



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE(ENAM)

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR**

Option : Management

Filière: Management des Services Publics

Année Académique : 2015-2016

THEME

**PRESTATIONS DE LA DIRECTION DES RELATIONS AVEC LES
INSTITUTIONS ET DE LA PROMOTION DES DYNAMIQUES
SOCIALES : ANALYSE, ENJEUX ET PERSPECTIVES**

Réalisé et soutenu par :
Anick Soumonni CHABI

Sous la direction

Maître de Mémoire :

M. Epiphane ADJOVI

Statisticien Economiste et spécialiste en

Gestion de la Politique Economique

Enseignant à l'ENAM

Maître de stage :

M. Brice GBESSI

Chef département au CPSC

Soutenu le 9 décembre 2016

Identification du jury

Président : Dr Mohamed ABDOU

Vice-président : Dr Jaurès KOUIN

Membre : Célestin NANCY

CERTIFICATION

« Nous soussignés, Maître de stage et Directeur de mémoire certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par CHABI S. Anick. Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury. »

Cotonou, le

Signature

Maitre de stage,

Directeur de mémoire,

Brice GBESSI

Epiphane ADJOVI

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER NI
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A
SON AUTEUR.**

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

- A toi ma fille **Adéfoukè** ;
- A vous mes parents **CHABI Awé** et **AKPAKI Idohou Elisabeth.**

Remerciements

Nous avons l'obligation morale de remercier à travers ces lignes tous ceux qui ont apporté d'une manière ou d'une autre leurs soutiens en vue de l'aboutissement de ce travail.

Il s'agit notamment de :

- ❖ Monsieur **Epiphane ADJOVI**, qui malgré ses multiples sollicitations académiques et professionnelles, a accepté d'encadrer mes travaux de recherche. Qu'il trouve ici l'expression de mes profondes gratitudee ;
- ❖ Monsieur **Brice GBESSI**, pour son soutien à la réalisation de ce travail ;
- ❖ Monsieur **François ASSOGBA**, Inspecteur des Services et Emplois Publics, ancien chef service à l'ex Direction de la Promotion des Dynamiques Sociales (DPDS) au MCRI, pour sa disponibilité constante, sa contribution et ses précieux conseils ;
- ❖ Tout le corps professoral de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour les connaissances qu'ils ont bien voulu nous transmettre ;
- ❖ A vous mes sœurs **Oladjo, Egbèa** et à mon frère **Faki** pour tous leurs soutiens ;
- ❖ **A tous les auditeurs** de la promotion **MSP 2014-2016**, pour les moments passés ensemble et pour la qualité de nos échanges ;

Liste des sigles et abréviation

APE : Agent Permanent de l'Etat

ACE : Agent Contractuel de l'Etat

DRIPDS : Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales

MJL : Ministère de la Justice et de la Législation

ONG : Organisation Non Gouvernementale

SC : Société Civile

Ass : Associations

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau n° 1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt | 16 |
| Tableau n° 3 : Tableau de bord de l'étude | 26 |
| Tableau n° 4 : Réponses des enquêtés par rapport à la connaissance des pièces pour la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique... | 42 |
| Tableau n° 5 : Réponses des enquêtés sur le temps des prestations. | 42 |
| Tableau n° 6 : Réponses des enquêtés sur l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation en vue de renouvellement de l'accord cadre | 43 |
| Tableau n° 7 : Réponses des enquêtés sur l'inexistence d'un guide d'étude des dossiers pour l'utilité publique. | 44 |
| Tableau n° 8 : Tableau de synthèse de l'étude..... | 49 |

RESUME

La Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales à travers ses attributions fait des prestations aux ONG et aux Associations. L'analyse de ces prestations permet d'identifier des problèmes pour lesquels nous nous sommes évertués à apporter des solutions. Pour y parvenir nous avons fixé comme objectif général d'analyser les prestations de la DRIPDS qui se déclinent en trois objectifs spécifiques en fonction des problèmes identifiés :

- Problème spécifique n°1 : inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;
- Problème spécifique n°2 : complexité des procédures de délivrance de l'accord-cadre;
- Problème spécifique n°3 : absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION GENERALE..... | 1 |
| Première Partie: CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE | |
| Chapitre 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage..... | 4 |
| Section 1 : Présentation de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales..... | 4 |
| Section 2 : Etat des lieux du fonctionnement de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales..... | 10 |
| Chapitre 2 : Ciblage de la problématique | 15 |
| Section 1 : Choix et spécification de la problématique | 15 |
| Section 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique..... | 19 |
| Deuxième partie : CADRE THEORIQUE, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE | |
| Chapitre 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude..... | 23 |
| Section 1 : Cadre théorique de l'étude..... | 23 |
| Section 2 : Choix de la méthodologie..... | 34 |
| Chapitre 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions proposées..... | 39 |
| Section 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses..... | 39 |
| Section 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre..... | 45 |
| CONCLUSION GENERALE..... | 51 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 53 |

INTRODUCTION GENERALE

Les trois décennies de régimes marxistes-léninistes caractérisés par la violation des droits de l'homme et la confiscation des libertés, ont fait naître au cours des années 1990 une vague de démocratisation des Etats africains.

En effet, la chute du mur de Berlin, la fin de la guerre froide, les changements politiques intervenus dans les pays de l'Est suite à la décadence du Communisme, et bien d'autres facteurs externes¹ et internes² ont exacerbés les mouvements sociaux et servir de catalyseur au déclenchement d'un vaste processus dans les pays africains.

Le Bénin est l'un des tous premiers pays africains à avoir amorcé une telle transition grâce à sa célèbre « Conférence des Forces Vives de la Nation » de février 1990. Il est suivi par nombre de pays africains : le Mali, le Sénégal, le Côte d'Ivoire, le Guinée, le Togo, le Gabon, le Cameroun, etc.... des réformes importantes vont être entreprises, allant dans le sens de l'ouverture démocratique.

Ce climat politique favorable à l'éclosion des libertés tant individuelles que collectives, a été à l'origine de la floraison au Bénin et dans la plupart des états africains non seulement des partis politiques mais aussi de la Société Civile (SC) dont font partie les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les Associations.

L'Etat béninois, par le biais du Ministère de la Justice et de la Législation notamment de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales est en étroite collaboration avec ces dernières. La matérialisation de cette collaboration se traduit par des prestations que la DRIPDS offre aux ONG et

¹ Nous songeons par exemple à la libération de Nelson Mandela en Afrique du Sud, au sommet France Afrique de la Baule en juin 1990 et au cours duquel le Président Français François MITTERAND, conditionnait désormais l'aide de la France à l'ouverture démocratique des pays africains.

² On peut citer entre autres, de graves crises socio-économiques qui ont conduit à des grèves motivées par des revendications d'ordre social et la liberté d'expression.

aux Associations en termes de délivrance de l'agrément, de signature d'accord cadre et de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique.

Notre stage de fin de formation s'est beaucoup intéressé aux prestations de la DRIPDS à l'endroit des ONG et des Associations. Il nous a permis de faire une analyse approfondie des prestations de la DRIPDS, de relever quelques problèmes qui constituent un frein à une collaboration harmonieuse entre le gouvernement, les ONG et les Associations.

En effet, les demandes venant des ONG et des Associations étant de plus en plus fortes et en raison du défi de modernité qui s'impose à l'administration afin de mieux satisfaire ses usagers, une réflexion s'impose donc, et constitue le fondement de notre étude sur le thème : « **Prestations de la DRIPDS : analyse, enjeux et perspectives** ».

Pour mener à bien notre étude, notre travail est structuré autour de deux grandes parties à savoir :

- la première partie est consacrée au cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique ;
- la deuxième partie : l'approche théorique et approches de solutions avec les conditions de mise en œuvre.

**Première Partie : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE**

Cette partie est consacrée dans un premier temps à la présentation du cadre contextuel de l'étude qui est la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales (DRIPDS) et à la restitution des observations de stage. Ensuite, une problématique est dégagée à partir de la synthèse des constats faits au cours du stage.

Chapitre 1: CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

La Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales a servi de cadre institutionnel pour le stage pratique. Ce stage a permis de mener les recherches nécessaires à l'étude. A cet effet, il est présenté la structure d'accueil du stage avant de rendre compte des constats faits sur le fonctionnement de cette dernière.

Section 1 : Présentation de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales

Avant d'aborder cette présentation, il est intéressant de faire un bref aperçu du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL).

Paragraphe 1 : Le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL)

Le Ministère de la Justice et de la Législation est présenté à travers sa mission, ses attributions et sa structuration.

A-La mission et les attributions du MJL

Aux termes des dispositions de **l'article 3 du décret N°2016- 425 du 20 juillet 2016** portant attributions, organisation et fonctionnement du **Ministère de la Justice et de la Législation (MJL)**, dispose que le MJL a pour missions de proposer, de mettre en œuvre, de conduire, de suivre et d'évaluer la politique de l'Etat dans les domaines de l'administration de la justice, des services pénitentiaires, de l'éducation surveillée, de la législation et des droits de la personne humaine, et de la promotion

d'une dynamique de renforcement des relations entre le Gouvernement, les Institutions républicaines et les organisations de la société civile. A ce titre, il est chargé :

- de contribuer à la promotion du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la consolidation de l'Etat de droit ;
- d'organiser le bon fonctionnement du service public de la justice, des établissements pénitentiaires et des établissements de l'éducation surveillée ;
- de surveiller la cohérence de la légalité et de l'application de tous les textes comportant des dispositions en matière pénale, civile, administrative et des comptes ;
- d'assurer la protection judiciaire de l'enfance ;
- de contrôler la rééducation des mineurs et adolescents en conflit avec la loi ou en danger moral ;
- d'animer et contrôler l'exercice de l'action publique ;
- de donner, sans préjudice des attributions de l'Agent Judiciaire du Trésor, des consultations juridiques sur toute action que l'Etat désire intenter devant les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que sur la défense que l'Etat peut opposer devant les mêmes juridictions ;
- d'instruire et donner la suite aux recours en grâce, en amnistie, aux demandes de libérations conditionnelles et de réhabilitation ;
- de conseiller l'Etat sur le plan juridique ;
- d'organiser et encadrer l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- d'élaborer soit d'office, soit de concert avec d'autres départements ministériels, des projets de lois, décrets et arrêtés de portée générale en toutes matières ;
- de participer au contrôle et à la surveillance des sites internet et de tous les moyens des technologies de l'information et de la communication ;
- de veiller au respect de la réglementation de la liberté de la presse ;

- de concevoir, animer et coordonner toutes les activités du gouvernement tendant à la promotion, à la protection et à la défense des droits de la personne humaine ;
- de créer et mettre en œuvre les mécanismes de protection et de défense des libertés individuelles et collectives ;
- de mettre en œuvre les conventions internationales en matière d'entraide judiciaire ;
- d'assurer la promotion et l'animation des relations avec les organisations de la société ;
- d'assurer, en collaboration avec les structures concernés, le suivi de la coopération des partenaires techniques et financiers du Bénin avec les organisations de la société civile ;
- de gérer les relations du gouvernement avec les institutions constitutionnelles et les organisations non étatiques.

B- La structuration du MJL

Pour assurer sa mission, le Ministère de la Justice et de la Législation dispose :

- des services directement rattachés au ministre que sont le secrétariat Particulier du ministre, la cellule de contrôle des marchés publics, l'Assistant du Ministre ;
- d'un cabinet du ministre ;
- de l'inspection générale des services judiciaires,
- du secrétariat général du ministère ;
- des trois (03) directions centrales que sont :
 - la Direction de l'Administration et des Finances (DAF) ;
 - la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
 - la Direction de l'Informatique et du Pré Archivage (DIP).
- de six (06) directions techniques à savoir :
 - la Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux ;
 - la Direction des Services Judiciaires ;

- la Direction des Affaires Civiles, Pénales et des Grâces ;
- la Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection des Droits Humains ;
- la Direction de l'Education surveillée et de la Protection sociale des Mineurs ;
- la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales.

Le Ministère de la Justice et de la Législation comprend également les cours d'appels, les services extérieurs, des organismes sous tutelle ainsi que des commissions et comités rattachés.

Les services extérieurs sont :

- les établissements pénitentiaires ;
- les centres de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

Les organismes sous tutelle sont :

- le Centre de Documentation et d'Information Juridique ;
- le Centre de Promotion de la Société Civile ;
- l'Observatoire National des Processus Electoraux ;
- les commissions et comités prévus par les règlements et placés sous tutelle du ministère.

Après la présentation du Ministère de la Justice et de la Législation, il est abordé celle de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales (DRIPDS) qui est la structure d'accueil du stage.

Paragraphe 2 : la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales (DRIPDS) : missions et attributions

Cette présentation est axée sur l'historique, les attributions et la structuration de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales.

A- Historique et attributions de la DRIPDS

La Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales est une Direction qui a connu plusieurs mutations. De la Direction des Béninois de l'Extérieur et de la Vie Associative (DBEVA) en 1999, elle est devenue successivement, Direction de la Société Civile (DSC), Direction des Relations avec la Société Civile (DRSC) puis Direction des Relations avec les Organisations de la Société Civile (DROSC) en 2006 et ensuite Direction de la Promotion des Dynamiques Sociales en 2009 et 2013. A la faveur du **décret n°2016-425 du 20 juillet 2016³**, elle a été fusionnée avec trois (03) autres directions pour prendre sa dénomination actuelle qu'est la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales.

La Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales a pour mission de proposer des actions susceptibles d'induire une relation permanente, harmonieuse et apaisée entre le Gouvernement, les Institutions Constitutionnelles de la République, les partis politiques et les organisations de la société. A ce titre, elle est chargée :

- de développer et de mettre en œuvre les stratégies de renforcement du dialogue entre le Gouvernement et les Institutions constitutionnelles ;
- de coordonner sous l'autorité du Ministre, la participation des membres du Gouvernement aux travaux des Institutions constitutionnelles ;

Decret n°2016-425- du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de la Justice et de la Législation.

- d'étudier les préoccupations émises par les organisations de la société civile et de proposer des actions pour leur prise en compte ;
- de formaliser et d'accompagner l'animation d'un espace de dialogue efficace entre le Gouvernement et les organisations de la société civile ;
- de contribuer à l'instauration des relations de confiance et de bonne collaboration entre les organisations de la société civile, les collectivités territoriales et le Gouvernement ;
- de suivre la mise en œuvre des appuis du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers aux organisations de la société civile ;
- de promouvoir la dimension politique de l'action gouvernementale ;
- de suivre la mise en œuvre de la réforme du système partisan ;
- de promouvoir la synergie d'action entre le Gouvernement et les formations politiques.

B- La structuration de la DRIPDS

Pour mener à bien sa mission la DRIPDS est dotée de quatre (04) services que sont :

- le Secrétariat ;
- le service des Relations avec les Institutions de la République ;
- le Service des Relations avec les Partis Politiques ;
- le service des Relations avec les Organisations de la Société Civile et de la formation civique et citoyenne.

La DRIPDS compte douze (12) agents répartis comme suit : cinq (05) agents de la catégorie A, trois (03) agents de la catégorie B et quatre (04) agents de la catégorie D.

Section 2 : Description des prestations de la DRIPDS à l'endroit des ONG et des Associations

Il convient ici, de restituer d'une part les observations de stage et d'inventorier d'autre part les atouts et les problèmes identifiés.

Paragraphe 1 : la restitution des observations de stage

La Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales est logé au cinquième étage de la Tour A des Tours administratives sis au quartier Cadjehoun, route de l'aéroport.

Le stage de trois mois effectué à la DRIPDS a permis de comprendre le mécanisme de délivrance des prestations qui sont fournies aux ONG et aux Associations.

A- La délivrance des agréments, la signature de l'accord-cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique

1- La délivrance des agréments

Les actes qui consacrent cette prestation sont signés par le Secrétaire Général du Ministère sur ordre du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation.

L'agrément permet à la DRIPDS de suivre et d'exercer au besoin un contrôle des activités des ONG et des Associations bénéficiaires par l'obligation qui leur est faite d'adresser régulièrement au Ministère de la Justice et de la Législation les rapports de leurs activités. Le contrôle s'exerce au moyen des pièces fournies et soumises à l'examen des cadres de la Direction à l'aide d'une grille d'étude produite à cet effet.

Il est exigé à l'ONG ou à l'association requérante de produire un certain nombre de pièces pour l'obtention de l'agrément, de la signature de l'accord-cadre de même que la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique. Une fois le dossier

constitué, il est déposé au secrétariat administratif du Ministère de la Justice. Le secrétariat le réceptionne, lui attribue un numéro et procède à son enregistrement. Le courrier est ensuite transmis au Secrétaire Général du Ministère qui l'affecte à la Direction compétente, qui dans le cas d'espèce est la DRIPDS. Le courrier est réceptionné par le secrétariat de la DRIPDS qui l'enregistre.

Ensuite, le courrier est transmis à la Directrice qui l'affecte au chef service des relations avec les OSC et de la formation citoyenne et civique. Les correspondances annotées sont enregistrées par la secrétaire dans un cahier appelé "cahier de transmission interne" puis remises au cadre chargé de son étude. Après le traitement, la correspondance est transmise à la Directrice pour paraphe avant d'être acheminé au Secrétaire Général pour signature. Une fois signée, la correspondance est remise au destinataire.

Il est à mentionner que le courrier est enregistré aussi bien à l'arrivée qu'au départ. Il est bien traité et classé. **Cela constitue un atout pour le suivi des dossiers.**

De plus, il convient de signaler que tous les bureaux de la direction sont équipés en ordinateurs de bureaux. Le personnel qui anime le secrétariat est composé de quatre (04) agents. **C'est aussi un atout pour le bon fonctionnement de la direction.**

Cependant, la DRIPDS ne dispose pas d'un centre de documentation et d'archivage des documents relatifs aux diverses titres délivrés aux ONG et aux Associations. La base de données sur les ONG et les Associations n'est pas régulièrement mise à jour. **Ceci constitue une insuffisance pour la DRIPDS.**

2- La signature de l'accord-cadre

Conformément au décret n°2001-234 du 12 juillet 2001⁴, l'accord-cadre est un acte signé entre le Gouvernement du Bénin représenté par le Ministre Chargé de la Société Civile (actuellement c'est le Garde des Sceaux Ministre de la justice qui en tient lieu) et l'ONG ou l'Association bénéficiaire après accord du Ministre de

⁴ Le décret 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faitières

l'Economie et des Finances. Ledit accord permet à l'ONG et à l'Association bénéficiaire de jouir d'un certain nombre d'avantages tels que des exonérations fiscales, des appuis financiers sous forme de subventions et divers autres appuis de la part de l'Etat. Lors de l'examen du dossier de demande de signature de l'accord-cadre, la pratique d'une bonne gouvernance constitue un critère de choix et se mesure à travers la tenue régulière des assises statutaires, de la production de rapport d'activités rigoureuses, l'existence d'un plan stratégique de développement cohérent, une fiche signalétique de l'Etat du personnel, l'existence d'un compte bancaire au nom de l'ONG ou de l'Association etc.

Il est à noter à ce niveau que la procédure est complexe, car elle est longue et contraignante. L'étude des dossiers se fait, aussi bien, d'une part, par les services compétents de la DRIPDS et d'autre part par les services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances. Après une première étude du dossier de demande de signature d'accord-cadre par la DRIPDS, le même dossier est de nouveau renvoyé pour étude au Ministère de l'Economie et des Finances. **Ceci constitue une force pour une bonne étude des dossiers d'accord-cadre.**

Par ailleurs, au bout du processus, lorsque l'ONG ou l'Association parvient à signer ledit accord avec le Gouvernement représenté par le Garde des Sceaux Ministre de la Justice, cette dernière ne bénéficie pas souvent de tous les avantages qui devraient lui être octroyés par l'Etat notamment ceux relatifs à la subvention, l'appui technique et l'immatriculation dans la série ONG. **Ceci aussi constitue un handicap pour le développement de bonne relation le Gouvernement avec les ONG ou les Associations.**

Il est dit que pour le renouvellement des accords signés, un suivi des ONG ou des Associations doit être effectué d'où la mise en place d'un mécanisme de suivi. L'absence de ce mécanisme fait que les activités des ONG et des Associations ne sont pas suivies convenablement en vue du renouvellement de l'accord-cadre au bout de trois ans. **Ceci est dû à l'inexistence d'un mécanisme de suivi.**

3- La reconnaissance d'utilité publique

Conformément au **décret n°2001-234 du 12 juillet 2001**, toute ONG ou Association qui présente pour la société un intérêt particulier dans les domaines du développement économique, social et culturel, peut être reconnue d'utilité publique par l'Etat. La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre Chargé de la société civile après avis d'une commission interministérielle comprenant le Ministre Chargé du Plan, le Ministre chargé des Finances à travers son représentant des Impôts et son représentant des Douanes et le Ministre chargé de l'Intérieur. Ladite reconnaissance d'utilité publique permet à l'ONG bénéficiaire de jouir des avantages inhérents à sa reconnaissance à travers : des appuis techniques aux plans organisationnel et financier sous forme de subventions, l'exonération des droits et taxes sur les biens et équipements importés ou acquis sur le territoire national et destinés à la réalisation de leurs programmes telle qu'accordée, conformément aux textes en vigueur.

La commission interministérielle mise en place pour étudier les dossiers de reconnaissance d'utilité publique des ONG et des associations ne dispose pas d'un manuel d'étude des dossiers et de plus, elle manque de moyens financiers pour son fonctionnement. En effet, ladite commission ne dispose que d'une dotation de deux millions de FCFA inscrite sur le budget de la DRIPDS pour son fonctionnement. La DRIPDS ne dispose t-elle que d'un véhicule. **Tout ceci constitue un handicap au bon fonctionnement de la commission, car elle ne parvient pas à effectuer des missions de vérification physiques des réalisations des ONG et des Associations sur le terrain avant de donner son avis.**

Paragraphe 2 : La synthèse des observations de stage

L'inventaire des éléments de l'état des lieux est essentiellement consacré à la présentation des atouts d'une part, et celle des problèmes, d'autre part.

A- Inventaire des atouts (forces)

De la restitution des observations de stage, se dégagent les atouts ci-après :

- existence d'un cadre réglementaire nécessaire à l'accomplissement des missions assignées à la structure, (décret N°2016-425 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du **Ministère de la Justice et de la Législation (MJL)**) ;
- existence d'un plan de travail annuel;
- existence de cadres de conception en nombre relativement important ;
- existence d'outils informatiques dans tous les bureaux de la DRIPDS.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses)

Le stage effectué à la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales a permis d'inventorier les divers problèmes auxquels cette direction est confrontée dans l'accomplissement de sa mission à l'endroit des ONG et des Associations.

Les problèmes rencontrés sont relatifs :

- à l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;
- à la complexité des procédures pour la signature de l'accord-cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique ;
- à l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation en vue du renouvellement de l'accord cadre ;
- au non respect de certains engagements liés aux avantages à octroyer aux ONG et aux Associations par l'Etat en cas de signature d'accord cadre ou de reconnaissance d'utilité publique ;
- à l'insuffisance de crédits alloués à la direction pour son fonctionnement ;
- à l'insuffisance de matériels roulants ;
- à l'inexistence de centre de documentation et d'archives ;

Les observations du stage ont permis de déterminer la problématique et la vision globale de sa résolution.

Chapitre 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Le présent chapitre est consacré d'abord au choix et à la spécification de la problématique. Ensuite, il est procédé à une identification de la vision globale de résolution de ladite problématique.

Section 1: choix et spécification de la problématique

Avant de choisir une problématique pour cette étude, il convient d'exposer les différents problèmes possibles qui se dégagent des constats faits pendant le stage. Cette démarche a conduit à procéder à l'identification des problématiques possibles afin d'opérer un choix pour l'étude. Ensuite, il est procédé à la justification du sujet.

Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles

Le choix de la problématique tient compte des connaissances acquises pendant la formation et surtout des problèmes pertinents dégagés au cours du stage.

A- Le regroupement des problèmes par centres d'intérêt :

Le regroupement des problèmes par centres d'intérêt sont présentés dans le tableau qui suit :

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

| N° | Centres d'intérêts | Problèmes spécifiques | Problèmes généraux |
|----|----------------------------------|---|--|
| 01 | Allocations de ressources | <ul style="list-style-type: none">▪ Réseau internet défaillant ;▪ Insuffisance de crédits alloués à la direction pour son fonctionnement ;▪ Insuffisance de matériel;▪ Insuffisance de ressources humaines | Mauvaise allocation de ressources |
| 03 | Outils de gestion opérationnelle | <ul style="list-style-type: none">▪ Inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;▪ Complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre e ;▪ absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique, | Inexistence d'outils de gestion opérationnelle |

Source : résultats de l'état des lieux, septembre 2016

B- La présentation des problématiques possibles de l'étude

L'inventaire des observations de stage montre que la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales est confrontée à divers problèmes dans l'accomplissement de sa mission. Ces problèmes regroupés en centres d'intérêt, laissent apparaître deux (02) problèmes généraux à savoir :

- La mauvaise allocation des ressources ;
- L'inexistence d'outils de gestion opérationnelle.

Il s'agit des problèmes auxquels la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales est amenée à apporter des solutions idoines en vue d'améliorer les relations de l'Etat avec les Organisations Non Gouvernementales et les Associations ainsi que leur suivi.

Paragraphe 2 : Le choix et la spécification de la problématique et l'intérêt du sujet

Il s'agit de retenir et de spécifier la problématique de l'étude avant de présenter l'intérêt que revêt le sujet.

A- Le choix et la spécification de la problématique de l'étude

Nous avons choisi de mener notre étude sur le thème : « **prestations de la DRIPDS : analyse, enjeux et perspectives** » afin de mettre en pratique les notions issues des enseignements reçus lors de notre formation et permettre à la DRIPDS d'améliorer ses prestations. Le problème général est relatif à l'inexistence d'outils de gestion opérationnelle. Les problèmes spécifiques y relatifs sont :

- ❖ inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;
- ❖ complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique ;
- ❖ absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique;

B- La justification et l'intérêt de l'étude

Le choix du thème est fondé sur le fait que la DRIPDS joue un grand rôle dans l'instauration des relations de confiance et de bonne collaboration entre le Gouvernement, les ONG et les Associations. Au Bénin, c'est le **décret 2001-234⁵ du 12 juillet 2001** qui donne une définition précise et légale du terme ONG et qui s'énonce comme suit : « Est considérée comme Organisation Non Gouvernementale (ONG), une association nationale ou étrangère, à but non lucratif, créée par initiative privée, regroupant des personnes physiques ou morales en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération volontaire pour le développement. L'ONG ou l'Association contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable, participative et consciente des conditions de vie des communautés à la base. Elle est tenue, dans ses activités d'opérer sans distinction de race, de religion, de sexe, d'ethnie et ne s'autorise aucune activité partisane. Elle vise la promotion de la personne humaine dans toutes ses dimensions culturelle, sociale, économique et politique ».

L'article 1^{er} de la **loi française du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association** dispose que : « l'Association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations».

De cette définition, il ressort combien est important le rôle que jouent les ONG et les Associations de nos jours dans la vie des populations de par les activités que celles-ci mènent sur le terrain.

En réalité, l'Etat n'est plus le seul acteur de développement. Les ONG sont aujourd'hui considérées comme des acteurs à part entière du développement. Ainsi, pour les accompagner, l'Etat par le biais de la DRIPDS, procède à la délivrance des titres tels que l'agrément, la signature d'accord-cadre de même que la sélection pour la

⁵ Décret 2001-234 du 1^{er} juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faitières.

reconnaissance d'utilité publique. Ces titres délivrés devraient leur permettre d'être suivies et accompagnées pour mieux mener leurs diverses activités de développement à l'endroit des populations. L'intérêt de cette étude est de mettre en exergue les difficultés qui entravent la franche collaboration entre le Gouvernement, les ONG et les Associations lesquelles devront être corrigées pour de meilleures actions en faveur du bien-être des populations.

Section 2 : vision globale de résolution de la problématique

Elle est abordée aussi bien par rapport au problème général que par rapport aux problèmes spécifiques qui s'y rapportent.

Paragraphe 1 : Vision globale de résolution de la problématique

Le problème général retenu est l'analyse des prestations de la DRIPDS. Il met fondamentalement l'accent sur la complexité des procédures d'étude des dossiers des ONG et des Associations requérantes. Ce problème est étudié à travers les problèmes spécifiques identifiés précédemment.

Le premier problème spécifique est **relatif à l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément**. L'acte de premier niveau, le plus régulièrement sollicité et délivré par la DRIPDS est l'agrément. Mais à l'instar des deux autres titres que sont la signature de l'accord-cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique qui ont été instituées par des arrêtés interministériels, l'agrément n'en dispose pas. Il est non moins importante car l'agrément permet à la DRIPDS de suivre et d'exercer au besoin un contrôle des activités des OSC bénéficiaires par l'obligation qui leur est faite d'adresser régulièrement au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation les rapports de leurs activités. Elle porte la signature du responsable de l'administration qu'est le Secrétaire Général du Ministère. A ce jour, **environ 800** ONG et Associations sont agréées par la DRIPDS. Notons aussi que très peu d'entre elles adressent régulièrement leur rapport d'activités annuel à la DRIPDS pour leur suivi.

Ce problème d'inexistence d'acte spécifique à la délivrance de l'agrément doit être corrigé au plus tôt afin de donner un cadre légal à la délivrance de l'agrément et contraindre les ONG et les Associations à adresser régulièrement leurs rapports d'activités à la DRIPDS pour un meilleur suivi des activités desdites ONG et Associations et de ce fait, prévenir d'éventuelles défaillances à leurs niveaux.

Le deuxième problème spécifique est relatif à **la complexité des procédures pour la signature de l'accord-cadre**. En effet, le dossier de l'ONG ou de l'Association requérante pour l'accord cadre, est étudié à deux niveaux différents : une première étude par les services de la DRIPDS qui veille à la présence physique des pièces du dossier de même qu'à leur régularité absolue. S'il manque des pièces au dossier, la DRIPDS écrit à l'ONG ou à l'Association et lui demande de lui fournir les pièces manquantes. Une fois le dossier mis à jour, il est envoyé au Ministère de l'économie et des finances qui statue en dernier ressort et le notifie à la DRIPDS qui de nouveau engage les démarches administratives nécessaires en vue de la signature de l'accord cadre lors d'une cérémonie officielle où le Gouvernement est représenté de nos jours par le Garde des Sceaux, Ministre de la justice et les responsables des ONG et des Associations. L'accord signé entre l'Etat, les ONG et les Associations engage les parties. Avant son renouvellement, un travail en amont devrait être effectué par la DRIPDS à savoir celui de suivi sur le terrain et d'évaluation du respect des engagements par les ONG et les Associations. Ce travail devrait consister à apprécier de façon objective et pertinente les actions des ONG et les Associations et leurs impacts sur les populations. Ce mécanisme de suivi et d'évaluation permettra le respect des textes et normes nationales en vigueur par les ONG et les Associations.

Le troisième problème spécifique est relatif à **l'absence d'un manuel de procédure pour l'étude des dossiers de reconnaissance d'utilité publique**.

En effet, les dossiers des ONG et des Associations sont étudiés par une commission interministérielle mise en place par arrêté **n°118/MCRI/MPDEAP/MEF/MISP/CAB/SGM/DROSC/SA du 17 novembre**

2008 et constitué du Ministère en Charge du Plan, du Ministère en charge des Finances à travers son représentant des Impôts et son représentant des Douanes et du Ministère en charge de l'Intérieur. La commission siège à la convocation de la DRIPDS qui se charge au préalable de la réception des dossiers des ONG et des Associations, de la préparation matérielle de la rencontre. La commission étudie de façon intellectuelle en **l'absence d'un manuel de procédure** les dossiers à lui soumis. Une fois que la commission a siégé et statué favorablement sur certains dossiers, la DRIPDS en adresse le compte rendu aux autorités et initie une communication écrite en conseil des ministres pour la prise du décret de reconnaissance en utilité publique des ONG ou des Associations.

Tout ce parcours aussi bien pour la signature de l'accord-cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique dure des mois voire des années et ne permet pas une étude aisée des dossiers. En effet, les contraintes administratives aidant, il est très difficile de mobiliser rapidement les membres de la commission pour qu'ils siègent. L'élaboration d'un manuel de procédure des dossiers devra permettre une étude approfondie, méthodique et scientifique des dossiers et éviter les subjectivités.

Deuxième Partie : CADRE THEORIQUE, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Cette partie aborde d'une part, le cadre théorique et la méthodologie du travail et, d'autre part, les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de solutions pour la résolution de la problématique de l'étude.

Chapitre 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Cette section est consacrée au cadre théorique de l'étude et à la description de la méthodologie devant renseigner les différentes approches.

Section 1 : cadre théorique de l'étude

Il est question d'aborder les objectifs, les causes possibles et les hypothèses de l'étude avant la revue de la littérature.

Paragraphe 1 : Les objectifs, les causes possibles et les hypothèses de l'étude

Il s'est agi de déterminer l'objectif général de même que les objectifs spécifiques, les causes possibles et les hypothèses visées par ce travail.

A- Les objectifs de l'étude

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il conviendrait de rappeler le problème général et les problèmes spécifiques ciblés de notre étude :

- ❖ **Problème général** : l'inexistence d'outils de gestion opérationnelle ;
- ❖ **Problème spécifique n°1** : Inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;
- ❖ **Problème spécifique n°2** : complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre ;
- ❖ **Problème spécifique n°3** : absence d'un manuel de procédure pour l'étude des dossiers de reconnaissance d'utilité publique ;

Au regard de ces différents problèmes, la fixation des objectifs de l'étude se fera également en termes d'objectif général et spécifiques. Ainsi l'objectif général visé par le présent travail est d'analyser les prestations de la DRIPDS. De cet objectif général, il a été déduit trois (03) objectifs spécifiques qui se présentent ainsi qu'il suit :

- **Objectif spécifique n°1** : identifier le problème lié à la délivrance de l'agrément ;
- **Objectif spécifique n°2** : mettre en exergue le problème relatif à la délivrance de l'accord;
- **Objectif spécifique n°3** : appréhender le problème lié à l'étude des dossiers de reconnaissance d'utilité publique;

Après cette fixation des objectifs de l'étude, il est procédé à la formulation des hypothèses. Celles-ci seront dégagées à partir des différentes causes supposées être à la base des problèmes identifiés. Mais, en raison du fait que la cause générale est la formulation générique unifiée des différentes causes spécifiques, seules ces dernières seront présentées.

B- Causes et hypothèses de l'étude

Par rapport au problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence support juridique pour la délivrance de l'agrément, il a été relevé la cause suivante : **l'absence de la formalisation de la procédure de délivrance de l'agrément**. L'agrément est un moyen de suivis des actions des ONG et des Associations. Par ce moyen, l'Etat dispose des informations sur l'identité, la localisation et le champ d'intervention des ONG et des Associations sur le terrain. *A contrario*, une fois agréé, il est fait obligation aux ONG et aux Associations d'adresser annuellement leurs rapports d'activités à la DRIPDS. Donc, on peut dire que l'agrément va au-delà d'une simple formalité.

De cette cause découle l'hypothèse spécifique n°1 suivante : **l'absence de la formalisation de la procédure de délivrance de l'agrément justifie l'inexistence d'un acte juridique**

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 qui a trait à la complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre, la cause identifiée est la suivante : **l'absence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation de la signature de l'accord-cadre.**

Pour l'accord-cadre, souvent l'une des pièces constitutives du dossier qui est la fiche présentant le plan stratégique de développement est mal rédigée. On remarque aussi parfois que le relevé de compte bancaire à fournir est ouvert au nom du propriétaire de l'ONG ou de l'association. Aussi, beaucoup d'ONG et Associations ignorent les procédures à suivre pour bénéficier de la signature d'accord-cadre.

Ainsi, l'hypothèse spécifique n°2 est formulée tel qu'il suit : **l'absence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation de la signature de l'accord-cadre explique la complexité des procédures**

Pour ce qui est du problème spécifique n°3 relatif à l'absence d'un manuel de procédure pour l'étude des dossiers de reconnaissance d'utilité publique, la cause spécifique retenue est la suivante : la mauvaise organisation de la procédure d'étude. Cette cause permet de formuler l'hypothèse spécifique n°3 comme ci-après : **la mauvaise organisation de la procédure d'étude explique l'absence d'un manuel de procédure pour l'étude des dossiers de reconnaissance d'utilité publique.**

Les données précédentes sont résumées dans le tableau de bord ci-après :

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

| Niveau d'analyse | | Problématique | objectifs | Causes supposées | hypothèses |
|---------------------|----|---|--|---|---|
| Niveau général | | <p><u>Problème général :</u></p> <p>Absence d'outils de gestion opérationnelle</p> | <p><u>Objectif général :</u></p> <p>Analyser des prestations de la DRIPDS</p> | - | - |
| Niveaux spécifiques | 01 | <p><u>Problème spécifique n°1</u></p> <p>Inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément</p> | <p><u>Objectif spécifique n°1 :</u></p> <p>Identifier le problème lié à la délivrance de l'agrément</p> | <p><u>Cause spécifique n°1</u></p> <p>L'absence de formalisation de la procédure de délivrance de l'agrément</p> | <p><u>Hypothèse n°1</u></p> <p>L'absence de formalisation de la procédure de délivrance de l'agrément justifie l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément</p> |

| | | | | | |
|--|----|--|---|--|---|
| | 02 | <p><u>Problème spécifique n°2</u> Complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre</p> | <p><u>Objectif spécifique n°2 :</u> Mettre en exergue le problème relatif à la délivrance de l'accord-cadre</p> | <p><u>Cause spécifique n°2</u> L'absence d'un mécanisme d'évaluation de la délivrance de l'accord-cadre</p> | <p><u>Hypothèse n°2</u> L'absence d'un mécanisme d'évaluation de la délivrance de l'accord-cadre explique la complexité des procédures</p> |
| | 03 | <p><u>Problèmes spécifique n°3</u> absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique</p> | <p><u>Objectif spécifique n°3 :</u> Appréhender le problème lié à la reconnaissance d'utilité publique des ONG et des Associations</p> | <p><u>Cause spécifique n°3</u> Mauvaise organisation de la procédure d'étude</p> | <p><u>Hypothèse n°3</u> La mauvaise organisation de la procédure d'étude explique l'absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique</p> |

Source : enquêtes personnelles

Après avoir fixé les objectifs, formulé les hypothèses et élaboré le tableau de bord de l'étude, il convient de procéder à la revue de la littérature et à l'exposition de la méthodologie adoptée pour la résolution des problèmes identifiés.

Paragraphe 2 : La revue de la littérature

La revue de la littérature permet, dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice se fera dans un premier temps à partir du point des connaissances liées au problème général qui est celui de la gestion peu efficace des prestations de la DRIPDS à l'endroit des ONG et Associations. Il sera ensuite question d'analyser les approches développées par des auteurs par rapport aux problèmes spécifiques en résolution.

A- Point des connaissances sur le problème général

La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin énonce en son **article 25** ce qui suit : « l'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et de venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation ». Il s'agit de la première disposition législative qui promeut le mouvement associatif au Bénin. Il n'est donc fait aucune obligation particulière aux citoyens désireux de créer une Association voire une Organisation Non Gouvernementale. Ainsi, les citoyens béninois peuvent se réunir pour créer une association ou une ONG dans un but commun et précis. Ils sont libres de l'administrer convenablement et de mener les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés sans que les pouvoirs publics ou une tierce personne ne puissent s'ingérer arbitrairement ou anarchiquement dans son fonctionnement.

Selon les dispositions du décret n°2001- 234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faîtières :

Article 1^{er} : est considérée comme Organisation Non Gouvernementale (ONG), une association nationale ou étrangère, à but non lucratif, créée par initiative privée,

regroupant des personnes physiques ou morales en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération volontaire pour le développement.

L'ONG contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable, participative et consciente des conditions de vie des communautés à la base. Elle est tenue, dans ses activités d'opérer sans distinction de race, de religion, de sexe, d'ethnie et ne s'autorise aucune activité politique partisane.

Elle vise la promotion de la personne humaine dans toutes ses dimensions culturelle, sociale, économique, et politique.

Article 2 : une ONG est une organisation autonome dont les actions peuvent être complémentaires ou en partenariat avec celles du Gouvernement.

Article 3 : le « but non lucratif » signifie qu'une ONG ne réalise pas de bénéfice dans l'intention de le distribuer à ses membres.

Toutefois, une ONG peut créer sur la base des textes en vigueur, une entreprise privée ou toutes autres activités pouvant décupler ses moyens, accroître sa capacité d'auto-financement et améliorer la qualité de ses prestations, conformément à ses objectifs.

Article 16 : toute ONG nationale reconnue peut signer un accord-cadre avec le Ministre chargé de la Société Civile sur présentation d'un dossier dont le contenu sera précisé par Arrêté

Article 18 : toute ONG qui présente pour la société un intérêt particulier dans les domaines du développement économique, social et culturel, peut être reconnue d'utilité publique par l'Etat.

Article 19 : pour être reconnue d'utilité publique, une ONG doit, sauf dérogation spéciale accordée en Conseil des Ministres, remplir les conditions suivantes :

- Avoir régulièrement fonctionné en qualité d'organisation déclarée pendant un délai probatoire de trois (03) ans au moins ;
- Poursuivre une mission d'utilité publique ;

- Bénéficiaire d'un rayonnement national ;
- Avoir mis en place des structures indispensables à une action efficace et à une gestion transparente de son patrimoine ;
- Justifier d'un patrimoine comportant des valeurs mobilières d'un montant minimal de un million (1.000.000) de francs CFA.

La composition du dossier à fournir est fixée par Arrêté conjoint du Ministre chargé de la Société Civile et du Ministre Chargé de l'Intérieur.

Article 20 : la reconnaissance d'utilité publique fait l'objet d'un décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé de la Société Civile après avis d'une commission interministérielle comprenant le Ministre Chargé du Plan, le Ministre Chargé des Finances et le Ministre Chargé de l'Intérieur.

Article 21 : toute ONG reconnue d'utilité publique bénéficie des avantages inhérents à sa reconnaissance, de même qu'elle est soumise aux obligations qui y sont attachées.

Le gouvernement béninois peut lui accorder notamment :

- Des appuis techniques aux plans organisationnel et financier sous forme de subventions ;
- L'exonération des droits et taxes sur les biens et équipements (à l'exception des lubrifiants et carburants) importés ou acquis sur le territoire national et destinés à la réalisation de leurs programmes, telle qu'accordée, conformément aux textes en vigueur.

Les obligations et les pièces à fournir pour bénéficier du statut d'ONG d'utilité publique seront précisées par Arrêté interministériel.

La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au Contrat d'association.

Outre la constitution, le droit associatif béninois repose essentiellement sur la **loi française du 1^{er} juillet 1901** relative au contrat d'association et son **décret d'application du 16 août 1901** portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association. Les

applications de ces textes ont été étendues aux dépendances territoriales françaises de l'époque par le **décret n°46-432 du 13 mars 1946**, rendant applicable en l'Afrique Equatoriale française, en Afrique Occidentale française, au Madagascar et aux dépendances, à la Côte française des Somalis, aux établissements français de l'Inde, au Togo et au Cameroun, les titres Ier et II de la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret n°46-740 du 16 avril 1946, rendant applicable en l'Afrique Occidentale française le titre premier du décret⁶ du 16 août 1901.

L'article 1^{er} de la **loi française du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association** stipule que : « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations ».

B- Point des connaissances sur les problèmes spécifiques

Les problèmes spécifiques ont respectivement pour nom :

- **inexistence d'un acte juridique pour la délivrance de l'agrément**
- **complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre ;**
- **absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique.**

La complexité des procédures qui se manifeste par le circuit d'étude trop long et contraignant des dossiers d'accord cadre et d'utilité publique s'explique par l'organisation administrative béninoise nécessitant qu'un dossier suive un certain nombre d'étapes avant son aboutissement et sa signature par les autorités administratives.

Ce processus devrait dorénavant se conformer au Nouveau Management Public (NMP). En effet, le Nouveau Management Public (NMP), apparu dès le début des années 80, privilégie l'atteinte des résultats et prône la généralisation de la culture de l'évaluation, afin d'optimiser l'allocation des ressources vers les actions les plus

⁶ Décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association.

efficaces. Il recommande également une séparation claire entre la conception (décision politique) et la mise en œuvre (gestion). Il distingue en effet la pertinence et la cohérence des politiques publiques (qui relève de la responsabilité des décideurs politiques) et l'efficacité des services qui mettent en œuvre les politiques décidées (qui est sous la responsabilité des gestionnaires). L'effet de « bonnes » politiques (c'est-à-dire proposant des solutions adaptées aux problèmes que rencontrent les citoyens) peut être minimisé voire anéanti par une mise en œuvre inefficace, tandis que de « mauvaises » politiques peuvent être appliquées avec efficacité. La mesure de la performance doit donc permettre de renseigner à la fois sur l'efficacité des choix de politique et sur l'efficacité des choix de gestion.

Le NMP propose toute une série d'instruments pour le pilotage et le contrôle du nouveau système de gestion des affaires publiques, en particulier un système d'indicateurs mesurant l'impact, l'effectivité, l'efficacité, l'efficacité des politiques et la satisfaction des clients. Ces indicateurs constituent l'outil principal de gestion du nouveau système.

Selon la norme ISO 9000:2005 le processus est : « l'ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie. Le processus est à la fois entendu comme une représentation, un caractère normatif ou descriptif, un mode d'analyse. Qu'en est-il exactement ? Sous le terme « Processus » nous pouvons qualifier toute entité qui produit un résultat I se définit par sa nature transactionnelle: produire X concevoir Y transporter Z de A à B facturer les prestations XYZ .

Un processus consiste en un ensemble d'opérations ou d'activités réalisées par des acteurs avec et à l'aide de moyens, selon des références en vue d'une finalité. A ce titre, un processus est toujours orienté vers un bénéficiaire ou un système bénéficiaire, interne ou externe. Ainsi un processus peut comprendre des activités réalisées par différents services, différentes entités. En ce sens, ils peuvent être "**transversaux**", ce qui induit des points de rencontre entre les services concernés appelés "**interfaces**", points décisifs de l'amélioration du produit ou du service rendu auprès du bénéficiaire.

Plus globalement, c'est un ensemble de ressources et d'activités liées qui transforment des éléments entrants en éléments sortant.

En conséquence, une approche par processus doit au préalable faire l'objet d'un certain nombre de conventions et de règle du jeu pour définir en interne les principes de travail à mettre en œuvre par la suite, histoire de ne pas y passer trop de temps et d'être efficient. C'est ainsi qu'est née la notion de « l'approche processus » qui consiste à aborder le fonctionnement de l'entreprise par ses processus. Elle met en évidence des chaînes d'activités qui conduisent aux produits et des dysfonctionnements, des coûts, des délais et de la souplesse (la flexibilité) disponible pour satisfaire la clientèle finale. C'est dire ainsi que l'approche processus fait évoluer la façon de travailler : la « voix du client » pénètre au plus profond de l'entreprise (plus seulement dans les services commerciaux); des possibilités de rationalisation des activités apparaissent et l'amélioration d'un processus a un impact visible et direct sur le produit. En clair, un bon processus doit viser les possibilités d'amélioration des erreurs, des coûts, des retards importants et la satisfaction de la clientèle à travers des prestations de qualité. Ce qui implique son automatisation avec pour corollaires la simplification et la réduction du temps d'exécution des tâches, la modernisation des équipements.

Perçu comme une boussole, le manuel de procédures est le document qui permet d'éviter la navigation à vue. Pour permettre à une organisation d'être performante, sa gestion doit se reposer sur des outils adéquats dont le manuel de procédures. En effet, une procédure est un ensemble de règles, de normes, d'étapes et de méthodes que doit suivre l'agent public pour réaliser ses missions et offrir des services dévolus à son organisation.

Le manuel de procédures est un document qui contient les règles, les procédures et formulaires utilisés dans une organisation ou dans une partie de celle-ci pour asseoir une saine gestion des ressources. Pour **Bernardin GAUTHE (2005)**, « le manuel de procédures contient toutes les procédures qui guident les actions des différents agents vers les usagers ou autres personnes morales. On y retrouve aussi les règles et

procédures à suivre pour obtenir les services offerts par l'entité administrative concernée »

Section 2 : choix de la méthodologie

Dans le cadre de cette étude, il a été mené des recherches documentaires au niveau de la bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature. Cette étude documentaire a consisté en la collecte d'informations dans des ouvrages qui sont relatifs au sujet traité. Il convient également de signaler que des anciens mémoires et des publications sur internet ont été consultés. Enfin, il a été exploité certains rapports d'activités.

Mais, pour conduire les recherches, il a été adoptée une démarche méthodologique à deux étapes : la dimension empirique et celle théorique.

Paragraphe 1 : L'approche empirique

L'approche empirique est, par définition, celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et sur une théorie élaborée. La restitution de celle qui a été empruntée s'articulera autour des étapes ci-après :

- objectifs de la collecte des données
- cadre de l'enquête et population ciblée
- nature de la collecte des données
- échantillonnage ;
- conception du questionnaire ;
- techniques de dépouillement et outils de présentation des données.

A- Des objectifs de la collecte des données à la conception du questionnaire

Après avoir défini les objectifs de la mobilisation des données et le cadre de l'enquête, il est précisé la technique utilisée pour la collecte des données.

1- Objectifs de la collecte des données

Les enquêtes ont pour but de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses formulées précédemment. Ainsi, les résultats pourront confirmer si réellement :

- L'absence de formalisation de la procédure de délivrance de l'agrément justifie l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;
- L'absence d'un mécanisme d'évaluation de la délivrance de l'accord-cadre explique la complexité des procédures
- La mauvaise organisation de la procédure d'étude explique l'absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique

2- Cadre de l'enquête et population ciblée

Pour cette enquête, la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales, les ONG et les Associations ont été retenues pour tenir compte du fait que les prestations en étude sont offertes à ces dernières. La population mère ciblée est donc constituée de l'ensemble des institutions ci-dessus citées.

3- Collecte des données et élaboration du questionnaire

Les enquêtes ont été réalisées sur la base de questionnaire et de guide d'entretien. Le questionnaire comprend des questions clairement libellées pour faciliter la compréhension et adresser aux usagers de la DRIPDS. Quant au guide d'entretien, il est adressé au personnel de la DRIPDS et a servi de base à nos discussions.

En ce qui concerne l'échantillonnage, nous ferons l'enquête externe par sondage et le questionnaire sera adressé à un échantillon composé de 100 (cent) personnes représentatives de la population mère. Les personnes concernées sont les responsables des structures associatives, usagers de la DRIPDS.

B- Echantillonnage et dépouillement des données

Pour réaliser les enquêtes, un échantillon a été défini. Aussi, des techniques ont été retenues pour dépouiller et présenter les données issues des enquêtes.

1- Détermination de l'univers de l'étude

L'enquête a été menée auprès des ONG et des Associations agréées, ayant signé des accords-cadre et reconnus d'utilité publique intervenant dans la ville de Cotonou et Calavi. Ce choix opéré tient compte du fait que la plupart des ONG et Associations interviennent dans la ville de Cotonou et du délai imparti pour la réalisation de l'enquête.

2- La détermination de l'échantillon de l'étude

Il a été retenu un échantillon de cent (100) personnes. Cet échantillon est constitué d'une part de certaines autorités du Ministère de la Justice et des cadres de la Direction des Relations avec les Institutions, d'autre part, des responsables des ONG et Associations et certaines organisations faîtières. Cet échantillon a été retenu du fait que l'étude porte sur les ONG et Associations.

3- Technique de dépouillement et de présentation des données

Les données recueillies par le biais des questionnaires administrés à l'échantillon retenu seront dépouillées et traitées de façon manuelle.

Pour ce qui est des données collectées par le questionnaire elles seront analysées par la méthode des tris à plat pour les questions fermées et des résultats du guide d'entretien se feront à travers notre appréciation des réponses obtenues.

Paragraphe 2 : Les approches théoriques retenues

Il s'agit de définir les normes ou repères d'amélioration des situations et les outils théoriques d'analyse. Ce choix varie en fonction de chaque problème.

A- Choix d'outils théoriques liés à l'inexistence d'un acte spécifique relatif à la délivrance de l'agrément

1- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°1

L'instauration d'un acte pour la délivrance de l'agrément s'avère nécessaire pour pallier à son inexistence. La prise d'un tel acte va définir les modalités de délivrance des agréments aux ONG et aux Associations. Il fixera aussi les obligations des parties en relation à savoir le Gouvernement, les ONG et les Associations.

2- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°2

A ce niveau, il faut un allègement des procédures c'est-à-dire réduire les délais d'étude tout en gardant un œil sur l'efficacité et la crédibilité de l'étude des dossiers de signature d'accord cadre et de la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique.

3- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°3

L'évaluation consiste généralement à analyser les résultats d'une intervention publique pour savoir si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés. Aussi, elle vise à la construction d'un jugement sur la valeur de l'intervention publique qui se fonde sur « ses résultats, ses impacts et les besoins que cette intervention cherche à satisfaire » et s'appuyant sur des données empiriques collectées et analysées spécifiquement. Ainsi, avec l'instauration d'un mécanisme de suivi et d'évaluation, on pourrait décider objectivement du renouvellement ou non des accords cadres.

4- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°4

L'instauration d'un guide d'étude des dossiers de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique vise la transparence et l'équité dans le traitement. Avec ce guide, l'étude des dossiers sera plus aisée pour la commission et permettra de juger avec impartialité et professionnalisme tous les requérants.

5- Seuil de décisions liées aux problèmes spécifiques

1- Seuil de décision lié au problème spécifique n°1

Il tiendra compte des données du guide d'entretien adressé aux cadres du Ministère de la Justice et de la Législation.

Pour le guide d'entretien, les réponses recueillies auprès des cadres seront retenues comme causes réelles.

2- Seuil de décision lié au problème spécifique n°2

Les réponses du guide d'entretien seront utilisées. Aussi, un questionnaire sera-t-il adressé aux usagers de la DRIPDS, notamment les chefs des structures associatives et des ONG dans le but de la vérification de nos hypothèses. La vraie cause à retenir sera celle dont la modalité est supérieure ou égale à 50% de la fréquence calculée.

3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°3

Les causes de l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation en vue du renouvellement de l'accord seront identifiées grâce aux résultats du guide d'entretien.

4- Seuil de décision lié au problème spécifique n°4

Il sera fait usage des données du guide d'entretien adressé aux cadres de la DRIPDS.

Chapitre 2 : ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Il est abordé dans ce chapitre, les stratégies de collecte des données pour la réalisation des enquêtes dans un premier temps. La présentation et l'analyse des résultats de ces données ont permis dans un second temps de dégager le diagnostic lié à l'analyse des prestations de la DRIPDS afin de proposer des solutions.

Section 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Le processus de réalisation des enquêtes, les difficultés et limites liées à ce travail ainsi que l'analyse des résultats sont exposés dans un premier temps. Il est ensuite procédé à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

Paragraphe 1 : La préparation des enquêtes et l'analyse des résultats

Il convient de préciser comment les enquêtes ont été conduites avant de procéder à l'analyse des données recueillies.

A- Préparation et réalisation des enquêtes

Lors de l'élaboration des questionnaires, les questions fondamentales afférentes aux problèmes spécifiques en résolution ont été privilégiées. Avant d'administrer les questionnaires, ils ont été testés auprès d'un petit nombre de personnes. Cela a permis de les améliorer et de les adapter réellement au contexte de l'étude.

Au cours de nos investigations, nous avons rencontré des difficultés. Au nombre de ces difficultés, nous pouvons citer :

- l'accès peu facile à la base de données relatives à la délivrance de l'agrément, de l'accord cadre et de l'utilité publique;

- l'accès difficile à certains documents ;
- l'indisponibilité de certains agents de la DRIPDS en raison de la surcharge de travail et du manque de personnel.

Les difficultés rencontrées ne nous ont pas bloqués dans nos recherches. Elles nous ont plutôt permis de constater la rigueur qu'observent les agents de l'administration et leur réserve à fournir aux usagers des informations.

B- Présentation et analyse des résultats des enquêtes

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes menées permettent de vérifier les hypothèses antérieurement émises. Elles sont faites donc par rapport à chacun des problèmes en résolution.

1- Résultats liés à l'inexistence d'un acte spécifique pour la délivrance de l'agrément

Au cours de nos recherches, nous avons constaté que la délivrance de l'agrément par la DRIPDS n'avait aucune base juridique. Nous avons alors cherché à connaître les causes d'une telle situation à travers les entretiens que nous avons eus avec les cadres du MJL. Il en ressort que la situation est restée telle quelle car on n'a pas attiré l'attention des autorités sur ce fait. On observe un certain laxisme des autorités.

2- Résultats liés à la complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique

La vérification de l'hypothèse relative « à la complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre » a été faite selon les points suivants :

- temps de délivrance et de signature de l'accord cadre;
- connaissances des pièces constitutives de dossier de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique ;

- connaissances des pièces constitutives du dossier de l'accord cadre ;
- délai pour la signature de l'accord cadre ;
- temps pour la signature de l'accord cadre ;
- temps de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique.

Lors de la réalisation de notre état des lieux, nous avons remarqué la complexité des procédures qui se manifestent par les procédures trop longues et contraignantes pour la délivrance de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique. A l'aide d'un questionnaire, nous avons cherché à en connaître les motifs. Les réponses relatives à la période attendue pour la signature de l'accord cadre sont illustrées par la figure suivante.

Réponses des enquêtés sur le temps de signature de l'accord cadre

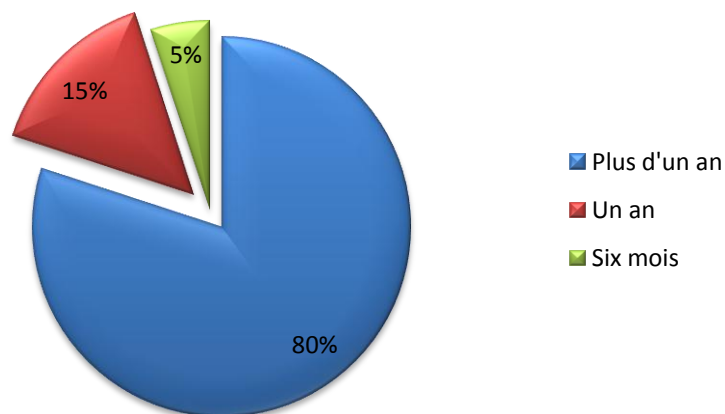


Figure n° 1 : Réponses des enquêtés sur le temps de sélection et de signature de l'accord cadre

L'analyse de cette figure nous montre que la majorité des bénéficiaires (95%) ont attendu au moins un an avant de voir l'accord-cadre signé. 85% de ces enquêtés

ont attendu plus d'un an avant de se voir signer l'accord cadre. On conclut donc que la procédure pour la signature de l'accord cadre est trop longue.

Tableau n°3 : Réponses des enquêtés par rapport à la connaissance des pièces pour la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique

| Causes | Effectif | | Total | Pourcentage | | Total |
|--|----------|-----|-------|-------------|-----|-------|
| | Oui | Non | | Oui | Non | |
| Connaissances des pièces constitutives de dossier de sélection pour la reconnaissance de l'utilité publique | 15 | 85 | 100 | 15 | 85 | 100 |
| Connaissances des pièces constitutives du dossier de signature de l'accord cadre | 14 | 86 | 100 | 14 | 86 | 100 |
| Délai pour la délivrance de l'accord cadre | 96 | 4 | 100 | 96 | 4 | 100 |

Source : résultats de nos investigations

Tableau n° 4: Réponses des enquêtés sur le temps des prestations.

| Causes | Réponses | | Pourcentage | | Total |
|--|----------|-----------|-------------|-----------|-------|
| | + 1 an | - d'un an | + 1 an | - d'un an | |
| Temps pour la signature accord cadre | 87 | 13 | 87 | 13 | 100 |
| Temps pour la sélection de l'utilité publique | 75 | 25 | 75 | 25 | 100 |

Source : résultats de nos investigations

L'analyse de ce tableau nous révèle que la majorité des enquêtés (plus de 80%) n'ont pas connaissance des pièces constitutives pour le dossier de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique de même que celles relatives à la signature de l'accord cadre. De plus, 90% au moins des enquêtés affirment ne pas connaître le délai de sélection à la signature de l'accord cadre. De plus ce constat est renforcé par le

délai très long nécessaire (plus d'un an selon au moins 70% des enquêtés) pour la signature de l'accord cadre ainsi que pour la sélection de l'utilité publique. On retient donc que les pièces constitutives des dossiers pour la délivrance de l'accord cadre que celle pour la sélection de reconnaissance d'utilité publique de même que les procédures d'aboutissement ne sont pas connues des bénéficiaires.

Il ressort également de nos entretiens avec le personnel de la DRIPDS que la plupart des rejets des dossiers pour l'accord cadre et l'utilité publique sont dus au défaut ou à l'absence des pièces dans le dossier des ONG et des Associations (100 %). On en déduit donc une maîtrise peu efficace du montage des dossiers par les ONG et les Associations. Ce qui pose le problème de l'appropriation des conditions et des critères de sélection pour l'accord cadre et l'utilité publique.

3- Résultats liés à l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation en vue du renouvellement de l'accord cadre

Les résultats d'enquêtes relatifs à l'inexistence d'un mécanisme de suivi d'évaluation en vue du renouvellement de l'accord cadre sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau n° 5: Réponses des enquêtés sur l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation en vue de renouvellement de l'accord cadre

| Réponses | Pourcentage |
|-----------------|--------------------|
| Oui | 13 |
| Non | 87 |
| Total | 100 |

Source : résultats de nos investigations

Il ressort de l'analyse de ce tableau que la grande majorité des enquêtés affirment avoir bénéficié du renouvellement de l'accord cadre par tacite reconduction et sans évaluation préalable. Ce qui montre l'absence d'un véritable mécanisme de suivi et d'évaluation en vue du renouvellement de l'accord cadre.

4- Résultats liés à l'inexistence d'un guide d'étude des dossiers pour l'utilité publique.

Par rapport à l'hypothèse relative à l'inexistence d'un guide d'étude des dossiers de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique, il a été demandé aux enquêtés s'ils ont connaissance des critères de sélection de leurs dossiers pour bénéficier de l'accord cadre ou de la reconnaissance d'utilité publique. Les réponses des enquêtés sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : Réponses des enquêtés sur l'inexistence d'un guide d'étude des dossiers pour l'utilité publique.

| Réponses | Pourcentage |
|-----------------|--------------------|
| Oui | 26 |
| Non | 74 |
| Total | 100 |

Source : résultats de nos investigations

Les résultats de ce tableau nous montrent que la majorité des enquêtés affirment ne pas connaître les critères de sélection pour bénéficier de l'accord cadre ou de la reconnaissance d'utilité publique. On peut donc conclure qu'il n'existe pas un guide d'étude des dossiers de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique connu des bénéficiaires.

Paragraphe 2 : Etablissement des éléments de diagnostic

Le diagnostic sera établi en fonction de chaque problème spécifique.

A- Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 permet de retenir définitivement que l'absence de formalisation de la procédure explique l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément.

B- Elément de diagnostic n°2

L'hypothèse n°2 ayant été vérifiée, il est conclu que l'absence d'un mécanisme d'évaluation de l'accord-cadre explique la complexité des procédures

C- Elément de diagnostic n°3

Suite à la validation de la troisième hypothèse, il a été retenu que c'est La mauvaise organisation de la procédure d'étude explique l'inexistence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique

Section 2 : Les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre

Dans ce paragraphe, il sera question de proposer des solutions susceptibles de pallier les différents problèmes spécifiques identifiés et de déterminer les conditions de leur mise en œuvre. Pour y parvenir, il sera présenté dans une première partie, les approches de solutions aux problèmes identifiés et dans une seconde partie, les conditions de mise en œuvre desdites solutions.

Paragraphe 1 : Les approches de solutions

Elles seront proposées par rapport à chaque problème spécifique identifié.

A- Les approches de solutions relatives à l'inexistence d'un acte spécifique pour la délivrance de l'agrément

Le diagnostic révèle que le l'absence de formalisation de la procédure explique l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément.

Pour résoudre ce problème, il faut procéder à la prise d'un Arrêté fixant les modalités de délivrance de l'agrément. Faire un plaidoyer à l'endroit du ministre de la Justice et de la Législation par le biais d'une fiche ou d'une note pour la prise d'un

Arrêté fixant les modalités de délivrance de l'agrément. La DRIPDS peut aussi inscrire une telle action dans son plan de travail annuel.

B- Les approches de solutions relatives à la complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre

De la vérification des hypothèses, il ressort que la l'absence d'un mécanisme d'évaluation de l'accord-cadre explique la complexité des procédures

Pour résoudre ce problème, il faut procéder à la révision des procédures existantes en organisant des ateliers avec les ONG et les Associations. A la suite de ces ateliers, l'autorité prendra des actes pour consacrer ces nouvelles procédures. Ainsi, on pourra éditer des manuels de procédures et les vulgariser largement auprès des ONG et des Associations. Procéder par une approche participative qui implique tous les acteurs y compris les ONG et les Associations pour la révision des procédures de l'accord cadre et de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique. La DRIPDS se doit de rechercher les ressources financières à cet effet. L'approche se doit d'être participative en impliquant tous les acteurs y compris les ONG et les Associations pour la révision des procédures de signature de l'accord cadre et de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique. La DRIPDS se doit de mobiliser les ressources financières pour y parvenir

C- Les approches de solutions relatives à l'inexistence d'un manuel de procédure pour l'étude des dossiers d'utilité publique.

Il ressort du diagnostic établi que la mauvaise organisation de la procédure d'étude explique l'absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique.

Pour y remédier, il faut initier une retraite spéciale pour les membres de la commission interministérielle et les cadres de la DRIPDS pour l'élaboration du guide. Ensuite, faire consacrer le guide par un acte du Ministre de la Justice et de la Législation. Enfin procéder à la vulgarisation du guide à l'endroit des bénéficiaires en l'occurrence les ONG et les Associations.

Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions proposées

L'amélioration des prestations de la DRIPDS à l'endroit des ONG et Associations suppose inéluctablement la résolution des problèmes spécifiques à travers les approches de solutions proposées. La réussite des propositions de solutions ci-dessus faites mérite une certaine condition de mise en œuvre qu'il convient de souligner.

Ainsi, des suggestions sont faites à l'endroit des autorités du MJL, de la DRIPDS, des ONG et des Associations.

A- Les suggestions à l'endroit des autorités du MJL

À l'endroit du Ministre de la Justice et de la Législation :

- instruire la DRIPDS à l'effet d'actualiser les différents actes relatifs à la délivrance de l'agrément, à la signature de l'accord cadre et à la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique ;
- mettre à la disposition de la DRIPDS les ressources financières nécessaires à l'actualisation des actes ;
- instruire le Secrétaire Général du Ministère (SGM) pour le suivi de l'actualisation des actes ci-dessus cités ;
- instruire le SGM aux fins d'évaluer la performance de la DRIPDS sur l'efficacité de ces prestations à l'endroit des ONG et des Associations.

Pour améliorer ses prestations, la DRIPDS doit :

- procéder à une mini évaluation de ces actions à l'endroit des ONG et des Associations afin de voir les failles inhérentes;
- élaborer le guide d'étude des dossiers de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique et faire valider par la commission interministérielle;
- procéder à l'actualisation des actes et les soumettre à la signature du Ministre;

- mettre en place un système de suivi évaluation : pour ce faire, instituer une visite périodique de terrain ;
- instaurer une base de données pour la collecte et le traitement des rapports d'activités ;
- mettre à la disposition des ONG et des Associations les actes relatifs aux prestations à elles offertes ;

B- Les suggestions à l'endroit des ONG et Associations :

- s'approprier les conditions et critères de sélection pour la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique;
- améliorer la gouvernance en leur sein et leurs interventions pour être plus aptes à la sélection pour la signature de l'accord cadre et celle pour la reconnaissance d'utilité publique ;
- envoyer régulièrement leurs rapports d'activités à la DRIPDS pour suivi.

Après avoir exposé les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre, il serait intéressant de présenter une vue générale de l'ensemble de l'étude à travers le tableau de synthèse ci-dessous :

Tableau n°7 : Tableau de synthèse de l'étude

| Niveau d'analyse | | Problématique | Objectifs | Causes réelle | Diagnostic | Approches de solutions |
|---------------------|----------|---|---|--|---|--|
| Niveau général | | <p><u>Problème général</u></p> <p>Inexistence d'outils de gestion opérationnelle</p> | <p><u>Objectif général :</u></p> <p>Analyser les prestations de la DRIPDS</p> | - | - | |
| Niveaux spécifiques | 1 | <p><u>Problème spécifique n°1</u></p> <p>Inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément</p> | <p><u>Objectif spécifique n°1 :</u></p> <p>Identifier le problème lié à la délivrance de l'agrément</p> | <p><u>Cause spécifique n°1</u></p> <p>L'absence de la formalisation de la procédure de délivrance</p> | <p><u>Hypothèse n°1</u></p> <p>L'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément s'explique par la non formalisation de la procédure de délivrance</p> | <p>- procéder à la prise d'un arrêté fixant les modalités de délivrance de l'agrément.</p> <p>- Faire un plaidoyer à l'endroit du ministre de la Justice et de la Législation par le biais d'une fiche ou d'une note pour la prise de l'arrêté fixant les modalités de délivrance de l'agrément. ;</p> |
| | 2 | <p><u>Problème spécifique n°2</u></p> <p>Complexité des procédures pour la signature de l'accord-</p> | <p><u>Objectif spécifique n°2 :</u></p> <p>Mettre en exergue le problème relatif à la délivrance de l'accord-cadre</p> | <p><u>Cause spécifique n°2</u></p> <p>L'absence d'évaluation de la signature de l'accord-cadre</p> | <p><u>Hypothèse n°2</u></p> <p>La complexité des procédures de signature de l'accord-cadre est due à l'absence d'évaluation</p> | <p>- organiser un atelier pour la révision des procédures existantes en matière de signature</p> |

| | | | | | | |
|--|----------|--|---|--|---|---|
| | | cadre | | | | d'accord cadre et de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique de concert avec les différents acteurs concernés. Editer et vulgariser les manuels de procédures élaborés lors des ateliers |
| | 3 | <u>Problèmes spécifique n°3</u> L'absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique | <u>Objectif spécifique n°3 :</u> Appréhender le problème lié à la reconnaissance d'utilité publique | <u>Cause spécifique n°3</u> La mauvaise organisation de la procédure d'étude | <u>Hypothèse n°3</u> l'absence d'un manuel de procédure pour la reconnaissance d'utilité publique est dû à la mauvaise organisation de la procédure proprement dite | initier une retraite spéciale pour les membres de la commission interministérielle et les cadres de la DRIPDS pour l'élaboration du manuel de procédure. -Ensuite, faire consacrer le manuel par un acte du Ministre de la Justice et de la Législation ; - enfin procéder à la vulgarisation du manuel à l'endroit des ONG et des Associations |

Source : enquêtes personnelles

CONCLUSION GENERALE

La réalisation de ce travail nous a permis de comprendre le mode de fonctionnement de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales (DRIPDS) en général et celui de ses services en particulier. Au cours de notre stage, nous avons constaté que la DRIPDS joue un rôle prépondérant dans les relations que le Gouvernement entretient avec les organisations de la société civile notamment les ONG et les Associations. En effet, c'est par le biais de ces prestations à savoir la délivrance de l'agrément, la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique.

Malheureusement, ce cadre d'échanges et de collaboration souffre de divers maux.

Nous nous sommes alors proposé de participer à l'amélioration des prestations de la DRIPDS à l'endroit des ONG et des Associations par le biais des problèmes spécifiques identifiés que sont :

- l'inexistence d'un support juridique pour la délivrance de l'agrément ;
- la complexité des procédures pour la délivrance de l'accord cadre ;
- l'absence d'un manuel de procédure des dossiers de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique.

Pour y parvenir, nous avons proposé des approches de solutions en vue de la résolution de ces problèmes après vérification des hypothèses et établissement des diagnostics. Ces approches de solutions sont énumérées ainsi qu'il suit :

- procéder à la prise de l'arrêté fixant les modalités de délivrance de l'agrément ;

- faire un plaidoyer à l'endroit du ministre de la Justice et de la Législation par le biais d'une fiche ou d'une note pour la prise de l'arrêté fixant les modalités de délivrance de l'agrément. ;
- initier la révision des procédures existantes en matière de signature d'accord cadre et de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique ;
- initier une retraite spéciale pour les membres de la commission interministérielle et les cadres de la DRIPDS pour l'élaboration du guide d'étude des dossiers de sélection pour la reconnaissance d'utilité publique. Ensuite, faire consacrer le guide par un acte du Ministre de la Justice et de la Législation et procéder à sa vulgarisation à l'endroit des ONG et des Associations.

L'application des solutions proposées dans notre étude et la prise en compte des recommandations aideront sûrement la DRIPDS à résoudre les problèmes liés à la délivrance de l'agrément, la signature de l'accord cadre et la sélection pour l'utilité publique à l'endroit des ONG et des Associations.

Conscient que le présent travail ne saurait prétendre résoudre tous les problèmes relatifs aux relations que le Gouvernement entretient avec les ONG et les Associations, nous voudrions espérer que de futures recherches permettront d'approfondir les études sur la gouvernance interne des ONG et des Associations en raison de leur nature et de l'importance de leurs interventions dans le processus de développement national. Il a été fait le constat selon lequel les ONG sont devenues des acteurs à part entière de développement au même titre que l'Etat et le secteur privé. Pour cela, elles mobilisent d'importantes ressources financières pour la mise en œuvre de leur mission qui dépasse le seul cadre des membres d'une association et concourt, de ce fait à la satisfaction d'un intérêt général ; les ONG et les Associations sont donc devenues des « acteurs publics de développement ».

Bibliographie :

I- OUVRAGES

- 1- AMAR A., BERTHIER L., CEROG, IAE d'Aix-en-Provence, « *Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites* »,
- 2- MEIR B., « *MANAGEOR : les meilleures pratiques du Management* », 2e édition, Dunod,
- 3- TEMPLAR R., « *Les 100 règles d'or du management, un autre point de vue sur l'art de diriger* », édition Poche Marabout

II-TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1- -Loi du 1er Juillet 1901 relative au contrat d'association ;
- 2- Décret N° 2001-234 du 12 Juillet 2001 fixant les conditions d'exigence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faîtières ;
- 3- Décret N°425- du 20 juillet 2016 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice et de la Législations ;
- 4- Arrêté N°118/MCRI/MPDEAP/MEF/MISP/CAB/SGM/DROSC/SA du 17 novembre 2008 portant attributions et composition de la Commission Interministérielle chargée de l'étude des dossiers de reconnaissance

- d'utilité publique des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs Organisations faîtières ;
- 5- Arrêté N°16/MCRI-SCBE/MISD/DC/SG/DBEVA/SA du 19 mars 2002 portant composition de dossier d'obtention de la reconnaissance d'utilité publique ;
- 6- Arrêté N°22/MCRI-SCBE/DC/DBEVA/SA du 02 septembre 2002 portant composition de dossier d'Accord cadre avec le Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, la Société civile et les Béninois de l'Extérieur (MCRI-SCBE).

II- MEMOIRES

- 1- AFFOUDA A. « **contribution à l'amélioration de la gestion du système d'enregistrement des Organisations de la Société Civile (OSC) et des partis politiques au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes (MISPC) »**, (2014), mémoire cycle II ENAM, MSP;
- 2- ASSOGBA F. « **contribution à l'amélioration de la gouvernance au sein des Organisations de la Société Civile : cas des Organisations Non Gouvernementales (ONG) au Bénin »**, (2010) , mémoire Chaire UNESCO des Droits de la Personne et de la Démocratie, DESS;
- 3- LOGBO Kenneth S. M. R. « **Contribution à l'amélioration des prestations du Fonds National de retraite du Bénin (FNRB) »**, (2012), mémoire cycle I, ENAM, AFT.

ANNEXES

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE (ADRESSE AUX ONG ET ASSOCIATIONS)

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation de second cycle en Management des Services Publics (MSP) à l'école nationale d'administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi, à l'occasion de notre stage à la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales, de mener notre réflexion sur le thème intitulé « prestations de la DRIPDS : analyse, enjeux et perspectives »

Nous vous demandons de bien vouloir sacrifier une partie de votre temps pour répondre aux questions qui suivent. Nous voudrions déjà vous assurer que les informations que vous nous fournirez seront traitées de façon confidentielle et anonyme.

Nous vous remercions de votre aimable contribution.

1- Connaissez-vous les pièces constitutives du dossier d'agrément ?

Oui

non

2- Connaissez-vous les pièces constitutives du dossier de délivrance de l'utilité publique ?

Oui

non

3- Avez-vous connaissance des pièces constitutives du dossier d'accord cadre ?

Oui

Non

4- Connaissez-vous le délai de délivrance de l'accord cadre ?

Oui

non

5- Combien de temps il faut pour la délivrance et la signature de l'accord cadre ?

Plus d'un an (01) après le dépôt de dossier ?

Un an (01) après le dépôt des dossiers ?

Six (06) mois après le dépôt de dossier ?

Justifier votre réponse

6- Combien de temps avez-vous attendu pour la signature de l'accord cadre ?

Plus d'un(01) an -moins d'un (01) an

7- Combien de temps avez-vous attendu pour la sélection de l'utilité publique ?

Plus d'un(01) an moins d'un (01) an

8- Votre dossier a-t-il été rejeté pour défaut ou complément de pièces ?

Oui non

9- Votre accord cadre a-t-il déjà été renouvelé une fois ? Si oui dans quelles conditions ?

Oui Non

10- Avez-vous connaissance des critères de sélection de vos dossiers pour bénéficier de l'accord cadre ou de l'utilité publique ?

Oui non

Guide d'entretien

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation de second cycle en Management des services publics (MSP) à l'école nationale d'administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi, à l'occasion de notre stage à la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales, de mener notre réflexion sur le thème intitulé « prestations de la DRIPDS : analyse, enjeux et perspectives »

Nous vous demandons de bien vouloir sacrifier une partie de votre temps pour répondre aux questions qui suivent. Nous voudrions déjà vous assurer que les informations que vous nous fournirez seront traitées de façon confidentielle et anonyme.

Nous vous remercions de votre aimable contribution.

- 1- Combien d'ONG et Associations sont agréés par la DRIPDS ?
- 2- Combien d'ONG et Associations ont déjà signé l'accord cadre avec le gouvernement ?
- 3- Combien d'ONG et Associations ont été reconnues d'utilité publique ?
- 4- La délivrance de l'agrément repose-t-elle sur un acte juridique ? pourquoi ?
- 5- Comment est ce que vous étudiez les dossiers de sélection pour l'utilité publique ? comment procède la commission ?
- 6- Dans quelles conditions les accords cadre sont ils renouvelés? Arrivez-vous à être évalués avant le renouvellement ?
- 7- Les ONG et Associations sont-elles satisfaites des prestations de la DRIPDS ?
- 8- Rencontrez-vous des difficultés dans vos rapports avec les ONG et associations ?
- 9- Que suggérez-vous pour l'amélioration des prestations de la DRIPDS à l'endroit des ONG et Associations ?

Merci de votre collaboration.

TABLES DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| Identification du jury..... | i |
| CERTIFICATION..... | ii |
| Dédicace | iv |
| Remerciements..... | v |
| Liste des sigles et abréviation..... | vi |
| LISTE DES TABLEAUX..... | vii |
| Résumé | viii |
| Sommaire | ix |
| INTRODUCTION GENERALE | 1 |
| Première Partie : CADRE INSTITUTIONNEL DE L’ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE..... | 3 |
| Section 1 : Présentation de la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales | 4 |
| Paragraphe 1 : Le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL)..... | 4 |
| A- La mission et les attributions du MJL..... | 4 |
| Chapitre 1: CADRE INSTITUTIONNEL DE L’ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE..... | 4 |
| B- La structuration du MJL..... | 6 |
| Paragraphe 2 : la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales (DRIPDS) : missions et attributions | 8 |
| A- Historique et attributions de la DRIPDS | 8 |
| B- La structuration de la DRIPDS | 9 |
| Section 2 : Description des prestations de la DRIPDS à l’endroit des ONG et des Associations | 10 |
| Paragraphe 1 : la restitution des observations de stage..... | 10 |
| A- La délivrance des agréments, la signature de l’accord-cadre et la sélection pour la reconnaissance d’utilité publique | 10 |
| 1- La délivrance des agréments | 10 |
| 2- La signature de l’accord-cadre..... | 11 |
| 3- La reconnaissance d’utilité publique | 13 |

| | |
|---|----|
| Paragraphe 2 : La synthèse des observations de stage | 13 |
| A- Inventaire des atouts (forces) | 13 |
| B- Inventaire des problèmes (faiblesses) | 14 |
| Section 1: choix et spécification de la problématique | 15 |
| Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles | 15 |
| Chapitre 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE | 15 |
| B- La présentation des problématiques possibles de l'étude | 17 |
| Paragraphe 2 : Le choix et la spécification de la problématique et l'intérêt du sujet | 17 |
| A- Le choix et la spécification de la problématique de l'étude | 17 |
| B- La justification et l'intérêt de l'étude | 18 |
| Section 2 : vision globale de résolution de la problématique | 19 |
| Paragraphe 1 : Vision globale de résolution de la problématique | 19 |
| Deuxième Partie : CADRE THEORIQUE, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE | 22 |
| Section 1 : cadre théorique de l'étude | 23 |
| Paragraphe 1 : Les objectifs, les causes possibles et les hypothèses de l'étude | 23 |
| A- Les objectifs de l'étude | 23 |
| Chapitre 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE | 23 |
| B- Causes et hypothèses de l'étude | 24 |
| Paragraphe 2 : La revue de la littérature | 28 |
| A- Point des connaissances sur le problème général | 28 |
| B- Point des connaissances sur les problèmes spécifiques | 31 |
| Section 2 : choix de la méthodologie | 34 |
| Paragraphe 1 : L'approche empirique | 34 |
| A- Des objectifs de la collecte des données à la conception du questionnaire | 34 |
| 1- Objectifs de la collecte des données | 35 |
| 2- Cadre de l'enquête et population ciblée | 35 |
| 3- Collecte des données et élaboration du questionnaire | 35 |
| B- Echantillonnage et dépouillement des données | 36 |
| 1- Détermination de l'univers de l'étude | 36 |

| | |
|--|-----------|
| 2- La détermination de l'échantillon de l'étude..... | 36 |
| 3- Technique de dépouillement et de présentation des données | 36 |
| Paragraphe 2 : Les approches théoriques retenues | 36 |
| A- Choix d'outils théoriques liés à l'inexistence d'un acte spécifique relatif à la délivrance de l'agrément | 37 |
| 1- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°1..... | 37 |
| 2- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°2..... | 37 |
| 3- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°3..... | 37 |
| 4- Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°4..... | 37 |
| 5- Seuil de décisions liées aux problèmes spécifiques..... | 38 |
| 1- Seuil de décision lié au problème spécifique n°1 | 38 |
| 2- Seuil de décision lié au problème spécifique n°2 | 38 |
| 3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°3 | 38 |
| 4- Seuil de décision lié au problème spécifique n°4 | 38 |
| Section 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses..... | 39 |
| Paragraphe 1 : La préparation des enquêtes et l'analyse des résultats | 39 |
| A- Préparation et réalisation des enquêtes..... | 39 |
| Chapitre 2 : ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE | 39 |
| B- Présentation et analyse des résultats des enquêtes..... | 40 |
| 1- Résultats liés à l'inexistence d'un acte spécifique pour la délivrance de l'agrément..... | 40 |
| 2- Résultats liés à la complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre et la sélection pour la reconnaissance d'utilité publique | 40 |
| 3- Résultats liés à l'inexistence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation en vue du renouvellement de l'accord cadre..... | 43 |
| 4- Résultats liés à l'inexistence d'un guide d'étude des dossiers pour l'utilité publique..... | 44 |
| Paragraphe 2 : Etablissement des éléments de diagnostic | 44 |
| A- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1 | 44 |
| B- Élément de diagnostic n°2 | 45 |
| Section 2 : Les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre | 45 |

| | |
|--|----|
| Paragraphe 1 : Les approches de solutions | 45 |
| A- Les approches de solutions relatives à l'inexistence d'un acte spécifique pour la délivrance de l'agrément | 45 |
| B- Les approches de solutions relatives à la complexité des procédures pour la signature de l'accord cadre | 46 |
| De la vérification des hypothèses, il ressort que la l'absence d'un mécanisme d'évaluation de l'accord-cadre explique la complexité des procédures | 46 |
| C- Les approches de solutions relatives à l'inexistence d'un manuel de procédure pour l'étude des dossiers d'utilité publique. | 46 |
| Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions proposées | 47 |
| A- Les suggestions à l'endroit des autorités du MJL | 47 |
| B- Les suggestions à l'endroit des ONG et Associations : | 48 |
| CONCLUSION GENERALE | 51 |
| Bibliographie : | 53 |
| ANNEXES | 55 |
| TABLES DES MATIERES | 59 |