

REPUBLICQUE DU BENIN

.....

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

.....



**UNIVERSITÉ
D'ABOMEY- CALAVI**



**ÉCOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE**

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

OPTION

MANAGEMENT

FILIERE

**MANAGEMENT DES
SERVICES PUBLICS**

Année académique 2011-2012

THEME :

**LA PROBLÉMATIQUE DE
L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET
FINANCIÈRE DES OFFICES D'ÉTAT
AU BENIN : CAS DE L'OGSB.**

Réalisé et présenté par :

Guy Modeste GANMAGBA

Sous la direction de :

Maître de stage :

Jacques M. SUANON

Administrateur des Banques,
Directeur Général de l'OGSB

Directeur de mémoire

Pr. Nicaise MÈDÉ

Agrégé de Droit public,
Enseignant à l'ENAM

Janvier 2013.

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT : AHOUANKA Etienne

VICE-PRÉSIDENT : LOKO LOKOSSOU Paul

MEMBRE : NANSI Célestin

DÉCLARATION D'ENGAGEMENT

*L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
NI APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES
OPONIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES
COMME PROPRES À SON AUTEUR.*

DÉDICACE

À vous mes parents,

Feu Norbert GANMAGBA et

Adissatou BACHABI

pour votre affection et pour tous les sacrifices consentis pour moi.

À toi mon épouse,

Paméla ACAKPO

pour ton affection, ton soutien et ton encouragement.

REMERCIEMENTS

- *Au Professeur Nicaise MÉDÉ qui a accepté de suivre ce mémoire avec rigueur malgré ses multiples occupations ;*
- *À tous les professeurs de l'ENAM, qui nous ont donné le goût du travail bien fait, de la probité et de l'autodiscipline ;*
- *À Monsieur Jacques M. SUANON qui a accepté de nous encadrer au cours de notre stage ;*
- *A mes frères et sœurs, Fati, Amssatou, Adjara, Alain, Saturnin, Chantal, Isabelle, Karamatou, Taoïdi, Germaine, Marius et Véronique pour leur soutien ;*
- *À Monsieur Sévérin GBETO, et Rock AMOUSSOULIFI et Elie. HOUSSOU pour leur encouragement ;*
- *A mes collaboratrices et collaborateur*
Mme Hubertine A. KPEKPEDE,
Mme Victoire DOSSA,
Mlles Rachidatou ADIMI et Carlette MAGNIDET
M. Pierre MIKPE
qui m'ont accordé tout leur soutien ;
- *À tous nos amis d'option et de filière ;*
- *À tous les membres du cercle de qualité de MSP ;*
- *À tout le personnel du MJSL et de l'OGSB ;*
- *À tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce travail.*

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CMAJB	: Centre Multimédia des Adolescents et des Jeunes du Bénin ;
CNMSB	: Comité National Médico-Sportif du Bénin ;
DAJR	: Direction des Affaires Juridiques et de la Réglementation ;
DDJSL	: Direction Départementale de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;
DIE	: Direction des Infrastructures et des Equipement ;
DM	: Direction de la Maintenance ;
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
ENAM	: École Nationale d'Administration et de Magistrature ;
ENEAM	: École Nationale d'Economie Appliquée et de Management ;
FNDAJSL	: Fonds National pour le Développement des Activités de Jeunesse, du Sport et des Loisirs ;
IGE	: Inspection Générale d'Etat ;
IGF	: Inspection Générale des Finances ;
IGM	: Inspection Générale du Ministère ;
IGSEP	: Inspection Générale des Services et Emplois Publics ;
MJSL	: Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;
OBSSU	: Office Béninois du Sport Scolaire et Universitaire ;
OGESA	: Office de Gestion du Stade de l'Amitié ;
OGSB	: Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) ;
SGM	: Secrétaire Général du Ministère ;
SOGESA	: Société de Gestion du Stade de l'Amitié ;
UAC	: Université d'Abomey-Calavi ;
DDSJST	: Direction du Développement du Sport des Jeunes et du Sport pour Tous

LISTE DES TABLEAUX

TITRES	PAGES
Tableau n°1 : Répartition du personnel du MJSL par statut	8
Tableau n°2 : Répartition du personnel du MJSL par structure au 31/12/2012	9
Tableau n°3 : Répartition du personnel du MJSL par catégorie professionnelle	10
Tableau n°4 : Tableau d'évolution du chiffre d'affaires de l'OGSB	20
Tableau n°5 : Tableau d'évolution des charges salariales	22
Tableau n°6 : Répartition du personnel de l'OGSB par statut	23
Tableau n°7 : Répartition du personnel par catégorie socioprofessionnelle	24
Tableau n°8 : Répartition du personnel de l'OGSB par tranche d'âges	24
Tableau n° 9 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	34
TABLEAU n°10 : Synthèse des approches théoriques par problème	40
TABLEAU n°11 : Tableau de bord de l'étude	49
Tableau n°12 : Résultats de la question relative à la cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	65
Tableau n°13 : Opinions émises sur les causes du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.	65
Tableau n°14 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°3 relatif au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	66
Tableau n°15 : Tableau de synthèse de l'étude sur la problématique de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.	77

LISTE DES GRAPHIQUES ET IMAGES

TITRES	PAGES
<u>Graphique n° 1</u> : Pyramide des âges du personnel de l'OGSB.	25
<u>Photos</u> : Tas d'immondices au Stade de l'Amitié	87
<u>Graphique n° 2</u> : Résultats de la question relative à la cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.	92
<u>Graphique n° 3</u> : Opinions émises sur les causes du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB	94
<u>Graphique n° 4</u> : Restitution des éléments d'enquête liés au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	96

GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

La personne morale : c'est un groupement de personnes ou de biens ayant la personnalité juridique et étant par conséquent, titulaire de droits et d'obligations.

La régie ou gestion directe : c'est ensemble des formes de gestion dans lesquelles la collectivité conserve la maîtrise du service public qu'elle assure elle-même. On distingue trois formes de régies : la régie simple ou directe, la régie autonome et la régie personnalisée.

La concession : c'est un mode de gestion d'un service public consistant à confier la gestion à un concessionnaire recruté contractuellement agissant à ses risques et rémunéré par des perceptions prélevées sur les usagers.

L'affermage : c'est un contrat par lequel une personne morale publique (autorité affermante) charge une autre personne morale (fermier) de l'exploitation, sous sa responsabilité, d'un service public ou d'ouvrage qui lui sont remis et verse en contrepartie des redevances à la personne morale publique contractante.

La gérance libre ou location-gérance : c'est un contrat par lequel le propriétaire d'un fonds de commerce, appelé « bailleur » confie, en vertu d'un contrat de location, l'exploitation de son fonds à une personne appelée « gérant » qui exploite ce fonds en son nom, pour son compte et à ses risques et périls et qui paie au propriétaire un loyer ou une redevance.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE I : Cadre de l'étude, état des lieux et ciblage de la problématique de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

Section 1 : Cadre de l'étude et état des lieux

§1 : Présentation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL) et de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB)

§2 : État des lieux et inventaires des constats

Section 2 : Ciblage de la problématique

§1 : Choix et spécification de la problématique

§2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

CHAPITRE II : Cadre théorique de l'étude, enquêtes et conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

§ 1 : Cadre théorique de base de l'étude

§2 : Méthodologie de l'étude

Section 2 : Collecte et analyse des données, établissement du diagnostic et solutions

§1 : Enquêtes de vérification des hypothèses

§2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

RÉSUMÉ

L'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB), qui a servi de cadre à notre stage, est un établissement public faisant partie des structures rattachées au Secrétariat Général du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

L'observation du fonctionnement de l'Office fait ressortir un certain nombre de problématiques dont celle relative à son autonomie administrative et financière a retenu notre attention dans le cadre de nos recherches. Le problème général que suscite cette problématique est la violation du principe de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB qui se manifeste par les problèmes spécifiques que sont :

- la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
- le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB ;
- le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

En vue de contribuer à la résolution de ces problèmes, nous nous sommes fixé un certain nombre d'objectifs. L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'exercice effectif de l'autonomie administrative et financière de l'Office de Gestion des stades du Bénin (OGSB). Les objectifs spécifiques qui en découlent sont :

- proposer les conditions de l'application rigoureuse des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
- envisager un mode de désignation des dirigeants garantissant l'autonomie des organes de gestion de l'OGSB ;

- définir les actions du renforcement de la synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Dans le but d'atteindre ces objectifs, nous avons réalisé une enquête à partir d'un questionnaire que nous avons adressé au personnel de l'Office de Gestion des Stades du Bénin, aux membres du Conseil d'Administration ainsi qu'à certains responsables, usagers et clients de l'Office. Mais avant, nous avons formulé un certain nombre d'hypothèses de recherche libellées comme suit :

- la volonté d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office explique la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
- Le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office est due à la politisation des organes de gestion de l'Office ;
- la multiplicité de tutelles des organes de contrôle est la cause du manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Les résultats de nos enquêtes ont confirmé ces trois (03) hypothèses de recherche. Nous avons enfin, proposé des mesures d'éradication des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques identifiés. L'application de ces mesures nécessite des actions courageuses aussi bien de la part de l'autorité de tutelle que des dirigeants, en vue d'une amélioration de la gestion de l'OGSB.



INTRODUCTION

Le sport est de nos jours considéré non seulement comme un jeu, mais aussi et surtout comme un enjeu. En témoigne l'intérêt qu'il suscite de la part de l'Etat et des lobbies financiers à travers le monde.

Afin de ne pas être en marge de cette dynamique et conscient que le sport peut être un vecteur de promotion de l'Etat au niveau international, le Gouvernement béninois a créé un Ministère en charge des sports, pour la mise en œuvre de la politique nationale du sport au Bénin.

Dans le souci de mieux assurer cette mission, il a été créé, un établissement public dénommé « Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) », dont la mission principale est l'entretien et la gestion des infrastructures sportives.

Le fondement juridique de cet Office réside dans la loi 90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution du Bénin qui dispose en son article 98 : « Sont du domaine de la loi, [...] la création de catégories d'établissements publics ...».

Ainsi, la loi 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractères social, culturel et scientifique dispose en son article 1^{er} : « les Offices sont des établissements publics chargés d'assurer et de gérer des services publics ». L'article 4 de ladite loi précise que : « ...un décret constatant approbation détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Office... ».

C'est donc conformément à cette exigence que le Gouvernement a pris le décret n°2010-627 du 31 décembre 2010 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) qui dispose en son article 1^{er} alinéas 2 et 3 :

« L'Office est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Il est placé sous la tutelle du Ministère en charge des sports. »

En effet, les résultats mitigés obtenus par la plupart des entreprises publiques béninoises depuis les Indépendances (1960), nous amènent à nous interroger sur les causes des dysfonctionnements observés dans ces entreprises. Très souvent, l'indexe accusateur est pointé sur les structures dirigeantes comme la cause des mauvaises performances enregistrées.

Pourtant, les observations du stage effectué à l'Office des Gestion des Stades du Bénin, nous ont permis de nous rendre compte des tensions régulières marquant les rapports entre l'autorité de tutelle et la Direction Générale.

Comment pourrait-on donc raisonnablement attendre une performance des dirigeants dont la gestion est quotidiennement influencée par l'autorité de tutelle ?

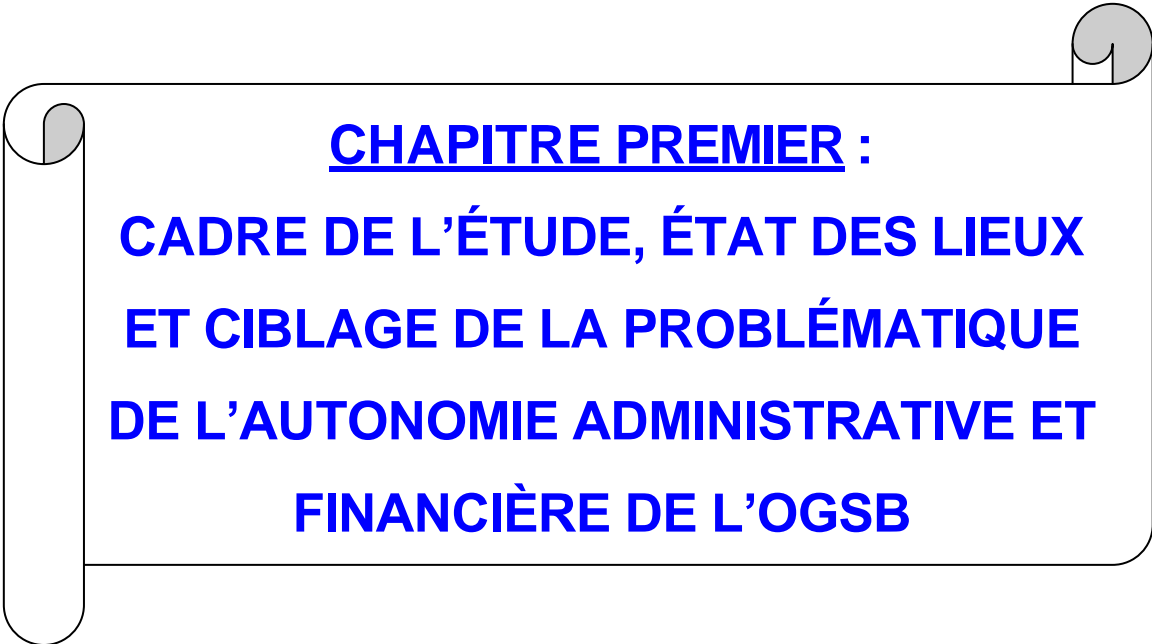
Cette question paraît préoccupante si nous convenons avec R. **Connois** (1956, p.114), que « l'autonomie administrative et financière est incontestablement l'avantage le plus important qui résulte de l'octroi de la personnalité morale » à un organisme public. Or, il se fait que les immixtions intempestives des autorités de tutelle dans la gestion quotidienne de l'OGSB empiètent sur les prérogatives des dirigeants de l'Office et influencent le fonctionnement normal de cet établissement.

Les performances approximatives enregistrées par l'OGSB depuis sa création pourraient, par conséquent, expliquer l'évidence du lien entre la performance de l'entreprise et son autonomie de gestion.

A cet égard, l'accroissement et le renforcement de l'autonomie administrative et financière de l'Office devraient préoccuper tous les acteurs intervenant dans la gestion de l'OGSB et soucieux de son développement.

C'est dans la perspective de contribuer à la réflexion sur cette importante préoccupation que nous avons choisi d'orienter nos travaux de recherche sur le thème : « **problématique de l'autonomie administrative et financière des Offices d'Etat au Bénin : cas de l'OGSB** ».

Deux chapitres nous aideront à mener à bien cette réflexion : le premier chapitre sera intitulé cadre de l'étude, état des lieux et ciblage de la problématique de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ; quant au second chapitre, il sera consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude, à la collecte et l'analyse des données et aux suggestions pour l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.



CHAPITRE PREMIER :
CADRE DE L'ÉTUDE, ÉTAT DES LIEUX
ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE
DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET
FINANCIÈRE DE L'OGSB

Section I : Cadre de l'étude et état des lieux

Cette section est consacrée essentiellement à la présentation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs et de l'Office de Gestion des Stades du Bénin d'une part et à l'état des lieux de notre structure d'accueil d'autre part.

Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL) et de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB).

Il s'agira de présenter l'OGSB comme cadre d'accueil de notre stage. Mais avant, il nous faut présenter la structure de tutelle qu'est le MJSL.

A - Présentation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL).

Le MJSL sera présenté à travers son historique, ses principales missions et sa structure organisationnelle, mais aussi son personnel.

1. Historique

Le MJSL est situé au quartier Saint Jean, dans le 8^{ème} Arrondissement de la commune de Cotonou. Il est limité au Nord par le Groupement National des Sapeurs Pompiers, au Sud par le Bâtiment UNAFRICA, à l'Ouest par le Boulevard des armées et à l'Est par le Hall des Arts, Loisirs et Sports (HALS).

Depuis l'accession de la République du Bénin à la souveraineté internationale, le 1^{er} août 1960, jusqu'à nos jours, les secteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs ont rarement constitué à eux seuls un département ministériel autonome. Il a fallu attendre la période du renouveau démocratique (à partir de février 1990) pour voir l'avènement d'un Ministère spécifiquement chargé de la jeunesse et des sports. Même les tentatives du régime du Président Boni YAYI de remettre en cause cette stabilité ont échoué, les cadres du Ministère ayant réussi à convaincre le Gouvernement

de la pertinence des composantes de ce Ministère.

En effet, en juin 2006, le Gouvernement créa par décret 2006-615 du 23 novembre 2006, le Ministère de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MCJSL), avant de revenir sur l'appellation actuelle.

De même, le secteur des loisirs, qui était jadis considéré comme une composante de la culture, est désormais rattaché au Ministère en charge de la jeunesse et des sports depuis 1997.

2. Principales missions du MJSL

Conformément au décret n°2007-627 du 31 décembre 2007, le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs a pour missions fondamentales d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, de fixer les plans et les programmes visant la promotion et le développement de ces domaines et de favoriser les conditions propices à leur renforcement.

3. Cadre organisationnelle du MJSL

Les structures du MJSL se présentent en deux blocs à savoir : les structures rattachées au Ministre et les structures liées au Secrétariat Général du Ministère.

L'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB), objet de notre étude, fait partie, au même titre que le Hall des Arts, Loisirs et Sports (HALS), l'Office Béninois du Sport Scolaire et Universitaire (OBSSU) et le Fonds National pour le Développement des Activités de Jeunesse et du Sport (FNDAJS), des structures sous tutelle rattachées au Secrétariat Général du Ministère.

4- Les ressources humaines du MJSL

L'effectif du personnel du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est évalué à deux cent onze (211) agents. Cet effectif composé

d'Agents Permanents de l'Etat (APE) et d'Agents contractuels de l'Etat (ACE), concerne l'ensemble des structures du Ministère y compris celles sous tutelle.

TABLEAU n°1 : Répartition du personnel du MJSL par statut

STATUT	APE	ACE	TOTAL
EFFECTIFS	180	31	211
POURCENTAGE	85,31%	14,69%	100%

Source : Conçu sur la base des données d'enquête, OGSB, décembre 2012.

Le personnel du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs est composé de 85,31% d'Agents Permanents de l'Etat et de 14,69% d'Agents Contractuels de l'Etat. Il résulte de l'analyse des données ci-dessus que l'essentiel du personnel connaît une stabilité de l'emploi parce qu'en majorité composé d'Agents Permanents de l'Etat.

En effet, une fois titularisé, le processus d'exclusion de tout Agent Permanent de l'Etat devient complexe. Ainsi, ce système n'est pas de nature à encourager chez l'agent une recherche constante d'amélioration de sa performance au travail. Toutefois, la stabilité et la permanence du personnel peuvent favoriser une capitalisation par le Ministère, de qualifications et de compétences nouvelles qui seront acquises grâce à la mise en œuvre effective d'un plan de formation.

Tableau n°2 : Répartition du personnel du MJSL par structure au 15/12/2012.

N° D'ORDRE	STRUCTURES	EFFECTIFS	POURCENTAGE
1	CABINET	9	4,6 %
2	CMAJB	3	1,42 %
3	CNMSB	9	4,6 %
4	DAJR	3	1,42 %
5	DDJSL-ATACORA/DONGA	4	1,89 %
6	DDJSL-ATLANTIQUE/LITTORAL	8	3,79 %
7	DDJSL-BORGOU/ALIBORI	10	4,73 %
8	DDJSL-MONO/COUFFO	9	4,6 %
9	DDJSL-OUEME/PLATEAU	8	3,79 %
10	DDJSL-ZOU/COLLINES	6	2,84 %
11	DDSJST	5	2,36 %
12	DIE	4	1,89 %
13	DIP	3	1,42 %
14	DJVA	12	5,68 %
15	DL	6	2,84 %
16	DPP	11	5,21 %
17	DPFS	5	2,36 %
18	DRFM	22	10,42 %
19	DRH	8	3,79%
20	DSE	19	09 %
21	FNDAJSL	8	3,79%
22	IGM	6	2,84%
23	OBSSU	9	4,6 %
24	OBSVJ	7	3,31 %
25	OGSB	3	1,42 %
26	SGM	14	6,63 %
Total		211	100 %

Source : Conçu sur la base des données d'enquêtes, OGSB, décembre 2012.

Tableau n°3 : Répartition du personnel du MJSL par catégorie professionnelle.

Catégorie professionnelle	Effectifs
A	93
B	30
C	45
D	37
E	6
Total	211

Source : Conçu sur la base des données d'enquêtes, OGSB, décembre 2012.

Il résulte de ces tableaux que le personnel est inégalement réparti entre les structures du Ministère. Cette inégalité dans la répartition s'explique notamment par la spécificité et l'importance des missions assignées à ces structures. Les agents ayant acquis une certaine expertise dans leur service, leur déplacement s'avère difficile, au risque de compromettre l'atteinte des objectifs, la relève étant rarement assurée.

Par ailleurs, le nombre de cadres est important et pourrait permettre d'alimenter une réflexion prospective et stratégique susceptible d'induire une amélioration de la performance de toutes les structures du Ministère.

B- Présentation de l'Office de Gestion des Stades du Bénin

L'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) a ses bureaux sis au Stade de l'Amitié, à la périphérie de la ville de Cotonou, en allant vers la Commune d'Abomey-Calavi, dans le 9^{ème} Arrondissement. Sa présentation prendra en compte son historique, ses missions et sa structure organisationnelle.

1. Historique de l'OGSB

Dans le souci de doter la République du Bénin d'infrastructures sportives adéquates, le Gouvernement de notre pays a signé en décembre 1972, avec la République Populaire de la Chine, un accord de coopération pour la construction d'un complexe sportif dénommé « Stade de l'Amitié ».

Inauguré le 28 novembre 1982, le Stade de l'Amitié est un complexe sportif érigé en établissement public à caractère social le 08 janvier 1985. Ce complexe sportif a échappé, à la vague des privatisations d'entreprises nationales en 1989, l'Etat ayant préféré sa transformation en société cogérée par les Gouvernements béninois et chinois. C'est ainsi qu'est née, par décret n°89-367 du 10 octobre 1989, la Société de Gestion du Stade de l'Amitié (SOGESA) dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le faible niveau des compétitions sportives nationales, les charges excessives d'exploitation et le manque d'initiatives des dirigeants de l'époque ont conduit la société à la faillite.

Afin de préserver le caractère social de ses prestations, et de contribuer à la promotion du sport, la SOGESA a été transformée en Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA), par décret n°96-423 du 30 septembre 1996, pour lui permettre de bénéficier de la subvention de l'Etat.

Après dix ans d'exercice, on peut oser dire que l'expérience est concluante, malgré quelques imperfections qui restent à corriger.

Afin de pérenniser cette expérience et de permettre à l'Etat de s'occuper de gros investissements en matière d'infrastructures sportives, le Gouvernement a décidé par décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, d'élargir la compétence territoriale de cet Office en le transformant en Office de Gestion des Stades du Bénin dénommé OGSB.

Ainsi, font partie désormais de l'OGSB, le Stade de l'Amitié de Cotonou, le Stade René PLEVEN d'Akpakpa, le Stade Charles de GAULLE

de Porto-Novo, le Stade Départemental de Lokossa, le Stade GOHO d'Abomey, le Stade Départemental de Parakou, le Stade Départemental de Natitingou et tous les stades modernes à construire par l'Etat.

2. Principales missions de l'OGSB

Conformément au décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, l'OGSB a pour missions :

- la gestion et l'entretien des infrastructures sportives, culturelles et autres relevant de sa compétence et leurs annexes ;
- la mise à la disposition et la location à des personnes publiques ou privées, de ses infrastructures pour des manifestations sportives, culturelles, scientifiques ou autres ;
- la mise à la disposition et la location à des personnes publiques ou privées, de ses espaces pour la réalisation d'édifices à usage commercial ou administratif ou pour toutes autres activités d'intérêt général ;
- l'organisation, en liaison avec les autorités ou structures compétentes concernées, des manifestations culturelles, sportives ou autres, nationales et/ou internationales ;
- l'appui conseil aux autorités locales dans la gestion de leurs infrastructures sportives ;
- l'hébergement et la restauration des sportifs, des artistes et autres personnes qui en font la demande ;
- la mise en gérance, en concession ou l'affermage de tout ou partie des infrastructures relevant de sa compétence, après autorisation du Conseil d'Administration ;
- toutes autres activités se rapportant directement ou indirectement à l'objet de l'Office.

3. Structure organisationnelle de l'OGSB

D'une manière générale, la structure d'une institution est représentée au moyen d'un organigramme qui schématise les différents organes et services, ainsi que les liens qui existent entre eux.

Pour accomplir les missions qui lui sont dévolues, l'OGSB dispose des structures ci-après représentées par l'organigramme (Annexe 1) :

- ❖ l'organe délibérant,
- ❖ les organes d'exécution et
- ❖ l'organe consultatif.

a. Organe délibérant

Il s'agit du conseil d'administration.

➤ Composition

Le conseil d'administration est composé de sept (07) membres nommés par décret pris en Conseil des Ministres.

Il s'agit de :

- Président : un représentant du Ministre en charge des sports ;
- Membres :
 - un représentant du Ministre en charge de la Prospective et du Développement ;
 - un représentant du Ministre en charge des Finances ;
 - un représentant du Ministre en charge de la Décentralisation ;
 - un représentant du Ministre en charge de la Sécurité publique ;
 - un représentant des usagers désigné par le Comité Olympique et Sportif Béninois (CNOSB) ;
 - un représentant du personnel désigné en assemblée générale.

➤ **Attributions**

Le conseil d'administration de l'OGSB est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom et pour le compte de l'OGSB en toutes circonstances. Il est chargé entre autres de :

- l'élaboration et du contrôle de la politique générale de l'Office en conformité avec les objectifs définis dans le plan de développement économique et social du Bénin ;
- l'examen chaque année, dans les délais fixés par la loi :
 - de l'étude prévisionnelle sur les perspectives d'activités de l'Office et du budget pour l'exercice suivant ;
 - des comptes de l'exercice écoulé.

Il se réunit en sessions ordinaires deux fois par an et peut tenir des sessions extraordinaires, soit à la demande du Directeur Général ou à celle de la majorité absolue de ses membres.

b. Organes d'exécution

Les organes d'exécution sont :

- la Direction Générale ;
- la Direction de la Maintenance ;
- la Direction de l'Exploitation ;
- la Direction des Affaires Financières ;
- la Direction de l'Administration et du Patrimoine ;
- la Direction de l'Environnement ;
- la Cellule du Contrôle et d'Audit internes ;
- les Directions des stades nationaux et départementaux.

* La Direction Générale : elle est chargée de la gestion quotidienne de l'Office et dispose à cet effet des pouvoirs définis par le règlement intérieur. Le Directeur Général assure entre autres fonctions, la définition de l'organigramme de l'Office et la définition des tâches du personnel. Il est

responsable du développement de l'Office dans le cadre de la politique générale définie par le conseil d'administration. Il gère le Stade de l'Amitié.

* La Direction Générale Adjointe : le Directeur Général Adjoint supplée le Directeur Général dans l'exercice de ses fonctions et assure de plein droit son intérim. Il est spécifiquement chargé de la coordination des activités des directions techniques.

* La Direction de la Maintenance : le Directeur de la Maintenance à pour mission la supervision, la gestion et le contrôle du patrimoine technique de l'Office, ainsi que la sécurité et la maintenance des équipements et installations techniques.

* La Direction de l'Exploitation : le Directeur de l'Exploitation est chargé de la planification et de la coordination des activités des différentes entités du Stade de l'Amitié (palais des sports, stade, hôtel...). Il s'occupe également de la préparation et du suivi des contrats des marchés conclus entre l'Office et les tiers, ainsi que de l'étude du marché, de la publicité, de la promotion, de la recherche de nouveaux produits et clients.

* La Direction des Affaires Financières : elle est placée sous l'autorité d'un Directeur qui est chargé de l'organisation, de la coordination et de l'animation des services financiers et comptables.

* La Direction de l'Administration et du Patrimoine. Cette direction s'occupe de la gestion des ressources humaines et du matériel de l'Office. Elle gère également les contentieux auxquels l'Office peut être confrontés.

* La Direction de l'Environnement est chargée de garantir à l'Office le respect des normes environnementales dans l'élaboration et l'exécution de tout projet et de veiller à l'aménagement, à l'assainissement et à l'entretien de l'environnement des stades relevant de l'OGSB.

* Les directions des stades nationaux et départementaux. En dehors du Stade de l'Amitié, les activités au niveau de chaque Stade relevant de l'autorité de l'OGSB sont coordonnées par un Directeur. Chaque Direction de Stade dispose d'un personnel et d'une administration légère.

c. Organe consultatif

Le Comité de direction (CODIR) est l'organe consultatif de l'OGSB. Cet organe est consulté obligatoirement sur les décisions importantes telles que l'élaboration du budget et de la politique générale de l'Office. Il peut également être consulté sur toutes affaires que le Directeur Général lui soumet. Il se réunit en séance ordinaire une fois par trimestre, sur invitation du Directeur Général qui lui soumet un ordre du jour précis.

Il peut également être réuni en session extraordinaire, à la demande du Directeur Général ou à la majorité absolue de ses membres.

Paragraphe 2 : Etat des lieux et inventaire des constats.

Au cours de nos recherches à l'Office de Gestion des Stades du Bénin, nous nous sommes particulièrement intéressé au fonctionnement de la Direction Générale et des directions techniques, ainsi que des directions des Stades René PLEVEN d'Akpakpa et Charles de GAULLE de Porto-Novo. Nous avons saisi l'opportunité pour avoir des entretiens avec les responsables de ces directions, des agents de tous âges, corps et catégories ainsi que les responsables du syndicat que nous avons vus à l'œuvre. Cela nous a permis de faire un certain nombre d'observations dont les plus significatives sont restituées ci-dessous.

A. Etat des lieux

Les observations nous ont permis de nous forger une opinion sur l'organisation et les prestations de l'Office de Gestion des Stades du Bénin à

travers d'une part, les observations d'ordre général et d'autre part, les observations d'ordre spécifique liées à son fonctionnement.

1. Observations d'ordre général

L'article 1^{er} du décret n°2010-627 du 31 décembre 2010 dispose : « il est créé en République du Bénin un établissement public à caractères social, culturel et scientifique dénommé Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) ». Ce texte vient compléter la loi 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, attributions, organisation et fonctionnement des offices à caractères social culturel et scientifique. Il en résulte que *l'Office de Gestion des Stades du Bénin dispose d'un cadre réglementaire qui constate son existence (forces)*.

L'arrêté d'application du décret n°2010-627 du 31 décembre 2010 portant création, attributions et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin est toujours en souffrance au cabinet du Ministre de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, contraignant ainsi l'Office à exercer dans une situation d'hybridisme juridique. En effet, l'OGSB continue de se prévaloir de l'arrêté n°122/DC/SG/OGESA/SA du 13 juillet 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA).

Les membres du Conseil d'Administration de l'OGESA continuent de siéger pour examiner les documents de l'OGSB, le Gouvernement n'ayant pas encore nommé les membres du nouveaux Conseil d'Administration.

De même, le règlement intérieur en vigueur au sein de l'Office est celui de la SOGESA. Par conséquent, *l'arsenal juridique de l'OGSB demeure incomplet (faiblesse)*.

L'Office de Gestion des Stades du Bénin gère désormais un ensemble de stades répartis à travers tout les Départements de notre pays. Ce qui lui confère ***une compétence nationale (force)***.

L'Office ne dispose que de deux véhicules légers et d'un mini bus pour les missions, les déplacements du personnel et l'approvisionnement en vivres de l'Hôtel de l'Amitié. Les Directeurs techniques et ceux des stades départementaux ne disposent d'aucun moyen de déplacement officiel pour l'accomplissement de leur mission. Nous notons ainsi ***un parc automobile de l'OGSB restreint (faiblesse)***.

« Le projet de ceinturage du Stade de l'Amitié par la construction de boutiques » a permis l'installation d'institutions financières et bancaire, ainsi que l'exploitation d'activités génératrices de ressources et d'emplois pour les Béninois. Ce projet a permis de faire reculer l'insécurité au Stade de l'Amitié qui était autrefois le refuge des malfrats.

Aussi, l'OGSB a-t-il négocié et obtenu l'installation d'un poste avancé de police au Stade de l'Amitié, en vue de renforcer la sécurité des personnes et des biens par des patrouilles régulières aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Stade de l'Amitié.

Ce dispositif permet l'exercice en toute quiétude des activités du personnel et des clients. Il y a donc ***une sécurité relative à l'intérieur et autour du Stade de l'Amitié (force)***.

Les stades relevant de l'OGSB disposent de vastes espaces publicitaires convoités par les opérateurs de téléphonie mobile et les régies de publicité. Il ***existe donc des espaces publicitaires convoités (forces)***.

L'OGSB ne dispose pas d'un bloc administratif. Les bureaux de l'Office sont dispersés dans les locaux inadaptés, situés sous les gradins du terrain principal de football, à l'hôtel de l'Amitié et au Palais des sports. De même,

tous les bureaux de l'Office ne disposent pas suffisamment de mobiliers et matériels de bureaux adéquats.

Aujourd'hui, la plupart des administrations publiques disposent d'un numéro de téléphone fixe. Malheureusement, le téléphone fixe de l'OGSB n'est plus fonctionnel depuis 2007, à cause d'une panne de l'autocommutateur.

En conséquence, aucun service de l'Office n'est joignable de l'extérieur par le téléphone fixe. Quant à la communication entre services, elle se fait au moyen de téléphones mobiles. Seuls les directeurs et chefs de service, ainsi que les deux secrétariats fonctionnels du Stade de l'Amitié, disposent de ces téléphones abonnés à un réseau de téléphonie mobile par l'Office. Cette situation complique la communication entre services et occasionne d'énormes pertes de temps pour les agents et les clients qui sont tenus de se déplacer de services en services pour négocier la location des infrastructures.

Selon l'article 187 de la loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du travail, un comité d'hygiène et de sécurité doit être obligatoirement créé dans tout établissement ou entreprise employant au moins 30 salariés temporaires, occasionnels y compris. Or, à la date du 15 décembre 2012, l'OGSB comptait 69 salariés, mais ne disposait pas d'un comité d'hygiène et de sécurité, exposant ainsi les employés aux risques liés à l'hygiène et à la sécurité. Ces situations traduisent *les mauvaises conditions de travail du personnel, (faiblesse)*.

L'article 194 du même Code de travail fait obligation à tout chef d'entreprise ou d'établissement d'organiser un service de santé au travail au profit des travailleurs.

Par note de service n°137/OGSB/MJSL/DG/SA en date du 14 juin 2012, le Directeur Général a mis à jour la liste des centres de santé agréés devant assurer les soins de santé aux travailleurs de l'OGSB ainsi qu'aux membres de

leur famille. On peut donc conclure à *l'existence d'un dispositif de santé au profit des agents de l'OGSB (force)*.

2. Observations spécifiques liées au fonctionnement de l'OGSB.

Cette partie est consacrée à l'appréciation de la situation économique et financière de l'OGSB, ainsi qu'à celle administrative par rapport aux textes et normes en vigueur.

a. Constat au niveau de la situation économique et financière de l'OGSB

La situation économique et financière de l'Office se trouve résumée dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°4 : Tableau d'évolution du chiffre d'affaires de l'OGSB.

Années	Chiffre d'affaires (en FCFA)	Variations par rapport à l'année précédente
2000	196 943 839	-
2001	144 047 637	-26,86
2002	147 869 424	2,65
2003	142 304 865	-3,76
2004	149 491 655	5,04
2005	164 512 776	10,05
2006	322 458 198	96,01
2007	281 875 439	-12,58
2008	387 535 270	37,48
2009	418 571 148	8,01
2010	434 734 796	3,86
2011	427 909 790	-1,57

Source : Données d'enquêtes, OGSB, décembre 2012.

Selon les états financiers, les rapports d'activités de la Direction Générale de l'Office, les rapports des Commissaires aux Comptes et les appréciations des services techniques du Ministère en charge des Finances, les performances économiques et financières de l'OGSB se présentent en dents de scie, même si elles sont en amélioration depuis 2007. Ceci prouve que *la situation économique et financière de l'OGSB n'est pas alarmante (force)*.

Nous avons constaté que, depuis sa création, l'Office n'a jamais transmis ses états financiers à la chambre des comptes et ce, en violation de l'article 21 de la loi 94-009 du 28 juillet 1994 qui dispose : « la chambre des comptes de la Cour Suprême connaît des comptes et bilans annuels des offices ». De même, depuis 2010, le budget de l'Office n'a plus jamais été introduit en Conseil des Ministres qui, conformément à l'article 18 de la loi ci-dessus citée dispose : « l'approbation du Gouvernement vaut quitus au Directeur Général, à l'Agent Comptable et aux Administrateurs ».

Par ailleurs, contrairement au manuel de procédures financières de l'Office, les directions techniques autres que la Direction des Affaires Financières font des approvisionnements en matériel de leur direction. Nous concluons donc *au non respect des dispositions du manuel de procédures administratives et financières (faiblesse)*.

Le décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'OGSB prévoit la nomination d'un chef de la cellule de contrôle interne. Mais, jusqu'à la fin de notre stage, ce poste essentiel dans le dispositif financier de l'OGSB n'a pas été pourvu. Nous notons alors *l'absence d'un chef de cellule de contrôle interne (faiblesse)*.

De 2006 à 2011, sept (07) contrôles de gestion ont été effectués par l'ensemble des organes de contrôle de gestion à savoir l'Inspection Générale des Finances (1 contrôle en 2006), l'Inspection Générale d'Etat (1 contrôle en 2007), l'Inspection Générale du Ministère de tutelle (5 contrôles en 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011).

Les contrôles réguliers effectués par l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) et l'Inspection Générale du Ministère de tutelle (IGM), permettent d'améliorer la gestion administrative et financière des fonds des contribuables gérés par la Direction Générale de l'OGSB. Nous notons ici *l'existence d'un contrôle régulier des organes de contrôle externes (force)*.

Malheureusement, ces organes de contrôle de gestion fonctionnent sans aucune coordination. Ce qui traduit le *manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB (faiblesse)*.

Tableau n°5 : Tableau d'évolution des charges salariales de l'OGSB :

Années	Charges salariales	Chiffres d'affaires	Pourcentage du salaire par au chiffre d'affaires
2007	98 531 776	281 875 439	34,95%
2008	111 711 300	387 535 270	28,82%
2009	139 179 417	418 571 148	32,25%
2010	154 475 242	434 734 796	35,53%
2011	210 123 463	427 909 790	49,10%

Source : Conçu sur la base des observations de stage, OGSB, décembre 2012.

Nous constatons à travers le tableau ci-dessus que, la part des charges salariales représentent 49,10%% du chiffre d'affaires. Cette situation est hors

norme. En effet, selon le SYSCOHADA, les charges salariales doivent être contenues dans les proportions d'au plus 40% du chiffre d'affaires.

En conséquence, nous déplorons le poids disproportionné des charges salariales dans la balance budgétaire de l'Office.

Aussi convient-il de souligner que la gestion des stades autres que le Stade de l'Amitié n'est pas encore une réalité, d'autant plus qu'à ce jour, le bilan d'ouverture de l'OGSB n'a pas encore été réalisé, empêchant de ce fait la comptabilisation des actifs et des passifs de ces stades dans le patrimoine de l'Office. Ces situations posent *un problème de gouvernance financière au sein de l'OGSB (faiblesse)*.

b. Constat au niveau de la gestion administratif et des ressources humaines

Conformément à l'article 15 de la loi 94-009 du 28 juillet 1994, les personnels des offices sont des Agents Permanents de l'Etat, des Agents Conventionnés et des Agents contractuels.

Le tableau suivant indique la répartition du personnel par statut du personnel de l'Office :

Tableau n°6 : Répartition du personnel de l'OGSB par statut.

Statut	Effectif	Pourcentage
Agents Permanent de l'Etat	4	6%
Agents contractuels	07	10%
Agents conventionnés	58	84%
Total	69	100%

Source : Service du personnel OGSB, 2012.

Il existe à l'OGSB une diversification du personnel (force).

Tableau n°7 : Répartition du personnel de l'OGSB par catégorie socioprofessionnelle.

Catégorie socio-personnelle	Effectif	Pourcentage
Cadres supérieurs	12	17%
Agents de maîtrise	09	13%
Agents d'exécution	48	70%
Total	69	100%

Source : Données d'enquête, OGSB, décembre 2012.

Nous constatons à travers ces tableaux que la pyramide sociale de l'OGSB est déséquilibrée. L'Office dispose de très peu de cadres (13%) contre 70% d'agents d'exécution, malgré la diversité des sources du personnel. Ces agents n'ont pour la plupart jamais connu de recyclage dans leur domaine de compétence.

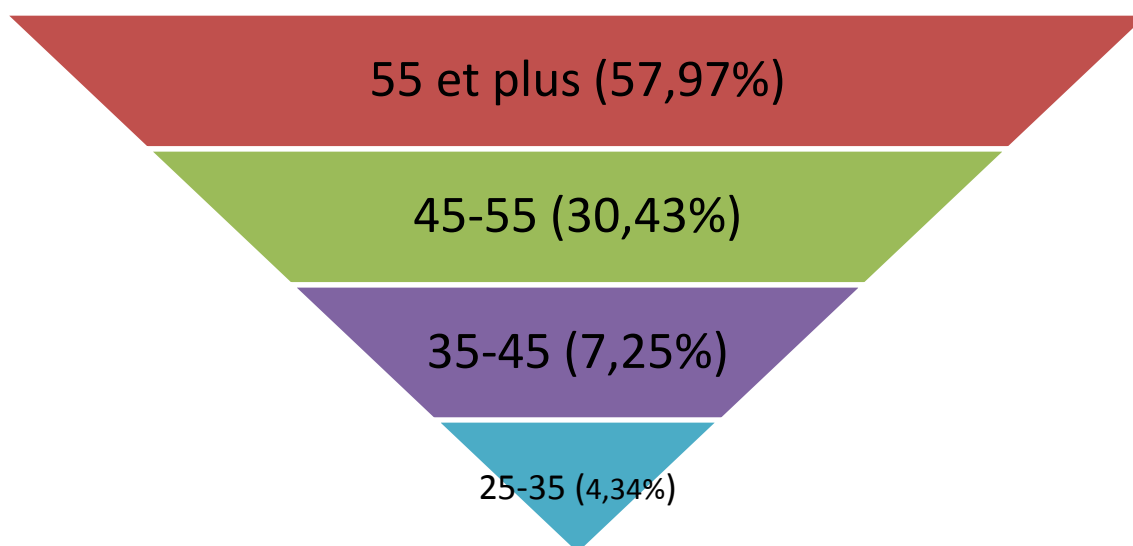
Cette situation explique le défaut d'organisation et les difficultés d'innovation et d'encadrement notées au niveau des directions techniques. Nous concluons à une *insuffisance de qualification professionnelle du personnel (faiblesse)*.

Tableau n°8 : Répartition du personnel de l'OGSB par tranche d'âges.

Tranche d'âges (en années)	Nombre d'agents	Pourcentage
25-35	3	4,34
35-45	5	7,25
45-55	21	30,43
55 et plus	40	57,97
Total	69	100

Source : Conçu sur la base des observations de stage, OGSB, décembre 2012.

Graphique n°1 : pyramide des âges du personnel de l'OGSB.



Source : conçu sur la base des données du tableau n°8, OGSB, décembre 2012.

La pyramide des âges des agents de l'OGSB représentée par la figure n°1 ci-dessus, montre que 57,97% des agents ont 55 ans et plus. Ceux-là feront donc valoir leurs droits à la retraite au plus tard en 2017, l'âge légal de départ à la retraite étant fixé à soixante (60) ans à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS). Il s'agit ici d'une pyramide inversée qui pose un problème de relève. Ce qui explique les difficultés qu'éprouvent l'Office dans l'entretien et la maintenance des installations, le personnel étant vieillissant. Certains agents n'ont jamais bénéficié de formation depuis leur recrutement en 1982.

Aussi avons-nous constaté un cumul de poste au niveau de certaines directions. Ce qui traduit *l'absence d'une politique de recrutement et d'un plan de formation cohérents (faiblesse)*.

Certains chefs de services et Directeurs des stades sont nommés par le Ministre de tutelle. Or, l'article 16 de l'arrêté n°122/MJSL/DC/SG/OGESA/SA du 13 juillet 2000 dispose : «les chefs de service sont nommés par le Directeur Général, sur proposition des Directeurs techniques» dont ils relèvent.

Quant à l'article 19 du décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, il dispose : « les Directeurs Techniques sont nommés par le Directeur Général, après approbation du Ministre de tutelle ». Malheureusement, force est de constater que des Directeurs de Stade ont été nommés par note de service du Ministre de tutelle. Il s'ensuit donc une violation des dispositions statutaires dans la gestion du personnel de l'Office qui influence les rapports entre les directeurs et chefs de service ainsi nommés avec le Directeur Général.

Aussi, le Directeur Général Adjoint est nommé par arrêté du Ministre, sur proposition du Directeur Général. Les textes n'indiquant par la forme de la manifestation de la proposition du Directeur Général, il n'existe aucune preuve de l'implication du Directeur Général dans le processus de nomination de son adjoint. On constate le *non respect des textes de l'Office régissant les nominations aux postes de responsabilité (faiblesse)*.

Le Directeur Général de l'Office, est nommé par le Gouvernement, sur proposition du Ministre de tutelle. Il en est de même des membres du Conseil d'Administration qui sont pour la plupart des représentants des Ministres (5 sur 7). Il convient de noter que la qualification ne semble pas être un critère de désignation des membres du Conseil d'Administration. En dehors des représentants du personnel et des usagers, les autres membres du Conseil d'Administration peuvent, à tout moment, être remerciés par leur Ministre. Cette situation peut influencer les décisions et les choix du Directeur Général. *Il y a donc un manque de transparence dans la nomination des dirigeants de l'Office (faiblesse)*.

La circulation de l'information est défectueuse. La Direction de l'Exploitation, celles de la Maintenance et de l'Environnement ne travaillent pas en synergie, et ce, au préjudice des clients qui ne sont pas souvent satisfaits du service rendu. *Nous concluons qu'il y a un dysfonctionnement entre les directions techniques (Faiblesse).*

Le Comité de direction (CODIR) est un organe consultatif. Notre stage nous a permis de constater que le CODIR qui devrait être hebdomadaire selon une recommandation des membres du Conseil d'Administration, se tient de façon irrégulière. Pendant les trois mois qu'a duré notre stage, seules quatre réunions du CODIR ont été tenues et les procès-verbaux transmis au Président du Conseil d'Administration.

Le Conseil d'Administration devrait, suivant l'article 8 du décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, se tenir deux fois par an en session ordinaire et peut tenir des sessions extraordinaires. Malheureusement, ces sessions sont irrégulières, donnant la preuve du *mauvais fonctionnement des organes délibérant et consultatif. (Faiblesse).*

**c. Constat au niveau de la maintenance, de
de l'environnement et de la sécurité.**

Le stade de l'Amitié s'étend sur 33 ha. Il est donc évident que son entretien, sa sécurité et la maintenance des installations qui y sont érigées doivent nécessiter des dispositions particulières.

Conscient de cet enjeu, le Gouvernement a prévu dans le décret de création de l'OGSB, une Direction de l'Environnement et de la Sécurité (DES).

Malgré la nomination d'un Directeur de l'Environnement et de la Sécurité, le constat général que l'on fait en entrant au stade de l'Amitié est désolant s'agissant de la situation environnementale de ce joyau où jonchent

des immondices (annexe 2). Cette insalubrité est due non seulement à l'occupation anarchique des esplanades extérieure et intérieure du Stade de l'Amitié du fait des activités génératrices de revenus qui s'y mènent, mais aussi à l'utilisation abusive et souvent à titre gracieux des espaces par les établissements scolaires et les clubs de sports d'entretien.

Deux Organisation Non Gouvernementales (ONG) sous contrat avec l'OGSB s'occupent de l'entretien des infrastructures du stade de l'Amitié. Ces structures estiment que les fonds mis à leur disposition pour l'entretien de ce stade sont insuffisants, ce qui limite leur capacité d'intervention, entraînant de ce fait, *la persistance de l'insalubrité au Stade de l'Amitié (faiblesse)*.

Au niveau de la sécurité, le projet de construction de boutiques autour du stade de l'Amitié qui devrait éradiquer l'insécurité n'est pas achevé. Huit ans après le lancement de ce projet, certains chantiers abandonnés constituent des poches d'insécurité qui compromettent la quiétude au Stade de l'Amitié.

En ce qui concerne la maintenance, il faut constater la vétusté des équipements qui méritent, trente ans après leur mise en service, d'être renouvelés.

En dehors de la vétusté des équipements nous avons constaté que la direction de la Maintenance *ne dispose pas d'un plan de maintenance et de renouvellement des équipements obsolètes (faiblesse)*. L'inventaire des immobilisations effectué en 2010 a montré que des équipements amortis depuis une dizaine d'année continuent d'être utilisés avec pour conséquence, des frais exorbitants de réparation et une consommation exagérée d'énergie électrique.

Grâce à la coopération sino-béninoise, l'OGSB bénéficie de l'assistance de techniciens chinois dans plusieurs domaines (électricité, froid,

tableau d'affichage, sonorisation). Ces techniciens Chinois qui sont au Stade de l'Amitié depuis une trentaine d'années, mettent à la disposition de l'Office leur expertise et lui fournissent des équipements et pièces de rechange. Il en ressort *une coopération sino-béninoise fructueuse (force)*.

d. Constat au niveau de l'exploitation

Le complexe sportif est aujourd'hui doté :

- d'un hôtel-restaurant de 52 chambres climatisées ;
- d'un terrain principal de football de 35 000 places et des annexes ;
- d'un palais des sports de 5 355 places ;
- d'une piscine olympique avec 3 bassins ;
- de quatre courts de tennis ;
- des terrains annexes d'entraînement ;
- des parkings intérieur et extérieur.

De toutes ces infrastructures, deux (la Piscine olympique et les courts de tennis) sont en gérance libres.

L'Hôtel de l'Amitié dispose de 52 chambres climatisées, d'un restaurant de 150 couverts et d'un bar.

Les salles situées sous les gradins et qui servent aussi d'hébergement sont dans un état de dégradation avancée.

L'Office ne dispose que d'une seule salle de conférence dont la climatisation est parfois défectueuse et qui du reste est très mal éclairée et non équipée ; d'où *la vétusté des infrastructures en location (faiblesse)*.

Conformément aux normes de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA), les terrains devant accueillir les compétitions statutaires doivent comporter des sièges numérotés. Le Gouvernement du Bénin vient de

satisfaire à cette exigence en faisant installer au Stade de l'Amitié *des sièges conformes aux normes de la FIFA (force)*.

Afin de trouver une solution aux difficultés financières que connaît l'Office, la Direction Générale de l'OGSB a initié un certain nombre de projets qui ont été soit bloqués ou retardés par l'autorité. Il s'agit notamment du projet de construction de guichets par la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE) qui a été suspendu par le Ministre de tutelle en 2010, malgré l'existence du contrat n°057/OGSB/MJSL/DG/SA du 07 janvier 2009, entre l'OGSB et la SBEE. Il s'agit également du projet de construction de boutiques autour des stades autres que le Stade de l'Amitié, du projet de construction de galeries marchandes modernes sur l'esplanade du Stade de l'Amitié qui tardent à être autorisés. Le retard dans le démarrage de ces projets cause des préjudices financiers à l'Office qui enregistre à cet égard, d'importants manques à gagner. Il se pose alors la question de *l'influence de l'autorité de tutelle sur les choix de la Direction Générale (faiblesse)*.

B. Inventaire des résultats de l'état des lieux de base et regroupement des problèmes par centres d'intérêts.

Il s'agira d'inventorier, d'une part, les atouts (forces et opportunités) qui méritent d'être valorisés et d'autre part, les problèmes (faiblesses et menaces) qu'il conviendrait de minimiser ou d'éradiquer.

L'inventaire de l'état des lieux de l'Office de Gestion des Stades du Bénin présente des résultats peu satisfaisants.

En effet, les problèmes auxquels l'Office est quotidiennement confronté ne sont pas de nature à favoriser une bonne gestion des stades relevant de sa gestion et à permettre un entretien et une maintenance adéquats des installations et équipements de ces infrastructures sportives.

Toutefois, il existe des atouts qui pourraient être renforcés dans la perspective d'une gestion appréciable des infrastructures sportives.

L'ensemble de ces problèmes et atouts sera présenté sous la forme de forces et opportunités, d'une part et de faiblesses et menaces, d'autre part.

1. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Les forces sont les facilités internes dont bénéficie l'OGSB et qui constituent avec les opportunités qui sont externes, les atouts de l'Office. Il s'agit entre autres de :

- ✓ l'existence d'un cadre réglementaire qui consacre la création de l'OGSB ;
- ✓ la compétence nationale de l'OGSB ;
- ✓ l'existence d'une sécurité relative au Stade de l'Amitié ;
- ✓ l'existence d'espaces publicitaires convoités sur tous les stades ;
- ✓ l'existence d'un dispositif de santé au profit des agents de l'Office ;
- ✓ la situation économique et financière de l'Office qui n'est pas alarmante ;
- ✓ l'existence d'un contrôle régulier des organes de contrôle de gestion externes ;
- ✓ la diversification du personnel de l'Office ;
- ✓ l'existence d'une coopération sino-béninoise fructueuse ;
- ✓ l'existence de sièges conformes aux normes de la FIFA.

2. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Les faiblesses sont internes et constituent, avec les menaces qui sont d'origine externe, les problèmes de l'Office. Il faut noter essentiellement :

- ✓ l'arsenal juridique de l'OGSB incomplet ;

- ✓ le parc automobile restreint ;
- ✓ les mauvaises conditions de travail ;
- ✓ le non respect des dispositions du manuel de procédures ;
- ✓ l'inexistence d'un chef de cellule de contrôle interne ;
- ✓ le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'Office ;
- ✓ la mauvaise gouvernance financière ;
- ✓ l'insuffisance de qualification professionnelle ;
- ✓ l'absence d'une politique de recrutement et d'un plan de formation cohérents ;
- ✓ la non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'Office ;
- ✓ le manque de transparence dans la nomination des membres des organes de gestion de l'Office ;
- ✓ le dysfonctionnement entre les directions techniques ;
- ✓ le mauvais fonctionnement des organes délibérant et consultatif ;
- ✓ la persistance de l'insécurité au Stade de l'Amitié ;
- ✓ l'inexistence d'un plan de maintenance et de renouvellement des équipements obsolètes ;
- ✓ la vétusté des infrastructures en location ;
- ✓ l'influence de l'autorité de tutelle sur les choix de la Direction Générale.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Le ciblage de la problématique de notre étude passera d'une part, par le choix et la spécification de la problématique et d'autre part, par la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.

Le choix de la problématique de notre étude se fera à partir de l'identification des problématiques possibles. La problématique choisie sera ensuite spécifiée, après avoir regroupé les problèmes par centres d'intérêt.

A. Identification des problématiques possibles

Les différents problèmes inventoriés au cours de notre stage seront regroupés par centre d'intérêt pour nous permettre de dégager les problématiques possibles.

1. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Quatre problématiques ont été identifiées à travers les différents problèmes recensés. Ces problèmes inventoriés se retrouvent dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°9 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt.

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Gestion administrative et financière de l'OGSB	<ul style="list-style-type: none"> • Arsenal juridique incomplet ; • mauvaises conditions de travail ; • non respect des dispositions du manuel de procédures ; • inexistence d'une cellule de contrôle interne ; • mauvaise gouvernance financière ; • insuffisance de qualification professionnelle ; • absence d'une politique de recrutement et de formation ; • dysfonctionnement entre les directions techniques ; 	Dysfonctionnement dans la gestion administrative et financière de l'Office.	Problématique de l'amélioration de la gestion administrative et financière de l'OGSB
2	Gestion du patrimoine et de l'environnement à l'OGSB	<ul style="list-style-type: none"> • Parc automobile restreint ; • inexistence d'un plan de maintenance et de renouvellement des équipements obsolètes ; • vétusté des infrastructures en location ; • persistance de l'insalubrité au Stade de l'Amitié ; 	Défaillance dans la gestion du patrimoine et de l'environnement	Problématique d'une meilleure gestion du patrimoine et de l'environnement à l'OGSB
4	Autonomie de gestion de l'OGSB	<ul style="list-style-type: none"> • Non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'Office ; • influence de l'autorité de tutelle sur les choix de la Direction Générale ; • manque de synergie entre les organes de contrôle de gestion ; • manque de transparence du mode de désignation des membres des organes de gestion de l'Office • mauvais fonctionnement des organes délibérant et consultatif. 	Violation de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	Problématique de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB

2. Présentation des problématiques possibles.

Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt nous a permis de dégager quatre problématiques qui se présentent comme ci-après :

- Problématique de l'amélioration de la gestion administrative et financière de l'OGSB ;
- problématique d'une meilleure gestion du patrimoine et de l'environnement ;
- problématique de l'exercice effectif de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

De toutes ces problématiques, il nous faut choisir celle qui doit guider notre étude.

B. Choix de la problématique d'étude

Suite à l'état des lieux effectué, les quatre problématiques ci-dessus ont été identifiées.

Dans l'impossibilité d'aborder à la fois toutes ces problématiques qui méritent l'attention de la Direction Générale de l'OGSB et des autorités de tutelle, nous nous contenterons du choix et de la spécification de celle qui doit guider notre étude.

1. Nature et spécification de la problématique de l'étude

La problématique choisie porte sur l'autonomie de gestion de l'OGSB et est ainsi libellée : « Problématique de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ».

Le problème général qui suscite cette problématique est **la violation du principe de l'autonomie administrative et financière de l'Office de Gestion des Stades du Bénin.**

Dans la même optique, nous avons ciblé parmi les différents problèmes liés à cette problématique, ceux qui nous semblent plus complexes et plus pertinents et dont la résolution contribuera à l'amélioration du problème général identifié.

Ces problèmes spécifiques se présentent comme ci-après :

- **Problème spécifique n°1** : la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
- **Problème spécifique n2** : le manque de transparence dans le mode de désignation des membres des organes de gestion de l'OGSB ;
- **Problème spécifique n3** : le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Le souci d'apporter notre contribution à l'amélioration du fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin par la résolution du problème général et des problèmes spécifiques liés à la problématique de l'étude nous a amené à intituler notre sujet de mémoire comme ci-après :
« Problématique de l'autonomie administrative et financière des offices d'Etat : cas de l'Office de Gestion des Stades du Bénin ».

2. justification et intérêt de l'étude

Il est de notoriété que les services publics en Afrique et particulièrement au Bénin sont, pour la plupart, mal gérés. Il suffit, pour s'en convaincre, de se référer aux différents scandales révélés quotidiennement par la presse.

D'ailleurs, la décision du Conseil des Ministres en date 08 juillet 2011 au cours de laquelle, il a été procédé à la nomination d'auditeurs internes au sein de certaines entreprises publiques et semi publiques, suite au rapport de

mauvaise gestion produit par l'IGE sur ces entreprises, confirme cette assertion.

Très souvent, la cause de cette mauvaise gouvernance est recherchée dans le fonctionnement des structures chargées de leur gestion.

Pendant notre stage, nous nous sommes particulièrement intéressé au statut de l'OGSB et aux rapports existants entre ses différentes structures dirigeantes et les autorités de tutelle.

A l'analyse, la plupart des difficultés rencontrées par l'OGSB proviendraient, à notre humble avis, de la violation de son autonomie de gestion et surtout de l'influence négative qu'exerce la tutelle sur son fonctionnement.

C'est pour contribuer à corriger ce dysfonctionnement que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **Problématique de l'autonomie administrative et financière des offices d'Etat au Bénin : cas de l'Office de Gestion des Stades du Bénin** ».

Notre travail aura un triple intérêt :

- d'abord, il permettra d'aborder, pour la première fois, la question de l'effectivité de l'exercice de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
- ensuite, il permettra de recenser les goulots d'étranglements à l'exercice effectif d'une gestion autonome et transparente de l'OGSB ;
- enfin, ce sera l'occasion de suggérer des approches de solutions relatives à l'amélioration de la gestion administrative et financière de l'OGSB par l'assainissement des rapports existants entre les différentes structures qui interviennent dans la gestion de cet établissement public.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Ce paragraphe nous permettra de faire ressortir les approches génériques ainsi que les séquences de résolutions du problème général et des problèmes spécifiques.

A. Approches génériques

La création des établissements publics répond au souci des gouvernants, de garantir une gestion saine et transparente des deniers publics, tout en préservant la nature particulière de la mission d'intérêt général qu'ils accomplissent.

En effet, l'amélioration de la gestion administrative et financière des établissements publics peut contribuer à la pérennisation du service offert. Le recours à la formule d'établissement public peut s'avérer judicieux et permettre une meilleure adéquation entre les missions et les moyens dont dispose l'Etat. Il peut également s'agir de conférer une autonomie de gestion qui permet une plus grande liberté en matière d'organisation et de financement de tout ou partie du fonctionnement du service public par les usagers.

Il peut donc exister un lien entre l'autonomie de gestion et la performance des entreprises publiques.

C'est dans cette optique que nous situons la résolution du problème général de notre étude qui est **la violation du principe de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.**

Ainsi, pour résoudre ce problème général, nous allons nous référer à la théorie juridique de l'établissement public et du service public et à la notion de l'autonomie de gestion des établissements publics.

Quant au problème spécifique n°1 relatif à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB, sa résolution fera recours aux dispositions de la loi 94-009 du 28 juillet 1994,

portant création, attributions, organisation et fonctionnement des offices à caractères social culturel et scientifique, notamment en son article 2 qui dispose : « les Offices [] sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière... » .

De même, nous nous inspirerons des dispositions du décret n°2010-627 du 31 décembre 2010 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) et de l'arrêté n°122/MJSL/DC/SG/OGESA/SA du 13 juillet 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA). Nous ne manquerons pas d'évoquer le projet d'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de l'OGSB encore en souffrance au cabinet du Ministre de tutelle.

La résolution du problème spécifique n°2 relatif au manque de transparence dans le mode de désignation des membres des organes de gestion de l'OGSB, passera par la réflexion sur le recours effectif au répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat dans la nominations des dirigeants de l'Office, d'une part et par l'institution d'un mécanisme transparent de désignation des dirigeants qui garantissent l'autonomie de gestion de l'OGSB, d'autre part.

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif au manque de cohérence des contrôles exercés par les organes externes, nous l'aborderons en nous référant à la pratique en matière de contrôle dans notre pays. Il sera fait référence notamment aux décrets n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration publique en République du Bénin et n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères.

Il conviendra de noter aussi la multiplicité des organes de contrôle qui opèrent de façon éparse, empêchant ainsi de mettre à profit les nombreuses recommandations formulées par chacun d'eux sur la gestion de l'Office.

La synthèse des approches théoriques est présentée dans le tableau ci-après :

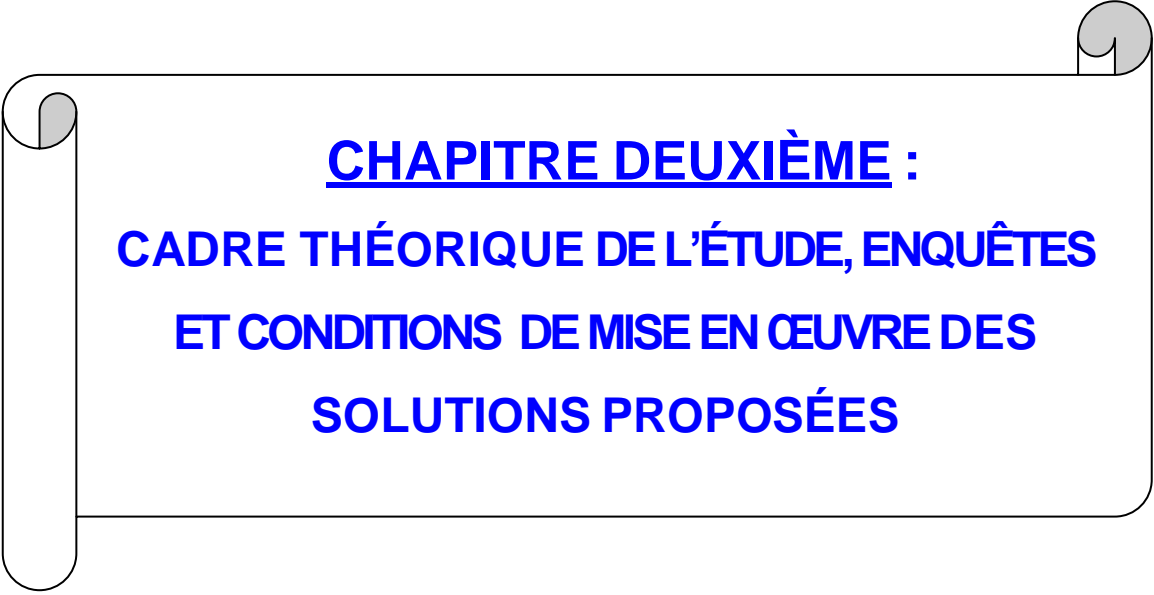
Tableau n°10 : Synthèse des approches théoriques par problème.

Niveaux d'analyse	Problèmes	Approches génériques retenues
Général	La violation du principe de l'autonomie de gestion de l'OGSB	Approche générique basée sur la théorie juridique de l'établissement public et du service public puis sur la notion de l'autonomie de gestion des établissements publics.
Spécifique	1 La non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.	Approche basée sur les dispositions de la loi 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des offices à caractères social culturel et scientifique d'une part et sur les textes fondamentaux régissant l'OGSB d'autre part.
	2 Le manque de transparence dans le mode de désignation des dirigeants de l'OGSB.	Approche basée sur le recours au répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat et les conditions de nomination des hauts fonctionnaires en Conseil des Ministres.
	3 Le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	Approche basée sur les textes qui régissent le contrôle et les organes habilités à effectuer les contrôles dans les établissements publics, notamment les décrets n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration publique en République du Bénin et n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères.

B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée

La vision globale de résolution de la problématique, objet de notre étude, sera restituée à travers une démarche méthodologique comportant les dix étapes successives suivantes :

- ❖ définition des objectifs de recherche ;
- ❖ identification des causes supposées des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses ;
- ❖ construction du tableau de bord de l'étude ;
- ❖ revue de littérature ;
- ❖ exposition de la méthodologie de travail ;
- ❖ analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- ❖ établissement du diagnostic ;
- ❖ approches de solutions ;
- ❖ conditions de mise en œuvre des solutions ;
- ❖ élaboration du tableau de synthèse de l'étude.



CHAPITRE DEUXIÈME :
CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE, ENQUÊTES
ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS PROPOSÉES

Dans ce second chapitre, nous aborderons successivement le cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1), puis les enquêtes de vérification des hypothèses ainsi que les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre pour une autonomie administrative et financière de l'OGSB (Section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.

Au regard des problèmes identifiés, les objectifs de l'étude seront fixés et les hypothèses de travail posées, puis il sera procédé à la revue de la littérature. Sur cette base, nous procéderons au choix des outils de collecte et d'analyse de données.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de base de l'étude

Dans ce paragraphe, il sera question de passer des problèmes aux objectifs avant d'aborder les hypothèses de notre étude et terminer par la revue de littérature.

A. Objectifs et hypothèses de l'étude

Avant de présenter les objectifs et hypothèses de l'étude, il convient de rappeler le problème général et les problèmes spécifiques de notre étude qui sont :

- **Problème général** : la violation du principe de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
- **Problème spécifique n°1** : la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;

- **Problème spécifique n°2** : le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office ;
- **Problème spécifique n°3** : le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

1. Objectifs de l'étude

Les objectifs de notre étude sont fixés en tenant compte des problèmes à résoudre.

Ainsi, l'objectif général lié au problème général en étude **est d'envisager des mesures pour l'exercice effectif de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.**

Quant aux objectifs spécifiques déduits de l'objectif général, nous en avons dénombré trois :

Objectif spécifique n°1 (OS1) : proposer les conditions de l'observance rigoureuse des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;

Objectif spécifique n°2 (OS2) : envisager un mode de désignation des dirigeants garantissant l'autonomie des organes de gestion de l'OGSB ;

Objectif spécifique n°3 (OS3) : définir les actions du renforcement de la synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

2. Hypothèses de l'étude

Les hypothèses sont les réponses anticipées aux problèmes spécifiques identifiés. Elles sont formulées après la détermination des causes plausibles liées aux différents problèmes spécifiques identifiés.

La cause générale étant la formulation générique unifiée des causes spécifiques, seules les hypothèses spécifiques ont été formulées, après la détermination des causes les plus plausibles aux différents problèmes spécifiques en résolution.

◆ **Hypothèse liée au problème spécifique n° 1 :**

La non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB pourrait s'expliquer par :

- la méconnaissance des textes ;
- le défaut de recours en annulation des actes illégaux devant les juridictions compétentes ;
- la volonté d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office.

La méconnaissance des textes ne saurait expliquer la non observance des dispositions relatives à l'autonomie de gestion car, il existe au Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, une Direction des Affaires Juridiques et de la Règlementation (DAJR) pouvant renseigner l'autorité de tutelle. Cette cause supposée peut donc être écartée.

Quant au défaut de recours en annulation des actes illégaux devant les juridictions compétences, il ne saurait être la cause supposée de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie de gestion de l'OGSB, en ce sens que, même l'annulation des actes des autorités de tutelle n'est pas une solution contre les velléités de celles-ci de récidiver. Cette cause est donc à écartée.

La prise des actes empiétant sur les prérogatives de l'OGSB, surtout, en ce qui concerne la nomination des responsables, en violation des textes, l'immixtion de l'autorité de tutelle dans la gestion quotidienne de l'Office par des instructions relatives aux réductions de 50% sur les prestations et la suspension des contrats en cours d'exécution, sont des indices qui peuvent nous amener à conclure que la volonté d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office, est la cause de la non observance des textes régissant l'autonomie de gestion de l'OGSB. Cette cause supposée peut donc être retenue et nous formulons l'hypothèse comme suit : la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB

se justifie par la volonté d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office (Hypothèse n°1).

❖ **Hypothèse liée au problème spécifique n° 2 :**

Le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office pourrait avoir pour causes possibles :

- la politisation des organes de gestion de l'Office ;
- la mauvaise volonté des autorités gouvernementales et ministérielles ;
- la méconnaissance du Répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat.

Le Répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat est un document largement médiatisé et le dispositif institutionnel des Ministères ne permet pas d'admettre que les autorités politiques puissent ignorer l'existence de ce texte. La méconnaissance du répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat ne semble donc pas, à notre avis, être à la base du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB. Nous pouvons écarter cette cause supposée.

La mauvaise volonté est un critère subjectif qui ne peut valablement servir à la construction d'une hypothèse. Nous ne pourrions donc retenir la mauvaise volonté des autorités gouvernementales et ministérielles comme cause plausible au manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office.

La bipolarisation de l'espace politique en « opposition » et « mouvance présidentielle » dans toutes les institutions de notre pays, a gagné l'administration publique. Ainsi, les nominations sont effectuées en tenant compte en priorité de l'appartenance politique ou des allégeances à l'autorité. De même, la nomination et la révocation, des membres du Conseil d'Administration représentant les Ministres sectoriels, des directeurs

techniques et chefs de services sans justification technique (en l'absence d'une faute avérée) confirme la politisation des organes de gestion de l'OGSB. Ainsi, le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB a pour cause plausible, la politisation de ses organes de gestion (hypothèse n°2).

◆ **Hypothèse liée au problème spécifique n°3 :**

Le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB pourrait être imputable à :

- la guerre de leadership entre les organes de contrôle de gestion ;
- la multiplicité de tutelles des organes de contrôle ;
- l'absence d'un cadre réglementaire de concertation des organes de contrôle.

Le décret n°2006-627 du 04 décembre 2006, portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration publique en République du Bénin prévoit en ses articles 7 et suivants, les attributions et les domaines de compétence de chacun des organes de contrôle de gestion. Ce décret vient donc mettre fin à la guerre de leadership entre les organes de contrôle. Par conséquent, la guerre de leadership ne peut être retenue comme cause possible au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Le même décret a prévu des rencontres entre les organes de contrôle, sous la supervision de l'Inspection Générale de l'Etat. L'absence d'un cadre de concertation des organes de contrôle ne peut non plus expliquer le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB. Il convient donc d'écarter aussi cette cause.

L'IGE, l'IGSEP, l'IGF et l'IGM sont des organes de contrôle qui interviennent à l'OGSB. Tandis que l'IGF s'occupe du contrôle financier et comptable, l'IGSEP s'occupe du contrôle administratif.

Selon l'article 5 du décret n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères, l'IGM est sous la « tutelle hiérarchique » du Ministre et en relation fonctionnelle avec l'IGE ». Les articles 32 et suivants du décret n°2006-627 du 04 décembre 2006 instituent deux pôles de contrôles sous la tutelle respective de l'IGF et de l'IGSEP. Le premier pôle qui comprend l'IGF et les IGM assure le contrôle de la gestion financière de toutes les structures du Ministère, tandis que le second pôle qui est sous la responsabilité de l'IGSEP et comprend encore les IGM, exerce le contrôle de la gestion administrative des Ministères et de leurs organismes sous tutelle. Cette multiplicité de tutelles qui conduit à une multitude de rapports différents n'est pas de nature à favoriser la synergie entre les organes en charge du contrôle de gestion.

On peut donc retenir que c'est la multiplicité de tutelles qui explique mieux le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB (Hypothèse n°3).

La problématique choisie, le problème général et les problèmes spécifiques identifiés, les causes supposées être à la base de ces problèmes, ainsi que les hypothèses de recherche sont présentés dans le tableau de bord ci-dessous :

Tableau n° 11 : Tableau de bord de l'étude.

Niveaux d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau général	(Problème général) Violation du principe de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	(objectif général) Envisager les mesures de l'exercice effectif de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB .	(cause générale) -----	(hypothèse générale) -----
Niveau spécifique	(Problème spécifique n°1) 1 La non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	Proposer les conditions de l'observance rigoureuse des textes régissant l'autonomie de gestion de l'OGSB	Le souci d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office.	Le souci d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office explique la non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.
	(Problème spécifique n°2) 2 Le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB	Envisager un mode de désignation des dirigeants garantissant l'autonomie des organes de gestion de l'OGSB.	La politisation des organes de gestion.	La politisation des organes de gestion est la cause plausible du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.
	(Problème spécifique n°3) 3 le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB	Définir les actions du renforcement de la synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'Office	La multiplicité de tutelles des organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	La multiplicité de tutelles est la cause supposée du manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

B. Revue de la littérature

La revue de la littérature est, par définition, le point des connaissances sur les problèmes en résolution, en termes d'outils de collecte et d'analyse des données. Trois notions fondamentales retiennent à cet effet notre attention : la théorie de l'autonomie des établissements publics, le conseil d'administration et le contrôle de gestion.

La théorie de l'autonomie des établissements publics est une notion de droit administratif reprise par la loi 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, attributions, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique.

L'article 1^{er} de cette loi dispose : « les offices [...] sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils sont sous la tutelle d'un Ministère. »

En tant qu'organisme personnalisé, l'OGSB est une structure sous la tutelle du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs et est doté des attributs essentiels de l'autonomie. L'OGSB possède la capacité juridique, un patrimoine propre affecté à la réalisation de sa mission et des agents placés sous son autorité exclusive. Il a reçu la faculté de s'administrer lui-même, de gérer ses affaires sous sa pleine responsabilité.

C'est dans ce sens que R. **Connois** (1956), dans sa thèse intitulée « la notion d'établissement public en Droit Administratif Français », parvient à la conclusion que l'autonomie administrative et financière est incontestablement l'avantage le plus important qui résulte de l'octroi de la personnalité morale à un organisme public.

De même, pour J-F **LACHAUME** (1956), l'autonomie administrative de l'établissement public se caractérise par le fait que ce dernier dispose des organes de gestion qui lui sont propres, donc distincts de ceux de la collectivité territoriale de rattachement et dont la mission est

d'administrer l'établissement, mais également et surtout, d'assurer l'exécution des services publics ».

Pour J-C. **MAITROT (1956)**, qu'il s'agisse de décentralisation territoriale ou de décentralisation technique, la personne morale dont l'originalité par rapport à l'Etat a été reconnue, et qui a été érigée en sujet de droit, doit pour vivre sa vie administrative, disposer de moyens humains et matériels, et pour cela dépenser ; ce qui appelle en contrepartie la disposition de l'autonomie financière.

G. **VEDEL** y voit la nécessaire liaison puisque la possession d'un patrimoine propre suppose l'existence d'un budget et d'une comptabilité propre.

Cependant, l'établissement public reste un organisme public et il n'est pas détaché de tout lien avec l'administration centrale. L'existence d'un contrôle de tutelle permet à l'autorité supérieure, chargée de veiller au bon fonctionnement des services publics, de vérifier la façon dont l'établissement public remplit les obligations qui lui sont assignées. La tutelle respecte la libre détermination de l'organisme contrôlé, se contentant d'apprécier les résultats de la gestion. Elle est parfaitement compatible avec le principe de la décentralisation.

La pratique a abouti à une dénaturalisation profonde de l'idée de tutelle, par un renforcement progressif de la dépendance des établissements publics vis-à-vis de l'Etat. Ce principe emporte, comme conséquence, l'existence d'une instance délibérante et d'une autorité exécutive. La formule la plus répandue est celle d'un conseil d'administration et d'une direction.

En droit administratif, l'exercice de la tutelle qui comprend l'assistance à l'établissement et le contrôle est l'occasion pour l'autorité de tutelle de réduire l'autonomie administrative et financière de l'établissement public.

En effet, l'indépendance des membres du conseil d'administration est illusoire en ce sens que les injonctions des autorités hiérarchiques qu'ils représentent influencent les choix de la direction de l'entreprise.

En effet, le conseil d'administration d'un établissement public est l'organe d'orientation de la politique générale de l'établissement. A ce titre, il est l'instance où devrait se mener les débats stratégiques pour une gouvernance améliorée.

Le conseil d'administration doit notamment s'assurer que les décisions prises par les dirigeants servent les intérêts de l'Etat et contribuent à la promotion du service qu'il est chargé d'assurer. L'efficacité d'un conseil d'administration est fonction de son indépendance qui dépend surtout de la structure du conseil d'administration (administrateurs internes /administrateurs externes). Le fonctionnement des conseils d'administration des entreprises publiques est fort influencé par les sphères politiques. Le conseil d'administration est supposé exercer ses responsabilités et ses pouvoirs, sans qu'il fasse l'objet d'un contrôle direct et régulier de la part du Gouvernement, or les nominations et révocations des dirigeants sont faites par l'Etat. Le conseil d'Administration résiste peu aux pressions du Ministre de tutelle ou du Gouvernement lorsqu'il faut faire des choix stratégiques engageant l'avenir de l'entreprise. Pour C. E. **Ambassa** (2012, p.3),

« en Afrique, la nomination comme président du Conseil d'Administration dans les entreprises publiques apparaît souvent comme une reconnaissance par l'État des services rendus à la nation par ceux qui y sont nommés, c'est donc l'État qui véritablement décide de ces nominations. L'indépendance des conseils d'administration dans les entreprises publiques est par conséquent illusoire ».

Nous pouvons également rechercher des explications à la faiblesse du contrôle exercé par le conseil d'administration des entreprises publiques dans

la proximité existant entre les administrateurs représentant l'Etat et les dirigeants eux aussi nommés par le Gouvernement (G. Charreaux (1977)).

Au Bénin, conformément à l'art 7 alinéa 2 de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994, les membres du conseil d'administration des offices d'Etat sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, après leur désignation par les structures qui composent ledit Conseil.

S'il est vrai que les représentants du personnel et des usagers peuvent être désignés démocratiquement, il n'en demeure pas moins que leur nombre infime (2 sur 7), ne suffit pas à influencer les choix au sein du conseil d'administration.

Ce mode de désignation peu transparent a, indéniablement, un effet sur la performance de l'Office.

Aussi faudrait-il que les entreprises les plus performantes soient disposées à recruter leurs dirigeants les plus performants. Le professeur C. E. Ambassa (2012), écrit :

« la nomination des dirigeants dans les entreprises publiques ne semble pas obéir uniquement à ces règles, sinon comment expliquer la présence du même dirigeant à la tête d'une entreprise publique durant des décennies alors qu'elle alterne des phases de performances et des phases de déficits ; comment expliquer la nomination à la tête d'une entreprise publique plus prestigieuse de certains dirigeants n'ayant pas été performants où ils ont exercé précédemment ? ».

Le recrutement du dirigeant d'une entreprise publique ne dépend donc pas essentiellement de ses compétences managériales, le politique y joue un rôle privilégié.

Au-delà de l'impact du politique dans le recrutement des dirigeants des entreprises publiques, J. E. Stiglitz et A.S Edlin (1992) montrent, comment des dirigeants opportunistes peuvent manipuler le processus d'immobilisme qui tend à réduire l'efficacité du marché managérial.

Par ailleurs, les mécanismes de gouvernance tant internes qu'externes dans les entreprises publiques s'avèrent peu efficaces, ce qui justifie la nécessité des contrôles de l'Etat.

Napoléon Bonaparte, affirmant la nécessité du contrôle, disait : « je veux que, par une surveillance active, l'infidélité soit réprimée et l'emploi légal des fonds garanti ».

En effet, d'après les principes du droit administratif français, la tutelle est la contrepartie inévitable de l'autonomie accordée aux organismes décentralisés en général et donc la nécessité d'y soumettre les établissements publics ne peut être mise en doute. La manière dont les établissements publics accomplissent leur mission doit être contrôlée pour éviter toute erreur grave de gestion.

Conformément à l'article 21 de la loi 94-009 du 28 juillet 1994, « les offices sont soumis au contrôle du Ministre de tutelle, « de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (aujourd'hui Inspection Générale des Services et Emplois Publics). La chambre des comptes de la Cour Suprême connaît des comptes et bilans annuels des offices. A ces contrôles s'ajoute le contrôle des Commissaires aux Comptes.

Ces dispositions sont confirmées par les décrets n° 2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin et n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères.

L'accroissement du contrôle des entreprises publiques par un organe étatique, découle de constats de déficience de ce même contrôle. La Circulaire française de 1977 relative au rôle de l'Etat actionnaire ou tuteur des entreprises publiques rappelle que l'expérience a également révélé des

déficiences dans les systèmes de contrôle. Ceci a parfois entraîné des conséquences néfastes tant pour les entreprises que pour leurs clients ou les finances publiques. Ce contrôle de type économique et financier a pour objectif de restreindre les gaspillages, les dilapidations ou les erreurs de gestion. La solution a, le plus souvent, consisté à créer de nouveaux organes de contrôle plutôt qu'à remettre en cause les organes de contrôle existants. Or, les mécanismes de contrôle de l'entreprise publique seront amenés à évoluer en raison de l'apparition des missions nouvelles d'intérêt conçues et encadrées par les institutions nouvelles. Le professeur **C.Goyard** (1996) pense que l'évolution du droit de la consommation et de la concurrence réalisée dans le cadre de l'espace européen impose « une remise en question des fonctions de contrôle et l'harmonisation des méthodes de contrôle sous un éclairage nouveau ».

Au Bénin, les offices d'Etat sont astreints aux contrôles des organes de contrôles de l'Etat que sont l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) et l'Inspection Générale des Ministères (IGM). Cette multiplicité des organes de contrôles n'est pas de nature à favoriser une bonne synergie entre eux. Aussi convient-il de donner une nouvelle orientation aux contrôles effectués dans les établissements publics dans notre pays, si nous tenons à une performance du service public, car la densité des contrôles paralysent l'activité des établissements et provoquent un déplacement du pouvoir de décision vers l'autorité centrale.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude.

Dès lors que nous avons identifié les problèmes du système à améliorer sur la base des données de l'état des lieux, et que nous avons supposé les causes possibles de ces problèmes, notre démarche nous a conduit à formuler des hypothèses à travers lesquelles nous avons relié chaque cause au

problème de son rang. Il nous revient à présent d'adopter une méthodologie appropriée pour vérifier nos assertions au moyen de la collecte de données empiriques.

A- Dimension empirique.

Une approche empirique est par définition celle qui s'appuie exclusivement sur les observations et non sur une théorie élaborée.

La restitution de celle que nous avons empruntée s'articule autour des étapes ci-après :

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

1. Objectif de la collecte de données

L'objectif ici est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de vérifier les hypothèses de base. Concrètement, les enquêtes visent à vérifier si :

- le souci des autorités politiques d'avoir la mainmise sur la gestion de l'OGSB, est à la base de la non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'Office ;
- la politisation des organes de gestion est effectivement la cause plausible du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.

- la multiplicité de tutelles est effectivement la source du manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

2. Cadre de l'enquête et population cible.

L'enquête de notre étude s'est déroulée à l'Office de Gestion des Stades du Bénin. La population mère est composée de cinquante cinq (55) agents de l'Office, de cinq (05) membres du Conseil d'Administration, de trois (03) inspecteurs vérificateurs et de quatre-vingt-sept (87) usagers de l'Office et responsables du MJSL.

Au total, nous avons une population mère de cent cinquante (150) personnes.

3. Techniques de collecte de données.

La technique utilisée est celle du sondage ayant permis de collecter les données, afin de vérifier les hypothèses émises. Ce sondage a été réalisé au moyen d'un questionnaire conçu autour des variables que sont :

- la non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'Office ;
- le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB ;
- le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Nous avons aussi réalisé des entretiens avec quelques agents, directeurs, chefs de services et syndicalistes. Ces entretiens nous ont permis de recueillir des informations complémentaires et d'échanger sur des préoccupations relatives à la gouvernance au sein de l'Office.

4. L'échantillonnage.

Il a été retenu un échantillonnage de cent cinquante (150) personnes répartis comme ci-après :

- personnel de l'OGSB : 55 ;
- Administrateurs : 5
- Inspecteurs de l'IGM : 3 ;
- Responsables du MJSL et usagers : 87.

5. Conception du questionnaire.

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, nous avons conçu notre questionnaire essentiellement par rapport aux questions fondamentales dont les réponses permettent de vérifier les hypothèses. Ce questionnaire est en annexe 3.

6. Techniques de dépouillement et de présentation des données

Les données recueillies par le biais du questionnaire administré à l'échantillon retenu sont dépouillées et traitées manuellement. Les résultats des enquêtes sont présentés sous forme de tableaux et graphiques. Les résultats obtenus ont permis de vérifier les hypothèses émises et de tirer les conclusions qui s'imposent.

B. Dimension théorique.

Pour faciliter le choix de la dimension théorique, nous avons consulté les ouvrages généraux et spécifiques, les mémoires et rapports, les revues, ainsi que les sites Web qui ont abordé les questions relatives à l'un quelconque des problèmes identifiés ou hypothèses émises dans notre étude.

C'est une dimension théorique qui vise à déterminer les outils d'analyse des données collectées, afin de pouvoir rechercher les causes réelles qui sont à la base des problèmes en résolution.

1. Choix théorique lié à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

a. Présentation de la théorie choisie.

L'approche théorique retenue est basée sur la notion de Droit administratif relative à l'autonomie administrative et financière des établissements publics ainsi que sur les dispositions des textes fondamentaux qui régissent l'organisation et le fonctionnement de l'OGSB à savoir :

- la loi 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique ;
- le décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) ;
- l'arrêté n°122/DC/SG/OGESA/SA du 13 juillet 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion du Stade de l'Amitié.

Tous ces textes reconnaissent l'OGSB comme un établissement public à caractères social, culturel et scientifique, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ce principe implique le droit de s'organiser librement, de disposer d'un patrimoine propre, d'un budget autonome et d'un personnel propre.

Toutefois, ce principe d'autonomie est limité par la tutelle.

b. Normes et repères d'amélioration de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie de gestion de l'OGSB.

Ce problème sera considéré comme résolu, lorsque la gestion administrative et financière de l'OGSB sera débarrassée de toute immixtion contraire aux textes en vigueur de l'autorité de tutelle.

c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1 liée à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

La cause qui aura obtenu le plus fort taux après le dépouillement des questionnaires d'enquête, sera retenue comme cause réelle de la non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

2. Choix théorique lié au manque de transparence dans le mode de désignation des dirigeants de l'OGSB.

a. Présentation de la théorie choisie.

Pour résoudre le problème du manque de transparence dans le mode de désignation des dirigeants de l'OGSB, nous retenons la théorie de **Bouchikhi** et **Bendiabdellah** (2008) basée sur la gouvernance d'entreprise comme processus visant à garantir la conformité des affaires aux normes les plus élevées de déontologie et d'efficacité, en supposant qu'il s'agit là d'un meilleur moyen de préserver et de promouvoir les intérêts de tous les partenaires de l'entreprise.

Ceci suppose un mode de désignation des dirigeants qui garantisse une meilleure qualité des organes de gestion de l'entreprise.

**b. Normes et repères d'amélioration de la situation
du manque de transparence dans le mode
de désignation des dirigeants de l'OGSB.**

Ce problème sera considéré comme résolu quant le mode de désignation des dirigeants de l'OGSB sera transparent et conforme aux textes en vigueur pour une meilleure performance de l'Office.

**c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2
liée au manque de transparence dans la désignation
des dirigeants de l'OGSB.**

L'hypothèse n°2 sera vérifiée si la majorité des personnes enquêtées énonce la même cause liée au manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.

**3. Choix théorique lié au manque de synergie entre les
organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB**

a. Présentation de la théorie choisie

Il n'y a pas de bonne gestion, sans un système de contrôle efficace. L'approche théorique retenue est celle de H. BOUQUIN (1994, p.45) pour qui le contrôle est un processus conçu « pour rendre les objectifs cohérents, s'assurer du bon déroulement des actions en cours et procéder aux corrections nécessaires et juger les résultats obtenus ».

Cette approche sera complétée par la pratique du contrôle dans l'administration publique caractérisée par la multiplicité des organes de contrôle que sont : l'Inspection Générale d'Etat reliée à la présidence de la République ayant une compétence nationale, l'Inspection Générale des Finances rattachée au Ministère des Finances avec compétence nationale, l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics, sous la tutelle du Ministère en charge de la Fonction Publique qui a une compétence nationale

et l'Inspection Générale du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ayant une compétence sectorielle.

Ces organes de contrôle sont régis par les décrets n°2006-627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration publique en République du Bénin et n°2011-579 du 31 août 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères.

b. Normes et repères d'amélioration de la situation du manque de synergie entre les organes de contrôle de gestion.

Nous dirons que la situation a connu une amélioration notable lorsque les organes de contrôle intervenant dans la gestion de l'OGSB exerceront leurs activités en parfaite symbiose.

c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au manque de synergie entre les organes de contrôle.

La cause réelle se trouvant à la base du manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB sera celle qui aura obtenu le plus fort après le dépouillement des questionnaires.

Section 2 : Collecte et analyse des données, établissement du diagnostic et solutions

Dans cette section, nous aborderons d'abord les stratégies de collecte de données pour la réalisation des enquêtes (Paragraphe1). La présentation et l'analyse des résultats de ces données permettront ensuite de dégager le diagnostic lié à l'autonomie administrative et financière de l'OGSB, afin de proposer des solutions pour son amélioration et son renforcement (Paragraphe2).

Paragraphe 1 : Enquêtes de vérification des hypothèses

Le processus de réalisation des enquêtes, les difficultés et limites liées à cette réalisation ainsi que leurs analyses, feront l'objet de notre étude. Nous procéderons aussi à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

A- Préparation des enquêtes, présentation et l'analyse des résultats.

1. Préparation et réalisation des enquêtes.

Les questions fondamentales liées aux problèmes de la gestion administrative et financière ont guidé l'élaboration du questionnaire qui a été testé et amélioré avant d'être administré à la population cible.

Tous ceux qui ont été ciblés nous ont fait l'honneur de répondre au questionnaire ou à l'entretien. Seulement, la sensibilité de la question abordée par notre étude a poussé certains à faire une économie de vérité, en raison du poste qu'ils occupent.

Aux acteurs internes, il a été administré des questionnaires.

En effet, cet échantillon de cinquante cinq (55) agents sur les soixante neuf (69) que compte l'Office toutes catégories confondues, a été constitué au moyen de la technique non probabiliste d'échantillonnage par choix

raisonné, encore appelé choix intentionnel. Le choix intentionnel est fait en fonction de l'orientation que le chercheur veut donner à ses investigations en ciblant dans la population mère, les personnes qui pourront fournir aisément les informations recherchées, compte tenu, soit de leur expertise, soit de leur expérience. Nous avons également, autant que faire se peut, tenu compte de l'équilibre des sexes, dans notre enquête.

Quant aux autres (95 au total), composés des usagers, des Administrateurs, des responsables du MJSL et des inspecteurs vérificateurs, nous avons préféré des entretiens, car cette méthode s'est révélée plus pratique.

Il faut noter que la difficulté majeure que nous avons eue dans la collecte des données est relative au manque de temps nécessaire pour parcourir tous les stades relevant de l'OGSB, afin d'administrer en personne ces questionnaires et guides d'entretien à toutes les personnes concernées. Les directeurs des stades de Natitingou, Parakou, Abomey et Lokossa nous ont aidé à recueillir les informations sur leur territoire. Toutefois, cette difficulté n'affecte en rien la fiabilité des informations recueillies.

2. Présentation et analyse des résultats des enquêtes

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes menées permettront de vérifier les hypothèses émises. Le développement ci-après, présente ces résultats par rapport à chacun des problèmes en résolution.

a. Présentation et analyse des données relatives à la non application des textes fondamentaux régissant l'autonomie de gestion l'OGSB.

Tableau n°12 : Résultats de la question relative à la cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives	Taux
La méconnaissance des textes	9	0,060	6%
La volonté d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office	97	0,646	64,67%
Le défaut de recours en annulation des actes illégaux devant les juridictions compétentes	44	0,293	29,33%
Total	150	1	100%

Source : Elaboré sur la base du questionnaire en annexe, OGSB, décembre 2012.

Il ressort de cet tableau et du graphique n°2 en annexe n°4 que, parmi les personnes interrogées, 6% pensent que la non observance, par les autorités de tutelle, des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB est due à la méconnaissance des textes ; 29,33% affirment que c'est pour défaut de recours en annulation des textes illégaux ; quant à la majorité (64,67%,) elle estime que c'est la volonté des autorités de tutelle d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office qui l'explique.

b. Présentation et analyse des données relatives au manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.

Tableau n° 13: Opinions émises sur les causes du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives	Taux
La politisation des organes de gestion de l'OGSB	72	0,48	48%
La méconnaissance du Répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat	47	0,31	31,33%
La mauvaise volonté des autorités gouvernementales et ministérielles	31	0,20	20,67%
Total	150	1	100%

Source : Enquête de terrain, OGSB, décembre 2012.

Les résultats obtenus à l'issue du dépouillement montrent que 48% des personnes interrogées sont d'avis que la cause du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office réside dans la politisation des organes de gestion de l'OGSB ; 31,33% pensent qu'elle est due à la méconnaissance du Répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat et 20,67% estiment que c'est du fait de la mauvaise volonté des autorités gouvernementales et ministérielles. Le graphique n°3 de ces opinions est en annexe n° 5.

**c. Présentation et analyse des données relatives
au manque de synergie entre les organes
chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.**

**Tableau n°14 : Restitution des éléments d'enquête
liés au problème spécifique n°3.**

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives	Taux
La guerre de leadership entre les organes de contrôle de l'Etat	30	0,2	20%
L'absence d'un cadre réglementaire de concertation des membres des organes de contrôle	34	0,22	22,67%
La multiplicité de tutelles des organes de contrôle	86	0,57	57,33%
Total	150	1	100%

Source : Enquête de terrain, OGSB, décembre 2012.

Il résulte de ce tableau et du graphique n° 4 en annexe 6 que :

- ✓ pour 20% des enquêtés, le manque de synergie entre les membres des organes de contrôle s'explique par la guerre de leadership entre les organes de contrôle de l'Etat ;
- ✓ les 22,67% attribuent à ce problème, l'absence d'un cadre de concertation des membres des organes de contrôle ;

- ✓ quant aux 57,33% restants, ils pensent que c'est la multiplicité de tutelles des organes de contrôle qui est la cause du manque de synergie entre les membres des organes de contrôle de gestion.

B- Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic.

Il s'agira de procéder à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision antérieurement fixés, afin d'établir les éléments du diagnostic.

1. Vérification des hypothèses de l'étude.

Elle consistera à apprécier le degré de validation de chaque hypothèse à partir de l'analyse des données recueillies lors de l'enquête.

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

Après dépouillement et analyse des données, la plupart des enquêtés ont identifié, à 64,67%, la volonté des autorités de tutelle d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office comme cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

L'hypothèse n°1 de notre étude est donc confirmée.

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

De l'analyse du tableau n°13, on note que pour la majorité des personnes interrogées, soit 48%, le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office s'explique par la politisation des organes de gestion de l'OGSB.

Par conséquent nous pouvons conclure que l'hypothèse n°2 est également confirmée.

c. Degré de vérification de l'hypothèse n°3

Par rapport à l'hypothèse n°3 liée au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB, nous avons énoncé que, toute assertion qui aura obtenu le plus fort taux de réponse après le dépouillement sera retenu.

L'analyse des données recueillies a montré que la multiplicité de tutelles des organes de contrôle de gestion a obtenu le plus fort taux, soit 57.33%.

Nous pouvons alors conclure que l'hypothèse n°3 de notre étude est également confirmée.

2. Établissement du diagnostic.

L'analyse des données de l'enquête a permis de situer les causes réelles des problèmes identifiés, nous permettant ainsi d'établir comme ci-après, les éléments du diagnostic :

a. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La confirmation de l'hypothèse n°1 nous a permis de retenir comme cause principale de la non observance des textes fondamentaux, la volonté des autorités de tutelle d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office.

b. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°2

Suite à la confirmation de l'hypothèse n°2, nous pouvons retenir définitivement que c'est la politisation des organes de gestion de l'OGSB qui explique le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office.

c. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°3

La confirmation de l'hypothèse n°3 nous conduit à retenir que le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB est imputable à la diversité de tutelles des organes de contrôle.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

L'objectif général de notre étude est d'envisager des mesures pour l'exercice effectif de l'autonomie administrative et financière de l'Office de Gestion des Stades du Bénin.

Pour arriver à cette fin, nous avons identifié des problèmes spécifiques dont les causes ont été recherchées. Cette méthodologie nous a conduit à formuler des hypothèses dont la vérification a permis l'établissement du diagnostic.

Sur la base du diagnostic posé, il convient d'apporter ici des approches de solutions pour l'éradication des causes réelles des problèmes identifiés.

A. Approches de solutions.

Les différentes approches de solutions sont présentées par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

1. Approches de solutions relatives à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

Les dysfonctionnements observés dans la gestion administrative et financière de l'OGSB font apparaître un sommet stratégique incapable d'impulser une dynamique au centre opérationnel, entraînant de ce fait, une technostructure inerte et amorphe, en manque de professionnalisme. Cette

situation est due à l'immixtion intempestive de l'autorité de tutelle dans la gestion quotidienne de l'Office, inhibant ainsi les ardeurs de la Direction Générale et des directions techniques, réduites aux tâches d'exécution.

Pour améliorer cette situation, il convient de recourir aux dispositions de l'article 2 de la loi 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, attributions, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique qui reconnaît à l'Office une autonomie administrative et financière.

De même, il convient d'appliquer rigoureusement le décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) qui dispose en son article 1^{er} alinéa 2 : «...L'Office est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière».

Pour éviter la violation des dispositions des textes cités plus haut, il convient de renforcer la Direction des Affaires Juridiques et de la Règlementation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs qui fait office de Conseil juridique du Ministre, par des juristes compétents.

De même, il convient d'instaurer un système de contrôle systématique des actes pris par les Ministres dans le cadre de l'exercice de leur droit de tutelle, afin d'éviter des abus.

Aussi, une «contractualisation des rapports» entre l'Etat et les établissements publics par la signature d'un contrat d'objectif, pourrait-elle permettre d'accroître l'autonomie administrative et financière de l'OGSB. Le rapport NORA produit en France sur les entreprises publiques propose un contrat de programme qui « devrait être élaboré en vue de fixer les intentions et les engagements réciproques de l'Etat et de la direction de l'entreprise ». Ces engagements auront l'avantage de concilier les objectifs de l'Etat et ceux de la direction de l'entreprise et de permettre le passage du contrôle directif au contrôle participatif.

Enfin, inciter les dirigeants et le personnel des établissements publics à déférer devant la chambre administrative de la Cour Suprême, les actes illégaux des autorités de tutelle afin de réduire la propension de celles-ci à l'immixtion dans la gestion de l'Office.

2. Approches de solutions relatives au manque de transparence dans la désignation des membres des organes de gestion de l'OGSB

Selon notre enquête, la politisation est la cause réelle du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.

En effet, la qualité des dirigeants conditionne la gouvernance au sein des établissements publics.

Le Conseil d'Administration devrait être un véritable lieu de débat stratégique en vue d'impulser une dynamique à la gestion de l'Office. Il importe que ses membres disposent des qualités requises pour une analyse rigoureuse des documents de gestion et la production de documents de politiques efficace.

De même, il convient de désigner les membres du Conseil d'Administration capables non seulement d'émettre des avis responsables sur les documents de gestion, mais également de pouvoir résister à toutes pressions politiques. Il faudra des hommes capables de dire « vous m'avez nommé, je ne vous connais plus ». Pour y parvenir, il faut déterminer le profil des agents capables de siéger au sein des Conseils d'Administration, avec un mandat fixe. Mais avant, il convient de déterminer les critères de nomination des membres du Conseil d'Administration ; critères devant permettre de rendre plus indépendants les Administrateurs. Ceux-ci pourraient par exemple, entre autres critères, être désignés parmi les cadres de la catégorie A ou équivalent, avec au moins dix (10) ans d'ancienneté. L'objectif en fixant les critères exigeants de désignation des membres du Conseil

d'administration, est de choisir des Administrateurs ayant, comme le soutiennent M. **Crozier** et E. **Friedberg** (1977, p.70) « la capacité à élaborer, choisir et mettre en place des stratégies en prenant en compte les contraintes et les opportunités ».

Pour permettre des analyses pertinentes, une formation continue des membres du Conseil d'Administration s'avère indispensable.

La composition du Conseil d'Administration doit également être revue de sorte à avoir une représentation au tiers par composante. Ainsi, l'Etat, le personnel et les usagers seront représentés de façon équitable.

Aussi convient-il que le Président du Conseil d'Administration soit élu par ses pairs au lieu d'être nommé par le Ministre de tutelle, comme c'est actuellement le cas.

Sans dessaisir le Gouvernement de son pouvoir régalien, il serait bienséant de procéder à la nomination des Directeurs Généraux, après un appel à candidatures, lancé sur la base d'un cahier de charges et d'un mandat déterminé.

Cette mesure permettra, non seulement de recruter des Cadres compétents, maîtrisant l'établissement dont ils auront la charge, mais aussi capables de résister aux pressions politiques.

Il faudra bien évidemment accompagner cette mesure de l'application rigoureuse du Répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat qui fixe les conditions de nomination des hauts fonctionnaires aux postes de responsabilités politiques et administratives.

Ces dispositions permettraient de mettre les dirigeants des établissements publics à l'abri de toutes pressions politiques et de toutes révocations pour « insubordination ».

3. Approches de solutions relatives au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Le sondage effectué confirme que le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB s'explique par la multiplicité de tutelles des organes de contrôle.

Le but premier du contrôle est de contribuer à l'amélioration de la gestion de l'entreprise contrôlée.

Le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de gestion de l'OGSB entraîne une dispersion des rapports, alors que ceux-ci devraient permettre d'améliorer la gestion administrative et financière.

Pour M. **Crozier** et E. **Freidberg** (1977, p.51), « le problème n'est pas que l'Etat soit efficace en soi, mais que les rapports entre l'Etat et la société soient tels que celle-ci obtienne les services nécessaires et soit véritablement aidée par une bonne gestion publique ».

Ainsi, afin de contribuer à une bonne gestion publique, le contrôle devrait cesser d'être un instrument de pression et de chantage sur les dirigeants de l'Office.

A cet égard, il convient que la tutelle soit unifiée afin de permettre la coordination des activités menées par les organes de contrôle. Dans ce cas, l'IGM pourrait être sous la tutelle unique d'un organe polyvalent de contrôle chargé aussi bien du contrôle financier que du contrôle administratif au lieu d'avoir, comme c'est le cas aujourd'hui, des liens fonctionnels avec l'IGF, l'IGSEP et l'IGE. Cet organe devra être renforcé par les compétences humaines et les moyens nécessaires pour l'exercice efficace du contrôle.

Ainsi, l'Etat serait amené à supprimer le contrôle a priori dans les établissements publics, surtout en ce qui concerne le budget et les états financiers.

B. Conditions de mise en œuvre des suggestions.

La mise en œuvre des suggestions faites nécessite des mesures urgentes à prendre et un changement de comportement aussi bien de la part du Gouvernement, des autorités de tutelle, des dirigeants que du personnel de l'OGSB, afin d'obtenir une amélioration de la gestion de l'Office, à travers une plus grande autonomie de gestion.

Pour ce faire, nous formulons ici des recommandations à l'endroit aussi bien du Gouvernement que des trois composantes intervenant directement dans la gestion de l'OGSB à savoir : l'autorité de tutelle, la Direction Générale et le Conseil d'Administration.

1. Recommandations à l'endroit du Gouvernement et du MJSL

A l'endroit du Gouvernement et du MJSL, nous suggérons :

- ✓ la définition des conditions de l'appel à candidature pour la désignation des Directeurs Généraux des Offices d'Etat ;
- ✓ la définition des critères de désignation des membres des Conseils d'Administration ;
- ✓ la définition d'un cadre d'unification des tutelles (par décret) ;
- ✓ la création, à l'instar de la France, d'un cadre d'évaluation des établissements et de publications périodiques sur leur fonctionnement par la Cour Suprême ;
- ✓ l'actualisation des textes fondamentaux de l'Office, notamment la prise de l'arrêté d'application du décret n°2010-627 du 31 décembre 2010 portant création, attributions et fonctionnement de l'OGSB ;
- ✓ le renforcement de la Direction des Affaires Juridiques et de la Réglementation par un personnel compétent pour l'examen de la conformité des actes des autorités de tutelle aux textes en vigueur ;

- ✓ éviter l'immixtion dans la gestion quotidienne de l'OGSB ;
- ✓ proposer un contrat d'objectif avec la Direction Générale de l'OGSB.

2. Recommandations à l'endroit de la Direction Générale.

- ✓ créer un cadre du dialogue social au sein de l'OGSB ;
- ✓ réaliser le bilan d'ouverture de l'OGSB, afin de permettre le démarrage effectif de ses activités ;
- ✓ recourir à un cabinet d'expertise en Gestion des Ressources Humaines pour l'élaboration d'un plan de formation et le recrutement du personnel au sein de l'Office ;
- ✓ créer une cellule de marketing pour la dynamisation des activités de l'Office ;
- ✓ opter pour une informatisation intégrale de la gestion de l'Office aussi bien dans le domaine de l'exploitation, de la Comptabilité que de la Maintenance des installations ;
- ✓ transmettre chaque année les états financiers de l'Office à la chambre des comptes de la cours Suprême.

3. Recommandations à l'endroit du personnel.

- ✓ Accompagner la Direction Générale dans la mise œuvre des réformes tout en gardant une veille stratégique sur la gouvernance au sein de l'entreprise ;
- ✓ être assidu au travail.

La mise en œuvre de ces recommandations pourrait permettre d'assainir les rapports entre les acteurs intervenant dans la gestion de l'OGSB, en vue d'une amélioration de la gestion administrative et financière de cet Office.

Tableau n°15 : Tableau de synthèse de l'étude sur la problématique de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.

Niveaux d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses	Diagnostic	Solutions
Niveau général	(Problème général) Violation du principe de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	(objectif général) Envisager des mesures pour l'exercice effectif de l'autonomie administrative et financière de l'OGSB .	(cause générale) -----	(hypothèse générale) -----	Eléments de diagnostic général	Approches de solutions générales
Niveau spécifique	(Problème spécifique n°1) 1 La non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	Proposer les conditions de l'application rigoureuse des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	Le souci d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office.	Le souci d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office est la cause supposée de la non observance des textes régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.	La cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB réside dans le souci des autorités de tutelle d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office.	- Appliquer rigoureusement la loi 94-009 du 28 juillet 1994 et le décret n°2010-627 du 31 décembre 2010. - Soumettre tous les actes des autorités de tutelle au contrôle préalable de l'égalité ; - opter pour la contractualisation des rapports entre le Ministère de tutelle et la Direction Générale de l'OGSB.
	(Problème spécifique n°2) 2 Le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB	Envisager un mode de désignation des dirigeants garantissant l'autonomie des organes de gestion de l'OGSB.	La politisation des organes de gestion.	La politisation des organes de gestion est la cause plausible du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB.	La politisation des organes de gestion de l'OGSB explique le manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'Office.	- Révision du mode de désignation des membres des organes de gestion (Directeur Général, Membres du Conseil d'Administration). ; -Révision de la composition du Conseil d'Administration et des critères de désignation des Administrateurs.
	(Problème spécifique n°3) 3 le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB	Définir les actions du renforcement de la synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	La multiplicité de tutelles des organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	La multiplicité de tutelles est la cause supposée du manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	La multiplicité de tutelles est la cause du manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	Unification des tutelles des organes de contrôle

CONCLUSION

Au terme de notre analyse, il convient de retenir que, aussi bien les tutelles que les directions des établissements publics s'accordent pour reconnaître que, la recherche d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique est la raison fondamentale de la création d'un établissement public.

Pour mener à bien cette mission, la doctrine, les textes législatifs et réglementaires accordent à l'établissement public, une autonomie administrative et financière. C'est dans le but de contribuer à l'exercice effectif de cette autonomie que nous avons mené nos recherches sur le thème intitulé : « **Problématique de l'autonomie administrative et financière des offices d'Etat au Bénin : cas de l'OGSB** ».

La résolution de cette problématique nous a conduit, après avoir identifié le problème général et les problèmes spécifiques qui en sont la manifestation, à adopter une approche aussi bien théorique que pratique ayant permis d'établir le diagnostic et de proposer des approches de solutions pour l'amélioration de la gestion de l'OGSB.

Ainsi, cette démarche nous a permis de montrer que le principe d'autonomie administrative et financière de l'OGSB n'est ni un démembrement, encore moins un affaiblissement du rôle de la tutelle. Au contraire, en permettant d'identifier les enjeux d'une politique publique, les rôles et responsabilités de chaque acteur, il contribue à en renforcer l'efficacité.

En vue du renforcement de cette autonomie, nous avons fait des suggestions parmi lesquelles, il convient de retenir :

- la définition des conditions de l'appel à candidature pour la désignation du Directeur Général de l'OGSB ;
- la définition des critères de désignation des membres du Conseils d'Administration de l'OGSB ;
- la définition d'un cadre d'unification des tutelles des organes de contrôle (par décret) ;

- la contractualisation des rapports entre la Direction Générale de l'OGSB et le Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

Ces approches de solutions, loin d'être une panacée pour résoudre définitivement le problème posé, visent à déterminer les règles permettant à chaque acteur de jouer sa partition avec responsabilité, en vue d'une gestion saine, efficace et efficiente des infrastructures sportives au Bénin.

A cet égard, la volonté et l'engagement des autorités politiques et administratives au plus haut niveau de l'Etat sont vivement sollicités, afin d'atteindre les résultats escomptés.

Enfin, il convient de noter que l'Institut Français des Administrateurs, dans le rapport de ses travaux de novembre 2011, intitulé « Être Administrateur dans le secteur public », a proposé la création d'un corps des membres du Conseil d'Administration bien formés. Cette idée qui paraît, à première vue séduisante, mérite cependant que d'autres chercheurs s'y penchent sérieusement.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GÉNÉRAUX

1. GUILLIEN, R. et VINCENT, J. (1998) : « **Lexique de termes juridiques** » Editions Dalloz, 75240, Paris cedex 05.
2. LAUBADERE, A. VENEZIA, J-C. et GAUDEMET, Y (1994) : « **Traité de droit administratif** » Tome 1, 13ème édition LGDJ, Paris.
3. VEDEL G. (1962) : « **Droit administratif** » Sirey, PUF, Paris.

II-OUVRAGES SPÉCIFIQUES

1. BOUQUIN H. (1994) : « **Les fondements du contrôle de gestion** », PUF. Paris.
2. CITEAU, J.M. (1988) : « **Gestion des ressources humaines** », Vuibert entreprise, 9è édition, Paris.
3. CONNOIS R. (1956), « **La notion d'établissement public en Droit Administratif Français,** » PUF.
4. CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977) : « **L'acteur et le système** », Seuil, Paris.
5. DRUCKER, P. (1975): « **La nouvelle pratique de la direction des entreprises** », Paris, Editions d'Organisation.
6. DUPUIS, J. (1991) : « **Le contrôle de gestion dans les organisations publiques** », Paris, Presses Universitaires de France.
7. GOYARD C. (1996) : « **Les aspects administratifs et politiques des contrôles** », RFFP, n°56.
8. HUSSENOT, P. (1983) : « **La gestion publique par objectifs : des contributions à la pratique** », Paris, Editions d'Organisation, 249p.
9. LACHAUME J-F (1994) : « **Les grands services publics** », Masson, Paris.
10. STIGLITZ J. E. et EDIN A. S (1992), « **Discouraging rivals : Managerial rent seeking and economic insufficiencies** », NBR Working paper, n°4145, august.

III- RAPPORTS, MÉMOIRES, DOCUMENTS ET REVUES

1. AMBASSA C. E. (2012) : « **Entre gouvernance privée et gouvernance publique : les enseignements pour une privatisation de la Société Nationale des Eaux du Cameroun (SNEC) ?** » Université de Douala (FSEGA).
2. BOUCHIKHI A et BENDIABDELLAH A. : « **Gouvernance des entreprises publiques : Quel rôle pour l'état actionnaire ?** »
[Http: fr.search.yahoo.com/r/](http://fr.search.yahoo.com/r/)
3. CHARREAUX B (1997), « **A la lumière de la théorie du gouvernement des entreprises, l'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace** », Revue Française de Gestion, septembre-octobre.
4. GBETO, S. (2011) : « **Contribution à l'amélioration de la gestion administrative des infrastructures sportives au Bénin : cas du Stade de l'Amitié** », mémoire de fin de formation en MSP, cycle II, ENAM, UAC.
5. HOUGNI, M. (2008) : « **La motivation comme facteur d'amélioration de la performance du personnel du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs** », mémoire de fin de formation du MSP, cycle II, ENAM, UAC.
6. MRAI, (2006) : « **Document cadre de la réforme administrative au Bénin** »,
7. ROCHET, C. (2002) : « **Les établissements publics nationaux : un chantier pilote de l'Etat** », Documentation française (Rapport), Paris.

IV- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

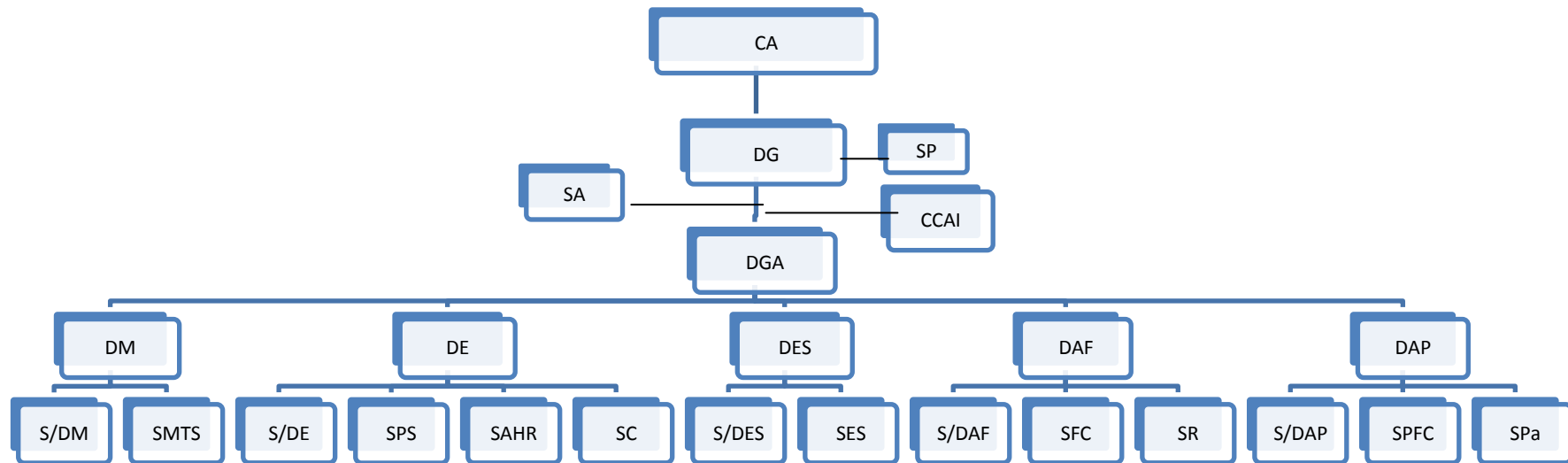
1. Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
2. Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique ;
3. Loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du travail ;
4. Décret n° 2007-637 du 31 décembre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;
5. Décret n°2010-627 du 31 décembre 2010, portant création, attributions et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) ;
6. Arrêté n°122/MJSL/DC/SG/SA du 13 juillet 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA).

ANNEXES

1. Organigramme de l'OGSB
2. Photos des tas d'immondices au Stade de l'Amitié ;
3. Questionnaire d'enquête ;
4. Graphique n°2 : Résultat des questions relatives à la cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ;
5. Graphique n°3 : Opinions émises sur les causes du manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB ;
6. Graphique n°4 : Restitution des éléments d'enquête liés au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB ;
7. Décret n°2010-627 du 31 décembre 2010 portant création, attributions et fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB) ;

**ANNEXE N°1
Organigramme de l'OGSB.**

Organigramme de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB).



Légende

CCAI : Cellule de Contrôle et d'Audit Interne
DAF : Direction des Affaires Financières
DAP : Direction de l'Administration et du Patrimoine
DE : Direction de l'Exploitation
DES : Direction de l'Environnement et de la Sécurité
DG : Direction Générale
DGA : Direction Générale Adjointe
DM : Direction de la Maintenance
SPFC : Service du Personnel, de la Formation et du Contentieux.
SES : Service Environnement et Sécurité
SFC : Service Financier et Comptable
SMTS : Service Maintenance et Technologie Sportive
SP : Secrétariat Particulier
SPa : Service du Patrimoine
SPS : Service du Palais et Stade
S/DAP: Secrétariat DAP.

CA : Conseil d'Administration
S/DAF: Secrétariat DAF
S/DE : Secrétariat DE
S/DES: Secrétariat DES
S/DM : Secrétariat DM
SA : Secrétariat Administratif
SAHR : Service Accueil Hébergement et Restauration
SC : Service Commercial
SR : Service de Recouvrement

Source : Conçu sur la base du décret 2010-627 du 31 décembre 2012.

ANNEXE N° 2

**Photos des tas d'immondices au Stade
de l'Amitiés.**



Immondices situées sur le site loué à la SBEE



Immondices situées sous les escaliers du Palais des Sports

**ANNEXE N°3 :
Questionnaire de l'enquête**

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Je suis GANMAGBA Guy Modeste, en formation au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Management des Services Publics (MSP).

Dans le cadre de cette formation, j'entreprends des recherches pour la rédaction d'un mémoire dont le thème est intitulé : « Problématique de l'autonomie administrative et financière des offices d'Etat au Bénin : cas de l'OGSB ».

Vous avez été identifiée comme une personne ressource susceptible de contribuer objectivement à la réalisation de cet exercice pédagogique à caractère professionnel.

Aussi, voudrais-je vous prier de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous afin de d'améliorer ce travail :

I. IDENTIFICATION SOMMAIRE

Nom et Prénoms (Facultatif) :

Catégorie professionnelle : A B C D

Ancienneté au poste actuel :

Ancienneté dans la direction :

II. Non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB

Quelles sont selon vous les causes de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB ?

- La méconnaissance des textes
- La volonté d'avoir la mainmise sur la gestion de l'Office
- le défaut de recours en annulation des actes illégaux devant les juridictions compétentes
- Autres (à préciser).....

III. Manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB

A quoi est dû le manque de transparence dans le mode de désignation des dirigeants de l'OGSB

- La politisation des organes de gestion de l'Office
- La méconnaissance du répertoire des hauts emplois techniques de l'Etat
- La mauvaise volonté des autorités gouvernementales et ministérielles
- Autres (à préciser).....

IV. Manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB

Le manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB s'explique par :

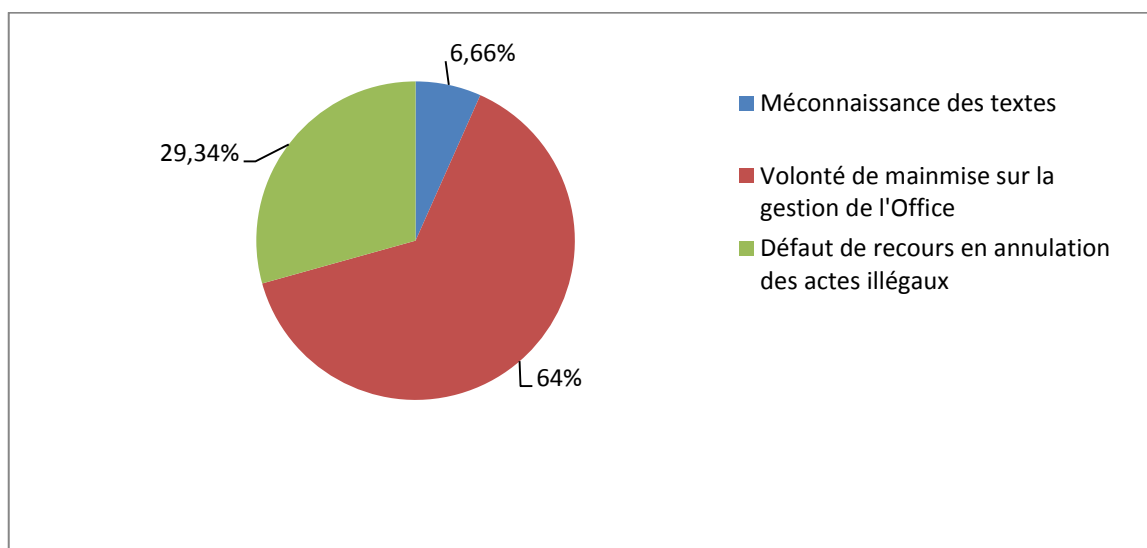
- La guerre de leadership entre les organes de contrôle
- L'absence d'un cadre réglementaire de concertation des membres organes de contrôle
- La diversité des tutelles des organes de contrôle
- Autres (à préciser).....

Merci pour votre contribution.

ANNEXE N°4

**Graphique n°2 : Résultats des questions relatives à la cause
de la non observance des textes fondamentaux régissant
l'autonomie administrative et financière de l'OGSB.**

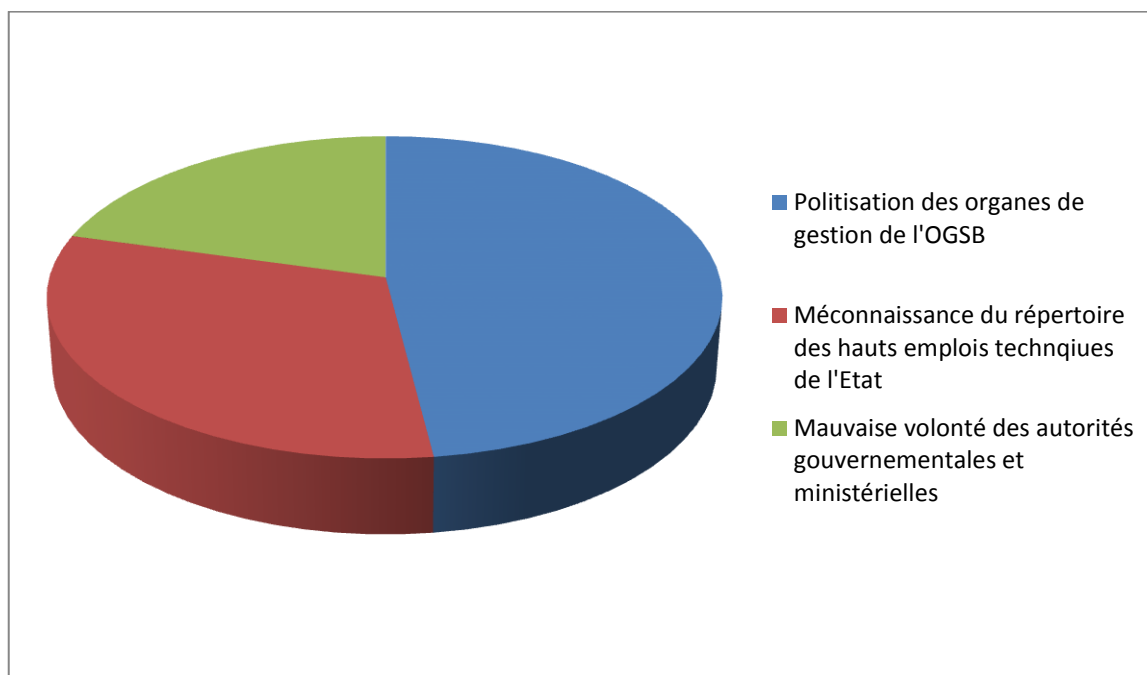
Graphique n°2 : Résultats de la question relative à la cause de la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB par les autorités de tutelle.



ANNEXE N°5

**Graphique n°3 : Opinions émises sur les causes du manque de transparence
dans la désignation des dirigeants de l'OGSB**

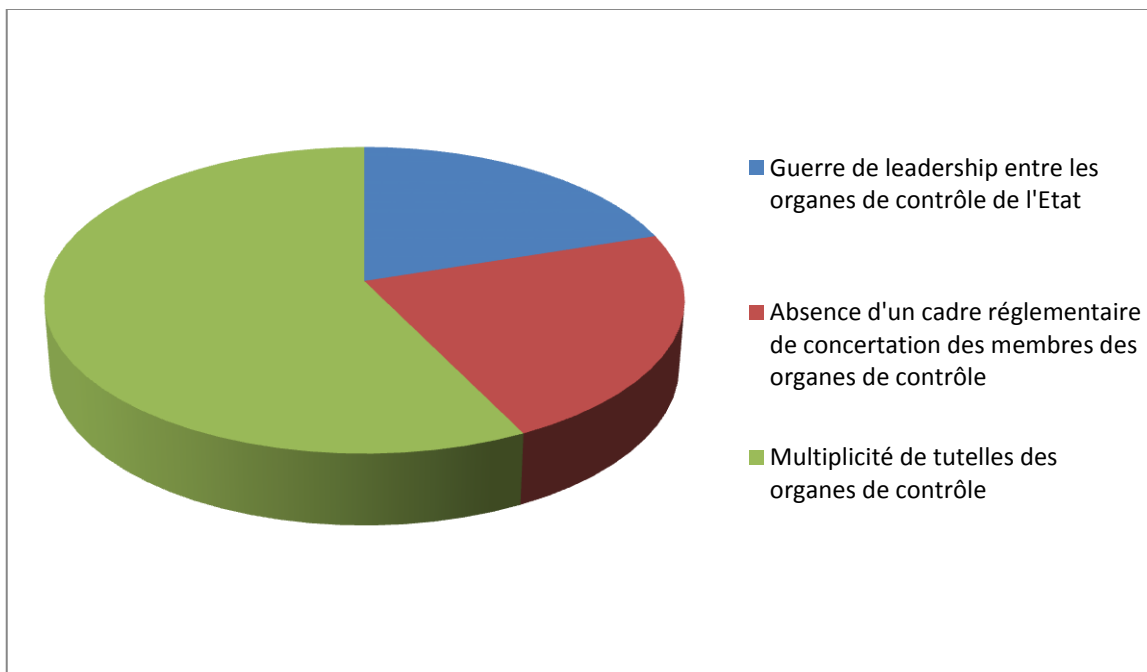
Graphique n°3 : Opinions émises sur les causes du manque de transparence dans la désignation des dirigeants.



ANNEXE N°6

Graphique n°4 : Restitution des éléments d'enquête liés au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.

Graphique n°4 : Restitution des éléments d'enquête liés au manque de synergie entre les organes de contrôle de la gestion de l'OGSB.



ANNEXE 7

Décret n° 2010-627 du 31 décembre 2010 portant création, attributions,
organisation et fonctionnement de l'OGSB

République du Bénin

Présidence de la république

**DECRET N° 2010-627 DU 31 DECEMBRE 2010
Portant création, attributions, organisation et
fonctionnement de l'Office de Gestion des Stades
du Bénin (OGSB).**

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

Vu la loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin,

Vu la loi 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique ;

Vu la proclamation, le 29 mars 2006 par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielles du 19 mars 2006 ;

Vu le décret n°2010-350 du 19 juillet portant composition du Gouvernement ;

Vu le décret 2006-268 du 14 juin 2006 fixant la structure type des Ministères ;

Vu le décret n°2006-618 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;

Vu le décret n°96-423 du 30 septembre 1996 portant approbation des statuts de l'Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA) ;

Vu l'arrêté n°122/MJSL/DC/SGM/SA du 13 juillet 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA) ;

Vu la Convention Collective n°1457 du 28 juillet 2000 du TPI de Cotonou applicable au personnel de l'OGESA ;

Sur proposition du Ministre de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 08 décembre 2010,

DECRETE :

**CHAPITRE I
DE LA CREATION, DE L'OBJET SOCIAL,
DU SIEGE SOCIAL ET DU FONDS DE DOTATION**

Article 1^{er} : Il est créé en République du Bénin un établissement public à caractères social, culturel, et sportif dénommé Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB).

L'Office est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Il est placé sous la tutelle du Ministère en charge des sports.

TABLE DES MATIERES

TITRE	Page
IDENTIFICATION DU JURY	<i>i</i>
DECLARATION D'ENGAGEMENT	<i>ii</i>
DEDICACES	<i>iii</i>
REMERCIEMENTS	<i>iv</i>
LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS	<i>v</i>
LISTE DES TABLEAUX	<i>vi</i>
LISTE DES GRAPHIQUES ET IMAGES	<i>vii</i>
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE	<i>viii</i>
SOMMAIRE	<i>ix</i>
RESUME.	<i>x</i>
INTRODUCTION	<i>1</i>
<u>CHAPITRE PREMIER :</u>	
CADRE DE L'ÉTUDE, ÉTAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE L'OGSB	<i>5</i>
Section 1 : Cadre de l'étude et état des lieux	<i>6</i>
Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL) et de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB)	<i>6</i>
A. Présentation du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (MJSL)	<i>6</i>
1. Historique	<i>6</i>
2. Principales missions	<i>7</i>
3. Cadre organisationnel	<i>7</i>
4. Ressources humaines	<i>7</i>
B. Présentation de l'Office de Gestion des Stades du Bénin (OGSB)	<i>10</i>
1. Historique de l'OGSB	<i>11</i>
2. Principales missions	<i>12</i>
3. Structure organisationnelle	<i>13</i>
a. Organe délibérant	<i>13</i>
b. Organes d'exécution	<i>14</i>
c. Organe consultatif	<i>16</i>

Paragraphe 2 : Etat des lieux et inventaire des constats	16
<i>A. Etat des lieux</i>	16
1. <i>Observations d'ordre général</i>	17
2. <i>Observations spécifiques liées au fonctionnement de l'OGSB</i>	20
a. <i>Constat au niveau de la situation économique et financière de l'OGSB</i>	20
b. <i>Constat au niveau de la gestion administrative et des ressources humaines</i>	23
c. <i>Constat au niveau de la maintenance, de l'environnement et de la sécurité</i>	27
d. <i>Constat au niveau de l'exploitation</i>	29
<i>B. Inventaire des résultats de l'état des lieux de base et regroupement des problèmes par centre d'intérêt</i>	30
1. <i>Inventaire des atouts (forces et opportunité)</i>	31
2. <i>Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)</i>	31
Section 2 : Ciblage de la problématique	32
<i>Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique</i>	33
<i>A. Identification des problèmes possibles</i>	33
1. <i>Regroupement des problèmes par centre d'intérêt</i>	33
2. <i>Présentation des problématiques possibles</i>	35
<i>B. Choix et spécification de la problématique de l'étude</i>	35
1. <i>Nature et spécification de la problématique de l'étude</i>	35
2. <i>Justification et intérêt de l'étude</i>	36
<i>Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée</i>	38
<i>A. Approche générique</i>	38
<i>B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée</i>	41
CHAPITRE 2 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, ENQUÊTES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	42
Section 1. Cadre théorique et méthodologique de l'étude	43
<i>Paragraphe 1 : Cadre théorique de base l'étude</i>	43
<i>A. Objectifs et hypothèses de l'étude</i>	43
1. <i>Objectifs de l'étude</i>	44
2. <i>Hypothèses de l'étude</i>	44
<i>B. La revue de littérature</i>	50

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	55
A. Dimension empirique	56
1. Objectif de la collecte de données	56
2. Cadre de l'enquête et la population cible	57
3. Techniques de collecte de données	57
4. Échantillonnage	58
5. Conception du questionnaire	58
6. Techniques de dépouillement et de présentation des données	58
B. La dimension théorique	58
1. Le Choix théorique lié à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	59
a. Présentation de la théorie choisie	59
b. Normes et repères d'amélioration de la non application des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	60
c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1 liée à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	60
2. Choix théorique lié au manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB	60
a. Présentation de la théorie choisie	60
b. Normes et repères d'amélioration de la situation du manque de transparence dans le mode de désignation des dirigeants de l'OGSB	61
c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2 liée au manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB	61
3. Choix théorique lié au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB	61
a. Présentation de la théorie choisie	61
b. Normes et repères d'amélioration de la situation du manque de synergie entre les organes de contrôle de la gestion de l'OGSB	62
c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB	62
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions.	63
Paragraphe 1 : Enquêtes de vérification des hypothèses de l'étude	63
A. Préparation des enquêtes, présentation et analyse des résultats	63

**Problématique de l'autonomie administrative et financière des offices d'Etat au Bénin :
cas de l'OGSB**

1. Préparation et réalisation des enquêtes	63
2. Présentation et analyse des résultats des enquêtes	64
a. Présentation et analyse des données relatives à la non application des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	65
b. Présentation et analyse des données relatives au manque de transparence dans la désignation des dirigeants de l'OGSB	65
c. Présentation et analyse des données relatives au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB.	66
B. Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic	67
1. Vérification des hypothèses de l'étude	67
a. Degré de vérification de l'hypothèse n°1	67
b. Degré de validation de l'hypothèse n°2	67
c. Degré de validation de l'hypothèse n°3	68
2. Etablissement du diagnostic	68
a. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°1	68
b. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n2	68
c. Élément du diagnostic lié au problème spécifique n3	69
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	69
A. Approches de solutions	69
1. Approches de solutions relatives au à la non observance des textes fondamentaux régissant l'autonomie administrative et financière de l'OGSB	69
2. Approches de solutions relatives au manque de transparence dans la désignation des membres des organes de gestion de l'OGSB	71
3. Approches de solutions relatives au manque de synergie entre les organes chargés du contrôle de la gestion de l'OGSB	73
B. Condition de mise en œuvre des suggestions	74
1. Recommandations à l'endroit du Gouvernement et du MJSL	74
2. Recommandations à l'endroit de la Direction Générale	75
3. Recommandations à l'endroit du personnel	75
CONCLUSION	77
BIBLIOGRAPHIE	80
ANNEXES	82
TABLE DES MATIÈRES	98

