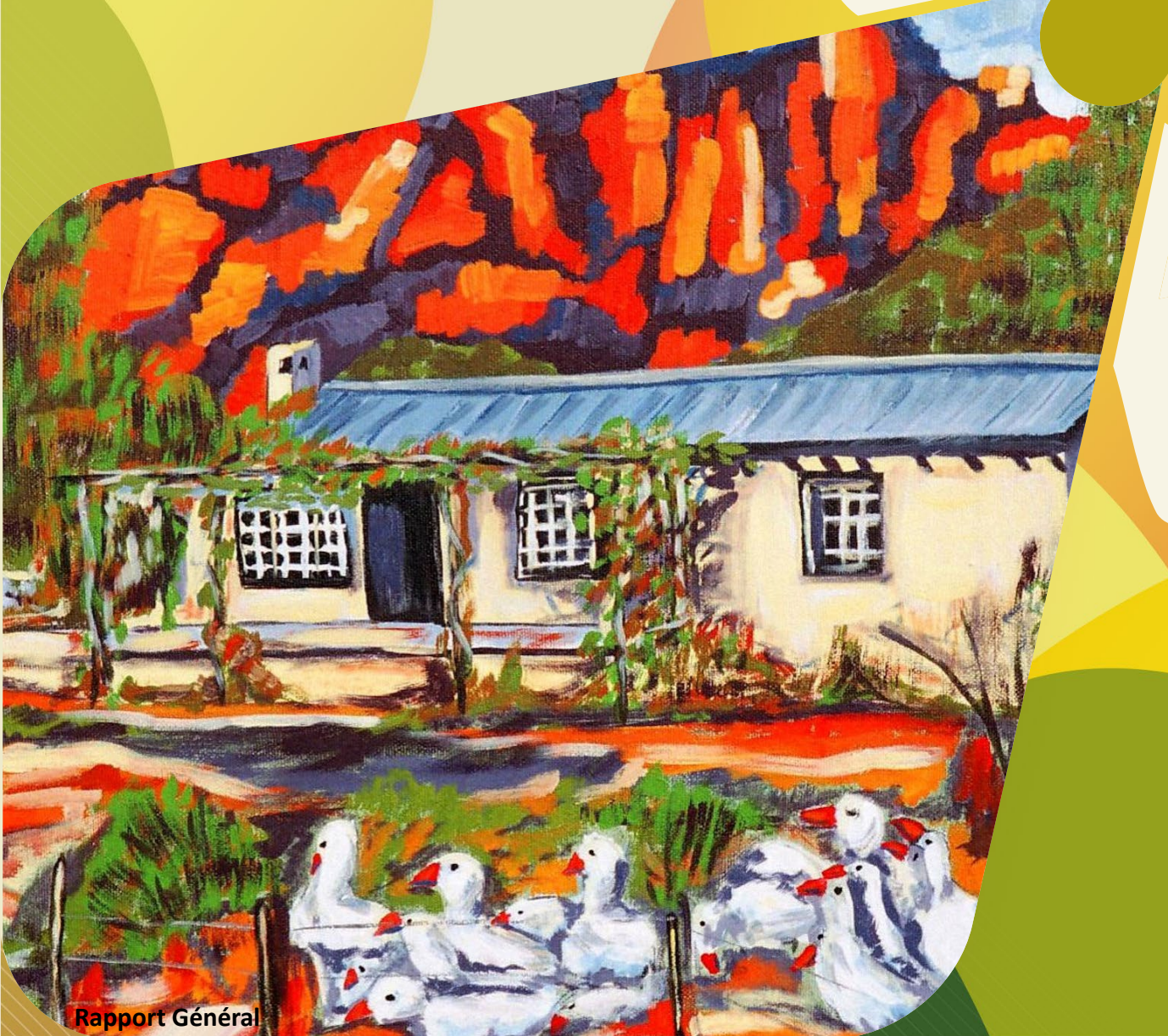




TWENDE MBELE

Décembre 2019



Rapport Général

Mise En Oeuvre De La Phase Pilote De l'Outil d'Evaluation De La Performance De Gestion Du Service Public (MPAT)



SECRETARIAT GENERAL
DE LA PRESIDENCE
REPUBLIQUE DU BENIN



SECRETARIAT GÉNÉRAL
DE LA PRÉSIDENTE
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

BUREAU DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE L'ANALYSE DE L'ACTION
GOUVERNEMENTALE



Rapport Général

Mise en œuvre de la phase pilote de l'outil d'évaluation de la
performance de gestion du service public (MPAT)

Sommaire

Introduction

- I. Appropriation du MPAT par les structures pilotes
- II. Facilitation des ateliers d'auto-évaluation des structures pilotes
- III. Facilitation de l'atelier de modération

Conclusion

Introduction

Dans le but d'améliorer les pratiques de gestion dans l'administration béninoise, un modèle d'évaluation de la performance de gestion du service public a été conçu en s'inspirant du modèle sud-africain connu sous la dénomination «Management Performance Assessment Tool» (MPAT). Ce modèle vise l'amélioration de la qualité de gestion du service public et à ce titre il permet de :

- ✓ faire progresser les performances de l'administration et des organisations publiques ;
- ✓ promouvoir une compréhension partagée des bonnes pratiques de gestion ;
- ✓ promouvoir l'utilisation de l'autoévaluation dans les organisations publiques comme outil de diagnostic et de recherche de pistes d'amélioration des pratiques de gestion ;
- ✓ promouvoir et de faciliter l'échange d'expériences en matière de pratique de gestion entre les organisations du secteur public ;
- ✓ développer un plan d'amélioration et d'apporter un soutien pour les organisations moins performantes.

L'application du modèle s'opère dans un cadre animé par des acteurs suivant une démarche organisée à quatre phases : la formation des acteurs, les autoévaluations au niveau des organisations pilotes, la modération et l'élaboration du rapport d'évaluation de la performance de gestion. Ces phases visent des objectifs précis et à chacune d'elles sont associées des étapes.

Huit organisations pilotes ont été retenues pour l'application du modèle adapté du MPAT. Il s'agit du Ministère du Plan et du Développement (MPD), du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), du Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTEFP), du Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL), des mairies de Cotonou, de Parakou, de Bohicon et de Sèmè-Podji.

Dans le processus d'application du modèle trois principales phases ont été affranchies à ce jour : il s'agit du renforcement des capacités techniques des acteurs, de la réalisation des autoévaluations et de l'atelier de modération.

Le présent rapport rend compte du processus d'appropriation et d'application du modèle par les organisations pilotes.

I- Appropriation du modèle par les structures pilotes

L'appropriation du modèle MPAT par les structures pilotes a consisté en l'organisation des ateliers de formation à leur profit. Au total, deux ateliers de formation ont été organisés. Le déroulement desdits ateliers et les résultats qui en sont issus se présentent comme suit :

1. Atelier de formation des communes pilotes

Cet atelier a eu pour cadre Djègba hôtel de Ouidah et s'est déroulé du 26 au 27 novembre 2019. Les quatre communes retenues se sont effectivement faites représenter par les cadres avertis des questions de planification, de gestion des ressources humaines, de gestion des ressources financières et matérielles, de gestion connaissances et de la gouvernance (voir la liste de présence en annexe).

1.1. Déroulement de l'atelier de formation des communes pilotes

L'atelier de formation s'est essentiellement déroulé en trois (03) étapes à savoir : la présentation du modèle adapté aux communes, les débats et les travaux de groupe.

1.1.1. Présentation du modèle

Le modèle a été présenté aux participants à la faveur d'une communication assurée par Docteur Beaudelaire HOUNLIHO, expert ayant conduit les travaux de conception dudit modèle. La présentation du modèle a été structurée en cinq (05) points à savoir :

- le cadre d'application du modèle ;
- la logique de base du modèle ;
- l'architecture globale du modèle ;
- la présentation des domaines, sous-domaines, standards et indicateurs ;
- le fonctionnement du modèle sous Excel.

De la présentation de l'ensemble de ces points, il en ressort que le modèle d'évaluation de la performance de gestion du service public mesure la qualité des pratiques de gestion. A cette fin il est basé sur une hypothèse fondamentale ci-après : ***La manière dont les organisations publiques planifient, mettent en place un système de gouvernance pour une optimisation sans cesse des ressources humaines, financières et matérielles, la manière dont elles gèrent l'information et les connaissances pour améliorer leurs pratiques, ont une influence significative sur la qualité de leurs produits, les résultats obtenus et, finalement, sur la qualité des services offerts.***

Il est conçu autour des domaines, sous-domaines, standards et indicateurs. Le lien entre ces différents éléments constitue l'essence même du modèle d'évaluation et ce lien a été illustré dans la présentation.

Les domaines sont les principaux leviers managériaux des organisations publiques. Chaque domaine de gestion est décomposé en sous-domaines. Un sous-domaine correspond à un thème déterminé à l'intérieur du domaine auquel il appartient. On retrouve à l'intérieur de chaque sous-domaine l'ensemble des bonnes pratiques qui correspondent aux thèmes concernés. Ces bonnes pratiques sont conceptualisées comme des standards ou normes auxquels sont comparées les pratiques observées de l'organisation au moment de l'évaluation. Les indicateurs sont des instruments ou moyens de comparaison des pratiques observées aux standards ou normes retenus.

Ainsi, à chaque standard correspond un ensemble d'indicateurs c'est-à-dire des propositions ou modalités de pratiques qui traduisent le degré de conformité des pratiques observées au standard concerné. Ce degré de conformité est basé sur une échelle d'appréciation à quatre (04) niveaux renvoyant chacun à une couleur et à un score donné.

Au total, cinq (05) domaines de gestion ont été retenus : **1- Planification ; 2- Gestion des ressources humaines ; 3- Gestion des ressources financières et matérielles ; 4- Gestion de l'information et de la gestion des connaissances ; 5-Gouvernance, contrôle et reddition de compte.** Ils indiquent les domaines dans lesquels le Bénin doit, au regard des politiques, réglementation, réformes, valoriser les bonnes pratiques de management afin d'améliorer la qualité de la prestation des services publics.

1.1.2. Débats

La présentation a suscité des échanges qui ont permis de répondre aux différentes préoccupations des participants et d'insister sur le mécanisme de fonctionnement du modèle. Les préoccupations ont essentiellement porté sur les acteurs responsables du processus d'évaluation au niveau des communes, les obligations ou contraintes qui y sont liées et les périodes d'évaluation. En réponse à ces préoccupations, il a été porté à la connaissance des participants qu'au niveau des communes, l'autoévaluation est organisée sous la responsabilité du Secrétaire Général (SG) assisté du Chef de Service Planification et Développement Local (SPDL).

Par ailleurs, le MPAT n'est pas un outil de sanction, il permet de mettre chaque acteur face à ses responsabilités en vue de l'amélioration des pratiques de gestion. Il servira, entre autres, d'émulation entre communes dans le cadre de la comparaison de scores.

L'évaluation de la performance de gestion est annuelle et les dates restent à déterminer par le BEPPAAG.

1.1.3. Travaux de groupe

Les travaux de groupe, facilités par M. HOUNLIHO et les cadres du BEPPAAG, ont consisté à faire maîtriser aux participants l'utilisation du modèle avec le tableau Excel. Quatre (04) groupes de travail ont été créés à raison d'un groupe par commune. L'exercice au niveau des groupes a permis à chaque commune de déterminer en guise de simulation son score d'auto-évaluation et de mieux comprendre les types de preuves à apporter pour justifier les scores mentionnés. Les travaux de groupe ont enfin permis aux communes d'apporter quelques amendements sur les standards et indicateurs retenus pour les communes.

1.2. Amendements formulés à l'atelier de formation des communes

Lors des travaux de groupe certains indicateurs et standards ont fait objet d'amendements. L'essentiel de ces amendements se présente comme suit :

✓ *Insertion de standard sur la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)*

- **Personne Responsable des Marchés Publics**

- Le Maire n'a pas délégué la fonction de PRMP
- Le Maire n'est pas disponible pour assumer la fonction
- Le Maire a délégué la fonction de PRMP à une personne qui n'a pas le profil exigé
- Le Maire a délégué la fonction de PRMP à une personne qui a le profil exigé

- **Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP)**

- La CPMP n'est pas installée (création et nomination)
- La CPMP est installée mais ne respecte pas le profil minimum exigé
- La CPMP est installée, respecte le profil exigé mais n'est pas fonctionnelle
- La CPMP est installée, respecte le profil exigé et est fonctionnelle

- **Autres amendements**

Il s'agit des observations de forme sur les libellés de certains indicateurs et des ajouts de certaines expressions en vue de se conformer à la réglementation en vigueur.

2. Atelier de formation des Ministères pilotes

Cet atelier a également eu pour cadre Djègba hôtel de Ouidah et s'est déroulé du 28 au 29 novembre 2019. Les cadres désignés au niveau des quatre ministères retenus pour prendre part à cet atelier sont avertis des questions de planification, de gestion des ressources

humaines, de gestion des ressources financières et matérielles, de gestion connaissances et de la gouvernance (voir la liste de présence en annexe).

2.1. Déroulement de l'atelier de formation des Ministères pilotes

A l'instar de l'atelier de formation des communes, celui des ministères s'est également déroulé en trois (03) phases : la présentation du modèle adapté aux ministères, les débats et les travaux de groupe.

2.1.1. Présentation du modèle

La présentation du modèle a été faite suivant la même démarche que celle des communes.

2.1.2. Débats

L'essentiel des préoccupations soulevées par les participants après la présentation ont porté sur la différence entre le modèle MPAT et les différents dispositifs d'évaluation en vogue dans l'administration. En réponse, il a été indiqué que le MPAT mesure les pratiques de gestion contrairement aux autres mécanismes qui évaluent les programmes ou projets de développement. C'est un modèle qui évalue les bonnes pratiques de gestion instituées à travers la réglementation et documents de référence. Son application ne contrarie pas les mécanismes existants, mais au contraire il les renforce dans le but d'une amélioration de la qualité des services offerts par l'administration.

2.1.3. Travaux de groupe

Les travaux de groupe ont consisté à faire maîtriser aux participants l'utilisation du modèle avec le tableau Excel. Quatre (04) groupes de travail ont été créés à raison d'un groupe par Ministère. L'exercice au niveau des groupes a permis à chaque commune de déterminer en guise de simulation son score d'auto-évaluation et de mieux comprendre les types de preuves à apporter pour justifier les scores mentionnés. Les travaux de groupe ont enfin permis aux ministères d'apporter quelques amendements sur les standards et indicateurs retenus pour les ministères.

2.2. Amendements formulés à l'atelier de formation des ministères

A l'issue de de l'atelier de formation des ministères, il a été recommandé d'actualiser le fichier Excel d'application du modèle en tenant compte des amendements ci-après :

- ✓ revoir les indicateurs des standards des deuxième et troisième sous-domaines du domaine de gestion des ressources financières en prenant en les modalités suivantes : inférieur à 50%, entre 50% et 75% et supérieur à 50% ;

- ✓ actualiser le sous-domaine 3.2 pour tenir compte des nouvelles procédures de passation des marchés.

3. Recommandations issues des ateliers de formation

Au terme des deux ateliers de formation, les participants se sont appropriés le MPAT à travers des exercices pratiques et des simulations des autoévaluations. Des échanges, il est ressorti les recommandations ci-après :

- prendre en compte les amendements formulés par les participants avant la tenue des ateliers de modération ;
- décerner un prix pour les organisations les plus performantes notamment celles ayant les scores les plus élevés (plus de 90 sur 100) ;
- envisager la réalisation d'un modèle spécifique qui prend en compte, les pratiques de gestion du recrutement et du suivi des carrières des agents de l'Etat ainsi que celles de la chaîne des dépenses publiques (budget, contrôle financier et trésor) ;
- faire migrer le modèle d'une application Excel vers une application web pour une meilleure visibilité des actions entreprises dans le cadre du MPAT.

II- Facilitation des ateliers d'auto-évaluation des entités pilotes

L'objectif des ateliers d'auto-évaluation est de permettre à chaque entité pilote de déterminer son score de performance et d'en mentionner les preuves. Lesdits ateliers se sont tenus au cours de la semaine du 09 au 13 décembre 2019 suivant le chronogramme ci-après :

- la mairie de Bohicon : lundi 09 décembre 2019 à l'hôtel de ville de Bohicon ;
- la mairie de Sèmè-Podji : mardi 10 décembre 2019 à l'hôtel de ville de Sèmè-Podji ;
- la mairie de Cotonou et les quatre ministères : mardi 10 décembre 2019 à l'Infosec de Cotonou ;
- la mairie de Parakou : jeudi 12 décembre 2019 à l'hôtel de ville de Parakou.

Au niveau des collectivités territoriales, ces ateliers ont connu la participation effective de tous les acteurs concernés. Les travaux ont été présidés au niveau des mairies de Bohicon, de Cotonou et de Parakou par les Secrétaires Généraux des mairies et au niveau de la mairie de Sèmè-Podji par le Directeur de Cabinet du Maire. Quant aux ministères, ils étaient représentés aux ateliers d'autoévaluations par au moins quatre personnes formées à Ouidah. La facilitation assurée par le BEPPAAG et la personne ressource a permis d'apporter chaque fois aux participants des éclairages nécessaires sur les indicateurs et la nature des preuves à fournir à l'atelier de modération.

Les scores provisoires issus des autoévaluations se présentent comme suit :

Organisation	Score d'autoévaluation
MPD	84,9/100
MDGL	80,1/100
MTFP	73,32/100
MEF	72,5/100
Mairie de Cotonou	86,6/100
Mairie de Bohicon	72,9/100
Mairie de Parakou	72,9/100
Mairie de Sèmè Podji	67,6/100

III- Facilitation de l'atelier de modération

L'objectif de l'atelier de modération est de revisiter les scores obtenus aux ateliers d'autoévaluation et d'examiner la pertinence des preuves apportées par l'entité concernée. Facilité par le BEPPAAG, la personne ressource et les modérateurs (cadres du MPD et du MDGL), l'atelier de modération a lieu le 23 décembre 2019 à l'INFOSEC à Cotonou. Cet atelier a réuni les participants des huit organisations pilotes.

L'équipe de modération est composée comme suit :

- pour le compte des ministères : Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics (DGPSIP), Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) et Direction Générale du Budget (DGB) ;
- pour le compte des communes : Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

A l'issue de l'atelier de modération, les scores obtenus se présentent comme suit :

Organisation	Planification	Gestion des ressources humaines	Gestion des ressources financières et matérielles	Gestion de l'information et de la gestion des connaissances	Gouvernance, contrôle et reddition de compte	Score total
MPD	83,3	88,8	85,9	70,8	80,0	81,8
MDGL	79,1	89,6	92,2	45,8	57,5	72,8
MEF	66,6	68,0	96,8	60,8	70,0	72,5
MTFP	75,0	70,1	90,6	60,0	57,9	70,7
Mairie de Cotonou	87,5	55,5	82,3	84,4	83,3	78,6
Mairie de Parakou	81,3	58,3	90,6	62,5	72,2	72,9
Mairie de Sèmè Podji	75,0	36,8	100,0	47,9	72,2	66,4
Mairie de Bohicon	75,0	56,2	82,3	51,0	65,3	65,9

L'examen du tableau indique qu'il existe une culture de la planification dans les organisations pilotes à perpétuer et d'importants efforts sont consentis pour respecter la réglementation en vigueur en matière de gestion des ressources financières et matérielles. Les plus grands défis à relever concernent les domaines de la gestion des ressources humaines, de la gestion de l'information et des connaissances et de la gouvernance.

Conclusion

En somme, la mise en œuvre de la phase pilote de l'outil d'évaluation de la performance de gestion du service public (MPAT) a permis de :

- créer une mobilisation effective et une prise de conscience collective autour de l'outil au regard du niveau d'appropriation et de participation des acteurs ayant pris part à cette phase pilote ;
- mettre en évidence au niveau des organisations concernées les tâches, activités ou actions (ne nécessitant pas forcément de moyens financiers) généralement négligées et dont la réalisation participe de l'amélioration des performances de gestion d'un sous-domaine donné ;
- disposer d'un référentiel de mesure des améliorations dans les pratiques de gestion au niveau des organisations ;
- relever les insuffisances dont la prise en compte participe de l'amélioration de la qualité de l'outil pour la phase de généralisation.

De l'analyse des résultats obtenus à l'autoévaluation et à la modération, il se dégage un score minimum d'environ 66/100, soutenu par les efforts d'amélioration des pratiques de gestion dans certains domaines tels que la planification et la gestion des ressources financières et matérielles. Des améliorations ciblées sont nécessaires dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de l'information et des connaissances, la gouvernance et la reddition des comptes.

Mise En Oeuvre De La Phase Pilote de l'Outil d'Evaluation de la Performance De Gestion Du Service Public (MPAT)



TWENDE MBELE

www.twendembele.org

TWENDE MBELE is a multi-country peer-learning partnership centred on country government priorities for building national evaluation systems in an effort to improve government performance and accountability to citizens.

Telephone: +27 (0) 11 717 3453 | **Email:** cara.waller@wits.ac.za
CLEAR-AA, University of Witwatersrand, Johannesburg

The Oval Building, University of the Witwatersrand
2 St David's Place, Parktown, Johannesburg
Telephone: +27 11 717 3157; Fax: +27 86 765 5860
E-mail: CLEAR.AnglophoneAfrica@wits.ac.za



@TwendeMnE



<http://www.twendembele.org>