en cours d'exercice de sorte qu'il puisse ajuster son plan d'action.

Là encore, cette démarche requiert une impulsion forte du Ministère des Finances lequel devra repenser (ou aménager) le rôle de l'ordonnateur.

➤ **Assurer la fluidité des dépenses**

Il faut que les ministères dépensiers puissent compter sur les ressources prévues au moment voulu pour être en mesure de réaliser leurs plans d'action. Des circonstances exceptionnelles peuvent justifier des retards dans l'allocation des crédits; mais cela doit rester justement de l'ordre de l'exception. C'est précisément le rôle du budget que d'assurer cette prévisibilité. Là encore, les ministères dépensiers sont tributaires des décisions du Ministère des Finances, mais il est clair qu'il est extrêmement difficile d'atteindre des objectifs, si les actions nécessaires se voient suspendues et redémarrées en fonction des disponibilités budgétaires.

➤ **Mettre en place des bases de données statistiques performantes**

Des bases de données statistiques performantes sont essentielles pour évaluer les progrès de la réforme. De plus, il s'agit essentiellement de mettre en place des moyens qu'ils soient informatiques, financiers ou humains. Même dans le cadre d'enveloppes budgétaires limitées, il s'agit de coûts discrétionnaires et il ne dépend que des ministères de les privilégier. Lors des entrevues avec les ministères, la mise en place d'un Système d'Information pour la Gestion de l'Éducation (SIGE) qui est présentement en phase de démarrage a été identifiée comme solution pour régler les problèmes de disponibilité et de fiabilité de données au sein des ministères. Il est toutefois utile de préciser que même si le SIGE pourrait effectivement régler le problème de disponibilité de données, et diminuer dans une certaine mesure le manque de fiabilité des données par le biais de contrôles automatiques et de validations lors de la saisie, une fiabilisation à 100 % des données ne pourrait se faire sans la responsabilisation et la formation des intervenants du processus de collecte. La démarche devra donc consister à :

- a) évaluer les besoins en informations pour, notamment, être en mesure de préparer les indicateurs du PDDSE et alimenter un tableau de bord permettant de prendre les décisions utiles en temps opportun;
- b) faire l'inventaire des données existantes (nature, qualité et fréquence) et des moyens qui sont mis en œuvre pour les produire (qualification du personnel, moyens mis à leur disposition, équipements informatiques et logiciels);
- c) identifier les moyens requis pour satisfaire aux besoins identifiés au point a);
- d) budgéter les sommes nécessaires pour recruter le personnel, acquérir les équipements et logiciels, élaborer les méthodologies et procédures et assurer les coûts récurrents.

➤ **Opérationnaliser le suivi**

Même s'il existe des textes prévoyant des organes dont les membres ont été effectivement nommés dans certains ministères, le suivi ne deviendra une réalité que lorsque les plus hautes autorités du ministère auront signé une directive instaurant la tenue de réunions obligatoires (auxquelles on ne peut se soustraire sous peine de sanctions) à des dates prédéterminées (tous les premiers lundi du mois par exemple), faisant l'objet à la fois de documents de présentation de l'état d'avancement et de procès verbaux qui leur seront destinés. Une telle manifestation de la volonté des hautes autorités du ministère est indispensable si l'on veut réellement atteindre les objectifs du PDDSE.

De plus, afin d'assurer que le suivi soit complètement opérationnel, il est primordial de mettre les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la disposition des structures concernées.

6.2 Commentaires des personnes consultées

6.2.1 Niveau central

6.2.1.1 Actions à mettre en œuvre

- Installer toutes les structures de façon à faire jonction entre le secrétariat général et les fonctions.
- Installer de bons équipements.
- Donner les moyens de la mise en œuvre. Car bien que nous ayons un cadre de conception, il faut aussi les moyens pour la mise en œuvre.
- Créer des pôles de développement en ouvrant des Centres Universitaires.
- Prioriser les stages en entreprise et le perfectionnement des enseignants dans les matières techniques.
- Obtenir l'appui des enseignants au x initiatives de conception des manuels et cahiers d'activités.
- Procéder à la standardisation des langues nationales.
- Produire des documents d'accompagnement pour l'apprentissage des langues nationales.
- Mettre en place des centres de documentation avec un maximum d'ouvrages traduits en langues nationales. Il existe le Centre National de linguistique appliquée et la société internationale de linguistique pour faire ces choses, mais il n'y a pas de compétences internes. Il faut avoir recours à des compétences externes.
- La production littéraire est un des objectifs visé ainsi que l'édition de livres. Il faut aussi traduire les textes de fond en langue nationale.
- Mettre en place un système d'information fiable pour la gestion du sous-secteur.
- Procéder à l'élaboration d'une carte scolaire.
- Déménager et installer correctement le personnel.
- Recruter un assistant administratif et un planificateur.
- Mettre le personnel dans de bonnes conditions de travail.
- Former systématiquement le personnel à l'utilisation de l'outil informatique, en administration et autres spécialités.
- Tout faire pour que le budget prévisionnel de chaque année soit octroyé pour permettre l'exécution du projet dans les délais.
- Coter le projet de personnels compétents nécessaires pour une bonne gestion du projet.
- Augmenter le budget pour l'organisation de compétitions sportives scolaires de catégories après les championnats scolaires.
- Mettre en place un projet de construction, de réhabilitation et d'équipement des infrastructures sportives dans les établissements d'enseignement secondaire et technique en matériaux définitifs.
- Dote le service d'un bon cadre de travail, de moyens de déplacement, de carburant, de matériels de fonctionnement et d'un secrétariat.
- Acquérir des moyens modernes de communication, de matériels informatiques et de logiciels de saisie, de traitement et d'analyse de données.
- Renforcer la puissance du compteur électrique pour stabiliser le courant électrique.
- Faire respecter les engagements de l'État et de dépolitiser l'administration en mettant l'homme qu'il faut à la place qu'il faut.
- Impliquer davantage les bénéficiaires des produits des projets à toutes les phases du processus de gestion des projets pour éviter des sentiments d'insatisfaction continus.
- Amener les financiers à une plus grande appropriation des objectifs des projets.

- Doter la cellule de passation des marchés publics des moyens matériels et financiers adéquats.
- Assurer la formation continue des membres de la cellule de passation des marchés publics.
- Renforcer les capacités des collaborateurs.
- Recruter du personnel qualifié.
- Lutter par tous les moyens contre le retard au service.
- Se doter d'un logiciel de gestion des ressources humaines et d'améliorer les conditions matérielles de travail dans leurs services.
- Mettre en place un système de rotation régulier de renforcement des capacités des ressources humaines sans exclusion.
- Mettre à la disposition de la direction les ressources humaines les moyens de communication pour rendre plus fonctionnelle cette direction.
- Affecter à la direction un spécialiste en gestion administrative ayant une expérience en diplomatie.
- Prendre les mesures nécessaires pour l'application de l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la DIEM.
- Étoffer le personnel par la cooptation de deux cadres financiers de la catégorie A1, de deux attachés de formation en droit et d'un attaché en sociologie.
- Doter l'inspection de matériels routants adéquats et d'un fond documentaire sur les centres d'intérêts évoqués.
- Privatiser les œuvres universitaires car les étudiants n'ont pas la culture de l'utilisation du bien public.
- Instaurer l'obligation de compte rendu à tous les niveaux afin de permettre une bonne gestion du personnel en récompensant en bien ou en mal selon les mérites.
- Revoir le décret de création des COUS d'autre part.
- Élaborer un manuel de procédure et assurer la formation et le recyclage du personnel.
- Montrer l'importance de la relation qui doit exister entre le service et les autres services du COUS !
- Donner les moyens matériels et surtout humains qualifiés.
- Scinder le service en deux : 1) Service Hébergement et Restauration.2) Service Transport.
- Redéployer le personnel.
- Fixer les attributions du service et de confectionner des outils pour réguler le mouvement des matériels et pour assurer une meilleure maintenance.
- Connecter la Direction des Bourses et Secours Universitaires et la Direction du Centre des Œuvres Universitaires et Sociales.
- Confier progressivement le paiement des allocations universitaires à une Banque.
- Améliorer le cadre de vie des travailleurs à travers la réfection de la cuisine et des locaux de l'administration.
- Acquérir un nouveau véhicule bâché pour éviter les pannes fréquentes.
- Mettre en confiance les travailleurs et les fournisseurs : il s'agira de payer aux premiers les frais de mission et autres avantages qui leur sont dus et aux seconds, d'amorcer le règlement de leurs factures qui remontent à 2008.
- Négocier auprès du Ministère, une augmentation de la subvention allouée à la direction du COUS.
- Doter l'intendance d'un budget de fonctionnement consistant plus ou moins réaliste.

6.2.1.2 Commentaires

- Le problème d'archive est national. D'ailleurs le Président a demandé que ça se fasse par IGM mais on n'a pas d'argent.
- Certaines directions n'a pas d'AOF.
- La création des Centres Universitaires à tout pris.
- La situation financière mondiale a compromis tous les changements planifiés.
- Manque de locaux pour installer tous les services.
- Un bâtiment est en rénovation depuis longtemps.
- Les gens ne travaillent pas bien par manque d'infrastructure.
- Les directions du ministère sont complètement éparpillées sur le territoire ce qui cause beaucoup de difficultés surtout au niveau des rencontres.
- Dans la mise en œuvre des actions du Ministère pas de moyens financiers, conséquences : pas d'équipement et pas de matériel.
- Lorsque les moyens manquent c'est très difficile à tous les points de vue.
- Mauvaise coordination faute de bonne installation.
- Les personnels doivent être formés.
- Le PDDSE ne prend pas en compte le Ministère de l'Enseignement Supérieur.
- La formation supérieure est-elle uniquement l'affaire de l'État comme on nous l'a déjà dit?
- L'enseignement supérieur c'est la fine fleur de l'éducation.
- Dans le développement global du pays les PTF ne prennent pas en charge l'enseignement supérieur.
- L'université devrait être à la fois le centre théorique mais aussi pratique.
- Il y a 63 000 milles finissants au Baccalauréat et ça augmente chaque année.
- Les employés trouvent leur motivation dans leur conscience professionnelle. Dans le fait que les activités sont régaliennes.
- Le salaire motive à venir travailler.
- Il y a souvent chevauchement des activités de notre direction avec les autres directions. De ce fait, nous rencontrons donc des problèmes de planification des activités car souvent nos activités ne sont pas considérées comme prioritaires. Elles passent après les autres.
- Les procédures administratives bloquent la réalisation des activités, les entretiens et les réparations ainsi que l'achat de fournitures.
- Les compétences et la volonté des personnels de la direction sont des facteurs facilitant.
- Les moyens bloquent.
- Le plus gros problème est celui de la compétence des employés, car ce sont surtout des enseignants relocalisés à leur demande, et ils n'ont pas eu de recyclage.
- Au niveau de la décentralisation il reste beaucoup à faire.
- Les lenteurs administratives au niveau de la passation de marché sont des irritants.
- Le PDDSE fait état de l'art et de la culture mais il n'y a pas d'argent prévu pour le sport scolaire.
- Le calendrier de passation des marchés ne tient pas compte du calendrier scolaire.
- En santé, il faut faire des formations aux enseignants avant d'administrer certains produits aux enfants, comme pour le déparasitage. Cela demande des per diem, et viennent de OSM et du ministère de la santé.
- En comptabilité les procédures sont lourdes et cela influence les activités.
- Il faudrait établir les actes de naissance puisque plusieurs enfants n'en ont pas et cela pose des problèmes d'inscription aux examens.
- Certaines directions ne connaissent même pas l'arrêté réglementant leur direction.
- Décret à l'appui, il existe des conflits d'attributions entre directions.

- L'annuaire statistique est produit sur CD. Or, dans la plupart des directions visitées il n'y avait même pas d'ordinateur. Comment les gens sont-ils supposés utiliser l'annuaire s'ils sont incapables de le lire?
- Les données disponibles s'arrêtent au niveau des communes.
- Les procédures administratives au sein du ministère provoquent des délais dans la réalisation des activités mais il y a aussi une certaine lourdeur administrative au niveau des autres intervenants du système (PTS, STP, CCPD, etc.).
- Le processus de passation de marchés est trop lourd.
- Il existe un manuel de procédures pour l'approbation de dossiers de projets par les PTF, mais ce manuel n'est pas suivi donc ça provoque des délais supplémentaires.
- Quatre ministères c'est trop.
- Un redimensionnement est nécessaire.
- Participation des communes à la gestion du système.
- Arrêté en vigueur non appliqué.
- Une chose est de créer. S'en est une autre de la rendre fonctionnelle. Pas les moyens de réaliser.
- Les normes nationales en matière d'éducation ne sont pas clairement définies. C'est une des étapes de la réalisation de la carte scolaire prévue au plan décennal.
- Avant, la DIEM recevait 100% des crédits budgétaires demandés. Depuis 2006, ils ne reçoivent qu'à peu près 25% des demandes déposées.
- Il est vrai que les moyens financiers sont limités présentement. Toutefois, il y a aussi eu mauvaise utilisation des fonds et mauvaise gestion dans le passé. Les directeurs qui étaient là avaient de l'argent à leur disposition et pouvaient entreprendre des actions mais ils ne se sont pas donné la peine de trouver le moyen le plus efficace de faire les dépenses et les crédits n'ont pas été consommés à bon escient.
- Pour aider à l'atteinte des objectifs du PDDSE, il faudrait refaire un plan réaliste, compte tenu des moyens réellement disponibles. Par exemple, pour les personnes à besoins spécifiques, il n'y a pas de budget, même chose pour l'APC.
- Au niveau du ministère, il faudrait dépolitiser les structures et responsabiliser ceux qui ont les compétences requises.
- On fait appel à des gens qui sont des amis du parti, surtout chez les responsables d'établissements.
- Toute la direction est logée dans deux pièces : un bureau de directeur et un bureau pour toutes les autres personnes.
- Il faut supplier pour avoir de l'encre.
- Il n'y a pas suffisamment d'ordinateur, pas d'accès à internet, une ligne de téléphone directe pour tout l'immeuble. Celle-ci est placée dans le bureau du directeur.
- Une direction de terrain et n'ont pas de véhicules pour aller contrôler. Un seul petit véhicule de service qui ne peut pas aller sur le terrain.
- Le service n'a pas d'équipement, même pas de papier.
- Il y a certes un manque de personnel mais il n'y a pas de place pour les accueillir.
- Le budget est insuffisant, et les activités ne sont faites que partiellement et ne couvrent pas tout le Bénin. Cela a un impact sur les enfants qui ne pourront pas être promus et perdront des années.
- Aucune confidentialité dans le travail.
- Lorsque l'on a fixé les objectifs du PDDSE, on n'a pas bien évalué la situation des langues nationales.
- Auparavant, les langues nationales faisaient l'objet de revendications d'ordre culturel et nationaliste. Aujourd'hui, on veut faire de ces langues des supports de communication. Pour

cela, il faut par exemple avoir un logiciel avec un clavier en langue nationale. C'est facile à faire, plus facile que de codifier les langues nationales parce que codifier est politique.

- L'enseignement des langues nationales existent déjà de façon informelle par des ONG.
- L'État n'a pas de journal et aucun journal n'est publié en langue nationale.
- Dans le ministère, le PDDSE n'est pas très bien connu et pas toujours intégré dans le PTA.
- Il faudrait expressément revoir le mode de gestion en catimini du PDDSE.
- Insister notamment sur l'implication des partenaires sociaux du ministère.
- Renforcer les relations avec les syndicats du système d'enseignement.
- Pour une meilleure gestion du système, il importe de séparer nettement les postes politiques des postes techniques et de tenir compte des profils / postes avant tout positionnement des cadres.
- Toutes les directions du ministère soient regroupées en un seul et même endroit, dans la même enceinte.
- Le fait que les services et directions du ministère sont dispersés cause beaucoup de préjudices à la bonne marche du sous-secteur.
- Réduire les procédures administratives aussi bien au niveau des passations des marchés qu'au niveau du circuit financier.
- Les agents du service de Coordination de l'Assistance Extérieure et de la DPP ne sont pas du tout dans de bonnes conditions de travail.
- Tous les problèmes dont souffre le Bénin, le plus important est la politisation à outrance de son administration et tant que les actions conjuguées ne tendront pas vers une solution réelle à ce problème, toute route vers l'émergence sera bloquée.
- J'ai comme l'impression que nous marchons à reculons au lieu d'avancer parce que chaque année la dotation budgétaire s'amenuise, ce qui freine la réalisation des activités prévues dans les PTA. Le plus énervant, c'est la diminution en pleine exécution du budget, ce qui ne nous facilite pas du tout la tâche. Les dettes s'accumulent, on manque du minimum nécessaire pour faire le travail qui nous a été confié. On est stressé, on vit un stress qui ne dit pas son nom chaque fois qu'on se dit que c'est demain, c'est après demain, etc. que les crédits seront chargés sur le SIGFIP. Il va falloir que l'État revoie la situation.
- Il apparaît nécessaire de rendre disponibles les décrets d'application de la nouvelle loi portant Code de Passation des Marchés Publics au Bénin en vue de permettre une meilleure mise en œuvre des procédures de passation des Marchés Publics.
- Un apport extérieur en termes de formation du personnel serait opportun. Pour ce faire, il faudra donner les moyens aux agents afin de renforcer leurs compétences. Ceci passe par l'octroi de bourses d'études pour des formations diplômantes et qualifiantes.
- La direction de la coopération universitaire et scientifique est une direction importante du MESRS dont le rôle est actuellement sous-estimé.
- L'Inspection générale doit contribuer à la transmission du savoir-faire et du savoir-être. Elle ne doit pas limiter son rôle à des contrôles lorsque des problèmes se posent. De plus, l'Inspection doit intensifier les actions de suivi.
- Laisser le Chef de service gérer réellement le service. Le laisser faire des propositions et respecter la hiérarchie. Le laisser gérer son personnel.

6.2.2 Niveau déconcentré / décentralisé et local

6.2.2.1 Actions à mettre en œuvre

- Mise à disposition de l'école à tous les niveaux des enseignants qualifiés nécessaires en nombre suffisant pour l'atteinte des objectifs fixés dans les programmes et dans le Plan décennal de développement du secteur de l'éducation.

- Mise à disposition des moyens nécessaires à la mise en œuvre correcte des Plans de Travail Annuel de la Direction départementale.
- Libérer l'éducation du carcan de la politique politicienne.
- Décharger les directeurs d'école de la gestion administrative et comptable pour leur permettre de se consacrer à l'encadrement pédagogique des enseignants.
- Doter l'élève d'un manuel scolaire et lui permettre de s'asseoir à son aise en dotant les écoles de tables-bancs toutes conformes aux normes.
- Former les enseignants qui n'ont pas encore reçu une formation initiale ou modulaire et recycler les anciens enseignants.
- Revoir le système de recrutement des candidats à l'enseignement en prêtant grande attention à la nature de leurs diplômes scolaires et académiques en vue d'éviter des amalgames qui sont préjudiciables à l'enseignement.
- Revoir les programmes d'études selon l'Approche Par les Compétence au profit des programmes intermédiaires.
- N'admettre à l'École Normale d'Instituteurs que les enseignants provenant des écoles mais sans formation initiale.
- Affecter les enseignants pendant les vacances et procéder aux notifications d'affectation avant la rentrée scolaire.
- Améliorer les conditions matérielles des établissements scolaires.
- Mettre tous les textes disponibles réglementaires à la disposition des chefs d'établissements scolaires surtout des Écoles de formation professionnelle.
- Restaurer l'autorité de l'État en dépolitisant l'administration scolaire.
- Rendre effective la gratuité des enseignements maternel et primaire.
- Former tous les enseignants non encore formés dans les Écoles Normales d'Instituteurs et les soumettre au Service Militaire d'Intérêt National (SMIN).
- Faire de l'Université de Parakou une université entreprise où les étudiants entrent et sortent avec leurs emplois ou leurs entreprises à travers une réorganisation du système éducatif dans son ensemble et en proposant des programmes d'enseignement mieux adaptés à la professionnalisation.
- Mettre en place tous les moyens techniques nécessaires à la vision exprimé ci-dessus.

6.2.2.2 Commentaires

Le DDEMP de l'Alibori et du Borgou souhaite la création d'un seul Ministère de l'Éducation Nationale pour une meilleure utilisation des ressources humaines, matérielles et financières qui semblent aujourd'hui trop éparpillées.

Il souhaite de revoir les problèmes qui se posent à l'école aujourd'hui à la lumière de l'intrusion intempestive et néfaste de la politique et du syndicalisme dans l'administration scolaire.

Il souhaite également de revoir les textes, en particulier ceux qui règlement les mouvements du personnel enseignant et la nomination du personnel de direction des établissements scolaires. Les textes permettent aux syndicats de se faire représenter à raison de deux personnes par syndicat. Si l'on fixe à 43 au minimum le nombre de syndicats, il se trouverait que 86 syndicalistes participeraient aux travaux des Commissions départementales et nationales de mutation. Ce nombre surclasserait de loin celui des membres de Cabinet et des personnels administratifs organisateurs de ces travaux. On peut mesurer l'impact négatif qu'une telle situation provoquerait.

Références bibliographiques

Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Programme FED de l'Union Européenne Pour le Bénin, Septembre 2007.

Fonds Commun Budgétaire en faveur du PDDSE, Mazars Bénin, Août 2008.

Exécution et suivi-évaluation des budgets, <http://www.finances.bj/spip.php?article65>.

Projet de budget programme du MEMP 2010-2012, Cellule de suivi-évaluation (DPP) – MEMP.

Rapport de performance gestion 2008, Cellule de suivi-évaluation (DPP) - MEMP, Novembre 2009.

Rapport de performance gestion 2009, Cellule de suivi-évaluation (DPP) - MEMP, Avril 2010.

Rapport d'État des Systèmes Éducatifs Nationaux (RESEN), Banque Mondiale, Avril 2009.

Genèse, entraves, actions et approches de solution en matière de production des statistiques au MESFTP, DPP – MESFTP, Décembre 2009.

Budget programme 2010-2012 du MESFTP, Octobre 2009.

Rapport de performance du MESFTP Gestion 2009, Cellule de suivi-évaluation (DPP) – MESFTP, Avril 2010.

Budget Programme 2010-2012 du MESRS, Cellule de suivi-évaluation (DPP) – MESRS, Octobre 2009.

Projet de rapport de performance 2008 du MESRS, Cellule de suivi-évaluation (DPP) – MESRS, Mai 2009.

Rapport de performance 2009 du MESRS, Cellule de suivi-évaluation (DPP) – MESRS, Avril 2009.

Présentation du rapport de performance 2009 du MCAPLN, Cellule de suivi-évaluation (DPP) – MCAPLN, Avril 2009.

Présentations du MCAPLN à la revue du secteur de l'éducation, Avril 2010.

Budget programme 2010-2012 du MCAPLN, DPP/DRFM - MCAPLN

Guide de Suivi-Évaluation de la Mise en Œuvre du DSRP; Programme de renforcement de l'observatoire du changement social, Version préliminaire – 11 février 2004.

Actes du Forum National sur le Secteur de l'Éducation, Cotonou, du 12 au 16 février 2007.

Arrêté Interministériel – Année 2009,
No...../MEMP/MESFTP/MESRS/MCAPLN/DC/SGM/DPP/SA; Portant nomination des membres du Comité de Coordination du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation.

Arrêté Interministériel – Année 2008,
No/MEEMP/MESFTP/MESRS/MCAPLN/CAB/DC/SGM/DPP/SP; Portant création, attributions et fonctionnement des structures de gestion et de suivi du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation.

Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation 2006-2015; Document de synthèse – Octobre 2006.

LOI No. 2003-17 – Portant Orientation de l'Éducation Nationale en République du Bénin, adopté le 17 octobre 2003.

LOI No. 2003-17 du 11 novembre 2003 portant Orientation de l'Éducation Nationale en République du Bénin rectifiée par la loi no.2005-33 du 06 octobre 2005.

Initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous (Fast Track); Document cadre – 30 mars 2004.

Orientations stratégiques de développement 2006-2011, Le Bénin émergent – Ministère du Développement, de l'Économie et des Finances – République du Bénin.

Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation - 2006-2015 – TOME 1 – Octobre 2006.

Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation – 2006-2015 – TOME 2 – Plan d'actions, Octobre 2006.

Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté – 2007-2009, République du Bénin – Avril 2007.

RESEN – Bénin 2008. Le système éducatif Béninois, Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace. Document de Travail de la Banque Mondiale No. 165. Série : Le développement humain en Afrique. Avril 2009.

Décret no. 2007-442 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Décret no. 2007-441 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle.

Décret No. 2007-443 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales.

Décret no. 2009-243 du 09 juin 2009, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la culture, de l'Alphabétisation et de la promotion des langues nationales.

Lusthaus, Charles; Adrien, Marie-Hélène; Anderson, Gary; Carden, Fred; Plinio Montalvan, George. *Évaluation organisationnelle – Cadre pour l'amélioration de la performance*. Les Presses de l'Université Laval et le Centre de Recherche pour le Développement International. Québec 2007.

Annexe A

Liste des entretiens réalisés au niveau central du 20 au 30 septembre 2010

*Annexe A – Liste des entretiens réalisés au niveau central
du 20 au 30 septembre 2010*

DATE	ORGANISME	PERSONNE	FONCTION
lundi, 20 sept. 2010	CCPD-STP - UC Fast Track	MM. Johnson, Abacari, Amoussa	Sec. Tech. Adj. Sec. Tech. Coord. Fast Track
lundi, 20 sept. 2010	CODI - Min. Ens. Sec. FTP	Ministre et les directeurs	
lundi, 20 sept. 2010	CODI - Min. Culture, Alpha..	Dir. Cabinet et les directeurs	
lundi, 20 sept. 2010	CODI - Min. Ens.Sup. Rech.Sc.	Dir. Cabinet et les directeurs	
lundi, 20 sept. 2010	CODI - Min. Ens.Mat et Prim.	Dir. Adj. Cabinet et les directeurs	
Mardi, 21 sept. 2010	Première session 2010 du CCPD (2jrs)	Toutes les intervenants du PDDSE	
Mardi, 21 sept. 2010	Rencontre des PTF	Voir liste de présences	
Merc. 22 sept. 2010	Ministre du MEMP	Ministre	Ministre
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction des ressources financières et du matériel (DRFM)	Simone ADEYINKA (voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction pour la décentralisation et la coopération en éducation (DDEC)	SOKPON (voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Centre de Formation des Personnels d'encadrement de l'éducation	(voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction des ressources Humaines (DRH)	Emmanuel AZONHIN (voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction des établis. Privés des ens. Maternel et primaire (DEPEMP)	Moussa AROUNA (voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction de l'enseignement Maternel (DEM)	Aissatou ZOUMAROU (voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction de l'enseignement Primaire (DEP)	Tchilao YOLOU (voir fiche de présence)
Merc. 22 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Inspection général du ministère (IGM)	Rodrigue VODOUNOU (voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Commission Nationale Béninoise pour L'UNESCO (CNBU) - Institut national pour la formation et la recherche en éducation - Centre national de production de manuels	Iréne BOKO Issaou GADO Anziz MOUTAIROU

DATE	ORGANISME	PERSONNE	FONCTION
		scolaires (focus group)	
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS)	Clémence FATOKE (voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction des examens et concours (DEC)	Soumanou Bio CHABI GADO (voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction des infrastructures de l'équipement et de la maintenance	Alidou GARBA(voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction de l'inspection pédagogique (DIP)	Barthélémy TONADJI (voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction de la Médiathèque de l'Éducation (DME)	Ilalou ATIKOU (voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)	Abdoulaye DARAH SOULE (voir fiche de présence)
Jeudi 23 sept. 2010	Ministère Ens. Maternel et Primaire (MEMP)	Responsable Cellule suivi-évaluation	
Vendredi 24 sept.2010	Ministère de l'enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP)	Ministre, Directeur de Cabinet et dir. Adjoint de Cabinet	(voir Fiche de présence)
Vendredi 24 sept.2010	MESFTP	Secrétaire général du Ministère et adjoint	
Vendredi 24 sept.2010	MESFTP	Direction des ressources Humaines (DRH)	(voir Fiche de présence)
Vendredi 24 sept.2010	MESFTP	Direction des ressources financières et du matériel (DRFM)	(voir Fiche de présence)
Vendredi 24 sept.2010	MESFTP	Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP)	(voir Fiche de présence)
Vendredi 24 sept.2010	MESFTP	Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)	(voir Fiche de présence)
lundi, 27 sept. 2010	MESFTP	Direction de l'Enseignement Secondaire (DES)	(voir Fiche de présence)

DATE	ORGANISME	PERSONNE	FONCTION
lundi, 27 sept. 2010	MESFTP	Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM)	(voir Fiche de présence)
lundi, 27 sept. 2010	MESFTP	Direction de l'Enseignement Technique (DET)	(voir Fiche de présence)
lundi, 27 sept. 2010	MESFTP	Direction de la Formation et de la Qualification Professionnelle (DFQP)	(voir Fiche de présence)
lundi, 27 sept. 2010	MESFTP	Direction des Établissement PRIVÉS (DEP)	(voir Fiche de présence)
lundi, 27 sept. 2010	MESFTP	Direction des examens et concours (DEC)	(voir Fiche de présence)
	MESFTP	Médiathèque Nationale (non encore en fonction, directeur nommé la semaine dernière)	
Merc. 22 sept. 2010	MESFTP	Centre de formation du Personnel de l'Éducation Nationale	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	MESFTP	Inspection général du ministère (IGM)	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction des ressources financières et du matériel (DRFM)	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction des ressources Humaines (DRH)	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Secrétariat Général du Ministère	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction de la Coopération Universitaire et Scientifique (DCUS)	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction Générale de l'Enseignement Supérieur (DGES)	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction Nationale de la Recherche Scientifique et Technique	(voir Fiche de présence)
Mardi, 28 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction Générale du Centre Béninois de la recherche scientifique et technique	(voir Fiche de présence)

DATE	ORGANISME	PERSONNE	FONCTION
Merc. 29 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction des Infrastructures de L'Équipement et de la Maintenance (DIEM)	(voir Fiche de présence)
Merc. 29 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Inspection général du ministère (IGM)	(voir Fiche de présence)
Merc. 29 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction des Examens et Concours (DEC)	(voir Fiche de présence)
Merc. 29 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction des Bourses et Secours Universitaires (DBSU)	(voir Fiche de présence)
Merc. 29 sept. 2010	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Direction Générale de l'Office du Baccalauréat	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (MCAPLN)	MCAPLN, DC, DAC, CTAPLN	(voir Fiche de présence)
Jeudi, 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Secrétariat Général du Ministère (SGM)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Inspection général du ministère (IGM)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction des ressources Humaines (DRH)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction du Contrôle de la Qualité de l'Enseignement et des Innovations Pédagogiques (DCQEIP)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Fonds d'Aide à l'Alphabétisation et à l'Éducation en Langues Nationales (FAAELN)	(voir Fiche de présence)

DATE	ORGANISME	PERSONNE	FONCTION
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Secrétariat Technique Permanent de la Commission Nationale de Pilotage de l'Introduction des Langues Nationales dans le Système Éducatif Formel (STPCNPILNASEF)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction de l'Alphabétisation et de l'Éducation des Adultes (DAEA)	(voir Fiche de présence)
Jeudi 30 sept. 2010	(MCAPLN)	Direction Nationale de la Promotion du Livre (DNPL)	(voir Fiche de présence)

(

Annexe B

Liste des entrevues régionales

Annexe B – Liste des entrevues régionales

À Parakou avec :

1. le Directeur départemental de l'enseignement secondaire, technique et de la formation professionnelle/Borgou-Alibori;
2. le Directeur départemental de la culture, de l'alphabétisation et l'éducation des adultes/ Borgou-Alibori;
3. le Directeur départemental des enseignements maternel et primaire/Borgou-Alibori;
4. le Secrétaire Général du département/Borgou-Alibori, représentant le Préfet empêché;
5. le Recteur de l'Université de Parakou ;
6. le Directeur du Centre des œuvres universitaires et Sociales de l'Université de Parakou;
7. la Directrice du l'Ecole de formation médico-sociale de Parakou.

À Bembérékè avec :

1. le Conseiller pédagogique de Bembérékè centre représentant du Chef de la circonscription scolaire de Bembérékè empêché
2. le responsable de l'unité pédagogique de KOSSOU
3. le Directeur de l'école primaire publique de Kossou / B
4. le Directeur de l'école primaire publique de Kossou / A
5. le responsable de l'unité pédagogique de Bembérékè I
6. le Directeur de l'école primaire publique de Bembérékè A
7. le Directeur de l'école primaire publique de Dérrou, Groupe C
8. le Coordonnateur communal de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes et l'animateur du Centre d'alphabétisation de Bembérékè Centre
9. le Directeur du Collège d'enseignement général de Bembérékè
10. le Proviseur du Lycée technique d'INA

À Tchaourou avec :

1. le Responsable de l'unité pédagogique de Tchaourou centre N°1
2. le Directeur de l'école primaire publique Tchaourou centre /A
3. la Directrice de l'école primaire publique Tchaourou centre / C
4. le Responsable de l'unité pédagogique de Tchaourou Centre N°2
5. le Directeur de l'école primaire publique Groupe B
6. le Directeur de l'école primaire publique Groupe A
7. le Directeur du Collège d'enseignement général de Tchaourou
8. le Coordonnateur communal de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes de Tchaourou

À Cotonou avec :

1. le Chef de la circonscription scolaire de Cotonou-Sikè et ses collaborateurs (les deux (02) conseillers pédagogiques)
2. le Directeur du Collège d'enseignement général Ste Rita II
3. la responsable de l'unité pédagogique de Gbèdjromèdé
4. la directrice de l'école primaire publique Gbèdjromèdé / B
5. le directeur de l'école primaire publique Gbèdjromèdé / C
6. la Responsable de l'unité pédagogique de Sikè-Nord
7. la directrice de l'école primaire publique Sikè-Nord Groupe C
8. le directeur de l'école primaire publique Sikè-Nord Groupe B
9. le Proviseur du Lycée technique COULIBALY de Cotonou

Compte tenue des différentes limites de l'audit mentionnées dans le rapport, il en découle que la mission a permis de rencontrer et de discuter avec trente-quatre (34) personnes sur les quarante-sept (47) identifiées, soit un pourcentage de couverture de 72,34 %.

Annexe C

Les canevas de questions

- *Audit du système éducatif au Bénin (Questionnaire général)*
- *Questionnaire d'autoanalyse*
- *Bénin – Audit institutionnel et organisationnel (Questionnaire Focus Group)*
- *Sondage-Audit institutionnel / Organisationnel, Syndicats du secteur de l'éducation*

AUDIT DU SYSTÈME ÉDUCATIF AU BÉNIN

Questionnaire général

(À l'intention de l'ensemble des directions et services du système éducatif béninois « Directions centrale, régionale, et locale » impliqués dans la mise en œuvre du PDDSE)

Introduction

- Présentations personnelles
- Raisons de la rencontre, principaux points couverts
- Déroulement et durée de l'entrevue
- Confidentialité

Personne rencontrée

- Nom
- Fonction
- Formation
- Expériences

PLAN DÉCENNAL (planification stratégique)

1. Que connaissez-vous du PDDSE ?
2. Quel est le rôle de votre direction dans la mise en œuvre du PDDSE ?
3. Quels sont les objectifs du PDDSE dont votre Direction a la responsabilité ?

NOTE : Les répondants devraient nommer les objectifs et faire le lien entre le PDDSE et leur Plan de Travail Annuel (PTA).

CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE

4. Quels sont les principaux problèmes rencontrés par votre Direction dans la réalisation de votre plan de travail annuel (P.T.A.) ?

NOTE : S'assurer que l'ensemble des éléments des capacités organisationnelles présentés ci-dessous a été couvert. Si ceux-ci ne sont pas mentionnés spontanément par les participants, les questionner sur chacun des éléments non mentionnés.

• Gestion des ressources humaines	• Gestion des ressources financières
• Gestion des ressources matérielles	• Infrastructure
• Gestion pédagogique (Lorsqu'applicable)	• Processus organisationnels
• Suivi-évaluation	• Liens avec les autres entités du système et autres organisations
• Les communications	

5. Si vous on vous donnait carte blanche, quelles sont les deux actions que vous mettriez en œuvre pour débloquer votre situation ?

Autres commentaires

6. Voulez-vous ajouter d'autres éléments qui vous semblent pertinents?

Conclusion

- Résumé de ce qui s'est dit
- Suite des événements
- Confidentialité
- Remerciements

QUESTIONNAIRE D'AUTOANALYSE

Ce questionnaire a été préparé à l'intention de tous les responsables d'une unité de gestion soit, les directeurs et les chefs de services de toutes les directions d'un Ministère du secteur de l'éducation. Il a pour objectif de recueillir l'ensemble des informations nécessaires à l'équipe d'audit leur permettant de poser un diagnostic clair et précis sur l'état du système de gestion de chacun des ministères composant le système éducatif du Bénin et de proposer un plan de développement des capacités institutionnelles adapté aux besoins.

Ce questionnaire se veut une première démarche de réflexion des directeurs et chefs de services sur la gestion de leur direction ou service menant à l'identification des besoins de développement des capacités institutionnelles.

Il s'agit donc pour chacun des directeurs et chacun des chefs de service du Ministère de répondre individuellement à chacune des questions puis de remettre le questionnaire complété au membre de l'équipe d'audit qui passera le récupérer cinq jours après que vous l'aurez reçu. Si vous devez vous absenter s'il vous plaît bien vouloir compléter le questionnaire, le déposer dans une enveloppe cachetée en inscrivant sur celle-ci votre nom et le remettre au DPP.

GRAND MERCI DE VOTRE COLLABORATION

L'équipe d'audit

NOM : _____

FONCTION : _____

FORMATION : _____

NOMBRE D'ANNÉE DANS LE POSTE ACTUEL : _____

DATE : _____

Bénin - Audit institutionnel et organisationnel

Questionnaire Focus Group

(s'adresse aux représentants des organismes sous tutelle)

Introduction

- *Présentations personnelles*
- *Raisons de la rencontre, principaux points couverts*
- *Déroulement et durée de la rencontre*
- *Opinion personnelle souhaitée, pas de bonne ou mauvaise réponse aucun nom mentionné dans les rapports*

20 min.

Tour de table : Présentation de chacun des participants et leur implication dans le plan

15min

Diviser les participants en sous-groupe, identifier un représentant d'atelier. Donner le temps alloué pour les discussions. Les animateurs circulent pour réorienter les discussions le cas échéant.

45 min.

1. Plan décennal

(discussions en sous groupe, avec rapport d'atelier)

- Connaissez-vous le plan décennal? En avez-vous reçu une copie? Si non, comment en avez-vous été informé? Quand et par qui?
- Avez-vous été consulté lors de l'élaboration du plan? Avez-vous été consulté lors de rapports périodiques?
- Comment ce plan influence-t-il/modifie-t-il votre travail/environnement quotidien et à long terme?
- Êtes-vous(ou votre organisation) impliqué dans la mise en œuvre du plan?

2. Perceptions sur l'évolution du plan décennal – Forces et points d'amélioration

(discussion en sous groupe, avec rapport d'atelier)

- D'après vous, quelle est la situation actuelle de la mise en œuvre du plan en termes de forces et points d'amélioration?
- Est-ce que l'aspect financier est un élément majeur de la mise en œuvre du plan?
- Pouvez-vous identifier deux décisions ou actions à prendre à très court terme pour favoriser l'évolution de la mise en œuvre du plan?

3. Les ressources humaines.

(discussion en sous groupe, avec rapport d'atelier)

- Quelle est la philosophie de gestion que votre organisation applique à ses ressources humaines.
(centralisation/décentralisation, habilitation,...)
- D'après vous, les ressources humaines qui oeuvrent dans le ministère sont elles adaptées à la mise en œuvre du plan (personnel enseignant, administratif et gestion)

- Nombre (terrain vs gestion)
- Compétence (formation-développement)
- Gestion des rh (salaire, information, évaluation...)
- Organisation matérielle (espaces, documentation, ..)
- Salaire, reconnaissance, mode de gestion...

Plénière

20 min.

Revue des constatations de chaque atelier

4. Recommandation du groupe pour faire avancer l'exécution du plan

En grand groupe, à partir des constatations en atelier, recevoir les recommandations des participants.

30 min.

Autres commentaires

Voulez-vous ajouter d'autres éléments qui vous semblent pertinents?

Évaluation de la rencontre

Préparer un formulaire individuel d'évaluation de la rencontre, pour obtenir des participants une rétroaction sur leur satisfaction suite à la rencontre

Conclusion

- *Résumé de ce qui s'est dit*
- *Suite des événements*
- *Confidentialité*
- *Remerciements*

**SONDAGE-AUDIT INSTITUTIONNEL / ORGANISATIONNEL
SYNDICATS DU SECTEUR DE L'EDUCATION**

Identification du répondant.

Nom :

Titre de votre Poste :

Nombre de personnes représentées :

Ministère :

Formation/diplôme :

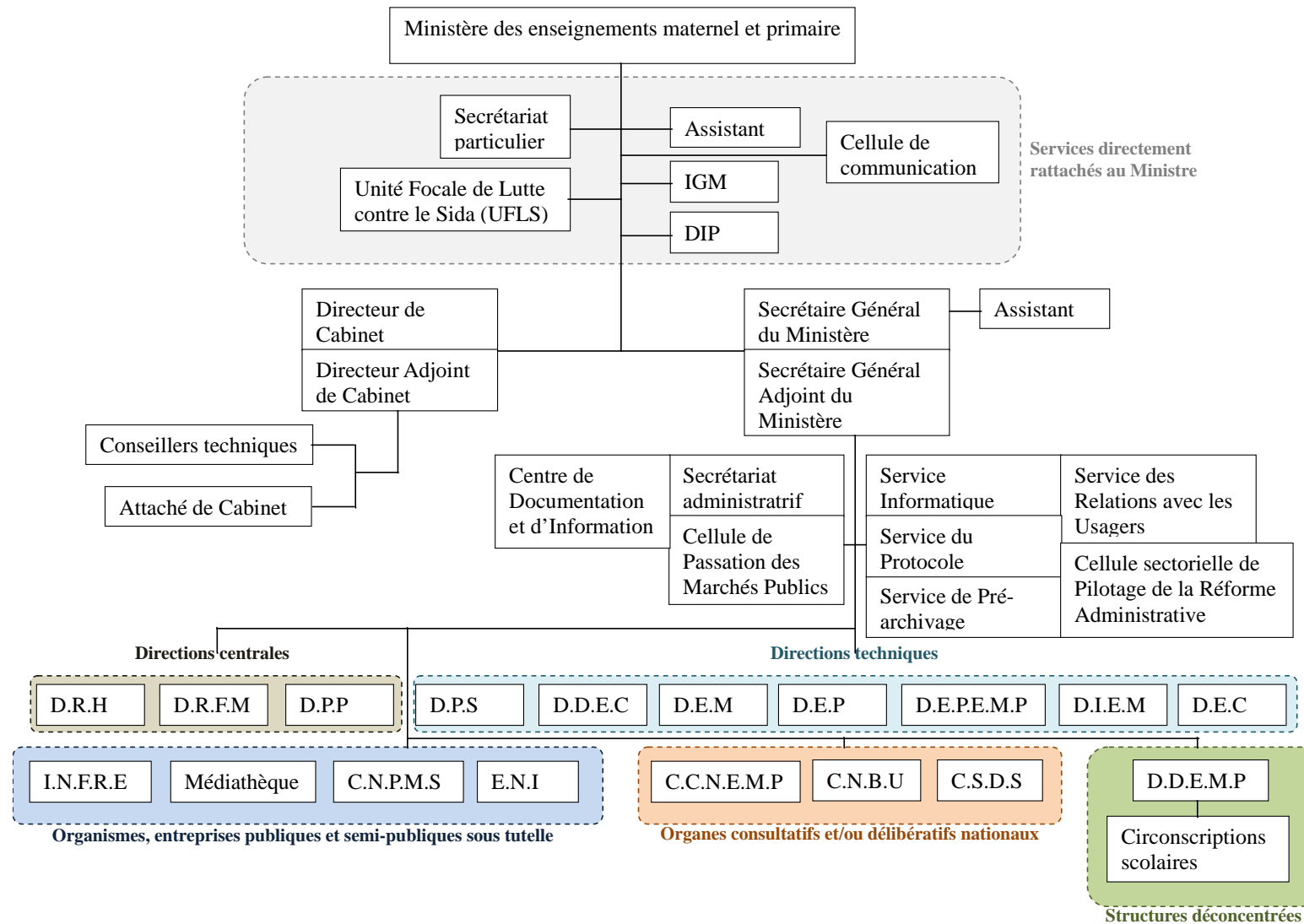
Question

- 1) Je connais l'ensemble des objectifs du PDDSE.**
- 2) Avez-vous été consulté au moment de l'élaboration du PDDSE ?**
- 3) Êtes-vous consulté au moment de la mise en œuvre du PDDSE ?**
- 4) Vos fonctions et celles des membres que vous représentez sont-elles en lien avec les objectifs du PDDSE ?**
Pouvez-vous donner quelques exemples ?
- 5) Comment situez-vous votre ministère dans l'atteinte des objectifs du PDDSE ?**
- 6) Dans votre Ministère qui pilote la mise en œuvre du PDDSE ?**
- 7) Comment qualifiez-vous vos relations avec la direction de votre ministère ?**
- 8) Quels seraient, selon vous, les moyens à utiliser pour améliorer ou maintenir de bonnes relations de travail au sein de votre ministère ?**
- 9) Quelles seraient, selon vous, les priorités d'amélioration à respecter pour favoriser la mise en œuvre du PDDSE dans votre ministère ?**
- 10) Autres commentaires.**

Annexe D

Organigramme du Ministère des enseignements maternel et primaire

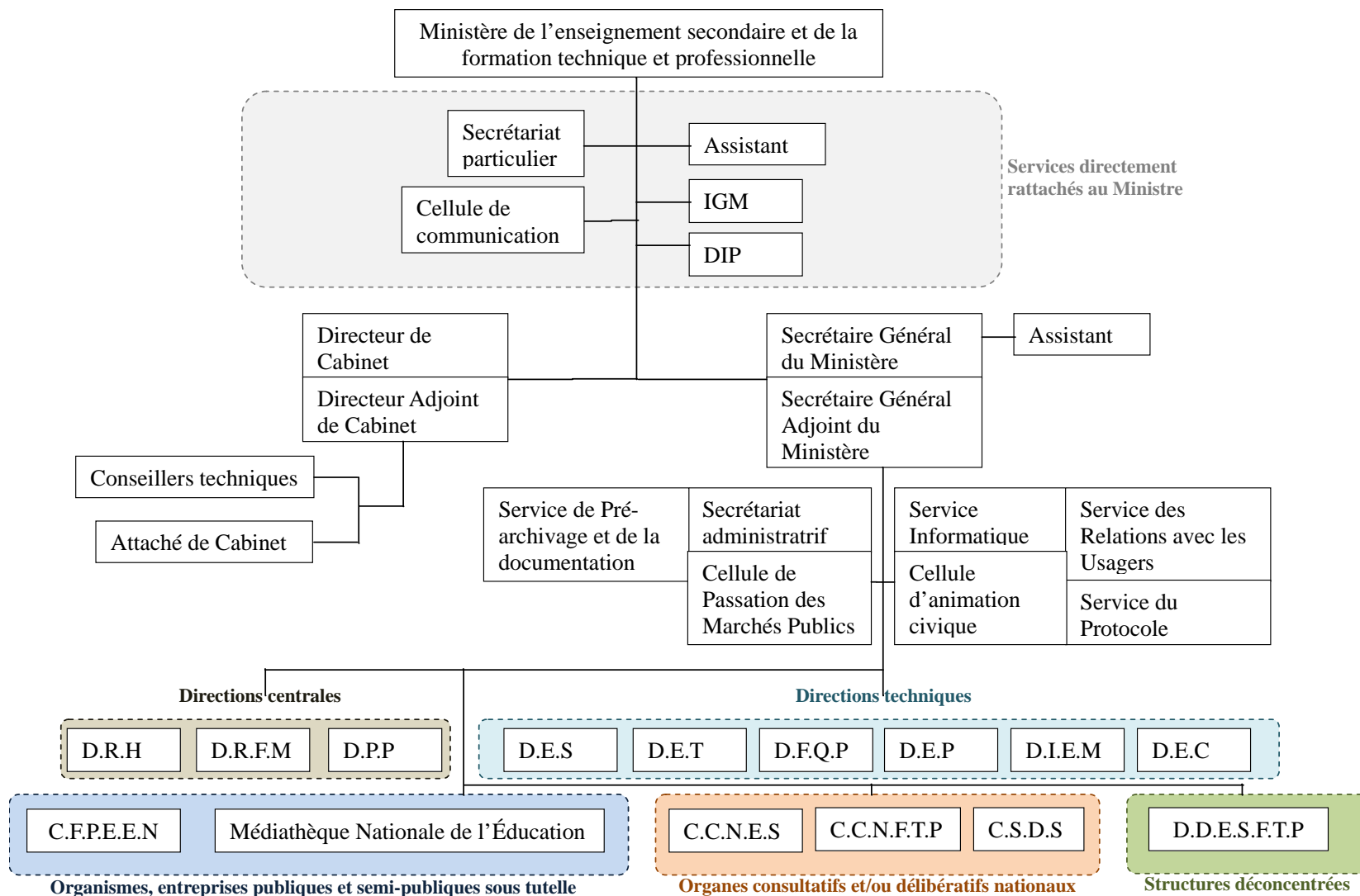
1. ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE



Annexe E

Organigramme du Ministère de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle

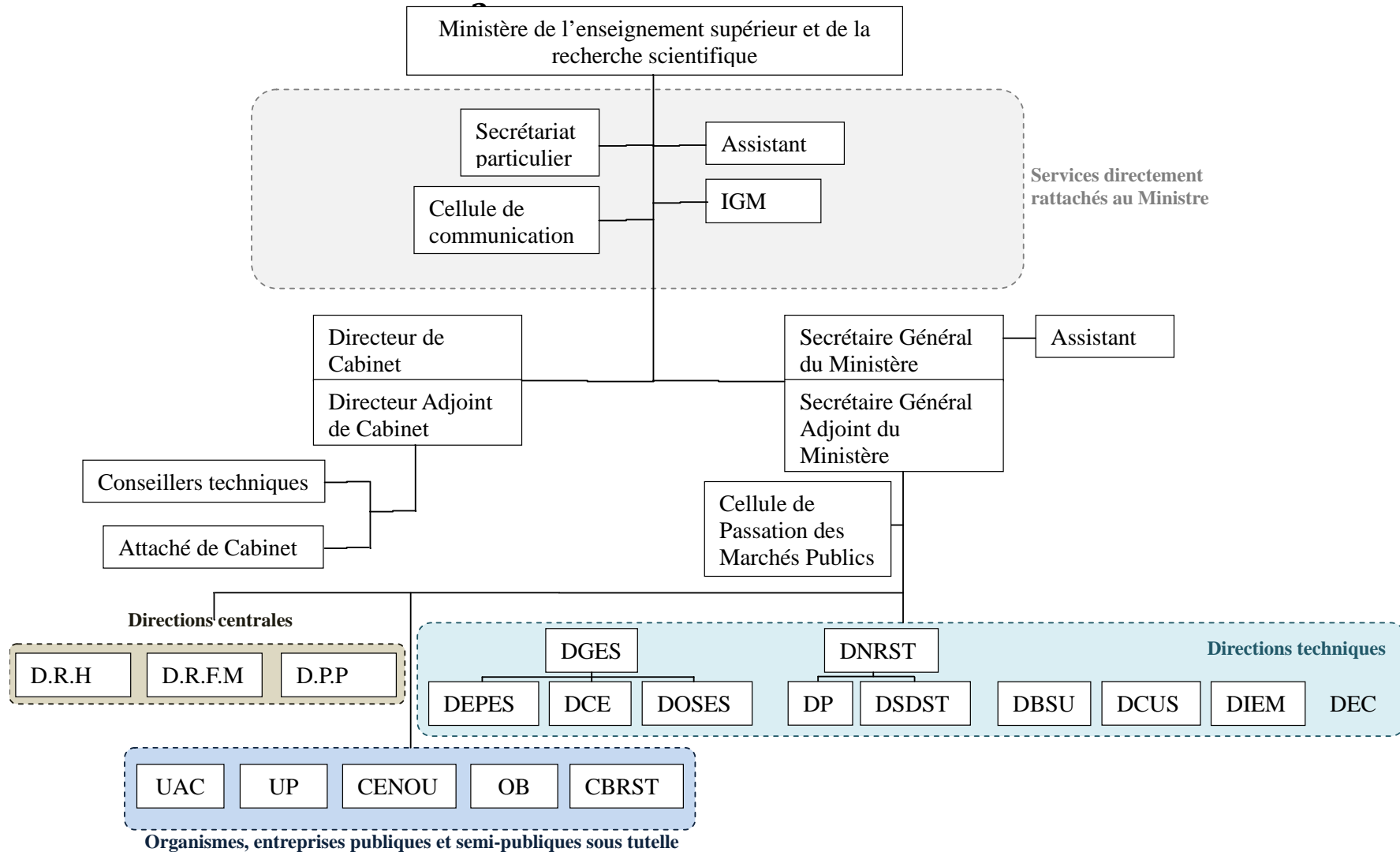
1. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE LA FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE



Annexe F

Organigramme du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

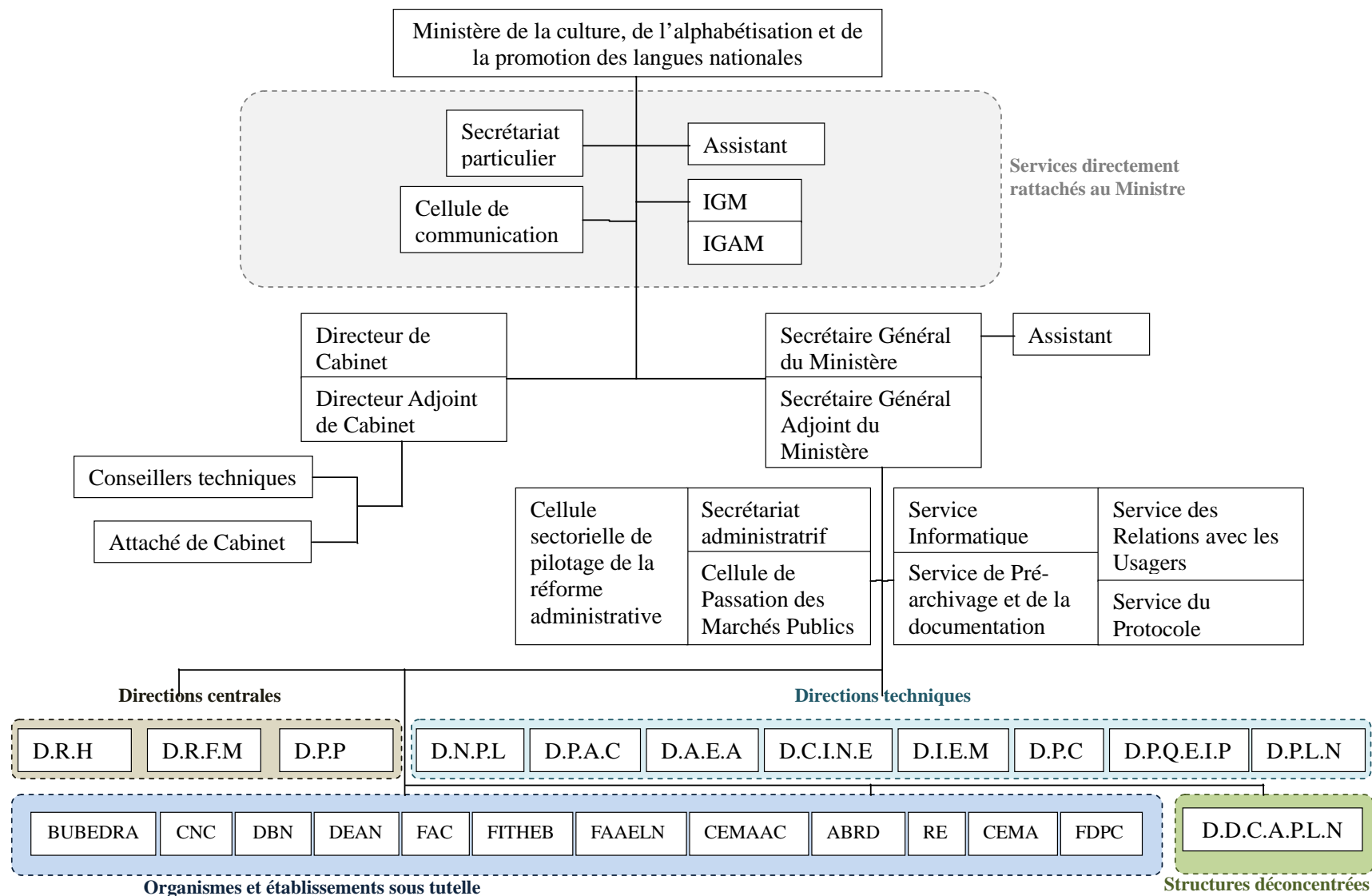
1. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



Annexe G

Organigramme du Ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales

1. MINISTÈRE DE LA CULTURE, DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES



Annexe H

Critères de qualité d'un indicateur

Annexe F
Critère de qualité d'un indicateur

Critères	Définition	Question indicative pour appuyer la définition
1. Validité	Préoccupation, engagement qui est en lien avec l'objectif dont il contribue à mesurer l'atteinte. Il illustre concrètement le résultat qu'on veut mesurer.	L'indicateur permet-il de mesurer les résultats avec exactitude (quantité, qualité, échéancier) ?
2. Fiabilité	Les résultats mesurés par l'indicateur doivent être constants chaque fois qu'une mesure est prise dans des conditions identiques.	L'indicateur demeurera-t-il cohérent dans le temps (par exemple : le taux d'absentéisme à l'école primaire peut varier selon la période de l'année en fonction du calendrier de production agricole) ? Pour être fiable, cet indicateur doit toujours être utilisé à la même période de l'année.
3. Simplicité	L'indicateur est simple, clair, facile à comprendre et à présenter. Son interprétation est la même pour tous, soit commune et partagée. Il n'existe qu'une seule définition et les limites de l'indicateur sont connues.	Les données sont-elles disponibles et sera-t-il facile de recueillir et d'analyser l'information ?
4. Utilité	Lorsque l'indicateur sera comparé avec le résultat, l'information qui en sera tirée permettra au gestionnaire de faire l'analyse qui s'impose, de juger de l'état de la situation et de prendre les décisions les plus adaptées en regard de cette situation.	L'information sera-t-elle utile à la prise de décision ou à la gestion ?
5. Représentativité (ou Faisabilité)	L'indicateur doit être relativement facile à obtenir et à produire. Les données sont accessibles au moment opportun et les opérations nécessaires pour les collecter et les traiter présentent un rapport coût-bénéfice raisonnable.	Les données recueillies permettent-elles une désagrégation selon le sexe, l'âge, etc. ?
6. Sensibilité	L'indicateur doit faire ressortir les variations significatives tout en demeurant assez stable pour assurer une mesure constante dans le temps.	Question : L'indicateur est-il sensible au changement lorsque le résultat change ?