

## Résumé du rapport final de revue organisationnelle dans le cadre du Projet d'appui technique au Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance



### Introduction

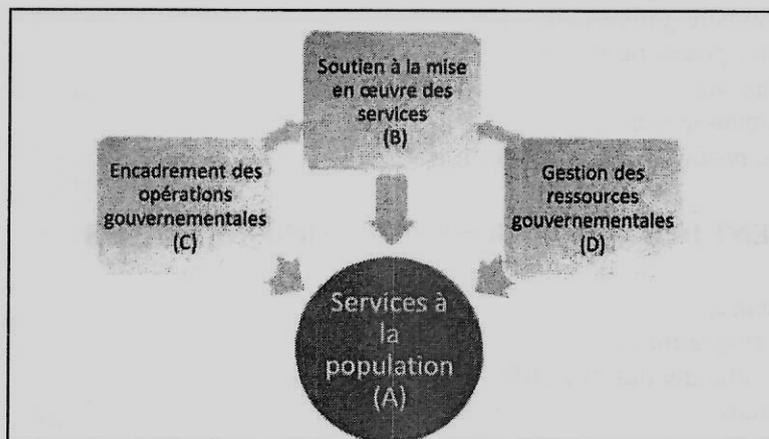
Le Gouvernement du Sénégal s'est engagé dans un chantier d'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques et l'UNICEF l'appuie en finançant un projet d'appui technique auprès du Ministère de la Famille, des Groupements Féminins et de la Protection de l'Enfance (Ministère de la Famille). Ce projet prévoit une assistance technique dans la réalisation de son Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT) ainsi qu'une revue de la structure organisationnelle du ministère.

L'assistance technique vise à renforcer les capacités du Sénégal à se conformer aux directives de l'UEMOA<sup>1</sup> pour un Cadre harmonisé des finances publiques qui doit être mis en place graduellement à partir de janvier 2012. La revue organisationnelle vise particulièrement à donner au Ministère de la Famille un cadre d'analyse de ses relations organisationnelles afin de mieux intégrer la structure de programmes de son CDSMT et favoriser la réalisation de sa mission et de ses objectifs.

### 1. Méthodologie utilisée

Plusieurs administrations de par le monde ont développé des nomenclatures de fonctions effectuées par les administrations publiques. Ainsi, le Modèle d'Entreprise Gouvernementale (MEG) représente une description des meilleures pratiques en termes de répartition des responsabilités, du degré d'autorité et de l'imputabilité. Le consultant a extrait de ce MEG les fonctions typiques d'une administration offrant des services sociaux et communautaires qui sont compatibles avec le Ministère de la Famille.

*Figure 1 - Modèle d'entreprise gouvernementale (MEG) – Niveau 1*



<sup>1</sup> Directive N° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA.

Un MEG regroupe les fonctions en quatre sections distinctes selon l'objectif commun celles-ci : A) les fonctions desservant directement les bénéficiaires; B) les fonctions administratives en amont, donnant au Ministère la capacité de desservir ses bénéficiaires; C) les fonctions d'encadrement; et D) les fonctions visant à fournir les ressources nécessaires à l'administration pour exécuter son travail (voir la figure 1). La première section (A) du modèle est celle qui change le plus d'un ministère à un autre puisqu'elle dépend directement de la mission de ce dernier; les autres fonctions sont communes à tous les ministères.

Après avoir analysé la mission, les bénéficiaires, les services rendus et les partenaires du Ministère de la Famille, notamment sur la base de son projet de décret, le Consultant a retracé dans le MEG les fonctions correspondantes. Une ébauche de chaîne de valeurs des services du ministère a été esquissée et le Consultant incite le Ministère à poursuivre son élaboration pour mieux comprendre toutes les interactions entre les multiples intervenants et le rôle de chacun (voir la figure 2 à la fin du document). Plus le Ministère comprendra ces interactions, mieux il pourra s'assurer que la chaîne de valeurs est opérationnelle, qu'il n'y a pas de goulots d'étranglement, de doublons ou d'interruption dans la chaîne qui empêcherait les services d'être rendus.

Suite à cette analyse, le Consultant propose comme modèle d'entreprise gouvernemental pour le Ministère de la Famille (MEG-MF) la liste de fonctions contenue dans le tableau suivant.

*Tableau 1 - Modèle d'entreprise gouvernemental pour le Ministère de la Famille (MEG-MF)*

**ASSISTANCE À LA FAMILLE, AUX GROUPEMENTS FÉMININS ET À L'ENFANT**

**A - OFFRE DE SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES (SC)**

1. Protection des droits
2. Aide à la sécurité alimentaire
3. Aide à l'Enfance
4. Aide aux Femmes
5. Aide aux populations vulnérables
6. Aide aux Groupements Féminins

**B - SOUTIEN À LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES (SC)**

1. Définition des services gouvernementaux
2. Assistance financière gouvernementale
3. Coordination des points de service
4. Assistance technique
5. Partage des connaissances
6. Sensibilisation, promotion et communication

**C - ENCADREMENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES**

1. Gouvernance
2. Affaires extérieures
3. Budgétisation programmes
4. Évaluation de l'atteinte des objectifs
5. Affaires publiques
6. Affaires juridiques

## D - GESTION DES RESSOURCES GOUVERNEMENTALES

1. Gestion des ressources financières
2. Gestion des ressources humaines
3. Gestion des opérations
4. Gestion de la technologie des communications et de l'information (TCI)
5. Gestion de la logistique et des ressources matérielles
6. Gestion des ressources informationnelles et de l'intelligence

Sur cette base, le Consultant a établi des comparaisons entre ce modèle et la situation actuelle au Ministère pour en faire ressortir les dysfonctionnements potentiels dans une optique de renforcement de la capacité de l'organisation à réaliser sa mission. C'est à partir de ces constats que le Consultant propose par la suite des pistes de solutions à être soulevées auprès des responsables seniors du Ministère.

### 2. Définition des bénéficiaires cibles du Ministère de la Famille

Un premier constat de cette revue est que plusieurs unités sont impliquées dans l'exécution de chacune des fonctions, et que la distinction sur leur imputabilité se situe au niveau des bénéficiaires qu'elle dessert. On peut faire la même remarque sur l'interdépendance des activités du ministère par rapport à celles d'autres ministères.

Tel que défini à l'heure actuelle, un même groupe de bénéficiaires sera la responsabilité de plusieurs directions, ce qui est souvent la cause de doublons, de chevauchements et de conflits de juridiction entre les unités. Le tableau suivant fait ressortir les unités qui desservent les mêmes bénéficiaires.

Tableau 2 – Bénéficiaires par Unité

Bénéficiaires	Cabinet	CSA	CSO/ PLCP	DF	DPDE	DSDS	DDC	DGF	CNAF	GINDDI	PALAM
Enfants	X			X	X		X	X	X	X	X
Femmes	X			X			X	X	X		X
Famille	X	X		X			X				
Aîné	X			X			X				
Époux (futurs, actuels ou séparés)	X			X							
Handicapés	X						X				X
Jeunes Adultes	X						X				X
Groupements féminins (1)	X						X	X	X		
Population démunie	X	X	X				X				X
Population atteint VIH/SIDA	X		X				X				

### 3. Diagnostic par fonction

Les différentes fonctions exercées par le ministère ont été analysées en portant une attention particulière aux activités identiques ou similaires exécutées par plus d'une unité du ministère et les sous-fonctions qui ne sont exécutées par aucune unité. Le Ministère doit se demander s'il ne pouvait pas être plus efficace de les exécuter en s'assurant que sa chaîne de valeurs ne contient pas d'interruption.

Le tableau 6 (voir la fin du document) montre les implications communes et de nombreuses duplications qu'il faut tenter de résorber pour améliorer l'efficacité. Il y a possiblement également un chevauchement avec d'autres ministères, dont le Ministère du Genre et des Relations avec les associations féminines africaines et étrangères. Au niveau des fonctions du groupe A – Offre de services sociaux et communautaires, quelquefois la duplication apparente s'explique par la similarité des différents bénéficiaires desservis.

Au niveau des autres groupes de fonction, alors que quelquefois la duplication des responsabilités s'explique, elle révèle souvent d'une trop large répartition de certains types d'expertise à travers le ministère.

Quelques sous-fonctions nécessaires au bon fonctionnement du ministère sont manquantes : à titre d'exemple la Protection des droits des populations vulnérables autres que les familles, les femmes et les enfants. De façon générale le ministère ne semble pas offrir directement des services aux populations vulnérables : Aîné, Handicapé, Victime du VIH-SIDA, pauvre, sauf dans le contexte des projets de renforcement des capacités suivi par la CSO/PLCP et du PALAM. Au niveau des bénéficiaires plus ciblés, on peut s'interroger sur l'exhaustivité des services offerts ainsi que l'exhaustivité de la couverture nationale.

### 4. Diagnostic par unité organisationnelle

Le tableau 6 (voir la fin du document) montre aussi l'étendue des interventions demandées à chaque unité, ce qui demande un vaste éventail d'expertise alors qu'un effectif relativement faible est disponible en pratique. De même, si nous examinons le sommaire de la répartition des ressources entre les unités du tableau 3, nous pouvons constater une relative concentration des ressources au niveau central par opposition au niveau déconcentré. Au niveau central, l'effectif et les ressources contrôlés par le cabinet, par rapport à celui des directions, semblent aussi très significatifs.

Tableau 3 – Répartition sommaire des effectifs et des ressources du Ministère<sup>2</sup>

Unité	Effectif	Pourcentage de l'effectif	Pourcentage en ressources
Cabinet	44	14,5 %	10,4 %
Autres unités centrales (7)	87	28,8 %	36,1 %
Services déconcentrés (30)	131	43,2 %	6,9 %
Centres et projets	41	13,5 %	46,4 %
Total	303	100,0 %	100,0 %

<sup>2</sup> Budget 2011, justification des inscriptions

## 5. Pistes de solutions

Le Consultant présente des pistes de solutions pour améliorer l'efficacité du ministère. L'Annexe B du rapport final reprend ces suggestions et les présente sous la forme d'une ébauche de description de postes ou des responsabilités des unités. Le présent résumé mentionne toutefois les principales pistes considérées.

**Exclusivité des bénéficiaires ciblés :** Pour éviter les doublons, les chevauchements et les interférences, les champs d'intervention de chaque direction doivent être clairs pour tous et exclusifs. Le tableau suivant comporte un scénario possible de répartition des responsabilités concernant les bénéficiaires.

Tableau 4 – Suggestions des champs d'intervention par unité

Champs d'intervention	Bénéficiaires	Unité
Gouvernance	Tous ceux du ministère	Cabinet
Sécurité alimentaire	Familles vulnérables	CSA
Autres champs d'intervention	Familles vulnérables	DF
Droit de l'enfance	Enfants mineurs quel que soit le sexe et l'âge	DPDE
Alphabétisation	Enfants mineurs quel que soit le sexe et l'âge (local)	PALAM
Aide aux enfants dans la rue de Dakar	Enfants mineurs quel que soit le sexe et l'âge (local)	GINDDI
Alphabétisation	Jeunes adultes et handicapés	PALAM
Protection des droits	Ainés, Liens familiaux	DF
Alphabétisation	Femme	PALAM
Renforcement des capacités	Femme	CEDAF
Appui aux opérations	Groupements Féminins	DGF
Renforcement des capacités	Groupements Féminins	CEDAF
Lutte contre la pauvreté	Population atteint VIH/SIDA Population vulnérable	CSO/PLCP
Coordination et appui des OCB	Tous ceux du ministère	DDC

**Regroupement des expertises spécifiques :** Pour être efficace et efficiente, une structure doit avoir accès à l'expertise et aux ressources dont elle a besoin. Cet accès ne signifie pas que toute l'expertise se retrouve nécessairement parmi les agents de l'unité en question. Une unité peut obtenir son expertise des autres structures de son ministère ou même de l'extérieur.

Si on considère les ressources relativement limitées du Ministère, concentrer l'expertise et les ressources au niveau des Directions responsables devient un enjeu important pour renforcer la réalisation efficiente et efficace de la mission de l'organisation. Certains des conseillers techniques du cabinet devraient d'ailleurs peut-être plutôt se retrouver dans les directions afin de renforcer les capacités de ces dernières.

La création d'unités composées d'experts techniques ne doit pas venir diminuer l'autorité et l'imputabilité des unités stratégiques. En particulier le responsable de telles unités a comme responsabilité propre de coordonner son équipe, de la rendre disponible aux autres unités et de valider (contrôler) la qualité technique du service rendu.

Le conseiller a noté les expertises communes spécifiques qui pourraient être concentrées dans une unité et mises à la disposition des autres :

Tableau 5 – Liste des expertises communes

<i>Champs d'intervention</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Organe</i>
Gouvernance	Tous ceux du ministère	Cabinet
Sécurité alimentaire (service à la population)	Familles vulnérables	CSA
Autres champs d'intervention (politiques)	Familles vulnérables	DF
Droit de l'enfance (politiques)	Enfants mineurs quel que soit le sexe et l'âge	DPDE
Alphabétisation (service à la population)	Enfants mineurs quel que soit le sexe et l'âge (local)	PALAM
Aide aux enfants dans la rue de Dakar (service à la population)	Enfants mineurs quel que soit le sexe et l'âge (local)	GINDDI
Alphabétisation (service à la population)	Jeunes adultes et handicapés	PALAM
Protection des droits (politiques)	Ainés, Liens familiaux	DF
Alphabétisation (service à la population)	Femme	PALAM
Renforcement des capacités (service à la population)	Femme	CEDAF
Appui aux opérations (politiques)	Groupements Féminins	DGF
Renforcement des capacités (service à la population)	Groupements Féminins	CEDAF
Lutte contre la pauvreté (stratégie, suivi et évaluation)	Population atteint VIH/SIDA Population démunie	CSO
Gestion des ressources (administration)	Toutes les unités du Ministère	DAGE
Coordination et appui des OCB (coordination des points de service à la population)	Tous ceux du ministère	DDC

**Cas particulier de la gestion des ressources :** Concernant la gestion des ressources, cette fonction est présentement répartie parmi toutes les structures, la DAGE faisant office de consolidateur et président de la Commission des marchés. Il est suggéré que chacune des structures conserve la responsabilité de la planification et de l'exécution de son budget, et du suivi de ses activités, mais la DAGE devrait offrir plus de services aux autres directions concernant l'administration des ressources et devrait faire office du centre de spécialisation sur les procédures d'exécution financière.

**Cas particulier de la planification du budget programme :** La responsabilité de l'atteinte des objectifs du budget programme et du CDSMT revient à chacune des unités. Il est suggéré de regrouper l'expertise en planification et structuration des programmes, formulation des indicateurs, rédaction de rapport, etc. Un tel organe verrait à obtenir l'information et les objectifs des autres directions, la formulerait selon la technique spéciale du budget-programme, suggérerait des indicateurs adéquats et obtiendrait les autorisations requises des organes. Cet organe aurait aussi

dans ses attributions de faire le suivi de l'avancement des programmes et d'en faire rapport au ministre, comme un auditeur pourrait le faire. La responsabilité de l'avancement des programmes demeure celle de la direction.

**Rôle des conseillers techniques et autres professionnels :** L'expertise des agents du ministère telle qu'annoncée par le libellé du poste doit être en adéquation avec les tâches exécutées selon le décret par la direction à laquelle ils sont rattachés. Par exemple, selon la liste des agents prévus au budget 2011<sup>3</sup>, on retrouve au Cabinet des agents qui sont des animateurs, des instituteurs, etc., poste qui ont peu à voir avec la gouvernance. Ce genre d'expertise serait plus utile dans les directions techniques.

**Potentiel de synergie :** Des analyses pourraient être faites afin de voir si de l'équipement et de l'expertise ne pourraient pas aussi être partagés entre les structures du Ministère. Par exemple, nous pouvons penser aux directions régionales et provinciales et aux CEDAF, de même qu'à un partage des capacités logistiques entre le CSA, le PALAM et ces mêmes services déconcentrés. Nous pouvons également songer à un partage de l'expertise de la CSOLP en matière de ciblage et de suivi et évaluation. Les synergies et par le fait même une meilleure utilisation des ressources existantes doivent être encouragées et démultipliées.

**Rattachement :** Un grand nombre de structures, cellules, unités et projets se rapportent présentement directement au Cabinet. Le Cabinet, de par son mandat, doit se concentrer sur les aspects stratégiques et politiques ainsi que sur la gouvernance du Ministère. Si le Cabinet joue son rôle, il délaisse alors les structures qui s'y rattachent ce qui entraîne des mises en œuvre retardées et des lourdeurs administratives. Lorsque le Cabinet s'occupe de la gestion opérationnelle, c'est l'aspect stratégique qui est négligé. Seules les structures qui ont une perspective latérale sur tout le ministère doivent se rapporter à la Ministre pour éviter tout conflit d'intérêts ou pour avoir le degré nécessaire d'autorité pour fonctionner. Le rattachement des projets doit être guidé par la raison d'être de chaque direction et de leur bénéficiaire cible.

Toutes les directions techniques doivent avoir le souci de coordonner leurs points de service. Mais, du point de vue des bénéficiaires, il est préférable d'avoir un guichet unique pour tous les services ou, au moins, pour les services d'orientation. Il est aussi évidemment préférable d'avoir une plus vaste couverture nationale qu'une duplication des services dans les grands centres. Finalement, par mesure d'efficacité et de synergie, il est souhaitable de regrouper les services à un même bénéficiaire sous un seul guichet. Nous suggérons d'ailleurs de regrouper les services déconcentrés sous la DDC afin de favoriser une meilleure coordination et les synergies entre ces différents services.

**Fonctions à ajouter :** Une cartographie des services offerts à tous les bénéficiaires du ministère lui permettrait de déceler les priorités et les plus graves manques. L'idée n'est pas que le Ministère offre tous les services, mais plutôt qu'il sache quels services sont offerts par qui, et lesquels sont les plus urgents à mettre en place.

Avec les groupements féminins, les Acteurs porteurs de dynamisme communautaire (APDC) sont, pour le ministère, une force de mobilisation sociale, de sensibilisation et de prévention. Dans un premier temps, comme il s'agit d'intervenants de proximité, leur contact naturel serait les unités déconcentrées. Il est proposé que les contacts avec les APCD se fassent par l'entremise de la DDC, comme pour les autres unités déconcentrées.

---

<sup>3</sup> Animateur, Instituteur, Maitresse d'enseignement

## 6. Conclusion

Le rapport de la revue organisationnelle du Ministère de la Famille du Sénégal a posé plusieurs questions qui, si elles sont traitées de façon satisfaisante, permettront à la Ministre de mettre en place une structure qui l'aidera à réussir la mise en place de la gestion axée sur les résultats et de son CDSMT.

Plusieurs suggestions qui y sont faites et doivent être considérées comme des pistes méritant exploration et considérations par les hautes autorités du ministère et non comme des recommandations fermes. Il est important de réitérer que le Consultant vise avant tout à fournir les meilleurs conseils possible au Ministère de la Famille. C'est cependant ce dernier qui maîtrise le mieux le contexte et l'environnement dans lequel il opère. Ainsi, c'est seulement avec le soutien et la coopération des responsables du Ministère qu'il sera possible de préciser une structure organisationnelle qui répondra à ses besoins et à celui de ses bénéficiaires.

Signalons néanmoins qu'il est prioritaire pour le Ministère de mieux utiliser et répartir les ressources qu'il possède déjà afin de renforcer sa capacité à atteindre ses objectifs. En effet, certaines duplications ont été relevées, alors que des ressources dans certaines des unités sont relativement sous-utilisées. Une meilleure distinction entre structures dédiées au soutien, aux politiques et aux services à la population semble aussi souhaitable, tout comme une meilleure cohérence entre les unités de nature similaire. De même, l'identification des clientèles ciblées, notamment par une meilleure définition et l'obtention de statistiques sur les groupes vulnérables, forme un autre axe important pour favoriser un meilleur ciblage des interventions du Ministère. Finalement, le renforcement de l'administration et de la structure de gestion du Ministère, du suivi des décisions du cabinet et du suivi et de l'évaluation de ses programmes, représente d'autres éléments qui permettront de favoriser la réalisation de la mission de l'organisation.

Figure 2 : Chaîne de valeurs – Services sociaux et communautaires

