



REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité – Justice - Travail

~~~~\*~~~~

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

~~~~\*~~~~

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI

~~~~\*~~~~

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

~~~~\*~~~~



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

**OPTION**  
**MANAGEMENT**

**FILIERE**  
**MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS**

ANNEE ACADEMIQUE 2009 – 2010

### **APPROCHES POUR UN MANAGEMENT EFFICIENT DES SERVICES PUBLICS DE LA GOUVERNANCE PARTAGEE : CAS DU FODEFCA**

(Fonds de Développement de la Formation  
professionnelle continue et de l'Apprentissage)

**Réalisé et soutenu par :**

Timoléon AHOUANGNIVO

**Sous la Direction de :**

**Maître de Stage**

Yao Jean TOSSAVI

Secrétaire Exécutif du FODEFCA

**Directeur de Mémoire**

Dr Mathias K. POFAGI

Enseignant à l'ENAM

**Décembre 2010**



REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité – Justice - Travail

~~~~\*~~~~

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

~~~~\*~~~~

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI

~~~~\*~~~~

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

~~~~\*~~~~



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

**OPTION**

**MANAGEMENT**

**FILIERE**

**MANAGEMENT DES SERVICES PUBLICS**

**ANNEE ACADEMIQUE 2009 – 2010**

**APPROCHES POUR UN MANAGEMENT  
EFFICIENT DES SERVICES PUBLICS DE LA  
GOUVERNANCE PARTAGEE : CAS DU FODEFCA**  
(Fonds de Développement de la Formation  
professionnelle continue et de l'Apprentissage)

**Réalisé et soutenu par :**

Timoléon AHOUANGNIVO

**Sous la Direction de :**

**Maître de Stage**

Yao Jean TOSSAVI

Secrétaire Exécutif du FODEFCA

**Directeur de Mémoire**

Dr Mathias K. POFAGI

Enseignant à l'ENAM

**Décembre 2010**



## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT: TADDE B. Ismaël**

**MEMBRE : LOKO S. Léandre**

**MEMBRE : HOUNTONHADJA Nicolas**

## **DECLARATION D'ENGAGEMENT**

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND  
DONNER AUCUNE APPROBATION NI  
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES  
DANS CE MEMOIRE.**

**CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES  
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

## DEDICACE



*A tous ceux qui sont à la  
quête infatigable de la  
connaissance dans le seul  
dessein d'ennoblir  
l'Homme, je dédie ce  
mémoire ; Car :*

*« La capacité à apprendre plus vite que ses concurrents est pour l'entreprise le seul  
avantage compétitif durable ».*

(A. de Geus, Harvard Business Review, 1988)

### **Je dédie spécifiquement ce travail :**

- ✓ A la mémoire de ma très chère regrettée Maman Agossi Julienne ALISSOU, ce travail est la consécration de tes efforts et bien que tu ne sois plus de ce bas monde, je sais que tu continues d'être présente à mes côtés.
- ✓ A mes enfants Achaïah, Michael, Werner et Darlène AHOUANGNIVO, Que ce travail soit un exemple à dépasser ; longue vie, courage et persévérance sont mes souhaits pour vous.

**AHOUANGNIVO Timoléon.**



## REMERCIEMENTS

Nous ne saurions dresser la liste exhaustive de toutes les personnes qui ont contribué de diverses manières à la réalisation du présent travail. Que chacune d'elles reçoive ici le témoignage de notre profonde gratitude.

Nos remerciements vont expressément à:

**Dr Nelly Carine KELOME-AHOUANGNIVO**, tu m'as montré le chemin de l'honneur, du devoir et de la dignité, trouves ici le fruit de la graine que tu as semée.

**Maître Léon AHOUANGNIVO**, tu m'as démontré que la témérité et la persévérance représentent des constances dans le respect de ses engagements sociaux; acceptes ce travail comme mon adhésion à cette précieuse leçon de vie.

**Dr Hervé Jacob Patrick AHOUANGNIVO**, tu accordes à juste titre assez d'importance à la famille comme source d'inspiration, racine et refuge précieux qui déterminent l'essence qui brûle en chacun de nous vers la grandeur. Puisse le Seigneur t'accompagner sur cette voie de grâce.

**Dr Mathias K. POFAJI**, pour avoir bien voulu superviser ce travail comme notre maître de mémoire, malgré ses multiples occupations ;

**Monsieur Jean Yao TOSSAVI, Secrétaire exécutif du FODEFCA** pour avoir accepté notre stage au FODEFCA ;

**Monsieur Nicodème ASSOGBA, Président du Comité de Gestion du FODEFCA**, pour avoir accédé à notre requête de suivre indirectement ce travail ;

**L'ensemble des membres du Comité de Gestion** pour leur collaboration et l'attention qu'ils nous ont accordée durant nos recherches;

**Toute la promotion 2008-2010 d'élèves administrateurs au Cycle 2 de l'ENAM, option Management des Services Publics ainsi qu'à mes collègues et amis**, pour les moments de bonheur et de complicités passées ensemble.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>CG</b>                         | : Comité de Gestion   |
| <b>EPCS</b>                       | : Etablissement Public à Caractère Social   |
| <b>EPCSCS</b>                     | : Etablissement Public à Caractère Social Culturel et Scientifique                                |
| <b>EPFMAF</b>                     | : Etablissement Public de Financement doté de la Personnalité Morale et de l'Autonomie Financière |
| <b>FODEFCA</b><br><b>ou Fonds</b> | : Fonds de Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage                           |
| <b>FPC</b>                        | : Formation Professionnelle Continue  |
| <b>MFPTRA</b>                     | : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative.                  |
| <b>MTFP</b>                       | : Ministère du Travail et de la Fonction Publique   |
| <b>OCDE</b>                       | : Organisation de Coopération et de Développement Economique                                      |
| <b>PADFPC</b>                     | : Projet d'Appui au Développement la Formation Professionnelle Continue                           |
| <b>PDS</b>                        | : Plan de développement stratégique   |
| <b>PFPC</b>                       | : Politique National de la Formation Professionnelle Continue                                     |
| <b>PIJA</b>                       | : Projet d'insertion des Jeunes Artisans  |
| <b>RI</b>                         | : Règlement Intérieur   |
| <b>SE</b>                         | : Secrétariat exécutif  |
| <b>Se</b>                         | : Secrétaire exécutif   |
| <b>SDGP</b>                       | : Structure Différenciée de la Gouvernance Publique   |
| <b>TDR</b>                        | : Termes de Références  |

## LISTE DES TABLEAUX

|  |    |
|--|----|
| Tableau I : Tableau de bord des éléments de conception de la problématique.....  | 20 |
| Tableau II : Analyse des traits caractéristiques du FODEFCA.....   | 33 |
| Tableau III : Analyse du cycle de vie du FODEFCA.....  | 35 |
| Tableau IV : Répartition des administrateurs par âges .....  | 45 |
| Tableau V : Répartition des administrateurs en fonction de la catégorie socioprofessionnelle .....                       | 46 |
| Tableau VI : Répartition des administrateurs en fonction de leur statut professionnel.....                               | 47 |
| Tableau VII: Expérience générale des administrateurs en matière de gestion d'EPCS par partie prenante et par niveau..... | 48 |
| Tableau IX : Répartition des administrateurs en fonction du niveau de connaissance du FODEFCA .....                      | 51 |
| Tableau X: Répartition des administrateurs en fonction de la Maîtrise du cadre institutionnel du FODEFCA .....           | 52 |
| Tableau XI: Répartition des administrateurs en fonction de la Maîtrise du cadre fonctionnel du Comité de Gestion .....   | 53 |
| Tableau XII : Appréciation des membres du Comité de Gestion de leurs responsabilités et système de motivation.....       | 54 |
| Tableau XIII : Synthèse des résultats en rapport avec les axes de recherches.....  | 56 |
| Tableau XIII : Synthèse des résultats en rapport avec les axes de recherches (Suite) .....                               | 57 |
| Tableau XIV : Niveau de validation de l'hypothèse de travail.....  | 58 |
| Tableau XV: Répartition des administrateurs en fonction des approches de solution proposées.....                         | 60 |
| Tableau XVI : Synthèse des solutions .....   | 62 |

## **LISTE DES FIGURES**

|  |    |
|--|----|
| Figure I. : Organigramme actuel du FODEFCA .....                                       | 38 |
| Figure II. : Schéma de l'organisation structurelle et fonctionnelle du<br>FODEFCA..... | 40 |
| Figure III. : Nouvel Organigramme d'un Sommet Stratégique Efficient du<br>FODEFCA..... | 65 |

## **LISTE DES GRAPHES**

|  |    |
|--|----|
| Graphe I. : Représentation moyenne des administrateurs au cours des trois (3) dernières années ..... | 44 |
| Graphe II.: Répartition des administrateurs par sexe et par partie prenante.....                     | 44 |
| Graphe III.: Répartition des administrateurs par niveau d'instruction et par partie prenante .....   | 45 |

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Ce glossaire s'est appuyé sur celui de l'UNACEB<sup>1</sup>**

**Agence** : Office doté de la Personnalité morale et de l'autonomie financière

**Autonomie financière** : Situation d'une collectivité publique ou d'un organisme public disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent. Pour être complète, elle suppose l'existence de ressources propres à la collectivité ou à l'organisme en cause.

**Autorités administratives** : Délégation de tutelle administrative

**Autorités de régulation**: Délégation d'administration de structures autonomes de gestion de l'action publique

**Budget autonome** : budget d'une entité juridique distincte de l'Etat et fixant elle-même le volume de ses ressources et de ses charges.

**Comportement** : Ensemble des réactions observables, des manières de se conduire en réponse aux variations des situations professionnelles.

**Compte de gestion** : ensemble des documents chiffrés et des pièces justificatives des recettes et des dépenses, par lesquels un comptable principal justifie devant la Chambre des Comptes les opérations qu'il a exécutées ou centralisées durant une année.

**Cour des Comptes** : Haute Juridiction chargée de contrôler le bon emploi de deniers publics et de juger les comptes des comptables publics. **Au Bénin, cette fonction est assurée par la Chambre des comptes de la Cour Suprême.**

---

<sup>1</sup> Source principale : UNACEB, Projet PNUD-AN-GLO/99/616, (2004), Glossaire des termes usuels en Finances Publiques au profit des députés de la 4<sup>e</sup> législature du Bénin 13p

**Critère** : Principe, donnée, élément auquel on se réfère pour émettre un jugement.

**Culture d'entreprise ou d'organisation** : Ensemble des traditions de structure et de savoir faire censés assurer un code de comportement implicite et la cohésion à l'intérieur d'une entreprise.

**Délégation de pouvoir** : Acte par lequel une autorité charge un membre de l'organisation d'exercer tout ou partie de ses pouvoirs en ses lieux et sa place. Elle sous-entend le contrôle, qui en est la contrepartie.

**Développement** : ensemble des transformations techniques, sociales et culturelles qui permettent l'apparition et la prolongation de la croissance économique ainsi que l'élévation des niveaux de vie.

**Efficacité** : Ratio des Résultats obtenus sur les Résultats attendus (c'est-à-dire les objectifs).

**Efficience** : Capacité à produire le maximum de résultats avec le minimum de moyens. Le rapport ici se fait donc entre Résultats et Ressources (ou moyens) mises en œuvre pour les atteindre.

**Etablissements publics** : Structure publique mettant en œuvre l'action publique

**Fonction** : Ensemble des tâches, des activités, des devoirs, des responsabilités qui incombent à la personne qui occupe le poste, qui remplit un emploi ou qui pratique une profession; la distribution des responsabilités dans l'entreprise.

**Gestion** : Ensemble des activités dans le cadre du respect des règles liées à une matière ; Utilisation rationnelle des ressources et des connaissances ;

- Action de gérer (Gérer = Administrer = Prévoir, Organiser, Commander, Coordonner, Contrôler.)

**Management** : Action de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement et de la contrôler. Un système dans lequel les

outils, les styles utilisés, les acteurs sont aussi importants que les résultats et les finalités recherchés. Il concerne aussi bien les cadres supérieurs, les cadres moyens et les autres agents.

**Manager** : Celui qui possède une technique, qui est rationnel, qui sait prendre des risques, qui se remet en question, qui allie à ses techniques, style et manière qui prend en compte le potentiel, la visibilité de ses collaborateurs dans l'atteinte des objectifs, l'amélioration des résultats.

**Motivation** : Ensemble des causes, conscientes ou inconscientes, qui sont à l'origine de l'action, du comportement individuel.

**Office** : Etablissement Public à caractère social, économique et scientifique

**Ordonnancement** : acte administratif par lequel une autorité qualifiée donne l'ordre à un comptable public, conformément à l'engagement et aux résultats de la liquidation, de payer une dette d'un organisme public.

**Ordonnateur** : catégorie d'agent de l'Etat ou des collectivités locales responsables dans la procédure d'exécution du budget, de l'engagement de la liquidation et l'ordonnancement des dépenses publiques. En matière de recettes, ils ont seuls qualité pour constater et liquider les créances et pour émettre les titres de perception.

**Partenariat** : Relation contractuelle entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales, concourant à réaliser un projet par la mise en commun de moyens matériels, intellectuels, humains ou financiers et un partage de résultats.

**Performance** : Le niveau d'obtention d'un résultat demandé dans le respect des délais impartis, des normes requises (qualité, coût etc.). La performance concerne une action passée et se mesure.

**Personnalité morale**: Doté de large pouvoir de décision

**Personnel** : Ensemble des personnes employées dans une organisation.

**Qualification :** Ensemble des aptitudes reconnues permettant de maîtriser les tâches relatives à une situation professionnelle. Elle résulte des connaissances et de l'expérience.

**Stratégie :** Art de faire évoluer une organisation au sein d'une réalité complexe, pour développer son niveau de performance. Vision ou concept mis au service d'une action.

**Structure :** Employé ici au sens figuré, synonyme d'organisme, d'institution, d'entreprise, d'office ou de service d'Etat

## RESUME

De tout temps, les pouvoirs publics ont modifié leur structure au profit des Services Publics de la Gouvernance Partagée pour s'adapter aux nouvelles priorités d'une société en mutation ou pour mieux gérer celles en cours. Les Services Publics de la Gouvernance Partagée sont les Agences, les autorités administratives, les établissements publics et les offices. Ils représentent un modèle organisationnel dirigé par un *Organe de Décision*, composé généralement de hauts fonctionnaires qui disposent de larges pouvoirs de prise de décisions stratégiques et une autonomie financière.

En dépit de ce privilège qui en fait un modèle organisationnel type, les *pratiques* et les valeurs qui les sous-tendent en termes de responsabilités et de motivation n'ont fait que reproduire le modèle traditionnel avec plus de charges et de contre performances qui remettent en cause la volonté de répondre aux impératifs de la *bonne gouvernance*<sup>2</sup>, lesquels demandent que l'on s'intéresse non seulement aux évolutions des relations entre les membres de ces organes, mais aussi à l'efficacité du fonctionnement de ces organes de gestion.

La présente étude qui porte sur les Services Publics de la Gouvernance Partagée, touche un domaine assez sensible du Management des Services Publics, celui des structures faîtières à charge de conduire ces organismes en vue de l'efficience de l'action publique.

### Mots clés

- Pratiques organisationnelles;
- Organes d'administration;
- Bonne gouvernance

---

<sup>2</sup> Source : Extraits de l'étude de cas rédigée par Ronald C. Moe dans *Les autres visages de la gouvernance publique*, OCDE, 2002.

# SOMMAIRE

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUCTION GENERALE .....   | 1   |
| CHAPITRE PRELIMINAIRE: COURANTS CONCEPTUELS, ETAT DES LIEUX DU<br>CADRE DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ..... | 5   |
| Section 1: Courants de référence et de conception des Services Publics de la Gouvernance<br>Partagée.....               | 6   |
| Section 2: Etat des lieux et ciblage de la problématique .....  | 14  |
| CHAPITRE PREMIER : CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE<br>THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....            | 23  |
| Section 1. : Cadre théorique de l'étude.....  | 24  |
| Section 2. : Restitution des résultats et validation des hypothèses .....   | 32  |
| CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE LEUR<br>MISE EN OEUVRE .....                                 | 59  |
| Section 1 : Approches de solution .....   | 60  |
| Section 2 : Conditions de mise en oeuvre.....   | 63  |
| CONCLUSION GENERALE.....  | 72  |
| BIBLIOGRAPHIE.....  | 75  |
| ARTICLES SPECIALISES .....  | 77  |
| WEBOGRAPHIE .....   | 80  |
| ANNEXES.....  | 81  |
| TABLE DES MATIERES .....  | 103 |



**INTRODUCTION GENERALE**

Les travaux de l'OCDE<sup>3</sup> montrent que trois décennies de réforme du secteur public ont apporté de nombreux points positifs. Aujourd'hui, les administrations publiques de la plupart des pays de l'OCDE sont plus efficaces, plus transparentes, plus à l'écoute du client et plus axées sur la performance qu'il y a trente (30) ans.

Depuis le début des années 80, le public est devenu de plus en plus sensible à la qualité des services qui lui sont proposés et au choix dont il dispose. En République du Bénin, au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation opérée en février 1990, l'une des principales missions que le Gouvernement béninois devrait initier et conduire, est la *réforme de l'administration publique*.

Par conséquent, les Etats généraux de la fonction publique et de la modernisation administrative, organisés en 1994, devraient débattre entre autres, des conditions d'une administration de développement à travers la mise en œuvre des recommandations pertinentes dont notamment la réorientation de la culture administrative vers le mérite et l'utilisation des techniques de management du secteur privé dans l'administration publique afin d'en améliorer les performances<sup>4</sup>.

De fait, il est établi au Bénin, un vent favorable pour accompagner la création de ces structures dont l'un des points d'encrage se trouve être la mise en œuvre de la politique de la FPC. Les partenaires au développement avec en tête, la Banque Mondiale jetteront les bases actuelles du FODEFCA comme Service Public de la Gouvernance Partagée (SPGP) à travers le Projet d'Appui au Développement de la Formation Professionnelle Continue (PADFPC)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE, en anglais OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development): lire son rôle, les pays membres et la structure interne en annexe 5

<sup>4</sup> Source DGRMA/MTFP : Présentation de la réforme administrative 2007

<sup>5</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE, LOI N° 2001-01 DU 29 JANVIER 2001 portant autorisation de ratification de l'accord de crédit n° 3397-BEN signé le 26 juillet 2000 entre la République du Bénin et l'Association Internationale de

Néanmoins, la réalité de la réforme n'a pas été à la hauteur du discours.

Mes années d'expériences professionnelles en tant que cadre m'ont permises d'observer des déficiences organisationnelle et managériale laissant main libre à l'exécutif d'intervenir parfois sur le terrain dans un flou organisationnel.

Ces déficiences se manifestent surtout par :

1. le mode de création et d'organisation structurelle caractérisé par une manque de vision, de stratégies et d'objectifs,
2. l'organisation fonctionnelle marqué par une faible maîtrise par les membres de leurs rôles et responsabilités au sein de l'organe d'administration, la quasi absence de motivation et de légitimité et un défaut de qualification pour une expertise dans la prise de décision;
3. le dispositif de contrôle qui ne garantit pas la pérennité des politiques représentées par ces structures en termes de crédibilité.

A quel modèle d'organe de gestion a-t-on à faire ? Quelles implications en termes d'engagements et de responsabilité ? Dans ce contexte, nos observations personnelles nous ont conduit à nous interroger non seulement sur le conformisme qui caractérise ces organismes quelque soit le pays de leur implantation mais surtout l'absence d'un construit organisationnel spécifique basé sur un mode d'administration approprié qui facilite la mise en place d'un processus opérationnel efficace et le développement d'un mécanisme de contrôles réguliers.

La nécessité de proposer des approches pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des Services Publics de la Gouvernance Partagée nous a conduit à retenir le thème de ce travail de fin d'études avec comme exemple type, le cas

d'une Agence à fonction spécialisée, le FODEFCA (Fond de développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage).

Aussi porte-il sur le thème : « *APPROCHES POUR UN MANAGEMENT EFFICIENT DES SERVICES PUBLICS DE LA GOUVERNANCE PARTAGEE : CAS DU FODEFCA (Fonds de Développement de la Formation professionnelle continue et de l'Apprentissage)* »

Alors, de multiples questionnements subsistent à savoir :

- Qu'est-ce qu'un Service Public de la Gouvernance Partagée?
- Quel est l'environnement institutionnel et quels sont les mécanismes de fonctionnement de ses organes statutaires ?
- Comment assurer une gestion efficiente de l'Organe de décision du FODEFCA pour améliorer sa performance?

Pour répondre à ces différentes préoccupations, nous proposons dans le présent rapport de recherches, un plan en trois parties qui consiste à :

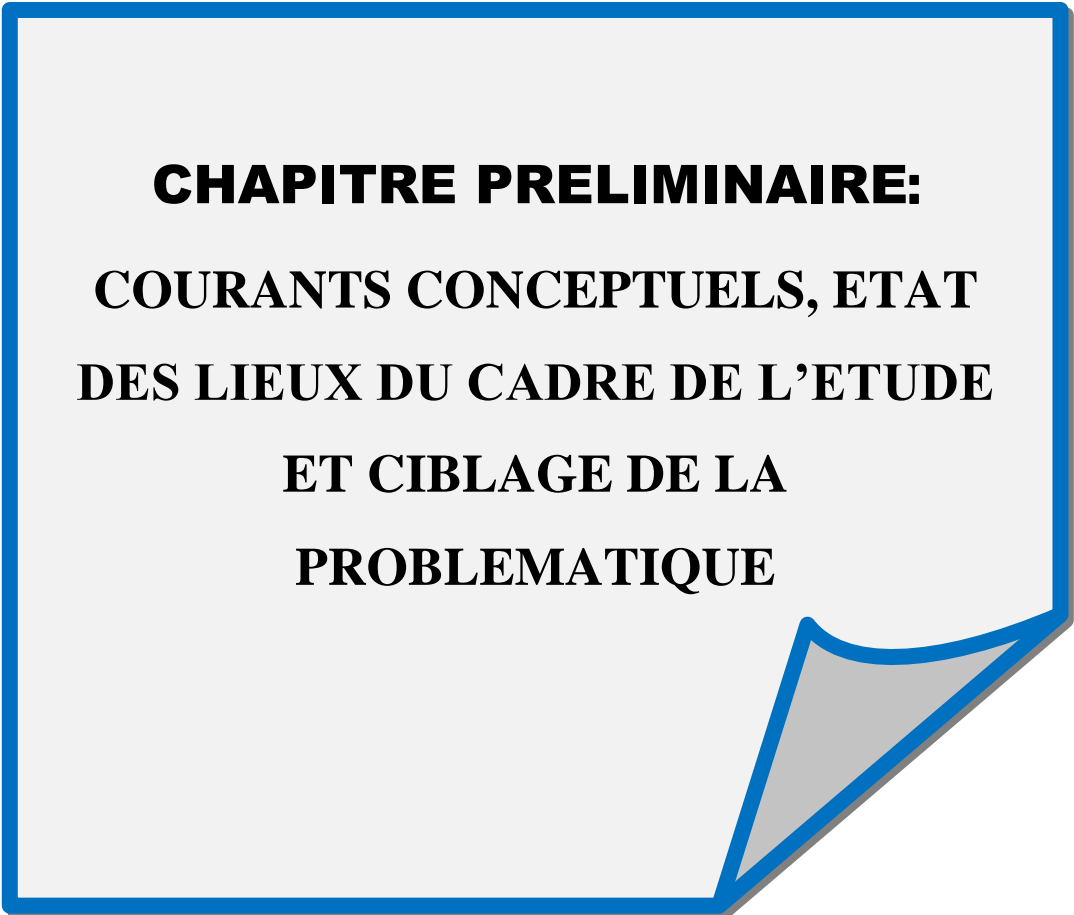
(1) Présenter le courant conceptuel dans les Pays de l'OCDE<sup>6</sup> pour mieux cerner les caractéristiques fondamentales des Services Publics de la Gouvernance Partagée;

(2) Restituer les mécanismes de fonctionnement à partir d'une étude de cas (le FODEFCA) pour cibler la problématique;

(3) Développer à partir d'une méthodologie fondée sur des approches théorique et empirique, des recommandations et stratégies pour un management efficient de ces structures en général et du FODEFCA en particulier.

---

<sup>6</sup>L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE, en anglais OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development) : lire son rôle, les pays membres et la structure interne en annexe 5



**CHAPITRE PRELIMINAIRE:**  
**COURANTS CONCEPTUELS, ETAT**  
**DES LIEUX DU CADRE DE L'ETUDE**  
**ET CIBLAGE DE LA**  
**PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre, nous allons vérifier si le cadre de l'étude répond aux courants de référence des « Organismes publics de la gouvernance partagée ». Ensuite, il sera analysé à l'aune des paramètres de conception pour comprendre les inerties à sa croissance.

## **SECTION 1: COURANTS DE REFERENCE ET DE CONCEPTION** **DES SERVICES PUBLICS DE LA GOUVERNANCE** **PARTAGEE**

Dans cette section, nous allons appliquer au cadre de l'étude les éléments de conception des « organes publics de la gouvernance partagée » à travers la genèse, le fondement, les caractéristiques et le cycle de vie.

### **1.1. GENESE, FONDEMENT, CARACTERISTIQUES ET CYCLE DE VIE** **DES «ORGANES PUBLICS DE LA GOUVERNANCE PARTAGEE»**

#### **1.1.1. Genèse et fondement**

##### **1.1.1.1. Genèse**

A l'origine les « organes publics de la gouvernance partagée » ou « Agences », se sont inspirées de l'expérience très spécifique des Agences Next Step<sup>7</sup> au Royaume-Uni dans les années 80 et 90. Comme principe fondamental, les *Next Steps* sont « créées pour accomplir les fonctions exécutives dans les limites d'un cadre d'activités et de ressources défini par un Ministère ».

##### **1.1.1.2. Fondement**

Dans les pays de l'OCDE, le débat international autour de la gouvernance des « Agences, offices, autorités administratives et

---

<sup>7</sup> Elsa Pilichowski et al, Rapport synthèse PUMA-OCDE 2002, « *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics* » P 10

établissements publics » a eu tendance à être axé sur les organismes se situant dans la mouvance de « New Public Management<sup>8</sup> ». L'axiome de la Nouvelle Gestion Publique établit que « *les organismes publics améliorent leurs performances si les gestionnaires disposent d'une grande marge de manœuvre et sont tenus de rendre compte de leur activité et de leurs résultats* ».

Du point de vue organisationnel, ces organismes ont généralement été créés (1) en isolant certaines structures au sein des Ministères et en établissant entre ces structures et le sommet de la hiérarchie du Ministère, des relations quasi contractuelles, (2) en les dissociant du point de vue institutionnel des Ministères verticalement intégrés et/ou (3) en les dotant d'une personnalité juridique complète ou partielle les distinguant de l'Etat.

Dans les économies en transition et en développement, qui ont connu récemment une vague de création de ces organismes, un motif important a été en outre de mettre en place dans le service public des « îlots d'excellence ». En les séparant des Ministères traditionnels verticalement intégrés, l'objectif visé est de contourner les régimes d'avancement traditionnellement en vigueur dans la fonction publique, de façon que des gestionnaires résolus et sans grande ancienneté puissent bénéficier d'une plus grande autonomie pour gérer les organismes plus directement axés sur les besoins des clients.

Du fait de cette dissociation organisationnelle et/ou juridique, ces organismes présentent tout ou partie des caractéristiques suivantes.

### **1.1.2. Caractéristiques et cycle de vie**

Trois traits fondamentaux caractérisent ces structures. Elles ont (1) une structure supérieure de gouvernance, (2) un dispositif de contrôle différencié et (3) une certaine autonomie de gestion<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Elsa Pilichowski et all, op cit., p 10

<sup>9</sup> Elsa Pilichowski et all, op cit., p 19

L'expression consacrée les caractérise comme des structures dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

#### **1.1.2.1. Structure de gouvernance**

Les Agences ont une structure supérieure de gouvernance se différenciant de celle des Ministères traditionnels verticalement intégrés. Celle-ci est marquée par une hiérarchie différenciée, des compétences différenciées au sommet de la hiérarchie et un organe d'administration différencié doté de large pouvoir de décision. Le régime hiérarchique, l'exercice des compétences au sommet de la hiérarchie et les organes de gestion sont développés dans l'annexe N°1.

#### **1.1.2.2. Dispositif de contrôle**

Les règles de gestion, les règles financières et les règles concernant le personnel qui s'appliquent habituellement aux Ministères traditionnels verticalement intégrés sont totalement ou partiellement assouplies. Le statut du personnel, les règles budgétaires, financières et comptables sont approfondies dans l'annexe N°2.

#### **1.1.2.3. Autonomie de gestion**

*Il y a «autonomie de gestion lorsque les dirigeants de l'organisme peuvent prendre les décisions concernant son organisation générale, sa gestion financière et la gestion de son personnel sans intervention constante du Ministre ou du Ministère de tutelle ou sans que celui-ci ait à approuver ses décisions<sup>10</sup>».*

Aujourd'hui, même si cette évolution est récente dans de nombreux pays, ces organismes semblent avoir acquis dans une proportion croissante,

---

<sup>10</sup> UNACEB, Projet PNUD-AN-GLO/99/616, (2004), Glossaire des termes usuels en Finances Publiques au profit des députés de la 4<sup>e</sup> législature du Bénin

une ample autonomie de gestion. La tutelle, la budgétisation et la gestion sont présentés dans l'annexe N°3.

#### 1.1.2.4. Cycle de vie

L'un des enseignements des *Next Steps* qui n'a pas retenu toute l'attention méritée est que tout ce qui précède la mise en place de l'Agence a une influence directe sur ses performances ultérieures. Peu de pays ont procédé avec autant de soin que la Grande-Bretagne à une étude individuelle des projets avant de se prononcer sur la création de l'Agence et d'en définir les modalités.

Dans la procédure des *Next Steps*, les Agences ont un cycle de vie composé, en général, de huit phases<sup>11</sup>:

- Le *statut de candidat*, une entité (ou une activité) étant désignée comme candidate à la transformation en Agence. Au cours de cette phase d'une durée de trois à neuf mois, l'opportunité de cette forme d'organisation est évaluée ;
- Les *options préalables* concernent l'examen approfondi de la mission de l'entité et des différentes possibilités de l'exécuter ;
- Les *relations Ministère-Agence* sont clairement définies, en particulier l'étendue de l'autonomie qui sera conférée à l'Agence ;
- Un *document-cadre* précise officiellement les objectifs de l'Agence, ses conditions de fonctionnement, les responsabilités du directeur, les relations avec le Ministère de tutelle et les modalités de financement et de gestion du personnel ;
- Un *directeur* est recruté dans des conditions de concurrence et engagé dans le cadre d'un contrat à durée déterminée définissant ses conditions de travail et les performances escomptées ;

---

<sup>11</sup> Allen SCHICK, « *Les Agences à la recherche de principes* » in Elsa Pilichowski et al, Rapport synthèse PUMA-OCDE 2002, « *Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics* » P 46

- Des *objectifs de performance* sont publiés chaque année, indiquant explicitement à l'Agence quelles seront les modalités de l'évaluation des performances ;
- *Les rapports annuels* comparent les réalisations et les objectifs de performance et présentent des Etats financiers vérifiés ;
- *Des examens périodiques*, réalisés au moins une fois tous les cinq ans, évaluent les performances de l'Agence et envisagent les changements à apporter à la charte régissant son fonctionnement.

Indépendamment de l'approche adoptée, tous les Gouvernements doivent régler les points énumérés dans la procédure des *Next Steps* pour augmenter ses chances de trouver le juste équilibre entre indépendance et responsabilité.

Comment a évolué ce processus ? Quelle application en a été faite dans le cas du cadre d'étude : le FODEFCA ?

La présentation qui suit nous apporte quelques clarifications.

## **1.2. COURANT DE CONCEPTION DU CADRE DE L'ETUDE**

Ce paragraphe aborde successivement le contexte global de naissance, le lien organisationnel avec l'institution de tutelle, la création, les missions, les objectifs, les domaines d'intervention, les groupes cibles et ressources du FODEFCA.

### **1.2.1. Contexte global et lien organisationnel**

Les Etats généraux devraient permettre le passage d'une administration fondée sur le « patronage » à une « administration de développement » à travers la mise en œuvre des recommandations<sup>12</sup> consistant à (1) la clarification des missions de l'Etat, (2) la réorientation de la culture administrative vers le mérite, le service public et le contrôle de gestion ou de

---

<sup>12</sup> MFPTRA- COMMISSION NATIONALE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE (C N R A), (2005), PRMAP - SYNTHÈSE OPERATIONNELLE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DES ETATS GENERAUX, p 10

résultat, (3) l'utilisation des techniques de management du secteur privé dans l'administration publique afin d'en améliorer les performances, (4) la rationalisation de l'administration à partir des objectifs et des missions clairement définis, (5) la révision et l'application correcte du dispositif législatif et réglementaire national afin d'obtenir un véritable Etat de droit et la restauration du cadre éthique public, (6) la mise en œuvre d'une véritable politique de décentralisation et de déconcentration afin de responsabiliser les individus et les communautés de base, (7) la modernisation et l'adaptation des méthodes de gestion publique en accordant la priorité à la gestion des ressources humaines, des finances publiques et de l'information, (8) la restauration de l'image de l'Etat et la mise de l'administration au service des usagers, (9) l'observation stricte du principe de la séparation des fonctions techniques et politiques afin d'assurer la continuité de l'Etat et protéger l'intégrité, l'efficacité et le caractère républicain de l'administration publique.

Sur cette base, le Gouvernement du Bénin avec l'appui des partenaires techniques et financiers notamment la Banque Mondiale a trouvé un point d'encrage pour la mise en œuvre de la politique de la FPC par la création du FODEFCA qui sera intégré à un vaste dispositif ministériel matérialisé dans l'organigramme présenté en annexe N°4.

### **1.2.2. Présentation du cadre de l'étude**<sup>13</sup>

Le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage a été créé par Décret pris en Conseil des Ministres le 12 février 1999. Mais il a commencé dès 1998 avec un appui technique et financier des partenaires au développement avec comme chef de file, la Banque Mondiale qui lui a permis de lancer ses activités en novembre 2000 avec le Projet d'Appui au Développement de la Formation Professionnelle Continue (PADFPC). Le PADFPC est financé sur un crédit de la Banque

---

<sup>13</sup> Source : Extrait des Statuts du Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage (FODEFCA), 30 décembre 1998

Mondiale sur une période de trois (3) ans de 2000 à 2003. Il est placé sous la tutelle du Ministre chargé du Travail. Le Fonds jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le siège du FODEFCA est fixé à Cotonou.

#### **1.2.2.1. Mission**

Conformément aux objectifs visés par la Politique Nationale de la Formation Professionnelle Continue, le FODEFCA a pour mission, la valorisation des ressources humaines par le financement d'actions de formation au profit des travailleurs du secteur privé moderne et informel (artisanat, agriculture) et des jeunes arrivant sur le marché du travail en vue de la compétitivité des entreprises et la lutte contre le chômage et la pauvreté. Le descriptif des charges du FODEFCA est présenté en annexe N°5.

#### **1.2.2.2. Objectifs et groupes cibles**

En tant qu'outil stratégique du Gouvernement pour promouvoir la formation continue et en améliorer la pertinence et la qualité, le Fonds vise la satisfaction permanente des besoins en main d'œuvre qualifiée, en vue de l'amélioration du rendement, de la productivité et de la compétitivité des entreprises des secteurs formel et informel, la résorption du chômage, la réduction de la pauvreté, l'insertion professionnelle des jeunes et le renforcement de capacités des organismes de formation.

Les bénéficiaires des actions du Fonds sont principalement les travailleurs du secteur privé moderne, les travailleurs du secteur agricole, les maîtres artisans et les apprentis, les actifs sans emploi, les déscolarisés, les déflatés, etc.

#### **1.2.2.3. Domaines d'intervention et Sources de financement**

Le FODEFCA intervient dans deux principaux domaines que sont la formation professionnelle continue et l'apprentissage. Ces interventions s'appliquent autant au secteur formel qu'au secteur informel.

Les ressources du Fonds sont constituées par le prélèvement de la taxe d'apprentissage (TA) sur le Versement Patronal sur Salaire (VPS), les contributions des bénéficiaires, les contributions des partenaires au développement, les fonds provenant d'organismes extérieurs, les dons et legs, les subventions, les produits de placement des ressources du Fonds et autres ressources

De nombreux pays paraissent avoir plus facilement accordé l'autonomie de gestion aux organismes qui étaient distincts des Ministères traditionnels verticalement intégrés sur le plan institutionnel, qui avaient une structure différenciée de gouvernance et, parfois, un dispositif différencié de contrôle. Mais qu'en est-il réellement ? Comment s'exerce la tutelle, la budgétisation et la gestion de ces structures ?

L'état des lieux de l'environnement institutionnel du cadre de l'étude nous édifiera.

## **SECTION 2: ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Cette section fait l'état des lieux de l'environnement institutionnel et structurel du cadre de l'étude pour aboutir à la formalisation de la problématique.

### **2.1. ETAT DES LIEUX DU CADRE DE L'ETUDE**

#### **2.1.1. Cadre légal de la création**

Le FODEFCA est un dispositif de mise en œuvre de la Politique Nationale de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage. Créé par Décret N°99-053 du 12 février 1999<sup>14</sup>, le FODEFCA est un Etablissement Public à Caractère Social (EPCS) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

A cet effet, le « Décret » devrait être remplacé dans un plus bref délai par une « Loi » afin de lui permettre d'opérer pleinement sur le champ de l'action publique en mobilisant et en finançant la Politique Nationale de la Formation Professionnelle Continue.

*Mais, dix (10) ans après sa création, le FODEFCA est toujours régi par un Décret et ne dispose pas de fait d'une existence légale<sup>15</sup> (Problème spécifique 1).*

#### **2.1.2. Organes statutaires de gestion**

Le Fonds dispose de deux (2) organes statutaires ; le Comité de Gestion (CG) et le Secrétariat exécutif (SE).

---

<sup>14</sup> PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE, Décret n° 99-053 du 12 février 1999 portant approbation des statuts du Fonds de développement de la formation continue et de l'apprentissage (FODEFCA).

<sup>15</sup> Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique

### 2.1.2.1. Comité de Gestion

Le Comité de gestion (CG) est l'instance de décision. A ce titre, le rôle du Comité de Gestion est de (1) définir la politique du Fonds et les orientations générales en matière de financement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage, (2) fixer les règles générales de fonctionnement du Fonds, (3) établir les procédures et modalités d'agrément des projets de formation, (4) fixer les critères d'habilitation des opérateurs de formation, (5) voter le budget du Fonds équilibré en recettes et en dépenses et approuver les comptes, (6) examiner et approuver les rapports d'activités, (7) approuver le règlement intérieur du Fonds, (8) commettre les audits, (9) approuver les états financiers annuels audités, (10) recruter le Secrétaire exécutif par appel de candidature et proposer sa nomination au Ministre de tutelle, (11) autoriser le recrutement et le licenciement du personnel sur proposition du Secrétaire exécutif et (12) adopter le statut du personnel du Fonds.

Outre les points qui relèvent du fonctionnement de l'exécutif, *le Comité de Gestion n'a jamais défini jusqu'à ce jour la politique du Fonds et les orientations générales en matière de financement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage ni réellement commandité des audits (Problème spécifique 2).*

Le Comité de gestion (CG) est tripartite et paritaire. A ce titre, il est constitué de douze (12) membres composés des représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des travailleurs. Mais l'effectif des conseillers régulièrement présents n'a jamais dépassé huit (8) soit 67% des membres constitués à raison de trois (3) représentants des travailleurs, deux (2) représentants des employeurs et un (1) représentant du pouvoir public.

*Cette organisation, bien que respectant le principe tripartite, hypothèque l'aspect paritaire et par conséquent, ne peut consolider la communauté de décisions (Problème spécifique 3).*

Le Comité de Gestion élit en son sein et conformément à sa configuration, un (1) Président et deux (2) vice-présidents pour un mandat de deux (2) ans. Un des vice-présidents remplace le Président en cas d'empêchement. La Présidence du Comité est tournante entre les trois (3) parties.

*Mais les vices présidents n'ont jamais été élus et le bureau a été réduit au Président qui dispose seul de large pouvoir de décision (Problème spécifique 4).*

Le Président du Comité de Gestion convoque et préside les réunions. Il veille à l'exécution de ses décisions. Les décisions du CG sont prises à la majorité absolue des membres présents. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

*Cette situation institue l'omnipotence du président et augmente les risques de dérapages dans les prises des décisions. (Problème spécifique 5).*

Aussi, il s'établit de fait *un dysfonctionnement du bureau surtout dans le suivi de l'exécution des décisions du Comité de Gestion (Problème spécifique 6).*

Le Comité de Gestion se réunit en session ordinaire quatre (4) fois par an sur convocation du Président et dispose en tant que de besoin de Commissions Techniques (CT) ad hoc ou permanentes. Les modalités de création desdites commissions et leur fonctionnement sont définis dans le Règlement Intérieur selon l'alinéa 4 de l'article 11 du Décret.

*L'inexistence de commissions permanentes ou ad hoc montre un niveau de structuration incomplet et surtout un niveau de fonctionnement limité au bureau et aux sessions plénières (Problème spécifique 7).*

*Aussi, l'inexistence d'un Règlement Intérieur montre-t-il un contexte d'exercice libre et peu organisé (Problème spécifique 8).*

Les membres du CG sont nommés par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de tutelle du Fonds. Ils sont désignés

pour une période de deux (2) ans renouvelables une fois. Dans le contexte actuel, aucun Décret n'a été pris pour nommer les membres actuels et dans cette attente, certains ont déjà fait plus de quatre années.

***Les actes de nomination des membres du Comité de Gestion relève uniquement du Pouvoir Centrale (Problème spécifique 9).***

A ce niveau, c'est au Secrétaire de l'Organe Exécutif que revient l'initiative d'adresser une correspondance aux structures de base en vue de leur renouvellement ou de leur remplacement. Dès réception des propositions des structures à la base, il introduit un projet de Décret à la tutelle qui se chargera de le présenter en Conseil des Ministres pour son adoption.

Au regard de ce qui précède, il est à remarquer que ***les membres actuels n'ont aucune légitimité réglementaire (Problème spécifique 10).***

***Ils dépendent dans la procédure de leur renouvellement ou de leur remplacement, du Secrétaire Exécutif alors que ce dernier est supposé être leur obligé (Problème spécifique 11).***

Les fonctions de membre du CG sont gratuites et incompatibles avec un emploi rémunéré par le Fonds. Toutefois, ils sont « rémunérés » suivant les dispositions d'un Décret<sup>16</sup> qui date presque d'un quart de siècle. Selon ce Décret, les membres prennent cent mille (100.000) FCFA comme jetons de présence et les le Président, cent dix mille (110.000) FCFA. Il est à faire remarquer que sur un budget annuel qui dépasse un milliard de francs CFA, chaque membre du Comité de Gestion n'est gratifié qu'à hauteur de 0,08% (FCFA x 8 sessions x 100.000x100 / 1 milliard), sur les deux (2) années que dure son mandat.

***Ce système de motivation ne peut renforcer le sentiment de propriété ni conforter l'esprit de responsabilité chez les administrateurs. (Problème spécifique12).***

---

<sup>16</sup> MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DU TRAVAIL ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE (MFPTRA) Décret N°86-319 du 14 Août 1986 fixant le montant des jetons de présence à verser aux membres des Conseils d'Administration des Entreprises Publiques et Semi-publiques

### **2.1.2.2. Secrétariat exécutif**

Le Secrétariat exécutif (SE) est l'organe permanent du Fonds. Il assure la gestion quotidienne du Fonds et est placé sous l'autorité directe du Comité de Gestion dont il exécute les décisions. Le Secrétariat exécutif assure le secrétariat du Comité de Gestion. A ce titre, il initie à la signature du Président, les invitations aux différentes rencontres des membres du Comité de Gestion. *La gestion des rencontres est donc tributaire de la diligence du Secrétaire Exécutif (Problème spécifique 13)* qui peut pour de multiples raisons retarder leur organisation.

### **2.1.2.3. Dispositif de contrôle de la gestion et la tutelle**

Le FODEFCA est soumis au contrôle du Ministre chargé du Travail. Ce contrôle est exercé essentiellement pour vérifier si les objectifs fixés sont conformes à la loi et aux grandes orientations définies entre l'Etat et les partenaires dans le cadre des instances de concertation nationale. L'exercice de la tutelle se fait par avis, décision et nomination. Aucun avis motivé n'a jamais été demandé sur les délibérations du Comité de Gestion limitées jusqu'à présent aux rapports d'activités et aux rapports des Commissaires aux Comptes. Il en est de même des décisions et dans une moindre mesure, des nominations. Il s'établit *une faible capacité de maîtrise des procédures de gestion de la tutelle par le Comité de Gestion (Problème spécifique 14)*.

Il est nommé au Fonds conformément aux textes en vigueur, deux commissaires aux comptes pour une durée de trois (3) ans renouvelables. Les commissaires aux comptes exercent leurs fonctions, conformément aux lois et règlements en vigueur. L'existence d'un seul Commissaire nommé sur les deux prévus par les textes ne permet pas le croisement des résultats et l'autocontrôle des instances autonomes de contrôle. Le texte ne paraît pas assez clair sur le statut des commissaires aux comptes. S'agit-il d'un titulaire et de son suppléant ou d'un commissaire aux comptes et d'un commissaire à la gestion ?

Nous retiendrons que *l'absence d'un Commissariat à la gestion occulte pour une large part le suivi de la gestion administrative et de la gestion du personnel. (Problème spécifique 15).*

L'Inspection Générale des Finances (IGF) ou l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) peuvent recevoir mission ponctuelle d'exercer un contrôle particulier. La Chambre des Comptes de la Cour Suprême est la Haute Juridiction chargée de contrôler le bon emploi des deniers publics et de juger les comptes des comptables publics.

Le premier dispositif n'intervenant que de façon aléatoire, le second se limite pour la plupart de temps à l'enregistrement des comptes et bilans annuels.

Nous en déduisons que *des dispositifs de contrôle statutaires existants, seul le commissariat aux comptes est opérationnel (Problème spécifique 16).*

De l'état des lieux, nous pouvons déduire l'existence de seize (16) problèmes spécifiques qui relèvent beaucoup plus de l'organe de gestion. Ces problèmes sont analysés pour le ciblage du problème général et des hypothèses de travail.

## **2.2. CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Cette rubrique comprend l'analyse et la synthèse des problèmes spécifiques inventoriés et la présentation de la problématique, des objectifs et des hypothèses de travail.

### **2.2.1. Analyse et synthèse des problèmes inventoriés**

Tous les problèmes spécifiques énumérés ci-dessus sont regroupés et analysés à l'aune des éléments de conception pour dégager la problématique et l'hypothèse générales. La synthèse est présentée suivant les centres d'intérêt dans le Tableau de bord ci-après :

**Tableau I :** Tableau de bord des éléments de conception de la problématique

| Niveaux d'analyse   | Problématique  | Objectifs   | Causes<br>(supposées être à la base des problèmes)  | Hypothèses   |
|---------------------|--|---|---|--|
| Niveau Général      | « Faible capacité managériale des organes de gestions des Services Publics de la Gouvernance Partagée ».             | Proposer des approches pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des services publics de la gouvernance partagée en général et du FODEFCA en particulier  | La nature du mode d'administration choisi, la procédure de sélection des administrateurs et l'inexistence d'un mécanisme approprié de contrôle et de suivi de leur gestion (institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle) ».  | « La faible capacité managériale des organes de gestions des Services Publics de la Gouvernance Partagée s'explique par la nature du mode d'administration choisi, la procédure de sélection des administrateurs et l'inexistence d'un mécanisme approprié de contrôle et de suivi de leurs pratiques de gestion (institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle) ». |
| Niveaux Spécifiques | 1 Mauvaise conduite du processus de structuration et d'institutionnalisation   | Suggérer des fondements de base pour une institutionnalisation intégrée et une organisation efficace, capables de développer une vision, de mettre en place des stratégies et de fixer des objectifs soutenus par des valeurs, ressources, outils, procédures voire un modèle de culture d'entreprise dans le management efficient de l'organe d'administration de ces structures | L'absence d'application de fondements de base intégrés et pertinents en matière de structuration, d'institutionnalisation et d'organisation   | Le mode de création et d'organisation expliquent les insuffisances observées dans le processus de structuration, d'institutionnalisation et d'organisation.  |
|                     | 2 Difficulté de gestion responsable et efficace  | Proposer un mécanisme de responsabilisation, de motivation et de renforcement de capacité susceptible d'accroître la légitimité et l'expertise dans la prise de décision  | La faible maîtrise par les membres de leurs rôles et responsabilités au sein de l'organe d'administration, la quasi absence de motivation et de légitimité et un défaut de qualification pour une expertise dans la prise de décision | Le mode de fonctionnement explique l'absence d'un mécanisme de responsabilisation, de motivation et de renforcement de capacité adéquat  |
|                     | 3 Insuffisance de garantie dans la pérennité des politiques représentées par ces structures en termes de crédibilité | Envisager des procédures de contrôle fondées sur la contrainte qui crédibilise davantage le système et assure une forte adhésion des différentes parties prenantes aux politiques représentées par ces structures.  | L'absence de contrôle, du suivi des mandats et des activités  | Le mode de contrôle explique la déficience de procédures de contrôle fondé sur la contrainte.  |

## **2.2.2. Problématique, Hypothèse et Objectifs de l'étude**

De l'analyse du tableau ci-dessus, il se dégage la problématique, les hypothèses et objectif généraux de recherches ci-après :

### **2.2.2.1. Problème général**

Il est établi au regard de ce qui précède, des éléments d'inerties qui relèvent beaucoup plus de l'organe de décision sur plusieurs plans et qui entament sérieusement les performances institutionnelles globales de la structure.

Ce qui nous amène à axer nos investigations sur les déficiences des organes de décision de ces structures avec comme problème général retenu : *« Faible capacité managériale des organes de gestion des Services Publics de la Gouvernance Partagée ».*

Ce choix est conforté à partir de plusieurs questionnements dont les deux fondamentaux sont:

- (1) Qu'est-ce qui expliquent les contre performances enregistrées par les structures faîtières en matière de gouvernance publique? Quelles sont les contraintes internes et externes ?
- (2) Que faire pour améliorer la performance ?

De façon spécifique, d'une part ;

- Que valent les dirigeants à la tête de ces structures? Sur quels critères s'appuie le mode de leur désignation? Tiennent-ils compte de la spécificité de l'organisation au sein de laquelle ils siègent? quelle est le rôle de la culture et des poids des menaces occultes dans ce comportement?

- Est-ce que ce comportement n'est pas un risque de reproduction d'un système décrié et par là même un facteur de remise en cause de cette option?
- Est-ce que le fait qu'ils n'ont pas des actions directes dans la constitution du capital de ces structures représente également un des déterminants? Comment faire pour intégrer cette dimension dans leur mission et attitudes?

Et d'autre part ;

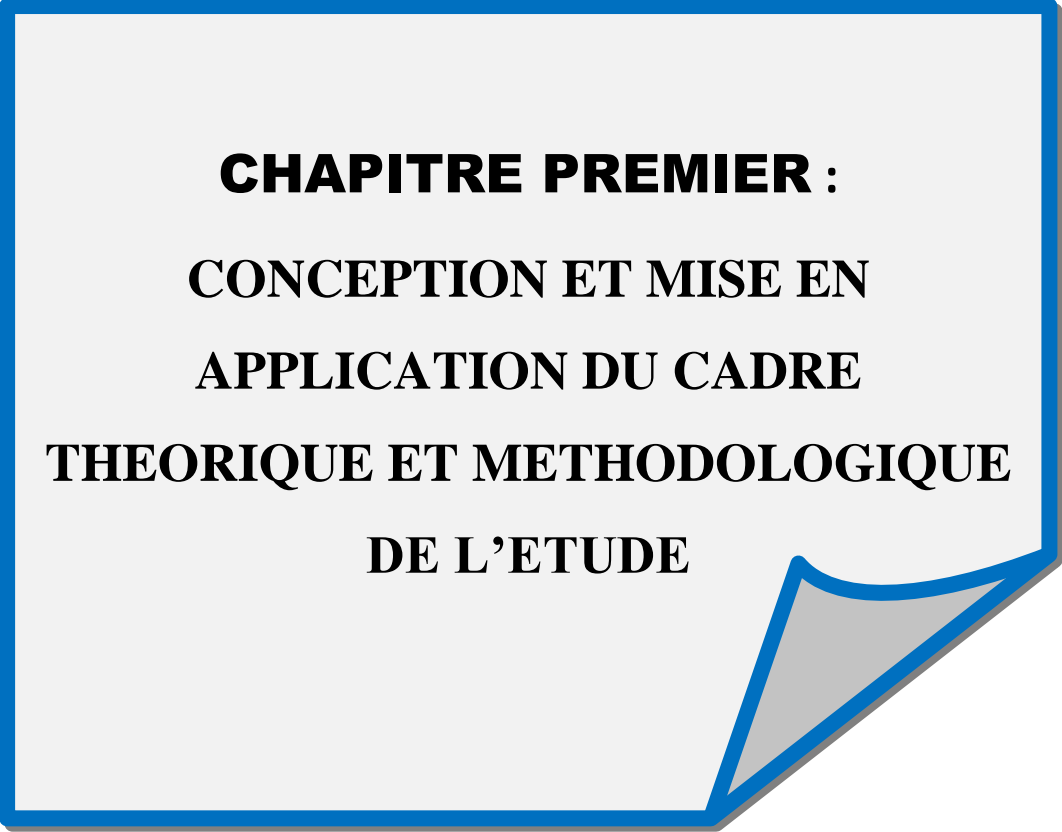
- Quelles préalables et autres actions en termes d'interventions ou de renforcement de capacité sont nécessaires pour une gestion prospective et stratégique de ces structures?
- Quels mécanismes de suivi et de contrôles en termes d'appuis ou d'accompagnements sont indispensables pour une bonne gouvernance au sein de ces structures?

#### **2.2.2.2. Hypothèse et objectif de l'étude**

La résolution de cette problématique nous a amené à formuler des hypothèses de travail regroupées ainsi qu'il suit :

*« La faible capacité managériale des organes de gestions des Services Publics de la Gouvernance Partagée s'explique par la nature du mode d'administration choisi, la procédure de sélection des administrateurs et l'inexistence d'un mécanisme approprié de contrôle et de suivi de leurs pratiques de gestion (institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle) ».*

Après avoir décrypté les éléments de contreperformances et analysé les contraintes internes et externes à la lumière de nos hypothèses de recherches, il s'agira pour nous de *« Proposer des approches pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des services publics de la gouvernance partagée en général et du FODEFCA en particulier ».*



**CHAPITRE PREMIER :**  
**CONCEPTION ET MISE EN**  
**APPLICATION DU CADRE**  
**THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE**  
**DE L'ETUDE**

Dans ce chapitre, nous étudierons le cadre théorique et le cadre méthodologique de la recherche.

## **SECTION 1. : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE**

### **1.1. COURANT EPISTEMOLOGIQUE**

Dans ce paragraphe, nous allons essayer de justifier notre position épistémologique dans le traitement du sujet d'étude.

L'hypothèse de travail relève le mode de création, du fonctionnement et de contrôle comme pratiques caractéristiques des Services Publics de la Gouvernance Partagée. Notre préoccupation essentielle est de chercher à comprendre pourquoi la gouvernance ne s'améliore-t-elle pas, bien que les organes d'administration soient dotés de large pouvoir de décision dans ces structures. Qu'est-ce qui explique l'image d'organisation peu ouverte, compacte et parfois impénétrable qui lui est attribuée et même ressentie par les administrateurs eux-mêmes?

Le courant épistémologique dont nous nous réclamons, se réfère donc à des concepts comme « management », « structures et organisations », « pratiques et mimétisme », « organisation ouverte et organe de gestion ou d'administration », « rôles et responsabilités de l'administrateur », « modèle d'organisation et d'organe faitier associé » et « culture d'entreprise ».

Afin d'embrasser tous ces concepts dans un construit qui explicite davantage notre position épistémologique, nous allons organiser notre démonstration autour des groupes de concepts ci-après :

Pratiques organisationnelles;

Organes d'administration;

Bonne gouvernance.

### **1.1.1. Pratiques et pratiques organisationnelles**

Le souci majeur est de définir, de quelle pratique s'agit-il ici et pour cela il est important de la placer dans son contexte. Il s'agit de la Réforme Administrative appuyée d'une approche managériale, qui marque une rupture totale avec les anciennes approches et permet le passage d'une administration fondée sur le « patronage » à une « administration de développement. »

La pratique managériale relève d'une pratique organisationnelle marquée par l'institutionnalisation des pratiques avec une prééminence du niveau inter-organisationnel sur ceux intra-organisationnel et supra-organisationnel car se situe dans une perspective d'auto institutionnalisation de l'organisation, les normes privées (du domaine de l'organisation) étant considérées comme devant être légitimes sur le plan public ; il s'apparente aux normes « qualité » et surtout des normes techniques qui tendent à rapprocher l'inter-organisationnel de l'interopérable connotant ainsi de «connectivité» et donc de logique d'association, de coopération, de collaboration, de mutualisation (Yvon PESQUEUX<sup>17</sup>, Cours inédit, 2009).

Mais cet aspect est aussi le fondement de la compréhension d'une logique relationnelle qui n'est ni celle de la hiérarchie, ni celle du passage d'une organisation à l'autre mais bien celle de l'association.

L'importance des pratiques dans une telle institutionnalisation se rapporte à la notion d'apprentissage qui met l'accent sur l'aspect observable et reportable qui est lié à la notion de pratique, d'où les dimensions épistémologique, ontologique et méthodologique des pratiques.

Le lien qui s'établit entre « pratique » et «apprentissage» gagnerait en gardant la veille sur la notion de « pratique organisationnelle » reliée à celle de règles et de routines.

---

<sup>17</sup> (Yvon) PESQUEUX, professeur titulaire de la chaire CNAM-LIPSOR « Développement des Systèmes d'Organisation », cours de master dans le cadre du PARTENARIAT avec ISOR-Bénin, Chapitre 2 : Institution et organisation ou comment « faire » des organisations des entités « objectives » ? Décembre 2009, p.14.

De ce point de vue, **notre démarche s'inscrit dans une perspective néo-institutionnaliste en sciences des organisations** qui met l'accent sur la dialogique efficacité économique (au nom de la rationalité des agents et de la rationalité procédurale) et sur l'importance de structures sociales plus larges. Elle s'appuie sur la logique de l'encastrement dans laquelle S. Zukin & P. DiMaggio<sup>18</sup> cités par Yvon PESQUEUX (Cours DSY 221 CNAM-LIPSOR inédit, 2009) distinguent encastrement politique (du social et du marché), encastrement culturel (qui est la reprise de l'hypothèse culturaliste), encastrement cognitif (poids des représentations) et encastrement structurel (l'institution est alors considérée comme un système durable de relations sociales). L'institution viendrait alors en quelque sorte, créer la certitude qui viendrait en contrepois de l'incertitude créée par l'organisation.

Il s'agira d'aborder, au-delà du marché et de l'autonomie de l'agent organisationnel, la pluralité de leurs motifs d'actions au-delà de la seule rationalité instrumentale dans un contexte où l'institution est vue comme « environnement » politique, culturel, cognitif, dans le cadre d'un horizon temporel plus « long » que celui de l'organisation.

Selon (W. M. Cohen & D. A. Levinthal<sup>19</sup>), cités par Y. PESQUEUX (Cours inédit sur les pratiques organisationnelles 2009), *L'absorptive capacity* est un ensemble de routines et de processus organisationnels par lesquels l'organisation acquiert et exploite les connaissances nécessaires à la production des capacités dynamiques (S. A. Zahra & G. George<sup>20</sup>).

F. A. J. Van Den Bosch *et al*<sup>21</sup>, suggèrent de la définir à partir de trois éléments-clés : la capacité à reconnaître la valeur des connaissances externes, la capacité à l'assimiler et la capacité à l'appliquer à des fins marchandes.

---

<sup>18</sup> S. Zukin & P. J. DiMaggio (Eds), *Structures of Capital : The Social Organization of the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000

<sup>19</sup> W. M. Cohen & D. A. Levinthal (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective On Learning And Inno. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128.

<sup>20</sup> S. A. Zahra & G. George (2002). Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension. *Academy of Management Review*, 27 (2), 185-203.

<sup>21</sup> F. A. J. Van den Bosch & R. Van Wijk & H. W. Volberda (2005). Absorptive Capacity: Antecedents, Models, and Outcomes in M. Eaterby-Smith & M. Lyles (Eds) *Handbook of Organizational Learning*

La culture organisationnelle est également considérée comme étant importante. S. A. Zahra & G. George proposent l'existence de quatre dimensions : des capacités d'acquisition, des capacités d'assimilation, des capacités de transformation et des capacités d'exploitation. Les deux premières sont constitutives du potentiel d'absorption et les deux autres des capacités de réalisation.

### **1.1.2. Organes d'administration ou de gestion**

Les Services Publics de la Gouvernance Partagée sont dirigés par des organes de décision dénommés soit Conseil d'Administration, soit Comité de Gestion ou soit Comité Consultatif suivant leur nature juridique et le mode de gestion associé. Ces organes de décision s'appuient sur les règles privées d'administration d'une entreprise axées sur la rentabilité. Mais de quelle rentabilité s'agit-il ici pour des membres qui n'ont pas participé à la constitution d'un quelconque capital de l'organisme puisqu'ils tirent leur légitimité de par leur appartenance soit au secteur privé et à la société civile, soit à leur position de haut fonctionnaire de l'Etat ?

A quel modèle d'organe de décision a-t-on à faire ? Quelles implications en termes d'engagements et de responsabilité ?

Il y a quatre (4) modèles généralement galvaudés: le Conseil d'élaboration des politiques, le Conseil d'orientation politique, le Conseil exécutant ou administratif et le Conseil collectif.

Les connaître et les maîtriser ne rime-t-il pas avec une visibilité dans leur mode d'organisation, de fonctionnement et de gestion ?

L'administrateur doit désormais appréhender son rôle et ses responsabilités à partir de la théorie de Cyril Houle cité par Board

Development Program <sup>22</sup> qui définit le rôle et les responsabilités des conseils en se fondant sur les trois types d'activités de l'organisation que sont: « Régie », « Gestion » et « Fonctionnement. »

Sur le plan humain, les **éléments clés** pour assurer l'efficacité du conseil doivent se construire autour des critères de choix des membres (engagement, compétence, diversité, prise de décision collective, pouvoir)<sup>23</sup>.

La finalité est de définir les bases d'une organisation apprenante avec les parties prenantes dans une démarche de *L'absorptive capacity soutenue par une culture organisationnelle s'appuyant sur les valeurs de bonne gouvernance*<sup>24</sup>.

### **1.1.3. Bonne gouvernance**

« Label symbolique porteur d'effets politiques plutôt qu'une catégorie analytique à usage scientifique » comme l'a souligné Demba Sy<sup>25</sup> (cité par Jean du Bois de GAUDUSSON).

Il s'agit d'un modèle où la politique reste subordonnée à l'économique, où la notion de gouvernance reste prisonnière d'une vision normative des « bonnes pratiques » et d'une vision restrictive de la participation, où l'idée d'« accountability » reste tributaire d'une vision comptable, essentiellement mesurée à l'aune des critères de bonne gestion des finances publiques, où enfin l'analyse reste dépendante d'une conception fonctionnaliste de l'Etat

---

<sup>22</sup> Board Development Program in « Des conseils efficaces pour des organismes efficaces », Cahiers d'exercices autogérés sur « Mettre en place de meilleurs conseils d'administration », Bulletins du Board Development (2009) disponible sur « [http://culture.alberta.ca/dbp/frenchbulletins/EffOrg09\\_French.pdf](http://culture.alberta.ca/dbp/frenchbulletins/EffOrg09_French.pdf) » (consulté le 23 décembre 2010 à 23 :03)

Et Board Development Program in « Responsabilités du conseil », Cahiers d'exercices autogérés sur « Rôles et responsabilités des conseils d'administration sans but lucratif », Bulletins du Board Development (2009) disponible sur « [http://www.boarddevelopment.org/fr/1/member\\_responsabilities.aspx](http://www.boarddevelopment.org/fr/1/member_responsabilities.aspx) » (consulté le 23 décembre 2010 à 23 :30)

<sup>23</sup> Y. Pesqueux, *Le Gouvernement de l'entreprise comme idéologie*, Ellipses, Paris 2000

<sup>24</sup> Y. Pesqueux, *Organisations : modèles et représentations*, PUF, Paris, 2002

<sup>25</sup> Source : Extrait Communication de Jean du Bois de GAUDUSSON, *Président honoraire de l'Université Montesquieu Bordeaux IV, Professeur, Président de l'Agence Universitaire de la Francophonie* (2005) sur Bonne Gouvernance : Problématique et enjeux ; ACTES DE LA TABLE RONDE PRÉPARATOIRE N° 3 : LA BONNE GOUVERNANCE : OBJET ET CONDITION DU FINANCEMENT, Paris, AUF, p 19.

qui assigne à celui-ci une mission essentielle : la création de bases institutionnelles nécessaires au marché selon Banégas et Meyer<sup>26</sup>)

### ❖ **Position épistémologique**

En définitif, notre position épistémologique se penche davantage vers un perspectif créationniste avec comme base méthodologique, l'approche constructiviste.

## **1.2. CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

La vérification des hypothèses, est faite de façon déductive à partir d'une étude de cas sur le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage (FODEFCA). Cette étude est fondée sur l'observation, l'analyse documentaire et une recherche empirique.

### **1.2.1. Observation et Analyse documentaire**

#### **1.2.1.1. Observation**

L'observation consiste à interroger les acteurs, partager partiellement ou complètement leur existence, se mêler à leurs activités communes notamment les sessions du Comité de Gestion pour sentir, regarder et transcrire.

#### **1.2.1.2. Analyse documentaire**

L'analyse documentaire s'emploie à rechercher les documents pertinents et procéder à l'analyse de leur contenu suivant l'anecdote de LASWAL : qui parle (récepteur), comment il parle (forme et véhicule du message), dans quel but il parle (objectifs visés, manifestes ou non) et quels sont les résultats de ce qu'il dit (effets obtenus).

---

<sup>26</sup> Jean du Bois de GAUDUSSON *op. cit.*, p. 19

L'analyse documentaire a pour base les théories des célébrités comme **Henry MINTZBERG**<sup>27</sup> mais aussi **Gaëlle KERVELLA GUENNOC**<sup>28</sup>, **S. ZUKIN & P. Di MAGGIO** qui nous ont permis de relativiser les concepts abordés par MINTZBERG et les recadrer dans le contexte de notre étude.

Nous allons citer également comme références à notre analyse documentaire, les publications de l'**OCDE**<sup>29</sup>, lesquelles ont contribué pour une large part à la maîtrise des enjeux de la réforme dans l'administration publique et de l'évolution de l'action publique avec les modifications structurelles associées. L'étude et l'analyse des **textes fondamentaux (Statuts du FODEFCA, 1998)** recoupés avec les actes organiques et réglementaires nous ont permis de mieux appréhender le cadre de l'étude en termes de création, fonctionnement et de contrôle. Enfin, l'exploration des actes de nomination des agents, cadres et administrateurs, l'étude des rapports d'activités, des comptes rendus de sessions et des décisions des organes statutaires nous ont fourni quelques éléments d'appréciation sur la gestion des processus de création, de fonctionnement et de contrôle du FODEFCA.

### **1.2.2. Démarche empirique de collecte des données**

La démarche de collecte s'est appuyée sur un questionnaire qui a été administré respectivement sur un échantillon constitué des huit (8) administrateurs régulièrement présents sur les douze (12) que compte l'organe d'administration d'une part et d'autre part à certaines personnes ressources comme le Commissaire aux comptes et l'auditeur en charge de la relecture du manuel de procédures administratif et financier.

Elle comprend la pré-enquête, l'enquête et des difficultés rencontrées.

---

<sup>27</sup> H. Mintzberg, *Voyage au centre des organisations*, Editions d'Organisation, Paris, 1999

<sup>28</sup> Gaëlle KERVELLA GUENNO, Commentaire du livre de H. Mintzberg sur « Structure et dynamique des organisation », Unité de valeur, sd

<sup>29</sup> Présentation et informations sur l'OCDE en annexe 5

### **1.2.2.1. Pré-enquête et enquête**

Avant l'enquête nous avons fait une pré-enquête qui s'est traduite par quelques entretiens exploratoires que nous avons eus avec certaines personnes ressources comme le Commissaire aux comptes et l'auditeur en charge de la relecture du manuel de procédures administratif et financier. Ces entretiens nous ont permis de vérifier la validité et l'intérêt de notre sujet. Après cette étape nous avons réalisé l'enquête proprement dite avec les membres du Comité de Gestion.

### **1.2.2.2. Difficultés rencontrées**

Les difficultés se résument à la non disponibilité de certains administrateurs. Elle est due au fait que certaines personnes résident à l'intérieur du pays. Il a fallu recourir à des entretiens téléphoniques. Nous avons pu surmonter ces difficultés et recueillir les données que nous présenterons dans la suite de notre étude.

## **SECTION 2. : RESTITUTION DES RESULTATS ET VALIDATION DES HYPOTHESES**

Les investigations de terrains, nous ont permis d'approfondir certains éléments clés des contre performances de l'instance de gestion. Dans ce chapitre, nous allons faire la restitution des résultats et procéder à la vérification des hypothèses.

### **2.1. RESTITUTION ET ANALYSE DES RESULTATS**

Dans ce paragraphe, nous allons restituer les résultats de l'analyse documentaire et les résultats de l'enquête empirique.

#### **2.1.1 Restitution et analyse des résultats de l'étude documentaire**

Dans cette rubrique, nous allons essayer de cerner à partir des recherches documentaires, les concepts et procédures pour analyser sur le plan de l'organisation structurelle, le cadre de l'étude.

##### **2.1.1.1. FODEFCA et l'approche nouvelle de gestion de l'action publique**

Il s'agira de vérifier si le Gouvernement du Bénin a respecté dans sa démarche, l'esprit de la nouvelle gestion publique lors de la création et de l'institutionnalisation du FODEFCA. Cette préoccupation interroge les fonctions exécutives, les traits caractéristiques, le cycle de vie du FODEFCA face aux concepts et procédures de la nouvelle gestion publique.

##### **❖ Des fonctions exécutives**

Le FODEFCA est réellement investi d'une fonction exécutive dans la mesure qu'il est un dispositif de mise en œuvre de la Politique Nationale de la Formation professionnelle continue et de l'Apprentissage. Le FODEFCA entend accompagner le Gouvernement dans sa vision de doter le pays de ressources humaines de qualité dans les secteurs d'activités économiques.

De fait, il établit les modalités de sa mise en place qui s'est inspirée de l'expérience très spécifique des Agences Next Step au Royaume-Uni. Il ne peut en être autrement du moment où il a bénéficié de l'expertise de la Banque Mondiale dans sa phase de projet.

### ❖ Des traits caractéristiques

Le Tableau II ci-dessous montre que le FODEFCA présente les trois traits fondamentaux qui caractérisent les Services Publics de la Gouvernance Partagée grâce à l'organe de gestion qui est (1) une structure supérieure de gouvernance différenciée du Ministère de tutelle, (2) un dispositif de contrôle différencié à travers le Commissariat aux Comptes et qui dispose (3) d'une autonomie de gestion par un niveau de maîtrise sur les ressources matérielles, financières et humaines

**Tableau II :** Analyse des traits caractéristiques du FODEFCA

| N° | TRAITS CARACTERISTIQUES   | PRINCIPES  | FODEFCA   |
|----|---|--|---|
| 1  | Une structure supérieure de gouvernance se différenciant de celle des Ministères traditionnels verticalement intégrés | Les Agences ont une structure supérieure de gouvernance se différenciant de celle des Ministères traditionnels verticalement intégrés. Celle-ci est marquée par une hiérarchie différenciée, des compétences différenciées au sommet de la hiérarchie et un organe d'administration différencié doté de large pouvoir de décision. | Le Comité de Gestion est l'instance de décision du FODEFCA. Il est tripartite et paritaire. En tant qu'organe tripartite et paritaire, le Comité de Gestion est constitué de douze (12) membres composés des représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des travailleurs.  |
| 2  | Un dispositif de contrôle différencié   | Les règles de gestion, les règles financières et les règles concernant le personnel qui s'appliquent habituellement aux Ministères traditionnels verticalement intégrés sont totalement ou partiellement assouplies.   | Le dispositif de contrôle fait apparaître deux organes statutaires qui se régulent mutuellement (le Comité de Gestion et le Secrétariat exécutif), un organe indépendant sous mandat (le commissariat aux comptes), des organes de régulation, de normalisation et de reddition de comptes (l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGS/EP), l'Inspection Générale des Finances (IGE), et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême), une structure de cogestion financière et comptable accréditée auprès du Secrétariat exécutif (l'Agence comptable). |
| 3  | Une certaine autonomie de gestion   | Il y a « autonomie de gestion lorsque les dirigeants de l'organisme peuvent prendre les décisions concernant son organisation générale, sa gestion financière et la gestion de son personnel sans intervention constante du Ministre ou du Ministère de tutelle ou sans que celui-ci ait à approuver ces décisions ».              | Fruit de la concertation entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, le FODEFCA est ainsi, un établissement Public à caractère social doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'exercice de la tutelle du MTFP se fait par avis, décision et nomination.  |

### ❖ Du cycle de vie

Dans la procédure des Next Steps, les Agences ont un cycle de vie de cinq (5) ans, en général décomposé en huit (8) phases ainsi résumées dans le Tableau III ci-dessous.

A l'analyse, le FODEFCA a satisfait presque à toutes les étapes de sa mise en place après une phase de projet. Les trois dernières phases font appel à une méthodologie assez rigoureuse pour évaluer les besoins réels, fixer des objectifs réalistes avec les modalités d'évaluation de performances.

Toutefois, le mandat du Directeur (phase 5) ne respecte pas les modalités de contractualisation et d'évaluation de performances prescrites

**Tableau III : Analyse du cycle de vie du FODEFCA**

| N° | PHASE   | PRINCIPES   | FODEFCA  |
|----|---|---|--|
| 1  | <b>La clarification du statut de candidat</b>                 | Au cours de cette phase d'une durée de trois à neuf mois, l'opportunité de cette forme d'organisation est évaluée par rapport à l'entité, objet à la candidature.   | Les études préalables à la mise en place du PADFPC et l'accord de crédit avec la Banque Mondiale ont clarifié le statut du FODEFCA.  |
| 2  | <b>La définition des options préalables</b>                   | Les options préalables concernent l'examen approfondi de la mission de l'entité et des différentes possibilités de l'exécuter   | Les options préalables sont définies dans les Statuts du Fonds   |
| 3  | <b>La clarification des relations Ministère-Agence</b>        | Les relations Ministère-Agence sont clairement définies, en particulier l'étendue de l'autonomie qui sera conférée à l'Agence;  | Les relations Ministère-FODEFCA sont clairement définies à travers la personnalité morale et l'autonomie financière dont jouit le Fonds  |
| 4  | <b>L'élaboration d'un document-cadre</b>                      | Un document-cadre précise officiellement les objectifs de l'Agence, ses conditions de fonctionnement, les responsabilités du directeur, les relations avec le Ministère de tutelle et les modalités de financement et de gestion du personnel | Les Statuts du FODEFCA font office de document cadre élaboré. Ils sont formalisés jusque là par le Décret N° 99-053 du 12 février 1999 portant approbation des Statuts du Fonds  |
| 5  | <b>Le recrutement d'un directeur</b>                          | Un directeur est recruté dans des conditions de concurrence et engagé dans le cadre d'un contrat à durée déterminée (0 à 5 ans renouvelables) définissant ses conditions de travail et les performances escomptées;                           | Un Secrétaire Exécutif ayant rang de Directeur Général a été recruté suite à un test de recrutement et nommé par le Décret N° 2001-052 du 15 février 2001 portant nomination du Secrétaire Exécutif du FODEFCA. Il est à souligner que nous n'avons pas pu avoir accès pour apprécier le type de contrat, les conditions de travail et les performances escomptées |
| 6  | <b>Le suivi des objectifs de performance</b>                  | Des objectifs de performance sont publiés chaque année, indiquant explicitement à l'Agence quelles seront les modalités de l'évaluation des performances;   | L'inexistence de politiques et d'orientations définies par le Comité de Gestion ne facilitent pas la fixation des objectifs de performance au regard de l'expression réelle des besoins à satisfaire par cette fonction exécutive sur le plan national   |
| 7  | <b>L'établissement des rapports annuels</b>                   | Les rapports annuels comparent les réalisations et les objectifs de performance et présentent des Etats financiers vérifiés;  | Les rapports d'activités techniques et financiers, les rapports des auditeurs rendent compte du niveau de performance du FODEFCA par rapport à ses propres prévisions.   |
| 8  | <b>La réalisation des examens périodiques de performances</b> | Des examens périodiques, réalisés au moins une fois tous les cinq ans, évaluent les performances de l'Agence et envisagent les changements à apporter à la charte régissant son fonctionnement.   | Aucun examen de nature à envisager des changements à apporter autant aux statuts du Fonds qu'à l'accord d'établissement et le Règlement intérieur de l'organe exécutif n'a jamais été réalisé. Même le Comité de Gestion ne dispose pas de Règlement Intérieur ni de structures techniques de mise en œuvre de son mandat.   |

### **2.1.1.2. Le processus de structuration et d'institutionnalisation du FODEFCA**

Au regard de son processus de structuration et d'institutionnalisation, le FODEFCA a généré une structure complexe et peu homogène et un schéma d'institutionnalisation incomplet tel que décrit en dessous et illustré dans l'organigramme qui suit.

#### **❖ Structure complexe et peu homogène**

Elle est marquée par une composition multiple et diversifiée à partir des réalités en interactions situationnelles et relationnelles avec :

- trois (3) Grands groupes professionnels **(1)**,
- un (1) Groupe dominant : celui du pouvoir public **(2)**,
- douze (12) catégories socio professionnelles construites sur douze (12) individualités en termes de culture d'entreprise, vision et valeurs, douze (12) systèmes de référence en matière de gestion d'une organisation professionnelle et douze (12) réalités professionnelles en termes de vécu, de comportements et attitudes **(3)**,
- douze (12) niveaux de maîtrise sur l'existence, la mission et l'organisation du FODEFCA **(4)**,
- douze (12) niveaux de compréhensions du mandat du conseiller et de l'organe d'administration du FODEFCA **(5)**, et enfin
- une (1) structuration partielle par l'inexistence de commissions techniques permanentes **(6)**.

#### **❖ Processus d'institutionnalisation incomplet**

Ce processus se traduit à travers une institution encore régit par **(1)** un acte provisoire de création, **(2)** une finalisation partielle des textes de base (inexistence de RI du CG), **(3)** une mauvaise organisation de la méthode et

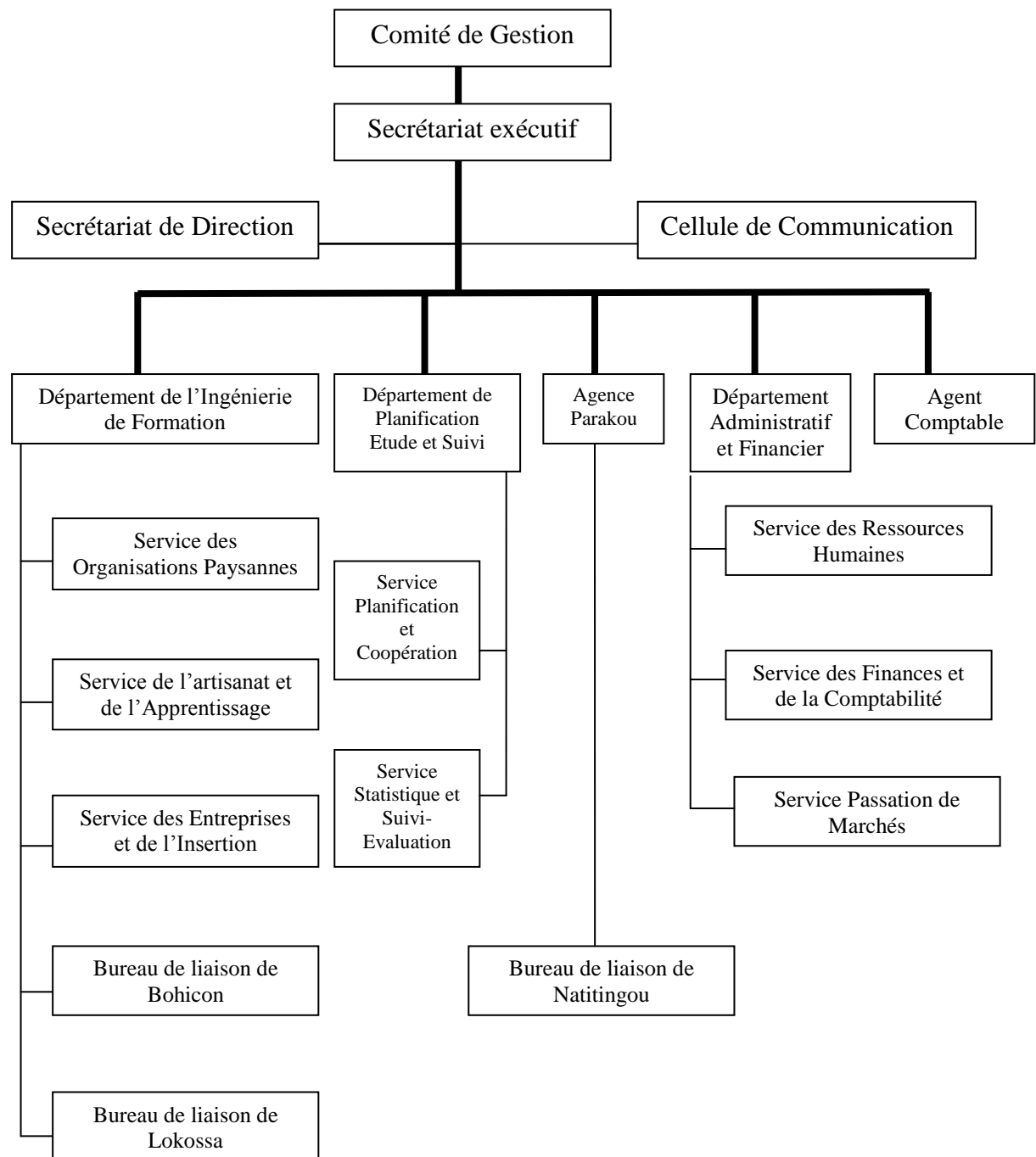
des procédures de travail du CG, (4) peu de maîtrise sur les liens hiérarchiques et les relations entre les organes statutaires, (5) une méconnaissance du micro environnement et du macro environnement de l'institution, (6) un organigramme validé mais pas connu des acteurs directs, (7) des textes fondamentaux régissant la gestion du personnel peu opérationnels et dépassés (statut et RI non valides et obsolètes), (8) une constitution partielle des responsables de l'organe d'administration (les deux (2) vices présidents n'ont été jamais élus).

Le FODEFCA disposerait d'un organigramme validé en 2005<sup>30</sup> conformément aux dispositions de l'article 22 de ses statuts qui se présente ainsi qu'il suit :

---

<sup>30</sup> In Rapport provisoire d'août 2010 de la Mission de relecture du manuel de procédures administratives, financières, comptables et informatiques du FODEFCA, P. 16

**Figure I.** : Organigramme actuel du FODEFCA

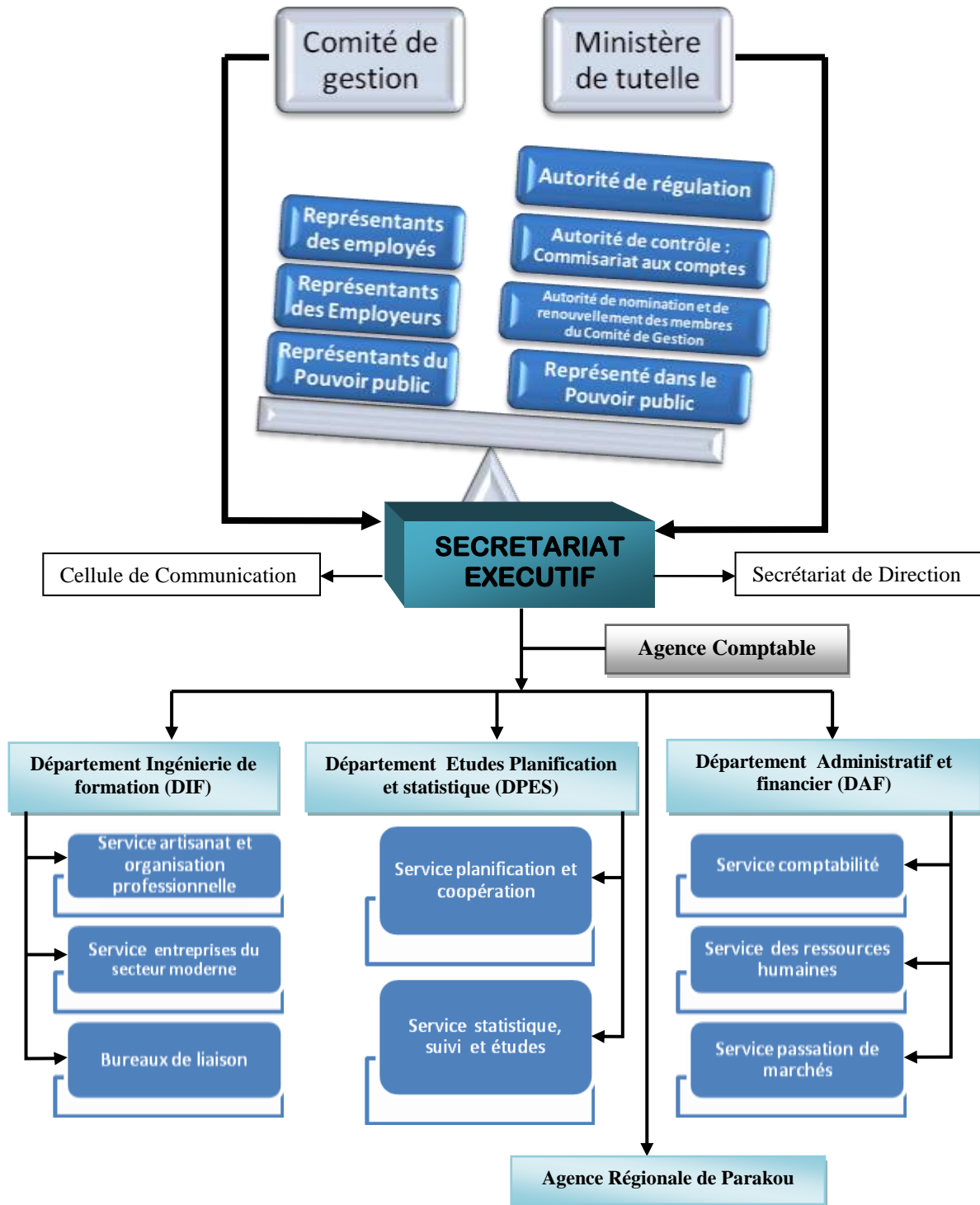


L'organigramme met en exergue les deux (2) organes statutaires du FODEFCA à savoir le Comité de Gestion (CG) et le Secrétariat exécutif (SE). Mais à l'observation, le Comité de Gestion dispose d'une structure présentée de façon sommaire et globale. Ce qui n'est pas le cas du Secrétariat exécutif, qui présente une organisation bien structurée et assez détaillée.

D'un point de vue conceptuelle et institutionnelle, le dispositif de contrôle n'apparaît, ni l'organe de régulation dont les interventions ne sont pas sans conséquence sur l'organisation fonctionnelle de la structure.

Ces différents organes comme indiqué ci-dessus, sont en lien hiérarchique et fonctionnel qui détermine des interactions situationnelles et relationnelles que nous illustrons à travers l'organigramme présenté en Figure II ci-dessous.

**Figure II.** : Schéma de l'organisation structurelle et fonctionnelle du FODEFCA



**LEGENDE**

- } Lien fonctionnel
- } Lien hiérarchique

L'examen de cette organisation structurelle révèle un environnement institutionnel assez complexe avec une prédominance du pouvoir public du fait d'une représentation multiple tant au niveau du Secrétariat exécutif (contrôlé par un cadre supérieur de l'administration centrale donc du pouvoir public) que de l'organe de décision (assujetti par un mode de renouvellement et d'installation sous le contrôle de l'administration centrale ou du pouvoir public) et du dispositif de contrôle et de reddition de comptes (également sous le contrôle de l'administration centrale ou du pouvoir public). Il est à préciser que le dispositif de contrôle fait apparaître une batterie de structures de contrôle. Malgré l'existence de ce dispositif impressionnant de contrôle, seuls quelques uns sont opérationnels et travaillent dans l'esprit d'un contrôle efficace de l'institution. Cette organisation est donc fortement influencée par le modèle traditionnel de l'administration publique qui limite son opérationnalité.

Au total, l'esprit de structure différenciée de la gouvernance publique n'est qu'une reproduction d'une pratique organisationnelle de l'administration centrale.

En clair, le FODEFCA conçu comme un Service Public de la Gouvernance Partagée, dispose d'un organe de décision contrôlé par **le pouvoir public, lequel est plus représenté et occupe ainsi une position dominante**. Le Comité de Gestion ne jouit pas pleinement de la « personnalité morale » qu'on attribue au FODEFCA et cette réalité se confirme à travers son statut juridique et les procédures de renouvellement de ses membres. En effet, **la nature de l'acte de création du FODEFCA ne peut l'imposer comme outil stratégique de l'Etat en matière de la FPC**. C'est ainsi que les projets, les programmes et d'innombrables institutions organisent directement à partir de ressources devant être versées au Fonds et gérées par celui-ci, des actions de formation professionnelle continue en faveur de leurs cibles et personnel.

Aussi, le renouvellement des membres du Comité de Gestion se fait par le Ministère de tutelle qui l'introduit au Conseil des Ministre pour nomination. La procédure de renouvellement est enclenchée par le Secrétaire exécutif qui propose à la signature du Ministre du Travail, la lettre de fin de mandat et de renouvellement, laquelle est ensuite directement adressée aux responsables des structures de base des administrateurs. **Ce mode de remplacement renforce la position du Secrétaire exécutif** et du Ministère de tutelle. Ce dernier a même pour rôle d'installer les nouveaux membres. Ce qui crée une rupture entre les membres sortant et les membres entrants avec comme conséquences un **manque de visibilité et de transparence sur le bilan de gestion de leurs prédécesseurs**, les enjeux et les défis ainsi que la redéfinition de nouvelles orientations qui s'imposent. Cette procédure engendre autant de frustration que de division au sein des organisations de base qu'elle fragilise. Il en est de même de l'organe d'administration vis-à-vis du pouvoir public.

L'organisation fonctionnelle du Comité de Gestion (CG) est aujourd'hui tributaire de celle du Secrétariat exécutif tant d'un point de vue de ses missions, ressources que stratégies d'intervention. Cette situation a des conséquences parfois très graves sur le fonctionnement du FODEFCA dont quelques unes seront développées dans le paragraphe suivant.

### **2.1.2. Restitution et analyse des résultats de l'étude empirique**

La restitution des résultats se fera au regard de (1) la représentativité des membres du Comité de Gestion par partie prenante, sexe et âge, (2) les qualifications des membres du Comité de Gestion par Niveau d'instruction, (3) la Catégorie socioprofessionnelle et statut professionnel, et (4) les Expériences et connaissances de l'institution par les membres du Comité de Gestion.

### **2.1.2.1. Représentativité et qualifications des membres du Comité de Gestion**

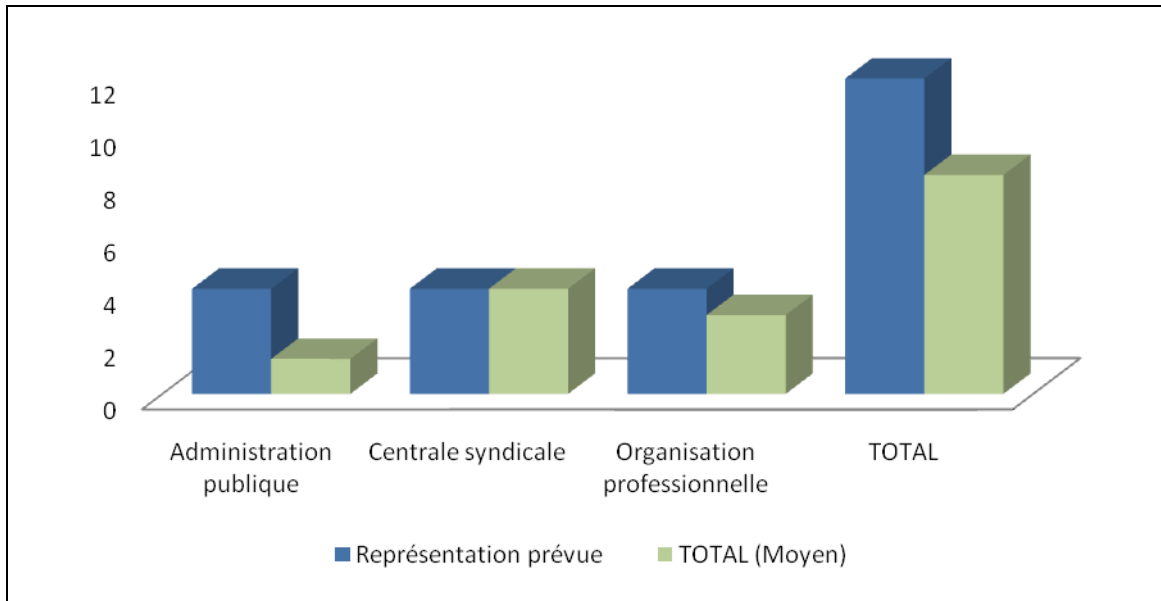
#### **❖ Représentativité des membres du Comité de Gestion par partie prenante**

Au cours de ces trois dernières années, les différentes parties prenantes sont régulièrement représentées au sein du Comité de Gestion du FODEFCA. Comme l'indique le Graphe I ci-dessous, cette représentation s'établit à un taux moyen de 33% pour l'administration publique, 100% pour les organisations syndicales et 75% pour les organisations professionnelles. L'absence très remarquée des délégués des Ministères de finances, du plan puis des enseignements techniques et professionnels au titre de l'administration publique d'une part et d'autre part du délégué du patronat au titre des organisations professionnelles montre un déséquilibre sur le plan paritaire.

Aussi, la qualité des membres absents du dispositif au regard de leur poids et leur positionnement parmi les partenaires sociaux accentuent ce déséquilibre de l'organe de décision en termes d'audience, de crédibilité, d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis de l'organe d'exécution.

Le manque d'intérêt est aussi un défaut de visibilité des délégués sur leur rôle de garant des intérêts de la partie qu'ils représentent en termes d'expression et de financement de leurs besoins de formation. Cette décision peut être surtout justifiée par l'absence d'acte régulier de nomination au Conseil des Ministres qui devrait leur conférer la qualité de Conseiller à poser des actes publics au nom du FODEFCA.

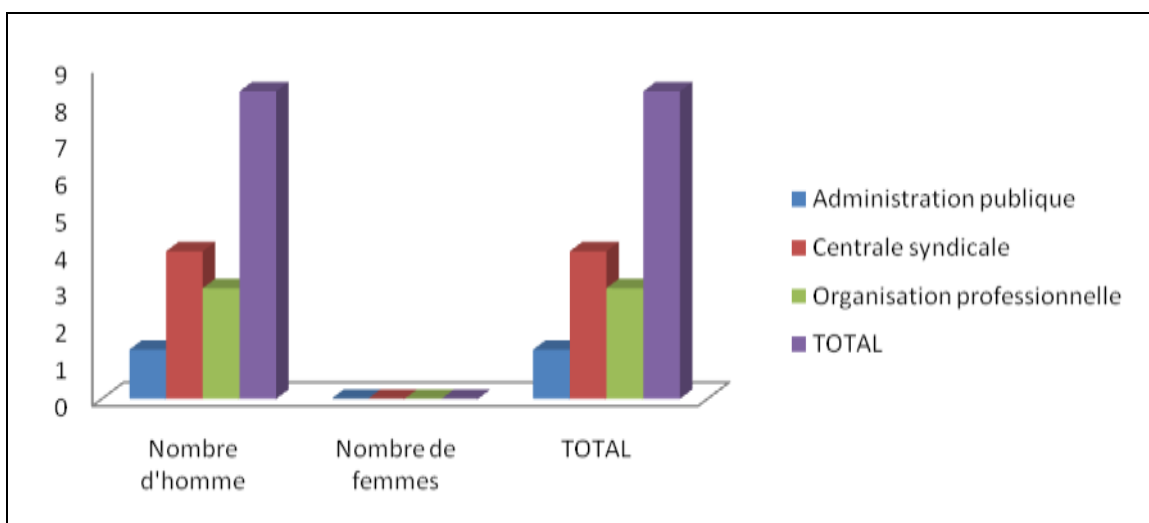
**Graphe I. :** Représentation moyenne des administrateurs au cours des trois (3) dernières années



❖ **Représentativité des membres du Comité de Gestion par sexe et âge**

Les administrateurs ne comptent aucune femme parmi eux comme l'indique le Graphe II. Cette absence occulte la dimension genre dans la représentation des conseillers mais surtout la dimension relative aux besoins spécifiques de formation des femmes dans les prises de décisions.

**Graphe II.:** Répartition des administrateurs par sexe et par partie prenante



Parmi les administrateurs, 63% sont âgés de moins de 60 ans et 38% ont plus de 60 ans comme l'indique le Tableau IV ci-dessous. Cette répartition met en évidence la maturité d'esprit des administrateurs qui peut être un atout en ce qui concerne d'une part la qualité des débats lors des échanges et d'autre part, le recul nécessaire qu'il faudrait dans les prises de certaines décisions.

Tableau IV : Répartition des administrateurs par âges

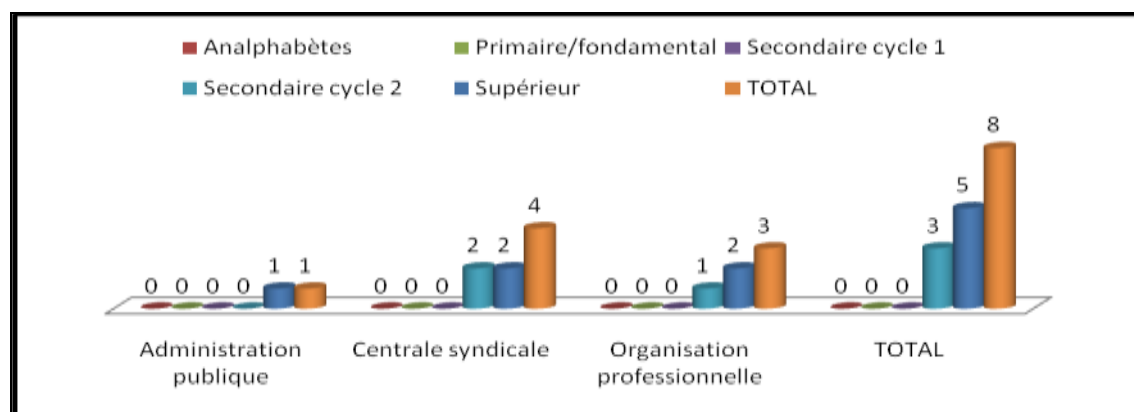
| N°    | Age                          | < 40 ans |   | entre 40 et 60 ans |    | > 60 ans |    | TOTAL |     |
|-------|------------------------------|----------|---|--------------------|----|----------|----|-------|-----|
|       |                              | Eff      | % | Eff                | %  | Eff      | %  | Eff   | %   |
| 1     | Administration publique      | 0        | 0 | 1                  | 17 | 0        | 0  | 1     | 17  |
| 2     | Centrale syndicale           | 0        | 0 | 2                  | 25 | 2        | 25 | 4     | 50  |
| 3     | Organisation professionnelle | 0        | 0 | 2                  | 25 | 1        | 13 | 3     | 38  |
| TOTAL |                              | 0        | 0 | 5                  | 63 | 3        | 38 | 8     | 100 |

Source: Données d'enquête

### ❖ Qualifications des membres du Comité de Gestion par Niveau d'instruction

Les administrateurs ont un niveau d'instruction assez appréciable ; comme l'indique le Graphe III ci-dessous, 63% ont un niveau supérieur et 38%, un niveau de secondaire cycle 2. Cette qualification générale des administrateurs devrait constituer un atout dans l'élaboration de politique et d'orientations d'une part et d'autre part le développement de stratégies de suivi-évaluation de la performance du Fonds.

Graphe III.: Répartition des administrateurs par niveau d'instruction et par partie prenante



### ❖ Catégorie socioprofessionnelle et statut professionnel

Les administrateurs proviennent de trois (3) catégories socioprofessionnelles suivant le Tableau V.

Il s'agit des :

- i. Ouvriers et artisans évoluant donc dans le secteur informel : 25% ;
- ii. Entrepreneurs, évoluant dans le secteur moderne : 13% ;
- iii. Cadres et professions intellectuelles supérieures : 63%.

Cette dernière catégorie étant la plus importante, elle représente un atout pour le niveau des débats lors des sessions et la maîtrise des stratégies de gestion prospective et efficiente d'une structure comme le FODEFCA.

**Tableau V** : Répartition des administrateurs en fonction de la catégorie socioprofessionnelle

| N° | Catégorie socioprofessionnelle                             | Administration publique |           | Centrale syndicale |           | Organisation professionnelle |           | TOTAL    |            |
|----|--|-------------------------|-----------|--------------------|-----------|------------------------------|-----------|----------|------------|
|    |  | Eff                     | %         | Eff                | %         | Eff                          | %         | Eff      | %          |
| 1  | Sans activité professionnelle                              | 0                       | 0         | 0                  | 0         | 0                            | 0         | 0        | 0          |
| 2  | Paysans (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs)                 | 0                       | 0         | 0                  | 0         | 0                            | 0         | 0        | 0          |
| 3  | Ouvriers, artisans   | 0                       | 0         | 1                  | 13        | 1                            | 13        | 2        | 25         |
| 4  | Commerçants, transporteurs                                 | 0                       | 0         | 0                  | 0         | 0                            | 0         | 0        | 0          |
| 5  | Entrepreneurs  | 0                       | 0         | 1                  | 0         | 0                            | 0         | 1        | 13         |
| 6  | Employés, agents de bureau et cadres d'exécution assimilés | 0                       | 0         | 0                  | 0         | 0                            | 0         | 0        | 0          |
| 7  | Cadres moyens et assimilés                                 | 0                       | 0         | 0                  | 0         | 0                            | 0         | 0        | 0          |
| 8  | Cadres et professions intellectuelles supérieures          | 1                       | 13        | 2                  | 25        | 2                            | 25        | 5        | 63         |
|    | <b>TOTAL</b>   | <b>1</b>                | <b>13</b> | <b>4</b>           | <b>38</b> | <b>3</b>                     | <b>38</b> | <b>8</b> | <b>100</b> |

Source: Données d'enquête

Le Tableau VI ci-dessous montre que les actifs indépendants et les retraités représentent 76% des administrateurs. Il est à noter au regard de cette situation, que l'administration publique a peu d'influence sur les administrateurs et leurs décisions.

**Tableau VI** : Répartition des administrateurs en fonction de leur statut professionnel

| N°           | Statut professionnel | Administration publique |           | Centrale syndicale |           | Organisation professionnelle |           | TOTAL    |            |
|--------------|----------------------|-------------------------|-----------|--------------------|-----------|------------------------------|-----------|----------|------------|
|              |                      | Effectif                | %         | Effectif           | %         | Effectif                     | %         | Effectif | %          |
| 1            | Actifs en fonction   | 1                       | 13        | 0                  | 0         | 1                            | 13        | 2        | 25         |
| 2            | Actifs indépendants  | 0                       | 0         | 2                  | 25        | 1                            | 13        | 3        | 38         |
| 3            | Retraités            | 0                       | 0         | 2                  | 25        | 1                            | 13        | 3        | 38         |
| <b>TOTAL</b> |                      | <b>1</b>                | <b>13</b> | <b>4</b>           | <b>50</b> | <b>3</b>                     | <b>38</b> | <b>8</b> | <b>100</b> |

Source: Données d'enquête

### 2.1.2.2. Expériences et connaissances de l'institution par les membres du Comité de Gestion

Dans cette rubrique, nous allons aborder dans un premier temps les expériences générales et spécifiques que possèdent les administrateurs sur les Services Publics de la Gouvernance Partagée notamment, les établissements et offices d'Etat. Dans un second temps, il s'agira d'explorer leurs connaissances du FODEFCA à travers sa vision, ses missions et objectifs avec les valeurs qui les sous-tendent d'une part et d'autre part, au regard de ses caractéristiques, organisation et fonctionnement avec les enjeux associés.

#### ❖ Expériences générales des administrateurs en matière de gestion d'EPCS<sup>31</sup>

Suivant le Tableau VII ci-dessous, 37,5% des administrateurs ne disposent pas d'expérience générale en politique et orientations générales d'EPCS, 50% disposent d'au moins une expérience et 12,5% en ont au moins trois (3). Il en ressort que plus de la moitié des administrateurs dispose d'au moins une expérience générale en matière de gestion des établissements et offices d'Etat.

<sup>31</sup> EPCS : Etablissement Public à Caractère Social, culturel et Scientifique

**Tableau VII: Expérience générale des administrateurs en matière de gestion d'EPCS par partie prenante et par niveau**

| N° | Partie prenante<br>Niveau<br>Domaines  | Administration publique |    |    |    |    | Centrale syndicale |    |    |    |    | Organisation professionnelle |    |    |    |    | TOTAL |      |    |    |       |   |    |      |    |     |
|----|--|-------------------------|----|----|----|----|--------------------|----|----|----|----|------------------------------|----|----|----|----|-------|------|----|----|-------|---|----|------|----|-----|
|    |  | 0                       | 1  | 2  | 3  | Tl | 0                  | 1  | 2  | 3  | Tl | 0                            | 1  | 2  | 3  | Tl | 0     | 1    | 2  | 3  | Total |   |    |      |    |     |
|    |  | EF                      | EF | EF | EF | EF | EF                 | EF | EF | EF | EF | EF                           | EF | EF | EF | EF | EF    | %    | EF | %  | EF    | % | EF | %    | EF | %   |
| 1  | Politique et orientations générales d'EPCS                                   | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 2                  | 2  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 3     | 37,5 | 4  | 50 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8  | 100 |
| 2  | Rôles et fonctionnement d'organe de gestion                                  | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 2                  | 2  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 3     | 37,5 | 4  | 50 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8  | 100 |
| 3  | Fixation de règles générales de fonctionnement                               | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 2                  | 2  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 3     | 37,5 | 4  | 50 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8  | 100 |
| 4  | Administrateur d'EPCS  | 1                       | 0  | 0  | 0  | 1  | 4                  | 0  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 6     | 75   | 2  | 25 | 0     | 0 | 0  | 0    | 8  | 100 |
| 5  | Elaboration et/ou application de manuel de procédures technique et financier | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 2                  | 2  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 3     | 37,5 | 4  | 50 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8  | 100 |
| 6  | Votation de budget   | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 2                  | 2  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 3     | 37,5 | 4  | 50 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8  | 100 |
| 7  | Approbation de rapport d'activité et d'Etat financier d'EPCS                 | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 2                  | 2  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 3     | 37,5 | 4  | 50 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8  | 100 |

Source: Données d'enquête

De façon concrète, ces expériences s'expriment spécifiquement dans les domaines à savoir :

- i. Rôles et fonctionnement d'organe de gestion d'EPCS ;
- ii. Fixation de règles générales de fonctionnement d'EPCS ;
- iii. Elaboration et/ou application de manuel de procédures technique et financier d'EPCS ;
- iv. Votation de budget d'EPCS ;
- v. Approbation de rapport d'activité et d'Etat financier d'EPCS

Toutefois, pour le domaine 4 concernant les « expériences d'administrateur d'EPCS », seulement 25% disposent d'expériences conformément au Tableau VII ci-dessus.

### ❖ Expériences spécifiques des administrateurs en matière de gestion d'EPFPMAF<sup>32</sup>

Au titre des EPFPMAF, très peu d'administrateurs ont des expériences spécifiques dans les différents domaines énumérés. 50% des administrateurs n'ont aucune expérience (niveau 0) et le reste ont des expériences dans six (6) domaines sur sept (7). Parmi les 37,5% susceptibles d'avoir occupé une fois le poste d'administrateur, deux (2) sont à la retraite sur les trois (3).

**Tableau VIII:** Expériences spécifiques des administrateurs en matière de gestion d'EPFPMAF par partie prenante et par niveau

| N° | Partie prenante<br>Niveau  | Administration publique |    |    |    |    | Centrale syndicale |    |    |    |    | Organisation professionnelle |    |    |    |    | TOTAL |      |    |      |       |   |    |      |   |     |
|----|--|-------------------------|----|----|----|----|--------------------|----|----|----|----|------------------------------|----|----|----|----|-------|------|----|------|-------|---|----|------|---|-----|
|    |  | 0                       | 1  | 2  | 3  | Tl | 0                  | 1  | 2  | 3  | Tl | 0                            | 1  | 2  | 3  | Tl | 0     | 1    | 2  | 3    | Total |   |    |      |   |     |
|    |  | EF                      | EF | EF | EF | EF | EF                 | EF | EF | EF | EF | EF                           | EF | EF | EF | EF | EF    | %    | EF | %    | EF    | % | EF | %    |   |     |
| 1  | Politique et orientations générales d'EPFPMAF  | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 4     | 50   | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8 | 100 |
| 2  | Rôles et fonctionnement d'organe de gestion d'EPFPMAF                                  | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 4     | 50   | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8 | 100 |
| 3  | Fixation de règles générales de fonctionnement d'EPFPMAF                               | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 4     | 50   | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8 | 100 |
| 4  | Administrateur d'EPFPMAF   | 1                       | 0  | 0  | 0  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 5     | 62,5 | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 0  | 0    | 8 | 100 |
| 5  | Elaboration et/ou application de manuel de procédures technique et financier d'EPFPMAF | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 4     | 50   | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8 | 100 |
| 6  | Votation de budget d'EPFPMAF   | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 4     | 50   | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8 | 100 |
| 7  | Approbation de rapport d'activité et d'état financier d'EPFPMAF                        | 0                       | 0  | 0  | 1  | 1  | 3                  | 1  | 0  | 0  | 4  | 1                            | 2  | 0  | 0  | 3  | 4     | 50   | 3  | 37,5 | 0     | 0 | 1  | 12,5 | 8 | 100 |

Source: Données d'enquête

<sup>32</sup> EPFPMAF : Etablissement Public de Financement doté de la Personnalité Morale et de l'Autonomie Financière

### ❖ Niveau de connaissance du FODEFCA

A la lecture du tableau ci-dessous, il est noté ce qu'il suit :

- i. Tous les administrateurs maîtrisent le statut juridique, les domaines d'intervention du FODEFCA. Mais aucun d'eux n'a entrepris au sein de son organisation de base une action allant dans le sens de la légitimation du Fonds en tant que principal outil de mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de formation professionnelle continue pour la qualification de la main d'œuvre ;
- ii. 75% connaissent la mission du Fonds. Mais pas le niveau d'exécution de ses tâches, le pourcentage de la taxe d'apprentissage ainsi que la limite majeur à sa mobilisation ;
- iii. 50% ont une bonne compréhension de ses caractéristiques fondamentales et définissent bien les caractères « personnalité morale » et « autonomie financière ». Ils connaissent ses objectifs, les grandes catégories des bénéficiaires ainsi que les sources actuels de financements ;
- iv. Le reste (25 à 38%), ne maîtrisent pas le niveau d'exécution des tâches du FODEFCA, les programmes et les partenaires associés surtout celui du PIJA.

Fort de ce qui précède, il est à retenir que les administrateurs ont une vague connaissance du Fonds, une connaissance parcellaire de sa mission, de ses objectifs de ses programmes et tâches, de ses bénéficiaires, de sa principale source de financement, sur ses caractéristiques statutaires, sur ses partenaires et ses difficultés réelles.

Le Tableau IX ci-dessous rend bien compte de ces différents paramètres.

**Tableau IX** : Répartition des administrateurs en fonction du niveau de connaissance du FODEFCA

| N° | Éléments de Connaissance   | OUI |     | NON |     | SANS OPINION |    | TOTAL |     |
|----|--|-----|-----|-----|-----|--------------|----|-------|-----|
|    |  | Eff | %   | Eff | %   | Eff          | %  | Eff   | %   |
| 1  | Statut juridique   | 8   | 100 | 0   | 0   | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 2  | Année de création  | 0   | 0   | 8   | 100 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 3  | Mission  | 6   | 75  | 0   | 0   | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 4  | Objectifs  | 4   | 50  | 2   | 25  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 5  | Domaines d'intervention  | 8   | 100 | 0   | 0   | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 6  | Programmes et partenaires  | 3   | 38  | 2   | 25  | 3            | 38 | 8     | 100 |
| 7  | Niveau d'exécution du PIJA <sup>33</sup>   | 3   | 38  | 3   | 38  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 8  | Niveau d'exécution des tâches du Secrétariat exécutif  | 2   | 25  | 0   | 0   | 6            | 75 | 8     | 100 |
| 9  | Différentes catégories de bénéficiaires  | 4   | 50  | 2   | 25  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 10 | Organismes de formation bénéficiaires  | 0   | 0   | 8   | 100 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 11 | Nombre de jeunes insérés dans les différents secteurs d'intervention                             | 0   | 0   | 8   | 100 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 12 | Nombre de bénéficiaires d'actions d'adaptation, de promotion, de mutation et de perfectionnement | 0   | 0   | 8   | 100 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 13 | Sources statutaires de financement   | 2   | 25  | 4   | 50  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 14 | Sources actuelles de financement   | 4   | 50  | 2   | 25  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 15 | Pourcentage de la Taxe d'apprentissage (TA) dans le Versement Patronale sur Salaire (VPS)        | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 16 | Limite majeure à la mobilisation de la TA  | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 17 | Interventions de chaque partie prenante pour lever cette limite                                  | 0   | 0   | 8   | 100 | 0            | 0  | 8     | 100 |

Source: Données d'enquête

### ❖ Maîtrise du cadre institutionnel du FODEFCA

Conformément au Tableau X ci-dessous, les administrateurs n'ont pas une bonne visibilité sur le cadre institutionnel du FODEFCA. Ce qui constitue une limite dans l'orientation, la définition d'une politique cohérente et prospective ainsi que la mise en place d'une organisation efficace.

<sup>33</sup> PIJA : Programme d'Insertion des Jeunes Artisans

**Tableau X:** Répartition des administrateurs en fonction de la Maîtrise du cadre institutionnel du FODEFCA

| N° | Paramètres institutionnels  | OUI |     | NON |    | SANS OPINION |    | TOTAL |     |
|----|---|-----|-----|-----|----|--------------|----|-------|-----|
|    |   | Eff | %   | Eff | %  | Eff          | %  | Eff   | %   |
| 1  | Organes statutaires   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 2  | Tutelle   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 3  | Caractéristiques du Comité de Gestion   | 6   | 75  | 0   | 0  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 4  | Caractéristiques : Ets public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière           | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 5  | Compréhension de la personnalité morale   | 4   | 50  | 2   | 25 | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 6  | Compréhension de l'autonomie financière   | 4   | 50  | 2   | 25 | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 7  | Composition du Comité de Gestion  | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 8  | Structures représentées   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 9  | Représentativité par rapport aux partenaires sociaux de la Formation Professionnelle Continue (FPC) | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 10 | Organisation du Comité de Gestion   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |

Source: Données d'enquête

### ❖ Maîtrise du cadre fonctionnel du Comité de Gestion

Les activités relevant de la tutelle sont connues par 25 % des membres interviewés. Mais la totalité des administrateurs ont mentionné qu'il existe une confusion de rôles entre les organes statutaires et la tutelle, une dépendance du Comité de Gestion par rapport au MTFP et au Secrétariat exécutif. La majorité (75% au moins) trouve inefficaces le mode d'organisation des sessions et de suivi des décisions, l'exécution de mandat des conseillers et le système d'information. Ils fustigent le déficit d'information comme principale source de la contreperformance notée.

Le Tableau XI ci-dessous donne plus de détail sur les différents paramètres

**Tableau XI: Répartition des administrateurs en fonction de la Maîtrise du cadre fonctionnel du Comité de Gestion**

| N° | Paramètres fonctionnels  | OUI |     | NON |    | SANS OPINION |    | TOTAL |     |
|----|--|-----|-----|-----|----|--------------|----|-------|-----|
|    |  | Eff | %   | Eff | %  | Eff          | %  | Eff   | %   |
| 1  | Exercice de la tutelle   | 2   | 25  | 4   | 50 | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 2  | Confusion de rôles entre les organes statutaires et la tutelle   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 3  | dépendance du Comité de Gestion par rapport au MTFP  | 7   | 88  | 1   | 13 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 4  | la sous-information est la Principale cause de la dépendance   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 5  | Il y a dépendance du Comité de Gestion par rapport au SE   | 7   | 88  | 1   | 13 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 6  | le statut de fonctionnaire du SE actuel renforce la confusion et la dépendance   | 7   | 88  | 1   | 13 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 7  | il y aura reproduction avec un autre fonctionnaire si le Fonds est en relation de tutelle avec son Ministère de provenance | 7   | 88  | 1   | 13 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 8  | Mode actuel d'organisation des sessions du Comité de gestion par le SE est efficace  | 2   | 25  | 4   | 50 | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 9  | l'organisation des sessions réglementaires est régulière ces 3 dernières années  | 2   | 25  | 4   | 50 | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 10 | les 3 partenaires sociaux se font régulièrement et entièrement représentés aux sessions ces 3 dernières années             | 2   | 25  | 6   | 75 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 11 | la compétence des membres constitue une faiblesse pour le Comité de gestion à rentrer dans son rôle                        | 6   | 75  | 1   | 13 | 1            | 13 | 8     | 100 |
| 12 | Les critères d'élection du Président sont clarifiés  | 2   | 25  | 6   | 75 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 13 | Certaines compétences sont requises pour siéger au CG  | 6   | 75  | 1   | 13 | 1            | 13 | 8     | 100 |
| 14 | Nombre de sessions règlementaires est suffisant  | 1   | 13  | 6   | 75 | 1            | 13 | 8     | 100 |
| 15 | Satisfaction des services rendus par le CG pendant son mandat  | 2   | 25  | 6   | 75 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 16 | Le personnel est satisfait des services rendus par le CG   | 0   | 0   | 6   | 75 | 2            | 25 | 8     | 100 |

Source: Données d'enquête

### **2.1.2.3. Appréciation par les membres du Comité de Gestion de leur statut en termes de responsabilités et de motivations**

Les administrateurs ont une connaissance vague du modèle de Conseil d'Administration représenté par l'organe de gestion et n'arrivent donc pas à appréhender correctement leurs responsabilités. 50% disent connaître les rôles de chaque organe statutaire. 100% n'apprécient pas leur légitimité dans l'action publique, objet de création du FODEFCA et ne se reconnaissent pas,

ni comme représentants des actionnaires potentiels, ni comme propriétaires de l'institution comme l'indique le Tableau XII ci-dessous.

**Tableau XII :** Appréciation des membres du Comité de Gestion de leurs responsabilités et système de motivation

| N° | Paramètres institutionnels   | OUI |     | NON |     | SANS OPINION |    | TOTAL |     |
|----|--|-----|-----|-----|-----|--------------|----|-------|-----|
|    |  | Eff | %   | Eff | %   | Eff          | %  | Eff   | %   |
| 1  | Modèle de conseil d'administration représenté par le Comité de Gestion           | 3   | 38  | 3   | 38  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 2  | Rôles de chacun des organes statutaires  | 4   | 50  | 0   | 0   | 4            | 50 | 8     | 100 |
| 3  | Légitimité à gérer l'action publique en FPC                                      | 8   | 100 | 0   | 0   | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 4  | Légitimité à assumer les deux dimensions caractéristiques du FODEFCA             | 2   | 25  | 4   | 50  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 5  | Membres représentants les actionnaires potentiels                                | 4   | 50  | 0   | 0   | 4            | 50 | 8     | 100 |
| 6  | Sentiment de propriété chez les membres  | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 7  | Nécessité d'un organe de gestion plus rassurant                                  | 1   | 13  | 6   | 75  | 1            | 13 | 8     | 100 |
| 8  | Possibilité de contrôle avec ce type de conseil d'administration                 | 1   | 13  | 6   | 75  | 1            | 13 | 8     | 100 |
| 9  | Existence d'Indicateurs des grandes orientations                                 | 3   | 38  | 3   | 38  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 10 | Existence d'Indicateurs des moyens   | 2   | 25  | 4   | 50  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 11 | Existence d'Indicateurs des relations entre organes statutaires                  | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 12 | Existence d'Indicateurs des procédés du conseil                                  | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 13 | Adéquation du choix de Conseil d'administration                                  | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 14 | Efficacité du système d'immersion et d'orientation                               | 0   | 0   | 8   | 100 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 15 | le mode de financement des activités du Comité de Gestion par le SE est efficace | 2   | 25  | 6   | 75  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 16 | Efficacité du Système de motivation  | 1   | 13  | 6   | 75  | 1            | 13 | 8     | 100 |
| 17 | Efficacité du Système de renforcement des capacités                              | 1   | 13  | 6   | 75  | 1            | 13 | 8     | 100 |

Source: Données d'enquête

L'analyse des résultats montre que les acteurs directs des Agences n'ont pas encore compris les exigences d'un mode de gestion axé sur celui du privé avec nécessité de retour sur investissement.

Ce qui justifie un certain nombre de pesanteurs dans l'administration de l'institution parmi lesquels, il convient de souligner les inadéquations entre :

- i. l'organisation du Comité de Gestion et la gestion collégiale des décisions ;
- ii. les tâches fixées et la durée de leur exécution ;
- iii. le mode de financement des activités du Comité de Gestion et le principe d'indépendance des administrateurs vis-à-vis du Secrétariat exécutif ;
- iv. le Système de motivation et les responsabilités attribuées ;

- v. le système de renforcement des capacités et les rôles qu'ils sont appelés à jouer. Il ne dispose ni de procédures d'intervention, ni d'éléments d'évaluation de leur performance, ni de plan de formation conséquent.

## **2.2. SYNTHÈSE DES ANALYSES ET VALIDATION DES HYPOTHESES DE TRAVAIL**

### **2.2.1. Synthèse des analyses**

De façon globale, sur le plan de l'organisation structurelle, le FODEFCA répond aux grandes lignes du processus de montage d'une organisation différenciée de la gouvernance publique. Configuré comme un modèle « adhocratie<sup>34</sup> » (Mitzberg cité par AKPO Pasteur, 2009), c'est une organisation innovatrice ayant une fonction de support et dotée d'un mécanisme de coordination principale basé sur l'ajustement mutuel.

Son environnement institutionnel est assez complexe avec une prédominance du pouvoir public à travers le responsable de l'organe d'exécution, le mode de renouvellement et d'installation des administrateurs, le dispositif de contrôle et de reddition de comptes.

L'esprit de structure différenciée de la gouvernance publique n'est qu'une reproduction d'une pratique organisationnelle de l'administration centrale. Le système de motivation fondée sur les frais de sessions, ne peut renforcer la communauté de pouvoir à eux conférée par le pouvoir centrale.

Le Tableau XIII qui suit apporte plus de précisions sur les résultats en rapport avec les axes de recherches rassemblés en cinq (5) grands groupes ainsi qu'il suit :

---

<sup>34</sup> Pr Akpo Pasteur (2009), Cours inédit MSP / ENAM II

**Tableau XIII** : Synthèse des résultats en rapport avec les axes de recherches

| N° | AXES DE RECHERCHES                      | RESULTATS/FORCES   | RESULTATS/FAIBLESSES  |
|----|---|--|---|
| 1  | Représentativité des administrateurs    | <p>Au cours de ces trois dernières années, les différentes parties prenantes sont régulièrement représentées au sein du Comité de Gestion du FODEFCA à raison d'un taux moyen de 33% pour l'administration publique, 100% pour les organisations syndicales et 75% pour les organisations professionnelles.</p> <p>Parmi les administrateurs régulièrement présents, il n'y a aucune femme.</p> <p>63% des administrateurs présents sont âgés de moins de 60 ans et 38% ont plus de 60 ans</p>   | L'absence très remarquable des délégués des Ministères de finances, du plan puis des enseignements techniques et professionnels au titre de l'administration publique d'une part et d'autre part du délégué du patronat au titre des organisations professionnelles montre un déséquilibre sur le principe de la parité prescrit. |
| 2  | Qualifications générales et spécifiques | <p>Les administrateurs ont un niveau d'instruction assez appréciable : 63% ont un niveau supérieur et 38%, un niveau de secondaire cycle 2.</p> <p>Cette qualification générale des administrateurs devrait constituer un atout dans l'élaboration de politique et d'orientations d'une part et d'autre part le développement de stratégies de suivi-évaluation de la performance du Fonds.</p> <p>Parmi les administrateurs régulièrement présents, les actifs indépendants et les retraités totalisent 76% des effectifs. Ce qui augure d'une relative indépendance vis-à-vis l'administration publique.</p> | Le poids des retraités (50% des actifs indépendants et retraités) dans ce groupe constitués d'ancien cadre de l'administration publique, peut constituer une pesanteur du fait des habitudes (lenteur administrative, impunité) acquises en fonction.   |
| 3  | Niveau de maîtrise de l'institution     | <p>Plus de la moitié des administrateurs dispose d'expérience générale en politique et orientations générales d'EPCS</p> <p>Au titre des EPFMAF, très peu d'administrateurs ont des expériences spécifiques dans les différents domaines énumérés.</p> <p>Tous les administrateurs maîtrisent le statut juridique et les domaines d'intervention du FODEFCA. Les activités relevant de la tutelle sont connues par 25 % des membres interviewés.</p>   | Les administrateurs n'ont pas une bonne visibilité sur le cadre institutionnel du FODEFCA. Ce qui constitue une limite dans l'orientation, la définition d'une politique cohérente et prospective ainsi que la mise en place d'une organisation efficace.   |

**Tableau XIII : Synthèse des résultats en rapport avec les axes de recherches (Suite et fin)**

| N° | AXES DE RECHERCHES                        | RESULTATS/FORCES   | RESULTATS/FAIBLESSES   |
|----|---|--|--|
| 4  | Niveau de maîtrise des procédures         | <p>La majorité (75% au moins) trouve inefficaces le mode d'organisation des sessions et de suivi des décisions, l'exécution de mandat des conseillers et le système d'information.</p> <p>Ils fustigent le déficit d'information comme principale source de la contreperformance notée.</p>                      | <p>Les acteurs directs des Agences n'ont pas encore compris les exigences d'un mode de gestion axé sur celui du secteur privé avec la nécessité de retour sur investissement.</p>  |
| 5  | Niveau de responsabilité et de motivation | <p>50% des administrateurs disent connaître les rôles de chaque organe statutaire.</p> <p>100% n'apprécient pas leur légitimité dans l'action publique, objet de création du FODEFCA et ne se reconnaissent pas, ni comme représentants des actionnaires potentiels, ni comme propriétaires de l'institution</p> | <p>Les administrateurs ont une connaissance vague du modèle de conseil administration représenté par l'organe de gestion et n'arrivent donc pas à appréhender correctement leurs responsabilités.</p> <p>Le système de motivation fondée sur les frais de sessions, ne peut renforcer la communauté de pouvoir à eux conférée par le pouvoir centrale.</p> <p>Le poids culturel qui fonde la vertu sur le sacrifice et le dénuement a tôt fait de transformer les administrateurs en de simples personnalités de peu d'initiatives, presque à la remorque du Secrétariat exécutif.</p> |

### 2.2.2. Validation des hypothèses de travail


Les hypothèses avancées étaient donc que les inerties qui expliquent les déficiences constatées, proviennent du processus (1) de création et d'organisation, (2) du mode de fonctionnement et (3) du dispositif de contrôle.

Les résultats de l'étude, ont confirmé ces hypothèses à tout point de vue comme l'indique le Tableau XIV ci-dessous.

**Tableau XIV** : Niveau de validation de l'hypothèse de travail

| HYPOTHESES  |  | CAUSES<br>(SUPPOSEES ETRE A LA BASE DES PROBLEMES)  | VALIDATION<br>(ETUDE<br>EMPIRIQUE) |
|-------------|--|---|------------------------------------|
| Générale    | « La faible capacité managériale des organes de gestions des Services Publics de la Gouvernance Partagée s'explique par la nature du mode d'administration choisi, la procédure de sélection des administrateurs et l'inexistence d'un mécanisme approprié de contrôle et de suivi de leurs pratiques de gestion (institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle) ». | La nature du mode d'administration choisi, la procédure de sélection des administrateurs et l'inexistence d'un mécanisme approprié de contrôle et de suivi de leur gestion (institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle) ».  | Validée                            |
| Spécifiques | Le mode de création et d'organisation expliquent les insuffisances observées dans le processus de structuration, d'institutionnalisation et d'organisation.  | L'absence d'application de fondements de base intégrés et pertinents en matière de structuration, d'institutionnalisation et d'organisation   | Validée                            |
|             | Le mode de fonctionnement explique l'absence d'un mécanisme de responsabilisation, de motivation et de renforcement de capacité adéquat  | La faible maîtrise par les membres de leurs rôles et responsabilités au sein de l'organe d'administration, la quasi absence de motivation et de légitimité et un défaut de qualification pour une expertise dans la prise de décision | Validée                            |
|             | Le mode de contrôle explique la déficience de procédures de contrôle fondées sur la contrainte.  | L'absence de contrôle, du suivi des mandats et des activités  | Validée                            |

Des mesures de correction deviennent nécessaires pour en améliorer la performance. Dans cette perspective, quelles sont les approches de solution envisageables et les conditions de leur mise en œuvre ?



**CHAPITRE DEUXIEME:**  
**APPROCHES DE SOLUTION ET**  
**CONDITIONS DE LEUR MISE EN**  
**OEUVRE**

## **SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTION**

Dans cette section, nous allons présenter les approches de solution telles que formulées par les acteurs et dégager une synthèse qui servira de base pour une stratégie de correction des inerties et des pesanteurs.

### **1.1. APPROCHES DE SOLUTION PRECONISEES PAR LES ADMINISTRATEURS**

L'étude du Tableau XV montre que les administrateurs dans l'ensemble sont assez favorables à des réformes dans presque tous les domaines proposés.

**Tableau XV:** Répartition des administrateurs en fonction des approches de solution proposées

| N° | Paramètres institutionnels  | OUI |     | NON |    | SANS OPINION |    | TOTAL |     |
|----|---|-----|-----|-----|----|--------------|----|-------|-----|
|    |   | Eff | %   | Eff | %  | Eff          | %  | Eff   | %   |
| 1  | Recherche de plus d'autonomie de l'organe d'administration                            | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 2  | Nécessité de doter le Comité de Gestion d'un Bureau                                   | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 3  | Nécessité de prévoir un Cabinet pour le Président du CG                               | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 4  | Nécessités de constituer des Commissions spéciales                                    | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 5  | Nécessité de créer des cadres de concertation élargis                                 | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 6  | Nécessité d'un collège de décision  | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 7  | Doter le CG de moyens de fonctionner  | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 8  | Impliquer les administrateurs dans réflexions stratégiques                            | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 9  | Associer et faire participer les parties prenantes à la base aux actions stratégiques | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 10 | Réduire la dépendance vis-à-vis du SE   | 4   | 50  | 2   | 25 | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 11 | Nécessité de séance d'orientation en début de mandat                                  | 6   | 75  | 0   | 0  | 2            | 25 | 8     | 100 |
| 12 | Nécessité d'élaboration d'un plan de formation efficiente                             | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 13 | Revoir et clarifier le type de conseil d'administration                               | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 14 | Elaborer les procédés d'intervention du conseil avec les indicateurs de performances  | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 15 | Assurer une autonomie financière et de gestion au Comité de Gestion                   | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 16 | Construire et améliorer le Système de motivation                                      | 6   | 75  | 2   | 25 | 0            | 0  | 8     | 100 |
| 17 | Rendre efficace les actions de renforcement des capacités                             | 8   | 100 | 0   | 0  | 0            | 0  | 8     | 100 |

Source: Données d'enquête

## 1.2. ANALYSE ET SYNTHÈSE DES SOLUTIONS

L'analyse des solutions préconisées par les acteurs nous amène à les organiser en cinq (5) groupes ainsi reformulés: (1) revoir la tutelle, (2) clarifier la structure et l'organisation du CG, (3) organiser méthodiquement et scientifiquement le travail, (4) veiller à avoir des membres qualifiés pour chaque mandat et (5) définir un mécanisme de motivation.

La tutelle, rappelons-le, est le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP). Sa tutelle s'exerce autant dans ses rôles de régulation et de normalisation que de contrôle. Cette tutelle doit être revue de manière à réduire la domination du MTFP, éviter le conflit d'autorité entre le Secrétaire exécutif et le Comité de Gestion. La finalité est de rendre autonome le CG par rapport à ses activités statutaires d'une part et d'autre part, l'inscrire dans l'esprit de la « Déclaration de Paris ».

La structure du Comité de Gestion doit être clarifiée afin de lui permettre de rentrer dans son rôle et donner une certaine force exécutoire à ses décisions. La révision de la structure doit s'imaginer dans le sens de doter l'organe, d'instances d'investigation à travers la création et l'opérationnalisation de commissions permanentes ou ad hoc conformément aux Statuts du Fonds.

Les choix stratégiques qui sont à la base de leurs décisions doivent être muris et construits suivant une démarche méthodique et scientifique.

Les membres doivent être désignés suivant des critères spécifiques qui leur confèrent des capacités de comprendre, d'analyser, de construire des politiques et proposer des orientations innovatrices, pertinentes et intégrées.

Ils doivent avoir des compétences générales et spécifiques pour mieux suivre les activités quotidiennes du Secrétariat exécutif.

Le Bénin ne peut faire du FODEFCA, un outil stratégique de sa politique en matière de formation professionnelle continue et de l'apprentissage sans inscrire la question de la motivation de manière à renforcer la communauté de bien qui devrait soutenir cette nature de responsabilité. Le mécanisme doit tenir compte du niveau de participation de chacun et de tous. Le Tableau XVI qui suit, présente la synthèse des groupes de solutions

**Tableau XVI :** Synthèse des solutions

| N° | GROUPE DE SOLUTIONS                                      | ELEMENT D'APPRECIATION  |
|----|--|---|
| 1  | Revoir la tutelle  | La tutelle, rappelons-le, s'exerce autant dans ses rôles de régulation et de normalisation que de contrôle.<br>Cette tutelle doit être revue de manière à réduire sa dominance, éviter le conflit d'autorité, revoir le dispositif de contrôle de manière à permettre la pleine expression des caractéristiques en termes de « personnalité morale» et « d'autonomie financière». |
| 2  | Clarifier la structure et l'organisation du COGES        | La structure du Comité de Gestion doit être clarifiée afin de donner une certaine force exécutoire à ses décisions, conserver une certaine autonomie d'action sur des sujets stratégiques.  |
| 3  | Organiser méthodiquement et scientifiquement le travail  | Les choix stratégiques qui sont à la base de leurs décisions doivent être muris et construits suivant une démarche méthodique et scientifique.  |
| 4  | Veiller à avoir des membres qualifiés pour chaque mandat | Les membres doivent être désignés suivant des critères spécifiques qui leur confèrent des capacités de comprendre, d'analyser, de construire des politiques et proposer des orientations innovatrices, pertinentes et intégrées. Ils doivent avoir des compétences générales et spécifiques pour mieux suivre les activités quotidiennes du Secrétariat exécutif                  |
| 5  | Définir un mécanisme de motivation                       | La motivation étant le nerf de la guerre, le mécanisme doit tenir compte du niveau de participation de chacun et de tous.   |

Une fois ces approches de solution énumérées, quelles peuvent être les conditions de mise en œuvre à envisager ?

## **SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE**

Les conditions de mise en œuvre auront pour base, les éléments d'inerties relatifs à l'organisation structurelle et institutionnelle et ceux relatifs à l'organisation fonctionnelle.

### **2.1. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE RELATIVES A L'ORGANISATION STRUCTURELLE ET INSTITUTIONNELLE**

#### **2.1.1. Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties recensés lors de la Création**

La création n'a pu préserver les caractéristiques fondamentales du FODEFCA à savoir sa personnalité et son autonomie financière. La représentation et les interventions du Pouvoir public dans le dispositif créent un déséquilibre dans le principe d'un organe tripartite et paritaire.

Le mode de renouvellement et d'installation des administrateurs positionne encore le Pouvoir public comme acteur très dominant. Le rôle d'un administré en la personne du Secrétaire exécutif dans le renouvellement des membres et la tenue du Secrétariat du Comité de Gestion par celui-ci est frustrant et conflictuel.

Pour ce faire, le FODEFCA, Etablissement Public à Caractère Social, Economique et Scientifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ne peut avoir comme répondant direct, un des membres de ses parties constituantes.

La création d'une Autorité supérieure, indépendante et crédible paraît nécessaire. Cette autorité dénommée « **Autorité supérieure des organes publics de la gouvernance partagée** » doit assurer les rôles de régulation et de normalisation, veiller à la performance du Comité de Gestion qui à son tour, en fera de même auprès du Secrétariat exécutif. Son rôle de régulation et

de normalisation doit s'exprimer à travers des procédures pour assurer l'efficacité du dispositif de contrôle, de motivation et de renouvellement des membres du Comité de Gestion.

Les administrateurs et leur organe doivent répondre directement de cette autorité de régulation en termes de fonctionnement et de contrôles.

**2.1.2. Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties relatifs à l'institutionnalisation partielle du FODEFCA**

Le Comité de Gestion doit finaliser sa structuration conformément à ses textes. Dans ce sens, il doit élire son bureau composé de un (1) président et de deux (2) vice-présidents parmi lesquels, l'un aura la charge du Secrétariat Général et l'autre, de la Trésorerie Générale.

Afin de lui donner une indépendance et une autonomie vis-à-vis du Secrétariat exécutif, le bureau doit être doté de son propre Secrétariat dit Secrétariat du Président. Les Statuts et le Règlement Intérieur du Comité de Gestion doivent être élaborés en conséquence.

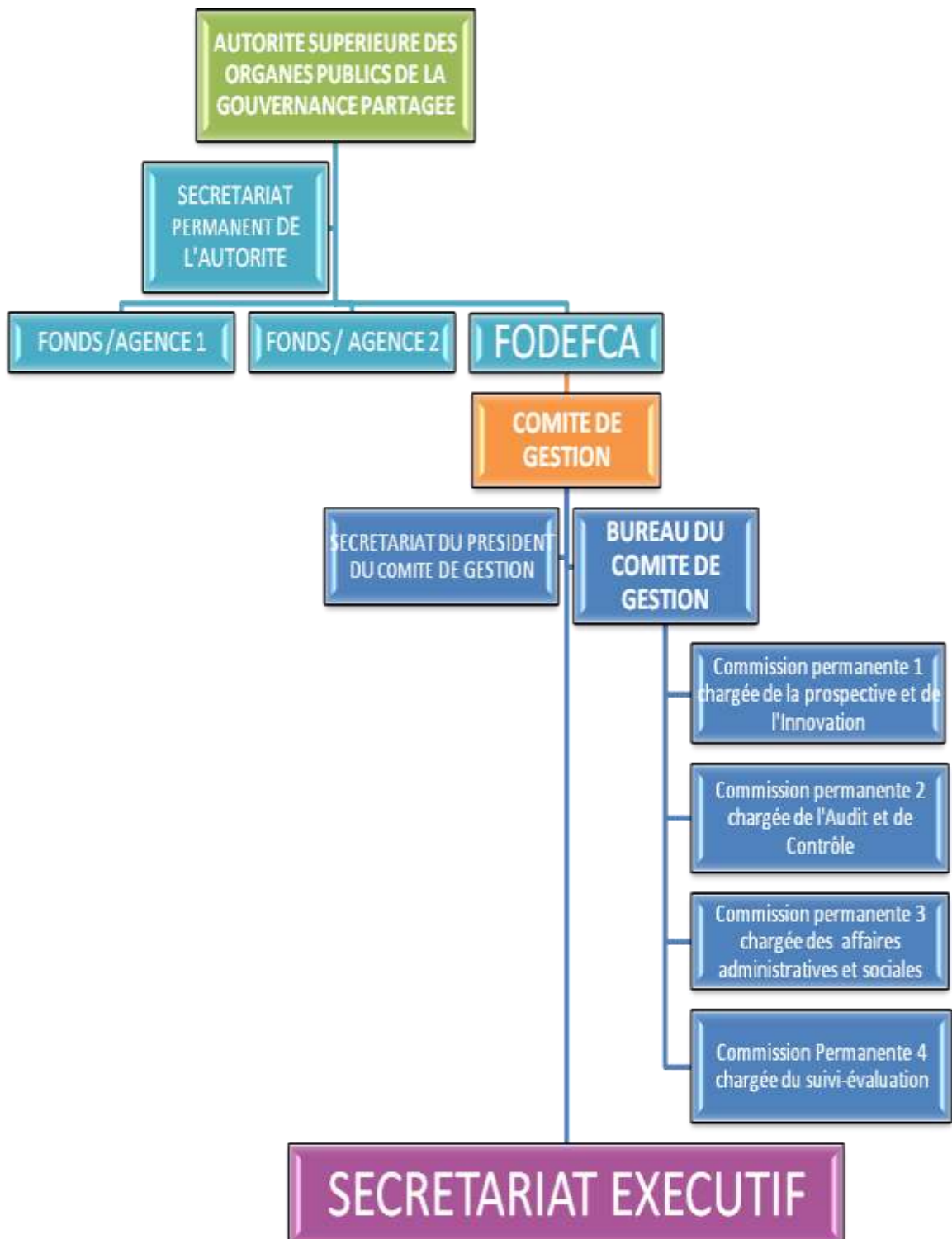
En plus de ce bureau, il faut prévoir des commissions permanentes pour compléter son organigramme. Au regard de son mandat et dans une perspective de développement stratégique, nous entrevoyons quatre Commissions permanentes à savoir :

- i. Commission Permanente 1 chargée de la prospective et de l'Innovation
- ii. Commission Permanente 2 chargée de l'audit et du contrôle
- iii. Commission Permanente 3 chargée des affaires administratives et sociales
- iv. Commission Permanente 4 chargée du suivi-évaluation

Pour la régularisation du statut juridique du Fonds, une commission ad hoc doit faire une proposition de LOI à transmettre par voie hiérarchique (Comité de Gestion → Autorité supérieure → Gouvernement) à l'Assemblée Nationale.

Le nouvel organigramme du sommet stratégique conçu ci-dessous présente l'organisation qu'il faudrait mettre en place pour permettre au FODEFCA d'évoluer dans un environnement institutionnel efficient.

**Figure III. :** Nouvel Organigramme d'un Sommet Stratégique Efficient du FODEFCA



## **2.2. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE RELATIVES A L'ORGANISATION FONCTIONNELLE**

### **2.2.1. Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties recensés dans le cadre du fonctionnement**

Le fonctionnement dépend de l'organisation du travail, les moyens mobilisés, le profil et la compétence des acteurs en charge de l'assurer.

#### **2.2.1.1. De l'organisation du travail**

L'organisation du travail revient à définir la charge et les procédures pour les exécuter. Dans le cadre de la définition de la Politique et des orientations, le Comité de Gestion doit élaborer et valider son **Plan Stratégique de Développement** (PDS) indiquant leur vision prospective et les axes d'orientations pertinents et intégrés. Le PDS doit être opérationnalisé et traduit dans un **Manuel de Procédures**. Ce manuel doit **clarifier** pour chaque action, les **relations hiérarchiques et fonctionnelles** autant avec l'Autorité de régulation qu'avec les parties prenantes et le Secrétariat exécutif. Il doit être opérationnalisé au début de chaque exercice par le Plan de Travail Annuel, le plan de consommation de crédit et le tableau des indicateurs de performance conformément au principe de la division des tâches et pour une adéquation avec les exigences du Budget Programme.

Afin de lancer les activités dans un esprit d'équipe, il est important d'organiser **une session d'orientation à chaque début de mandat** pour faciliter l'immersion des nouveaux membres en termes de connaissance de l'institution et de l'appropriation de leur mandat. Il y a lieu de redéfinir avec les parties prenantes, le type de Conseil d'Administration représenté par le Comité du Gestion ainsi que les principes de son exercice. Cette session d'orientation sera appuyée par **quatre revues** sur la durée de deux (2) ans concédée à chaque mandat, soit suivant une périodicité semestrielle. Elle

permettra aussi de distribuer les rôles et de définir les moyens nécessaires à leur application.

#### **2.2.1.2. Des ressources**

Les moyens nécessaires pour assurer un bon fonctionnement sont les ressources matérielles, financières et humaines.

Les inerties ont révélé la dépendance du Comité de Gestion vis à vis du Secrétariat exécutif dans ce domaine. Il y a lieu de doter le Comité de Gestion de son **budget propre** afin d'assurer son indépendance et son autonomie.

En ce qui concerne les ressources humaines pour le compte du Secrétariat technique et d'appui, il faut un ou une (1) secrétaire de direction directement rattaché (e) au Président du Comité de Gestion, deux (2) chefs programmes et deux (2) Conseillers techniques. Le Secrétaire de Direction et les chefs programmes seront recrutés. Les conseillers seront élus parmi les anciens membres du Comité de Gestion afin d'assurer une continuité dans la gestion de l'institution. Les chefs programmes doivent avoir des compétences en Prospective et Innovation pour l'un, en Politique de Formation professionnelle continue et en Ingénierie pour l'autre. Le souhait est de recruter une Secrétaire comptable ou le cas échéant, compléter l'effectif par un Comptable.

#### **2.2.1.3. Du profil et de la compétence des acteurs**

La qualification des membres du Comité de Gestion n'est pas à démontrer d'un point de vue générale et dans leur domaine de compétence. Mais ceux-ci ont présenté des limites en termes de qualifications spécifiques relatives à la gestion d'un établissement de financement doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il faudra faire le profil de poste et de compétence et élaborer un véritable plan de formation. Les Commissions permanentes doivent élaborer des mesures de renforcements de capacités dans le même schéma. Des actions de collectes des éléments de

décisions peuvent se réaliser à travers l'organisation des voyages d'études ou d'échanges. Mais l'élaboration des TDR ou fiches d'actions validées sont indispensables.

Pour les critères de sélection des conseillers, il y a lieu de **définir un mécanisme de sélection** par les structures de base. Ce mécanisme doit fixer les critères et les procédures à conduire sur la base d'une compétition interne sous l'arbitrage de l'Autorité Supérieure de Régulation. A partir de cet exercice, il s'agira de choisir pour chaque partie prenante, une ressource avertie munie d'une vision prospective de la gestion de son mandat tant au profit du FODEFCA que de sa structure de base.

Cette dernière aura également le mérite de conduire les opérations de délégation sur une base impartiale et démocratique avec comme seule finalité la rentabilité et la performance.

Toutes ces conditions de mise ne œuvre doivent être formalisées dans le manuel de procédures du Comité de Gestion en matière de renouvellement des membres.

### **2.2.2 Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties recensés dans le cadre du dispositif de contrôle et de motivation**

L'efficacité de l'institution est tributaire de celle du dispositif de contrôle et du mécanisme de motivation.

#### **2.2.2.1. Dispositif de contrôle**

Le dispositif doit être circonscrit à trois organes qui sont l'autorité supérieure de régulation, le comité de gestion et les commissaires aux comptes

### ❖ **L'autorité supérieure des organes de la gouvernance partagée**

Elle a pour rôle de veiller à la régulation et la normalisation des actions conformément aux Politiques et Orientations stratégiques. Elle va jouer le rôle d'arbitre entre les acteurs et assurer l'équilibre entre les parties en présence.

Elle veille au renouvellement des membres et soumet au Conseil des Ministres, leur nomination. Elle transmet également la liste des Commissaires aux Comptes à nommer aux Conseils des Ministres suite à la proposition des deux parties prenantes n'ayant pas la présidence de ce mandat. Dans ce contexte, le mandat des Commissaires aux Comptes est arrimé à celui des administrateurs élus vice-présidents.

L'autonomie et l'indépendance d'un budget propre de fonctionnement du Comité de Gestion exigent à l'Autorité de prendre les dispositions pour faciliter au Fonds, la collecte des taxes d'apprentissage ou en attendant, de bénéficier directement d'une subvention au regard des actions inscrites dans son PDS

L'Autorité supérieure prendra les mesures idoines pour que la Chambre des Comptes réalise régulièrement la reddition des comptes du FODEFCA dans le but de rassurer les pouvoirs publics et autres parties prenantes de la gouvernance partagée.

L'Autorité valide tant que de besoins, les documents de stratégies élaborés par le Comité de Gestion ainsi que les éléments de motivation.

### ❖ **Le Comité de Gestion**

Cette instance doit assurer le plein exercice de sa personnalité morale et de son autonomie financière. Pour cela, elle doit se doter d'une structure efficiente et des moyens appropriés. Elle doit clarifier ses relations avec l'organe exécutif et disposer de mécanismes clairs de prise de décisions qui lui permettent de rendre comptes suivant les règles de l'art.

Pour ce faire, le Comité de Gestion doit élaborer son PDS avec son Plan d'action qu'elle se doit d'opérationnaliser avec une équipe technique et d'appui assez avertie. Il doit jouir d'une indépendance et d'une autonomie vis-à-vis du Secrétariat exécutif pour lequel, il doit véritablement définir avant chaque exercice, un cahier de charge suivant son PDS et ses orientations.

Le dispositif de contrôle à ce niveau est interne et s'évertuera à développer une culture d'entreprise axée sur un mode privé de gestion, des valeurs démocratiques et de responsabilité, une grande réactivité et un réseau de partenariat public-privé national, régional et international dans le seul but d'optimiser la performance du FODEFCA .

#### **❖ Le Commissariat aux comptes et à la gestion**

Il est à rappeler l'existence ici de la présence d'un seul Commissariat aux Comptes au lieu de deux (2) conformément aux prescriptions de l'article 27 du Décret portant Statuts du FODEFCA.

L'efficacité du Commissariat aux comptes n'est plus à démontrer. Au regard du fonctionnement aléatoire des autres éléments du dispositif de contrôle et compte tenu du fait que le Commissariat aux comptes ne peut intervenir que sur les comptes, il devient impérieux de recruter le deuxième qui aura à charge, l'audit administratif et de gestion.

Pour que tout l'appareil du Comité de Gestion soit lancé à plein régime, il faut définir un mécanisme de motivation adéquat et efficient.

#### **2.2.2.2. Mécanisme de motivation**

La plupart des administrateurs ont leur propre activité salariée ou rémunérée.

Mais siéger au Conseil d'Administration d'une instance axée sur un mode privé de gestion, c'est prendre une lourde responsabilité, celle de se voir sur les « carreaux » en cas de « faillite ». Cette allégorie met en exergue toute

l'importance qu'il faut accorder à cette institution qui a rang d'une propriété privée, des actions en capital, d'une activité vitale. Le mécanisme de motivation doit alors être à la hauteur de l'investissement de chacun et de tous.

A partir du PDS, chaque mandature doit se fixer des défis au regard des enjeux et élaborer un plan d'intervention en conséquence.

Les actes posés par l'organisation mise en place, le style de management et les résultats obtenus pour faire avancer les idéaux et les fondamentaux du Fonds constituent les éléments de rémunération. La rémunération doit être liée aux performances et aux changements apportés à la gestion du Fonds. Elle sera par exemple regardant sur la souplesse de gestion grâce à la décentralisation des responsabilités, à la gestion des ressources humaines, aux efforts visant à réduire le chômage, à la conclusion de contrats d'emploi individuels, à la responsabilité et l'instauration d'une vraie culture de formation professionnelle continue.

Plusieurs mécanismes sont à explorer. Mais le meilleur est celui qui est arrimé à l'activité. Il doit partir d'une méthodologie fixant l'activité à faire et les moyens nécessaires pour la réaliser. L'élaboration de fiche d'activités ou de fiche de tâches que certains appellent « TDR » est fortement recommandée.



**CONCLUSION GENERALE**

L'environnement institutionnel des Services Publics de la Gouvernance Partagée est assez complexe avec une prédominance du pouvoir public à travers le responsable de l'organe d'exécution, le mode de renouvellement et d'installation des administrateurs, le dispositif de contrôle et de reddition de comptes.

L'organisation fonctionnelle est marquée par un conflit de rôle avec l'organe exécutif, un dysfonctionnement et une contre performance de l'organe d'administration.

Le système de motivation fondée sur les frais de sessions, ne peut renforcer la communauté de pouvoir à eux conférée par l'Etat Central. Le poids culturel qui fonde la vertu sur le sacrifice et le dénuement a tôt fait de transformer les administrateurs en de simples personnalités de peu d'initiatives, presque à la remorque du Secrétariat exécutif.

Au terme des investigations, nous nous sommes surtout interrogés sur l'absence d'un construit organisationnel spécifique basé sur un mode d'administration approprié qui facilite la mise en place d'un processus opérationnel et efficace d'où la proposition d'un organe indépendant et autonome : ***l'Autorité supérieure des organes de la gouvernance partagée.***

Au total, (1) **la réalité de la réforme n'a pas été à la hauteur du discours.** Dans de nombreux cas, les réformes n'ont pas abouti aux changements de comportement et de culture nécessaires à plus long terme. De fait, certaines réformes ont eu des conséquences imprévues et même préjudiciables aux valeurs sous-jacentes du secteur public et de la gouvernance ; (2) **les efforts de modernisation doivent être adaptés** au contexte, aux besoins et aux circonstances de chaque pays pris individuellement si l'on veut qu'ils aboutissent. Les mêmes réformes ont des effets très différents selon les pays ; (3) les Etats doivent aussi **comprendre la dynamique de leur propre système d'administration publique** avant de concevoir des stratégies de réforme appropriées. Ils doivent aussi se rappeler

que la gouvernance publique et l'administration publique sont intrinsèquement liées.

C'est pourquoi, si l'on veut qu'une réforme réussisse, elle doit suivre (4) une **approche globale** considérant l'administration publique et la gouvernance comme faisant partie d'un tout interconnecté. Les changements apportés à un élément du système influent sur d'autres éléments, souvent de manière inattendue. Il est inutile de mesurer les performances du secteur public au moyen des résultats si les Ministères et les responsables politiques n'utilisent pas l'information lorsqu'ils prennent des décisions. Mais la leçon peut-être la plus importante qui ressort de l'expérience des deux dernières décennies est que (5) la **réforme est continue**. Comme les sociétés ne cessent d'évoluer, les administrations doivent s'adapter en permanence.

« Le mouvement de création d'Agences a des implications profondes qui affectent le rôle et les capacités de l'Etat. Il est possible que la création d'Agences fasse partie intégrante d'un processus de démembrement de l'Etat au profit d'enclaves politiques qui ont chacune des intérêts, des pouvoirs et des ressources financières qui leur sont propres.

Les Ministères ont été les pièces maîtresses de l'Etat du XXe siècle ; le démantèlement des Ministères pourrait être emblématique de l'Etat postmoderne du XXIe siècle. L'Etat du XXe siècle reposait sur la concentration des pouvoirs, l'Etat émergent du XXIe siècle pourrait se construire sur un modèle confédéral, constitué d'Agences, d'administrations infranationales et d'ONG concurrentes de l'Etat national au plan de la légitimité, des ressources et de l'autorité. »<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Les Synthèses de l'OCDE, 2002, les autres visages de la gouvernance publique : les Agences, autorités administratives et établissements publics



**BIBLIOGRAPHIE**

|                 |  |  |  |  |  |  |
|-----------------|--|--|--|--|--|--|
| <b>OUVRAGES</b> |  |  |  |  |  |  |
|-----------------|--|--|--|--|--|--|

|   |   |        |   |         |   |      |
|---|---|--------|---|---------|---|------|
| 1 | Chancat J. F  | (1990) | L'individu dans l'organisation : les dimensions oubliées                | Québec  | Presse Universitaire Laval et les Ed ESKA           | 685p |
| 2 | Collectif ds formateurs africains,                          | (1992) | La gestion des petites et moyennes organisations africaines, 2è édition | Québec  |   | 250p |
| 3 | HAROLD F ; GORTNE ; JULIANE MALHER ET JEANNE BELL NICHOLSON | (1994) | La gestion des organisations publiques                                  | Québec. | Presse Universitaire de Québec Laval et les Ed ESKA | 587p |
| 4 | MINTZBERG H.  | (1989) | Le management, voyage au centre des organisations,                      | Paris   | Les Editions d'Organisation                         | 570p |
| 5 | MINTZBERG H.  | (1986) | Le pouvoir dans les Organisations                                       | Paris   | Les Editions d'Organisation                         | 679p |
| 6 | MORGAN G.   | (1996) | Images de l'organisation 7è édition                                     | Québec  | ESKA  | 556p |
| 7 | PAYETTE A.  | (1993) | L'efficacité des gestionnaires et des organisations                     | Québec  | Presse Universitaire de France                      | 307p |
| 8 | ROJOT J.  | (2003) | Théorie des organisations   | Québec  | ESKA  | 534p |
| 9 | WOODMAN H. S.   | (2004) | Management des organisations, 5è édition                                |         | Nouveaux Horizons                                   | 693p |

## ARTICLES SPECIALISES

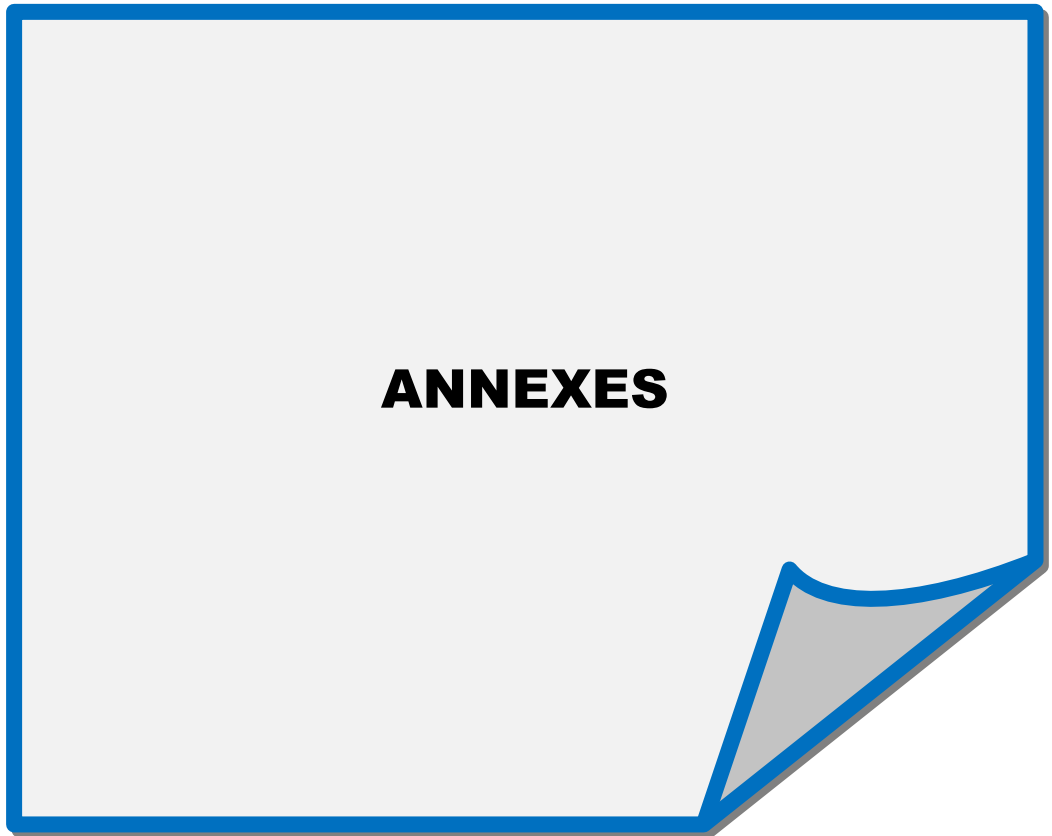
- **LES SYNTHÈSES DE L'OCDE :**
- OCDE (2002), Les autres visages de la gouvernance publique : Agences, autorités administratives et établissements publics, OCDE, Paris, ISBN 9264298924.
- OCDE (2002), «Tendances récentes des privatisations dans les pays de l'OCDE », Tendances des marchés des capitaux no 82, juin, OCDE, Paris, ISSN 0378-651X. ;
- OCDE (2002), La privatisation des entreprises publiques : panorama des politiques et des pratiques dans les pays de l'OCDE, OCDE, Paris, ISBN 9264105131.
- OCDE (2002), Régulateurs indépendants, enjeux politiques et conception institutionnelle.
- OCDE (2005), Moderniser l'Etat : La route à suivre, Paris, ISBN 9264010513, 268 p.
- La modernisation du secteur public (2003).
- La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public (2004).
- La modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles (2004).
- La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance (2004).
- La modernisation du secteur public : l'administration ouverte (2005).
- La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle (2005).

- Aucoin, P. et M. D. Jarvis (2004), **Accountability in Democratic Governance and Public Management: A Framework for Understanding the Canadian System**. École de la fonction publique du Canada, Ottawa.
- Dubnick, M. J. (2002), **Seeking Salvation for Accountability**. Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston,
- Jabbra, J.G. et O.P. Bwivedi (1989), **Public Service Accountability: A Comparative Perspective**. Kumarian Press, West Hartford, CT.
- Mayne, J. et P. Wilkins (2004), « Believe it or not?: The Emergence of Performance Information Auditing » in **Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluation, Auditing and Performance Reporting**, R. Schwartz et J. Mayne (dir. de la publ.), Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Fabrizio Gilardi (2003), *Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, communication au séminaire « The Internationalization of Regulatory Reforms », Center for the Study of Law and Society, University of California at Berkeley, 25 et 26 avril 2003.
- Derek Gill (2002), « De la création d'Agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 2, numéro 1.
- Salvatore Schiavo-Campo et Pachampet Sundaram (2001), *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Banque asiatique de développement.
- Paul Light, *The Troubled State of Federal Public Service*, 2002.
- Allen Schick, *L'Etat performant*, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* Vol. 3 N°2, à paraître en 2003.
- Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, 1996.

- Schick, Allen (2003), L'Etat performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, no 2, OCDE, Paris.
- Articles sur la gestion et la budgétisation axées sur les résultats dans OCDE (2002), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, no 4, OCDE, Paris.
- *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation : guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation*, OCDE (1999).
- OCDE (1995), La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE, OCDE, Paris, ISBN 92-64-24486-7. Allemagne Centre

## WEBOGRAPHIE

- **Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE**  
[www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/index-fr.htm](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm)
  
- *Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation*, PUMA Note de synthèse no 5, mai 1998, consultable à l'adresse [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov).
  
- *Base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires*, consultable à l'adresse [www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget).
  
- Base de données OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires, disponible à l'adresse : [www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget) ALLEMAGNE Centre
  
- Modification des structures organisationnelles, Synthèse (à paraître) – disponible sur Internet [www.oecd.org/pol\\_brief/](http://www.oecd.org/pol_brief/)
  
- Cabinet Office, Royaume-Uni (Crown copyright, 2002), *Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*, consultable à l'adresse suivante: [www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies](http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies).
  
- Sally Washington (1998), « Pieces of the Puzzle: Machinery of Government and the Quality of Policy Advice », *Working Paper No. 4*, State Services Commission, consultable à l'adresse suivante: [www.ssc.govt.nz/working-papers](http://www.ssc.govt.nz/working-papers).
  
- Board Développement Program in « Des conseils efficaces pour des organismes efficaces », Cahiers d'exercices autogérés sur « Mettre en place de meilleurs conseils d'administration », disponible sur [http://culture.alberta.ca/dbp/frenchbulletins/EffOrg09\\_French.pdf](http://culture.alberta.ca/dbp/frenchbulletins/EffOrg09_French.pdf) » (consulté le 23 décembre 2010 à 23 :03)
  
- Board Développement Program in « Responsabilités du conseil », Cahiers d'exercices autogérés sur « Rôles et responsabilités des conseils d'administration sans but lucratif », Bulletins du Board Development (2009) disponible sur « [http://www.boarddevelopment.org/fr/1/member\\_responsibilities.aspx](http://www.boarddevelopment.org/fr/1/member_responsibilities.aspx) » (consulté le 23 décembre 2010 à 23 :30)



**Annexe 1. : Le régime hiérarchique, l'exercice  
des compétences au sommet de la hiérarchie et les  
organes de gestion de la structure de gouvernance des  
Agences**

- *Le régime hiérarchique*

Le régime hiérarchique est généralement différent de celui des Ministères traditionnels ; en effet, l'organisme rapporte directement au Ministre, au principal responsable du Ministère et, dans des cas assez rares, au chef du Gouvernement ou **à l'ensemble du Gouvernement. Le responsable de l'organisme, le directeur général**, est généralement désigné par des procédures différentes de celles applicables dans la fonction publique traditionnelle. Il peut être nommé par le Ministre sectoriel (avec parfois l'approbation de l'ensemble du Gouvernement ou celle du Parlement) ou, le cas échéant, par le conseil d'administration.

- *L'exercice des compétences au sommet de la hiérarchie*

Les compétences sont exercées différemment au sommet de la hiérarchie ; le directeur général a généralement en charge l'organisation générale, la gestion et la politique du personnel ainsi que les procédures financières et autres, notamment en matière d'éthique et de discipline. La conception des programmes est partagée entre le Ministre ou le Ministère sectoriel, le conseil d'administration (le cas échéant) et le directeur général. En fonction de la nature de l'organisme, le Ministère peut l'informer des attentes et politiques du Gouvernement, donner des instructions au conseil d'administration, prendre part aux décisions d'apport de capitaux, contrôler les résultats et déterminer la nature des réglementations.

- *Les organes d'administration*

Ces structures sont dirigées par des organes d'administration qui se présentent selon le cas, sous des vocables différents ; le conseil d'administration, le conseil ou comité de gestion ou le conseil consultatif.

*Le Conseil d'administration* : composé généralement de hauts fonctionnaires désignés par le Gouvernement central, mais aussi d'autres représentants du secteur privé et de la société civile. Le conseil d'administration a de larges pouvoirs de prise de décision stratégique, qui peuvent comprendre la mise au point des politiques et stratégies, la fourniture d'informations sur les objectifs et leur réalisation et le respect des valeurs fondamentales ainsi que des prescriptions juridiques et financières. Il peut même désigner le directeur général. C'est généralement le Ministre qui désigne les membres du conseil d'administration et, le plus souvent, il a un rôle à jouer dans la nomination du directeur général.

*Le Conseil de gestion* : composé de responsables de l'Agence et de fonctionnaires du Ministère de tutelle et du Ministère des Finances et, parfois, de membres extérieurs.

*Le Conseil consultatif* : enfin, la direction d'une Agence ou autorité peut être partagée entre le Ministère ou le Ministre sectoriel et le directeur général, mais sur avis d'un conseil consultatif sans pouvoir de décision.

**Annexe 2. : Le statut du personnel, les règles budgétaires,  
financières et comptables du dispositif de contrôle des  
Agences**

- *Le Statut du personnel*

En fonction du type d'organisme, le personnel peut être régi par le droit commun de la fonction publique, avec des assouplissements pour la classification, la rémunération, les primes, le recrutement et l'avancement. Dans d'autres cas, le personnel ne relève pas de la fonction publique et est régi par le droit commun du travail.

- *Les Règles budgétaires, comptables et financières*

En fonction du type d'organisme, le financement pourra être totalement assuré par l'impôt, ou partiellement ou totalement couvert par des redevances d'utilisation ou des recettes de source privée. L'organisme pourra être autorisé à emprunter, à prêter et à reporter ses excédents.

Il y a autonomie de gestion lorsque les dirigeants de l'organisme peuvent prendre les décisions concernant son organisation générale, sa gestion financière et la gestion de son personnel sans intervention constante du Ministre ou du Ministère de tutelle ou sans que celui-ci ait à approuver ces décisions. Aujourd'hui, même si cette évolution est récente dans de nombreux pays, ces organismes semblent avoir acquis dans une proportion croissante une ample autonomie de gestion. Beaucoup de pays paraissent avoir plus facilement accordé l'autonomie de gestion aux organismes qui étaient distincts, sur le plan institutionnel, des Ministères traditionnels verticalement intégrés et qui avaient une structure différenciée de gouvernance et, parfois, un dispositif différencié de contrôle.

### **Annexe 3. : La tutelle, la budgétisation et la gestion dans l'autonomie de gestion des Agences**

- *La Tutelle*

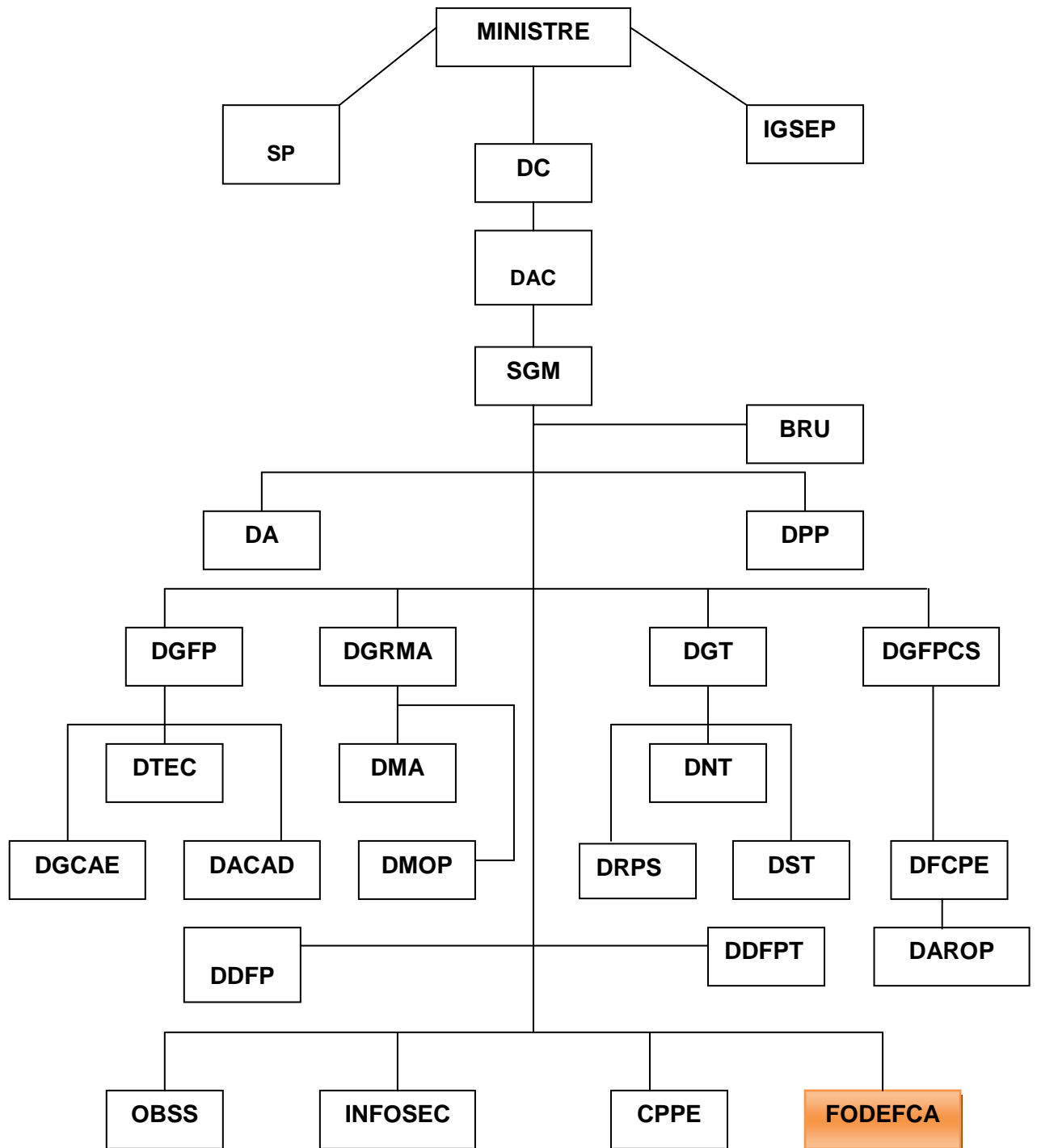
Un grand nombre de ces organismes ont des relations contractuelles ou quasi contractuelles avec leur Ministre ou Ministère de tutelle. Les objectifs sont fixés conjointement par le Ministère de tutelle et le directeur général et (le cas échéant) les organes de direction ; le directeur général rend compte de l'exécution de ces objectifs et en assume la responsabilité.

- *La Budgétisation et la gestion*

Dans de nombreux cas, la gestion contractuelle va de plus en plus de pair avec une budgétisation et une gestion axées sur les produits/les résultats. On assouplit de plus en plus les contrôles sur les moyens. Les Gouvernements s'efforcent d'établir des dotations budgétaires pluriannuelles pour ces organismes en contrepartie d'engagements sur les résultats.

L'autonomie de gestion et un dispositif différencié de contrôle ne correspondent pas à des formes particulières d'organisation d'un pays à l'autre. Dans certains pays, et plus particulièrement dans ceux où tous les organismes publics sont soumis à des règles constitutionnelles ou organiques, attribuer la personnalité morale à un organisme public est le seul moyen de différencier le dispositif de contrôle qui s'y appliquera. Dans d'autres pays, cet élément ne joue pas. De même, les possibilités d'autonomie de gestion au sein même des Ministères sont variables d'un pays à l'autre, selon le contexte juridique et culturel, et ce sont ces possibilités qui déterminent en partie s'il est ou non nécessaire de dissocier des Ministères, certains organismes sur le plan institutionnel ou juridique. C'est pourquoi dans certains pays les unités d'un Ministère peuvent avoir plus d'autonomie de gestion ou d'indépendance d'action que les organismes qui sont juridiquement distincts de l'Etat dans d'autres pays.

**Annexe 4. : Positionnement du FODEFCA dans  
l'organigramme du MFPTRA**



## SIGLES

|               |  |                |   |
|---------------|--|----------------|---|
| <b>MFPTRA</b> | : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative. | <b>DMOP</b>    | : Direction des Méthodes, de l'Organisation et des Procédures.                            |
| <b>IGSEP</b>  | : Inspection Générale des Services et Emplois Publics.                           | <b>DNT</b>     | : Direction des Normes du Travail.  |
| <b>DC</b>     | : Directeur de Cabinet.  | <b>DRPSS</b>   | : Direction des Relations Professionnelles et de la Sécurité Sociale.                     |
| <b>DAC</b>    | : Directeur Adjoint de cabinet.  | <b>DST</b>     | : Direction de la Santé au Travail.   |
| <b>CT</b>     | : Conseiller Technique.  | <b>DFCPE</b>   | : Direction de la Formation Continue du personnel de l'Etat.                              |
| <b>AC</b>     | : Attaché de Cabinet.  | <b>DAROP</b>   | : Direction de l'Apprentissage, de la Réglementation et de l'Orientation Professionnelle. |
| <b>AP</b>     | : Attaché de Presse.   | <b>DDFPT</b>   | : Direction départementale de la Fonction Publique.                                       |
| <b>SGM</b>    | : Secrétaire Général du Ministère.   | <b>OBSS</b>    | : Office béninois de sécurité Sociale.  |
| <b>BRU</b>    | : Bureau des Relations avec les Usagers.   | <b>INFOSEC</b> | : Institut National pour la Formation Sociale, Economique et Civique.                     |
| <b>DA</b>     | : Direction de l'Administration.   | <b>CPPE</b>    | : Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises.                                |
| <b>DPP</b>    | : Direction de la Programmation et de la Prospective.                            | <b>FODEFCA</b> | : Fonds de Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage.                  |
| <b>DGFP</b>   | : Direction Générale de la Fonction Publique.                                    |                |   |
| <b>DGRMA</b>  | : Direction Générale de la réforme et de la Modernisation de l'Administration.   |                |   |
| <b>DGT</b>    | : Direction Générale du Travail.   |                |   |
| <b>DGFPCS</b> | : Direction Générale de la Formation professionnelle Continue et des Stages.     |                |   |
| <b>DTEC</b>   | : Direction des Tests, Examens et Concours.                                      |                |   |
| <b>DGCAE</b>  | : Direction de la Gestion des Carrières des Agents de l'Etat.                    |                |   |
| <b>DACAD</b>  | : Direction des Archives, du Contentieux et des Affaires Disciplinaires.         |                |   |
| <b>DMA</b>    | : Direction de la Modernisation de l'Administration.                             |                |   |

## **Annexe 5. : Présentation de l'OCDE et autres informations sur les Agences**

### **I. Présentation de l'OCDE**

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE, en anglais OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development) est une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres, des pays développés, ont en commun un système de Gouvernement démocratique et une économie de marché. Elle joue essentiellement un rôle d'assemblée consultative. L'OCDE a succédé à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) issue du Plan Marshall et de la Conférence des Seize (Conférence de coopération économique européenne) et qui a existé de 1948 à 1960. Son but était l'établissement d'une organisation permanente chargée en premier lieu d'assurer la mise en œuvre d'un programme de relèvement commun (le plan Marshall), et, en particulier, d'en superviser la répartition.

En 2010, l'OCDE compte 34 pays membres, dont Allemagne · Australie · Autriche · Belgique · Canada · Chili · Corée du Sud · Danemark · Espagne · Estonie · Etats-Unis · Finlande · France · Grèce · Hongrie · Irlande · Islande · Israël · Italie · Japon · Luxembourg · Mexique · Norvège · Nouvelle-Zélande · Pays-Bas · Pologne · Portugal · Royaume-Uni · Slovaquie · Slovénie · Suède · Suisse · République tchèque · Turquie. Il regroupe plusieurs centaines d'experts dans ses centres de recherche à Paris (le siège est au Château de la Muette) et publie fréquemment des études économiques — analyses, prévisions et recommandations de politique économique — et des statistiques, principalement concernant ses pays membres.

La structure interne de l'OCDE se divise en douze branches ; environ 2 500 personnes travaillent pour l'OCDE. Les domaines d'étude sont séparés

en six grands thèmes : Économie, Société (Migrations, Éducation, Emploi...), Gouvernance (Lutte contre la corruption, Gestion publique...), Finances publiques (Retraites, Fiscalité...), Innovation (Biotechnologie, Technologies de l'information et de la communication...), Durabilité (Développement durable, Énergie, Environnement...).

Par ailleurs, le *Centre de Développement de l'OCDE* assure l'interface entre l'OCDE et les pays en développement depuis 1962.

## **II. Autres raisons de création des Agences et des ONG**

L'initiative britannique des « *Next Steps* », lancée en 1988 et qualifiée par une commission parlementaire de réforme la plus ambitieuse du siècle dans le domaine de la gestion, est une très bonne illustration de l'application du modèle de l'Agence dans le cadre de la Nouvelle gestion publique.

Toutefois, certains auteurs évoquent autant des raisons formelles que cachées. Dans certains cas, « lorsque les motifs de la création d'une Agence n'apparaissent pas probants, il se peut, que l'Agence ait été simplement créée pour répondre aux contingences politiques du moment et que cette création ne résulte pas d'un réexamen cohérent du dispositif de gouvernance. D'autre part, les raisons invoquées ne reflètent pas toujours la véritable dynamique politique qui a conduit à la création de l'Agence. On peut créer une Agence pour récompenser des alliés politiques, pour faire en sorte que certaines factions disposent d'une base de pouvoir, ou pour rendre possible l'appropriation de biens ou ressources publics ».

La réorganisation des pouvoirs publics répond le plus souvent à des préoccupations immédiates, comme ce fut le cas après l'attentat du 11 septembre 2001 dirigé contre les Etats-Unis. Cet événement a suscité des projets tendant à la création d'un Ministère de la sécurité intérieure (*Department of Homeland Security*) et d'un organisme spécifiquement chargé de la sécurité dans les aéroports. Ces projets témoignent d'une

tendance plus générale des pouvoirs publics : confrontés à une menace sécuritaire, ils ont tendance à « recentraliser ».

Les changements d'organisation peuvent aussi servir à signaler la volonté politique de s'attaquer à un problème, sans pour autant garantir que d'autres mesures seront prises. Dans certains cas, la réorganisation se substitue à des choix difficiles concernant la gestion et les priorités.

Le même raisonnement explique l'engouement pour les ONG à notre époque. Dans les pays pauvres, les ONG sont souvent encouragées et financées par les organisations internationales, qui attendent d'elles plus d'intégrité et d'efficacité dans la fourniture de services aux plus déshérités. Dans certains pays en développement, les ONG sont reconnues de manière informelle comme des substituts de l'administration ; on leur attribue une légitimité qui fait défaut à l'administration elle-même. Cette conception plus large des ONG soulève l'embarrassante question de la légitimité démocratique, qui a été habilement esquivée dans la mesure où l'on s'est davantage préoccupé des droits des consommateurs que de ceux des citoyens. Si l'administration n'est pas à la hauteur, en général, pourquoi ne pas se passer d'elle tout simplement et se reposer sur les ONG ?

On admet aussi communément aujourd'hui que, pour être un prestataire de services efficace, l'administration doit adopter une organisation d'entreprise, qui ménage une latitude aux gestionnaires pour qu'ils gèrent les ressources comme ils le jugent nécessaire. C'est bien le défi essentiel de la « création d'Agences » qui n'est pas un démembrement de compétences au profit d'enclaves quasi-autonomes, mais un volet de la refonte du rôle de l'Etat.

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, le noyau du Gouvernement se définit depuis toujours comme l'ensemble des Ministères et des directions de l'exécutif placés sous l'autorité hiérarchique directe d'un Ministre, ou du chef de l'Etat dans les régimes présidentiels. Ces lignes directes de responsabilité hiérarchique offrent un modèle de gouvernance

simple et stable, dans lequel l'élaboration des politiques et la prestation de services incombent au Gouvernement qui est explicitement tenu d'en rendre compte au Parlement et, en dernière analyse, au peuple. Les mêmes règles financières et de gestion, les mêmes modalités d'établissement des rapports s'appliquent en général à tous ces organes.

Au cours des deux dernières décennies, la situation s'est sensiblement modifiée du fait des transferts de compétences à des organismes indépendants du contrôle des responsables politiques, dotés de structures hiérarchiques différentes de celles des Ministères à structure classique et bénéficiant parfois de l'autonomie de gestion ou de l'indépendance de toute influence politique.

Dans la plupart des pays examinés, les autorités signalent que la création d'organismes dissociés à des degrés divers de l'Etat a été une expérience très positive. Les rapports nationaux montrent qu'une série d'objectifs ont pu être atteints grâce à ces diverses formes d'organisation, en particulier plus d'efficacité et d'innovation, une gestion des services plus proche des citoyens, des partenariats plus efficaces entre les différents niveaux d'administration, la participation des citoyens, du secteur privé ou des organisations de la société civile à la gestion des Agences et la possibilité, pour les Ministères centraux, de se consacrer davantage à la formulation des politiques.

Simultanément, les priorités ont changé dans la plupart des pays : ce n'est plus la nécessité de créer de nouveaux organismes distincts qui prévaut, mais la recherche d'un juste équilibre entre les obligations de rendre compte et l'autonomie, l'ouverture, la gestion des performances et le renforcement des moyens de pilotage des Ministères centraux. Le passage de la gestion des moyens à une gestion contractuelle axée sur les produits ou les résultats soulève de sérieux problèmes d'amélioration des capacités des Ministères de tutelle.

Dans cette fièvre, l'administration publique dans la plupart des pays africains a connu dans les années 80, un changement de paradigme. Elle se traduit par une rupture avec les traditions inhibitrices et les manières de penser dépassées. La Réforme Administrative sous-tendu par l'approche managériale, marque une rupture totale avec les anciennes approches qui non seulement étaient parcellaires mais aussi ne posaient pas le problème fondamental de la réforme de l'Etat ;

### **III. Méthodes de classification et dénomination des Agences par Pays de l'OCDE**

Il n'existe pas de classification universellement admise des organismes indépendants qui diffèrent considérablement par leur organisation, leur statut juridique et leur degré d'autonomie de gestion ou d'indépendance du pouvoir politique. Par exemple, ils peuvent être créés par l'exécutif ou par le législateur, ils sont soumis à un régime de droit public et/ou de droit privé et leurs effectifs font partie de la fonction publique ou relèvent du droit commun du travail. Cependant, les pouvoirs publics se sont essentiellement servis de trois méthodes pour affranchir ces organismes des Ministères principaux.

- La première méthode réside dans une structure de gouvernance et une hiérarchie différentes de celles d'un Ministère à structure classique.
- La deuxième méthode consiste dans des modalités de contrôle différentes : les organismes indépendants sont totalement ou partiellement exonérés des règles habituellement applicables aux Ministères à structure classique en matière de gestion, de financement et de personnel.
- Et la dernière consiste dans une certaine autonomie de gestion. Faute d'un terme convenu pour désigner ce phénomène, l'OCDE a forgé l'expression «gouvernance partagée ».

Leur dénomination est également très différente d'un pays à l'autre.

On citera à cet égard :

- Au Canada : les organismes de service, les organismes de service spéciaux (OSS), les organismes de service ministériels et, dans certains cas, les sociétés à régie partagée.
- En France : les établissements publics et les autorités administratives indépendantes.
- En Allemagne : les Agences fédérales (administration fédérale directe, *unmittelbare Bundesverwaltung*) ; les organismes de droit public (administration fédérale indirecte, *mittelbare Bundesverwaltung*) et un certain nombre d'entités administratives de droit privé (*Bundesverwaltung in Privatrechtsform*).
- Aux Pays-Bas : les organismes administratifs indépendants (*zelfstandig bestuursorganen, ZBO*) et les Agences (*agentschappen*).
- En Nouvelle-Zélande : la plupart des « entités de la Couronne » sont des organismes quasi autonomes.
- En Espagne : les organismes autonomes à fonctions administratives (*Organismos Autonomos, OA*), les entités publiques qui fournissent des services ou des biens pouvant faire l'objet de transactions et qui ne sont pas des « entreprises d'Etat » (*Entidades Publicas Empresariales, EPE*) et les organismes publics (*Organismos Publicos*).
- En Suède : les commissions et les Agences.
- Au Royaume-Uni : les Agences *Next Steps* et les « organismes publics non ministériels ».

## Annexe 6. : Questionnaire d'enquête

### I. Information générale

Service actuel .....

Poste.....Grade.....

Année au Poste.....Année d'ancienneté au Service .....

| QUALIFICATION |                           |          |                         |            |                      |            |                                   |
|---------------|---------------------------|----------|-------------------------|------------|----------------------|------------|-----------------------------------|
| Générales     | Niveaux d'études          |          |                         |            |                      |            |                                   |
|               | Aucun                     | Primaire | Diplôme                 | Secondaire | Diplôme              | Supérieur  | Diplômes                          |
| Spécifiques   | Niveaux de spécialisation |          |                         |            |                      |            |                                   |
|               | Apprentissage             | Diplôme  | Séminaires de formation | Certificat | Atelier de formation | Certificat | Voyages d'échange et pays visités |
|               | 1                         |          |                         |            |                      |            |                                   |
|               | 2                         |          |                         |            |                      |            |                                   |
|               | 3                         |          |                         |            |                      |            |                                   |
| 4             |                           |          |                         |            |                      |            |                                   |

### II. Information sur les membres du Comité de Gestion

| Organisation professionnelle de base :                 |   |  |
|--|---|--|
| Poste occupé   | Année au poste  | Année d'ancienneté dans l'organisation   |
|  |   |  |
| Structure de provenance                                |   |  |
| Ministère  | Organisation professionnelle  | Centrale syndicale   |
|  |   |  |
| Statut de membre dans le Comité de gestion             |   |  |
| Simple <input type="checkbox"/>                        | Elu au bureau du Comité de gestion <input type="checkbox"/>                         | Membre de commissions techniques ou d'orientation stratégique <input type="checkbox"/> |
| Catégories socioprofessionnelles                       |   |  |
| Sans activité professionnelle <input type="checkbox"/> | Paysans (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs) <input type="checkbox"/>                 | Ouvriers, artisans <input type="checkbox"/>  |
| Commerçants, transporteurs <input type="checkbox"/>    | Employés, agents de bureau et cadres d'exécution assimilés <input type="checkbox"/> |  |
| Cadres moyens et assimilés <input type="checkbox"/>    | Cadres et professions intellectuelles supérieures <input type="checkbox"/>          |  |

### III. EXPERIENCES PROFESSIONNELLES

| EXPERIENCES        |  |  |   |                         |   |                             |  |
|--------------------|--|--|---|-------------------------|---|-----------------------------|--|
| <b>Générale</b>    | Politique et orientations générales d'établissement public à caractère sociale (EPCS)  | Rôles et fonctionnement d'organe de gestion d' EPCS  | Fixation de règles générales de fonctionnement d'EPCS   | Administrateur d'EPCS   | Elaboration et/ou application de manuel de procédures technique et financier d'EPCS   | Votation de budget d'EPCS   | Approbation de rapport d'activité et d'Etat financier d'EPCS   |
|                    | 1<br>2<br>3  |  |   |                         |   |                             |  |
| <b>Spécifiques</b> | Politique et orientations générales d'établissement public de financement doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (EPFPMF) | Rôles et fonctionnement d'organe de gestion d'EPFPMF | Fixation de règles générales de fonctionnement d'EPFPMF | Administrateur d'EPFPMF | Elaboration et/ou application de manuel de procédures technique et financier d'EPFPMF | Votation de budget d'EPFPMF | Approbation de rapport d'activité et d'Etat financier d'EPFPMF |
|                    | 1<br>2<br>3  |  |   |                         |   |                             |  |

### IV. INFORMATIONS SUR LE FODEFCA

| PRESENTATION DU FODEFCA                        |   |                               |   |                               |  |                               |                               |
|--|---|-------------------------------|---|-------------------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|
| <b>Connaissez-vous le FODEFCA ?</b>            | OUI   |                               | NON   |                               |  |                               |                               |
| <b>Si oui où se trouve son siège ?</b>         | Akpakpa   | Cotonou                       | Bohicon   | Parakou                       | Lokossa  | Natitingou                    | Malanville                    |
| <b>Définissez le FODEFCA</b>                   | Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage   |                               | Fondation de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage |                               | Fédération de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage               |                               |                               |
| <b>Quel est le statut juridique du FODEFCA</b> | Etablissement public <input type="checkbox"/>   |                               | Etablissement privé <input type="checkbox"/>  |                               | Etablissement mixte <input type="checkbox"/>   |                               |                               |
| <b>Année de création du FODEFCA</b>            | 1990 <input type="checkbox"/>   | 1995 <input type="checkbox"/> | 1999 <input type="checkbox"/>   | 2000 <input type="checkbox"/> | 2004 <input type="checkbox"/>  | 2006 <input type="checkbox"/> | 2008 <input type="checkbox"/> |
| <b>Nature de l'acte de création</b>            | Ordonnance <input type="checkbox"/>   |                               | Décret <input type="checkbox"/>   |                               | Loi <input type="checkbox"/>   |                               |                               |
| <b>Quelle est la force de cet acte</b>         | s'impose à toutes les structures semi-publiques et privées en matière de financement d'action de FPC <input type="checkbox"/> |                               |   |                               | s'impose uniquement à la structure dans ses domaines spécifiques d'intervention <input type="checkbox"/> |                               |                               |

| <b>CARACTERISTIQUES DU FODEFCA</b>                         |  |  |   |   |  |
|--|--|--|---|---|--|
| <b>Quelles sont les caractéristiques du FODEFCA</b>        | Etablissement publique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière   |  |   |   |  |
|  | Vraie  |  | Fausse  |   | Je ne sais pas   |
| <b>Qu'entendez-vous par personnalité morale</b>            | Organisation autonome en matière de gestion  | Organisation non autonome en matière de gestion  | Organisation avec un conseil d'administration doté de large pouvoir de décision | Organisation avec un conseil d'administration qui doit se référer à une autre organisation supérieure de décision | laquelle   |
|  |  |  |   |   |  |
| <b>Qu'entendez-vous par autonomie financière</b>           | Organisation qui dispose de ses propres sources de financement   |  | Organisation qui ne dispose pas de ses propres sources de financement           | Organisation qui doit rendre compte à une autre organisation supérieure de décision                               | Organisation qui doit rendre compte à la cours des comptes (reddition de compte) |
|  |  |  |   |   |  |
| <b>MISSION/OBJECTIFS ET GROUPES CIBLES</b>                 |  |  |   |   |  |
| <b>Quelle est sa mission</b>                               | il a pour mission, la valorisation des ressources humaines par le financement d'actions de formation au profit des travailleurs du secteur privé moderne et informel (artisanat, agriculture) et des jeunes arrivant sur le marché du travail en vue de la compétitivité des entreprises et la lutte contre le chômage et la pauvreté. |  |   |   |  |
|  | Vraie  |  | Fausse  |   | Je ne sais pas   |
| <b>Quels sont ses objectifs</b>                            | Outils stratégique de l'Etat pour promouvoir la formation continue et en améliorer la pertinence et la qualité, le FODEFCA vise ;  |  |   |   |  |
|  | la satisfaction permanente des besoins en main d'œuvre qualifiée des entreprises des secteurs formel et informel en vue de l'amélioration de leur rendement, de leur productivité et de leur compétitivité   |  | la résorption du chômage et la réduction de la pauvreté                         | l'insertion professionnelle des jeunes  | Le renforcement de capacités des organismes de formation                         |
|  |  |  |   |   |  |
| <b>Quels sont les domaines d'intervention du FODEFCA</b>   | Micro entreprises et associations du secteur artisanal   | Entreprises et Organisations du secteur agricole | Formation DUALE dans différents métiers   | Entreprises du Secteur Privé Moderne  | Insertion professionnelle  |
|  |  |  |   |   |  |
| <b>Quels sont les bénéficiaires des actions du FODEFCA</b> | <b>LES BENEFICIAIRES DES ACTIONS DU FONDS SONT PRINCIPALEMENT:</b>   |  |   |   |  |
|  | les travailleurs du secteur privé moderne;   | les travailleurs du secteur agricole;            | les maîtres artisans et les apprentis;  | les actifs sans emploi, les déscolarisés, les déflatés  |  |
|  |  |  |   |   |  |
|  | <b>COMBIEN D'ORGANISMES DE FORMATION ONT BENEFICIE DE RENFORCEMENT DE CAPACITES CES 3 DERNIERES ANNEES</b>   |  |   |   |  |
|  | <b>Secteur</b>   | <b>2007</b>                                      | <b>2008</b>   | <b>2009</b>   |  |
|  | Privé Moderne  |  |   |   |  |
|  | Agricole   |  |   |   |  |
|  | Artisanal  |  |   |   |  |
|  | Insertion  |  |   |   |  |
|  | <b>COMBIEN DE JEUNES ONT ETE INSERES CES 3 DERNIERES ANNEES</b>  |  |   |   |  |
|  | <b>Secteur</b>   | <b>2007</b>                                      | <b>2008</b>   | <b>2009</b>   |  |
|  | Privé Moderne  |  |   |   |  |
|  | Agricole   |  |   |   |  |
|  | Artisanal  |  |   |   |  |
|  | <b>COMBIEN DE PERSONNES ONT BENEFICIE DU FINANCEMENT DU FODEFCA EN TERMES D'ADAPTATION, DE PROMOTION, DE MUTATION, DE PERFECTIONNEMENT DANS UN BUT DE RESORBTION DE CHOMAGE CES 3 DERNIERES ANNEES</b>   |  |   |   |  |
| <b>Secteur</b>   | <b>2007</b>  | <b>2008</b>                                      | <b>2009</b>   |   |  |
| Privé Moderne  |  |  |   |   |  |
| Agricole   |  |  |   |   |  |
| Artisanal  |  |  |   |   |  |

| <b>SOURCES DE FINANCEMENT</b>   |   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|---|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--|---|---|--|
| <b>Quelles sont ses sources de financement statutaire</b>               | Le produit de la taxe d'apprentissage (inclus dans le VPS)  | Les subventions                     | Les contributions des bénéficiaires | Les contributions des partenaires au développement | Les fonds provenant d'organismes extérieurs                        | Les produits de placement des ressources du Fonds | Les dons et legs                          |  |
|   |   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
| <b>Quelles sont ses sources de financement actuel</b>                   | Le produit de la taxe d'apprentissage (inclus dans le VPS)  | Les subventions                     | Les contributions des bénéficiaires | Les contributions des partenaires au développement | Les fonds provenant d'organismes extérieurs                        | Les produits de placement des ressources du Fonds | Les dons et legs                          |  |
|   |   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
| <b>De la situation des ressources propres (la taxe d'apprentissage)</b> | <b>EN 1998, LA TAXE D'APPRENTISSAGE S'ETABLISSAIT A 3,5 MILLIARDS DE FCFA PAR AN. A COMBIEN PEUT-ON L'ESTIMER</b> |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | Montant   | 2004                                | 2006                                | 2007   | 2008   | 2009  | TOTAL                                     |  |
|   | VPS   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | % TA  |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | TA  |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | TOTAL   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | <b>QUELLE EST LA LIMITE MAJEURE A LA MOBILISATION DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE PAR LE FODEFCA</b>                   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | Statut juridique du FODEFCA   | Absence de dispositif de collecte   | Unicité de caisse au Trésor Public  | Mauvaise organisation des contribuables            | Manque de dynamisme du Comité de gestion                           | Manque de dynamisme du Secrétariat exécutif       | Manque de soutien des Partenaires sociaux |  |
|   |   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | <b>NIVEAU D'INTERVENTION DES ACTEURS PRINCIPAUX POUR LEVER CETTE CONTRAINTE LES 3 DERNIERES ANNES</b>             |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | <b>ACTEURS</b>  | <b>NOMBRE DE SEANCES CONSACREES</b> |                                     |  | <b>NOMBRE DE PROJETS DE LOI INITIES OU DE COURRIERS DE RELANCE</b> |   |   |  |
|   |   | 2007                                | 2008                                | 2009   | 2007   | 2008  | 2009                                      |  |
|   | Secrétariat exécutif  |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | Comité de Gestion   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
|   | Organisations professionnelles (CNPB ; CM, CCIB, CAB)   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
| Centrales syndicales  |   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |
| Cadres des Ministères   |   |                                     |                                     |  |  |   |   |  |

| LE CADRE INSTITUTIONNEL                   |  |   |  |  |   |   |  |
|---|--|---|--|--|---|---|--|
| <b>les organes statutaires du FODEFCA</b> | <b>QUELS SONT LES ORGANES STATUTAIRES DU FODEFCA</b>                       |   |  |  |   |   |  |
|   | Le Comité de Gestion faisant office du Conseil d'Administration du FODEFCA | Le Secrétariat exécutif avec à sa tête le Secrétaire Exécutif faisant office de Directeur Général | Le Commissariat aux comptes  | Les auditeurs externes   | Le Ministère du Travail et de la Fonction publique (MTFP)   | Le Conseil National du Patronnat du Bénin (CNP-Bénin) | Les Centrales syndicales                                   |
|   |  |   |  |  |   |   |  |
|   | <b>QUELS SONT LES ROLES DE CHACUN DES ORGANES STATUTAIRES</b>              |   |  |  |   |   |  |
|   | <b>COMITE DE GESTION</b>   | Définir la politique et les orientations générales du Fonds                                       | Fixer les règles générales de fonctionnement du Fonds                                  | Etablir les procédures et modalités d'agrément des projets et plans de formation |   | Voter le budget du Fonds                              | Approuver les rapports d'activités et les Etats financiers |
|   | <b>SECRETARIAT EXECUTIF</b>  | Assurer la gestion quotidienne  | Préparer et instruire pour le CG, les dossiers de demande de financement de formations | Suivre l'exécution des projets cofinancés  | Rechercher des ressources complémentaires de financement pour la satisfaction des attentes des groupes cibles |   | Représenter le Fonds dans les actes de la vie civile       |
|   |  |   |  |  |   |   |  |

| LE COMITE DE GESTION (CG)                             |  |   |   |  |   |
|---|--|---|---|--|---|
| <b>Composition du Comité de Gestion</b>               | <b>POURQUOI DIS-T-ON QUE LE COMITE DE GESTION EST TRIPARTITE ET PARITAIRE (COCHEZ LA REPONSE JUSTE)</b>                        |   |   |  |   |
|   | Parce qu'il est composé de trois parties   | Parce qu'il est composé de trois parties inégales | Parce qu'il est composé de trois parties égales                           | Parce qu'il est composé de trois parties égales et équilibrées en nombre | Parce qu'il est composé de trois parties égales et déséquilibrées en nombre |
|   |  |   |   |  |   |
|   | <b>QUELLES SONT LES DIFFERENTES PARTIES COMPOSANT LE CG (REPONDEZ PAR OUI OU NON)</b>  |   |   |  |   |
|   | Les organisations professionnelles   |   | Les Centrales syndicales  |  | Les Ministères sectoriels   |
|   |  |   |   |  |   |
|   | <b>EST-CE QUE LES STRUCTURES CI-APRES SONT REPRESENTEES AU SEIN DE CHAQUE PARTIE COMPOSANT LE CG (REPONDEZ PAR OUI OU NON)</b> |   |   |  |   |
|   | <b>Les organisations professionnelles</b>  |   | <b>Les Centrales syndicales</b>   |  | <b>Les Ministères sectoriels</b>  |
|   | 01 représentant du Conseil National du Patronat (CNP-Bénin)  |   | <b>04 représentants des centrales syndicales les plus représentatives</b> |  | 01 représentant du Ministre / Travail                                       |
|   | 01 représentant de la CCIB   |   |   |  | 01 représentant du Ministre / Finances                                      |
| 01 représentant de la Chambre des Métiers             |  |   |   | 01 représentant du Ministre / Plan                                       |   |
| 01 représentant de la Chambre Nationale d'Agriculture |  |   |   | 01 représentant du Ministre / Formation Professionnelle                  |   |

|  |  |   |   |   |   |     |
|--|--|---|---|---|---|-----|
| <b>Représentativité<br/>et esprit de<br/>responsabilité des<br/>partenaires<br/>sociaux</b>  | <b>PEUT-ON DIRE QUE LES STRUCTURES REPRESENTEES SONT ASSEZ REPRESENTATIVES DES PARTENAIRES SOCIAUX DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ?</b>  |   |   |   | OUI   | NON |
|  | Si NON, dites pourquoi ?   |   |   |   |   |     |
|  | <b>PEUT-ON DIRE QU'ELLES PEUVENT GERER DE MANIERE EFFICACE L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ?</b>   |   |   |   | OUI   | NON |
|  | Si NON, dites pourquoi ?   |   |   |   |   |     |
|  | <b>PEUT-ON AFFIRMER QUE LE COMITE DE GESTION DANS SA COMPOSITION, PORTE LE FODEFCA DANS SES DEUX DIMENSIONS QUE SONT LA PERSONNALITE MORALE ET L'AUTONOMIE FINANCIERE ?</b>                |   |   |   | OUI   | NON |
|  | Si NON, dites pourquoi ?   |   |   |   |   |     |
|  | <b>LES PARTENAIRES SOCIAUX AINSI REPRESENTES PEUVENT-ILS ETRE CONSIDERES COMME LES REPRESENTANTS DES VRAIS ACTIONNAIRES AU CAPITAL DU FODEFCA EN COMPARAISON A UNE ENTREPRISE PRIVEE ?</b> |   |   |   | OUI   | NON |
|  | <b>AVEZ-VOUS L'IMPRESSION QU'ILS SE COMPORTENT COMME LES VRAIS PROPRIETAIRES DU FODEFCA ?</b>  |   |   |   | OUI   | NON |
|  | Si NON, dites pourquoi ?   |   |   |   |   |     |
|  | <b>COMMENT RECONNAIS-T-ON LE VRAI PROPRIETAIRE D'UNE ENTREPRISE ?</b>  |   |   |   |   |     |
|  | Il a de la vision et des objectifs clairs  | Il développe des stratégies et se fixe des orientations | Il se donne les moyens nécessaires et suit correctement la gestion pour atteindre ses objectifs | Il vit pleinement et de façon responsable des fruits de son entreprise et y puise quotidiennement les éléments de motivations | Il est soucieux de sa rentabilité car il coule avec elle en cas de mauvaise gestion |     |
|  |  |   |   |   |   |     |
|  | <b>EST-CE QUE LES ELEMENTS DE MOTIVATION DES ADMINISTRATEURS DU FODEFCA FONDES SUR LES FRAIS FIXES DE SESSIONS REGLEMENTAIRES VOUS SEMBLENT-ILS ADEQUATS OUI NON</b>                       |   |   |   |   |     |
|  | Si NON, dites pourquoi ?   |   |   |   |   |     |
| <b>AU REGARD DES EXIGENCES DE CE POSTE QUEL MECANISME DE MOTIVATION FAUT-IL CONSTRUIRE AFIN QUE LES ADMINISTRATEURS SE SENTENT LE VRAI PROPRIETAIRE DU FODEFCA ?</b> |  |   |   |   |   |     |
| Frais de sessions  | Frais de représentation  | Frais de rendement                                      | Formations axées sur le profil de poste et de compétences                                       | Visites d'échanges axées sur les éléments objectifs de décisions  |   |     |
|  |  |   |   |   |   |     |

|  |  |   |  |   |
|--|--|---|--|---|
| <b>Organisation<br/>du Comité de<br/>Gestion</b>         | <b>LE COMITE DE GESTION EST ORGANISE EN :</b><br>(Répondez par OUI ou NON)   |   | Bureau du<br>Comité de<br>Gestion  | Membres du<br>Comité de gestion   |
|  | Si OUI, le bureau est constitué de combien de membres ?  |   |  |   |
|  | <b>EN REALITE, LE BUREAU DU FODEFCA COMPREND 1 PRESIDENT ELU PAR SES PAIRS. LE SECRETARIAT ETANT ASSURE PAR LE SECRETAIRE EXECUTIF. CE DISPOSITIF CORRESPOND A QUEL MODELE DE CONSEIL D'ADMINISTRATION :</b>   |   |  |   |
|  | Conseil d'élaboration <sup>36</sup><br>des politiques  | Conseil d'orientation <sup>37</sup><br>politique  | Conseil exécutant ou<br>administratif <sup>38</sup>                                | Conseil collectif <sup>39</sup>   |
|  | Pourquoi ?   |   |  |   |
|  | <b>QUELS SONT LES INDICATEURS QUI, DANS LE CAS DU FODEFCA, DETERMINENT:</b>  |   |  |   |
|  | Les grandes orientations   | Les moyens pour<br>atteindre les buts   | les relations entre le<br>conseil et la<br>direction                               | les procédés du<br>conseil  |
|  | (1)  |   |  |   |
|  | (2)  |   |  |   |
|  | (3)  |   |  |   |
|  | EST-CE QU'UN CONTROLE IMPARTIAL EST POSSIBLE AVEC CE TYPE D'ADMINISTRATION ? OUI NON   |   |  |   |
|  | <b>DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES INSTITUTIONS DE L'ACTION PUBLIQUE COMME LE FODEFCA, PENSEZ-VOUS QU'IL FAUT GARDER LA MEME STRUCTURE D'ADMINISTRATION COMME DANS UNE INSTITUTION PRIVEE OU DE LOI 1901</b><br>NON OUI   |   |  |   |
|  | <b>LE MODE DE GESTION OU D'ADMINISTRATION QUE LEUR CONFERE LEUR STATUT D'ORGANISMES AUTONOMES SUR LES PLANS STRUCTUREL, DE GESTION ET DE CONTROLE N'IMPOSE-T-IL PAS UNE ORGANISATION QUI RASSURE D'AVANTAGE LES CONTRIBUABLES ET LES POUVOIRS PUBLICS<sup>40</sup> ?</b><br>OUI NON  |   |  |   |
|  | <b>COMPTE TENU DU LARGE POUVOIR DE DECISION ET LA GRANDE RESPONSABILITE DU COMITE DE GESTION DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE DE FPC, N'EST-IL PAS NECESSAIRE QUE LE COMITE DE GESTION RESTE UNE ORGANISATION ASSEZ AUTONOME CAPABLE DE SE METTRE REELLEMENT DANS SON ROLE DE DECIDEUR, GESTIONNAIRE ET CONTROLEUR DE L'INSTITUTION : OUI NON</b> |   |  |   |
|  | <b>SI OUI, L'ORGANISATION A METTRE EN PLACE COMPRENDRAIT-ELLE LES INSTANCES CI-APRES</b><br>(Répondez par OUI ou NON)  |   |  |   |
|  | Bureau de trois<br>membres   | Cabinet du Président<br>avec 1 secrétaire et 2<br>conseillers   | Commissions<br>spéciales de<br>travail   | Cadres de concertation élargies à la<br>base des parties prenantes y compris<br>les anciens administrateurs |
|  | <b>POURQUOI ?</b> (Répondez par OUI ou NON)  |   |  |   |
|  | Mettre en place<br>un collège de<br>décision   | Donner les moyens au CG de<br>fonctionner régulièrement et<br>d'être présent, effectivement<br>visible et facilement accessible | Impliquer les<br>administrateurs<br>membres dans les<br>réflexions<br>stratégiques | Associer et faire<br>participer les acteurs<br>actuels aux actions<br>stratégiques                          |
| Que vous inspire cette alternative (commentaires libres) |  |   |  |   |

<sup>36</sup> Ce modèle traditionnel est bien connu de nombreuses organisations. Un partenariat est établi entre le président du conseil d'administration et le directeur général afin de mener et d'administrer l'organisation. Une série de comités effectuent le travail du conseil, bien souvent avec l'appui des cadres supérieurs.

<sup>37</sup> Ce modèle d'organisation de conseil d'administration a été popularisé par John Carver dans **Boards that Make a Difference**. Il offre une structure et une méthode qui abolissent les limitations des responsabilités du directeur général. L'accent porte sur l'objet principal du conseil : la détermination des grandes orientations. Le conseil fait corps et s'exprime à l'unisson.

<sup>38</sup> Un conseil exécutant assume certaines responsabilités dans le fonctionnement de l'organisation. En plus de fournir les orientations stratégiques et générales, les membres du conseil peuvent apporter une aide pratique comme, par exemple, organiser des événements et rédiger des documents.

<sup>39</sup> Un conseil collectif regroupe des personnes ayant la même optique et visant un but précis. Les membres de ce conseil ont la responsabilité de définir et d'appuyer la philosophie fondamentale du travail en tant que collectif.

<sup>40</sup> Un conseil d'administration spécifique aux structures différenciées de la Gouvernance Publique est à explorer en termes de prospectives, innovations, stratégies et organisation!

## V. FONCTIONNEMENT DU COMITE DE GESTION DU FODEFCA

|  |   |  |  |                                |   |   |  |
|--|---|--|--|--------------------------------|---|---|--|
| <b>Fonctionnement<br/>du Comité de<br/>Gestion</b> | <b>QUELLE EST LA TUTELLE DU FODEFCA (Répondez par OUI ou NON)</b>   |  |  |                                |   |   |  |
|  | Le Comité de Gestion  |  | Le Président du Comité de Gestion                          |                                |   | Le Ministre du Travail et de la Fonction Publique   |  |
|  | <b>COMMENT S'EXERCE CETTE TUTELLE DU FODEFCA AU REGARD DE SES CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES (Répondez par OUI ou NON)</b>                            |  |  |                                |   |   |  |
|  | Planification des activités   | Arbitrage budgétaire   | Passation de marché public                                 | Commissariat aux comptes       | Comptes rendus  | Introduction au Conseil des Ministres pour prise de Décret de nomination des nouveaux membres du CG |  |
|  |   |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>AVEZ-VOUS L'IMPRESSION QU'IL N'Y A PAS DE CONFUSION DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE</b> OUI<br>NON   |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>COMMENT PERCEVEZ-VOUS CETTE TUTELLE AUJOURD'HUI (Répondez par OUI ou NON)</b>  |  |  |                                |   |   |  |
|  | Dominée par le MTFP sur le plan structurel  |  | Dépendante du MTFP et du MFE du point de vue de sa gestion |                                |   | Contrôlé par le MTFP et le MFE  |  |
|  | <b>LE CG EST-IL INDEPENDANT PAR RAPPORT AU MTFP?</b> OUI NON  |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>POURQUOI LE CG DONNE L'IMPRESSION ETRE SOUS LE MTFP :</b>  |  |  |                                |   |   |  |
|  | sous information  | absence de politique et d'orientation                                | absence de plan d'action                                   | absence de budget propre       | absence de personnel propre   |   |  |
|  |   |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>LE CG EST-IL AUTONOME VIS-A-VIS DU SE :</b> OUI NON  |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>LE STATUT ACTUEL DU SE QUI EST UN CADRE DU MTFP EXPLIQUE-T-IL CETTE SITUATION ?</b> OUI<br>NON   |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>CETTE SITUATION SE SERAIT REPRODUITE AVEC LES AUTRES MINISTERES STATUTAIRES SI LE CADRE A L'EXECUTION PROVENAIT DE CES MINISTERES ?</b> OUI<br>NON |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>QUE FAIRE POUR REDUIRE CETTE INFLUENCE</b>   |  |  |                                |   |   |  |
|  | qualité des membres   | méconnaissance du cadre institutionnel et organisationnel du FODEFCA | méconnaissance des caractéristiques du FODEFCA             | méconnaissance des rôles du CG | Mauvaise organisation de la mission, des objectifs et des activités : absence de PDS, PTA et budget de fonctionnement propres au CG | absence de mécanismes de suivi et de contrôle des activités du SE                                   |  |
|  |   |  |  |                                |   |   |  |
|  | <b>COMMENT SONT FINANCEES LES ACTIVITES DU CG ?</b>   |  |  |                                |   |   |  |
|  | Budget autonome   |  | Budget global du FODEFCA                                   |                                | Budget du Secrétariat exécutif  |   | Budget Annexe                          |
|  | <b>QUI ORGANISE LES SESSIONS DU CG ?</b>  |  |  |                                |   |   |  |
|  | Le Secrétariat du Président   |  | Le Secrétariat exécutif                                    |                                | Le Président du Bureau  |   | Le Président et le Secrétaire Exécutif |
|  | <b>LA TENUE DES SESSIONS REGLEMENTAIRES CES 3 DERNIERES ANNEES</b>  |  |  |                                |   |   |  |
|  | Session   | 2007   |  | 2008                           |   | 2009  |  |
|  |   | Nombre de sessions   | Objets   | Nombre de sessions             | Objets  | Nombre de sessions  | Objets                                 |
|  | Trimestre 1   |  |  |                                |   |   |  |
|  | Trimestre 2   |  |  |                                |   |   |  |
|  | Trimestre 3   |  |  |                                |   |   |  |
| Trimestre 4  |   |  |  |                                |   |   |  |
| TOTAL  |   |  |  |                                |   |   |  |

| Fonctionnement<br>du Comité de<br>Gestion | PARTICIPATION AUX SESSIONS REGLEMENTAIRES DU COMITE DE GESTION |                                   |      |      |       |                      |      |      |       |                       |      |      |       |
|---|--|-----------------------------------|------|------|-------|----------------------|------|------|-------|-----------------------|------|------|-------|
|   | Session  | Organisations<br>professionnelles |      |      |       | Centrales syndicales |      |      |       | Ministères sectoriels |      |      |       |
|   |  | 2007                              | 2008 | 2009 | TOTAL | 2007                 | 2008 | 2009 | TOTAL | 2007                  | 2008 | 2009 | TOTAL |
| Trimestre 1                               |  |                                   |      |      |       |                      |      |      |       |                       |      |      |       |
| Trimestre 2                               |  |                                   |      |      |       |                      |      |      |       |                       |      |      |       |
| Trimestre 3                               |  |                                   |      |      |       |                      |      |      |       |                       |      |      |       |
| Trimestre 4                               |  |                                   |      |      |       |                      |      |      |       |                       |      |      |       |
| TOTAL                                     |  |                                   |      |      |       |                      |      |      |       |                       |      |      |       |

## VI. QUALITE DES MEMBRES

|   |  |   |                        |  |  |   |
|---|--|---|------------------------|--|--|---|
| Modes de<br>désignation   | <b>POURQUOI LE CG N'ARRIVE-T-IL PAS A RENTRER DANS SES ROLES ET DONNE L'IMPRESSION D'ETRE TIRE PAR LE SE</b> |   |                        |  |  |   |
|   | Qualité des membres  |   | Compétence des membres |  | Profil des postes  |   |
|   | Spécialisation du FODEFCA  |   |                        |  |  |   |
|   | <b>QUELS SONT LES CRITERES QUI PRESIDENT AU CHOIX DES MEMBRES DU COMITE DE GESTION ?</b>                     |   |                        |  |  |   |
|   | Connaissance du domaine (FODEFCA)  |   | Position hiérarchique  |  | Faveur du supérieur hiérarchique   |   |
|   | Qualification et compétence  |   |                        |  |  |   |
|   | <b>QUELLES SONT LES QUALIFICATIONS REQUISES</b>  |   |                        |  |  |   |
|   | Sans niveau  |   | CEP                    | BEPC   | BAC  |   |
|   | MAITRISE   |   |                        |  |  |   |
|   | <b>QUELLES SONT LES COMPETENCES REQUISES</b>   |   |                        |  |  |   |
|   | Avoir à cœur le travail de l'organisation  | Posséder des connaissances et des compétences dans un ou plusieurs domaines de la gestion du conseil d'administration : politiques, finances, programmes et personnel |                        | Connaître les services fournis par le FODEFCA et les appuyer publiquement  | Favoriser des relations de travail positives entre les autres membres du conseil d'administration et le personnel de FODEFCA | Surveiller les conflits d'intérêts et s'abstenir de se trouver dans cette situation |
|   | <b>POURQUOI ORGANISER UNE SEANCE D'ORIENTATION DES MEMBRES DU CG PEU APRES LES ELECTIONS</b>                 |   |                        |  |  |   |
|   | Fournir des renseignements importants sur l'organisation et sur les responsabilités du conseil               |   |                        | Instaurer entre les membres du conseil une relation de travail qui encourage le soutien permanent, et s'entendre sur la façon dont ils effectueront leur travail |  |   |
|   | <b>QUELLE EST LA PROCEDURE DE SELECTION DES MEMBRES DU CG</b>  |   |                        |  |  |   |
|   | Désignation par le chef  | A tour de rôle entre responsable d'organisation faitière  |                        | Sélection sur une liste de proposition   | Compétition ouverte au sein de l'organisme du partenaire social  |   |
|   | <b>COMMENT SE REALISE LES ACTIONS DE RENFORCEMENT DE CAPACITE</b>  |   |                        |  |  |   |
|   | séance d'orientation de l'ensemble du conseil peu après l'élection   |   |                        | Fiche de poste   | Fiche de compétence  |   |
|   | Plan de formation  |   |                        |  |  |   |
| <b>EXISTE-T-IL UNE FICHE DE DESCRIPTION DE POSTE ?</b>                        |  |   |                        |  |  |   |
| <b>EXISTE-T-IL UNE FICHE DE COMPETENCE AU POSTE ?</b>                         |  |   |                        |  |  |   |
| <b>QUE FAIRE POUR RECRUTER DES MEMBRES QUALIFIES ET COMPETENTS POUR LE CG</b> |  |   |                        |  |  |   |
| Réaliser une fiche de description de poste                                    | Réaliser une fiche de profil   | Organiser une compétition ouverte au sein de chaque composante sociale  |                        | Réaliser des actions de renforcement de capacité à partir d'un plan de formation adéquat   |  |   |

MERCI



**TABLE DES MATIERES**

|  |          |
|--|----------|
| IDENTIFICATION DU JURY .....   | i        |
| DECLARATION D'ENGAGEMENT .....   | ii       |
| DEDICACE .....   | iii      |
| REMERCIEMENTS .....  | iv       |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....                                 | v        |
| LISTE DES TABLEAUX.....  | vi       |
| LISTE DES FIGURES.....   | vii      |
| LISTE DES GRAPHES .....  | viii     |
| GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....  | ix       |
| RESUME.....  | xiii     |
| SOMMAIRE .....   | xiv      |
| <b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....                                     | <b>1</b> |
| <b>CHAPITRE PRELIMINAIRE: COURANTS CONCEPTUELS, ETAT DES LIEUX</b>     |          |
| DU CADRE DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE .....               | 5        |
| Section 1: Courants de référence et de conception des Services Publics |          |
| de la Gouvernance Partagée.....  | 6        |
| 1.1. Genèse, fondement, caractéristiques et cycle de vie des           |          |
| «organes Publics de la gouvernance partagée» .....                     | 6        |
| 1.1.1. Genèse et fondement.....  | 6        |
| 1.1.2. Caractéristiques et cycle de vie .....                          | 7        |
| 1.2. Courant de conception du cadre de l'étude.....                    | 10       |
| 1.2.1. Contexte global et lien organisationnel .....                   | 10       |
| 1.2.2. Présentation du cadre de l'étude.....                           | 11       |
| 1.2.2.1. Mission.....  | 12       |
| 1.2.2.2. Objectifs et groupes cibles .....                             | 12       |
| 1.2.2.3. Domaines d'intervention et Sources de financement .....       | 12       |
| Section 2: Etat des lieux et ciblage de la problématique.....          | 14       |
| 2.1. Etat des lieux du cadre de l'étude.....                           | 14       |
| 2.1.1. Cadre légal de la création.....                                 | 14       |
| 2.1.2. Organes statutaires de gestion .....                            | 14       |
| 2.1.2.1. Comité de Gestion .....                                       | 15       |
| 2.1.2.2. Secrétariat exécutif .....                                    | 18       |
| 2.1.2.3. Dispositif de contrôle de la gestion et la tutelle.....       | 18       |
| 2.2. Ciblage de la problématique.....                                  | 19       |
| 2.2.1. Analyse et synthèse des problèmes inventoriés .....             | 19       |
| 2.2.2. Problématique, Hypothèse et Objectifs de l'étude .....          | 21       |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.2.2.1. Problème général .....  | 21        |
| 2.2.2.2. Hypothèse et objectif de l'étude .....                          | 22        |
| <b>CHAPITRE PREMIER : CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE</b>     |           |
| <b>THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....</b>                       | <b>23</b> |
| Section 1. : Cadre théorique de l'étude .....                            | 24        |
| 1.1. Courant épistémologique.....  | 24        |
| Pratiques organisationnelles; .....                                      | 24        |
| Organes d'administration; .....  | 24        |
| Bonne gouvernance. ....  | 24        |
| 1.1.1. Pratiques et pratiques organisationnelles.....                    | 25        |
| 1.1.2. Organes d'administration ou de gestion.....                       | 27        |
| 1.1.3. Bonne gouvernance .....   | 28        |
| 1.2. Cadre méthodologique de l'étude .....                               | 29        |
| 1.2.1. Observation et Analyse documentaire.....                          | 29        |
| 1.2.1.1. Observation .....   | 29        |
| 1.2.1.2. Analyse documentaire .....                                      | 29        |
| 1.2.2. Démarche empirique de collecte des données.....                   | 30        |
| 1.2.2.1. Pré-enquête et enquête.....                                     | 31        |
| 1.2.2.2. Difficultés rencontrées .....                                   | 31        |
| Section 2. : Restitution des résultats et validation des hypothèses..... | 32        |
| 2.1. Restitution et analyse des résultats .....                          | 32        |
| 2.1.1 Restitution et analyse des résultats de l'étude documentaire.....  | 32        |
| 2.1.1.1. FODEFCA et l'approche nouvelle de gestion de l'action           |           |
| publique.....  | 32        |
| 2.1.1.2. Le processus de structuration et d'institutionnalisation du     |           |
| FODEFCA.....   | 36        |
| 2.1.2. Restitution et analyse des résultats de l'étude empirique ....    | 42        |
| 2.1.2.1. Représentativité et qualifications des membres du Comité de     |           |
| Gestion .....  | 43        |
| 2.1.2.2. Expériences et connaissances de l'institution par les membres   |           |
| du Comité de Gestion .....   | 47        |
| 2.1.2.3. Appréciation par les membres du Comité de Gestion de leur       |           |
| statut en termes de responsabilités et de motivations .....              | 53        |
| 2.2. Synthèse des analyses et validation des hypothèses de travail .     | 55        |
| 2.2.1. Synthèse des analyses .....                                       | 55        |
| 2.2.2. Validation des hypothèses de travail .....                        | 58        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>CHAPITRE DEUXIEME: APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE</b>  |     |
| <b>LEUR MISE EN OEUVRE</b> .....  | 59  |
| Section 1 : Approches de solution.....  | 60  |
| 1.1. Approches de solution préconisées par les administrateurs.....   | 60  |
| 1.2. Analyse et synthèse des solutions .....  | 61  |
| Section 2 : Conditions de mise en oeuvre .....  | 63  |
| 2.1. Conditions de mise en œuvre relatives à l'organisation structurelle et institutionnelle .....  | 63  |
| 2.1.1. Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties recensés lors de la Création .....                                     | 63  |
| 2.1.2. Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties relatifs à l'institutionnalisation partielle du FODEFCA .....          | 64  |
| 2.2. Conditions de mise en œuvre relatives à l'organisation fonctionnelle ....  | 66  |
| 2.2.1. Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties recensés dans le cadre du fonctionnement .....                         | 66  |
| 2.2.1.1. De l'organisation du travail .....   | 66  |
| 2.2.1.2. Des ressources .....   | 67  |
| 2.2.2 Conditions de mise en œuvre des approches de solution liées aux éléments d'inerties recensés dans le cadre du dispositif de contrôle et de motivation ..... | 68  |
| 2.2.2.1. Dispositif de contrôle .....   | 68  |
| 2.2.2.2. Mécanisme de motivation .....  | 70  |
| <b>CONCLUSION GENERALE</b> .....  | 72  |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....  | 75  |
| ARTICLES SPECIALISES .....  | 77  |
| WEBOGRAPHIE.....  | 80  |
| <b>ANNEXES</b> .....  | 81  |
| <b>TABLE DES MATIERES</b> .....   | 103 |

