



REPUBLIQUE DU BENIN

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)



**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR**

Option : Management

Filière : Management des Services Publics

THEME

**L'EXERCICE DU POUVOIR DE TUTELLE SUR LES
ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS AU
BENIN : CAS DU CENTRE DE PROMOTION DE LA
SOCIETE CIVILE**

Réalisé et soutenu par :

Aubin SESSOU ADROH

Sous la direction de :

Maître de stage

M. Yessoufou YOLOU BAMISSO
Directeur Général du CPSC

Maître de mémoire :

M. Paul LOKO LOKOSSOU
Administrateur Civil
Enseignant à l'ENAM

Juin 2016

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT : Dr Pascal DAKPO

Socio Anthropologue, Maître de Conférences des Universités du CAMES.

VICE-PRÉSIDENTE : Mme Rufine AGBO

Administrateur Civil, Consultante Indépendante en Administration Générale et Territoriale et en Gouvernance et Développement Local, Directrice de Cabinet du Maire d'Abomey-Calavi.

MEMBRE : M. Sègla LIHOUSSOU

Expert en Décentralisation et Gouvernance Territoriale.

AVERTISSEMENT

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

SOMMAIRE

| | |
|---|------|
| IDENTIFICATION DU JURY | i |
| AVERTISSEMENT | ii |
| SOMMAIRE | iii |
| REMERCIEMENTS | v |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... | vi |
| LISTE DES TABLEAUX | viii |
| GLOSSAIRE DE L'ETUDE..... | ix |
| RÉSUMÉ..... | x |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ÉTUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE | 5 |
| SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE | 6 |
| SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE | 19 |
| CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THÉORIQUE ET METHODOLOGIQUE AUX APPROCHES DE SOLUTION..... | 27 |
| SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE | 28 |
| SECTION 2 : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION | 40 |
| CONCLUSION | 53 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIES | 55 |
| ANNEXES | 58 |
| ANNEXE 1 : | 59 |
| ANNEXE 2 : | 63 |
| TABLE DES MATIERES..... | 65 |

A la mémoire de ma regrettée mère, Eugénie NAGO,

Je dédie ce mémoire

REMERCIEMENTS

Nous manifestons notre reconnaissance et notre profonde gratitude à :

- ❖ Monsieur Paul LOKO LOKOSSOU, notre directeur de mémoire, pour avoir accepté spontanément de diriger ce travail ;
- ❖ Monsieur Yessoufou YOLOU BAMISSO, Directeur Général du CPSC, notre maître de stage ;
- ❖ Madame et Messieurs les membres de notre jury ;
- ❖ tous les enseignants et tout le personnel administratif de l'ENAM ;
- ❖ notre père, Daniel SESSOU ADROH, pour qui notre éducation a toujours constitué un ardent devoir ;
- ❖ nos frères et sœurs pour leur soutien constant ;
- ❖ notre épouse, Mireille DOUMATEY, pour ses sacrifices inestimables et son soutien indéfectible ;
- ❖ nos enfants Ornelle Marie Christ mère, Jean Melcky et Nathan ;
- ❖ Madame Sabine AHONOUKOUN, pour son soutien ;
- ❖ Madame Sahadatou M. MOUSSA, Directrice des Ressources Humaines du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions et tout son personnel ;
- ❖ Nos amis Isabelle Gisèle CHABI OUOROU et Firmin NONKOUDJE, pour leur soutien,
- ❖ Nos collaborateurs de la Direction des Ressources Humaines du Ministère de l'Industrie et du Commerce ;
- ❖ Tout le personnel du Centre de Promotion de la Société Civile.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|---------|--|
| ABeNOR | Agence Béninoise de Normalisation et de Gestion de la Qualité |
| ACE : | Agent Contractuel de l'Etat |
| AM | Assistant du Ministre |
| ANAPI | Agence Nationale de la Propriété Industrielle |
| APE : | Agent Permanent de l'Etat |
| CA | Conseil d'Administration |
| CC | Commissaire aux Comptes |
| CNSS | Caisse Nationale de Sécurité Sociale |
| CoDIR | Comité de Direction |
| CPA&ONG | Centre de Promotion des Associations et Organisations Non Gouvernementales |
| CPSC | Centre de Promotion de la Société Civile |
| DAF | Département Administratif et Financier |
| DAO | Département chargé des Associations et des Organisations Non Gouvernementales |
| DAP | Département chargé des Associations Professionnelles |
| DAPS | Département chargé de l'Analyse Prospective et de la Statistique |
| DC | Directeur de Cabinet |
| DCCT | Département chargé des Confessions Religieuses et des Chefferies Traditionnelles |
| DG | Directeur Général |
| DIP | Direction de l'Informatique et du Pré-Archivage |
| DPDS | Direction de la Promotion des Dynamiques Sociales |
| DPEC | Direction de la Promotion de l'Ethique et de la Citoyenneté |
| DPP | Direction de la Programmation et de la Prospective |
| DRH | Direction des Ressources Humaines |
| DRFM | Direction des Ressources Financières et du Matériel |

| | |
|------|--|
| ENAM | Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature |
| EPA | Etablissement Public Administratif |
| EPIC | Etablissement Public Industriel et Commercial |
| MCRI | Ministère Chargé des Relations avec les Institutions |
| MIC | Ministère de l'Industrie et du Commerce |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| ONPE | Observatoire National des Processus Electoraux |
| OSC | Organisation de la Société Civile |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : répartition du personnel par catégorie | 8 |
| Tableau 2 : Répartition du personnel par catégorie et par sexe | 13 |
| Tableau 3 : Répartition du personnel par ancienneté | 13 |
| Tableau 4 : évolution des charges de fonctionnement par rapport à l'évolution de la subvention de l'Etat au Centre entre 2008 et 2013 | 15 |
| Tableau 5 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt..... | 19 |
| Tableau 6 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques | 26 |
| Tableau 7 : Tableau de bord de l'étude sur « l'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile » | 32 |
| Tableau 8 : Causes du non respect par le Ministre des prérogatives du CA, selon les agents . | 42 |
| Tableau 9 : Causes du non respect par le Ministre des prérogatives du CA, selon les membres du CA et le DG..... | 43 |
| Tableau 10 : Causes de la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle, selon les agents | 45 |
| Tableau 11 : Causes de la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle, selon les membres du CA et le DG..... | 45 |

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Conseil d'Administration : organe investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom d'un établissement public, dans la limite de l'objet de celui-ci.

Etablissement Public : personne morale de droit public, rattachée à une collectivité publique, créée en vue de la satisfaction d'un intérêt général ou pour la gestion d'un service public.

Etablissement Public Administratif : Etablissement public ayant en charge un service public administratif.

Etablissement Public Industriel et Commercial : Etablissement public ayant en charge un service public industriel et commercial.

Jurisprudence : ensemble des décisions rendues par les juridictions sur une question de droit permettant de dégager un courant d'interprétation.

Personne morale de droit public : entité publique ayant une personnalité juridique propre titulaire de droits et obligations.

Personnalité juridique : aptitude pour toute personne physique ou morale à être titulaire de droits et obligations.

Pouvoir de tutelle : pouvoir exercé par une personne morale de droit public sur un établissement public ou un groupement d'intérêt public.

Tutelle administrative : ensemble des moyens de contrôle dont dispose le Gouvernement ou ses représentants sur les collectivités publiques.

RÉSUMÉ

Au Bénin, les établissements publics administratifs (EPA) sont régis par les dispositions de la loi 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique. Ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, aux termes des dispositions de l'article 2 de cette loi.

Mais, dans la pratique, il n'est pas rare d'observer des dysfonctionnements qui mettent à mal l'autonomie qui doit caractériser le fonctionnement des établissements publics administratifs. Les limites des prérogatives entre les différents organes de gestion des EPA et le Ministre de tutelle ne sont pas souvent observées par ce dernier.

Le Centre de Promotion de la Société Civile n'est malheureusement pas épargné par cette situation. C'est ce qui justifie le choix du thème de la présente étude à savoir : « *L'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile* ».

Une analyse du fonctionnement du Centre à travers notamment ses rapports avec l'autorité de tutelle révèle que cette dernière, dans l'exercice de son pouvoir de tutelle, s'arroge les prérogatives du Conseil d'Administration (CA) et place le Directeur Général en lien de subordination trop poussé vis-à-vis de son autorité. D'où le problème général identifié : « Exercice excessif du pouvoir de tutelle sur le Centre de Promotion de la Société Civile ».

Ce problème général se manifeste par :

- le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration (problème spécifique n°1) ;
- la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle (problème spécifique n°2).

Il s'agit donc, à travers la présente étude, de contribuer au renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile (objectif général). Et de façon spécifique :

- de contribuer au renforcement de la place et du rôle du Conseil d'Administration dans le fonctionnement du Centre (objectif spécifique n°1) ;
- de contribuer à limiter la soumission du Directeur Général au Ministre de tutelle (objectif spécifique n°2).

Pour atteindre ces objectifs, les causes des problèmes spécifiques ont été identifiées à partir des hypothèses et de l'analyse des données recueillies à l'issue de l'enquête. Il en ressort que :

- le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est lié d'une part, à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre, et d'autre part, au défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre ;
- et que la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est liée à l'autonomie financière limitée du Centre.

Des propositions ont été enfin faites dans le sens d'apporter des solutions aux différentes causes identifiées en vue de contribuer effectivement à renforcer l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile.

INTRODUCTION

Dans sa vocation d'assurer aux citoyens le service public, l'Etat a recours à la mise en place d'organismes publics indépendants du pouvoir central. Il s'agit des établissements publics. Ceux-ci sont des personnes morales de droit public financées par des fonds publics et qui remplissent une part de la mission d'intérêt général qui incombe à l'Etat.

L'établissement public se distingue alors de l'entreprise publique qui est une personne morale de droit privé à capitaux publics et qui n'a pas vocation à remplir nécessairement une mission d'intérêt général.

La jurisprudence¹ distingue deux types d'établissements publics : les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et les établissements publics administratifs (EPA). Ce sont là les deux catégories d'établissement public.

Les établissements publics se distinguent par leur activité : service public administratif, pour les EPA, et service public industriel et commercial, pour les EPIC.

Un EPA relève en principe du droit administratif : son personnel est composé d'agents publics, ses décisions sont des actes administratifs et les conflits relèvent de la justice administrative, sauf exception.

En revanche, un EPIC est régi par le droit privé. Son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile aux salariés du secteur privé. Les contrats qu'ils passent avec leurs usagers relèvent du droit privé.

La présente étude s'intéresse aux établissements publics administratifs. Au Bénin, les établissements publics administratifs sont régis par les dispositions de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique. L'article 1^{er} de cette loi les oppose d'ailleurs aux EPIC en précisant que les offices agricoles qui n'ont pas un caractère industriel et /ou commercial relèvent des dispositions de cette loi.

Les domaines d'intervention des établissements publics administratifs sont variés. Il peut s'agir du domaine de la santé (l'Agence Nationale de la Gratuité de la Césarienne), de l'agriculture (l'Institut National de Recherches Agricoles du Bénin), de l'artisanat (Centre de Promotion de l'Artisanat), de l'Environnement (Agence Béninoise de l'Environnement) etc.

Ces domaines d'intervention sont généralement en harmonie avec les attributions du Ministère auquel l'établissement est rattaché. C'est le cas des universités publiques du Bénin qui sont sous la tutelle du Ministère en charge de l'enseignement supérieur, de l'Agence

¹ Voir arrêt "Bac d'Eloka" (TC, 22 janv. 1921, Société commerciale de l'Ouest Africain, rec., p. 91 et arrêt « Union syndicale des industries aéronautiques » (CE, 16 novembre 1956, Rec. p. 434)

Nationale de Migration et des Béninois de l'Extérieur rattachée au Ministère en charge des Béninois de l'Extérieur ou encore l'Agence Nationale Pour l'Emploi, placée sous la tutelle du Ministère en charge de l'emploi. C'est aussi le cas du Centre de Promotion de la Société Civile qui est sous la tutelle du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions.

Aux termes des dispositions de l'article 2 de la loi n° 94-009, les établissements publics administratifs sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces dispositions impliquent que les EPA devraient s'administrer avec des organes bien précis et disposer d'une capacité de mobilisation et de gestion des ressources financières. Ils devraient, en outre, s'émanciper de la dépendance de l'autorité de tutelle et organiser leur fonctionnement conformément aux dispositions de l'acte qui constate leur création, leur organisation, leurs attributions et leur fonctionnement.

Dans la pratique, il n'est pas rare d'observer des dysfonctionnements qui mettent à mal aussi bien la personnalité morale des EPA, leur autonomie financière que les rapports que ces derniers devraient entretenir avec l'autorité à laquelle ils sont rattachés.

Dans bien des cas, c'est l'autorité de tutelle qui tente de se substituer à l'organe délibérant (le Conseil d'Administration) et parvient même à tenir en lien de subordination direct le responsable de l'organe exécutif (le Directeur Général). Cette situation entraîne des dysfonctionnements tels que :

- la dépossession de l'organe délibérant de ses attributions statutaires ;
- la violation de l'autonomie financière des EPA ;
- la contreperformance des EPA etc.

Le Centre de Promotion de la Société Civile n'est malheureusement pas à l'abri de ces maux. Après quinze années d'existence réelle, cette structure n'a pas réussi à se donner une orientation claire susceptible de donner satisfaction aux organisations de la société civile qu'elle a vocation à promouvoir.

En effet, le Centre de Promotion de la Société Civile ne dispose pas, à ce jour, d'un plan stratégique de développement. Ses plans de travail annuel sont simplement tirés des programmes du ministère, ce dernier ne disposant pas lui aussi d'une politique nationale en matière de promotion de la société civile.

Le budget du Centre reste largement tributaire du programme du Ministère et donc de la volonté de l'autorité de tutelle. Le Centre n'a pas réussi, à ce jour, à développer des capacités de mobilisations de ressources propres. En outre, les nominations ne sont pas conformes aux

textes en vigueur en la matière et des recrutements sont opérés directement par l'autorité de tutelle.

Le pouvoir de tutelle sur cet établissement public semble donc illimité et la gestion quotidienne du Centre s'apparente simplement à celle d'une direction technique du ministère.

C'est l'ensemble de ces constats qui fonde le thème de la présente étude à savoir : « *l'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile* ».

La présente étude vise à apprécier l'impact de l'influence de l'autorité de tutelle sur le Centre de Promotion de la Société Civile en vue de proposer des approches de solutions pour le renforcement de l'autonomie du Centre.

CHAPITRE PREMIER :
CADRE DE L'ÉTUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE

Ce chapitre est consacré d'une part à la présentation du Centre de Promotion de la Société Civile et, d'autre part, au ciblage de la problématique.

SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

La présente section traite, dans un premier temps, de la présentation du Centre de Promotion de la Société Civile et, ensuite, de l'exposé des observations de stage et l'inventaire de l'état des lieux.

Paragraphe 1 : Présentation du Centre de Promotion de la Société Civile :

La présentation du Centre de Promotion de la Société Civile (CPSC) sera précédée de celle du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (MCRI).

A- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère Chargé des Relations avec les Institutions

Le Centre de Promotion de la Société Civile est une structure sous tutelle du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (MCRI). Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret 2014-665 du 25 novembre 2014, le Ministère Chargé des Relations avec les Institutions a pour mission de concevoir, de mettre en œuvre, de suivre et évaluer la politique de l'Etat en matière de relation avec les Institutions conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin. A ce titre, il est chargé entre autres :

- de promouvoir de bonnes relations dans l'espace institutionnel au Bénin ;
- de promouvoir les dynamiques sociales à travers un partenariat avec la société civile ;
- d'assurer, en collaboration avec les structures concernées le suivi de la coopération des Partenaires Techniques et Financiers du Bénin avec les organisations de la société civile.

Pour remplir cette mission, le MCRI comprend :

- un cabinet du Ministre ;
- des services et de personnes directement rattachés au Ministre ;
- un secrétariat général ;
- des directions centrales ;
- des directions techniques et des directions départementales ;
- des organismes sous tutelle.

1- Le Cabinet du Ministre :

Il comprend :

- le Directeur de cabinet ;
- le Directeur-Adjoint de Cabinet ;
- les Chargés de Mission ;
- les Conseillers Techniques ;
- l'Assistant du Ministre ;
- le Chef du Secrétariat Particulier ;
- l'Attaché de Cabinet.

2- Les services et les personnes directement rattachés au Ministre :

Les services et les personnes directement rattachés au Ministre se présentent comme suit :

- le Secrétariat Particulier du Ministre ;
- la Cellule de Communication ;
- les Chargés de Mission du Ministre ;
- l'Assistant du Ministre ;
- l'Attaché de Cabinet ;
- le chargé de Protocole du Ministre ;
- le garde de corps du Ministre ;
- les Chauffeurs du Ministre ;
- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics.

3- Le Secrétariat Général :

Le Secrétariat Général du Ministère comprend :

- le Secrétaire Général du Ministère ;
- le Secrétaire Général Adjoint du Ministère ;
- l'Assistant du Secrétaire Général du Ministère ;
- le Secrétariat Administratif du Ministère ;
- la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la Commission de Passation des Marchés Publics ;
- le Service du Protocole du Ministère ;
- la Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

4- Les Directions Centrales :

Il s'agit de :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction de l'Informatique et du Pré-archivage (DIP).

5- Les Directions Techniques et les Directions Départementales :

Les Directions Techniques sont :

- la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) ;
- la Direction des Relations avec les Institutions (DRI) ;
- la Direction de la Promotion des Dynamiques Sociales (DPDS) ;
- la Direction de la Promotion de l'Ethique et de la Citoyenneté (DPEC) ;
- la Direction des Affaires Politiques (DAP) ;
- la Direction de la Promotion de l'Action Gouvernementale (DPAG).

Quant aux directions départementales, elles sont au nombre de six (6) à raison d'une Direction par Département.

6- Les organismes sous tutelle :

Il s'agit de :

- l'Observatoire National des Processus Electoraux (ONPE) ;
- le Centre de Promotion de la Société Civile (CPSC).

7- Le personnel du Ministère :

Le Ministère Chargé des Relations avec les Institutions dispose de cent huit (108) agents réparti comme ci-après :

Tableau 1: répartition du personnel par catégorie

| CATEGORIES | EFFECTIFS |
|--|------------------|
| A (agents dont les emplois correspondent aux fonctions de direction, de conception ou de contrôle) | 51 |
| B (agents dont les emplois correspondent aux fonctions d'élaboration et d'application à un haut niveau) | 16 |
| C (agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution spécialisées) | 13 |
| D (agents dont les emplois correspondent à des tâches d'exécution courante) | 28 |
| Total | 108 |

Source : DRH/MCRI (2015)

B- Le Centre de Promotion de la Société Civile : cadre physique de

l'étude :

Il faut préciser que si le Centre de Promotion de la Société Civile a été choisi comme structure de stage, c'est parce qu'il a été notre cadre de travail pendant près de douze (12) années. L'occasion de la présente recherche a été saisie pour suggérer quelques approches de solution à certains problèmes auxquels le Centre est confronté.

1- Historique du Centre de Promotion de la Société Civile

Le Centre de Promotion de la Société Civile (CPSC), dans sa structuration actuelle est le fruit d'une évolution dans le temps. En effet, à la Conférence Nationale de février 1990, le Bénin a rétabli la liberté d'association longtemps confisquée par le régime marxiste-léniniste qui a dirigé le pays de 1972 à 1989.

Depuis 1990 donc, la création de regroupements de nature bien diversifiée s'enregistre sur toute l'étendue du territoire national : associations de développement, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de presse, organisations professionnelles, organisations religieuses et organisations du culte traditionnel. Toutes ces organisations sont aujourd'hui désignées sous la dénomination "Société Civile". Elles n'ont pas vocation à conquérir et exercer le pouvoir d'Etat, mais elles travaillent au quotidien à l'enracinement de la démocratie, à la lutte contre la pauvreté et à l'instauration d'une société juste et équitable.

Très actives ces deux (02) dernières décennies, les Organisations de la Société Civile (OSC) sont devenues des acteurs incontournables du développement national de par l'impact de leurs actions dans les différents domaines du développement socio-économique de notre pays.

L'Etat béninois, ayant pris conscience de la nécessaire collaboration entre le pouvoir public et les OSC, acteurs bénévoles du développement, a décidé en 1999 de créer un ministère en charge des relations avec les institutions. Dans la même dynamique, il a créé un centre autonome chargé de la promotion des ONG et des Associations, deux composantes actives de la société civile.

Cependant, le rôle et l'importance des autres composantes de la Société Civile se sont avérés déterminants dans le processus démocratique en cours au Bénin. La farouche détermination de la société civile, dans le processus électoral de mars 2006, ses prises de position sur des sujets d'intérêt national et sa détermination à combattre la corruption et l'injustice sociale sont autant d'illustrations qui fondent à considérer les Organisations de la

Société Civile comme une seule entité avec un objectif commun. Dès lors, s'est imposée la nécessité d'une approche globale en matière de société civile, tout en tenant compte des spécificités de chaque composante : d'où la création du CPSC.

Etablissement public à caractère social, doté de la personnalité morale et ayant une autonomie financière, le Centre de Promotion de la Société Civile est né suite à l'élargissement des interventions du Centre de Promotion des Associations et Organisations Non Gouvernementales (CPA&ONG) à toutes les composantes de la société civile. Il est régi par ses statuts approuvés par le décret n°2008-803 du 31 décembre 2008, conformément aux dispositions de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, scientifique et culturel.

2- De la vision et de la mission du CPSC

La création du Centre de Promotion de la Société Civile (CPSC) est sous-tendue par une vision inscrite dans ses statuts à savoir : " *Avoir des Organisations de la Société Civile puissantes et crédibles au service du développement harmonieux et efficient du Bénin* ".

De cette vision, découle la mission du Centre qui est de « promouvoir les Organisations de la Société Civile (OSC) en vue de leur participation efficace et efficiente au développement national ».

Pour mettre en œuvre cette mission, le Centre a élaboré cinq (05) axes stratégiques à savoir :

- contribuer au renforcement du professionnalisme et de la spécialisation des OSC béninoises ;
- œuvrer à l'amélioration de la gouvernance interne des OSC béninoises ;
- contribuer à la synergie d'actions entre les OSC et les autres acteurs de développement ;
- œuvrer pour la capitalisation des expériences et acquis des actions des OSC béninoises et de leurs impacts sur la population ;
- renforcer la stratégie de mobilisation des ressources au profit du Centre et des OSC béninoises. (*source : plaquette de présentation du CPSC*)

3- L'organisation du CPSC

L'organisation du Centre de Promotion de la Société Civile est basée sur les dispositions du décret 2008-803 du 31 décembre 2008 qui définit les différents organes de gestion du Centre. Il s'agit :

- du Conseil d'Administration ;
- de la Direction Générale.

- Le Conseil d'Administration (CA) :

Composé de onze (11) membres constitués de représentants de l'Etat, des Organisations de la Société Civile et du personnel du Centre, le CA est investi des pouvoirs les plus étendus dans la limite de la mission du Centre, pour agir en toutes circonstances au nom de celui-ci. Il est chargé de :

- fixer les grandes orientations de la politique du Centre ;
- adopter le budget prévisionnel du Centre, son bilan financier ainsi que son rapport d'activités ;
- apprécier le rapport d'activités de la Direction Générale ;
- mobiliser les moyens et entreprendre toute action pouvant assurer la viabilité du Centre ;
- procéder régulièrement à une évaluation des performances du Centre.

Au cours des cinq (05) dernières années, le CA a tenu toutes les sessions ordinaires prévues par la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique.

- La Direction Générale :

Elle est l'organe d'exécution des programmes approuvés par le CA. Elle est chargée :

- d'élaborer le programme de travail ainsi que le budget prévisionnel du Centre ;
- d'appuyer le Conseil d'Administration dans la définition de la politique générale ;
- d'assurer l'élaboration du projet de budget et le soumettre à l'approbation du Conseil d'Administration ;
- de rechercher les moyens de réalisation du programme du Centre ;
- d'assurer la mise en œuvre (ordonnancement) et le contrôle budgétaire ;
- de représenter le Centre auprès des tiers ;
- de superviser les activités des différents départements et services techniques ;
- d'assurer la gestion optimale des ressources matérielles, financières et humaines ;
- de soumettre les bilans financiers et les rapports d'activités périodiques du Centre à l'approbation du Conseil d'Administration ;
- de veiller au respect des textes réglementaires et législatifs régissant les activités du Centre ;
- d'exercer tous les pouvoirs délégués par le Conseil d'Administration ;

- de veiller à la réalisation des missions de contrôle externe et en faciliter l'exécution ;
- de présider le Comité de Direction ;
- d'exercer le pouvoir de mutation, de recrutement et de licenciement dans les limites de l'objet social et des textes en vigueur.

En outre, aux termes des dispositions de l'article 25 du décret n°2008-803 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du CPSC, le Centre est organisé en cinq (05) départements que sont :

- ✓ le Département des affaires Administratives et Financières (DAF) : il est chargé de coordonner la gestion du Service Administratif et du Service Financier du Centre ;
- ✓ le Département chargé de l'Analyse Prospective et de la Statistique (DAPS) : il est chargé d'assurer la coordination des activités de recherche, de planification, du suivi et de l'évaluation du Centre de Promotion de la Société Civile ;
- ✓ le Département chargé des Organisations Non Gouvernementales et des Associations de Développement (DOA) : il est chargé de coordonner les actions du Centre en faveur des ONG et des Associations de développement ;
- ✓ le Département chargé des Associations Professionnelles (DAP) : il est chargé de coordonner les actions du Centre en faveur des Associations Professionnelles ;
- ✓ le Département chargé des Organisations Confessionnelles et Chefferies Traditionnelles (DCCT) : il est chargé de coordonner les actions du Centre en faveur des Organisations Confessionnelles et Chefferies Traditionnelles.

- **Le personnel :**

Le CPSC dispose d'un effectif évalué à quinze (15) personnes y compris le directeur général. Cet effectif présente les caractéristiques ci-après :

• **Répartition par catégorie et par sexe :**

Le personnel est constitué en majorité d'agents conventionnés qui se répartissent en trois catégories :

- Les cadres (C) ;
- Les agents de maîtrise ou cadres assimilés (M) ;
- Les agents d'exécution (E).

La répartition du personnel par catégorie est présentée au tableau ci-après :

Tableau 2 : Répartition du personnel par catégorie et par sexe

| CATEGORIE | SEXE | | TOTAL | |
|--------------------|-----------|-----------|----------------|-----------------|
| | Hommes | Femmes | Valeur absolue | Valeur relative |
| Cadres | 06 | 00 | 06 | 40 % |
| Agents de Maîtrise | 01 | 00 | 01 | 6.66 % |
| Agents d'Exécution | 06 | 02 | 08 | 53.33 % |
| TOTAL | 13 | 02 | 15 | 100 % |

Source : Direction Générale du CPSC (2016)

- **Répartition par ancienneté**

Elle se présente comme suit :

Tableau 3 : Répartition du personnel par ancienneté

| Ancienneté (en année) | Effectif | Pourcentage (%) |
|-----------------------|-----------|-----------------|
| 0 – 3 | 03 | 20 % |
| 3 – 6 | 02 | 13.33 % |
| 6 – 9 | 03 | 20 % |
| 9 – 12 | 04 | 26.66 % |
| 12 et plus | 03 | 20 % |
| Total | 15 | 100 % |

Source : Direction Générale du CPSC (2016)

Paragraphe 2 : Observations de stage et inventaire de l'état des lieux

A - Observations de stage

Durant le stage, les observations faites en ce qui concerne les relations de tutelle entre le Centre de Promotion de la Société Civile et le Ministère Chargé des Relations avec les Institutions s'articulent autour des aspects et pratiques ci-après :

- l'organisation interne du Centre ;
- la situation financière du Centre ;
- les relations entre l'autorité de tutelle et le Centre.

1- État des lieux de l'organisation interne du CPSC

1-1- Les organes de gestion du Centre :

Le Centre de Promotion de la Société Civile dispose d'un cadre réglementaire qui consacre son existence. Il s'agit du décret 2008-803 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Centre. Ce décret a créé un certain nombre d'organes à savoir :

- le Conseil d'Administration (CA) ;
- le Comité de Direction (CODIR).

Il est à observer que ces organes existent réellement et fonctionnent normalement. Le CA tient depuis son installation toutes les sessions statutaires comme le témoignent l'existence des procès-verbaux au niveau du Centre. Le commissaire aux comptes remplit également ses fonctions convenablement et soumet tous ses rapports à l'examen du CA qui l'approuve.

Le comité de Direction se réunit également mais n'arrive pas toujours à tenir sa session chaque semaine comme prévu par les statuts du Centre.

1-2- Les outils de planification et de gestion :

Plusieurs documents élaborés par le Centre (documents de présentation du Centre, rapports d'activités) mettent l'accent sur l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines du Centre. Cette doléance souvent présentée par le Centre est difficilement soutenable étant donné qu'il n'existe aucune étude qui montre clairement le nombre de postes nécessaires par département de même que les profils exigés. Nous pouvons alors conclure que **le CPSC ne dispose pas de cadre organique.**

De plus, les activités du Centre ne s'inscrivent dans aucun document de stratégie élaboré par le Centre. Ces activités sont simplement inspirées des orientations indiquées par les différents programmes du Plan de Travail Annuel du Ministère. **Le Centre ne dispose donc pas d'un plan stratégique de développement.**

Aussi, les programmes d'activités adoptés par le Conseil d'Administration sont simplement alignés sur les plans de travail annuels du Ministère. Le CA est donc obligé de se conformer aux délibérations du Ministère pour définir les activités du Centre. **Le Conseil d'Administration est donc dépossédé de ses attributions en matière de définition des grandes orientations du Centre.**

Par contre, en vue d'harmoniser et de faciliter l'exécution des différentes tâches, le centre s'est doté d'un document en la matière. **Il s'agit du manuel de procédures administratives, financières et comptables.**

Le Centre dispose également d'un accord d'établissement qui régit le déroulement de la carrière des agents et pourrait donc constituer une source de motivation pour le personnel.

2- État des lieux de la situation financière du CPSC

L'analyse du pourcentage de l'évolution des charges de fonctionnement par rapport à l'évolution de la subvention de l'Etat au Centre entre 2008 et 2013 montre que la subvention de l'Etat au Centre est consacrée en grande partie au fonctionnement, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau 4 : évolution des charges de fonctionnement par rapport à l'évolution de la subvention de l'Etat au Centre entre 2008 et 2013

| Années | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Charges de fonctionnement | 51 641 742 | 51 891 167 | 50 060 238 | 60 153 778 | 62 587 808 | 58 772 809 |
| subvention | 50 000 000 | 50 000 000 | 85 000 000 | 70 000 000 | 70 000 000 | 70 000 000 |
| Pourcentage | 103, 28 | 103, 78 | 58,89 | 85,93 | 89,41 | 83, 96 |

Une analyse de ces données montre qu'entre 2008 et 2013, la subvention de l'Etat au CPSC a été largement consacrée aux charges de fonctionnement qui ont même dépassé le

budget au titre des années 2008 et 2009. On note donc une **insuffisance de la subvention de l'Etat au Centre sur la période 2008 à 2013**.

Aussi, peut-on observer que la subvention a connu une augmentation en 2010 pour chuter encore à partir de 2011. Entre 2011 et 2013, cette subvention n'a pas connu d'évolution comme ce fut le cas entre 2008 et 2009. Etant donné que la répartition des crédits se fait à la Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère sous l'autorité du Ministre, il y a alors une **grande dépendance de la subvention de la volonté de l'autorité de tutelle**.

De plus, la subvention de l'Etat au Centre lui permet de couvrir à peine les charges de fonctionnement, comme l'indique le tableau ci-dessus, et ne permet pas de mener des activités au profit des organisations de la société civile qui constituent la cible du Centre et donc sa raison d'être. C'est dire que **la subvention de l'Etat ne tient pas compte de la mission du Centre**.

Par ailleurs, après quinze (15) années d'existence, le Centre n'a exécuté qu'un seul projet financé par le Fonds Mondial de Lutte contre le VIH/SIDA sur la période de 2012 à 2015. Ce projet est actuellement à son terme et le Centre n'a pour le moment aucun projet à partir de l'année 2016. Ceci montre que **le Centre a des difficultés de mobilisation de ressources auprès des partenaires techniques et financiers**.

Enfin, le Centre ne s'est pas doté à ce jour d'un document qui définit ses orientations et ses ambitions en matière de mobilisation de ressources financières additionnelles. **Le Centre ne dispose donc pas d'une politique de mobilisation de ressources financières**.

3- État des lieux des relations entre l'autorité de tutelle et le Centre :

L'état des lieux des relations entre l'autorité de tutelle et le centre est marqué par plusieurs constats.

La procédure de nomination du Directeur Général prévue par les statuts du Centre indique que ce dernier est nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de tutelle après avis motivé du Conseil d'Administration, pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable une seule fois. Dans la pratique, ces dispositions ne sont pas respectées. Le premier Directeur Général que le Centre a connu a été nommé en octobre 2001. Il a exercé son mandat jusqu'en février 2012, soit pendant onze (11) ans. Il y a **non respect par le Ministre de tutelle du mandat du Directeur Général du Centre**.

Le deuxième Directeur Général du Centre a été nommé en février 2012 en violation de toute procédure. Le Conseil d'Administration n'a pas été consulté sur sa nomination. Par contre, ce même Conseil d'Administration avait été consulté et avait donné son avis favorable pour la nomination d'un autre cadre à la tête du Centre. Mais un remaniement ministériel est intervenu

au cours de la procédure. Le nouveau Ministre n'a pas hésité à faire nommer un autre, tel un directeur technique, interrompant ainsi, contre toute attente, la procédure initiée par son prédécesseur. Il y a à notre avis **politisation par le Ministre de tutelle de la procédure de nomination du Directeur Général du Centre.**

Nommé dans ces conditions, le Directeur Général ne peut prétendre à un mandat de cinq (5) ans comme l'indiquent les textes. Il y a à craindre qu'il soit remplacé avant l'échéance. Il y a alors **risque d'instabilité instauré par le Ministre de tutelle à la tête du Centre.**

Le recrutement de personnel est bien encadré par les dispositions de l'article 27 du décret 2008-803 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Centre qui en donnent l'exclusivité des prérogatives au Directeur Général, après avis du Conseil d'Administration. Cette disposition n'est pas toujours respectée comme peut le témoigner le dernier recrutement de janvier 2015 où le Ministre de tutelle a juste pris un arrêté pour nommer un agent titulaire d'un Baccalauréat série G1 aux fonctions de secrétaire au Centre, en violation de la procédure en matière de recrutement. Le Conseil d'Administration n'a pas été mis au courant et le Directeur Général n'est pas impliqué dans ce recrutement. Il y a donc **violation de la procédure de recrutement par le Ministre de tutelle.**

Par ailleurs, nous avons observé que, dans la pratique, le Directeur Général doit demander l'autorisation du Ministre de tutelle avant la mise en œuvre de chaque activité, malgré l'adoption du programme d'activités par le Conseil d'Administration. Cette pratique constitue une **violation des attributions du Conseil d'Administration** dès lors qu'il est loisible au Ministre d'interdire la mise en œuvre d'une activité autorisée par le CA. Cette pratique a aussi pour conséquence la **violation de l'autonomie du Centre** étant donné la **soumission totale des actions du Directeur Général à la volonté du Ministre de tutelle.**

B- Inventaire des éléments de l'état des lieux

L'inventaire des éléments de l'état des lieux sera présenté à travers les forces et les faiblesses identifiées au niveau du fonctionnement avant de procéder au regroupement des problèmes observés par centre d'intérêt.

1- Inventaire des forces

Le point des forces se présente comme suit :

- existence d'un décret portant attributions, organisation et fonctionnement du Centre ;
- fonctionnement régulier du CA ;
- existence d'un Commissaire aux comptes jouant normalement son rôle ;

- existence d'un comité de direction ;
- existence d'un manuel de procédures administratives, financières et comptables ;
- existence d'un accord d'établissement.

2- Inventaire des faiblesses ou problèmes

Le point des faiblesses se présente comme ci-après :

- la subvention de l'Etat au Centre est insuffisante ;
- la subvention de l'Etat ne tient pas compte de la mission du Centre ;
- la subvention dépend de la volonté de l'autorité de tutelle ;
- le Centre a des difficultés de mobilisation de ressources auprès des partenaires techniques et financiers ;
- le Centre ne dispose pas d'une politique de mobilisation de ressources financières ;
- le CPSC ne dispose pas de cadre organique ;
- le Centre ne dispose pas d'un plan stratégique de développement ;
- le Conseil d'Administration est dépossédé de ses attributions en matière de définition des grandes orientations du Centre ;
- le Ministre de tutelle ne respecte pas le mandat du Directeur Général du Centre ;
- le Ministre de tutelle a politisé la procédure de nomination du Directeur Général du Centre ;
- le Ministre de tutelle a instauré un risque d'instabilité à la tête du Centre ;
- le Ministre de tutelle viole la procédure de recrutement au niveau du centre ;
- le Ministre ne respecte pas les attributions du Conseil d'Administration ;
- l'autonomie du Centre est violée ;
- les actions du Directeur Général sont totalement soumises à la volonté du Ministre de tutelle.

L'inventaire des problèmes ainsi présenté, il sera procédé au ciblage de la problématique de l'étude.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Paragraphe 1 : Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet

Cette section permettra, dans un premier temps, de procéder au choix de la problématique et de formuler le sujet de l'étude, puis, dans un second temps, de spécifier cette problématique et d'approfondir la compréhension du sujet à travers la vision globale de résolution.

A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés par centre d'intérêt comme le présente le tableau suivant :

Tableau 5 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

| N° | Centres d'intérêt | Problèmes spécifiques | Problèmes généraux | Problématiques |
|----|------------------------------|--|--|---|
| 1- | situation financière du CPSC | <ul style="list-style-type: none"> ✓ la subvention de l'Etat au Centre est insuffisante ; ✓ la subvention de l'Etat ne tient pas compte de la mission du Centre ; ✓ le Centre à des difficultés de mobilisation de ressources auprès des partenaires techniques et financiers ; ✓ Le Centre ne dispose pas d'une politique de mobilisation de ressources financières ; | Insuffisance de ressources financières au CPSC | Problématique de l'autonomie financière du CPSC |
| 2- | Organisation interne du CPSC | <ul style="list-style-type: none"> ✓ le Centre ne dispose pas de cadre organique ; ✓ le Centre ne dispose pas d'un plan stratégique de développement | Insuffisance d'outils de planification au niveau du Centre | Problématique de la planification des actions au niveau du CPSC |

| | | | | |
|----|--|--|---|---|
| 3- | Pratique de l'exercice du pouvoir de tutelle par le Ministre | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Le Conseil d'Administration est dépossédé de ses attributions en matière de définition des grandes orientations du Centre ; ✓ non respect par le Ministre de tutelle du mandat du Directeur Général du Centre ; ✓ politisation par le Ministre de tutelle de la procédure de nomination du Directeur Général du Centre ; ✓ risque d'instabilité instauré par le Ministre de tutelle à la tête du Centre ; ✓ violation de la procédure de recrutement par le Ministre de tutelle ; ✓ violation des attributions du Conseil d'Administration ; ✓ violation de l'autonomie du Centre ; ✓ soumission totale des actions du Directeur Général à la volonté du Ministre de tutelle. | Exercice excessif du pouvoir de tutelle par le Ministre | Problématique de l'exercice du pouvoir de tutelle sur le CPSC |
|----|--|--|---|---|

Les problèmes étant ainsi regroupés par centre d'intérêt, il convient ensuite de choisir et justifier la problématique de l'étude.

B- Identification de la problématique et formulation du sujet

Trois (3) problématiques se dégagent des problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt. Il s'agit de :

- ✓ la problématique du renforcement de l'autonomie financière du CPSC ;
- ✓ la problématique de la planification des actions au niveau du CPSC ;
- ✓ la problématique de l'exercice du pouvoir de tutelle sur le CPSC.

Chacune de ces problématiques à le mérite de concourir à l'amélioration des performances du Centre de Promotion de la Société Civile.

Si le renforcement de l'autonomie financière du Centre pourrait lui permettre de disposer des ressources financières nécessaires à l'accomplissement de sa mission, ceci ne suffirait certainement pas pour atteindre les objectifs escomptés si les actions ne sont pas inscrites dans le cadre de stratégies bien définies.

De même, il ne suffit pas pour le CPSC de disposer des ressources financières souhaitées et des stratégies les mieux élaborées pour remplir convenablement sa mission. L'influence accrue de l'autorité de tutelle dans le contexte d'une Administration publique béninoise fortement politisée reste très nuisible à la performance du Centre.

Les trois (3) problématiques se complètent donc et paraissent étroitement liées. Elles sont toutes importantes dans la survie du Centre. Cependant, il serait bien fastidieux de les aborder toutes à la fois. C'est pourquoi, la présente étude est consacrée à la problématique relative à la pratique de l'exercice du pouvoir de tutelle sur le CPSC.

En effet, le CPSC ne peut pas jouir de son autonomie financière si les pouvoirs exercés par l'autorité de tutelle sur les organes du Centre continuent de déborder les limites prescrites par les textes.

De même, si l'influence de l'autorité de tutelle sur le Centre n'est pas canalisée, aucune démarche de planification des actions ne peut être libre et objective. Mieux, cette démarche ne servirait à rien si l'autorisation du Ministre doit être requise avant la mise en œuvre des actions ainsi planifiées et adoptées par le CA.

Par ailleurs les problèmes spécifiques entrant dans le cadre de la problématique de l'exercice du pouvoir de tutelle sur le CPSC sont des situations observables au niveau d'autres établissements publics administratifs. Aborder une telle problématique aboutirait alors à produire des résultats exploitables au niveau d'autres établissements publics administratifs confrontés à des problèmes similaires.

C'est pourquoi, le thème de la présente étude a été formulé comme suit : « **L'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile** ».

La problématique de l'étude étant choisie, le sujet formulé et justifié, il convient ici d'aborder la vision globale de sa résolution.

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique retenue et vision globale de résolution

A- Spécification de la problématique de l'étude

Les établissements publics administratifs du Bénin traversent une crise identitaire profonde. Ils sont parfois assimilables dans leur fonctionnement quotidien à une direction technique de leur Ministère de tutelle. Si pour la plupart, les établissements publics disposent d'un cadre réglementaire qui génère leur existence (généralement un décret pris en Conseil des Ministre), il n'est cependant pas rare d'observer des dysfonctionnements sérieux dans le respect de ces textes.

En effet, l'article 2 de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique dispose que les offices visés à l'article premier sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sont placés sous la tutelle d'un Ministère. Mais cette loi n'apporte pas de précision sur l'étendue et le contenu de l'exercice du pouvoir de tutelle, notamment en ce qui concerne la jouissance de la personnalité morale et de l'autonomie financière reconnues aux EPA. En d'autres termes, contrairement aux lois sur la décentralisation en matière de l'exercice du pouvoir de tutelle, les dispositions de la loi n°94-009 rappelée ci-dessus ne précisent pas clairement les limites du pouvoir de l'autorité de tutelle sur les EPA.

Cette insuffisance de précision au niveau de la loi pourrait ne pas faciliter le bon fonctionnement des EPA en tant qu'entité publique ayant une personnalité juridique propre et titulaire de droits et obligations, laquelle personnalité juridique devrait renforcer leur autonomie de gestion et leur permettre d'atteindre les objectifs avec efficience.

Dans le contexte français, il est même exclu que la présidence du conseil d'Administration d'un établissement public soit confiée à un membre du gouvernement². Dans la même logique, le principe d'autonomie des établissements publics s'oppose aussi à ce que les chefs de représentation à l'étranger de l'Agence Française de Développement soient placés sous la dépendance hiérarchique des chefs de missions diplomatiques, autorités de l'Etat, au lieu de l'être sous celle du directeur général de l'Agence³.

Au Bénin, ces normes ne font pas l'unanimité et s'apprécient plutôt en fonction des objectifs à atteindre par chaque autorité de tutelle.

² Assemblée générale, avis du 3 juillet 2008, n° 381.667 Agence française de développement

³Section des finances, 7 avril 2009, n° 382.594, décret relatif à l'Agence française de développement

C'est le cas par exemple de la dernière nomination du directeur général de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), intervenue comme dans le cas d'une direction ordinaire. Cette nomination a dû être rapportée par le Gouvernement qui l'a prononcée parce que la procédure n'a pas été respectée. Le Gouvernement a dû se conformer à la procédure, face à la résistance du Conseil d'Administration de la CNSS.

Au Centre de Promotion de la Société Civile, les ingérences de l'autorité de tutelle dans le fonctionnement quotidien du Centre ne facilitent pas une prise en charge réelle du destin de cette structure par les acteurs qui l'animent. Ces ingérences se traduisent, entre autres, par le non respect des dispositions des statuts du Centre en matière de recrutement du personnel, le non respect de la procédure de nomination du Directeur Général, la primauté des orientations du Ministère de tutelle sur celles du Conseil d'Administration, etc.

Cette immixtion de l'autorité de tutelle dans la gestion quotidienne du Centre peut être à la base du désintéressement de plus en plus noté au niveau des organisations de la société civile vis-à-vis du Centre, mais aussi de la réticence des partenaires techniques et financiers à accompagner les actions du Centre. Ceci pourrait justifier la faible capacité du Centre à mobiliser des ressources au-delà de la subvention de l'Etat mais aussi sa non fréquentation par le grand public et surtout de sa cible après quinze (15) années d'existence.

Ce sont tous ces constats qui nous amènent à nous intéresser à analyser comment les autorités de tutelle exercent leur pouvoir de tutelle sur les structures relevant de leur département, notamment les EPA, et plus spécifiquement, le cas du CPSC. D'où le thème : « **L'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile** ». La problématique de la présente étude est relative à la pratique de l'exercice du pouvoir de tutelle sur le Centre de Promotion de la Société Civile.

Il convient de rappeler que le problème général lié à cette problématique est **l'exercice excessif du pouvoir de tutelle sur le Centre de Promotion de la Société Civile**.

Les problèmes spécifiques quant à eux se déclinent comme suit :

- ✓ la dépossession du Conseil d'Administration de ses attributions en matière de définition des grandes orientations du Centre ;
- ✓ le non respect par le Ministre de tutelle du mandat du Directeur Général du Centre ;
- ✓ la politisation par le Ministre de tutelle de la procédure de nomination du Directeur Général du Centre ;
- ✓ le risque d'instabilité instauré par le Ministre de tutelle à la tête du Centre ;

- ✓ la violation de la procédure de recrutement par le Ministre de tutelle ;
- ✓ la violation des attributions du Conseil d'Administration ;
- ✓ la violation de l'autonomie du Centre ;
- ✓ la subordination à outrance des actions du Directeur Général à la volonté du Ministre de tutelle.

Cependant, la présente étude ne pourra pas examiner chacun de ces problèmes en l'état. C'est pourquoi ils ont été regroupés, suivant leur nature en deux (2) points à savoir :

- non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration (*problème spécifique n°1*) ;
- soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle (*problème spécifique n°2*).

Le choix de notre thème vise donc à contribuer à la résolution du problème général identifié et de l'ensemble des problèmes spécifiques ainsi regroupés en fonction de leur nature. C'est ce qui justifie l'intitulé du sujet à savoir : «**L'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile**».

La problématique de l'étude étant choisie, le sujet formulé et justifié, il convient ensuite d'aborder la vision globale de sa résolution.

B- Vision globale de résolution de la problématique

Les problèmes spécifiques à résoudre étant identifiés, la problématique spécifiée et le sujet formulé, il convient maintenant de préciser la vision globale pouvant permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par conséquent, le problème général identifié à savoir **l'exercice excessif du pouvoir de tutelle sur le Centre de Promotion de la Société Civile**.

Ainsi, notre vision de résolution s'articulera d'abord autour des approches génériques relatives à chaque problème spécifique. Nous préciserons ensuite les différentes séquences de résolution de la problématique.

1- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

a- Approche générique relative au problème spécifique n°1 : non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration

Les dispositions de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique, établissent clairement la personnalité morale autonome des EPA.

L'autonomie d'une entité se distingue fondamentalement de sa personnalité morale dont elle n'est qu'un des attributs. Ainsi lorsque le législateur utilise dans le même article 2 de la loi n°94-009 l'expression «personnalité morale» suivie de celle d'«autonomie financière», il ne s'agit point d'une répétition inutile, mais plutôt d'une précision visant à consolider la personne juridique nouvellement créée dans toute sa plénitude.

L'institution au niveau du CPSC d'un Conseil d'Administration vise certainement à consolider la personnalité juridique du Centre.

Les statuts du CPSC précisent que le CA est l'organe de décision du Centre. Toute pratique contraire à cette disposition constituerait alors une violation de ces statuts.

L'approche générique de résolution du problème spécifique relatif au non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration sera donc basée sur la **mise en place de dispositifs susceptibles de renforcer la place et le rôle du Conseil d'Administration.**

b- Approche générique relative au problème spécifique n°2 : soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle

Les dispositions du décret n°2008-803 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du CPSC indiquent clairement les modalités de nomination du Directeur Général, son mandat, ses prérogatives, de même que les conditions de cessation de ses fonctions. Mais avec le temps, l'autorité de tutelle a instauré des pratiques contraires à toutes les dispositions relatives à la nomination du Directeur Général, son mandat, ses prérogatives et les conditions de cessation de ses fonctions.

Le Directeur Général du CPSC se retrouve donc dans une situation de soumission totale et inconditionnelle aux injonctions du Ministre de tutelle étant donné que ce dernier a pu lever toutes les garanties qui entourent le poste du Directeur Général et lier ce dernier à sa seule volonté.

L'instabilité que pourrait créer cette situation n'est pas de nature à garantir la performance du CPSC.

L'approche théorique de résolution du second problème spécifique lié à la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle sera basée sur la **mise en place de mesures limitant la soumission du Directeur Général au Ministre de tutelle**.

La synthèse des différentes approches de résolution des problèmes spécifiques identifiés se présente comme :

Tableau 6 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques

| N° | Problèmes spécifiques | Approche de résolution retenue |
|----|---|---|
| 01 | Non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration | Approche théorique axée sur la mise en place de dispositifs susceptibles de renforcer le rôle et la place du Conseil d'Administration |
| 02 | soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle | Approche théorique axée sur la mise en place de mesures limitant la soumission du Directeur Général au Ministre de tutelle |

La vision globale ainsi présentée, les séquences de résolution de la problématique se présentent comme suit.

2- Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution ci-dessus présentée sera concrétisée à travers une démarche en dix (10) étapes successives à savoir :

- ✓ la formulation des hypothèses de recherche ;
- ✓ la fixation des objectifs à atteindre ;
- ✓ la revue de littérature ;
- ✓ la méthodologie de la recherche ;
- ✓ le choix de l'outil de collecte et de l'outil d'analyse des données ;
- ✓ la collecte des données ;
- ✓ l'analyse des données ;
- ✓ l'établissement du diagnostic ;
- ✓ les approches de solutions ;
- ✓ les conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIEME :
DU CADRE THÉORIQUE ET METHODOLOGIQUE AUX
APPROCHES DE SOLUTION

Le présent chapitre est consacré d'abord à la présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1), ensuite à l'exposé des résultats de nos enquêtes et des approches de solution.

SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE

Il sera présenté successivement dans la présente section le cadre théorique et la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude :

La présentation du cadre théorique de l'étude est focalisée d'abord sur les objectifs et hypothèses de l'étude (A), ensuite sur le tableau de bord (B), et enfin sur la revue de littérature (C).

A- Objectifs et hypothèses de l'étude

1- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude se déclinent en objectif général et en objectifs spécifiques.

a- L'objectif général

L'objectif global de l'étude est de **contribuer au renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile.**

b- Les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques identifiés plus haut. Ainsi, la présente étude vise spécifiquement deux objectifs à savoir :

- ✓ contribuer au renforcement de la place et du rôle du Conseil d'Administration dans le fonctionnement du Centre de Promotion de la Société Civile ;
- ✓ contribuer à limiter la soumission du Directeur Général au Ministre de tutelle.

Pour atteindre ces objectifs, il convient d'identifier les causes probables de chaque problème.

Pour y parvenir, des hypothèses sont formulées par rapport aux problèmes à résoudre.

2- Les hypothèses de recherche

Il est nécessaire d'identifier les causes liées à chaque problème spécifique avant de formuler les hypothèses de recherche.

a- Formulation des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Partant des observations relatives au problème spécifique n°1 que constitue-le *non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration*, deux causes pourraient justifier cette situation à savoir :

- la méconnaissance des textes par le Ministre de tutelle ;
- la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre.

En observant la persistance de la situation de non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration, on pourrait la justifier par la méconnaissance par les différents Ministres qui se succèdent des textes régissant le fonctionnement du CPSC. Mais cette piste paraît peu réaliste pour justifier la situation.

En effet, il n'est pas soutenable qu'un Ministre Chargé des Relations avec les Institutions puisse ne pas connaître les textes qui régissent le fonctionnement du Centre. Car, jusqu'en 2015, le CPSC est demeurée la seule structure sous tutelle opérationnelle de ce Ministère mais aussi la seule structure du Ministère dirigée par un Directeur Général avec un budget autonome.

De plus, les textes des différentes structures d'un Ministère constituent souvent les documents mis à la disposition du nouveau Ministre au cours des formalités de prise de fonctions.

Il n'y a donc pas de raison qui justifierait la méconnaissance des textes par le Ministre. Cette cause ne saurait donc fonder le problème spécifique n°1 et doit être écartée.

Par contre, la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre paraît une cause plus plausible. En effet, sur les onze (11) membres du Conseil d'Administration, six (6) proviennent des organisations de la société civile, quatre (4) des Ministères dont le MCRI et un (1) représente le personnel du Centre. Une telle configuration devrait bien renforcer l'autonomie du Conseil d'Administration et lui permettre de s'émanciper de tout contrôle abusif des autorités publiques.

Cependant, tel n'est pas le cas. Des initiatives pour contraindre l'autorité de tutelle au respect des textes n'ont pas été enregistrées de la part du Conseil d'Administration qui tient pourtant régulièrement ses sessions statutaires. Ceci laisse croire que les membres du CA limitent leur rôle à leur seule participation aux réunions statutaires.

L'hypothèse n°1 pourrait donc être formulée comme suit : « **le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est lié à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre** ».

b- Formulation des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est **la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle**. Cette situation pourrait avoir deux causes probables à savoir :

- la politisation de la procédure de nomination du Directeur ;
- l'autonomie financière limitée du Centre.

Si les modalités de nomination du Directeur Général, son mandat, ses prérogatives, de même que les conditions de cessation de ses fonctions sont progressivement passées sous le contrôle de l'autorité de tutelle, échappant ainsi aux normes établies par les textes en vigueur en la matière, ceci pourrait à première vue justifier que le Directeur Général se retrouve trop soumis au Ministre de tutelle. Mais si tel est le cas, on pourrait alors se demander pourquoi cette trop grande dépendance continue même après le départ du Ministre ayant nommé le Directeur. Aussi, peut-on se demander s'il suffit de faire respecter désormais les textes en vigueur en la matière pour que le Directeur recouvre toute son indépendance vis-à-vis du Ministre. Sinon, il convient alors de rechercher la cause de la situation de dépendance du Directeur Général vis-à-vis du Ministre ailleurs. La politisation de la procédure de nomination du Directeur Général doit donc être écartée.

Par contre si le Directeur Général du Centre disposait des ressources nécessaires pour remplir convenablement sa mission, il n'aurait pas besoin de se référer chaque fois au Ministre pour solliciter son autorisation préalable avant de mettre en œuvre une activité validée par le Comité de Direction du Ministère et adoptée par le Conseil d'Administration.

De plus, si les salaires des agents n'étaient pas exclusivement payés sur la subvention de l'Etat, le Directeur Général n'aurait pas dû accepter d'embaucher des agents nommés par arrêté du Ministre en violation flagrante des textes qui lui donnent pourtant compétence pour recruter après autorisation du Conseil d'Administration.

Aussi, le Directeur Général n'aurait-il pas eu besoin de subordonner la mise en œuvre de chaque activité à l'autorisation préalable du Ministre si les actions prévues étaient en grande partie financées par des ressources propres du Centre.

L'autonomie financière limitée du Centre semble donc être la cause de la soumission du Directeur Général au Ministre de tutelle.

Ainsi, l'hypothèse n°2 peut être formulée comme suit : « **la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est liée à l'autonomie financière limitée du Centre** ».

B- Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord permet d'avoir une vue globale sur l'ensemble de la réflexion conduite jusqu'à la formulation des hypothèses. Le tableau de bord de la présente étude se trouve sur la page suivante.

Tableau 7 : Tableau de bord de l'étude sur « l'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile »

| NIVEAUX D'ANALYSE | | PROBLEMATIQUE | OBJECTIFS | CAUSES | HYPOTHESES |
|----------------------------|----------|---|---|--|---|
| Niveau général | | <u>Problème général</u> Exercice excessif du pouvoir de tutelle sur le Centre de Promotion de la Société Civile | <u>Objectif général</u> Contribuer au renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile | - | - |
| Niveaux spécifiques | 1 | <u>Problème spécifique 1</u> Non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration | <u>Objectif spécifique 1</u> Contribuer au renforcement de la place et du rôle du Conseil d'Administration dans le fonctionnement du Centre de Promotion de la Société Civile | <u>Cause spécifique 1</u> Méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre | <u>Hypothèse spécifique 1</u> Le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est lié à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre |
| | 2 | <u>Problème spécifique 2</u> Soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle | <u>Objectif spécifique 2</u> Contribuer à limiter la soumission du Directeur au Ministre de tutelle | <u>Cause spécifique 2</u> Autonomie financière limitée du Centre | <u>Hypothèse spécifique 2</u> La soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est liée à l'autonomie financière limitée du Centre |

C- Revue de littérature

La revue de littérature permet, dans toute recherche, de présenter l'état de la question et les contributions antérieures sur le sujet abordé. Ainsi, il s'agit ici de présenter l'état des connaissances liées au problème général relatif à l'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs.

Au sens étymologique, le mot "tutelle" vient du latin "tutela" et signifie abri, protection, garde, surveillance.

En droit civil, la tutelle est l'autorité accordée par la loi à un tuteur pour prendre soin d'une personne et administrer les biens d'un "incapable" :

- un mineur dont les parents sont décédés ;
- un mineur dont la garde a été retirée à ses parents ;
- une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées.

En droit administratif, la tutelle administrative est le pouvoir exercé par une personne morale de droit public sur un établissement public ou un groupement d'intérêt public. On parle ici de ministère de tutelle, d'autorité de tutelle ou de **pouvoir de tutelle**.

C'est bien cette dimension de la notion de tutelle qui intéresse la présente étude. C'est, selon le droit administratif, l'ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose le pouvoir central sur les collectivités publiques en vue de les maintenir dans le respect de la loi et de faire prévaloir un intérêt public supérieur.

La loi 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique est le cadre juridique qui encadre la création et le fonctionnement des établissements publics administratifs au Bénin. Elle dispose en son article 2 que les offices à caractère social, culturel et scientifique sont sous tutelle d'un ministère.

Cette disposition paraît très imprécise et pourrait fonder les confusions enregistrées entre le Ministre de tutelle et les différents organes du Centre de Promotion de la Société Civile que sont le CA et la Direction Générale.

La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin quant à elle, apporte plus de précision sur la notion de tutelle administrative. En effet, à travers cette loi, le législateur béninois définit clairement le contenu du pouvoir de tutelle du préfet sur la commune. C'est à travers l'article 142 qui dispose que : « le pouvoir de tutelle sur la commune comporte des fonctions :

- d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat ;
- de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que le budget de la commune. ».

L'article 143 de la même loi précise les modalités de l'exercice du contrôle de tutelle pendant que l'article 144 énumère de façon explicite la liste des actes de l'autorité communale soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Mieux, l'article 145 précise les délais d'approbation imposés à l'autorité de tutelle et l'article 146 donne au conseil communal le pouvoir d'exercer les voies de recours au cas où l'autorité de tutelle refuse son approbation.

Pour sa part, la jurisprudence protège pleinement l'autonomie des établissements publics en reconnaissant au directeur général d'un établissement public un pouvoir réglementaire d'organisation du service (CE, 4 février 1976, Section syndicale C.F.D.T du centre psychothérapeutique de Thuir, R. p. 970) et en censurant les décisions de l'Etat empiétant sur ses compétences (CE, Assemblée, 4 juin 1993, Association des anciens élèves de l'ENA, R. p. 168). Le Conseil d'Etat a ainsi écarté des dispositions réglementaires renvoyant l'essentiel des pouvoirs de décision d'un établissement public au Ministre de tutelle. Il a affirmé que le pouvoir de tutelle est exclusif de tout pouvoir hiérarchique à l'égard des dirigeants d'un établissement public.

En faisant cette distinction entre le pouvoir de tutelle et le pouvoir hiérarchique, le juge conforte les organes dirigeants des établissements publics et rend à ces derniers la plénitude de leur autonomie.

Maspétiol et Laroque (1930, p. 10) semblent aller dans le même sens en définissant la tutelle administrative comme : « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans un but de protection de l'intérêt général ».

La définition de Maspétiol et Laroque, en mettant l'accent sur les « *pouvoirs limités accordés par la loi* », répond bien aux formules classiques : "pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes"

Rivero (1977) va dans le même sens lorsque, parlant de la tutelle administrative, il estime qu'un texte doit en poser le principe, désigner l'autorité qui l'exerce au nom de l'Etat, en fixer l'étendue, les procédés, et qu'en dehors ou au-delà des prescriptions légales, la tutelle s'arrête, et que la liberté reprend son empire.

Par ailleurs, certains auteurs se sont intéressés à la qualité des relations entre l'autorité de tutelle et les différents organes de gestion des établissements publics. Duguit (1930) par exemple, pose le principe, en montrant que seuls les services gérés par des fonctionnaires qui, du fait de leur origine, de leur mode de nomination et de leur statut personnel, ne sont pas placés sous le pouvoir de commandement des gouvernants mais seulement sous leur contrôle, peuvent être considérés comme des établissements publics.

Ce principe pose la problématique de la procédure de nomination des directeurs au niveau des EPA en tentant même de lier le statut d'établissement public à la possibilité conférée aux acteurs des EPA de s'administrer indépendamment de l'emprise de l'autorité de tutelle. Cette approche est bien en harmonie avec le principe d'autonomie de gestion qui fonde la création des EPA et suscite donc des interrogations sur le statut réel du CPSC au regard de l'écart observé entre ce principe d'autonomie et la réalité des faits.

Jacques Chevallier (1969) dénonçant aussi l'emprise de l'autorité de tutelle sur les établissements publics, estime que deux raisons convergentes concourent à fausser le principe de l'indépendance dans la plupart des établissements publics. Il constate, d'une part, que le conseil d'Administration qui doit administrer l'établissement est pratiquement dans la main de l'Administration supérieure et n'exerce pas le pouvoir effectif, et d'autre part, que la direction, qui joue en fait le rôle essentiel, est trop souvent indépendante du conseil d'Administration et subordonnée directement à l'autorité de tutelle.

Jacques Chevallier soupçonne, à travers le pouvoir discrétionnaire de nomination du directeur général réservé aux gouvernants, une volonté de garder un contrôle étroit sur la gestion quotidienne des établissements publics et préconise l'élection du directeur par le conseil d'Administration.

L'analyse de Jacques Chevallier résume parfaitement la situation actuelle du CPSC où d'une part le conseil d'Administration semble se limiter à la formalité de participation aux sessions ordinaires sans impacter véritablement la vie du centre, et d'autre part la direction générale est directement sous les ordres de l'autorité de tutelle.

En effet, les différentes approches de la notion de tutelle administrative ci-dessus exposées, montrent bien les insuffisances de la loi n°94-009 qui se limite à poser le principe de la tutelle des EPA, sans en fixer l'étendue et les mécanismes de mise en œuvre. Cette ouverture laissée n'est pas de nature à faciliter l'autonomie des EPA, notamment dans le contexte béninois caractérisé par la politisation à outrance des structures et les abus de l'autorité de tutelle. En se

gardant d'encadrer le pouvoir de tutelle sur les EPA, le législateur a laissé assez de liberté à l'autorité de tutelle, compromettant ainsi la performance des EPA.

Les problèmes auxquels le CPSC est confronté semblent bien avoir leur racine dans la loi n°94-009. Car, si les modalités d'exercice du pouvoir de tutelle avaient été bien précisées, le Ministre de tutelle n'aurait pas eu la possibilité de se substituer au conseil d'Administration dans certaines circonstances et mettre directement le Directeur Général sous ses ordres. En outre, la composition du CA et notamment le fait que le représentant du Ministre soit d'office le Président, pourrait constituer un obstacle important au bon fonctionnement de cet organe.

Il convient donc de tirer leçon de toutes ces situations en vue d'apporter les solutions appropriées au fonctionnement des établissements publics administratifs au Bénin.

Les contributions antérieures aux problèmes posés ayant été passées en revue, voici la méthodologie suivie pour la vérification des hypothèses.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

La méthodologie de l'étude comprend deux approches à savoir une approche théorique (A) et une approche empirique (B).

A- Approche théorique de la méthodologie

Il s'agit ici de procéder aux choix théoriques liés au problème général et aux différents problèmes spécifiques identifiés.

1- Approche théorique de résolution du problème général

Le renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile permettra de limiter l'exercice excessif du pouvoir de tutelle sur le Centre. Pour y parvenir, il s'agira de proposer des approches de solutions aux problèmes spécifiques qui constituent les manifestations directes de l'emprise de l'autorité de tutelle sur le Centre à travers ces différents organes que sont le Conseil d'Administration et la Direction Générale.

2- Approche théorique de résolution du problème de non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration

a- Présentation des théories retenues

Pour régler le problème lié au non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration, il convient d'amener les membres du Conseil d'Administration à mieux appréhender les contours de leur mission et donc à prendre la mesure de leur place et de leur rôle dans le fonctionnement du Centre de Promotion de la Société Civile. Ceci passera d'abord

par des sessions de formation à l'intention des membres du Conseil d'Administration afin de permettre à ces derniers d'être mieux outillés pour accomplir leur mission en toute responsabilité.

Ensuite, l'accent doit être mis sur les critères d'éligibilité au Conseil d'Administration du Centre pour s'assurer de la qualité des hommes et des femmes à désigner dans cet organe dans le but de renforcer son importance et son rôle dans le fonctionnement du Centre.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration

Pour vérifier l'hypothèse n°1 relative au problème indiqué ci-dessus, le seuil de décision que nous fixons est de retenir toute cause qui obtiendrait un poids d'au moins cinquante pour cent (50%). Les questions fondamentales posées à cet effet sont la question n°5 de la partie I du questionnaire et la question n°6 du guide d'entretien.

3- Approche théorique de résolution du problème de soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle

a- Présentation des théories retenues

Pour régler le problème spécifique n°2, il sera examiné en profondeur sous quels angles se manifeste cette situation. Des mesures seront ensuite proposées pour limiter la dépendance du Directeur Général vis-à-vis de l'autorité de tutelle. Ces mesures devront s'appuyer sur l'état de la capacité du centre à se prendre en charge pour proposer des solutions susceptibles de renforcer ses capacités à mobiliser des ressources additionnelles pour son fonctionnement et la mise en œuvre de ses activités.

Il s'agit en d'autres termes de proposer des mesures susceptibles de renforcer l'autonomie financière du Centre afin de limiter le recours systématique du Directeur Général à son Ministre.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle

Pour vérifier l'hypothèse n°2 relative au problème de dépendance à outrance du Directeur Général de la volonté politique du Ministre de tutelle, le seuil de décision que nous fixons est de retenir toute cause dont le poids sera le plus élevé. Les questions fondamentales

posées à cet effet sont la question n°4 de la partie II du questionnaire et la question n°4 du guide d'entretien.

L'approche théorique de la méthodologie ainsi déclinée, que retenir de l'approche empirique ?

B- Approche empirique de la méthodologie :

L'approche empirique de la méthodologie permet d'indiquer la méthode d'enquête utilisée pour l'identification des causes réelles des problèmes identifiés.

Elle comprend les étapes ci-après :

- les objectifs de la collecte de données ;
- la population cible et la nature de la collecte de données ;
- la revue documentaire ;
- l'enquête ;
- techniques de dépouillement des données.

1- Les objectifs de la collecte de données

L'objectif poursuivi par l'enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles des problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Il s'agit donc de vérifier si :

- le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est effectivement lié à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre ;
- la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est effectivement liée à l'autonomie financière limitée du Centre.

2- La population cible et nature de la collecte des données

En fonction des hypothèses de l'étude, la population cible identifiée comprend :

- le Directeur et le personnel du Centre, soit 15 personnes ;
- les membres du Conseil d'Administration, soit 11 personnes.

Au total, vingt-six (26) personnes composent la population concernée par l'étude.

Au regard de la taille de cette population, la méthode de collecte retenue est le recensement, afin de prendre en compte tous les acteurs intervenant directement dans l'animation du Centre.

3- La revue documentaire

La revue documentaire a permis la collecte et l'exploitation des documents ayant traité de certains aspects de l'étude. Dans ce cadre, les documents exploités sont ceux ayant traité des questions relatives notamment aux établissements publics et à la notion de tutelle.

La recherche documentaire a été effectuée notamment :

- à la bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ;
- à la bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management (ENEAM) ;
- au Centre de documentation de la Cour d'Appel de Cotonou ;
- au Centre de Promotion de la Société Civile ;
- au Ministère Chargé des Relations avec les Institutions.

4- L'enquête

L'enquête a permis de collecter des données auprès de la population cible à savoir le Directeur Général, le personnel et les membres du Conseil d'Administration du Centre. Elle a été conduite suivant deux outils à savoir le questionnaire et le guide d'entretien.

- **Le questionnaire**

C'est un ensemble de questions administrées à la population cible (cf annexe 1). En vue de faciliter la vérification des hypothèses, les questions posées sont essentiellement articulées autour des problèmes spécifiques à savoir :

- non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration ;
- soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle.

- **Le guide d'entretien**

Le guide d'entretien a permis de recueillir des données auprès du Directeur Général et des membres du Conseil d'Administration (cf annexe 2).

5- Technique de dépouillement des données

Les données recueillies à la suite de l'enquête sont dépouillées manuellement. Les résultats obtenus sont présentés sous forme de graphique afin de faciliter la vérification des hypothèses.

Le cadre théorique de l'étude présenté et la démarche méthodologique exposée, il convient à présent d'exposer les résultats des enquêtes, mais aussi les approches de solution.

SECTION 2 : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION

La présente section est consacrée aux résultats de l'enquête, leur analyse et les approches de solution.

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

A- Réalisation de l'enquête et difficultés rencontrées

1- Réalisation de l'enquête

Le questionnaire et le guide d'entretien ont permis de conduire l'enquête.

Le questionnaire a été adressé aux agents du Centre, soit quatorze (14) personnes. Il a servi à recueillir l'opinion de ces derniers sur la qualité des rapports existant entre le Centre et l'autorité de tutelle. Il a permis aussi d'enregistrer leurs propositions en vue du renforcement de l'autonomie du CPSC.

Les questions posées visent donc à connaître :

- l'opinion des agents sur la contribution des membres du Conseil d'Administration à la performance du Centre ;
- l'opinion des agents sur l'exercice réel par le Conseil d'Administration de ses prérogatives ;
- les raisons qui, selon les agents, expliquent le non respect par l'autorité de tutelle des prérogatives du Conseil d'Administration ;
- l'opinion des agents sur l'exercice réel par le Directeur Général de ses prérogatives ;
- les raisons qui, selon les agents, expliquent la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle.

Les entretiens, quant à eux, ont été réalisés avec le Directeur Général du Centre et les membres du Conseil d'Administration.

Les préoccupations abordées au cours des entretiens portent essentiellement sur :

- la perception du Directeur Général et des membres du Conseil d'Administration sur l'autonomie du Centre ;
- les raisons qui, selon le Directeur Général et les membres du Conseil d'Administration, expliquent que le Centre ne puisse pas se soustraire réellement à l'influence du Ministère de tutelle ;

- l'opinion du Directeur Général et des membres du Conseil d'Administration sur les moyens financiers dont dispose réellement le Centre pour assurer son autonomie ;
- l'opinion du Directeur Général et des membres du Conseil d'Administration sur la possibilité pour le Directeur Général de remplir réellement sa mission sans être influencé par l'autorité de tutelle dans la situation actuelle du Centre ;
- l'opinion du Directeur Général et des membres du Conseil d'Administration sur l'exercice réel par le Conseil d'Administration de ses prérogatives ;
- ce que pensent le Directeur Général et les membres du Conseil d'Administration de la nécessité de former, de temps en temps, le Conseil d'Administration sur sa mission au niveau du Centre.

La collecte des données ne s'est pas déroulée sans obstacle.

2- Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées sont de deux ordres.

Il s'agit d'abord de l'indisponibilité des membres du Conseil d'Administration et des difficultés d'accès à ces derniers étant donné que tous n'ont pas résidence à Cotonou.

Il s'agit ensuite de la réticence de certains agents à fournir les données recherchées. Cela justifie le temps mis par la plupart d'entre eux à retourner les questionnaires remplis.

S'agissant des limites des données recueillies, deux membres du Conseil d'Administration n'ont pas été touchés par l'entretien car ces derniers n'ont pas été présents aux sessions du Conseil d'Administration ces trois dernières années. Ils n'ont véritablement pas connu le Centre et ne peuvent donc pas fournir de données fiables dans le cadre la présente étude. Cela ramène à neuf (09) la taille de la deuxième composante de notre population cible à savoir le Conseil d'Administration. Le nombre total de personnes touchées par l'entretien est alors de dix (10), soit le Directeur Général et les neuf (09) membres du Conseil d'Administration.

Ces différentes situations n'affectent cependant pas la fiabilité des données qui sont présentées et analysées dans la partie suivante.

B- Présentation et analyse des données

Les résultats de l'enquête sont présentés selon les problèmes spécifiques identifiés. Mais avant, il convient de préciser que les quatorze (14) questionnaires distribués aux agents du Centre ont été récupérés et douze (12) ont pu être exploités, soit un taux 85,71% de la population ciblée.

Les questionnaires non exploitables sont ceux sur lesquels les agents ont coché plus d'une case par question ou n'en n'ont pas coché du tout, rendant inexploitables les données.

1- Présentation et analyse des données recueillies sur le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration

a- Point des données recueillies du questionnaire

A la question de savoir quelle raison fondamentale pourrait expliquer le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration, les réponses obtenues se présentent comme suit :

Tableau 8: Causes du non respect par le Ministre des prérogatives du CA, selon les agents

| Modalités | Nombre | Fréquence relative |
|---|---------------|---------------------------|
| Méconnaissance des textes par le Ministre de tutelle | 00 | 0% |
| Méconnaissance par les membres du CA de leur rôle dans le fonctionnement du Centre | 09 | 75% |
| Manque d'intérêt des membres du CA pour le Centre | 03 | 25% |
| Total | 12 | 100% |

Des données ainsi recueillies, il ressort que :

- aucun agent du Centre ne lie le non respect par le Ministre des prérogatives du CA à la méconnaissance des textes par le Ministre ;
- 75% des agents du Centre pensent que le non respect par le Ministre des prérogatives du CA est dû à la méconnaissance par les membres du CA de leur rôle dans le fonctionnement du Centre ;
- 25% des agents ont indexé le manque d'intérêt de membres du CA pour le Centre.

b- Point des données issues du guide d'entretien :

Rappelons que l'enquête a touché dix (10) personnes au total, soit le Directeur Général du Centre et neuf (09) membres du Conseil d'Administration.

A la question de savoir à quoi pourrait être lié le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration, les réponses enregistrées se présentent comme suit :

Tableau 9 : Causes du non respect par le Ministre des prérogatives du CA, selon les membres du CA et le DG

| Modalités | Nombre | Fréquence relative |
|--|-----------|--------------------|
| Défaut d'information des membres du CA avant l'acte du Ministre | 06 | 60% |
| Volonté affichée par certains Ministres de ne pas respecter les textes | 03 | 30% |
| Absence de sanction en cas de violation des textes par le Ministre. | 01 | 10% |
| Total | 10 | 100% |

Il ressort de ce tableau que :

- 60% des personnes interviewées estiment que le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est dû au fait que les membres du CA ne sont informés qu'après les actes du Ministre. Pour ces derniers, le CA pouvait limiter les ingérences de la tutelle dans le fonctionnement du Centre si les informations lui parvenaient au préalable ;
- 30% pensent que c'est la volonté affichée par certains Ministres de ne pas respecter les textes qui explique le non respect des prérogatives du CA par le Ministre ;
- 10% des personnes interviewées ont indiqué que l'absence de sanction en cas de violation des textes par le Ministre est la cause du non respect des prérogatives du Conseil d'Administration.

A l'analyse des données, deux facteurs fondamentaux expliquent le non respect par le Ministre des prérogatives du CA à savoir :

- la méconnaissance par les membres du CA de leur rôle dans le fonctionnement du Centre ;
- le défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre.

Ces causes ont été identifiées respectivement par 75% des agents enquêtés et 60% des personnes interviewées à savoir les membres du CA et le Directeur Général.

Une interprétation de la cause indexée par les personnes interviewées à savoir le défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre, montre bien un lien entre cette cause et celle indiquée par les agents du Centre à savoir la méconnaissance par les membres du CA de leur rôle dans le fonctionnement du Centre. En effet, si les membres du CA avaient une bonne compréhension de leur rôle dans le fonctionnement du Centre, ils se seraient offert la possibilité de réagir face aux pressions du Ministre et obtenir, par voie de recours par exemple, l'annulation de certains actes.

Pour preuve, à la question de savoir s'il est utile de former, de temps en temps, les membres du Conseil d'Administration sur l'importance et le rôle du CA dans le fonctionnement du Centre, les personnes interviewées (les membres du CA et le DG) ont répondu à l'unanimité par l'affirmative. Ce qui montre bien que les membres du CA reconnaissent en eux-mêmes un déficit de compréhension de leur rôle et de leur importance dans le fonctionnement du CPSC. Cependant, la cause évoquée par cette composante de notre cible mérite d'être prise en compte pour être examinée.

2- Présentation et analyse des données recueillies sur la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle

a- Point des données recueillies du questionnaire :

La question posée ici est de savoir quelle est la raison qui explique la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle. A cette question, les réponses données par les enquêtés se présentent comme suit :

Tableau 10 : Causes de la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle, selon les agents

| Modalités | Nombre | Fréquence relative |
|---|-----------|--------------------|
| Autonomie financière limitée du Centre | 06 | 50% |
| Politisation de la procédure de nomination du Directeur Général du Centre | 03 | 25% |
| Non reconnaissance de l'autonomie du Centre par les Ministres | 03 | 25% |
| Total | 12 | 100% |

Il ressort des données du tableau que :

- 50% des agents pensent que la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est liée à l'autonomie financière limitée du Centre ;
- 25% des agents indexent la politisation de la procédure de nomination du Directeur Général ;
- 25% estiment que c'est la non reconnaissance de l'autonomie du Centre par les Ministres qui justifie la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle.

b- Point des données issues du guide d'entretien

Le tableau suivant présente le point des données issues du guide d'entretien :

Tableau 11 : Causes de la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle, selon les membres du CA et le DG

| Modalités | Nombre | Fréquence relative |
|--|-----------|--------------------|
| Autonomie financière limitée du Centre | 07 | 70% |
| Absence d'activités pouvant générer des ressources propres au Centre | 01 | 10% |
| Réticence des partenaires à accompagner le Centre | 02 | 20% |
| Total | 10 | 100% |

Les tendances à dégager des données de ce tableau se présentent comme suit :

- 70% des personnes interviewées pensent que l'autonomie financière limitée du Centre est la cause de la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle ;
- 10% d'entre elles estiment que la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est liée à l'absence d'activités pouvant générer des ressources propres au Centre ;
- 20% indexent la réticence des Partenaires Techniques et Financiers à accompagner le Centre comme raison pouvant justifier cette situation.

L'analyse des données ci-dessus fait ressortir que la principale cause de la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est **l'autonomie financière limitée du Centre**.

En effet, 50% des agents du Centre et 70% des personnes interviewées (membres du CA et Directeur Général) ont évoqué cette cause.

Les données ainsi présentées, il sera alors procédé à la vérification des hypothèses en vue de l'établissement du diagnostic.

C- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses consiste à confirmer, à infirmer ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données recueillies. Pour ce faire, il sera procédé par hypothèse.

a- Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Le seuil de décision fixé au départ pour la vérification de l'hypothèse n°1 relative au non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est de retenir toute cause qui serait identifiée par au moins cinquante pour cent (50%) des enquêtées.

L'analyse des données recueillies à l'issue des investigations montre que la **méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre** que nous avons soupçonnée n'est pas la seule cause du non respect par le Ministre des prérogatives du CA.

A cette cause, s'ajoute le **défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre.**

Ces deux causes ont été identifiées respectivement par 75% des agents et 60% des personnes interviewées à savoir les membres du CA et le Directeur Général.

Dès lors, **l'hypothèse n°1** selon laquelle "le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est lié à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre" **est partiellement vérifiée**, étant donné qu'une autre cause a été identifiée pour justifier le problème.

b- Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Le seuil de décision fixé au départ pour la vérification de l'hypothèse n°2 relative à la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est de retenir toute cause dont le poids serait le plus élevé.

L'analyse des données montre que l'autonomie financière limitée du Centre est la cause identifiée par la majorité des agents (50%) et la majorité des personnes interviewées (70%).

Ainsi, **l'hypothèse n°2** selon laquelle " la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle est liée à l'autonomie financière limitée du Centre" **est totalement vérifiée.**

La vérification des hypothèses ainsi faite, il convient à présent d'établir le diagnostic des problèmes en vue de leur meilleure solution.

2- Établissement du diagnostic

a- Éléments du diagnostic lié au problème spécifique n°1

L'hypothèse n°1 étant partiellement vérifiée, il convient de retenir définitivement que le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est dû à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre et au défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre.

b- Éléments du diagnostic lié au problème spécifique n°2 :

L'analyse des données ayant confirmé l'hypothèse n°2, il peut être conclu que la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle se justifie par l'autonomie financière limitée du Centre.

Le diagnostic ainsi présenté, il convient maintenant de proposer des solutions face aux causes des problèmes spécifiques identifiés.

Paragraphe 2 : Suggestions pour le renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile

L'objectif général de la présente étude est de contribuer au renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile. Pour y parvenir, des objectifs spécifiques ont été fixés. Ceux-ci sont liés aux problèmes spécifiques pour lesquels les causes supposées ont conduit à formuler des hypothèses.

La vérification des hypothèses nous a permis de retenir des éléments de diagnostic à partir desquels nous proposons des approches de solutions, de même que les conditions de leur mise en œuvre.

A- Les approches de solutions :

Les approches de solutions proposées visent à apporter des solutions en vue d'éradiquer les différentes causes à la base de chaque problème afin de résoudre le problème général. C'est pourquoi les problèmes sont abordés l'un après l'autre.

1- Propositions de solution au problème n°1 :

Le diagnostic établi montre que le problème de non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est dû à deux causes à savoir :

- la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre ;
- le défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre.

Il convient donc, pour résoudre le problème spécifique n°1, de proposer des conditions d'éradication de ces deux causes.

a- Par rapport à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre

Pour éradiquer cette cause du problème spécifique n°1, nous suggérons l'organisation de formations au profit des membres du Conseil d'Administration. Il s'agit de séances de renforcement des capacités des membres du CA qui devront leur permettre de :

- prendre la mesure de leur responsabilité dans la vie du Centre ;

- connaître l'étendue des pouvoirs du Conseil d'Administration et sa place dans le fonctionnement du Centre ;
- s'approprier les textes régissant le fonctionnement du Centre.

En effet, dans l'histoire du Centre, aucune formation n'a été organisée au profit des membres du Conseil d'Administration. Il serait alors bien d'envisager des formations notamment dès l'entrée en fonction des membres du CA.

b- Par rapport au défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre

Soixante pour cent (60%) des personnes interviewées (le DG et les membres du CA) estiment que le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration est dû au fait que les membres du CA ne sont informés qu'après les actes du Ministre. Pour ces derniers, le CA pouvait limiter les ingérences de la tutelle dans le fonctionnement du Centre si les informations lui parvenaient au préalable.

Pour remédier à cette situation, nous proposons que le CA fasse obligation au Directeur Général :

- d'informer les membres du CA de toute initiative du Ministre tendant à porter entorse aux prérogatives du Conseil d'Administration ;
- de transmettre sans délai aux membres du CA, copie de tout acte pris par le Ministre concernant le fonctionnement du Centre.

Ensuite, nous proposons qu'un point relatif à l'appréciation des actes pris par le Ministre soit désormais inscrit à l'ordre du jour de chaque session du CA.

Par ailleurs, le président du CA et le Directeur Général du Centre étant désignés par le Ministre, la position de ces deux principaux responsables et leurs liens de subordination à l'autorité de tutelle peuvent constituer un obstacle à la mise en œuvre de mesures visant à limiter l'ingérence du Ministre dans le fonctionnement du CA. Pour ce faire, nous proposons :

- que le Président du CA soit désormais élu par les membres du CA et non désigné par le Ministre de tutelle parmi ses collaborateurs ;
- que Directeur Général soit désormais recruté suivant la procédure de dotation des hauts emplois publics, c'est-à-dire après un appel à candidature.

2- Propositions de solution au problème n°2

Résoudre le problème de soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle revient à limiter l'influence du Ministre sur les activités du Directeur Général.

Le diagnostic établi relativement au problème de soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle indique que cette situation est due à l'autonomie financière limitée du Centre. Cette cause a été identifiée aussi bien par les agents que par les personnes interviewées. Pour y remédier donc, nous suggérons que :

- le Centre se dote d'un plan stratégique afin d'y transcrire ses ambitions pour la société civile béninoise ;
- le Centre se dote d'un plan de mobilisation de ressources financières ;
- le Centre soit doté d'un plan de mobilisation des partenaires techniques et financiers autour de son plan stratégique ;
- le Centre soit certifié à la norme ISO 9001 relative aux exigences du système de management de la qualité afin de gagner la confiance des partenaires techniques et financiers.

Telles sont les approches de solutions proposées aux problèmes spécifiques identifiés. Mais elles ne seront efficaces que si les conditions de leur mise en œuvre sont favorables.

B- Conditions de mise en œuvre des approches de solution

L'objectif général de la présente étude est de contribuer au renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile. Pour y parvenir, certaines recommandations méritent d'être formulées.

1- A l'endroit du Ministre de tutelle

Il est souhaitable que les différents Ministres contribuent eux aussi à renforcer l'autonomie du CPSC à travers :

- le respect des textes régissant les rapports entre le Centre et le Ministre de tutelle ;
- la limitation de l'ingérence du Ministre dans les prérogatives du CA ;
- la limitation de l'influence du Ministre sur le directeur général ;
- l'appui du Ministre à la mobilisation de ressources au profit du Centre.

2- A l'endroit du Ministre en charge de la réforme administrative et institutionnelle

La loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique ne donne pas de précision sur l'étendue du pouvoir de tutelle du Ministre sur les EPA. Aussi, aucune disposition n'est prévue dans la loi en cas d'abus dans l'exercice du pouvoir de tutelle par le Ministre.

C'est pourquoi, nous suggérons au Ministre en charge de la réforme administrative et institutionnelle une relecture de la loi n°94-009 en vue d'apporter plus de précision sur les modalités d'exercice du pouvoir de tutelle sur les EPA au Bénin.

Aussi, les modalités de désignation du Président du CA doivent-elles être revues en vue permettre que ce dernier ne soit plus désigné d'office par le Ministre.

Enfin, les conditions de nomination des Directeurs Généraux des EPA doivent être examinées dans le sens de limiter le pouvoir du Ministre de tutelle sur la procédure de nomination en vue de réduire l'influence du Ministre sur le DG.

3- A l'endroit du Conseil d'Administration

En vue de contribuer au renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile, il est souhaitable que le Conseil d'Administration prenne la mesure de sa responsabilité et de sa place dans la définition des stratégies du Centre. Ceci permettrait au CA de recouvrer toute son importance dans la gestion du Centre et de limiter donc les abus du Ministre de tutelle.

Aussi, souhaitons-nous que les membres du CA accordent plus d'intérêt à l'épanouissement du Centre en se donnant au-delà de leur participation aux sessions du CA, afin de permettre au Centre de bénéficier de leur position respective dans l'Administration ou au sein de la société civile. Des actions de recherche de financement, de plaidoyer et de lobbying au profit du Centre doivent être conduites avec la caution morale du Conseil d'Administration.

4- A l'endroit du Directeur Général du CPSC

Le directeur général du CPSC a une part importante dans le renforcement de l'autonomie du CPSC, en fonction de son rôle dans le fonctionnement quotidien du Centre. Pour cela, il est souhaitable que, sous l'autorité du Conseil d'Administration, le Directeur Général élabore et mette en œuvre toute politique pouvant permettre au Centre de diversifier ses sources de financement.

Pour ce faire, il est recommandé au DG l'élaboration de certains documents de stratégie nécessaires à la définition des différentes orientations du Centre. Il s'agit :

- d'un plan stratégique de développement du Centre ;
- d'un plan de mobilisation de ressources financières ;
- d'un plan de mobilisation des partenaires techniques et financiers autour des actions du Centre.

Aussi, en vue de rassurer les partenaires techniques et financiers de la qualité du système de management du Centre, il est souhaitable que le DG engage le Centre dans la procédure de certification à la norme ISO 9001 relative aux exigences du système de management de la qualité.

CONCLUSION

Après quinze (15) années d'existence, le Centre de Promotion de la Société Civile peine à assumer son autonomie. Sa gestion quotidienne est tombée progressivement sous l'influence de l'autorité de tutelle, du fait de l'ingérence à outrance de cette dernière dans le fonctionnement du Centre. Les deux principaux organes qui constituent le Conseil d'Administration et la Direction Générale ont été muselés par un pouvoir de tutelle devenu progressivement trop fort et même paralysant pour l'épanouissement du Centre.

Les membres des différents CA et les différents directeurs généraux n'ont pas su opposer aux désirs de l'autorité de tutelle la thérapeutique appropriée pour émanciper le CPSC des abus auxquels il est confronté.

On assiste dès lors à une substitution de l'autorité de tutelle au Conseil d'Administration notamment dans la procédure de nomination du directeur général, dans la définition des orientations du Centre et dans le recrutement des agents du Centre. Le directeur général quant à lui doit obtenir l'autorisation du Ministre avant la mise en œuvre de toute activité au niveau du Centre, malgré l'existence d'un programme d'activités adopté par le CA présidé par le représentant du Ministre. En réalité, l'autonomie du CPSC est fortement menacée et mérite d'être renforcée.

Cette situation est favorisée par :

- la méconnaissance par les membres du CA de leur rôle dans le fonctionnement du Centre ;
- le défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre ;
- l'autonomie financière limitée du Centre.

Pour y remédier, des actions doivent être menées, dans le sens de remettre le CA dans son rôle, mais aussi dans le sens de renforcer l'autonomie financière du Centre.

Enfin, il est recommandé une relecture de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique, afin que les précisions nécessaires soient apportées au contenu et à l'étendue du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES ET DOCUMENTS GENERAUX

- CITEAU, J-P. (2002). *Gestion des Ressources Humaines, principes généraux et cas Pratiques*. Paris : 4^è édition, Armand colin.
- DITCHER, E. (1975). *Motivation et comportement humain*. Paris : Editions CLM Publi-Union
- MACGREGOR, D. (1971). *La dimension humaine de l'entreprise*. Paris : éditions Gauthier
- MONTSERRAT, X. (2004). *Comment motiver : viser la performance pour renforcer la motivation*. Paris : Editions d'Organisation

II- OUVRAGES SPECIALISES :

- BAILLEUL, D. (2006). Vers la fin de l'établissement public industriel et commercial ? A propos de la transformation des EPIC en sociétés. *Revue juridique de l'entreprise publique*, n°629, pp. 105-112
- CHEVALLIER, J. (2012). *Le service public*. Paris : éditions PUF, 9^è édition, 128p.
- DUGUIT, L. (1928). *Traité de droit constitutionnel*. Paris : éditions de Bocard, 3^è édition, pp. 56-72
- FATÔME, E. (1992). A propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial. *Mélanges René Chapus*. Paris : éditions Montchrestien, pp. 171-196.
- GARANT, P. (2010). *Droit administratif*. Québec : éditions Yvon Blais, 6^è édition, 1246p.
- LANGROD, G. (1952). *Le gouvernement local : fondement ou apprentissage de la démocratie*. Paris : PUF, 13p.
- MASPETIOL, M. et LAROQUE, M. (1930). *La tutelle administrative*. Paris : éditions Sirey, 4^è édition.
- NGONO, L. (2010). *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*. Thèse de doctorat : Université Paris-Est Créteil, 561p.
- RIVERO, J. (1977). *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 8^è édition.
- VEDEL, M. (1973). *Droit administratif*. Paris : PUF, 5^è édition.

III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGELEMENTAIRES

1. Loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique ;
2. Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin ;
3. Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
4. Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
5. Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
6. Décret 2014-665 du 25 novembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions ;
7. Décret n°2008-803 du 31 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Centre de Promotion de la Société Civile ;
8. Décret n°2007-413/PRES/PM/MFB du 10 juillet 2007 portant statut général des établissements de prévoyance sociale au Burkina Faso.

ANNEXES

ANNEXE 1 :
QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AGENTS DU CPSC

Annexe 1 : Questionnaire

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire professionnel de fin de formation au cycle II, filière Management des Services Publics (MSP) de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons entrepris une étude sur « **l'exercice du pouvoir de tutelle sur les établissements publics administratifs au Bénin : cas du Centre de Promotion de la Société Civile** ».

A cet effet, nous vous avons identifié(e) comme personne ressource capable de nous apporter des éclaircissements sur les préoccupations ci-dessous formulées.

Nous vous remercions par anticipation pour votre contribution et votre disponibilité.

Identification :

Nom et Prénom (facultatif) :

Fonction/Titre

Profil/Formation de base

I- Place du Conseil d'Administration dans le fonctionnement du CPSC

1- Connaissez-vous les attributions du Conseil d'Administration du CPSC ?

oui

non

2- Pensez-vous que les membres du Conseil d'Administration contribuent réellement à la performance du Centre ?

oui

non

3- Pouvez-vous citer quelques actions menées par le Conseil d'Administration dans le sens de la visibilité et de l'autonomie du Centre ?

oui

non

Si oui, lesquelles ?.....
.....
.....
.....

.....
.....
4- Pensez-vous que les différents Ministres que le Centre a connus ont permis au CA d'exercer réellement ses prérogatives en matière de recrutement du personnel, de nomination du Directeur Général et de définition des orientations du Centre ?

oui non

5- Quelle est, selon vous, la raison fondamentale qui explique le non respect par les différents Ministres des prérogatives du Conseil d'Administration ?

méconnaissance des textes par le Ministre de tutelle

méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre

autres (précisez) :

II- Relations du Directeur Général avec le Ministre de tutelle :

1- Avez-vous l'impression que le CPSC est vraiment une structure autonome ?

oui non

2- Que pensez-vous de l'ingérence des différents Ministres de tutelle dans le fonctionnement du Centre ?

elle est dans les normes

elle est excessive

autres (précisez) :

3- Connaissez-vous les prérogatives du Directeur Général ?

oui non

4- Pensez-vous que le Directeur Général exerce réellement ses prérogatives sans l'influence du Ministre de tutelle ?

oui non

5- Quelle est, selon vous, la raison qui explique la dépendance à outrance du Directeur Général du Ministre de tutelle ?

politisation de la procédure de nomination du Directeur Général

autonomie financière limitée du Centre

autres (précisez) :

III- Suggestions pour le renforcement de l'autonomie des organes du Centre :

1-

2- Quelles suggestions faites-vous pour le renforcement de l'autonomie du Conseil d'Administration ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

3- Quelles suggestions faites-vous pour le renforcement de l'autonomie du Directeur Général ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

ANNEXE 2 :
GUIDE D'ENTRETIEN DESTINE AU DG ET AU
PRESIDENT DU CA

Annexe 2 : Guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN DESTINE AU DIRECTEUR GENERAL ET AUX MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

- 1- Pensez-vous que le CPSC jouit réellement de son autonomie ?
- 2- Qu'est-ce qui, selon vous, explique que le Centre ne puisse pas s'émanciper réellement de l'influence du Ministère de tutelle ?
- 3- Pensez-vous que le CPSC a réellement les moyens financiers nécessaires pour assurer son autonomie ?
- 4- Pensez-vous, dans la situation actuelle du Centre que le Directeur Général peut réellement remplir sa mission sans faire allégeance à l'autorité de tutelle ?
- 5- Qu'est-ce qui, selon vous, explique la dépendance à outrance du Directeur Général du Ministère de tutelle ?
- 6- qu'est-ce qui, selon vous, explique le non-respect par les différents Ministres des prérogatives du Conseil d'Administration ?
- 7- Pensez-vous qu'il est utile de former de temps en temps le Conseil d'Administration sur son importance et son rôle dans le fonctionnement du Centre ?
- 8- Que suggériez-vous en vue du renforcement de l'autonomie de Centre ?

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|------|
| IDENTIFICATION DU JURY | i |
| AVERTISSEMENT | ii |
| SOMMAIRE | iii |
| REMERCIEMENTS | v |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... | vi |
| LISTE DES TABLEAUX | viii |
| GLOSSAIRE DE L'ETUDE..... | ix |
| RÉSUMÉ..... | x |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| CHAPITRE PREMIER :CADRE DE L'ÉTUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE..... | 5 |
| SECTION 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE | 6 |
| Paragraphe 1 : Présentation du Centre de Promotion de la Société Civile :..... | 6 |
| A- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère Chargé des Relations avec les Institutions..... | 6 |
| 1- Le Cabinet du Ministre :..... | 7 |
| 2- Les services et les personnes directement rattachés au Ministre :..... | 7 |
| 3- Le Secrétariat Général :..... | 7 |
| 4- Les Directions Centrales : | 8 |
| 5- Les Directions Techniques et les Directions Départementales : | 8 |
| 6- Les organismes sous tutelle :..... | 8 |
| 7- Le personnel du Ministère :..... | 8 |
| B- Le Centre de Promotion de la Société Civile : cadre physique de l'étude : | 9 |
| 1- Historique du Centre de Promotion de la Société Civile..... | 9 |
| 2- De la vision et de la mission du CPSC | 10 |
| 3- L'organisation du CPSC..... | 10 |
| Paragraphe 2 : Observations de stage et inventaire de l'état des lieux..... | 14 |
| A - Observations de stage..... | 14 |
| 1- État des lieux de l'organisation interne du CPSC..... | 14 |
| 1-1- Les organes de gestion du Centre :..... | 14 |
| 1-2- Les outils de planification et de gestion : | 14 |
| 2- État des lieux de la situation financière du CPSC | 15 |
| 3- État des lieux des relations entre l'autorité de tutelle et le Centre : | 16 |
| B- Inventaire des éléments de l'état des lieux | 17 |
| 1- Inventaire des forces..... | 17 |

| | | |
|--|---|----|
| 2- | Inventaire des faiblesses ou problèmes | 18 |
| SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE | | 19 |
| Paragraphe 1 : Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet | | 19 |
| A- | Regroupement des problèmes par centre d'intérêt | 19 |
| B- | Identification de la problématique et formulation du sujet..... | 20 |
| Paragraphe 2 : Spécification de la problématique retenue et vision globale de résolution | | 22 |
| A- | Spécification de la problématique de l'étude | 22 |
| B- | Vision globale de résolution de la problématique | 24 |
| 1- | Vision globale de résolution des problèmes spécifiques | 25 |
| a- | Approche générique relative au problème spécifique n°1 : non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration..... | 25 |
| b- | Approche générique relative au problème spécifique n°2 : soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle..... | 25 |
| 2- | Séquences de résolution de la problématique..... | 26 |
| CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THÉORIQUE ET METHODOLOGIQUE AUX APPROCHES DE SOLUTION..... | | 27 |
| SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE | | 28 |
| Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude :..... | | 28 |
| A- | Objectifs et hypothèses de l'étude..... | 28 |
| 1- | Objectifs de l'étude | 28 |
| a- | L'objectif général | 28 |
| b- | Les objectifs spécifiques..... | 28 |
| 2- | Les hypothèses de recherche | 28 |
| a- | Formulation des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1 | 29 |
| b- | Formulation des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2..... | 30 |
| B- | Tableau de bord de l'étude | 31 |
| C- | Revue de littérature | 33 |
| Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude..... | | 36 |
| A- | Approche théorique de la méthodologie..... | 36 |
| 1- | Approche théorique de résolution du problème général..... | 36 |
| 2- | Approche théorique de résolution du problème de non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration..... | 36 |
| a- | Présentation des théories retenues | 36 |
| b- | Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration..... | 37 |
| 3- | Approche théorique de résolution du problème de soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle | 37 |

| | | |
|--|--|-----------|
| a- | Présentation des théories retenues | 37 |
| b- | Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle..... | 37 |
| B- | Approche empirique de la méthodologie : | 38 |
| 1- | Les objectifs de la collecte de données..... | 38 |
| 2- | La population cible et nature de la collecte des données..... | 38 |
| 3- | La revue documentaire | 39 |
| 4- | L'enquête..... | 39 |
| 5- | Technique de dépouillement des données | 39 |
| SECTION 2 : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION | | 40 |
| Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses..... | | 40 |
| A- | Réalisation de l'enquête et difficultés rencontrées | 40 |
| 1- | Réalisation de l'enquête | 40 |
| 2- | Difficultés rencontrées et limites des données | 41 |
| B- | Présentation et analyse des données | 41 |
| 1- | Présentation et analyse des données recueillies sur le non respect par le Ministre des prérogatives du Conseil d'Administration..... | 42 |
| a- | Point des données recueillies du questionnaire | 42 |
| b- | Point des données issues du guide d'entretien : | 43 |
| 2- | Présentation et analyse des données recueillies sur la soumission totale du Directeur Général aux injonctions du Ministre de tutelle | 44 |
| a- | Point des données recueillies du questionnaire : | 44 |
| b- | Point des données issues du guide d'entretien | 45 |
| C- | Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic..... | 46 |
| 1- | Vérification des hypothèses..... | 46 |
| a- | Degré de vérification de l'hypothèse n°1 | 46 |
| b- | Degré de vérification de l'hypothèse n°2 | 47 |
| 2- | Établissement du diagnostic | 47 |
| a- | Éléments du diagnostic lié au problème spécifique n°1 | 47 |
| b- | Éléments du diagnostic lié au problème spécifique n°2 :..... | 47 |
| Paragraphe 2 : Suggestions pour le renforcement de l'autonomie du Centre de Promotion de la Société Civile | | 48 |
| A- | Les approches de solutions :..... | 48 |
| 1- | Propositions de solution au problème n°1 :..... | 48 |
| a- | Par rapport à la méconnaissance par les membres du Conseil d'Administration de leur rôle dans le fonctionnement du Centre | 48 |
| b- | Par rapport au défaut d'information des membres du CA avant les actes du Ministre | 49 |

| | | |
|----|---|----|
| 2- | Propositions de solution au problème n°2 | 50 |
| B- | Conditions de mise en œuvre des approches de solution | 50 |
| 1- | A l'endroit du Ministre de tutelle | 50 |
| 2- | A l'endroit du Ministre en charge de la réforme administrative et institutionnelle..... | 51 |
| 3- | A l'endroit du Conseil d'Administration..... | 51 |
| 4- | A l'endroit du Directeur Général du CPSC | 51 |
| | CONCLUSION | 53 |
| | RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 55 |
| | ANNEXES | 58 |
| | ANNEXE 1 : | 59 |
| | ANNEXE 2 : | 63 |
| | TABLE DES MATIERES..... | 65 |