

**Audit Organisationnel et Institutionnel du HCGC
2008 -2013**

(Version amendée par le HCGC)

Réalisé par :

Urbain T. LONTCHEDJI
Economiste-Planificateur et Prospectiviste
Consultant chez Nici Prospectives Consulting Group
niciprospectives71@gmail.com, Cotonou Bénin

Financement du PNUD

Novembre 2014

SIGLES ET ACRONYMES	vii
LISTE DES TABLEAUX	viii
LISTE DES CARTES, GRAPHIQUES ET SCHEMAS	ix
INTRODUCTION	1
I.- PRELIMINAIRES.....	3
1.1.- PRESENTATION SOMMAIRE DE LA SITUATION GEOGRAPHIQUE, ADMINISTRATIVE ET SOCIOECONOMIQUE DU BENIN	3
1.2.- PRESENTATION DU HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CONCERTEE	5
1.3.- METHODOLOGIE DE CONDUITE DE L'AUDIT.....	6
1.3.1.- Phase de la collecte des données	6
1.3.2.- Phase de l'analyse des données et du rapportage	7
1.3.3.- Phase des échanges et de finalisation du rapport	7
1.4.- CONCEPTS CLES	8
1.4.1.- Institution.....	8
1.4.2.- Institutionnalisation	9
1.4.3.- Organisation.....	10
1.4.3.1.- Ensemble sociétal et corpus de lois	10
1.4.3.2.- Structure générale métamorphosée et hiérarchisée.....	10
1.4.3.3.- Agencement général de formes sociales.....	10
1.4.3.4.- Homologie avec les individus, siège de décisions et d'intérêts, d'objectifs et de satisfactions.....	11
1.4.4.- Tension dialectique Institution-Organisation	11
1.4.5.- Désinstitutionnalisation	12
1.4.6.- "Critical juncture" ou "point tournant" et "Path dependency"	12
1.4.7.- Isomorphismes.....	13
II.- ANALYSE ORGANISATIONNELLE.....	15
2.1.- PRODUCTION	15
2.1.1.- Principaux extrants.....	15
A.- Sur le plan social	15
2.1.1.1.- Forum sur les réalités de la pauvreté face aux défis des objectifs du millénaire pour le développement.....	15
2.1.1.2.- Renforcement des capacités des acteurs de la société civile	15
2.1.1.3.- Etudes thématiques.....	15
2.1.1.4.- Contribution au dénouement de la crise Gouvernement – Centrales Syndicales.....	16
B.- Sur le plan politique	16

2.1.1.5.- Installation de la CNP	16
2.1.1.6.- Participation à la célébration de la JIP	16
2.1.1.7.- Contribution à la mise en place de la LEPI.....	16
2.1.1.8.- Campagne pour la Paix en période électorale	17
2.1.1.9.- Résorption de la crise de l'ANCB	17
2.1.1.10.- Gestion des conflits minant la transhumance	17
2.1.1.11.- Participation à des concertations régionales et mondiales	18
C.- Sur le plan économique	18
2.1.1.12.- Forum sur la gouvernance du secteur privé au Bénin	18
2.1.1.13.- Organisation de la table ronde pour la relance de l'économie béninoise	18
2.1.1.14.- Rapprochement du Conseil National du Patronat et de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin.....	19
D.- Extrait à caractère transversal.....	19
2.1.1.15.- Formulation du Programme PSMV	19
2.1.1.16.- Documents et parutions	20
2.1.2.- Utilité de la production	20
2.1.3.- Quelques effets.....	21
2.2.- FINANCEMENT	22
2.3.- DIMENSION MECANISTE DE L'ORGANISATION.....	25
2.3.1.- Recrutement initial	25
2.3.2.- Occupation des postes pour la mise en œuvre des objectifs	26
2.3.3.- Mouvements du personnel.....	27
2.3.3.1.- Arrêt du travail de quelques membres du personnel	27
2.3.3.2.- Nouveaux recrutements	30
2.3.3.3.- Régularisation en cours.....	31
2.3.4.- Organigramme, stabilité de la hiérarchie et cohésion.....	32
2.3.5.- Organigramme de la période transitoire	33
2.3.6.- Bilan des procédures et outils accompagnant l'organigramme initial.....	34
2.3.7.- Comité de Pilotage	35
2.3.8.- Instances de la Coalition Nationale pour la Paix.....	36
2.4.- COMMUNICATION	37
2.5.- ANALYSE SWOT DES ACTIONS DU HCGC ET REGARD SUR L'AVENIR	38
2.5.1.- Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces.....	38
2.5.2.- Répertoire de quelques facteurs frénateurs.....	39

III.- ANALYSE INSTITUTIONNELLE	40
3.1.- COHERENCE EXTERNE DE L'INSTITUTION	40
3.1.1.- Evénements critiques et comportements ambiants.....	40
3.1.2.- Facteurs de chocs externes.....	41
3.1.3.- « Critical juncture » et « Path dependency ».....	41
3.1.4.- Analyse comparative du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC avec les textes de fondation des autres institutions.....	43
3.2.- EXAMENS DES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS	48
3.2.1.- Perception des acteurs sur la pertinence de la mission.....	48
3.2.2.- Analyse de la mission du HCGC par rapprochement avec d'autres missions dans l'environnement institutionnel	50
3.2.3.- Synthèse de l'analyse des missions du HCGC par rapprochement	59
3.2.4.- Examen des moyens de fondation du HCGC.....	61
3.2.4.1.- Création du HCGC par un décret	61
3.2.4.2.- Rattachement à la tutelle de la Présidence de la République	62
3.2.4.3.- Mode de désignation du premier responsable.....	64
3.2.4.4.- Utilisation d'un portrait-robot pour le choix d'un Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée.....	64
3.2.4.5.- Examen du comité de pilotage	67
3.3.- REDEFINITION DES MISSIONS DU HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CONCERTEE.....	67
3.3.1.- Offre ou compétence institutionnelle.....	67
3.3.2.- Demande sociale	69
3.3.3.- Identification des options stratégiques probables et des missions dans une perspective de changement institutionnel	70
3.3.3.1.- Croisement de l'offre institutionnelle et de la demande sociale	70
3.3.3.2.- Prise en compte des perceptions et observations des acteurs clés sur les missions	71
3.3.3.3.- Redéfinition des missions dans une perspective de transformation institutionnelle	71
3.3.3.4.- Quelques principes stratégiques de mise en œuvre de la mission	75
3.4.- NOUVELLE ORIENTATION INSTITUTIONNELLE	75
3.4.1.- Réinstitutionnalisation : du Décret à la Loi	75
3.4.2.- Risques à l'horizon de la réinstitutionnalisation	78
3.4.2.1.- Inertie organisationnelle	78
3.4.2.2.- Production en deçà du niveau de prestation des cinq (05) premières années de mise en œuvre.....	79
3.4.2.3.- Blocage du processus de réinstitutionnalisation	79

3.4.2.4.- Apparition des dynamiques d'isomorphisme institutionnel	79
IV.- SYNTHÈSE DES DEFIS	81
4.1.- Amélioration du climat des affaires	81
4.2.- Incitation à la promotion du dialogue dans le cadre de la transhumance.....	81
4.3.- Incitation à la promotion d'instruments de financements de l'économie nationale	81
4.4.- Promotion d'un changement de mentalité	82
4.5.- Création d'un cadre institutionnel de dialogue secteur public-secteur privé	82
4.6.- Appui à un meilleur fonctionnement de la concertation entre Gouvernement et centrales syndicales	82
4.7.- Appui à un dialogue politique durable	82
4.8.- Appui à la dépolitisation de l'administration publique béninoise	83
4.9.- Contribution à une meilleure répartition des ressources budgétaires publiques.....	83
4.10.- Contribution efficace à l'organisation des consultations électorales.....	83
4.11.- Vulgarisation d'outils sur la gouvernance	83
4.12.- Appui à la déconcentration du HCGC	83
4.13.- Promotion d'un vaste programme de gouvernance culturelle	84
V.- SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE ET RECOMMANDATIONS	85
5.1.- SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE	85
5.1.1.- Au plan organisationnel	85
5.1.1.1.- Production	85
5.1.1.2.- Financement.....	85
5.1.1.3.- Personnel.....	85
5.1.1.4.- Organigramme	85
5.1.1.5.- Outils d'accompagnement de l'organigramme	86
5.1.1.6.- Contribution des organes aux missions.....	86
5.1.1.7.- Communication	86
5.1.2.- Au plan institutionnel.....	86
5.1.2.1.- Missions.....	86
5.1.2.2.- Moyens de fondation	86
5.1.2.3.- Compétences institutionnelle	86
5.1.2.4.- Environnement	86
5.1.2.5.- Nouvelles orientations.....	87
5.1.2.6.- Présence de risques	87
5.2.- RECOMMANDATIONS	87

5.2.1.- Recommandations au plan organisationnel	87
4.2.1.1.- <i>Production</i>	87
5.2.1.2.- <i>Financement</i>	87
5.2.1.3.- <i>Personnel</i>	88
5.2.1.4.- <i>Organigramme</i>	88
5.2.1.5.- <i>Outils d'accompagnement de l'organigramme</i>	88
5.2.1.6.- <i>Renforcement des autres organes</i>	88
5.2.1.7.- <i>Communication</i>	88
5.2.2.- Recommandations au plan institutionnel.....	89
5.2.2.1.- <i>Moyens de fondation</i>	89
5.2.2.2.- <i>Environnement externe et transformation institutionnelle</i>	89
5.2.2.3.- <i>Nouvelles orientations</i>	89
5.2.2.4.- <i>Gestion des risques</i>	90
5.2.2.5.- <i>Introduction d'un avant-projet de Loi auprès du Gouvernement</i>	90
CONCLUSION	91
DOCUMENTS CONSULTES	92

SIGLES ET ACRONYMES

Sigle	:	Définition
ALCRER	:	Association de Lutte Contre le Racisme, l’Ethnocentrisme et le Régionalisme
ANCB	:	Association Nationale des Communes du Bénin
APD	:	Aide Publique au Développement
CCIB	:	Chambre de Commerce et d’Industrie du Bénin
CCP	:	Comités Communaux de la Paix
CDP	:	Comités Départementaux de la Paix
CENA	:	Commission Electorale Nationale Autonome
CES	:	Conseil Economique et Social
CNP-Bénin	:	Conseil National du Patronat du Bénin
COAF	:	Création Organisation Attributions et Fonctionnement
CR	:	Chaîne des Résultats
FNUAP	:	Fonds des Nations Unies pour la Population
GCP	:	Gestion des Cycles de Projet
HAAC	:	Haute Autorité de l’Audio Visuelle et de la Communication
HCGC	:	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée
JIP	:	Journée Internationale de la Paix
LEPI	:	Liste Electorale Permanente Informatisée
MR	:	Médiateur de la République
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	:	Organisation des Nations Unies
OSC	:	Organisations de la Société Civile
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers
PDC	:	Plan de Développement Communal.
POCCC	:	Prévoir – Organiser – Commander - Coordonner – Contrôler

Sigle	:	Définition
--------------	----------	-------------------

PPP	:	Partenariat Public Privé
PR	:	Président de la République
PVI	:	Programme de Vérification des Importations
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USV	:	Unités Villageoises de Santé
PSMV	:	Programme Spécial Mieux-vivre au Village
SNU	:	Système des Nations Unies
"SWOT"	:	"Strength" – "Weakness" – "Opportunities" – "Threath"
TDR	:	Termes De Référence

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Titre	Page
<u>Tableau n°1</u> :	Synthèse de l'analyse SWOT	38
<u>Tableau n°2</u> :	Synthèse de la comparaison du texte de création du HCGC aux textes des autres institutions	44
<u>Tableau n°3</u> :	Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et de l'Autorité Nationale de la Lutte contre la Corruption (ANLC)	52
<u>Tableau n°4</u> :	Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et du Médiateur de la République (MR)	54
<u>Tableau n°5</u> :	Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et du Conseil Economique et Social (CES)	56
<u>Tableau n°6</u> :	Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et de la Commission Nationale de la Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (CNG-MAEP)	58
<u>Tableau n°7</u> :	Synthèse de la comparaison des missions	60

Tableau	Titre	Page
Tableau n°8 :	Offre institutionnelle	68
Tableau n°9 :	Changements - nouveaux états générés par le processus de réinstitutionnalisation du HCGC par la loi	77
Tableau n°10 :	Chronogramme d'introduction de l'Avant projet de la Loi	93

LISTE DES CARTES, GRAPHIQUES ET SCHEMAS

Elément	Titre	Page
Carte n°1	: <i>Grandes villes et Situation géographique</i>	3
Graphe n°1	: <i>Réalisations budgétaires</i>	23
Graphe n°2	: <i>Financement de l'Etat béninois</i>	24
Graphe n°3	: <i>Analyse comparée Financement Etat-PNUD</i>	24
Graphe n°4	: <i>Décroissance de l'effectif du personnel et montée en flèche de la demande sociale</i>	29
Schéma n°1	: <i>Organigramme au démarrage des activités et occupation des postes</i>	26
Schéma n°2	: <i>Organigramme au 31 Décembre 2013</i>	30
Schéma n°3	: <i>Organigramme durant l'audit – Octobre 2014</i>	32
Schéma n°4	: <i>Organigramme de la période transitoire</i>	34
Schéma n°5 :	<i>Illustration des possibilités de collaboration institutionnelle dans la mise en œuvre entre le HCGC et ses pairs</i>	61

INTRODUCTION

Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, avec l'appui de son partenaire principal, à savoir le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a commandité le présent audit organisationnel et institutionnel dans le but d'analyser les possibilités de la redéfinition de son statut juridique et institutionnel, et celles de la réorientation éventuelle de ses missions, objectifs et stratégies d'actions.

Les objectifs spécifiques de la mission d'audit, selon les TDR, sont entre autres :

- analyser le décret 624-2007 du 31 décembre 2007 portant création, organisation et fonctionnement du Haut-commissariat à la Gouvernance Concertée et faire une étude comparative des missions, objectifs et stratégies d'actions de cette structure par rapport aux autres structures rattachées à la Présidence de la République ;
- relire la mission et les objectifs du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, afin d'apprécier leur pertinence par rapport au contexte de la Gouvernance en général dans le pays, à l'évolution des organisations de la société civile et aux aspirations des populations des villes et campagnes du pays ;
- actualiser ou renforcer, si nécessaire, la mission et les objectifs de la structure par rapport aux réalités politiques, économiques et sociales actuelles du pays ;
- proposer, si nécessaire, une forme institutionnelle et une structure organisationnelle adéquates à la mission nouvelle ou actualisée du HCGC.

Le cadrage de la mission avec le Secrétaire Exécutif du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, a permis de recentrer la mission essentiellement autour (i) des acquis des années écoulées et leur contributions aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), (ii) des grands défis des années à venir, (iii) de l'analyse de la structure organisationnelle, et (iv) de l'analyse institutionnelle, avec

une insistance sur la mission dans son environnement externe, sa pertinence et les possibilités éventuelles de sa révision.

Comme on pourrait le constater, l'étude organisationnelle n'a pas parcouru les prismes organisationnels classiques, eu égard aux buts et résultats des évaluations récentes. Les enquêtes ont couvert de grandes personnalités des secteurs politique, économique et social et ce, du sud au nord de notre pays.

Le présent rapport, extrant d'une exploitation méthodique des résultats de la recherche documentaire et des entretiens, a été organisé en cinq (05) chapitres que sont :

- Préliminaires ;
- Analyse organisationnelle du HCGC ;
- Analyse institutionnelle du HCGC ;
- Défis ;
- Synthèse de l'étude et Recommandations.

A la fin du rapport, une synthèse des possibilités de réformes institutionnelles a été faite, accompagnée des recommandations devant faciliter la réalisation du but visé.

I.- PRELIMINAIRES

1.1.- PRESENTATION SOMMAIRE DE LA SITUATION GEOGRAPHIQUE, ADMINISTRATIVE ET SOCIOECONOMIQUE DU BENIN

Le Bénin est un pays d'Afrique Occidentale situé sur le golfe de Guinée, entre le tropique du Cancer et l'Equateur. D'une superficie de **114.763 km²**, le Bénin est limité au Sud par l'Océan Atlantique sur 125 Km, à l'Est par le Nigéria sur 750 Km, au Nord par le Niger sur 120 Km et le Burkina sur 270 Km et enfin à l'Ouest par le Togo sur 620 Km. Ce pays de l'Afrique occidentale borde le golfe de Guinée sur 125 Km, face à l'Océan Atlantique. Sa capitale politique est Porto-Novo et sa capitale administrative et économique est Cotonou.

Le pays offre un relief peu accidenté, essentiellement composé de plaines et de plateaux hauts de 250 mètres environ qui s'inclinent progressivement vers le sud, en direction de la côte. Il a une densité de 86,7 hab/km² (Banque Mondiale,



2012). La chaîne de l'Atacora située au nord-ouest du pays a une altitude de 658 mètres avec son point culminant sur le mont Sagboroa. La plaine côtière basse, est jalonnée de marécages, de lacs et de lagunes à l'exemple du lac Nohoué ou de la lagune de Porto-Novo.

Le Bénin est découpé en douze (12) départements que sont l'Alibori, le Borgou, la Donga, le Plateau, l'Ouémé, l'Atacora, les Collines, le Littoral, l'Atlantique, le Couffo, le Mono et le Zou mais avec six (06) chefs-lieux. La carte ci-dessus montre les pays limitrophes du Bénin, de même que ses principales villes. Les départements sont subdivisés en communes et ces dernières en arrondissements. Au nombre de 77, dont 03 à statut particulier - Porto-Novo, Cotonou et Parakou -, les communes disposent d'une autonomie administrative et financière.

Selon les résultats provisoires de RGPH4 de 2013, la population totale du Bénin est estimée à 9.983.884 habitants, soit un taux d'accroissement de 5,6 %. Les principales religions pratiquées sont les religions traditionnelles (23 %), le catholicisme (27 %), les différentes obédiences protestantes et évangéliques du christianisme (16 %), la religion islamique (24 %), les sans religion et les non-déclarés (10 %)¹. D'après le document « *Nous, les Femmes du Bénin*² » du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), le Bénin compte cinquante sept (57) ethnies regroupées en huit (08) grands ensembles structurés de la manière ci-après : Fon et apparentés (39,20 %), Adja et apparentés (15,2 %), Yorouba et apparentés (12,3 %), Baatonou et apparentés (9,2 0%), Otamari et apparentés (6,10 %), Yora et apparentés (4 %), Dendi et apparentés (2,50 %) et Autres groupes ethniques (8,6 %).

Le pays reste essentiellement marqué par l'expérience du pluralisme démocratique amorcée depuis la conférence des forces vives de la nation de février 1990. Le contexte politique du Bénin reste également dominé par une préoccupation de la bonne gouvernance. Considéré sur le plan politique comme référence en Afrique en matière de démocratie, le Bénin est caractérisé par une stabilité politique et un fonctionnement régulier de ses institutions.

L'économie béninoise, très peu diversifiée est vulnérable aux chocs extérieurs. Cette dernière dépend largement de l'agriculture et surtout du commerce. En 2013 par exemple, l'importation était de 1 807 755 000 F CFA contre une exportation de 189 349 000 F CFA, alors qu'en 2012 l'importation était de 1 176 676 000 FCFA contre une exportation de 148 779 0000 FCFA³. Le PIB (2013) par tête est de 407.258 FCFA et le taux d'inflation de 1 %. Sur le plan social, la pauvreté persiste au Bénin. Selon un rapport de la BCEAO, 2012, l'incidence de la pauvreté est de 35,2 % ; c'est dire que plus du tiers des béninois vivent en deçà du seuil de pauvreté, et sont ainsi reconnus pauvres. D'après l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions des Ménages (EMICov), 2011, ces personnes sont incapables de mobiliser un (01) dollar par jour. Dans ces conditions, le pays aura du mal à atteindre la plupart des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015. Aussi, la Stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (SCRP) 2011-2015, met-elle l'accent sur l'éducation et la santé. Avec un Indice de Développement

¹ Source : RGPH3

² UNFPA, 2004 ; *Nous, les Femmes du Bénin, un livre de témoignage sur les 08 Groupes et 57 Ethnies*. Textims.com Edition, Elisabeth FOURN, Léon Bani Bio Bigou, Viviane Froger, Jean Thépegnier

³ Source : RGPH4

Humain (IDH) égal à 0,436, le Bénin est classé au 166^{ème} rang sur 187 pays (PNUD, 2012).

1.2.- PRESENTATION DU HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CON-CERTEE

Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) est une institution créée par le Président de la République, par le Décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007, portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée. Le HCGC est représenté par un Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée, nommé par le décret N° 2007-625 du 31 décembre 2007, portant nomination du HCGC, et qui est l'organe de conception du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) selon l'article 7 du décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007). Il est assisté par un Directeur de Cabinet et un Assistant (*article 9 du décret N° 2007-624*).

Il est par ailleurs piloté par un Comité de Pilotage composé de *quatorze (14) personnes* ressources en provenance de plusieurs catégories sociales, et qui en est l'organe d'orientation stratégique et d'appui conseil (*article 14 du décret N° 2007-624*). La direction opérationnelle du HCGC est assurée par un Secrétaire Exécutif qui en est l'organe exécutif (*article 15 du décret N° 2007-624*). Le Secrétaire Exécutif est appuyé dans sa mission par un personnel pluridisciplinaire de niveaux variés dont des cadres de haut niveau (*article 16 du décret N° 2007-624*).

Avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dont le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'organisme néerlandais SNV, l'institution met en œuvre un certain nombre de programmes et projets depuis 2008.

Sa mission sur les cinq (05) premières années d'expérience, tient aux deux (02) points ci-après :

- ☞ (i) *La facilitation des mécanismes de Consultation des populations. A ce titre, le HCGC est chargé de la collecte et du classement des informations sur des questions déterminées, dans tous les domaines politiques, économique, social et administratif, aussi bien au niveau national qu'au niveau local ;*

- ☞ (ii) *Le HCGC organise chaque année un Forum. Il en assure la préparation intellectuelle, procède à cet effet aux études et analyses des informations recueillies, en vue d'une meilleure formulation des thèmes du Forum et des questions qui y seront débattues ; il assure la préparation matérielle et organisationnelle, ainsi que la tenue du Forum et veille au suivi-évaluation ; le HCGC peut inviter des experts pour l'appuyer à l'organisation matérielle du Forum.*

1.3.- METHODOLOGIE DE CONDUITE DE L'AUDIT

1.3.1.- Phase de la collecte des données

La collecte des données a couvert la période du 26 août au 07 octobre 2014. Elle a démarré par une analyse documentaire qui a duré dix (10) jours. Au cours de la période de la collecte des données, le Consultant mandaté et son assistant ont beaucoup discuté avec les personnalités retenues par l'échantillon, sur la base d'un guide d'entretien appuyé d'une grille d'observation. Au total soixante sept (67) hautes personnalités, dont cinq (05) femmes, choisies dans différents secteurs - politique, économique, social, ... -, et aux niveaux national et communal, ont favorablement répondu aux sollicitations de l'équipe lors des entretiens.

Au titre de ces enquêtés, il y a des hommes politiques, des hommes d'affaires, des juristes, des syndicalistes, des Partenaires Techniques et Financiers, des responsables des Organisations de la Société Civile, des responsables religieux, des présidents ou responsables des institutions de la république en service ou non, - Conseil Economique et Social (CES), Médiateur de la République (MR), Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC), Commission Nationale de la Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (CNG-MAEP) -, des directeurs et cadres de l'administration publique, des membres de la Coalition Nationale pour la Paix (CNP), etc. Le consultant et son assistant ont également rencontré les cadres du personnel, ainsi que les responsables au haut niveau du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée.

La typologie des données répertoriées fait état des acquis des cinq (05) années couvertes par l'audit organisationnel et institutionnel et leur contribution aux OMD, du financement, de la communication, du dispositif en ressources humaines. On y trouve également des données relatives aux forces et faiblesses de l'organisation et de la mise en œuvre des actions, aux défis des années à venir, aux perceptions des acteurs sur l'institution, sa mission et son devenir, aux avis sur les fondements de

l'institution, à l'environnement institutionnel, etc. Des recherches sur l'internet ont permis de collecter les données relatives aux textes de plusieurs institutions de la place et d'ailleurs, des données de référence telles les OMD, les taux de croissance économique, d'inflation, de chômage, etc.

1.3.2.- Phase de l'analyse des données et du rapportage

L'étude étant qualitative, l'interprétation et l'analyse des données ont été réalisées sans un logiciel d'analyse statistique spécialisé.

Au niveau organisationnel, l'analyse a été faite par le rapprochement et la triangulation de plusieurs sources appréciant la même question, et par l'utilisation de tableau de classement synthétique et de référentiel. Le logiciel usuel Micro Soft Excel a permis de faire quelques estimations quantitatives et de procéder à une illustration de quelques situations critiques. L'examen des forces et faiblesses a été fait à partir du cadre conceptuel SWOT.

Au niveau institutionnel, l'utilisation de quelques concepts spécifiques tels le "Critical juncture" ou « Point tournant » en français, « les isomorphismes institutionnels » ont facilité l'appréciation de la situation. De même, le rapprochement des missions de quelques institutions animant l'écologie institutionnelle a permis d'élucider la problématique de la saturation du champ institutionnel. Enfin, un tableau de croisement de l'offre institutionnelle et de la demande sociale en termes de gouvernance, de concertation et de dialogue social, inspiré par la Matrice des Objectifs Stratégique (MOS), a permis de projeter des options stratégiques, socles de la nouvelle formule des missions de l'institution.

1.3.3.- Phase des échanges et de finalisation du rapport

Après le dépôt de la première mouture du rapport, une suite d'échanges a été organisée par le groupe commanditaire - PNUD et HCGC - dans le but d'un enrichissement du rapport, afin qu'il reflète la situation réelle. Ces séances d'échanges ont connu la participation de plusieurs personnalités enquêtées durant la phase de terrain.

Le consultant a apprécié avec le commanditaire et les autres participants, à travers des discussions approfondies, l'opportunité de chaque élément d'amendement. Il a ensuite intégré les observations conformément aux prescriptions techniques des séances.

1.4.- CONCEPTS CLES

1.4.1.- Institution

Vers le milieu des années 1980, les institutions politiques, plus particulièrement l'État, recommencent à s'affirmer comme centre d'intérêt de constructions théoriques et de recherches empiriques. Ce tournant du « retour à l'État » *est centré sur la question de l'influence des institutions sur les phénomènes sociopolitiques, sur l'action, le comportement des acteurs, leurs stratégies, leurs préférences, leurs identités, leur nature et même leur existence.* Il s'était également agi d'examiner la question du développement institutionnel et de s'interroger sur les origines et le caractère des institutions, leur production et leur reproduction dans le paysage institutionnel.

Il existe trois (03) branches du néo-institutionnalisme aux origines et aux identités distinctes. L'une de leurs préoccupations est de répondre à la question « *Qu'est-ce qu'une institution?* » Le néo-institutionnalisme apporte deux (02) réponses à cette question. D'un côté, on retrouve les néo-institutionnalistes historiques qui promeuvent le « retour à l'État » et adoptent une définition structuro matérialiste des institutions. Ils mettent au devant de leur raisonnement des structures telles, la structure des législatures, des exécutifs, des bureaucraties et des tribunaux, les constitutions, les arrangements de division territoriale du pouvoir tels le fédéralisme et les systèmes d'autonomie, et les systèmes de partis. D'autres y mettent les syndicats. De l'autre côté, il y a les néo-institutionnalistes qui voient les institutions en termes de normes, explicitement définies ou non, qui peuvent prendre la forme de paramètres culturels et cognitifs ou de règles et procédures, *bien que ces règles soient habituellement situées, plus ou moins explicitement, dans leurs structures matérielles.* Ce sont les théoriciens de l'institutionnalisme du choix rationnel et ceux de l'institutionnalisme sociologique.

Ainsi, selon A. Desreumaux commentant la chronologie de W. R. Scott, nombre des premiers institutionnalistes s'intéressent aux institutions « fondamentales » telles constitutions, Etat, systèmes politiques et religieux, sans lien avec l'organisation. Quant à U. Beck, il définit l'institution comme « les règles de base ou implicites qui président à l'exercice du pouvoir et de la domination » et, par organisation, il mentionne « les acteurs particuliers disposant d'un certain nombre de membres, de ressources financières et de locaux, ainsi que d'un statut juridique ». *On en déduit que*

le cadre conceptuel de l'institution est donc dialogique avec un cadre légal (lois et règlements) d'un côté, et les tenus pour acquis que sont les normes et valeurs de l'autre.

L'institution est par ailleurs vue comme « environnement » politique, culturel cognitif, dans le cadre d'un horizon temporel plus « long ». L'institution - selon l'encastrement structurel -, est considérée comme un système durable de relations sociales, avec un accent mis sur les réseaux sociaux dont l'importance des échanges gomme la différence de nature entre les deux considérations et rompt les frontières « intérieur – extérieur » ; institutions sans frontières. Pour sa part, M. Bonnafous-Boucher souligne en se référant au « *rationnel légal* » de Max Weber », l'institution pose la problématique de la fondation.

1.4.2.- Institutionnalisation

« L'institutionnalisation est le processus par lequel les processus sociaux, les obligations ou le temps présent en viennent à prendre un statut de règle dans la pensée et l'action sociale ». J. Rojot. Pour D. North, c'est un arrière plan indicatif et structurant. L'institutionnalisation de l'organisation peut être définie comme opérant sur le plan des mentalités - cas de la représentation du rôle de l'entreprise et de ses liens avec la société -, sur celui des discours et thèmes - cas de la Responsabilité Sociale de l'Entreprise -, sur celui des pratiques ou des institutions comme l'ISO, etc. Selon ces auteurs, le terme « institutionnalisation » est utilisé en sociologie pour désigner un processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation d'un système de relations sociales.

Instituer, c'est également donner des gages de stabilité, ériger des principes communs. Instituer est synonyme d'organiser une collectivité humaine au regard d'une fin supérieure, une collectivité au sein de laquelle les individus acceptent ou subissent l'existence d'une autorité commune. L'institution est ce qui résulte de la fondation et se caractérise par des modalités juridiques, des compétences au regard d'une mission et des moyens humains, techniques et financiers. *Instituer, c'est également inscrire des formes sociales dans des normes qui leur préexistent, ce qui permet de les rendre autonomes par rapport aux relations sociales.* Instituer, c'est asseoir l'ensemble des règles autour desquelles les individus ont trouvé des compromis explicites permettant de stabiliser leurs relations comme dans les approches de l'École de la régulation.

1.4.3.- Organisation

1.4.3.1.- Ensemble sociétal et corpus de lois

Chaque partie de la société, nommée organe, s'articule aux autres, alors que le tout, l'*organisation*, se diversifie de manière continue. À l'origine, le concept d'organisation désigne un ensemble, un composé, voire le corpus des lois du fonctionnement d'un macro-système. C'est dans ce sens que la notion est utilisée en biologie, qui se dit science des êtres organisés, et dont les connaissances sont empruntées à travers un glissement vers la sociologie.

1.4.3.2.- Structure générale métamorphosée et hiérarchisée

Émile Durkheim considère l'organisation comme une structure générale d'ordre plus ou moins élaborée ; ce qui le conduit à la hiérarchisation des sociétés des plus simples et « inférieures » aux plus complexes, (Durkheim, 1985). Le concept d'organisation est donc utilisé par Émile Durkheim de la même manière que le font les biologistes ; il existerait des corps plus primitifs, car plus simples ou moins hétérogènes, que d'autres, (Durkheim, 1986).

1.4.3.3.- Agencement général de formes sociales

Pour Marcel Mauss, l'organisation est un agencement général servant à coordonner des parties de la société et non un groupement élémentaire relevant de la structure sociale et de l'action. Pour Célestin Bouglé, le concept d'organisation désigne un groupement élémentaire d'individus – au sens général d'agencement politique, économique ou social des sociétés, (sans confondre système et structure). Il affirme que « l'association, la coopération apparaîtront comme des forces motrices et directrices du progrès » (Bouglé, 1909).

Max Weber fait déjà un usage très contemporain du concept de l'organisation. Il utilise aussi la notion au sens usuel d'agencement général des formes sociales. Il la considère *surtout comme un contenant, un ensemble d'individus et de moyens, destiné à atteindre une fin* (Weber, 1964). Certains autres de ses contemporains ont renforcé sa réflexion en parlant d'un ensemble de flux humains, matériels, financiers, informationnels, etc.

Les travaux déjà diffusés à l'époque de Frederick Taylor sur l'organisation rationnelle du travail avaient sans aucun doute, influencé les écrits de Max Weber, lequel ne pouvait rester insensible du fait de son attachement aux idées de rationalisation et d'organisation du travail. Les "trade-societies" comme étant « des parties de la

nation, pourvues d'organisations, sont des parties de l'organisation générale ». Le « progrès dans l'organisation » dépend du mode d'agrégation et de subdivision des parties par rapport au tout.

1.4.3.4.- Homologie avec les individus, siège de décisions et d'intérêts, d'objectifs et de satisfactions

Les organisations entretiennent un rapport d'homologie avec les individus ; tout en étant composées d'êtres humains en état d'interaction, « *elles sont les plus grands organismes de notre société* » possédant, elles aussi, l'équivalent d'un système nerveux central. *Le monde organisationnel décrit par les auteurs est fait de décisions et d'intérêts, d'objectifs et de satisfactions ou d'insatisfactions éprouvées* par « l'organisme » individuel qui étendra alors son programme de recherche de nouvelles possibilités de choix, de stimuli et de réponses, de motivations et de sanctions/récompenses, de choix ou d'attentes sous contraintes environnementales, de choix et d'adaptations.

1.4.4.- Tension dialectique Institution-Organisation

L'institution peut être considérée comme « l'arrière plan » de l'organisation qui serait alors « l'avant-plan » (l'ONU et sa charte). L'institution et l'organisation peuvent être réciproquement considérées comme « sur- » ou bien « sous- » socialisantes (I. Huault). La mise en regard dialectique entre l'institution et l'organisation est également synonyme de la réflexion sur la frontière entre les lois (publiques) et les normes (privées). L'institution est caractérisée par son essence à participer à la réalisation du « bien commun », tel le cas d'un hôpital, d'une université, d'un parlement, d'un syndicat, etc., alors que l'organisation s'investit à réaliser des objectifs spécifiques dans le contexte de l'efficacité, de la performance - cas des entreprises - , mettant ainsi l'accent sur des éléments tels que la hiérarchie, la coordination et la cohésion⁴ (Mintzberg, 1999).

Yvon Pesqueux, 2010, dans « *Institution et Organisation* » faisant référence à plus d'une centaine d'ouvrages de théoriciens néo institutionnalistes historiques, a mis en regard l'institution et l'organisation. La première a une implication « généralisée » et « totalisante » alors que la seconde a une implication « professionnelle » et « partielle ». L'institution a une territorialité « radicale » dans les frontières de l'Etat souverain, alors que l'organisation a une territorialité relative avec grande possibili-

⁴ H. Mintzberg, *Voyage au centre des organisations*, Editions d'Organisation, Paris, 1999

té de localisation/délocalisation. L'institution est dotée d'un objectif politique, public, social et commun, tandis que l'organisation a un objectif économique.

La première est mue par le raisonnement et se nourrit des conflits et crises, alors que la deuxième est mue par la rationalité, la performance et craint les conflits. L'institution est à l'origine fondée et s'inscrit dans une perspective de l'être tandis que l'organisation est à l'origine créée et installée dans une perspective de croissance. La force de la coercition est caractérisée par l'obligation quand il s'agit de l'institution, alors qu'elle est basée sur l'orientation en ce qui concerne l'organisation. Le salaire est codifié dans l'institution alors qu'il est négocié dans l'organisation. L'institution appartient à la société politique tandis que l'organisation appartient à la société civile. Du point de vue philosophique, la première est basée sur l'idéologie, la deuxième sur la culture.

1.4.5.- Désinstitutionnalisation

Par extension, l'Etat serait aussi une organisation. Les catégories explicatives et les méthodes de fonctionnement constatées dans les organisations lui seraient donc applicables. L'institution perd ainsi ses caractères aussi bien juridiques que politiques et l'on parle alors de « désinstitutionnalisation des institutions » au regard d'une « institutionnalisation des organisations » et c'est bien à cela que participent comptabilité, contrôle et audit. C'est ce que souligne d'ailleurs P. Romelaer dans « Le gouvernement d'un pays comme métaphore du gouvernement d'une entreprise », dans son commentaire sur l'ouvrage de J. G. March & J. P. Olsen. Il existe d'autres formes de désinstitutionnalisation telles que la privatisation (Y. Pesqueux, 2010), la disparition de l'institution ou encore le changement, ou l'abandon de ses attributs majeurs.

1.4.6.- "Critical juncture" ou "point tournant" et "Path dependency"

Le "Critical juncture" ou "point tournant" donne une réponse à la manière dont les institutionnalistes historiques expliquent le moment précis d'une construction institutionnelle. Ils utilisent le concept de "*critical juncture*" ou « *point tournant* ». Ils font remarquer qu'une institution prend vie lorsque la tension politique devient particulièrement aiguë. Ces moments de tension sont le produit du déroulement inégal et asynchrone de multiples processus de nature différente - économique, politique, culturel, social, idéologique - dans l'espace institutionnel. Cette même logique est utilisée pour expliquer le changement institutionnel.

En effet, un paysage institutionnel est porteur de tensions, puisqu'il juxtapose différentes configurations institutionnelles s'inscrivant dans des logiques politiques dis-

tinctes et prenant sources à des époques historiques parfois distinctes. Ces tensions représentent des forces potentielles de changement ; *elles peuvent mettre selon ce corpus théorique, en branle un processus d'ajustement institutionnel.*

S'adossant au travail de Theda Skocpol sur les révolutions, d'autres institutionnalistes historiques tels Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth, ont utilisé une notion très liée au "critical juncture" pour éclairer les politiques publiques de l'intégration européenne, la construction étatique et les changements de régime. Leur argument principal est le "*path dependency*", c'est-à-dire l'idée que les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par des facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle. En d'autres termes, les institutions, une fois créées, prennent vie et donnent lieu à des dynamiques et des situations qui, souvent, n'étaient pas voulues ou prévues par les acteurs. *Selon cette logique, les phénomènes sociopolitiques ne peuvent être expliqués par la simple volonté des acteurs, ni même par la nature de leurs relations, car ils sont souvent le produit accidentel d'un processus macro historique de développement institutionnel où chaque configuration conditionne la prochaine.* Il est à remarquer que les premiers parlent d'un point de déclenchement alors que les autres parlent de sentier.

1.4.7.- Isomorphismes

C'est au courant sociologique que se rattachent DiMaggio et Powell. Le point de départ de la réflexion de DiMaggio et Powell (1983) réside dans l'interrogation fondamentale : « *Pourquoi les organisations deviennent-elles similaires ?* » Au-delà de la conception de l'organisation, se battant pour l'obtention de ressources rares dans son secteur économique, pour la recherche de l'efficacité, ils ont ressorti les enjeux en termes de légitimation au sein de l'ensemble du champ (Bensedrine et Demil, 1998), inter organisationnel (Aldrich, 1972) ou organisationnel (DiMaggio et Powell, 1983). Ainsi, les organisations entrent en concurrence pour des ressources et des clients, mais aussi sont mues par la recherche de pouvoir et de légitimité, par l'invention des mythes personnelles, d'activités symboliques, des histoires, pour assurer leur survie et leur propre institutionnalisation.

L'isomorphisme coercitif est le résultat de pressions tout autant formelles qu'informelles exercées par les organisations appartenant à un champ ; il est également issu des attentes culturelles d'une société. Dans cette perspective, de nouvelles règles politiques et législatives sont susceptibles d'encourager le changement

organisationnel ; par exemple la promulgation de nouvelles réglementations environnementales contraint souvent à innover. Progressivement d'ailleurs, les structures organisationnelles et les modes d'action en viennent à refléter les règles dominantes édictées par une société ou un Etat (Meyer et Hannan, 1979). Mais la coercition peut être plus subtile et concerner l'adoption de rituels informels pour gagner en légitimité. Les travaux de Milofsky (1981) montrent que des organisations entretenant une proximité géographique dans des communautés urbaines, sont peu à peu conduites à développer des hiérarchies organisationnelles pour obtenir des subventions et susciter l'appui d'organismes donateurs, eux-mêmes très fortement structurés hiérarchiquement.

L'isomorphisme normatif se distingue, au niveau analytique, du précédent, par l'importance accordée au phénomène de professionnalisation ; l'ensemble des efforts collectifs des membres d'une profession pour définir leurs conditions et méthodes de travail et établir une base légitime à leurs activités, leur garantissant un degré d'autonomie suffisant. Deux (02) facteurs de professionnalisation expliquent ce type d'isomorphisme : les dispositifs d'éducation formelle et les réseaux professionnels par lesquels les modèles organisationnels se diffusent. Ces mécanismes produisent des individus quasi interchangeables, quasi-identiques, quels que soient les contextes. La professionnalisation entretient l'uniformité, la reproduction mais aussi la socialisation, au travers de pratiques langagières voire vestimentaires communes. Les membres de la profession, agissent non pas pour la recherche de l'optimum économique mais surtout pour la démonstration de la conformité de leurs décisions aux normes produites par la structure sociale.

L'isomorphisme mimétique se manifeste au-delà des deux (02) premiers. Si l'homogénéisation au sein de champs organisationnels s'explique largement par l'exercice de pressions institutionnelles normatives et coercitives, elle est également le fruit de l'incapacité à imaginer des solutions nouvelles ; les individus en situation d'incertitude sont souvent enclins à chercher "au voisinage de solutions connues" leurs propres solutions (Cohen, March et Olsen, 1972). DiMaggio et Powell relèvent alors l'importance de l'isomorphisme mimétique comme comportement des organisations confrontées à un problème dont les causes sont obscures ou les solutions inconnues. Cette dynamique prend la forme de l'imitation des comportements les plus facilement identifiables ou les plus utilisés par les organisations apparaissant comme légitimes dans un champ.

II.- ANALYSE ORGANISATIONNELLE

Elle a été faite suivant quatre (04) principaux prismes que sont la production, le financement, la dimension mécaniste de l'organisation et la communication.

2.1.- PRODUCTION

Il s'agit dans ce cadre de faire une synthèse des acquis, de même que leur contribution aux différents types de gouvernance.

2.1.1.- Principaux extrants

A.- Sur le plan social

2.1.1.1.- Forum sur les réalités de la pauvreté face aux défis des objectifs du millénaire pour le développement

Ce premier forum de grande envergure a été organisé au Palais des Congrès de Cotonou, du 07 au 09 Octobre 2008. Le thème de la rencontre est « *Les Réalités de la Pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement* ». Le processus a démarré par douze (12) mini fora tenus dans chacun des douze (12) villages les plus pauvres du Bénin. L'étape finale, celle de Cotonou, a regroupé quatre cents (400) participants venant de toutes les couches sociales du pays. Il s'agissait de « *faire exprimer par les participants, leurs réelles préoccupations par rapport aux politiques et stratégies mises en œuvre par le Gouvernement, PTF, et ONG dans le cadre de la création de la richesse et de la réduction de la pauvreté* », et de « donner à ces acteurs précités, l'opportunité de dialoguer directement avec les populations sur le même objet. Des recommandations ont été faites à l'endroit du Gouvernement et des PTF.

2.1.1.2.- Renforcement des capacités des acteurs de la société civile

Le HCGC a renforcé la capacité des acteurs de la société civile tels ALCRER et "Social Watch" dans le domaine de la participation des citoyens à la gestion des affaires aux niveaux local et communal. D'autres sessions de formation ont pris en compte plusieurs ONG et journalistes afin qu'ils soient un porte-drapeau et fassent de la bonne gouvernance, de la concertation et du dialogue social, une méthode de gestion efficace de l'action publique dans notre pays.

2.1.1.3.- Etudes thématiques

Plusieurs études ont été commanditées par le HCGC dans le cadre de la gouvernance. Une première sur le statut de la pauvreté au Bénin et une autre sur la

transhumance, toutes deux (02) en prélude respectivement au forum sur la pauvreté de 2008 et au forum sur la transhumance de 2012.

2.1.1.4.- Contribution au dénouement de la crise Gouvernement – Centrales Syndicales

En 2014, le HCGC a été l'un des facilitateurs désignés par le gouvernement et les acteurs sociaux, pour œuvrer au dénouement de la situation sociale conflictuelle qui avait opposé les deux (02) parties, et qui avait duré environ quatre (04) mois. Le Haut commissaire a été Chargé de présider l'une des trois (03) commissions. Au terme d'un processus de rapprochement des positions qu'il a conduit, les deux (02) parties se sont entendues et les cours avaient repris au grand bonheur des élèves, parents et enseignants.

B.- Sur le plan politique

2.1.1.5.- Installation de la CNP

La Coalition Nationale pour la Paix a été installée par le HCGC en 2008, à travers la mise en place de ses différentes structures décentralisées dans les communes et les départements. Son but est d'œuvrer au quotidien pour la paix sur tout le territoire béninois. Elle fait partie des Infrastructures⁵ de la Paix dont la mise en place a été suggérée par les Nations Unies. Au total, six (06) Comités Départementaux de la Paix (CDP) et soixante dix sept (77) Comités Communaux de la Paix (CCP) ont été installés après la formation de leurs membres sur les questions relatives à la gestion des conflits.

2.1.1.6.- Participation à la célébration de la JIP

Le HCGC participe chaque année depuis 2009, à la célébration de la Journée Internationale de la Paix (JIP), tous les 21 Septembre. Les manifestations de cette célébration sont organisées par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

2.1.1.7.- Contribution à la mise en place de la LEPI

Le HCGC a contribué à la mise en place en 2011 de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI). Dans ce cadre, il avait pu régler le malentendu entre la société civile et l'Assemblée Nationale ; cette intervention a facilité le dialogue et le vote de ladite loi.

⁵ Les Nations Unies, à travers le Séminaire de NAYIVA au Kenya, ont souhaité mettre en place les Infrastructures de la Paix. A ce jour, on les retrouve en Afrique, dans quatre (04) pays ; Ghana, Kenya, Afrique du Sud et Bénin.

2.1.1.8.- Campagne pour la Paix en période électorale

Durant les périodes électorales, le HCGC a organisé avec la participation des dé-membrements de la Coalition Nationale pour la Paix, plusieurs débats publics à travers des émissions sur les antennes des radios et télévisions aussi bien pu-bliques que privées telles CAP FM, Océan FM, etc.

2.1.1.9.- Résorption de la crise de l'ANCB

L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a été créée pour, entre autres, servir d'interface entre les communes et le gouvernement d'une part et entre les communes et les Partenaires techniques et financiers d'autre part. La crise qui s'y est installée en 2010 a transformé la structure en une entité bicéphale, et a hy-pothéqué plusieurs opportunités que les communes devraient tirer de la coopéra-tion décentralisée. Elle a pris fin en 2012 avec la réconciliation des deux (02) bu-reaux, au terme d'un long processus de dialogue politique initié et conduit par le HCGC.

2.1.1.10.- Gestion des conflits minant la transhumance

En mai 2012, le HCGC a mobilisé les acteurs locaux, départementaux et des minis-tères sectoriels au niveau national, pour la résorption des conflits minant le secteur de la transhumance. Il serait utile de rappeler que cette crise était marquée par le non respect des engagements des acteurs – agriculteurs et éleveurs – ayant entraîné des conflits collectifs, des heurts violents, des pertes en vies humaines, de nom-breux dégâts économiques comme l'abattage des bœufs, la dévastation des cultures dans les champs agricoles, et de vives tensions sociales marquées par une mésen-tente entre groupes sociaux et les éléments des forces de sécurité publique.

Le processus qui a démarré par un long diagnostic sur le secteur a été ponctué de cinq (05) ateliers départementaux de restitution. Il a pris fin par la tenue d'une grande concertation nationale à Cotonou en mai 2012, et a été sanctionné par un acte d'entente entre les principaux protagonistes. Ledit processus a généré le Projet de Mécanisme de Gouvernance Concertée de la Transhumance, lequel sera géré par une agence, l'Agence⁶ Nationale de Gestion de la Transhumance qui sera mise sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. La recommanda-tion principale du forum est la prise en main du secteur par le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage et de la Pêche comme structure de tutelle.

⁶ A créer par l'État béninois, une innovation du génie béninois. Gouvernance de la transhumance : une orientation stratégique nou-velle, mai 2013

2.1.1.11.- Participation à des concertations régionales et mondiales

Les cadres du HCGC, de même que les membres de la Coalition Nationale pour la Paix (CNP) ont participé à plusieurs séminaires (conférences) dans le cadre de la gouvernance concertée. Ces réunions ont été organisées au Ghana, au Kenya, etc.

C.- Sur le plan économique

2.1.1.12.- Forum sur la gouvernance du secteur privé au Bénin

Cette grande rencontre sur la gouvernance du secteur privé a été organisée du 15 au 17 novembre 2009, au Centre International des Conférences. Le thème de base est « Quelle gouvernance pour le développement du secteur privé au Bénin ? ». Les travaux faits sous forme de communications et de travaux en ateliers ont permis « *d'inventorier les freins au développement de l'entreprise au Bénin* » de même que « *les nouvelles approches et stratégies d'amélioration nécessaires pour doper ladite entreprise* ».

Les recommandations faites en direction du Gouvernement et de ses Partenaires Techniques et Financiers touchent aux réformes administratives, légales, fiscales, ainsi qu'à l'adéquation de la chaîne formation-emploi, à la création d'instruments spécifiques de financement de l'agriculture, de l'informel, etc.

2.1.1.13.- Organisation de la table ronde pour la relance de l'économie béninoise

La table ronde pour la relance de l'économie béninoise a été organisée du 29 au 31 Octobre 2012, dans le but de traduire dans la réalité, les recommandations de la table de novembre 2009. Elle a connu la participation de hautes personnalités des organisations et institutions aussi bien nationales⁷ que communautaires⁸. La rencontre a permis de faire le point des difficultés dans les relations entre le secteur privé et l'administration publique, de faire le bilan des relations entre l'Etat et les entreprises privées, de clarifier les concepts Dialogue Public-Privé, Partenariat Public-Privé, etc. Elle a également permis d'examiner les possibilités d'un engagement responsable du secteur privé, ainsi que celles de la réalisation d'un consensus sur

⁷ Président du Conseil National du Patronat du Bénin (Sébastien Ajavon), Secrétaire Général de la Chambre du Commerce et de l'industrie du Bénin (Hyppolite Koukou), Présidente de la Fédération des Femmes Entrepreneures et Femmes d'Affaires du Bénin (Mme Moubaraka Akinotcho), ..., du Ministre en Charge du Développement (Marcel de Souza), Ministre en Charge de l'Industrie (Mme Sofiatou Onifadé Babamoussa), Ministre de l'Economie et des Finances (Jonas Gbian), Conseiller Technique du Président e la République à la promotion du Conseil Présidentiel de l'Investissement (Aurèle Houngbédji), etc.

⁸ Président de la Commission de l'UEMOA (Cheik Hadjibou Soumaré), Gouverneur de la BCEAO (Tiemoko Meyliet **Koné**), Président de la BOAD (Christian Adovèlandé), Représentante du Président du groupe de la BAD (Mme Ginette Nzau-Muteta), Ministre de l'Economie et des Finances de la République Fédérale du Nigeria (Madame Ngozi Okonjo Iweala), etc.

un cadre incitatif de référence pour le renforcement du dialogue secteur Public - Privé, etc.

Des mesures d'incitation à l'Investissement privé ont été proposées de même qu'une feuille de route des tâches du secteur privé et celles du secteur public, à évaluer selon une périodicité. Un comité de suivi de mise en œuvre des recommandations de la table ronde sur le dialogue secteur public-privé pour la relance de l'économie nationale, a été mis sur pied et a démarré ses travaux en février 2013.

2.1.1.14.- Rapprochement du Conseil National du Patronat et de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin

Le HCGC a réussi à rapprocher les deux (02) structures faitières d'animation du secteur privé que sont le Conseil National du Patronat (CNP) et la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin (CCIB). Les deux (02) entités qui s'excluaient réciproquement et qui gardaient une distance l'une vis-à-vis de l'autre, avaient accepté de travailler en coude-à-coude, durant les différents fora et la table de la relance de l'économie béninoise.

D.- Extrait à caractère transversal

2.1.1.15.- Formulation du Programme PSMV

Le Programme Spécial Mieux-vivre au Village (PSMV) est une des recommandations du premier forum national organisé en 2008 sur la pauvreté face aux OMD.

Eu égard à la transversalité du programme, le HCGC y a impliqué plusieurs ministères sectoriels. Ont participé au processus, le Ministère du développement de l'analyse économique et de la prospective, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le Ministère de la micro finance, le Ministère de l'Economie et des finances, et les trois (03) Ministères de l'enseignement. Les trois (03) principaux piliers du programme sont (i) la gouvernance, (ii) la création de la richesse et l'investissement dans la production par le biais de l'agro industrie et les services, et (iii) le développement du capital humain et la lutte contre la pauvreté.

Le PSMV sera animé par trois (03) partenaires stratégiques que sont l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur privé. Les groupes cibles du projet sont les groupements ruraux de jeunes. Ils seront identifiés dans treize (13) communes⁹ et dans sept (07) départements¹⁰. L'objectif global du programme est de « Contribuer à la création des conditions d'un mieux-être au village par la réduction de la pauvreté ».

⁹ Les communes de la zone de couverture sont Karimama, Kalalé, Boukoubé, Copargo, Toucountouna, Dassa-Zoumè, Zogbodomè, So-Ava, Dangbo, Ouinhi, Athiémè, Lalo et Adja-Ouèrè.

¹⁰ Les départements couverts sont Atlantique, Zou, Mono, Couffo, Ouémé, Atacora et Borgou.

Le PSMV sera mis en œuvre à travers cinq (05) sous-programmes et douze (12) projets. Il coûtera quarante six milliards quatre cents millions (46 400 000 000) F FCA.

2.1.1.16.- Documents et parutions

Le HCGC a élaboré et fait apparaître plusieurs documents ; on pourra énumérer entre autres :

- ▣ le lexique : ledit document est un ouvrage bilingue. Il a été édité en six (06) versions, dont chacune lie le français, langue officielle, à une des six (06) langues nationales que sont le Fon, le Yoruba, et le Gen pour la zone méridionale du pays, et le Dendi, le Bariba et le Ditamari pour la zone septentrionale. L'ouvrage couvre les mots du champ lexique de la gouvernance ;
- ▣ le document sur le cycle électoral ;
- ▣ les rapports alternatifs sur la pauvreté : (*pour voir l'impact sur les OMD*) :
- ▣ la revue trimestrielle d'information dénommée "la Concertation". Elle a déjà connu dix (10) parutions dont la dernière parue sous le numéro n°010, couvre la période de décembre 2013 à mai 2014. Elle a été intitulée « *Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée : Les Acquis du HCGC, 5 ANS APRES* ».
- ▣ les Actes : plusieurs Actes ont été élaborés durant ces cinq (05) années d'exercice ; on a par exemple l'Acte sur le dialogue secteur public – secteur privé, pour la relance de l'économie au Bénin.

2.1.2.- Utilité de la production

La caractérisation des différents extrants selon les types de gouvernance, montre a priori l'utilité de la production du HCGC sur les cinq (05) dernières années.

Néanmoins, il convient de mettre en évidence la contribution du Programme Spécial Mieux-vivre au Village, aux différents types de gouvernance ; ce programme étant transversal.

On peut donc remarquer que les prévisions de financement des activités génératrices de revenus, en l'occurrence de la culture, la transformation, la commercialisation de produits agricoles dans une optique de sécurité alimentaire, la prise en compte des besoins réels des villageois pour la mise en place de pépinières et la promotion de techniques d'agroforesterie, etc., sont autant d'initiatives destinées à contribuer à la mise en œuvre de la gouvernance économique.

Par ailleurs, la mise en chantier d'infrastructures dans le but de faciliter l'accès aux zones enclavées - ajoutée à la promotion des activités génératrices de revenus pré-

cédemment mentionnées -, augmente les potentialités de création d'emplois et contribue à la réduction du chômage au niveau local, et à la distribution de nouveaux revenus. Les effets de ces initiatives, quant à eux, devraient se comptabiliser dans le domaine de la gouvernance sociale, étant entendu qu'une bonne partie des populations de la zone de couverture, pourraient conséquemment avoir un revenu supérieur au seuil de pauvreté, l'accès à l'eau potable, etc.

Enfin, durant les cinq (05) dernières années, le HCGC a apporté son savoir-faire dans la résorption de plusieurs crises sociales, socioprofessionnelles et politiques qui ont perturbé la quiétude des populations béninoises. On peut citer entre autres les mouvements syndicaux prolongés qui ont sérieusement affecté le déroulement des calendriers scolaires, administratifs et judiciaires, la scission institutionnelle qui faisait de l'ANCB une structure bicéphale, le malentendu entre la Société Civile et l'Assemblée Nationale sur la question du vote de la LEPI, la guéguerre prolongée entre le Conseil National du Patronat et de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin, etc. Ces médiations à caractère politique ou social, marquées par le rapprochement des positions jadis tranchées, ont redonné confiance aux différents protagonistes et ont contribué à apaiser le climat sociopolitique. Elles sont de nature à promouvoir des comportements favorables à la paix et à la sécurité, à préserver ces dernières dans notre pays, dans un environnement sous-régional où plusieurs pays de la zone ouest africaine sont actuellement en proie à des crises sociales et cycles de guerres et de violences. Ces initiatives cadrent donc avec un besoin prioritaire du Bénin, en phase avec l'un des « *besoins prioritaires et particuliers des pays les moins avancés et fragiles* ».

2.1.3.- Quelques effets

Au regard du contenu de la Chaîne¹¹ des Résultats (CR), selon PNUD (2009), des produits générés par la mise en œuvre des projets pilotés par le HCGC de 2008 à 2013, des effets à court et moyen termes ont été repérés. Ils pourraient contribuer à l'impact du HCGC selon leur potentialité à la mutation, leur rémanence, leur propension à s'externaliser, et leur résistance au temps (la durée). Ce sont des impacts en devenir. Le HCGC se doit donc de leur créer les conditions favorables de subsistance au temps. On peut en énumérer quelques-uns¹² :

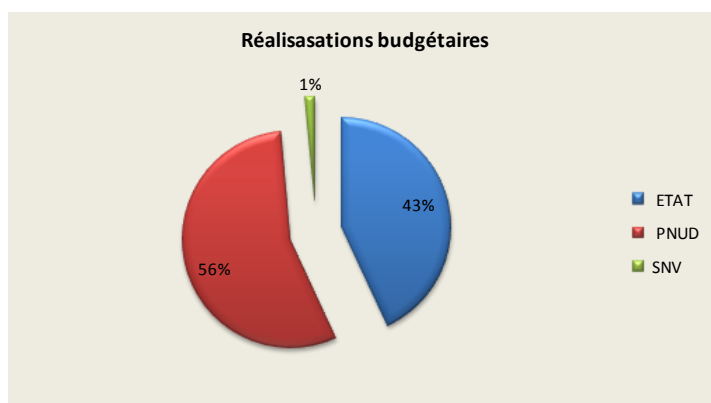
¹¹ Chaîne des Résultats PNUD 2009, Extrait de Jocelyne Miriam M. COOVI-HANDEMAGNON, Juin 2010, Mémoire de fin de formation de DESS ; Impact de la mise en œuvre du Plan de Développement Communal sur les communautés locales : Cas de la commune d'Athiémé, Université d'Abomey-Calavi, République du Bénin.

¹² Extrait de "Etude 'impact du Projet de Mise en place de la Gouvernance Concertée, et d'Appui aux Organisations de la Société Civile, Rapport Final, Novembre 2013.

- ☞ engagement des acteurs du secteur privé à participer à l'amélioration du climat des affaires ;
- ☞ restauration de la confiance des Chefs d'entreprises et de l'espoir dans l'amélioration du climat des affaires ;
- ☞ apaisement du climat politique ;
- ☞ naissance d'une volonté des forces politiques de l'opposition à dialoguer avec le Gouvernement ;
- ☞ réduction des grèves et apaisement du climat social ;
- ☞ facilité de dialogue social dans les communes ;
- ☞ organisation des séances de reddition des comptes ;
- ☞ implication des citoyens dans les instances de prise de décision ;
- ☞ élaboration de budget participatif, intégrant le comportement nécessaire des dirigeants locaux pour la transparence de la gestion budgétaire et la bonne gouvernance ;
- ☞ sortes d'élans vers le dialogue social lorsque des problèmes cruciaux se posent, au lieu d'aller à l'affrontement ;
- ☞ etc.

2.2.- FINANCEMENT

L'analyse de l'Organisation par le prisme financier a permis d'identifier ses sources de financement les plus actives que sont le PNUD, la SNV et le budget de l'Etat béninois. Ainsi, sur les cinq (05) années d'exercice, le HCGC a absorbé des ressources financières d'un montant total de 1 732 793 378 F CFA. Le financement effectivement consommé en provenance du PNUD vient en première position avec un montant de 962 252 000 F CFA soit 56 %. Ensuite vient le financement de l'Etat qui fait un total réel de 746 623 378 soit 43 %. Enfin, celui de la SNV arrive en dernière position avec un montant de 23 918 500 soit 1 %.



La structure du financement du HCGC pose un problème de déséquilibre dans la répartition entre les partenaires financiers. Comme on peut aisément le noter, 56 % du financement total vient du PNUD, tandis qu'un 1

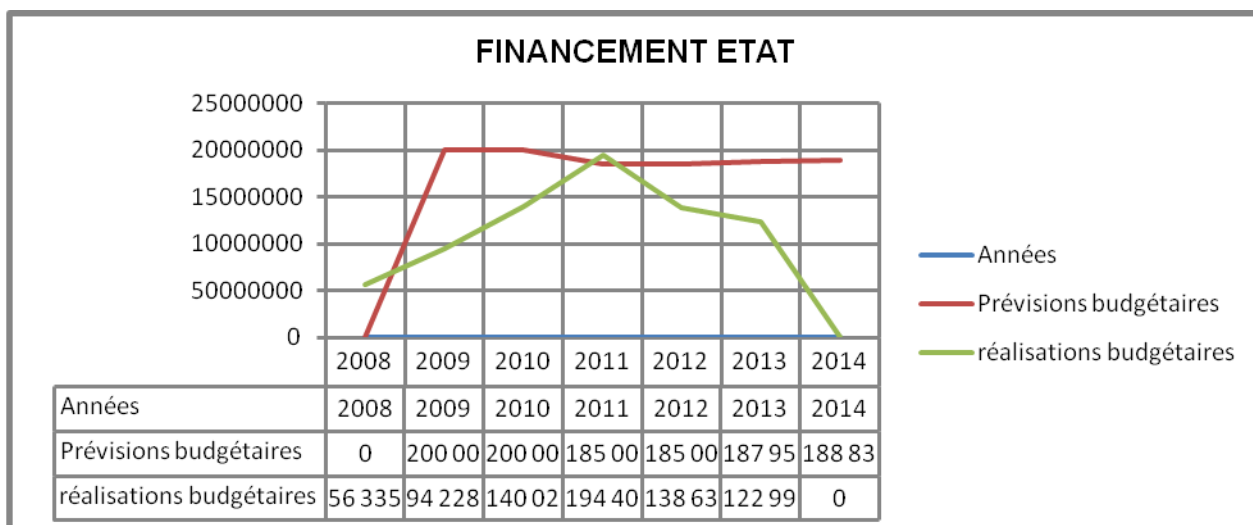
La structure du financement du HCGC pose un problème de déséquilibre dans la répartition entre les partenaires financiers. Comme on peut aisément le noter, 56 % du financement total vient du PNUD, tandis qu'un 1

% provient de la SNV. De telles structures de financement inquiètent beaucoup d'observateurs ; ces derniers estiment que le déséquilibre expose le HCGC à un risque de dépendance du PTF détenteur de la plus grosse part du financement - le PNUD - qui pourrait changer de rôle ; se transformer en éteignoir et dicter les règles du jeu en face des grands enjeux nationaux. Leurs inquiétudes sont d'autant plus grandes que le financement de l'Etat (43 % du total) en faveur du HCGC est d'un niveau inférieur à celui du PNUD (56 %).

Le HCGC devra donc développer un "marketing" offensif en matière de recherche de financement dans le but d'équilibrer sa situation financière à partir d'une négociation à la hausse des montants accordés par les autres partenaires et/ ou par la négociation avec tout partenaire financier.

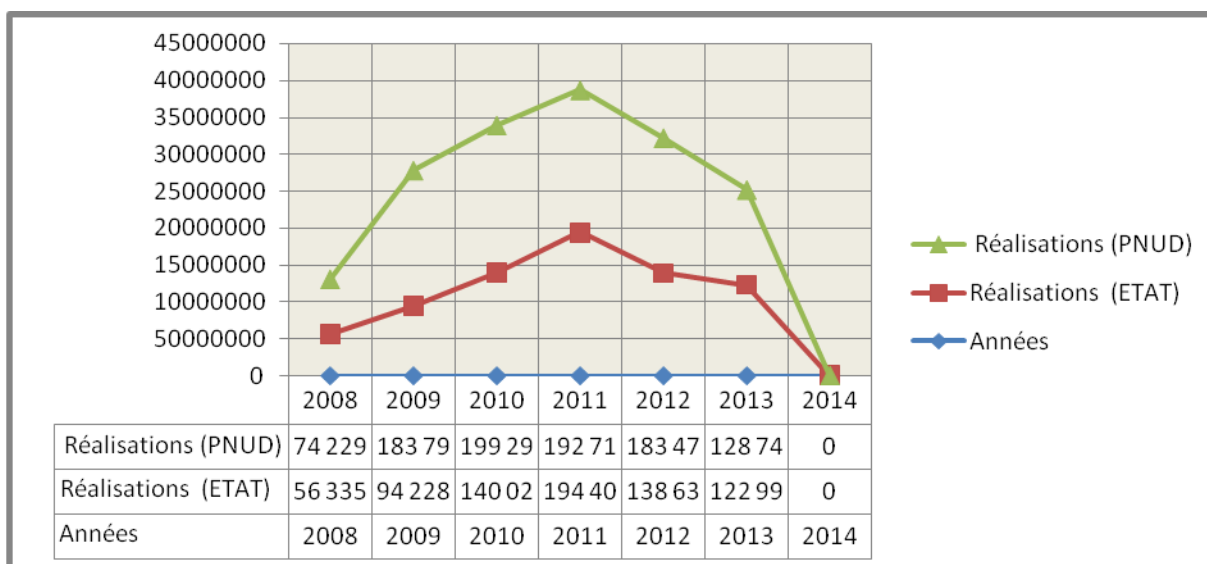
On peut par ailleurs constater un gap relativement important entre les prévisions et les réalisations (*cf. courbe immédiatement ci-après*), qui serait dû à une réduction des engagements contractuels, aussi bien par l'Etat que par les PTF eu égard aux conjonctures financières internationales. Ce gap correspond en moyenne sur les cinq (05) années d'analyse, à 24 % des prévisions (SNV), 25 % (PNUD) et 35 % (Etat béninois). Cette situation a sans aucun doute eu des répercussions sur la mise en œuvre des actions du HCGC.

Graphe n°2 : Financement de l'Etat béninois



Une analyse longitudinale du financement met en exergue un amenuisement du financement dans le temps, et donc une allure de déclinaison de la courbe des ressources financières obtenues. Cette observation est aussi vraie pour les PTF que pour l'Etat béninois. Cette réalité illustrée par la trajectoire du graphique immédiatement ci-après, traduit une véritable menace à l'horizon, pour la mise en œuvre des actions du HCGC.

Graphe n°3 : Analyse comparée Financement Etat-PNUD



Il serait important de rappeler qu'à part le financement de l'Etat qui proviendrait des fonds publics, et normalement considérés comme des ressources propres dans les comptes du HCGC, les autres parties du financement proviennent de projets et

programmes des PTF. Ces dernières parties des ressources financières du HCGC devraient être - techniquement parlant - considérées comme des ressources externes. On pourrait ainsi, sans grand abus, considérer le mécanisme de financement du HCGC comme celui d'un projet ou d'un programme.

Au regard de cette hypothèse sus émise, une progression normale dans la mise en œuvre des Cycles de Projet (GCP), dans une perspective de pérennisation et d'appropriation des acquis, devrait consacrer un retrait progressif de la main externe (PTF) et donc un amenuisement de ses ressources dans les comptes du HCGC. De façon corrélée, on devrait avoir un accroissement des ressources propres, c'est-à-dire celles de l'Etat. Malheureusement dans le cas d'espèce - comme le montre le graphique ci-dessus -, les ressources de l'Etat déclinent à mesure que les ressources de la main externe (PTF) s'amenuisent; ce qui ne devrait pas être le cas. Une observation attentive des deux (02) courbes situe le facteur d'inclinaison au niveau de la même année de mise en œuvre, l'année 2011.

En retour, le HCGC a démontré des potentialités à décrocher de nouveaux financements auprès des PTF ; *d'abord un partenariat avec le PNUD, ensuite avec la SNV, et des négociations avancées avec la Coopération suisse. Cet atout à la négociation devrait être davantage développé.*

2.3.- DIMENSION MECANISTE DE L'ORGANISATION

Une bonne analyse de l'Organisation par ce prisme organisationnel devrait passer par un examen de l'organisation scientifique du travail. Ainsi, l'utilisation d'un cadre conceptuel comme le "Prévoir - Organiser - Commander - Coordonner - Contrôler (POCCCC)" d'Henri Fayol, dans son entièreté, aurait été très intéressante, mais le recadrage de la mission a recentré le champ de réflexion, essentiellement sur la structure organisationnelle. Cependant, il n'en demeure pas moins vrai que l'audit s'inscrit dans une dimension mécaniste sommaire de l'organisation, d'autant plus qu'il s'agit de l'organisation structurant une institution.

2.3.1.- Recrutement initial

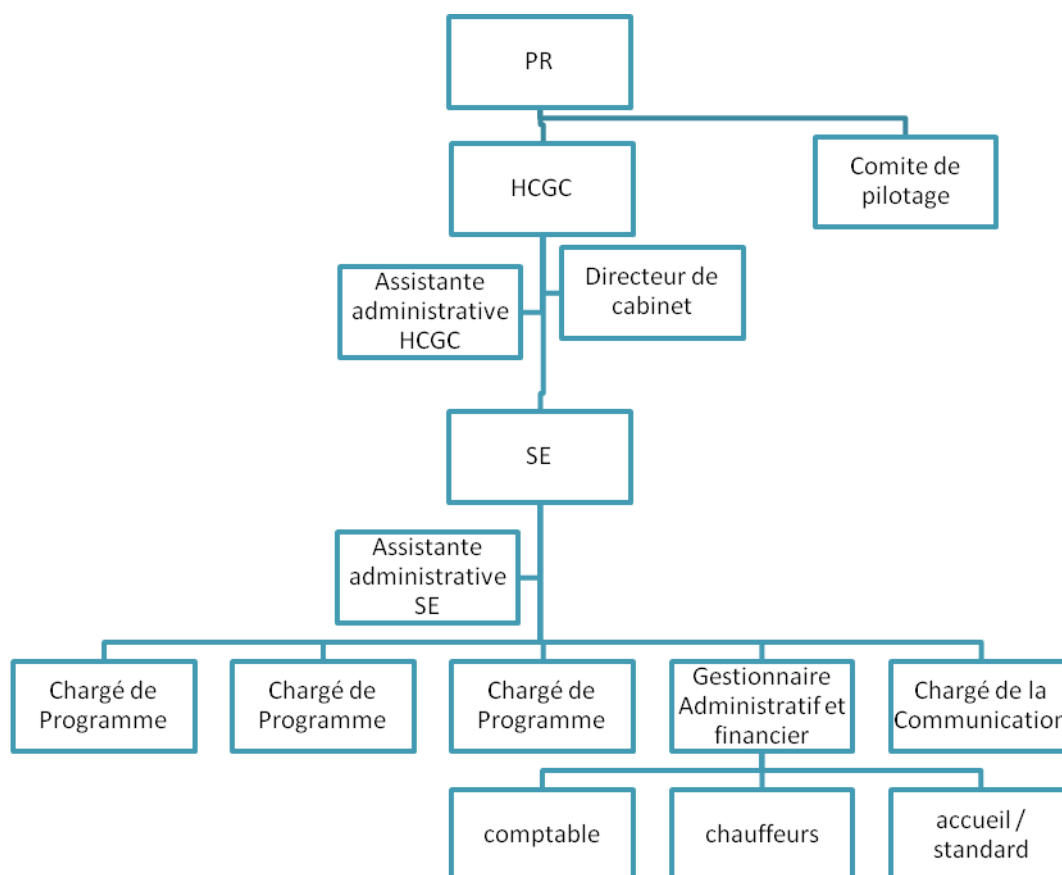
Les membres du personnel du HCGC ont été recrutés en 2008. A l'exception du Haut Commissaire, son chauffeur et sa secrétaire administrative, tous les autres membres ont été recrutés par le PNUD. Le Haut Commissaire, monsieur Moise MENSAH, a été nommé en conseil des ministres par Décret N° 2007-625 du 31 décembre 2007. Le Secrétaire Exécutif (SE), monsieur Benjamin DAKO a été également nommé par décret, le Décret N° 2008-373 du 24 juin 2008. Dix (10) membres

du personnel sur treize (13) ont donc perçu leurs salaires des fonds provenant du financement du principal PTF qu'est le PNUD jusqu'à la fin du mois de décembre 2013, date de l'interruption de la plupart des contrats.

2.3.2.- Occupation des postes pour la mise en œuvre des objectifs

Le schéma ci-après relate l'organisation de la mise en œuvre de l'institution et de ses programmes et projets.

Schéma n°1 : Organigramme au démarrage des activités et occupation des postes



L'organisation est mise sous l'autorité directe du Président de la République conformément à l'article 3 du décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007, portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée. Elle est représentée par le Haut Commissaire qui en est l'organe de conception et orientée par un Comité de pilotage. Comme indiqué plus haut, la direction opérationnelle du HCGC est assurée par un Secrétaire Exécutif qui est appuyé dans sa mission par un personnel pluridisciplinaire de niveaux va-

riés dont des cadres de haut niveau. Ce personnel est appelé à accompagner le HCGC à travers le SE sur les objectifs suivants (*article 4 du décret N° 2007-624*) :

- appuyer le Président de la République dans ses initiatives tendant à :

- a) réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines : politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : étatique, national et local, et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaisantes ;
- b) rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure approbation, par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) ;
- c) faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.

Pour la mise en œuvre de ces objectifs, la HCGC a bénéficié de l'appui de plusieurs Partenaires Techniques et Financiers dont le plus important est celui du PNUD. Ce dernier a financé en 2008 le *Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée et aux Organisations de la Société Civile (OSC) pour un contrôle citoyen de l'action publique*, lequel a pris fin le 31 décembre 2013. Tous les postes ont été occupés lors de la mise en œuvre de ce projet en 2008, mais les exigences procédurales et difficultés financières des PTF, notamment du PNUD, ont **contraint certains** agents à partir avant la fin du projet en décembre 2013.

2.3.3.- Mouvements du personnel

2.3.3.1.- Arrêt du travail de quelques membres du personnel

Conformément au développement de la rubrique précédente, Monsieur Claude HOUINATO, comptable du HCGC, chargé de la gestion du financement des PTF, a dû rompre son contrat à la date du 31 mars 2011, avant son terme théorique, pour des raisons de contraintes procédurales ; *le PNUD ne devant pas employer deux (02) agents appartenant à la même lignée parentale.*

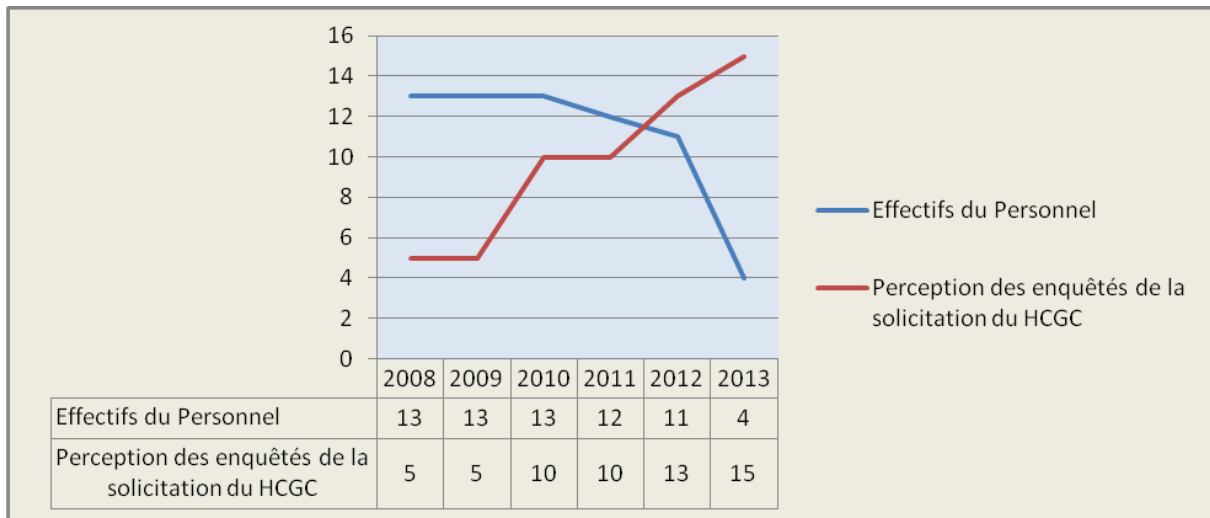
Ensuite, l'expert en agroéconomie du HCGC qui a pris service le 28 juillet 2008, nommé par la décision n° 2008-005/PR/HCGC/DC/SE du 28 juillet 2008, a dû arrêter son contrat le 30 juin 2012, du fait des difficultés financières évoquées par le PNUD pour assurer la suite du financement de la phase-1 du projet. Puis, Monsieur Gilles BADET, Chargé de programme, juriste spécialisé en Droit Constitutionnel, qui a pris service le 04 août 2008 sur décision N° 2008-006/PR/HCGC/DC/SE du 04 août 2008, a mis fin à son contrat le 30 juin 2013.

Par ailleurs, la phase-1 du projet *d'appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée et aux Organisations de la Société Civile (OSC) pour un contrôle citoyen de l'action publique*, a pris fin le 31 décembre 2013. La fin de cette phase du projet a consacré la fin de contrat de quatre (04) autres membres du personnel. Il s'agit de *Messieurs Jean-Félix AGBAYAHUN*, Directeur National du Projet et Directeur de Cabinet du HCGC, *Pascal ZANTOU*, Chargé de Communication du Projet.

Mesdames *Mireille TANIMOMO* et *Thréance KOUMASSOU*, respectivement Assistante du HCGC et Chargée de Programme Socio Economiste, se trouvent dans la même situation. Cette dernière est souvent sollicitée par le HCGC pour les besoins de l'institution, en attendant la signature de nouveaux contrats. Monsieur Florian Nicaise *ZOUNTCHEGBE*, chauffeur du HCGC a connu la même situation.

Au demeurant en 2008 au démarrage effectif des activités, le dispositif pluridisciplinaire des ressources humaines du HCGC avait un effectif de treize (13) membres. Cet effectif est resté stable jusqu'en 2011 où il est passé à 12. En 2012, il est passé à 11 et à 04 en fin 2013 selon les statistiques officielles des services compétents du HCGC. L'amenuisement dans le temps des ressources financières, et les contraintes procédurales expliquent la réduction progressive et drastique de l'effectif des membres du personnel du HCGC.

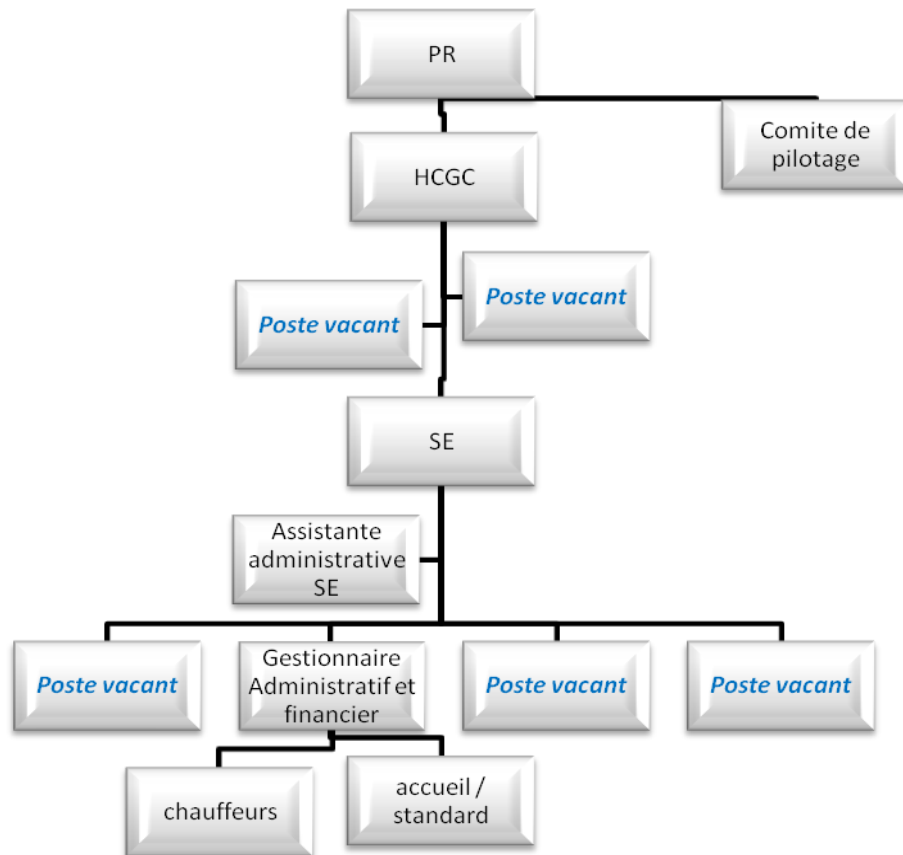
Grphe n°4 : Décroissance de l'effectif du personnel et montée en flèche de la demande sociale



Cette situation de passage de l'effectif du dispositif des ressources humaines sous contrat PNUD de treize (13) membres à quatre (04), *illustrée par la courbe orientée du haut vers le bas du graphique ci-dessus*, présume d'une grande surcharge de travail aussi bien au niveau du Secrétaire Exécutif qu'au niveau des autres membres du personnel restés au poste.

Une enquête auprès des acteurs sociaux sur le travail du HCGC révèle - à travers leur perception - qu'au fil des années, l'institution a été davantage sollicitée sur des questions de concertation et de dialogue de tout genre. A contrario, l'effectif de ses ressources humaines s'amenuisait. La perception d'une sollicitation de plus en plus croissante du HCGC, *illustrée par la courbe orientée du bas vers le haut, du graphique ci-dessus*, confirme la surcharge à nulle autre pareille du travail des cadres restés au poste.

Schéma n°2 : Organigramme au 31 Décembre 2013



2.3.3.2.- Nouveaux recrutements

Le HCGC, pour avoir été nommé par le Président de la République à la tête d'une institution de la République, ayant alors rang de ministre, peut conséquemment procéder à la proposition et à la nomination des membres de son cabinet, suivant le décret N° 2008-775 du 31 décembre 2008, fixant le traitement du Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée.

En application de ce décret, le HCGC a procédé à la nomination des autres membres de son cabinet, qui ont pris service le 1^{er} septembre 2014 ; ainsi, ont été nommés messieurs, *Koumba Ferdinand COMBETTI*, *Florian Nicaise ZOUNTCHEGBE* et *Hermann MENSAH*, respectivement comme Attaché de cabinet du HCGC, Chauffeur du HCGC et Chef Cellule Communication.

2.3.3.3.- Régularisation en cours

La seconde phase du projet a été lancée depuis le 1^{er} janvier 2014. A cet effet, le personnel retenu au regard du mécanisme de réengagement du PNUD - Réengagement (Etat), pour sa conduite est composé de messieurs Benjamin DAKO, SE et Coordonnateur National du Projet, Ousmane YAROU SIME, Gestionnaire Administratif et financier, Hermann GLONOU, Chauffeur du Secrétaire Exécutif et madame Lidwine HEMADOU, Assistante du Secrétaire Exécutif.

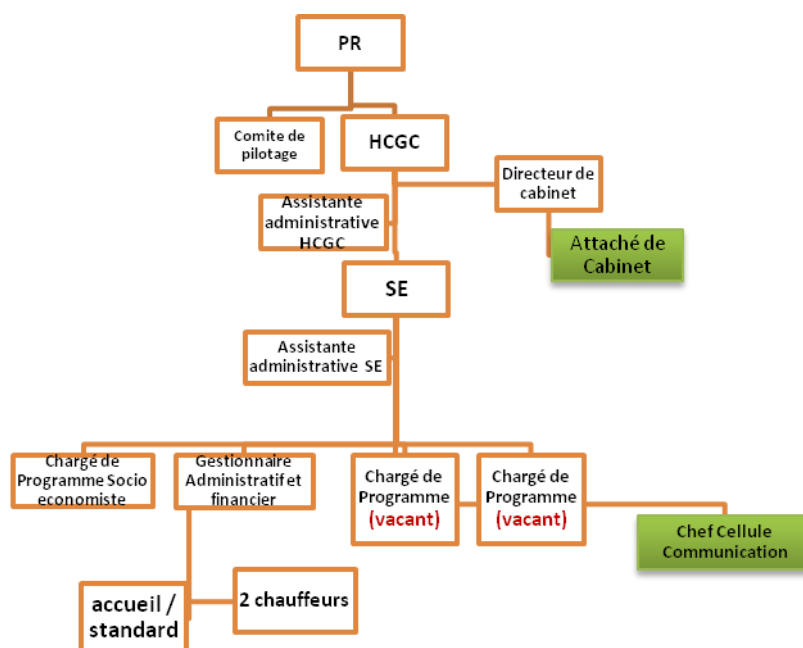
Par ailleurs, le HCGC a entrepris les démarches auprès du Gouvernement par introduction en Conseil des ministres, de la communication N°888/14 relative à..... En réponse, le Gouvernement a confirmé la prise en compte du traitement salarial de quatre (04) personnes non agents de l'Etat en service au HCGC, conformément à l'extrait du relevé N° 15-3 bis des décisions prises par le Conseil des ministres en sa séance du jeudi 31 juillet 2014.

Ainsi, *messieurs Jean-Félix AGBAYAHUN* Directeur National du Projet et Directeur de Cabinet du HCGC, *Pascal ZANTOU* Chargé de Communication du Projet, de même que mesdames *Mireille TANIMOMO* et *Thréance KOUMASSOU*, respectivement Assistante du HCGC et Chargée de Programme Socio Economiste, se trouvant dans la même situation, ont été régularisés.

Le processus d'élaboration des contrats de travail est en cours au niveau du Secrétariat Général de la Présidence de la République.

L'organigramme ci-après synthétise le résultat schématisé des différents mouvements du personnel en termes d'arrêts de travail par une partie des membres de ce personnel, de recrutement et de régularisation. Il présente donc la physionomie de l'organisation structurante de l'institution en cette période du déroulement de l'audit.

Schéma n°3 : Organigramme durant l'audit – Octobre 2014



Malgré tous les efforts faits par le HCGC, les besoins en ressources humaines ne sont pas totalement comblés, comme on pourrait le constater sur le schéma au niveau des postes de Chef programme, marqués « vacant ». Le risque que faire couvrir une telle situation de vacance des postes se situe au niveau de la production de l'Organisation, ou plus globalement de la prestation institutionnelle. *L'institution risque de produire en deçà du niveau de la phase-1 du projet.*

2.3.4.- Organigramme, stabilité de la hiérarchie et cohésion

Malgré la grande mobilité (départ) du personnel et les vacances de postes, pour des raisons de procédures ou de déficit de ressources financières, la colonne dorsale de l'organigramme, axe vertical marquant la hiérarchie organisationnelle - HC et Cabinet, SE, Service Administratif et financier - est demeuré stable. En dépit des appuis non officiels de quelques Chefs programmes, il a été extrêmement chargé. Sa stabilité augure d'une bonne socialisation des nouvelles personnes intégrées à l'équipe, et d'un transfert plus ou moins rapide à leur endroit des expériences capitalisées durant les cinq (05) premières années de mise en œuvre.

La collecte des données a permis d'apprécier l'existence d'une bonne cohésion dans la mise en œuvre de la hiérarchie - du haut vers le bas -, de même qu'une collaboration horizontale acceptable. Cette articulation organisationnelle a participé de l'obtention des résultats – Extrants directs et effets – de la première phase du projet, plus qu'impressionnants selon la majeure partie des personnes enquêtées.

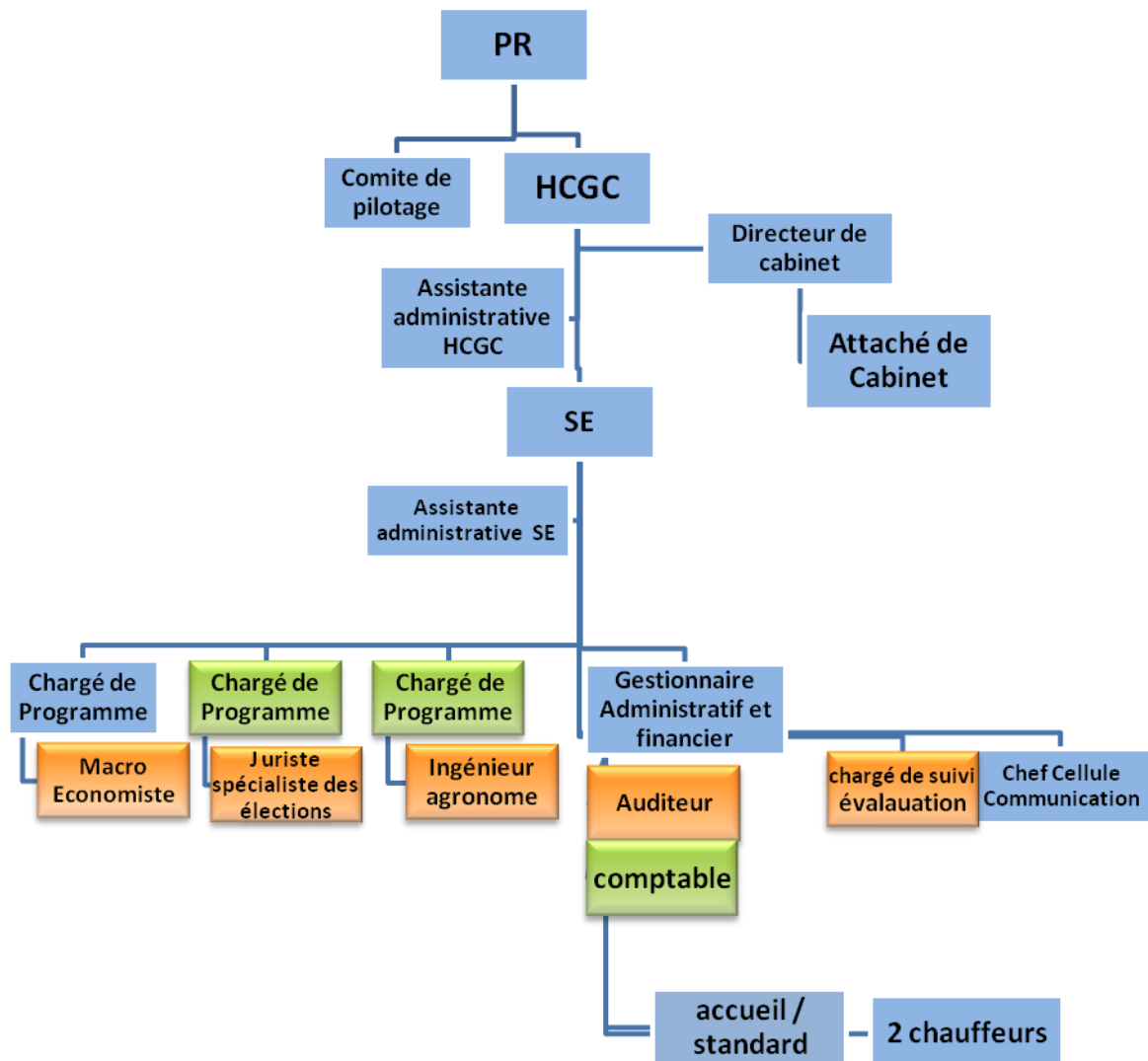
2.3.5.- Organigramme de la période transitoire

Selon les données collectées, quelle que soit la célérité de la mise en œuvre de la vision du changement institutionnel - institution plus forte, solidement réinstitutionnalisée à partir d'une Loi et plus efficace -, il y aura une période transitoire. Elle s'étend de la validation des résultats de l'audit à la promulgation de la loi et à l'obtention de ses décrets d'application. A ladite période spéciale correspondra une structure organisationnelle particulière (*Cf. schéma ci après*). Un tel organigramme partira de l'organigramme actuel - précédemment présenté - ; il sera renforcé des Chefs programme Macro économiste, Juriste Spécialiste des élections et Agroéconomiste.

Les conclusions de l'analyse institutionnelle qui ont poussé à un renforcement des missions institutionnelles et à leur précision, expliquent l'appel à faire en direction de ces genres de profil d'agents. Prenant en compte les contraintes de l'article 16 du décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du HCGC, l'intégration des nouveaux Chefs programme se fera de manière à ce que la structure organisationnelle respecte les trois (03) programmes exigés.

L'organigramme de la période probatoire sera valable, à quelques différences près pour la phase de transformation institutionnelle.

Schéma n°4 : Organigramme de la période transitoire



2.3.6.- Bilan des procédures et outils accompagnant l'organigramme initial

Le HCGC dispose d'un manuel de procédures administratives, financières et comptables qui présente :

- 1.- Organisation du HCGC intégrant (i) l'organigramme, (ii) la description des postes clés et le fonctionnement de l'institution (les fiches de postes détaillées de tous les postes du HCGC sont présentées), (iii) la procédure de gestion de l'information, (iv) les annexes (page 39 du manuel de procédures) contenant : (a) l'Arrêté N° 2007-624

du 31 décembre 2007, (b) le Règlement intérieur, (c) les Règles de communication et (d) la Convention-cadre

2.- Gestion des ressources humaines dont la procédure à suivre s'énonce suivant les points ci après : (a) Cadre réglementaire, (b) Objectifs de la gestion du personnel, (c) Procédure de recrutement, (d) Procédure de tenue du dossier du personnel, (e) Procédure d'établissement de la paie, (f) Procédure de gestion des congés, (g) Procédure de gestion des absences et permissions, (h) Procédure de gestions des missions, (i) Procédure d'évaluation du personnel, (j) Procédure de gestion de la formation, (k) Procédure de discipline du personnel, (l) Procédure de fin de contrat, (m) Annexes du module.

3.- Il y a également (i) les procédures de trésorerie, (ii) les procédures de passation et exécution des marchés, (iii) la gestion des biens, (iv) les procédures budgétaires, (v) les procédures comptables, (vi) le contrôle financier.

On peut retenir que des règles d'utilisation des objectifs, de la maintenance, des conditions de modification du manuel de procédures, de même que de nombreuses procédures, des référentiels, etc., sont énumérées dans le manuel de procédures (Cf. page 63), *mais les mécanismes d'accompagnement devant permettre d'améliorer la gestion de l'organigramme et partant des ressources humaines au HCGC ne sont pas définis*. On peut citer quelques uns de ces mécanismes :

- fiche d'objectifs prolongeant la fiche des postes ;
- plan de recrutement ;
- plan de formation ;
- plan de carrière ;
- etc.

2.3.7.- Comité de Pilotage

L'article 14 du décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du HCGC précise les attributions du Comité de Pilotage qui est l'organe d'orientation stratégique et de Conseil du HCGC. Il est chargé des missions ci-après :

- ☞ validation du Rapport du Haut Commissaire relatif aux mécanismes de concertation et de dialogue ;
- ☞ consultation des populations, ainsi que de l'ensemble du processus ;

- ☞ validation du projet d'ordre du jour du Forum présenté par le Haut Commissaire ;
- ☞ suivi de la mise en œuvre des recommandations issues du Forum ;
- ☞ adoption du rapport d'activités annuel présenté par le Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée ;
- ☞ examen et adoption du rapport d'activités du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'établissement ;
- ☞ adoption du budget du HCGC.

Il s'avère nécessaire de souligner que l'article 12 du décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007 portant COAF du HCGC, a fixé le principal indicateur de bon fonctionnement dudit comité. Il s'agit pour ce dernier de « *se réunir en session ordinaire, une fois par trimestre sur convocation de son Président* ».

De façon cartésienne, un tel indicateur insinue que le Comité de Pilotage se réunisse au moins quatre (04) fois l'année, autrement dit, vingt (20) fois sur les cinq (05) années de mise en œuvre. Or la recherche documentaire n'a eu à examiner que six (06) rapports dudit comité. De ce constat, on pourrait déduire que le Comité de Pilotage n'a pas très bien fonctionné. Une telle conclusion avait déjà été tirée par une session précédente d'évaluation, laquelle a comptabilisé le « *non fonctionnement du comité* » au titre des faiblesses dans son analyse SWOT.

Cependant, une discussion avec les premiers responsables de l'institution a montré que la situation n'est pas si problématique, étant donné que la convocation des sessions du comité a suivi une approche utilitariste¹³. En effet, les membres du comité sont invités par le Haut Commissaire lorsque ce dernier ou un membre ressent et exprime le besoin de réunir le comité autour d'une question ; un nouvel indicateur - deux (02) réunions par an - avait même été redéfini dès les premiers mois de la mise en œuvre.

2.3.8.- Instances de la Coalition Nationale pour la Paix

Elles sont appelées dans le langage du Système des Nations Unies (SNU), infrastructures de la paix. Elles ont été installées par le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée dans les communes et départements du pays. Leurs capacités d'interventions ont été renforcées sur des questions relatives à la paix et à la sécuri-

¹³ Une vision conséquentialiste ; la mise de toute action devra être guidée par une conséquence, une fin, une conséquence avantageuse pour la communauté, en terme d'avantage, de bien-être voire de bonheur ; voir Jeremy Bentham, John Stuart Mill au XVIII et XIXème siècle.

té. Si ces structures ne font pas officiellement parties intégrantes de l'organigramme du HCGC, elles devraient dans la durée, valablement concourir à la réussite des missions institutionnelles, en tant qu'entités connexes.

Malheureusement, les enquêtes auprès d'un échantillon de ces personnes ressources, du sud au nord du pays, révèlent que les membres et responsables de ces infrastructures de la paix - CCP et CDP -, manquent du minimum pour faire leur travail de la remontée de l'information. La situation de mise en veilleuse de leur agenda s'explique également par leur statut de bénévolat.

2.4.- COMMUNICATION

Le HCGC dispose d'un service de communication, d'un chargé de communication de haut niveau, et d'un magazine d'information dénommé « La Concertation : Revue trimestrielle d'information du Haut Commissariat de la Gouvernance Concertée ».

Malgré la présence de ce mécanisme, il a été caractérisé, durant les cinq (05) années de mise en œuvre de ses activités, par une stratégie de communication plutôt discrète. Les raisons évoquées de l'intérieur de l'institution comme de l'extérieur par les observateurs sont entre autres, la grande sensibilité des sujets de concertation traités, et aussi la nature discrète de son premier responsable, à savoir le Haut Commissaire. L'insuffisance de ressource financière consacrée à la communication explique aussi cette situation.

Concernant la deuxième raison - discrétion de la personnalité du Haut commissaire - évoquée par la quasi-totalité des enquêtés de l'échantillon, le néo institutionnalisme suggère « *que la personnalité ne génère pas l'institution mais qu'au contraire l'institution génère la personnalité* ».

Il serait donc utile au titre des perspectives d'avenir du HCGC, de repenser sa politique de communication, en catégorisant les objets de ses interventions par degré de sensibilité, en distinguant les phases d'un processus de dialogue selon leur besoin de discrétion et en ajustant des stratégies et canaux de communication à ces paramètres. Pour plusieurs personnalités rencontrées, les périodes de pointe de mise en branle d'un dispositif de communication sont les moments de dénouement heureux de crises et de malentendus, d'aboutissement et de fin de service pertinent rendu pour sauver des situations désespérées.

Il serait tout aussi important de souligner qu'une institution de régulation sociale a besoin de développer une communication utile et préventive dans le but de rassurer

les acteurs sociaux - antagonistes potentiels de crises sociales imminentes, demandeurs potentiels de concertation - de la disponibilité d'une offre impartiale de dialogue, et d'une compétence institutionnelle avérée et crédible.

2.5.- ANALYSE SWOT DES ACTIONS DU HCGC ET REGARD SUR L'AVENIR

2.5.1.- Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

L'analyse prend en compte les forces et faiblesses de la mise en œuvre des actions du HCGC, de même que les opportunités à saisir, et les menaces à gérer.

Tableau n°1 : Synthèse de l'analyse SWOT

FORCES	FAIBLESSES
Répartition des tâches et structuration de l'organisation en conformité avec les éléments de la mission	Léger déficit dans la mise en exécution du calendrier du Comité de Pilotage
Existence d'un comité de pilotage plurisectoriel et d'un personnel pluridisciplinaire	Faible implication des structures traditionnelles dans la gestion de la crise de la transhumance
Aptitude à concevoir de projets pertinents, acceptés par les PTF et dont certains mis en œuvre	Pratique de faibles dotations budgétaires en ce qui concerne la communication de l'institution
Bonne capacité à identifier les besoins de dialogue et de concertation	Pratique d'une stratégie de communication (à la limite du mutisme) de faible niveau
Présence d'un Haut Commissaire de forte capacité de conciliation	Insuffisance de visibilité de l'institution
Capacité appréciable de conduite de longs processus de dialogue et de concertation (sociaux, politiques et économiques), sans la manifestation d'un militantisme politique particulier (<i>effort d'observation du principe de neutralité</i>)	Limitation aux premières années, de la vulgarisation de la démarche d'implication des populations dans la prise de décision et dans la reddition des comptes, amorcée par le HCGC
Disponibilité de ressources techniques pour le renforcement des capacités de nombreux acteurs tels syndicats, OSC, journalistes, élus locaux sur différentes thématiques pertinentes pour la bonne gouvernance, et le développement durable	Vulgarisation ¹⁴ de la démarche d'implication des populations dans la prise de décision et dans la reddition des comptes, sans la mise à disposition de ces dernières d'un document de démarche sur la concertation et le Dialogue social
Capacité à élaborer de documents pour la capitalisation des expériences et leçons apprises des fora et grandes réunions et processus de dialogues	Capacité améliorable à mobiliser les ressources complémentaires aux ressources UNDAF- PNUD ; notamment les ressources du Budget national.
Potentialité à capitaliser le financement des PTF - PNUD, de la SNV, de l'Ambassade des pays bas etc. - de façon satisfaisante	Diminution drastique de l'effectif du personnel au fil des années
OPPORTUNITES	MENACES
Forte légitimité du HCGC auprès de l'échantillon sondé (88 %)	Raréfaction des ressources au niveau international (PNUD)

¹⁴ Benjamin DAKO 2014 dans La Concertation, Revue trimestrielle d'Information du Haut Commissariat à la Gouvernance concertée, Magazine, Décembre 2013 – Mai 2014 N°010, Page 15

Présence du gouvernement pouvant accepter d'initier un projet de Loi en vue d'une réinstitutionnalisation du HCGC	Fréquentes révisions à la baisse des montants budgétaires annuels retenus avec les Partenaires Techniques et Financiers
Existence d'une Assemblée Nationale susceptible d'étudier et de voter une Loi conformément aux enjeux de réinstitutionnalisation	Faible niveau de compréhension ou de perception de la mission du HCGC par la population
Perspectives d'organisation des élections communales, législatives et présidentielles	Résistance au processus de la réinstitutionnalisation de structures ou d'individus comprenant mal l'enjeu
-	Rechute au niveau local du degré d'implication des populations dans les processus de reddition des comptes et de la participation citoyenne au Bénin

2.5.2.- Répertoire de quelques facteurs frénateurs

Au rang des facteurs qui ont freiné la mise en œuvre des activités du HCGC, on peut citer :

- la recherche d'une entente, d'une synergie d'actions entre le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, et le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique qui pourrait expliquer le retard dans la mise en œuvre des recommandations relatives à la gouvernance de la transhumance.
- le caractère multisectoriel et sous-régional de l'activité de la transhumance, requérant une série de négociations entre acteurs au niveau national et dans la sous-région, expliquerait également la situation.
- une perception d'empiètement sur le domaine de certains ministères classiques ; probablement sur le domaine des structures chargées du dialogue ;
- l'absence de bureau au niveau de la CCIB¹⁵ aurait retardé la prise en compte par le gouvernement des décisions du forum sur le Secteur privé (*Cf. la Concertation, Revue trimestrielle N°010*).
- le retard de la mise en œuvre de ces activités trouve sa source dans la recherche de financements qui se raréfient de plus en plus au niveau international.
- l'absence de prise en compte des recommandations dans les budgets des ministères sectoriels de l'Etat.

Du point de vue mécaniste¹⁶, l'organisation structurant le HCGC, à part quelques faiblesses soulignées par le SWOT, a été caractérisé pour la plupart du temps par (i) une bonne répartition des tâches entre les membres du personnel et autour de l'organigramme, (ii) de bonnes relations entre ces personnes pour la satisfaction des éléments de la mission, et (iii) une unicité de leadership dans la conduite des processus de dialogues et de concertation.

¹⁵ Moïse MENSAH, 2014 ; La Concertation, Revue trimestrielle d'Information du Haut Commissariat à la Gouvernance concertée, Magazine, Décembre 2013 – Mai 2014 N°010, Page 9

¹⁶ G. Lécroivain, Management des Organisations et Stratégies ; Approches théoriques relayant Taylor, Ford, Fayol, Weber, Mayo, Maslow, etc.

III.- ANALYSE INSTITUTIONNELLE

Elle a été faite suivant les prismes de la cohérence externe de l'institution, la pertinence de la mission, le moyen de fondation de l'institution (décret, mode de désignation du premier responsable, le comité de pilotage), le changement institutionnel et les conséquences.

3.1.- COHERENCE EXTERNE DE L'INSTITUTION

Cette analyse de la cohérence externe du HCGC a été faite à travers quelques paradigmes que sont les événements ambiants de dérive, les facteurs de choc externe et le « Critical juncture et son Path dependency ».

3.1.1.- Événements critiques et comportements ambiants

L'environnement dans lequel baigne le HCGC est fait de querelles et de conflits, de crises aussi bien dans les domaines politique, économique, que social. Ces événements d'antagonismes s'identifient à tous les niveaux : national (grèves des centrales syndicales), interne (Crise ANCB), etc.

Par ailleurs, plusieurs personnalités interviewées durant la phase de collecte des données de terrain ont dénoncé le comportement de plus en plus violent du béninois. Cette attitude s'illustre facilement sur les radios et télévisions tant bien privées que d'Etat. Ainsi, il n'est pas rare de nos jours d'entendre sur ces antennes et de lire dans la presse écrite de la part de personnalités de tout bord, des expressions injurieuses¹⁷, de menaces, d'incitation à la haine, à la violence, etc. Ces paroles générant du désespoir, de l'anxiété, semant le doute, la panique¹⁸ et le pessimisme au sein des populations, parfois teintées de régionalisme¹⁹ et d'ethnocentrisme, en rajoutent au climat social déjà tendu.

Cette légitimation de la violence verbale sur les ondes béninoises se fait davantage au grand mépris des conséquences catastrophiques des événements historiques de la fameuse radio des 1000 collines au Rwanda.

Plus de 80 % des personnes consultées ont une forte perception d'insuffisance dans l'occupation du temps d'antenne par les personnalités animant la vie socio politique et économique du pays. De nombreuses autres querelles et crises nourrissent l'environnement contextuel du Haut Commissariat de la Gouvernance Concertée.

¹⁷ Le Matinal n° 4377 du 25 Juin 2014, Les injures publiques Adam Boni Tessi au Bénin : Les béninois sont des cancrès, des ânes,, Brutes, etc. Le Matinal n° 4377 du 25 Juin 2014, Les injures publiques Adam Boni Tessi aux Bénin : Les béninois sont des cancrès, des ânes,, Brutes, etc.

¹⁸ Nous allons paralyser tout le pays

¹⁹ Aucun politicien ne peut tenir un discours ici s'il n'est de cette région.....

Elles ont été développées dans la rubrique *Demande sociale de dialogue et de concertation*, au risque de faire des redites. On peut y énumérer des crises sociales entre communautés, des crises intra institutionnelles, des malentendus inter institutionnels, etc.

3.1.2.- Facteurs de chocs externes

Les chocs externes ou menaces de chocs externes alourdissent davantage l'atmosphère sociale nourrie de craintes. Cette situation est marquée par la fluctuation du marché de l'essence frelatée en provenance du Nigeria voisin, l'apparition de l'épidémie de la fièvre hémorragique Ebola²⁰ dans la sous-région ouest africaine depuis février 2014, avec une progression fulgurante, détruisant les fondements structurels des systèmes sanitaires des pays concernés, disloquant les cellules familiales et frappant de plein fouet les systèmes économiques desdits pays.

En effet, la Banque Mondiale et le FMI présagent pour ces pays une diminution de plusieurs points de la croissance économique, où on constate déjà une réduction du trafic aérien, une résiliation de nombreux contrats de prestations dans le secteur touristique, suivie de mise en chômage technique de nombreux travailleurs - dans les industries du pétrole (Nigeria) et de l'acier (Sierra Leone) -, de même qu'une raréfaction des biens de première nécessité induisant une inflation galopante dépassant même la moyenne communautaire de la l'UEMOA.

Ces éléments²¹ de chocs externes représentent de véritables incertitudes et menaces, donc des facteurs anxigènes pour la population béninoise.

3.1.3.- « Critical juncture » et « Path dependency »

Le Bénin vit depuis quelques années des tensions sociales et politiques provoquant de vives émotions au sein de la population. On peut énumérer quelques-uns de ces déclencheurs tels, « Révision de la constitution », « Organisation des élections à bonne dates²² », « Débats triangulaires CENA-Gouvernement-Cos LEPI sur les élections », « Partira ou partira pas²³ du Palais de la Marina », « Déclarations de BOKO », « Affaires ICC et Consorts », « Affaire Talon » « Mesure économique PVI », « Exonéra-

²⁰ Les conséquences de la fièvre Ebola sont énormes : Les autorités de Monrovia ont déjà indiqué qu'elles risquaient de réviser à la baisse les prévisions de croissance pour cette année, initialement fixée à 5,9%. La Guinée, foyer de cette nouvelle vague d'infections, pourrait voir sa croissance baisser d'un point (de 4,5 % à 3,5 %) cette année, estime la Banque mondiale et le FMI. La Sierra Leone risque de connaître une décélération après le taux de croissance record de 16% en 2013. (<http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne>), Octobre 2014

²² Le Matinal n° 4438 du 23 Septembre 2014- Yayi n'est pas prêt pour les élections ;

²³ Le Matinal n°4438 du 23 Septembre 2014, Houngbédji confirme les ambitions de Yayi ;

tion²⁴ fiscale en faveur d'entreprise étrangère/NOCIBE », « Affaire Dangnivo », « Echanges Clergé²⁵ Catholique - Président de la République », « Grèves²⁶ syndicales classiques », « Grèves syndicales perlées pour concours frauduleux de la fonction publique », « Grèves pour droits de grèves magistrats²⁷ », « braquage²⁸ », « Trafic²⁹ de drogue », etc.

Ces dynamiques sociales ont pris source dans des secteurs différents - social, politique, économique, administratif, etc. - et leurs déclencheurs sont apparus à des périodes voire époques différentes. Cependant, elles subsistent, se mélangent, se juxtaposent, se nourrissent, etc., et créent des tensions politiques aigües, avec un climat social ou un climat des affaires très dégradé, troublant la paix et la quiétude des citoyens quels que soient leurs secteurs d'appartenance, classes ou rangs, car marquées de dynamiques conflictuelles.

Passant du néo institutionnalisme historique à l'épreuve des faits actuels, on peut retenir qu'on a en face des dynamiques conflictuelles générées par des relations de pouvoirs, marquées par tensions aigües comme sus illustrées. C'est une situation de « Critical juncture », ou « Point tournants » ; c'est le point de naissance, de création, ou de transformation institutionnelle, étant entendu que ces tensions sont des forces potentielles de changements rapides. D'autres parlent du même phénomène en termes de « *Path dependency* ». .

En somme, les trois (03) paradigmes utilisés pour faire l'analyse de la cohérence externe du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, à savoir :

- ☞ *événements critiques et comportements de dérive, injurieux, anxiogènes avec à l'horizon le risque de la fameuse légende « de la radio des 1000 collines » ;*
- ☞ *facteurs de chocs externes, étalant les potentialités d'intersection entre processus international de compétition géopolitique – transports de faits culturels générant l'intégrisme religieux, armes de braquage venant de loin (Irak, Lybie), Ebola, migrations internationales, etc. -*

²⁴ Le Matinal n° 4337, du 24 Avril 2014 : Yayi Boni met le Bénin à genoux devant NOCIBE

²⁵ Conférence Episcopale du Bénin, Message sur le malaise politique actuel et la révision de la constitution, Août 2013 - Conférence Episcopale du Bénin : Réponse de Mgr Antoine GANYE au Président Boni Yayi, Août 2013

²⁶ Fraternité n° 2933, 27 Septembre- Grèves des douaniers- Fraternité n° 2935, 29 Septembre 2011

²⁷ La Nation n° 6027 du 11 juillet 2014 – Les magistrats marchent sur l'Assemblée Nationale

²⁸ Matinal n° 3701 du 06 2011 – Les braqueurs de l'avance Steinmetz ; La Nation n° 5986 du 13 Mai 2014 – Braquage d'une Agence CLCAM à Mènonin, plus de 6 millions FCFA emportés et un policier abattu

²⁹ Matinal n° 3620, 08 juin 2011 – Film de l'arrestation de 28 240 Kg de drogue

☞ « *Critical juncture* » et « *Path dependency* » avec leurs vives tensions et émotions troublantes pour le citoyen, etc.

... , sont tous favorables au processus de transformation institutionnelle, surtout pour une institution de concertation, de dialogue et de régulation sociale comme le HCGC.

3.1.4.- Analyse comparative du Décret 2007 - 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC avec les textes de fondation des autres institutions

Conformément aux TDR, l'audit devrait comparer les textes de création du HCGC à ceux qui ont fondé d'autres institutions rattachées à la Présidence de la République. La comparaison a été faite sur la base de onze (11) critères. Les institutions considérées sont l'ANLC, le MR, le CES et CNG-MAEP. Le tableau ci-après renseigne sur les commentaires par rapport à chaque niveau de comparaison.

Tableau n°2 : Synthèse de la comparaison du texte de création du HCGC aux textes des autres institutions

N°	Critère de comparaison	HCGC	ANLC	MR	CES	CNG-MAEP	Commentaires
01	Nature des textes	Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC	Loi N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes	Mission du MR (Extrait du Texte de la Loi N° 2009-22 du 11 août 2009 instituant MR	Mission du CES (Extrait de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992, Portant Loi organique du CES	Décret n° 2009 - 226 du 05 juin 2009 portant COAF du CNG-MAEP	Seuls le HCGC et la CNG-MAEP sont créés par des Décrets ; ils sont dans une situation de fragilité institutionnelle. Encore que la CNG-MAEP paraît plus pérenne et plus solide ; elle a un ancrage sous-régional
02	Ancrage institutionnel (Tutelle)	Tutelle de la Présidence	Tutelle de la Présidence	Tutelle de la Présidence	Sans tutelle	Tutelle de la Présidence	Seul le CES est sans tutelle ; il pourrait être à l'abri d'une certaine lenteur administrative
03	Mode de désignation du Premier responsable	Désigné et nommé directement par le PR	Elu par ses pairs en Assemblée (article 5 RI)	Désigné et nommé directement par le PR	Elu par ses pairs en Assemblée (article 9)	-	Seuls le Haut Commissaire (HC) et le Médiateur de la République sont directement désignés et nommés par le PR. Cependant le HC a une situation doublement plus précaire que celle du MR ; le MR a été créé par une Loi et a un mandat qui est censé aller à son terme.
04	Mandat	Sans mandat défini	Mandat de 03 ans (article 3 RI)	Mandat de 05 ans (article 4)	Mandat de 05 ans (article 8)	Temps d'un Plan d'Actions du Pays (sans	Un mandat comme chez tous ses homologues de responsables d'institution, devrait

N°	Critère de comparaison	HCGC	ANLC	MR	CES	CNG-MAEP	Commentaires
						<i>précision)</i>	limiter la précarité attachée au statut du HC
05	Missions (Champ thématique)	<p><u>Article5</u> : Facilitation des mécanismes de consultation (i) par la collecte l'information, (ii) par l'organisation de forum annuel pour (a) réaliser les aspirations des populations à une bonne gouvernance, (b) rechercher la concertation, le dialogue (c) faire émerger une vision concertée de la bonne gouvernance,</p>	<p><u>Article5</u> : ..(i) exploiter les informations sur les plaintes sur la corruption, (ii) rechercher les lacunes de la loi favorisant la corruption, (iii) dispenser des conseils pour la prévention (iv) éduquer la sur les dangers de la corruption, etc.</p>	<p><u>Chapitre III</u> <u>ATTRIBUTIONS DU MEDIEATEUR</u> (i) recevoir les griefs des administrés relatifs aux administrations (Etat, Collectivités et y apporter des solutions équitables, (ii) suggérer au Chef de l'Etat des propositions... le fonctionnement efficient des services publics, (iii) contribuer à l'amélioration de l'Etat de droit et de la gouvernance administrative (gouvernance démocratique), (iv) à la conciliation Administration publique- forces sociales et/ou</p>	<p>donner son avis (i) sur les projets de Lois, ... Décrets, propositions de Loi à lui soumis, (ii) sur les projets de Loi de programme économique et soc, (iii) être consulté par le PR sur tout problème écono, soc, culturel, scient et tech, (iv) peut également,....., faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans et programmes à caractère économique et social,.</p> <p>peut attirer sous forme de recommandation, l'attention de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement sur les réformes d'ordre écono et social qui lui paraissent con-</p>	<p>De renforcer, à la base, la gouvernance politique, économique, entrepreneuriale et sociale</p>	<p>Le rapprochement des missions institutionnelles met en évidence que chaque institution a un champ thématique bien défini, qui la caractérise et reflète son identité institutionnelle. Cependant, il existe de minces portions d'intersections qui empêchent l'institution de s'enfermer dans une autarcie institutionnelle.</p>

N°	Critère de comparaison	HCGC	ANLC	MR	CES	CNG-MAEP	Commentaires
				professionnelles, (v) à la réconciliation et de paix au niveau nat, rég ou internat	formes ou contraires à l'intérêt général »		
06	Organe d'orientation stratégique	<p>-Comité de Pilotage de 14 membres</p> <p>-Venant de différentes catégories socio professionnelles</p>	<p>-Assemblée des conseillers ANLC de 13 membres</p> <p>-Venant de différentes catégories socio professionnelles</p>	-	<p>-Assemblée des conseillers CES de 30 membres</p> <p>-Venant de différentes catégories socio professionnelles</p>	<p>-Commission Nationale de 13 membres</p> <p>-Venant de différentes catégories socio professionnelles</p>	<p>Ces organes stratégiques marchent quelle que soit leur appellation, lorsqu'ils sont soustraits à la loi de la gratuité.</p> <p>Des frais de déplacements exclusivement (<i>article 13</i>), au niveau du Comité de Pilotage du HCGC, n'encourageraient pas les membres. Au niveau du CES, ce sont des indemnités de déplacements et de sessions (<i>article 12</i>)</p>
07	Autres organes	<p>-Pas de Bureau</p> <p>-Secrétariat Exécutif</p> <p>-Pas de commissions (<i>articles 6 Décret et article 5 RI</i>)</p>	<p>-Bureau Exécutif</p> <p>- Commissions permanentes et commissions ad hoc</p>	<p>- Pas Bureau Exécutif</p> <p>-</p>	<p>-Bureau Exécutif</p> <p>- Commissions permanentes ou temporaires (<i>article 3</i>)</p>	<p>-Bureau Exécutif</p> <p>-</p>	<p>La collecte des données a montré que les commissions permanentes, ou temporaires ou encore ad hoc, donnent une vitalité au fonctionnement de l'institution. Or, le HCGC n'a pas de commission.</p>

N°	Critère de comparaison	HCGC	ANLC	MR	CES	CNG-MAEP	Commentaires
08	Fonctionnement	Comité de Pilotage se réunissant 01 fois par trimestre (<i>article 12</i>)	Assemblée plénière se réunissant 01 fois tous les mois (<i>article 5 RI</i>)	-	Assemblée plénière des conseillers se réunissant 02 sessions par an (<i>article 12</i>)	-	Le Comité de Pilotage du HCGC ne se réunit pas comme l'exige son indicateur référentiel (<i>01 réunion par trimestre - article 12</i>)
09	Aptitude à l'auto-saisine	Peut s'auto saisir	Ne peut se saisir	Le MR peut se saisir d'office de toutes questions (<i>article 12</i>)	-Le CES, de sa propre initiative peut, -Donne obligatoirement son avis sur.....	Non (<i>pas utile pour sa nature</i>)	Le HC, le MR et le CES ont ce pouvoir dans leur domaine. Cependant, aucun article du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC, ne l'a expressément spécifié.
10	Règlement financier (RF)	Documents en parlent mais pas de présence de RF	Présence de RF	Présence de RF	Présence de RF	Pas de renseignement	Il n'est pas toujours un avantage, moins encore une panacée ; il est parfois inducteur de lenteur, voire d'inertie
11	Budget	Inclus dans le budget du PR	Inclus dans le budget du PR	Inclus dans le budget du PR	Inscrit aux Lois des Finances annuels de l'Etat	60% de son budget = Fonds de l'Etat, sans précision du couloir de provenance	

3.2.- EXAMENS DES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS

3.2.1.- Perception des acteurs sur la pertinence de la mission

La plupart des enquêtés ont eu une perception dynamique de la mission du HCGC. Au départ et avant d'avoir collaboré avec l'institution, ils estiment que « c'est la mission d'un organe venu après les organes constitutionnellement établis, et donc d'un organe de trop, une mission pour la bouffe », « une occasion de récompenser un de ses amis de la campagne électorale de 2011 », une mission créée sur la base de raisons douteuses ».

De façon surprenante, après un temps de collaboration, ces personnes changent d'opinion, en se ravisant ; « c'est une mission très pertinente eu égard à la mentalité des béninois », « institution d'une grande utilité publique », « mission très utile et davantage convaincante avec l'implication dans le dénouement des dernières crises syndicales », etc., lesquelles ont mis en évidence le caractère peu fonctionnel des instruments classiques de dialogue social.

Quelques personnes estiment que cette mission ressemble trop à celle du CES, voire se confond à celle du CES et qu'il faudra fondre le HCGC dans le CES, pendant que plusieurs conseillers du CES regardent ladite mission comme étant plus large que la leur du point de vue de la gouvernance, de la recherche de la paix, et en termes de couverture des catégories³⁰ sociales et de leurs préoccupations.

Certains évoquent la question de la saturation du champ institutionnel béninois, qui a connu ces dernières années la naissance de plusieurs nouvelles missions institutionnelles. D'autres estiment plutôt que la création de nouvelles institutions - *induisant une dynamique de la densité*³¹ *du champ institutionnel* -, dépend des besoins des champs régaliens, dont l'appréciation de la saturation est du ressort d'un seul acteur, l'Etat béninois.

³⁰ Le clergé catholique béninois, de même que les béninois de l'étranger cherchent aujourd'hui à se faire représenter au niveau du CES et jouir de l'intermédiation de cette institution au cas où ils seraient en difficulté avec le gouvernement ; prérogative de concertation dont ils ne peuvent jouir actuellement, si c'est par le truchement du CES.

³¹ Selon un focus group tenu avec des agents du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (MCRI), le 17 septembre 2014, de nouvelles institutions ont été créées ces dernières années, mises à part les institutions classiques prévues par la constitution ; on peut citer entre autres, le Haut Commissariat de la Gouvernance Concertée (HCGC), le Médiateur de la République, le Haut Commissariat de la Solidarité Nationale, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), Commission Nationale de l'Information et des Liberté (CNIL), etc.

De nombreuses personnalités de l'échantillon regardent la mission du HCGC comme un mandat d'incitation des acteurs sociopolitiques et économiques, au respect de l'intérêt général, à la sauvegarde et à la préservation du bien commun, du minimum commun. Elles en concluent que c'est donc une mission d'éducation des acteurs et des populations, une mission d'incitation au changement de mentalité. Les personnalités de cette catégorie se posent la question ci-après : « *Est-il normal ou opportun pour une centrale syndicale dans le sous-secteur de la santé, de prendre une motion de grève alors que Ebola sévit aux voisinages des frontières béninoises ?* ».

D'après certains acteurs non moins importants, la pertinence de la mission tient de sa transversalité qui supplante et couvre la fonction des mécanismes sectoriels de dialogue social logé au sein des ministères sectoriels d'Etat. Par ailleurs, d'autres personnalités perçoivent la mission comme une fonction de promotion de la collaboration institutionnelle, étant entendu l'existence de (i) malentendus entre institutions ou entre institutions et organisations sociales, et de besoins sociaux - Loi et politiques querellées, différends entre groupes, couches sociales, appui à la prise en compte des recommandations ou de conseils venant d'institutions, etc. - requérant l'intervention d'institutions de champs régaliens différents.

D'autres ont fait de la mission une lecture de mécanisme de rapprochement des positions tranchées, éloignées, de raccordement des violons, autrement dit de réconciliation, de facilitation du dialogue entre les institutions.

Enfin, d'autres ont évoqué des principes qui devraient orienter et présider la mise en œuvre de la mission ; on peut citer :

- ☞ œuvrer comme des informaticiens qui proposent des logiciels, c'est-à-dire des manières plus rapides ou plus adaptées de faire la même chose ;
- ☞ ne pas faire en lieu et place des autres, c'est-à-dire, ne pas intervenir avant les mécanismes classiques de concertation ou de dialogue ;
- ☞ intervenir sur demande concernant certains sujets ;
- ☞ anticiper sur d'autres questions ;
- ☞ etc.

3.2.2.- Analyse de la mission du HCGC par rapprochement avec d'autres missions dans l'environnement institutionnel

La mise en parallèle des missions du HCGC avec celles d'autres institutions de la République a pour but de repérer les éléments de chevauchement, synonymes d'empiètement dans la mise en œuvre des activités de cette institution sur le périmètre - thématique - d'actions de ses paires. Avant ce rapprochement à proprement parler, il serait nécessaire de rappeler quelques observations faites sur les missions du HCGC dans les rubriques précédentes de cet audit ; elles sont :

- ☞ La mission telle que définie dans les deux (02) alinéas de l'article 5, est vague. Son caractère indéterminé est caractérisé par l'expression « *sur des questions déterminées* », sans aucun périmétrage thématique. La mise en exergue des domaines « politique, économique, social et administratif », ne peut servir d'argument technique suffisant pour que la mission se prévale d'une quelconque précision ; puisque dans un secteur donné tel que le « politique », il peut y avoir plusieurs périmétrages thématiques tels le genre, la corruption, la gouvernance, la patrimonialisation, la culture, l'économie, la sécurité, l'art, etc. Alors, s'en tenant à la formulation en l'état des missions du HCGC, tout lecteur – comme plusieurs enquêtés – est en droit de se demander sur quel champ thématique d'action la « question déterminée » devrait-elle être identifiée et accompagnée de collecte d'informations et de classement.
- ☞ Les « mécanismes de consultation des populations » par ailleurs, tout comme « le Forum annuel », demeurent des moyens intermédiaires d'accès, si intermédiaires, trop intermédiaires dans une logique d'intervention pour qu'on attribue à leur « facilitation » et/ou « organisation » le sens ou le contenu d'une mission. Dans une logique d'intervention, une mission devrait être en position avancée, tournée vers le futur, en vue de guider l'action.

Les objectifs statutaires contenus dans le Décret 2007 – 624 du 31 décembre 2007 portant COAF du HCGC, ont tenté de combler les lacunes sus soulignées, en circonscrivant un champ thématique comme « la bonne gouvernance » tout en faisant l'option de mécanismes tournés vers des finalités, tels « la concertation, le dialogue et les échanges ». *Cependant, il faudra bien souligner qu'un objectif n'est pas une mission, et que la mission telle que libellée, mérite bien d'être réformée.*

Le tableau ci-après permet de comparer les missions du HCGC avec celles des institutions homologues telles que l'ANLC, le MR, le CES et la CNG-MAEP.

Tableau n°3 : Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et de l'Autorité Nationale de la Lutte contre la Corruption (ANLC)

<p>Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)</p>	<p>Mission de l'ANLC (Extrait du LOI N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin)</p>	<p>Observations</p>
<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p><u>Article 5</u> : Le HCGC a pour missions :</p> <p>1°- la facilitation des mécanismes de Consultation des populations :</p> <p>A ce titre, le HCGC est chargé de la collecte et du classement des informations sur des questions déterminées, dans tous les domaines politiques, économique, social et administratif, aussi bien au niveau national qu'au niveau local.</p> <p>2°- L'organisation du Forum annuel</p> <p>A cet effet, le HCGC :</p> <p>a.- assure la préparation intellectuelle du Forum, et notamment en procédant aux études et analyses des informations recueillies, en vue d'une meilleure formulation des thèmes du Forum, ainsi que des questions qui y seront d'battues ;</p> <p>b.- assure la préparation matérielle et organisationnelle, ainsi que la tenue du Forum ;</p> <p>c.- assure le suivi-évaluation du Forum.</p> <p>OBJECTIFS</p> <p>Article 4 : Le HCGC a pour objectif d'appuyer le Président de la République dans ses initiatives</p>	<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p><u>Article 5</u> : Il est créé, dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi, un organe de lutte contre la corruption doté de l'autonomie financière qui a pour missions de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - exploiter, à toutes fins utiles, les informations sur les doléances ou plaintes relatives aux faits relevant de la corruption et infractions connexes dont il est saisi et les dénoncer au procureur de la République compétent ; - rechercher, dans la législation, les règlements, procédures et pratiques administratives, les dispositions et usages favorisant la corruption afin de proposer des mesures visant à leur correction ; - dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou à tout organisme public ou privé ; - éduquer la population sur les dangers de la corruption et l'obligation qu'a chacun de la combattre et mobiliser les soutiens nécessaires à cette fin ; - s'assurer que toutes les institutions publiques disposent de manuels de procédures effectivement appliqués ; - recevoir et conserver copies des déclarations de patrimoine des personnalités visées à l'article 3 de la 	<p><i>La facilitation des mécanismes de consultations des populations (i) par la collecte et le classement de l'information, et (ii) par l'assurance de la préparation intellectuelle, matérielle d'un forum et de son suivi-évaluation, dans le but de (a) réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance, (b) rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation,... (c) faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance,</i></p> <p><u>n'a aucun lien strict avec :</u></p> <p><i>(i) exploiter à toutes fins utiles, les informations sur les doléances ou plaintes relatives à la corruption et infractions connexes, (ii) rechercher, dans la législation, des lacunes favorisant la corruption, (iii) dispenser des conseils pour la prévention de la corruption..., (iv) éduquer la population sur les dangers de la corruption, etc.</i></p>

Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission de l'ANLC (Extrait du LOI N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin)	Observations
<p>tendant à :</p> <p>a.- réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines : politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : étatique, national et local, et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaisantes ;</p> <p>b.- rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure approbation, par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) ;</p> <p>c.- faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.</p>	<p>présente loi ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - prêter son concours aux autorités judiciaires, lorsqu'elles en font la demande ; - coopérer avec les organismes visant les mêmes objectifs tant sur le plan national, régional qu'international ; - élaborer des rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique. 	<p>.....</p>

Tableau n°4 : Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et du Médiateur de la République (MR)

<p>Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)</p>	<p>Mission du MR (Extrait du Texte de la Loi N° 2009-22 du 11 AOUT 2009 instituant le Médiateur de la République)</p>	<p>Observations</p>
<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p><u>Article 5</u> : Le HCGC a pour missions :</p> <p>1°- la facilitation des mécanismes de Consultation des populations</p> <p>A ce titre, le HCGC est chargé de la collecte et du classement des informations sur des questions déterminées, dans tous les domaines, politique, économique, social et administratif, aussi bien au niveau national qu'au niveau local.</p> <p>2°- L'organisation du Forum annuel</p> <p>A cet effet, le HCGC :</p> <p>a.- assure la préparation intellectuelle du Forum, et notamment en procédant aux études et analyses des informations recueillies, en vue d'une meilleure formulation des thèmes du Forum, ainsi que des questions qui y seront d'battues ;</p> <p>b.- assure la préparation matérielle et organisationnelle, ainsi que la tenue du Forum ;</p> <p>c.- assure le suivi-évaluation du Forum.</p> <p>OBJECTIFS</p> <p><u>Article 4</u> : Le HCGC a pour objectif d'appuyer le Président de la République dans ses initiatives</p>	<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p>Chapitre III</p> <p><u>ATTRIBUTIONS DU MEDIATEUR</u></p> <p><u>Article8</u>: Le Médiateur de la République reçoit les griefs des administrés relatifs au fonctionnement des administrations centrales de l'Etat, des collectivités décentralisées, des établissements publics et les étudie afin d'y apporter des solutions équitables.</p> <p>Il suggère au Chef de l'Etat des propositions tendant au fonctionnement normal et à l'efficacité des services publics.</p> <p>Il contribue de façon générale à l'amélioration de l'Etat de droit et de la gouvernance administrative.</p> <p><u>Article9</u>: Le Médiateur de la République peut, à la demande du Président de la République ou du Gouvernement, des membres de toute autre institution de la République, participer à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et/ou professionnelles.</p> <p>Il peut également être sollicité par le Président de la République pour des missions particulières relatives aux questions de réconciliation et de paix au niveau</p>	<p><i>La facilitation des mécanismes de consultations des populations (i) par la collecte et le classement de l'information, et (ii) par l'assurance de la préparation intellectuelle, matérielle d'un forum et de son suivi-évaluation, dans le but de</i></p> <p><i>(a) réaliser les aspirations des populations béninoises d'une bonne gouvernance, (b) rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation,...</i></p> <p><i>(c) faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance,.....</i></p> <p><u>n'a aucun lien strict de avec :</u></p> <p>(i) recevoir les griefs des administrés relatifs au fonctionnement des administrations centrales de l'Etat, des collectivités décentralisées,...et y apporter des solutions équitables, (ii) suggérer au Chef de l'Etat des propositions... le fonctionnement efficient des services publics,</p> <p><u>a cependant un lien strict avec :</u></p> <p>(i) contribuer de façon générale à l'amélioration de l'Etat de droit et de la gouvernance adminis-</p>

Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du MR (Extrait du Texte de la Loi N° 2009-22 du 11 AOÛT 2009 instituant le Médiateur de la République)	Observations
<p>tendant à :</p> <p>a.- réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines : politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : étatique, national et local, et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaisantes ;</p> <p>b.- rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure approbation, par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) ;</p> <p>c.- faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.</p>	<p>national, régional ou international.</p> <p><u>Article 10</u>: Ne relèvent pas de la compétence du Médiateur de la République : les différends qui peuvent s'élever entre les personnes physiques ou morales privées ; les différends qui peuvent s'élever entre les administrations prévues à l'article 8 et leurs agents ; les procédures engagées devant la justice ou la dénonciation d'une décision judiciaire.</p> <p>Lorsqu'il est saisi d'un recours relatif à l'un des domaines ci-dessus cités, il adresse au réclamant une suite lui indiquant une démarche alternative.</p>	<p>trative, <u>qui est une mission du domaine de la gouvernance démocratique,</u></p> <p>(ii) participer à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et/ou professionnelles, <u>mais spécialement à la demande du Président de la République ou du Gouvernement, des membres de toute autre institution de la République,</u></p> <p>ou encore avec (iii) être sollicité <u>par le Président de la République pour des missions particulières</u> relatives aux questions de réconciliation et de paix aux niveaux national, régional ou international.</p>

Tableau n°5 : Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et du Conseil Economique et Social (CES)

<p>Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)</p>	<p>Mission du CES (Extrait de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992, Portant Loi organique du Conseil Economique et Social)</p>	<p>Observations</p>
<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p><u>Article 5</u> : Le HCGC a pour missions :</p> <p>1°- la facilitation des mécanismes de Consultation des populations</p> <p>A ce titre, le HCGC est chargé de la collecte et du classement des informations sur des questions déterminées, dans tous les domaines politiques, économique, social et administratif, aussi bien au niveau national qu'au niveau local.</p> <p>2°- L'organisation du Forum annuel</p> <p>A cet effet, le HCGC :</p> <p>a.- assure la préparation intellectuelle Forum, et notamment en procédant aux études et analyses des informations recueillies, en vue d'une meilleure formulation des thèmes du Forum, ainsi que des questions qui y seront d'battues ;</p> <p>b.- assure la préparation matérielle et organisationnelle, ainsi que la tenue du Forum ;</p> <p>c.- assure le suivi-évaluation du Forum.</p> <p>OBJECTIFS</p>	<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p>TITRE PREMIER : Missions et Attributions :</p> <p><u>Article 1^{er}</u> : Il a été créé en République du Bénin, un Conseil Economique et Social en en application des articles 139, 140 et 141 de la Constitution du 11 Décembre 1990</p> <p>Le Conseil Economique et Social (CES) donne son avis sur les projets de Lois, d'Ordonnance et de Décrets ainsi que sur les propositions de Loi qui lui sont soumis.</p> <p>Il donne obligatoirement son avis sur les projets de Loi de programme à caractère économique et social.</p> <p>Il peut être consulté par le Président de la République sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique.</p> <p>Il peut, de sa propre initiative, sous forme de recommandation, attirer l'attention de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.</p> <p>Il peut également, dans les mêmes conditions, faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution</p>	<p><i>La facilitation des mécanismes de consultations des populations (i) par la collecte et le classement de l'information, et (ii) par l'assurance de la préparation intellectuelle, matérielle d'un forum et de son suivi-évaluation, dans le but de (a) réaliser les aspirations des populations béninoises d'une une bonne gouvernance, (b) rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation,... (c) faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance,.....</i></p> <p><u>n'a aucun lien strict de avec :</u></p> <p><i>(i) donner son avis sur les projets de Lois, ... et de Décrets ainsi que sur les propositions de Loi qui lui sont soumis, (ii) donner ... son avis sur les projets de Loi de programme à caractère économique et social, (iii) être consulté par le Président de la République sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scienti-</i></p>

Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 - 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du CES (Extrait de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992, Portant Loi organique du Conseil Economique et Social)	Observations
<p><u>Article 4</u> : Le HCGC a pour objectif d'appuyer le Président de la République dans ses initiatives tendant à :</p> <p>a.- réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines : politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : étatique, national et local, et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaisantes ;</p> <p>b.- rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure approbation, par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) ;</p> <p>c.- faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.</p>	<p>des plans et programmes à caractère économique et social.</p> <p><u>Article 2</u> :</p> <p>Le Conseil Economique et Social est saisi par le Président de la République de demande d'avis ou d'études.</p> <p>Sur demande du Gouvernement, le Conseil Economique et Social désigne un de ses membres pour exposer devant les commissions de l'avis du Conseil sur les projets ou propositions de Loi qui lui ont été soumis.</p> <p><u>Article 3</u> : Le Conseil Economique et Social peut constituer des commissions permanentes ou temporaires chargées plus spécifiquement de l'étude ou de l'élaboration des textes ou des recommandations relevant de son domaine de compétence.</p> <p>Le nombre et la composition des commissions sont fixés par le règlement intérieur du Conseil.</p> <p>Le seul Conseil en assemblée est compétent pour donner son avis.</p> <p>Les avis du Conseil sont donnés dans un délai d'un mois à compter du jour de la demande d'avis. Ce délai est ramené à huit jours, en cas de demande d'avis d'urgence.</p>	<p><i>fique et technique, (iv) peut également,....., faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans et programmes à caractère économique et social, (v) est saisi par le Président de la République de demande d'avis ou d'études, (vi) désigne un de ses membres pour exposer devant les commissions....., de l'avis du Conseil sur les projets ou propositions de Loi qui lui ont été soumis.</i></p> <p><u>Cependant, la mission</u> « peut attirer sous forme de recommandation, l'attention de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général », a pour condition préalable une collecte permanente d'informations dans le but de connaître l'intérêt général des populations. Ce qui à un niveau donné, une des missions du HCGC.</p>

Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du CES (Extrait de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992, Portant Loi organique du Conseil Economique et Social)	Observations
	<u>Article 4</u> : A chaque session, le Président de la République fait connaître au Conseil en assemblée les suites données aux études et avis du Conseil Economique et Social.	

Tableau n°6 : Mise en regard des missions du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) et de la Commission Nationale de la Gouvernance du Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs (CNG-MAEP)

Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du CNG-MAEP (Extrait du Décret n° 2009 -226 du 05 juin 2009 portant COAF du COAF, cité par le dépliant CNG –MAEP)	Observations
<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p><u>Article 5</u> : Le HCGC a pour missions :</p> <p>1°- la facilitation des mécanismes de Consultation des populations</p> <p>A ce titre, le HCGC est chargé de la collecte et du classement des informations sur des questions déterminées, dans tous les domaines politiques, économique, social et administratif, aussi bien au niveau national qu’au niveau local.</p> <p>2°- L’organisation du Forum annuel</p> <p>A cet effet, le HCGC :</p> <p>a.- assure la préparation intellectuelle Forum, et notamment en procédant aux études et analyses</p>	<p>CONTENU DE LA MISSION</p> <p>La mission de la CNG –MAEP est d’assurer le suivi évaluation de la mise en œuvre du Plan National d’Actions pour le Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs.</p> <p>Il s’agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - D’appuyer les efforts du Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d’Actions issu de l’évaluation du Bénin dans le cadre du MAEP ; - De renforcer, à la base, la gouvernance politique, économique, entrepreneuriale et sociale ; - De veiller à la réalisation des actions inscrites dans le Plan d’actions et d’interpeller, en cas de besoin, 	<p><i>Le lien entre les deux (02) missions du HCGC et CNG-MAEP, dans le libellé du troisième élément de la mission de la CNG-MAEP, se présente comme suit :</i></p> <p><i>De renforcer, à la base, la gouvernance politique, économique, entrepreneuriale et sociale.</i></p>

<p>des informations recueillies, en vue d'une meilleure formulation des thèmes du Forum, ainsi que des questions qui y seront d'abord ;</p> <p>b.- assure la préparation matérielle et organisationnelle, ainsi que la tenue du Forum ;</p> <p>c.- assure le suivi-évaluation du Forum.</p> <p>OBJECTIFS</p> <p><u>Article 4 :</u> Le HCGC a pour objectif d'appuyer le Président de la République dans ses initiatives tendant à :</p> <p>a.- réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines : politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : étatique, national et local, et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaisantes ;</p> <p>b.- rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure approbation, par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) ;</p> <p>c.- faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.</p>	<p>les responsables à divers niveaux.</p> <p>La CNG-MAEP établit un rapport public de ses activités tous les six (06) mois et un rapport annuel que le Chef de l'Etat présente lors du Forum du MAEP à ses Pairs.</p>	
--	---	--

L'analyse à travers le rapprochement des missions, montre que le champ thématique couvert par chacune des institutions retenues, rapproché de celui du HCGC, forme un ensemble quasi disjoint c'est-à-dire qu'il n'y pas de chevauchement majeur entre les missions du HCGC et celles de chaque institution considérée. L'absence de cet empiètement et donc de conflits d'attribution fait qu'on ne puisse penser à « *un épuisement de la mise en œuvre des champs régaliens* », *conditions sine qua none de la saturation du champ institutionnel* (Y. Pesqueux, 2014).

Cependant, il serait nécessaire de souligner qu'il existe quelques minces parcelles d'intersection, des champs thématiques ou dans la démarche méthodologique, souvent conditionnées quant à la définition théorique et légale des missions (Cf. tableau synthétique ci-après). Ces points de contact sont également dans la mise en œuvre, selon les entretiens et les rapports lus (Cf. illustration suivante).

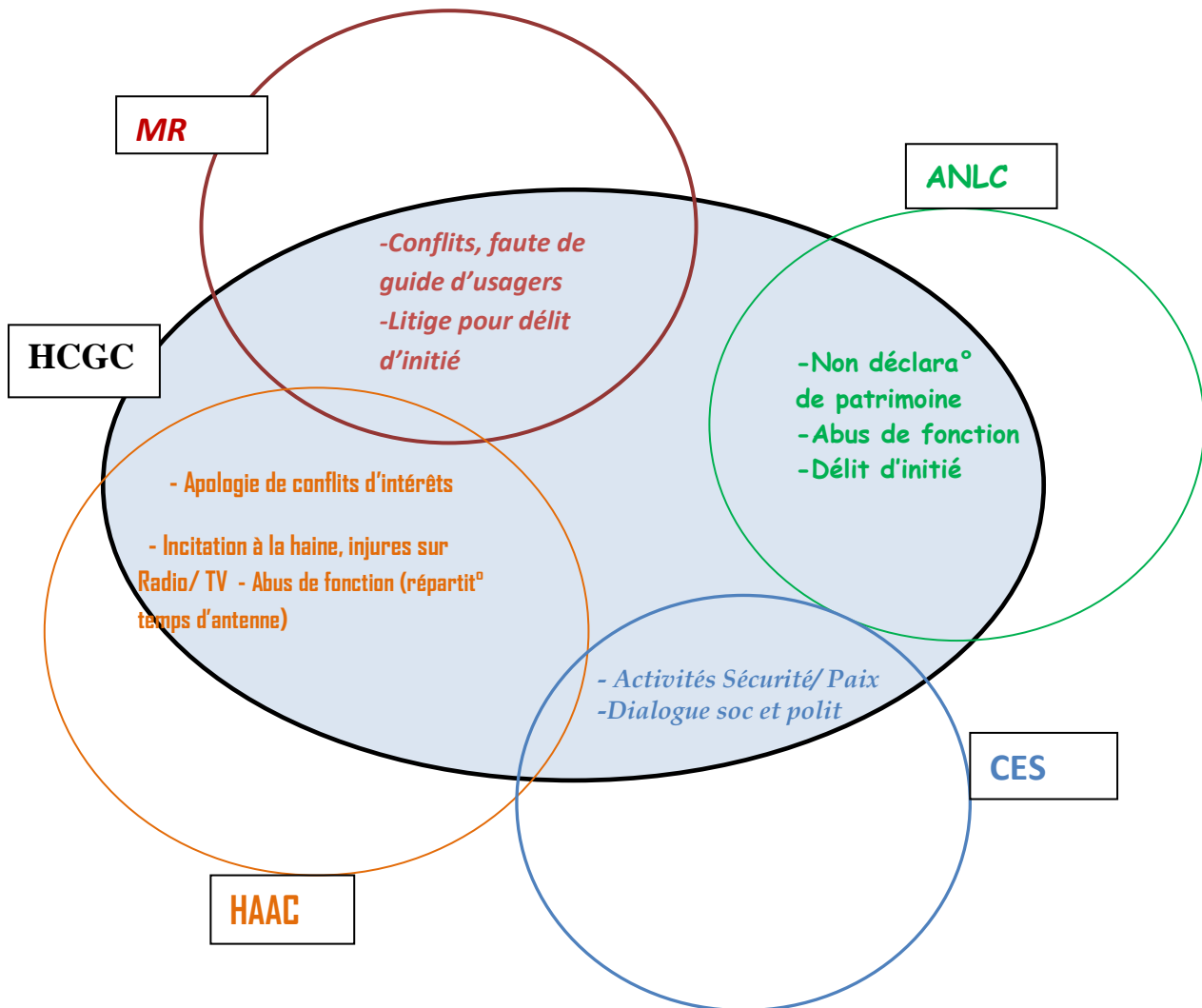
3.2.3.- Synthèse de l'analyse des missions du HCGC par rapprochement

Tableau n°7 : Synthèse de la comparaison des missions

Comparaison des missions		Parcelle commune aux champs d'actions selon les libellés théoriques et légaux des missions
Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission de l'ANLC (Extrait du LOI N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin)	Pas de lien direct dans les libellés.
Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du MR (Extrait du Texte de la Loi N° 2009-22 du 11 AOUT 2009 instituant le Médiateur de la République)	Existence de lien permanent ou conditionné : (i) contribuer de façon générale à l'amélioration de l'Etat de droit et de la gouvernance administrative, <u>qui est une mission du domaine de la gouvernance démocratique</u> , (ii) participer à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et/ou professionnelles, <u>mais spécialement à la demande du Président de la République ou du Gouvernement, des membres de toute autre institution de la République</u> , (iii) être sollicité <u>par le Président de la République pour des missions particulières</u> relatives aux questions de réconciliation et de paix aux niveaux national, régional ou international.
Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 – 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du CES (Extrait de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992, Portant Loi organique du Conseil Economique et Social)	Existence de lien permanent : (i) « peut attirer sous forme de recommandation, l'attention de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général ». La condition préalable de la connaissance de <i>l'intérêt</i>

Comparaison des missions		Parcelle commune aux champs d'actions selon les libellés théoriques et légaux des missions
		général des populations par le CES est une collecte permanente d'informations ; dans le but de connaître l'intérêt général des populations. <u>Ce qui rejoint dans la démarche une des missions du HCGC.</u>
Mission HCGC (Extrait du Décret 2007 - 624 du 31 Décembre 2007 portant COAF du HCGC)	Mission du CNG-MAEP (Extrait du Décret n° 2009 -226 du 05 juin 2009 portant COAF du COAF, cité par le dépliant CNG -MAEP)	Existence de lien permanent : (i) (renforcer, à la base, la gouvernance politique, économique, entrepreneuriale et sociale ».

Schéma n°5 : Illustration des possibilités de collaboration institutionnelle dans la mise en œuvre entre le HCGC et ses pairs



Soulignons que la lutte contre la corruption (ANLC) et la Gouvernance (HCGC) font frontière autour de l'éthique. Ainsi, un passage en revue de la Loi N° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin révèle que « conflit d'intérêts », « abus de fonction », « trafic d'influence », « octroi d'un poste sur la base de critère de régionalisme ou d'ethnocentrisme », « délit d'initié dans les processus de marchés publics ou de marchés boursiers », etc., sont classés dans la rubrique « autres infractions connexes », comme phénomènes situés dans l'anti chambre de la corruption et menant inexorablement à cette dernière. Aussi, peut-on aisément remarquer que ces dynamiques - de par leur valeur intrinsèque - sont des problématiques de la gouvernance. Ainsi le HCGC et l'ANLC, sont appelées à travailler dans un esprit de collaboration institutionnelle selon les besoins de terrain. De la même manière, plusieurs autres possibilités de collaboration avérées ou potentielles sont mises en évidence par les entretiens, les documents et sont illustrées par le schéma ci-dessus. Ces minces portions d'intersection des périmétrages des missions institutionnelles soient-elles dans le libellé théorique de mission ou dans la mise en œuvre pratique, d'après les responsables des institutions au plus haut niveau - ANLC, MR, CES -, sont loin d'allumer des sentiments d'empiètement. Elles mettent en exergue au contraire une dynamique du champ institutionnel et présagent de la vitalité de la collaboration institutionnelle, gage de la survie et de la pérennisation de la nation béninoise. Ainsi, ces portions d'intersection devraient être inventées ou réinventées, si elles n'existaient pas tout naturellement.

3.2.4.- Examen des moyens de fondation du HCGC

3.2.4.1.- Création du HCGC par un décret

Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée a été créée par un décret présidentiel à savoir le décret N°2007-624 du 31 Décembre 2007, portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée.

D'après *Larousse 2011*, un décret est un acte à portée réglementaire ou individuelle, pris en France par le Président de la République ou par le Premier ministre. C'est aussi une décision imposée par une volonté supérieure ; les décrets de la providence. Par ailleurs, on peut retenir de la recherche qu'un décret est pour un Président de la République, ce qu'est une note de service pour un Chef service. En tant qu'acte réglementaire, qui peut être aussi bien facilement rapporté ou abrogé qu'il a

été pris, il traduit donc une situation de précarité, c'est-à-dire dénuée de durabilité ; ainsi, une structure créée par décret peut être le plus facilement possible fermée par un autre.

Si certaines personnes pensent que l'institution peut continuer à être gérée par un décret présidentiel, la plupart des personnalités rencontrées auraient vivement souhaité la réinstitutionnalisation du HCGC à partir d'une loi. Ces personnes démontrent que, contrairement au décret qui traduit la volonté d'une seule personne qu'est le Président de la République, la loi traduit la volonté populaire exprimée à travers la représentation nationale qui intègre même les forces politiques de l'opposition. Elle exprime la mise en œuvre d'un des principes majeurs de la gouvernance politique et institutionnelle - *formation d'une légitimité démocratique à toutes les échelles territoriales, c'est-à-dire locales et étatiques* - basée sur la représentation et la participation politique, une situation de changement de la conscience selon laquelle les citoyens s'impliquent dans la prise de décision.

Cette adhésion à la décision, à travers un long processus de vote de la loi par l'Assemblée Nationale, confère de la durabilité à la structure créée ; elle a plus de force et d'autorité dans les processus de concertation et de dialogue social.

3.2.4.2.- Rattachement à la tutelle de la Présidence de la République

Il serait important de rappeler que les articles 2 et 3 du décret N°2007-624 du 31 décembre 2007, portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, stipulent respectivement, « *le HCGC est doté de l'autonomie de gestion* » et « *Le HCGC est placé sous l'autorité directe du Président de la République à qui il rend compte* ».

La plupart des personnalités consultées perçoivent une contradiction flagrante dans ces deux (02) articles, lorsqu'elles évoquent le contenu du concept de l'autonomie. Certaines personnes au nombre de ces enquêtés, illustrent cette situation par la célèbre légende béninoise « *donner un mouton à son ami, et continuer à en détenir le cordon à son cou* ».

Il serait donc utile de rappeler qu'autonomie signifie selon *Larousse 2011*, « *Possibilité de décider, pour un organisme, un individu, sans se référer à un pouvoir central, à une hiérarchie ; indépendance* ».

On pourrait retenir que l'article 3 du décret N°2007-624 du 31 décembre 2007, dont la substance est « *Le HCGC est placé sous l'autorité directe du Président de la*

République à qui il rend compte », évoque la question de l'ancrage institutionnel, c'est-à-dire celle du rattachement.

Ainsi, si les responsables du HCGC n'éprouvent pas de contradiction dans la cohabitation des deux (02) articles, ils sont cependant appelés à tenir compte de cette perception des autres acteurs, dans la mise en œuvre des processus de dialogue.

Signalons que l'enquête a révélé que l'ancrage institutionnel marqué par la tutelle du Président de la République a généré d'autres conséquences, fortement ressenties dans la mise en œuvre de la mission ; on peut citer entre autres :

- retard dans l'affectation des ressources budgétaires ;
- incertitude dans l'obtention des niveaux de fonds retenus dans le budget prévisionnel ;
- difficultés énormes quant à la prise d'une décision managériale d'achat de matériel ou de recrutement par exemple ;
- etc.

Aussi, la tutelle aurait-elle augmenté le nombre de phases du mécanisme de choix des priorités et d'affectations des ressources. On peut noter de façon opérationnelle quatre (04) phases consécutives :

- ☞ Ministère, chargé de l'Economie et des Finances – Présidence de la République ;
- ☞ Présidence de la République – Secrétariat Général de la Présidence de la République ;
- ☞ Secrétariat Général de la Présidence de la République – Cabinet civile de la Présidence de la République ;
- ☞ Cabinet civile de la Présidence de la République – Institutions ou Services rattachés.

Or, de façon classique, plus un mécanisme d'affectation des ressources budgétaires comporte un nombre élevé de phases et de centres de décision, plus il induit un écart entre les priorités du destinataire et celles des derniers décideurs.

Enfin, il serait important de faire ressortir les autres types de perceptions que les acteurs rencontrés ont de la tutelle, à prendre en compte forcément dans les dynamiques de gouvernance et de dialogue social. Une catégorie des enquêtés reconnaît les avantages de la tutelle en tant que mécanisme par essence inducteur d'une célérité dans la prise en compte des recommandations par la hiérarchie. Ces enquêtés estiment que la tutelle, en tant qu'autorité directe du Président de la République

devrait protéger les conclusions et propositions du HCGC des remontrances ou contestations inutiles des autres institutions, telles les ministères par exemple. *Cependant pour d'autres, les plus nombreux, la tutelle est un mécanisme frénateur, inhibiteur, générateur de lenteur, voire d'inertie.*

3.2.4.3.- Mode de désignation du premier responsable

Le mode de désignation du Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée est source de frilosité pour beaucoup d'acteurs. Cependant la crainte se trouve dans la question ci-après : « *Que sera la période succédant à l'exercice de la fonction par le Haut Commissaire actuel, la période après la gestion de monsieur Moïse Mensah ?* ». C'est une question qui soulève la problématique de la fragilité et de la pérennité institutionnelle.

Les qualités de la personnalité du Haut Commissaire en fonction - intégrité, tempérance, abnégation, etc. -, ont été, selon les acteurs rencontrés, une des garanties nécessaires pour l'obtention des résultats acquis. Néanmoins, ces derniers, rappelant le mode de désignation qu'est « *la nomination directe du Président de la République* », expriment leur crainte de voir dans les nominations futures, le cas échéant, une personnalité de qualité diamétralement opposée à celle connue ; ce qui pourrait hypothéquer toutes probabilités d'obtention de résultats probants pour l'avenir.

Dans le cas d'espèce, eu égard aux avis concordants de la quasi totalité des personnes enquêtées, on pourrait conclure que dans ce processus d'institutionnalisation, *la forte personnalité du Haut Commissaire en fonction, a généré la mise en œuvre de l'institution et celle de ses missions. Or c'est la mise en œuvre de l'institution qui devrait générer la personnalité au poste.*

Les entretiens autour dudit mode de désignation ont amené les enquêtés à faire des propositions de profil que nous avons synthétisées sous la rubrique « *Portrait-robot d'un Haut Commissaire* ».

3.2.4.4.- Utilisation d'un portrait-robot pour le choix d'un Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée

Les débats sur le mode de désignation du Haut Commissaire (HC) à la Gouvernance Concertée, ont généré dix (10) caractéristiques et éléments de profil souhaités, que notre équipe a regroupés sous le vocable « *Portrait-robot* ». Ce référentiel peut rendre la tâche de désignation du HC difficile. Cependant, il s'agira de trouver le portrait le plus proche, et non le candidat qui regroupe toutes ces caractéristiques.

a.- Grande réputation avec l'expérience des institutions internationales

Une personnalité dotée d'une grande expérience³² du monde politique et administratif au Bénin, d'une connaissance avérée du système des Nations Unies ou des institutions communautaires sous régionales ou mondiales. Cette qualité lui permet de connaître les *mécanismes politiques et financiers internationaux*. Cette personnalité serait donc connue à l'extérieur ; ces qualités lui permettent d'avoir des amis qui lui facilitent les contacts, qui peuvent en cas de difficultés lui faciliter la tâche.

b.- Personne d'un certain âge

Son âge se situant entre 50 et 70 ans. Il n'est donc ni un jeune homme, ni un vieillard. Son âge lui permet de connaître la plupart de ceux qui sont en discussion, ou en antagonisme (80 %). Cet âge amène les acteurs à lui accorder d'avance du respect et une certaine confiance.

c.- Politico-technocrate

Cette personnalité serait cependant, plus politique que technique, car elle facilitera la prise de décisions avant tout politiques. Son bord politique importerait peu ; il doit cependant avoir l'esprit critique. *En France, Monsieur TOUBON, une personnalité de l'opposition, a été nommé Médiateur de la République.*

Les dimensions techniques du travail pourront être prises en compte par ses collaborateurs qui sont des techniciens.

d. Neutralité certaine

Une personne qui ne manifeste pas, de tout le temps, son militantisme politique, mais le domine, maîtrise ce dernier, *ne disant pas publiquement « vive un tel président, grâce au président »*. Il ne devrait pas être un Chef de parti. Ce sera une personnalité guidée par l'intérêt commun dans les options à faire et capable de rapprocher les composantes sociales et les positions tranchées.

e.- Pluridisciplinaire

Cette personnalité doit être pluridisciplinaire. Son âge et son long **curus** lui auraient permis de travailler dans plusieurs disciplines.

³² La grande expérience - selon madame Brigitte GOBERT DIA - a sérieusement impacté les résultats obtenus durant les 05 années écoulées ; cette dernière déclara au sujet Haut Commissaire actuel : « *C'est un livre d'expérience* » ; la Concertation Revue trimestrielle du Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée Magazine, Décembre 2013 – Mai 2014 N°010, HCGC Les acquis du HCGC 5 ANS APRES, Page 25.

f.- Charismatique

Forte personnalité, qui a l'estime des citoyens et dont le leadership est accepté d'un grand nombre ; une personnalité capable³³ de mettre tout le monde ensemble. Le candidat à cette fonction élevée, a une connaissance élargie de la vie socio politique du pays. Il ne doit être trempé dans aucun scandale politique, judiciaire, ou financier ; il est donc d'une grande crédibilité aux yeux des acteurs sociaux.

g.- Grande qualité humaine

Elle est naturellement disponible, aimant servir les autres, calme, pondérée, patiente et tempérant, pouvant maîtriser sa colère, supporter les provocations, les flèches dans les négociations. Une personne discrète surtout sur les processus, les dialogues en cours. Elle est ouverte au dialogue, à la négociation et recherchant toujours le consensus, dotée d'un capital appréciable de patience pour supporter les provocations, les flèches, lors des négociations, des concertations ; qui ne réagit pas brutalement.

h.- Personne ayant déjà réalisé sa vie

Le candidat est moins motivé par le matériel, à priori à l'abri de la corruption, intègre. Il n'est plus dans les pensées comme « je veux acheter une voiture, surtout la première voiture, une maison » ; il est moins corrompible, car il a fini (sinon presque) de réaliser ses ambitions matérielles.

i.- Menant une vie de famille

Cette vie de famille lui permet de se retirer, de se ressourcer, de s'inspirer, voire de se réfugier et de se réparer ; car il aura à faire à de longs processus de nature à l'user, l'exténuer, l'esquinter.

j.- Limitation de la charge par un mandat

Un mandat de trois (03) ans ou quatre (04) ans non renouvelable ou renouvelable une seule fois pourrait être un facteur de motivation, de dynamique pour l'accomplissement de la tâche.

³³ Parlant des qualités du Haut Commissaire actuel, qui ont favorisé la réussite des processus de dialogue, monsieur Soulé ALLAGBE - Président l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et Maire de la Municipalité de Parakou - déclara : « *Ce qui est frappant, c'est son sens du respect du statut de chacun, ..., il accorde de l'importance à tout le monde et ne néglige personne* » ; la Concertation Revue trimestrielle du Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée Magazine, Décembre 2013 - Mai 2014 N°010, HCGC, Les acquis du HCGC 5 ANS APRES, Page 22.

Un ancien Haut Commissaire peut être considéré comme membre honoraire de l'organe d'orientation stratégique - Comité du Pilotage ou Assemblée Plénière.

3.2.4.5.- Examen du comité de pilotage

Le Comité de Pilotage est aussi bien un paramètre du fondement institutionnel qu'une pièce maîtresse de la structure organisationnelle. C'est pour cette raison qu'il a été examiné dans le cadre de l'analyse organisationnelle globale. *Il en ressort que cet organe n'a pas été suffisamment fonctionnel.*

Cependant, le nombre réduit de réunions ne saurait à lui seul expliquer le léger déficit de fonctionnement, car les responsables du HCGC avaient d'entrée choisi de faire des réunions utiles. Ils s'étaient fixé à ce sujet, un indicateur d'une (01) réunion par semestre.

3.3.- REDEFINITION DES MISSIONS DU HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CONCERTEE

3.3.1.- Offre ou compétence institutionnelle

Tableau n°8 : Offre institutionnelle

COMPETENCE EXISTENTE	COMPETENCE SOUHAITEE
Aptitude à concevoir des projets pertinents et finançables	Compétence à promouvoir des mécanismes susceptibles de booster la mise en œuvre correcte des recommandations au niveau des acteurs gouvernementaux
Capacité à conduire de longs processus de dialogue et de concertation (sociaux, politiques et économiques), sans la manifestation d'un militantisme politique particulier (essai de neutralité)	Disponibilité des prérogatives à s'autosaisir des problèmes de gouvernance (politique, économique, social) dus au fondement institutionnel (décret, tutelle de la présidence)
Aptitude à mobiliser des acteurs (sociaux, politiques et économiques) et PTF autour de grands rendez-vous nationaux ou locaux (études, fora)	Disponibilité de prérogative légale pour faire tourner régulièrement une assemblée d'appui de couches sociales au profit du HCGC
Capacités avérées à régler des conflits latents ou déjà ouverts (sociaux, politiques et économiques)	Capacité à prendre des initiatives d'études pour l'élaboration de rapport de suggestion, prescription, etc.
Aptitude à se faire crédible et à assurer un transfert des connaissances en faveur d'acteurs sociaux, prenant en compte différentes thématiques de gouvernance, dialogue social, paix, développement durable, etc.	Capacité à impliquer des structures traditionnelles dans la gestion des crises sociales ou politiques

COMPETENCE EXISTENTE	COMPETENCE SOUHAITEE
Capacité de prise d'initiatives contributives à l'action publique dans un contexte de collaboration institutionnelle (LEPI)	Aptitude à mener des communications adaptées
Compétence à la vulgarisation de démarches et de concepts nouveaux de nature à impacter le comportement des acteurs	Aptitude à traduire des périodiques dans des langues nationales
Compétence à promouvoir des cadres de réflexion et de collaboration institutionnelle	Compétence à promouvoir au niveau local, le degré d'implication des populations dans les processus de reddition des comptes et de la participation citoyenne au Bénin
Disponibilité d'un potentiel transversal de fécondes réflexions	Idem
Capacité à capitaliser des extraits de fora et grandes rencontres pour des exploitations ultérieures	Idem + avec promotion d'une formation formelle pour les élus
Aptitude à conduire de nombreux fora de concertation et de dialogue, de tables rondes et autres types de grandes réunions	Grande capacité à mobiliser des ressources complémentaires notamment les ressources du Budget national ou des PTF
Idem	Compétence à conduire des stratégies
Capacité à fructifier/ capitaliser l'appui des PTF en faveur de la résorption d'un problème	Capacité à stabiliser le personnel du HCGC
Compétence à promouvoir de des cadres de réflexion et de collaboration institutionnelle	-
Aptitude à obtenir des compromis, adopter des moratoires et à apaiser le climat social	-
Capacité à identifier les besoins de dialogue et de concertation	-
Aptitude à identifier les besoins et les préoccupations des populations en vue de relayer leurs aspirations	-
Capacité à informer les acteurs à travers une périodique (magazine) sur les actions menées	-
Aptitude à impliquer la société civile à la définition et au suivi des politiques publiques au niveau local	-

3.3.2.- Demande sociale

La demande sociale est faite d'un ensemble de dynamiques, de réalités sociales, identifiées par les sources documentaires et les entretiens, et vérifiées comme étant crédibles ; entre autres il y a :

- récurrence de diverses crises sociales marquées par des grèves perlées animées par des centrales et confédérations syndicales ;
- fréquence de crises politiques opposant parties politiques et gouvernement sur des questions de mesures économiques (PVI, Exonérations, etc.), ou des enjeux politiques (respect d'échéances électorales, vision sur la LEPI, révision de la constitution) ;
- possibilité de survenance de crises intra institutionnelles de type « *biphacélisation* » de l'Association Nationale des Communes du Bénin
- possibilité de survenance de crises ou de malentendus inter institutionnels de type « Gouvernement-Assemblée sur la LEPI », « Gouvernement-CENA sur la LEPI »,
- effets perturbateurs d'un concert de communications institutionnelles³⁴ du "*Path dependency*" déclenchés par la déclaration d'une institution sur une question sensible, de type « *déclarations de Boko sur la tenue des échéances électorales* » suscitant de vives émotions ;
- pressions d'un environnement socioéconomique dynamique et paupérisant – taux de chômage, incidence de la pauvreté croissante, taux d'inflation galopante, taux de croissance économique fluctuant, etc. ;
- insuffisance d'intégration, ou lenteur à intégrer dans les mesures économiques, ou autres propositions d'amélioration, faites par le secteur privé, les syndicats ou l'opposition politique ;
- échanges entre institutions d'Etat et de puissantes organisations sociales et/ ou confessionnelles de type « communication entre Gouvernement³⁵-Clergé catholique » ou « Assemblée Nationale-Organisations de la Société Civile sur le vote de la LEPI en 2011 », etc. ;
- persistance des méthodes et comportements classiques de gestion de l'action publique de type « grève sans fin, sans préservation du minimum commun », repli

³⁴ De nouvelles déclarations, en feed-back, en provenance d'autres se croisant, s'enchevêtrant, créant la confusion totale et donnant de l'insomnie au citoyen qui craint pour son avenir, sa sécurité.

³⁵ Conférence Episcopale du Bénin, Message sur le malaise politique actuel et la révision de la constitution, Août 2013 - Conférence Episcopale du Bénin : Réponse de Mgr Antoine GANYE au Président Boni Yayi, août 2013

de l'opposition politique sur elle-même, ou retard à intervenir dans la gestion de l'action publique,

- frustration/déception des populations d'une localité, d'une commune, d'un département ou d'une région par rapport à l'affectation des ressources budgétaires nationales – comme les appels de Bopa ou d'Abomey, etc.
- animation des antennes de radios et télévisions, de la presse écrite - aussi bien publiques que privées - **sur** la base de communications ou de déclarations violentes, parfois mensongères incitant à la peur, l'angoisse, au désespoir, à la haine, en provenance de leaders du monde politique, ou économique ou socio professionnel, *au grand mépris de la légende rwandaise de la radio des 1000 collines*.
- conflits entre deux (02) couches sociales ou confessionnelles, ou deux (02) villages sur des questions électorales, etc., pour des questions d'accès au *leadership du village comme à Grand-Popo et ailleurs*, ou d'accès au trône, etc.
- prolifération des braquages dans les villes et campagnes du Bénin, mettant en danger la sécurité des personnes et des biens ;
- conflits domaniaux sur les limites frontalières entre communes, mettant aux prises des populations frontalières, et amenant à des contestations des décisions de l'autorité communale (Cf. rapport MAEP)
- lenteur ou refus des gouvernements successifs à trancher de grandes questions nationales telles que l'attribution des chefs-lieux aux départements, etc. ;
- décentralisation avec la guéguerre de transfert de compétences, de ressources (environ 5 % actuellement des ressources budgétaires transféré(e)s aux 77 communes).
- etc.

3.3.3.- Identification des options stratégiques probables et des missions dans une perspective de changement institutionnel

3.3.3.1.- Croisement de l'offre institutionnelle et de la demande sociale

Dans le but de formuler les options stratégiques de la mise en œuvre des actions du HCGC dans une perspective de transformation institutionnelle, l'étude a croisé les trente (30) déterminants de la compétence institutionnelle du HCGC comme l'avait indiqué le tableau des compétences institutionnelles, avec les seize (16) déterminants de la demande sociale. Ce croisement a été assuré à travers une matrice inspirée de la Matrice des Objectifs Stratégiques, communément appelée MOS. Au total, quatre cent quatre-vingt (480) possibilités d'options stratégiques ont été obtenues.

nues dont certaines ne sont pas du tout pertinentes (Cf. grand tableau du croisement en annexe ou le Document Excel annexé).

3.3.3.2.- Prise en compte des perceptions et observations des acteurs clés sur les missions

Prendre en compte la perception, l'avis pertinent des acteurs, dans la formulation des missions du HCGC, est avant tout, la mise en œuvre d'un principe de gouvernance. Les observations et perceptions qui ont paru pertinentes selon l'équipe, et prises en compte sont :

- sauvegarde et préservation du minimum commun, du bien être commun ;
- éducation des acteurs et des populations ;
- incitation au changement de mentalité ;
- promotion de la collaboration institutionnelle ;
- appui à la prise en compte des recommandations ou de conseils venant d'institutions ;
- rapprochement des positions tranchées, jadis éloignées ;
- etc.

3.3.3.3.- Redéfinition des missions dans une perspective de transformation institutionnelle

Le répertoire de missions retenues dans cette perspective est donc une mise en commun de trois groupes d'éléments. Il s'agit de :

- ❖ options stratégiques pertinentes issues de la MOS ;
- ❖ leçons apprises du rapprochement des missions du HCGC avec les institutions homologues de son espace institutionnel ;
- ❖ éléments de missions demeurant pertinents suite à la prise en compte des observations critiques des acteurs sur l'ancienne formulation des missions du HCGC.

Cette mise en commun a permis de définir huit (08) projets de mission :

a.- Eduquer les populations, les leaders et les gouvernants à la sauvegarde du bien-être commun, de la sécurité et de la paix par la promotion d'un laboratoire d'idées novatrices

Le HCGC procédera à l'élaboration d'idées novatrices sous forme de documents d'idées ou de projets de nouvelles idées suggestives, constructives, ou interrogatives

pouvant influencer le comportement du Béninois, sa culture politique, économique, syndicale, administrative, culturelle, etc. Ces idées - succès d'ailleurs ou du passé -, contextualisées, cultivées, régulièrement disséminées dans le tissu socio politique, économique, etc., pourront modifier le rapport du syndicaliste à la grève, du politicien à la tractation ou à la coalition, de l'entrepreneur à l'impôt, du journaliste au public, du médecin au patient, etc.

Ces idées constructives, aussi bien suggestives que punitives, impacteront tant l'éthique des gouvernants au niveau central que celle des élus au niveau local. L'idée pourrait se revêtir d'une deuxième forme : celle d'un projet ou d'un programme de développement, notamment de sensibilisation, dont la mise en œuvre pourra influencer l'auditeur dans un mécanisme d'émission retro active, ou le choix des mots d'un invité sur une antenne de radio ou un plateau de télévision.

b.- Faciliter la collaboration institutionnelle sur des questions d'envergure nationale de type transversal, ou faisant partie des parcelles d'intersection des champs thématiques de deux (02) ou plusieurs institutions

Il s'agira d'œuvrer pour la promotion d'un comportement institutionnel non autarcique. Autrement dit, le HCGC encouragera la synergie d'actions entre institutions nationales et surtout sur des questions nationales ou locales de grande envergure et transversales.

Cette collaboration pourrait se concrétiser à travers des cadres de concertation, de réflexion sur des thématiques particulières en prélude à la mise en œuvre de la synergie.

c.- Œuvrer à l'apaisement du climat social et du climat politique par l'engagement de processus de concertation, de dialogue social et de dialogue politique, susceptible de rapprocher les acteurs concernés

Cette mission possède deux (02) sous-missions et est orientée vers deux (02) finalités que sont le climat social et le climat politique apaisés. Sa mise en œuvre passe par deux (02) mécanismes que sont respectivement le processus de concertation et de dialogue social pour le premier, et le processus de concertation et de dialogue politique pour le second.

Les deux (02) éléments de cette mission peuvent s'alterner selon la lecture faite de l'environnement par le HCGC, ou la demande adressée à ce dernier par les acteurs sociaux.

d.- Contribuer à l'amélioration du climat des affaires par (i) l'engagement de processus de concertation et de dialogue dans le secteur économique (ii) et par la recherche des failles dans le cadre juridique des affaires

Cette amélioration du climat des affaires a deux (02) niveaux. Il peut s'agir d'engager un dialogue entre acteurs du secteur privé. Ou encore d'engager le même genre de concertation et de dialogue entre acteurs du secteur privé et ceux du secteur public.

Dans le même ordre d'idées, l'amélioration du climat des affaires pourra passer **pour** une recherche permanente des failles sur des textes de lois ou sur des éléments de réglementations ou procéduraux, dans le cadre juridique du monde des affaires. Cette recherche sur le cadre juridique sera accompagnée de mesures correctives, des éléments de loi ou de la réglementation favorisant la dégradation dudit climat.

e.- Vulgariser des approches nouvelles de développement par la base, de "down top", de démocratie inclusive et participative, et autres principes de bonne gouvernance

Au Bénin, les mentalités sont toujours empreintes des pratiques et méthodes anachroniques de développement. Des démarches méthodologiques du « Top down », c'est-à-dire du « haut vers le bas », comme des prêt-à-porter conçus loin de leurs champs d'application et parachutés dans ce dernier continuent de dominer. Ce sont des démarches selon lesquelles, les cadres pensent à la place des non cadres, ou les étrangers, parce qu'amenant l'argent, se permettent de réfléchir à la place des autochtones.

A contrario, les démarches méthodologiques de développement, que le HCGC avait commencé de promouvoir, et qu'il renforcera davantage sont du genre « Down top ». Elles devront permettre de relayer les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance, et les refléter dans les politiques d'actions publiques dans tous les domaines politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : national et local. Cette technique sera donc vulgarisée au grand bonheur des populations béninoises en vue de mieux influencer leur état de pauvreté.

L'expérience du monde de plusieurs décennies a bel et bien montré, qu'approcher le développement local autrement que par le haut, génère plus d'impact. Il s'agit de la mise en œuvre des principes de la gouvernance, d'implication et de participation à la prise des décisions, et d'incitation au contrôle citoyen, etc., à la promotion des budgets participatifs.

f.- Appuyer le transfert de connaissances spécifiques en faveur des acteurs dans tous les secteurs de la vie économique, politique, sociale, etc.

Un passage en revue du répertoire de la demande sociale, révèle que la satisfaction des besoins exprimés - politiques, économiques, sociaux, etc. - requiert un minimum de renforcement de capacité, par le biais du transfert des connaissances spécifiques. Les acteurs, quel que soit leur secteur d'appartenance, ont besoin d'un minimum de connaissances pour mieux cerner les enjeux de recul de la pauvreté, de préservation de bien-être commun, de paix et de sécurité.

Les processus de transfert des connaissances cibleront aussi bien les acteurs du champ thématique de l'institution, que les ressources humaines mettant en œuvre l'organigramme du HCGC.

g.- Promouvoir l'appui-conseil en direction des leaders, des gouvernants, des institutions le cas échéant.

Les extraits des processus de concertation et de dialogue, des domaines politique, économique et social, ainsi que les idées générées par les cadres de concertation institués, ont besoin d'être revisités, entretenus, portés aux différentes échelles de la société par des personnes ressources expérimentées.

Pour cette raison, un mécanisme d'appui-conseil s'avère vraiment indispensable, dans le but d'aligner davantage les acteurs sur le minimum commun gagné du processus de concertation, et qui les regroupe, les rapproche. Il est d'autant plus utile pour permettre aux protagonistes de se préparer pour gagner encore un peu plus, et ce dans l'intérêt général de la nation.

Il serait également nécessaire pour faciliter la compréhension de certaines parties clés, des documents collégialement retenus, ainsi que le déblocage des fonds le cas échéant.

h.- Faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.

Plus la proportion de personnes, de Béninois ayant une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance est grande, plus les processus de développement seront productifs et plus le développement lui-même sera accéléré. Il est tout aussi évident que la culture de la vision de concertation et de dialogue au sein des populations pourra faciliter l'amélioration des climats social, politique et des affaires.

Des stratégies et activités seront par conséquent programmées pour amener les acteurs et populations à s'approprier ladite vision.

3.3.3.4.- Quelques principes stratégiques de mise en œuvre de la mission

Quelques principes stratégiques ont été dégagés des croisements de la matrice ; ils devront faciliter la mise en œuvre des missions :

- communication sur les fins de processus, sur l'action aboutie et non cours de processus ; les objets de dialogue étant profondément sensibles ;
- surveillance, veille informationnelle pour l'identification des besoins en concertation et dialogue ;
- organisation de collecte des données documentaires et de terrains pour un approfondissement des données observées à partir de la surveillance et de la veille informationnelle ;
- implication des OSC dans la promotion du contrôle citoyen, de la reddition des comptes, des budgets locaux participatifs ;
- implication des structures traditionnelles dans la gestion des crises dans une approche collaborative ;
- anticipation sur les comportements pour en préparer l'antidote, les leviers de changement de comportement, de mentalité ;
- évitement d'anticiper sur l'action pour ne pas se faire siffler pour empiètement ; laisser alors les instruments classiques, traditionnels de dialogue social s'essouffler d'abord, avant toute intervention ;

3.4.- NOUVELLE ORIENTATION INSTITUTIONNELLE

3.4.1.- Réinstitutionnalisation : du Décret à la Loi

La réinstitutionnalisation est un processus de réforme profonde sur une institution. C'est un phénomène qui s'inscrit au cœur de la vision néo institutionnaliste de changement institutionnel. Par exemple, le « *glissement des objectifs de démarchandisation et de protection sociale (Esping-Andersen, 1999) vers un impératif de démarchandisation et de compétitivité des entreprises* », le « *changement de référentiel amorcé au cours des années 1980 (Jobert, 1994) caractérisé par le passage d'un État à objectif initial de plein-emploi à un Etat moins providentiel et plus efficace (Rosanvallon, 1995)* », etc.

La réinstitutionnalisation succède souvent à la désinstitutionnalisation. C'est une question d'ajustement institutionnel. Dans le cas d'espèce, l'étude a utilisé quatorze (14) critères pour mettre en évidence le nouvel état induit par le projet de réinstitu-

tionnalisation, basé sur le passage du décret N° 2007-624 du 31 12 2007 à la loi. Le tableau ci-après informe en détail sur la question :

Tableau n° 9 : Changements - nouveaux états générés par le processus de réinstitutionnalisation HCGC par la loi

N°	Critères	Etat actuel	Etat projeté	Commentaire
01	Titre	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC)	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC)	Titre inchangé
02	Moyen juridique d'institutionnalisation	Décret N° 2007-624 du 31 12 2007	Loi	Acquisition d'une solidité de par son fondement
03	Appellation du premier responsable de l'institution	Haut Commissaire	Haut Commissaire	Titre inchangé
04	Ancrage institutionnel	Tutelle de la Présidence de la République (<i>Article 3 du décret</i>)	<u>Option 1</u> : institution avec la tutelle de la PR <u>Option 2</u> : institution sans la tutelle de la PR	Critère optionnel ; avec une option 1 mal perçue par la plupart des acteurs, dans un contexte de dialogue social et politique
05	Etat de l'autonomie	Autonomie de gestion (<i>Article 3 du décret</i>)	Autonomie de gestion doublée d'une autonomie financière	Autonomie de gestion difficile à mettre en œuvre actuellement ; besoin prononcé d'une autonomie totale
06	Organe d'orientation stratégique	Comité de pilotage (<i>Article 14 du décret</i>)	Assemblée plénière des conseillers	Avec possibilité d'avoir des groupes de travail techniques
07	Organe Exécutif	Secrétaire Exécutif (<i>Article 14 du décret</i>)	Secrétaire Exécutif	Titre inchangé
08	Appellation des membres de l'organe d'orientation stratégique	Membres du Comité de Pilotage (<i>Article 13 du décret</i>)	Conseillers	A ne pas confondre avec le Haut Commissaire
09	Mode de désignation du premier responsable	Désignation directe par le Président de la République (<i>Article 7 du décret</i>)	Désignation par une assemblée plénière électorale des commissaires sur la base d'un portrait robot. Conseillers eux-mêmes élus à leur base au sein de différentes catégories socio profes-	Promotion d'une démocratie participative et inclusive à la base

N°	Critères	Etat actuel	Etat projeté	Commentaire
			sionnelles	
10	Mode de gestion	Manuel de procédures	Manuel de procédure renforcé d'un règlement financier	Gestion plus structurée
11	Eléments de mission	<p>1.-Faciliter les mécanismes de Consultation des populations</p> <p>2.-Organiser le Forum annuel</p>	<p>1.- Eduquer les populations, les leaders, et les gouvernants...à la sauvegarde du bien-être commun, de la sécurité et de la paix ;</p> <p>2.- Faciliter la collaboration institutionnelle sur des questions d'envergure nationale et de type transversal ;</p> <p>3.- Œuvrer à l'apaisement du climat social et du climat politique par la concertation et le dialogue</p> <p>4.- Contribuer à l'amélioration du climat des affaires par (i) le dialogue et la (ii) recherche permanente des failles dans le cadre juridique de ce secteur ;</p> <p>5.- Vulgariser les approches nouvelles de développement par la base, de "down top", de démocratie inclusive, et principes de bonne gouvernance relayant les aspirations des populations béninoises ;</p> <p>6.- Appuyer le transfert de connaissances spécifiques en faveur des acteurs dans tous les secteurs ;</p> <p>7.- Promouvoir l'appui conseil en direction des leaders, des gouvernants, des institutions le cas échéant.</p> <p>8.- Faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale, et du développement économique et social.</p>	<p>Missions enrichies de principes stratégiques de gestion (Cf. rubrique missions et principes)</p> <p>Missions claires représentant des axes de travail distincts</p>
12	Prise en compte des recommandations des acteurs ou du HCGC par les gouvernants	Absence de mécanisme approprié et prise en compte difficile des recommandations	<p>Introduction dans la loi à venir, d'un mécanisme tel l'article 4 de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992, Portant Loi organique du CES :</p> <p>« A chaque session, le Président de la République fait connaître au Conseil en assemblée les suites données aux études et avis du Conseil Economique et Social »</p>	Si ce mécanisme juridique n'est pas un gage de la prise en compte des recommandations, il permet tout au moins à l'institution d'être informée sur le comportement à observer pour la suite.
13	Etat de santé institutionnelle	Institution précaire, traînant un doute sur sa neutralité, son indépendance vis-à-vis du pouvoir en place à cause de son ancrage institutionnel	Institution forte et pérenne, bâtie sur un fondement juridique presque immuable, présentant une grande présomption de neutralité et d'indépendance vis-à-vis du pouvoir.	Un HCGC (nouvelle formule) davantage crédible aux yeux des acteurs sociaux, quant à sa mission de dialogue social.

N°	Critères	Etat actuel	Etat projeté	Commentaire
14	Etat de santé financière	Processus de mobilisation des ressources financières pouvant fréquemment souffrir de son ancrage institutionnel, sa tutelle	Processus de captage des ressources financières plus crédible pour présomption de neutralité et d'indépendance vis-à-vis du pouvoir.	Augmentation de la propension à convaincre les PTF les plus hésitants.
15	Principes stratégiques de mise en œuvre	Néant	<ul style="list-style-type: none"> -Communication sur les fins de processus et sur les actions abouties (objet sensible) ; -Surveillance, veille informationnelle sur les besoins en dialogue ; -Organisation de collecte des données documentaires et de terrain de façon ciblée, utile ; -Implication des OSC dans la promotion du contrôle citoyen, de la reddition des comptes, -Implication des structures traditionnelles dans la gestion des crises au niveau local ; -Anticipation sur les comportements pour en préparer le changement de mentalité ; -Evitement d'anticiper sur l'action ; laisser les instruments classiques de dialogue social s'essouffler d'abord. 	

3.4.2.- Risques à l'horizon de la réinstitutionnalisation

Le HCGC se retrouverait face à plusieurs types de risques lors de ou après l'aboutissement du processus d'ajustement institutionnel. Parmi les quatre (04) principaux identifiés, les deux (02) premiers sont organisationnels, alors que les deux (02) autres sont institutionnels ; ces risques sont les suivants :

3.4.2.1.- Inertie organisationnelle

Les néo institutionnalistes - soient-ils historiques, sociologiques ou des choix rationnels - estiment qu'une phase d'inertie organisationnelle succède bien souvent à la phase de changement institutionnel. Ils soulignent que l'inertie ne sera pas dans la dimension institutionnelle, mais dans la sphère organisationnelle structurant l'institution. En effet, selon l'expérience, les ressources humaines ayant gagné la bataille de l'ajustement institutionnel, requinquées du caractère pérenne de l'institution, s'enivrent de cette réussite et tombent dans une dormance.

Le HCGC devra mettre en route un management adéquat permettant de rendre plastique et dynamique l'organisation. *Les tentatives de solutions à cette inertie sont donc dans une autre forme de désinstitutionnalisation ; entendez "outils de management par nature destinés à l'organisation, appliqués dans l'institution".*

3.4.2.2.- Production en deçà du niveau de prestation des cinq (05) premières années de mise en œuvre

Etant entendu que l'institution est tournée vers des futuribles – des avènements souhaités mais aussi non souhaités, des certitudes mais aussi des incertitudes -, elle s'est également donné un organigramme à la hauteur de ses ambitions, avec des profils spécifiques d'agents en phase avec les nouvelles missions. Or son potentiel actuel en termes de ressources humaines est même inférieur à celui de la première phase des activités. *Il lui faudra donc développer une offensive "marketing" dans le but de pourvoir, dans un premier temps aux postes qui avaient existé dans le passé mais qui actuellement sont vacants, puis ensuite aux nouveaux postes, au risque de présenter une offre institutionnelle en deçà de la demande sociale.*

3.4.2.3.- Blocage du processus de réinstitutionnalisation

Le processus de transformation institutionnelle pourrait être bloqué pour deux (02) facteurs ; la politisation à outrance des processus au Bénin, telle reconnue par plusieurs documents officiels et/ou la non compréhension de l'enjeu en faveur des populations, au niveau de l'Assemblée Nationale ou du Gouvernement, ou des ministères sectoriels. *Si ces derniers ne sont pas très bien sensibilisés sur le bien fondé du processus et ses avantages pour la paix, la sécurité, le bien-être, un blocage pourrait se situer au niveau des tractations pour le vote de la loi et d'autres plus loin.*

3.4.2.4.- Apparition des dynamiques d'isomorphisme institutionnel

Après l'aboutissement fructueux du processus de la réinstitutionnalisation du HCGC par la Loi (*promulgation*), et même durant ledit processus, des phénomènes institutionnels d'isomorphisme feront surface dans le champ institutionnel.

L'asymétrie du marché ne serait pas totale pour empêcher les PTF et/ou les institutions homologues de comprendre que le HCGC a fait introduire un projet ou une proposition de loi au niveau de l'Assemblée Nationale. Selon le mécanisme théorique de *l'isomorphisme coercitif* des néo institutionnalistes sociologiques, certains PTF du champ institutionnel, anticipant les avantages à comptabiliser par le HCGC au terme du processus de sa redéfinition par la loi, mettront la pression sur leurs partenaires habituels (*institutions homologues*), leur demandant de prendre la même forme (iso - morphisme), avant de prétendre à un quelconque avantage auprès

d'eux (PTF). *C'est l'isomorphisme coercitif qui sera incontournable dans le champ expérimental ; le HCGC doit s'organiser à le contourner.*

Les institutionnalistes sociologiques (DiMaggio et Powell) à l'instar de Weber, ont mis en exergue une autre forme d'homogénéisation des structures - entreprises, Etats, etc. - qu'ils ont appelée *l'isomorphisme mimétique*. En effet, selon ces observateurs avertis du champ institutionnel, les organisations en panne d'inspiration, sans solutions devant des problématiques qu'elles traînent, n'hésitent pas à copier, à imiter (mimétisme) leurs paires qu'elles estiment avoir réussi sur l'espace institutionnel. Ainsi, au terme du processus de réinstitutionnalisation du HCGC, et même avant ce terme, des organisations, institutions, se projettent sur la piste par simple imitation d'une référence, d'un modèle circonstanciel qui est ici le HCGC.

Le processus d'apparition de la troisième forme d'isomorphisme paraît long pour surprendre le HCGC. *C'est l'isomorphisme normatif* qui doit arpenter les étapes de professionnalisation, de réseautage, etc.

IV.- SYNTHÈSE DES DÉFIS

Elle a été faite sur la base des résultats des enquêtes documentaires et de la perception des acteurs de terrain. La quinzaine de défis présage de la largeur et de la profondeur dans la mise en œuvre de la nouvelle orientation des missions.

4.1.- Amélioration du climat des affaires

L'amélioration du climat des affaires est indispensable pour attirer le flux d'investissements privés et assurer l'émergence économique du pays. Elle passera par la poursuite des réformes au plan de la *réglementation économique caractérisée de nos jours par des textes législatifs désuets*, le renforcement de la réforme de l'administration publique, des entreprises publiques par le désengagement de l'Etat, et le renforcement du dialogue secteurs privés-publics, notamment avec le Comité Présidentiel de l'Investissement (CPI).

La réforme des textes doit également passer par l'amendement de certaines dispositions du code du travail, du code des impôts, du code des marchés publics ; leur état actuel impacte négativement le développement du secteur privé. Faire reculer la corruption à tous les niveaux sera également une action déterminante pour parvenir à l'amélioration du climat des affaires. Ces réformes, simplificatrices des lois et procédures permettront de tirer profit du secteur informel (90 % des emplois).

4.2.- Incitation à la promotion du dialogue dans le cadre de la transhumance

Ce dialogue permettra à la transhumance d'être une véritable activité de développement économique et social, qui mette en partenariats gagnant-gagnants, des agriculteurs sédentaires et des éleveurs nomades. Cette reprise du dialogue sera accompagnée par la formation des acteurs en gestion des conflits.

4.3.- Incitation à la promotion d'instruments de financements de l'économie nationale

Depuis les directives de l'UEMOA, exigeant le passage du capital des Banques de 01 milliard à 10 milliards de F CFA, l'accès au financement des Petites et Moyennes Entreprises (PME) est devenu très difficile.

S'il y a un besoin flagrant de labellisation, de diversification, d'étiquetage, de mutualisation, etc., dans le secteur de l'exportation, pour rendre ce dernier plus compétitif. On y note également un besoin énorme de financement exprimé par les acteurs du domaine. L'Etat béninois doit donc s'organiser davantage, pour le financement des activités économiques, par le biais d'une banque d'investissement et de garantie, comme au Brésil.

4.4.- Promotion d'un changement de mentalité

Il s'agira d'œuvrer pour le changement de mentalité, au niveau individuel et au niveau collectif ; conditions sine qua none pour un développement au Bénin. Il sera question d'amener les individus à se conformer à la réglementation, et les responsables à observer plus de rigueur dans l'application desdits textes.

Par ailleurs, on peut constater que les villes au Bénin, du Nord au sud, présentent une insalubrité à nulle autre pareille. Les initiatives prises par les communes sont peu fructueuses et peu durables. Le résultat d'une opération d'observation active sur les artères principales des grandes villes du Bénin - Cotonou, Parakou, Porto-Novo, Lokossa, Dassa-Zoumè, Djougou, etc. - en septembre 2014, révèle que ces dernières n'assument plus correctement la voirie urbaine. De la même manière, plusieurs autres entreprises communales ces dernières années - transports, montage de systèmes internes de sécurité (police) - ont tourné court ou ont connu des phases répétées d'échecs.

Cette insuffisance dans la gestion de l'action locale, pose la problématique du « Local City Management » et invite à la recherche de nouvelles méthodes de gestion de la cité.

4.5.- Création d'un cadre institutionnel de dialogue secteur public-secteur privé

La pluralité de cadres de concertation est un handicap pour le développement du secteur privé. C'est pour cela que l'institutionnalisation d'un cadre unique de dialogue secteur public-secteur privé et/ou sa dynamisation s'avèrent nécessaire pour une effectivité du dialogue secteur Public-privé au Bénin.

Sur cette plate-forme le HCGC aura la lourde mission d'infléchir les positions des acteurs parfois très distantes. Il pourra inciter, voire éduquer au respect de la parole donnée.

4.6.- Appui à un meilleur fonctionnement de la concertation entre Gouvernement et centrales syndicales

Il existe un besoin de faire fonctionner la commission de concertation et de dialogue entre le gouvernement, les centrales et confédérations syndicales.

4.7.- Appui à un dialogue politique durable

On peut ressentir au Bénin, le besoin de mise en place d'un cadre de dialogue politique entre le gouvernement et les autres acteurs politiques. Il s'agira de finaliser la mise en place institutionnelle de cette plate-forme. Ainsi, le règlement d'un préa-

lable serait incontournable pour la réussite et la pérennisation du dialogue politique ; il s'agit de la mise en application de la loi relative au statut de l'opposition politique, promulguée mais dont les décrets d'application ne sont pas encore pris.

4.8.- Appui à la dépolitisation de l'administration publique béninoise

La forte politisation de l'administration publique béninoise se révèle davantage comme un véritable frein au développement économique et social du pays. L'incitation à la mise en œuvre du Répertoire National des Hauts Emplois Techniques pourrait aider le pays à réduire le phénomène.

4.9.- Contribution à une meilleure répartition des ressources budgétaires publiques

Il n'est pas difficile de constater la frustration des citoyens au sujet des nominations des cadres aux postes de grandes responsabilités et de la répartition des richesses en termes de dotations en faveur des localités (*Bopa, Abomey, etc.*). Le HCGC travaille davantage avec les gouvernants pour une amélioration des clés de répartition des dotations budgétaires.

4.10.-Contribution efficace à l'organisation des consultations électorales

Depuis des mois, le fichier électoral national est querellé avec un ajournement de la tenue des élections. Un mécanisme d'intermédiation entre les différents protagonistes impliqués dans les élections - Gouvernement, CENA, Cour Constitutionnelle, partis politiques, Cos Lépi, etc. - doit être mis en place le plus rapidement possible, en vue de l'obtention d'un fichier électoral correct et consensuel.

4.11.- Vulgarisation d'outils sur la gouvernance

Le HCGC élaborera et mettra à la disposition des acteurs - populations, société civile, institutions, etc. - un document sur le mécanisme de gouvernance concertée, sur la manière dont les mesures dans lesquelles les populations sont impliquées dans la gestion de leur destin. Cet outil adaptable à divers contextes facilitera la mise en œuvre des processus de concertation.

4.12.- Appui à la déconcentration du HCGC

Délocalisation du HCGC : En vue de mieux impacter les acteurs de sa mission, le HCGC pourra les années à venir, se délocaliser. A défaut de se déconcentrer dans chacun des départements du pays, il pourra mettre une antenne dans le Nord et une autre dans les collines.

4.13.- Promotion d'un vaste programme de gouvernance culturelle

Le Bénin aurait besoin d'un programme d'éducation de fond pour impacter la mentalité de ses populations. Ce programme sera transversal et influencera un nombre important de comportements, et pourra :

- amener l'opposition politique à développer des actions d'opposition contributives, suggestives, interrogatives ;
- amener les partis politiques à se convaincre de participer aux débats nationaux - crise sociale, crise sécuritaire, crise alimentaire, crise sanitaire, crise de gouvernance, etc. - lorsque l'heure est grave, et que le pays a besoin de préserver le minimum commun. En questionnant l'histoire récente de la France notamment au temps du Président François Mitterrand, on peut constater que lorsqu'une question touche à la géographie du pays, à son territoire, à la culture française, bref à l'intérêt de la France, le Gouvernement consulte l'opposition.
- convaincre la classe politique de la nécessité pour le pays de grands regroupements politiques et leurs avantages pour le développement d'un pays. Cette idée préviendra les foisonnements des candidatures aux élections présidentielles - 14 candidats, pour un petit pays de 6 millions d'habitants comme l'avait révélé le processus électoral de 2011.
- convaincre toutes les béninoises et tous les béninois de la nécessité d'un « vivre ensemble harmonisé³⁶ » surtout en face de différentes menaces de l'extérieur ;
- persuader les institutions de la nécessaire collaboration institutionnelle sur les questions d'ordre transversal ;
- travailler à convaincre les acteurs politiques au niveau local, des avantages de la mutualisation au sein des conseils communaux, des forces et ressources politiques d'une commune, soient-elles de la mouvance ou de l'opposition ;
CEuvrer à trouver les formules à proposer pour sortir l'administration de la médiocrité ; les centrales syndicales ayant rejeté le mécanisme de l'avancement sur mérite ;
- impacter la mentalité des centrales syndicales, de manière à les aider à résoudre les questions telles « Devrions-nous continuer à faire de la grève sans services minimum ? Ne pourrions-nous pas faire la grève sans fermer l'hôpital ?, sans fermer le tribunal et l'école ? ou du moins de façon non prolongée, sans perturber le calendrier académique, dans le but de sauvegarder l'intérêt commun ?

³⁶ Concept en cours d'approfondissement par le laboratoire d'idées d'un des leaders politiques du Bénin.

V.- SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE ET RECOMMANDATIONS

Ce dernier chapitre est structuré en deux (02) parties. La première très synthétique des dimensions organisationnelle et institutionnelle de l'étude, favorise une lecture rapide pour imprégner en vue d'une appréhension de la pertinence des recommandations. La seconde partie informe sur lesdites recommandations.

5.1.- SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

En substance, il faut retenir de l'étude :

5.1.1.- Au plan organisationnel

5.1.1.1.- Production

Une production importante d'extrants dans le domaine de la bonne gouvernance aussi bien sur le plan politique, économique, que social, etc., avec un fort potentiel à contribuer aux OMD ; des propositions qui attendent toujours d'être prises en compte dans les politiques publiques au niveau national ou décentralisé.

5.1.1.2.- Financement

Un financement avec une allure de déclinaison reflétant la crise financière au niveau mondial, avec des retenues fréquentes des PTF sur les engagements prévisionnels, mais aussi une détermination avérée du HCGC à accroître sa capacité financière.

5.1.1.3.- Personnel

Un mouvement régressif remarquable du personnel dû à des raisons procédurales et de rétraction sur engagement de la part des deux (02) principaux partenaires financiers, à savoir le PNUD et l'Etat.

5.1.1.4.- Organigramme

- ☞ une modification permanente de la forme de la structure organisationnelle, due aux vacances de postes, surtout à partir de 2011 ; une perte du potentiel pluridisciplinaire du personnel ;
- ☞ la conservation de l'ossature verticale de l'organigramme marquée par la présence de la hiérarchie – HCGC et DC, SE et Chargé de l'Administration et des Finances – qui présage d'un transfert rapide des expériences capitalisées ; mais qui a souffert de la surcharge de travail induite par les vacances aux postes ;

- ☞ un organigramme courant en déphasage avec les ambitions pour les années à venir.

5.1.1.5.- Outils d'accompagnement de l'organigramme

Il y a eu des constats de l'absence de plusieurs outils qui manquent en réalité bien qu'énoncés dans le manuel de procédure.

5.1.1.6.- Contribution des organes aux missions

- ✓ Haut commissaire et Secrétariat Exécutif : une contribution collégiale à la mise en œuvre de la mission avec un grand appui du personnel ;
- ✓ Comité de Pilotage : le Comité n'a pas tourné à plein régime ; le statut de gratuité ou de bénévolat pourrait expliquer cette situation ;
- ✓ CDP et CPP : un bras opérationnel qui a connu une mise en veilleuse, et est resté sans matériel de travail adéquat.

5.1.1.7.- Communication

Une communication presque inexistante sur les cinq (05) années de mise en œuvre.

5.1.2.- Au plan institutionnel

5.1.2.1.- Missions

Les missions ne sont pas claires ; elles sont vagues dans leur définition, dans leur libellé par le décret. Ces missions ont été axées beaucoup plus sur des mécanismes intermédiaires d'accès, et moins sur des enjeux d'idéaux.

5.1.2.2.- Moyens de fondation

De faibles moyens de fondation institutionnelle, basés sur le Décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007, le rattachement à une tutelle, un mode de désignation du premier responsable qui peut constamment mettre du doute au sein des acteurs et demandeurs de dialogues.

5.1.2.3.- Compétences institutionnelle

Une grande compétence institutionnelle du HCGC cumulée à partir des effets produits durant les cinq (05) ans d'expériences de concertation, de dialogue, de transferts de connaissances, etc.

5.1.2.4.- Environnement

- ☞ un environnement juridique externe - par comparaison des textes de fondation des institutions homologues - révélant une grande précarité du HCGC ;

- ☞ un environnement social global caractérisé par des phénomènes sociaux, politiques, économiques, culturels, institutionnels, etc., stressant, hostiles et menaçants pour les populations, avec un fort potentiel à *générer une demande sociale vis-à-vis des institutions de régulation sociale* ;
- ☞ un environnement social global caractérisé par des phénomènes sociaux, politiques, économiques, culturels, institutionnels, etc., stressant, hostiles et menaçants pour les populations, avec à la pointe un "Critical juncture", un point tournant institutionnel, propice à toutes initiatives de transformation institutionnelle.

5.1.2.5.- Nouvelles orientations

La génération par le présent audit d'un répertoire de missions plus claires, plus complètes par rapport au champ thématique identitaire du HCGC et exploitable par ce dernier.

5.1.2.6.- Présence de risques

La présence de risques divers à l'horizon du processus de réinstitutionnalisation, à savoir (i) inertie organisationnelle, (ii) probabilité pour le HCGC à produire/prester en deçà de son niveau de prestation connue, (iii) isomorphismes institutionnels de types variés, etc.

5.2.- RECOMMANDATIONS

Les recommandations de l'étude sont :

5.2.1.- Recommandations au plan organisationnel

4.2.1.1.- Production

Capitaliser les expériences des années passées en vue de les mettre à la disposition des processus de dialogues, de concertation de la nouvelle phase. Une capitalisation optimale passera par la promotion d'une phase de transfert et d'internalisation des anciens vers les nouveaux membres du personnel en vue de leur socialisation. Cette stratégie contribuera à maintenir l'offre institutionnelle en dessus de son niveau des années précédentes.

5.2.1.2.- Financement

- Le HCGC aura besoin d'un plan cohérent de mobilisation de ressources financières. Une réforme organisationnelle pourra revoir le cahier des charges d'un des Chargés de programme, en l'occurrence l'Agroéconomiste en vue de l'investir davan-

tage dans des activités d'élaboration de projets/programmes et de recherches de financements.

- Pendant que le financement de la main externe (PNUD) présentait une allure de déclin, la courbe financière représentant le financement de l'Etat s'étiolait ; ce qui est une anomalie, exprimant la problématique de la dignité et de la souveraineté financières de l'Etat béninois. Une discussion sérieuse, voire un plaidoyer au sommet de l'institution doit être engagé à l'endroit de l'Etat béninois.

5.2.1.3.- Personnel

Le HCGC œuvrera dans le sens du recrutement des profils d'agents proposés par l'organigramme précédent, le dernier proposé par la présente étude. Avec cet outil, l'institution est tournée vers l'avenir. La phase de socialisation du personnel prendra en compte non seulement le transfert du capital - expérience - mais aussi des formations spécifiques initiales.

5.2.1.4.- Organigramme

Le nouvel organigramme proposé, qui est un enrichissement du schéma précédent sera en phase avec le panel de personnel mais aussi avec les missions élaborées dans une large perspective de changement institutionnel. Le HCGC pourra bien se l'approprier.

5.2.1.5.- Outils d'accompagnement de l'organigramme

Plusieurs outils tels un plan de formation, des fiches d'objectifs, un plan de recrutement, etc., seront élaborés en vue d'accompagner la mise en œuvre des cahiers des charges des agents. Le HCGC veillera à ce que ces outils ne soient pas d'ordre général, mais en cohérence avec les missions des nouvelles perspectives institutionnelles.

5.2.1.6.- Renforcement des autres organes

Avec les ambitions du changement institutionnel, un Comité de Pilotage n'existera plus sous cette formule ; le HCGC se réorganisera pour le faire fonctionner selon l'indicateur statutaire - 01 réunion par trimestre (*article 12*) -, durant la période transitoire.

De la même manière, un renforcement des capacités – cognitives et matérielles – sera assuré en direction des CDP et CCP, actuellement en veilleuse.

5.2.1.7.- Communication

Il faudra dans la perspective des nouvelles missions, une stratégie de communication adaptée aux circonstances. Il est important que le HCGC garde son calme habi-

tuel durant les processus de dialogue, de concertation, de négociation, eu égard à la grande sensibilité des sujets. Il pourra mener un battage communicationnel sur les fins de processus, sur les aboutissements heureux.

5.2.2.- Recommandations au plan institutionnel

5.2.2.1.- Moyens de fondation

Œuvrer à remplacer le décret N° 2007-624 du 31 décembre 2007 par loi en vue de réinstitutionnaliser le HCGC. Veiller à ce que la loi prenne en compte :

- ❖ des missions tournées vers de grands enjeux sociétaux, mais aussi vers l'avenir avec une dimension prospective ;
- ❖ une forme adaptée de tutelle le cas échéant ;
- ❖ un article de loi comme *l'article 4 de la Loi 92-010 du 16 Juillet 1992*, portant Loi organique du Conseil Economique et Social qui dit : « le Président de la République fait connaître au Conseil en assemblée les suites données aux études et avis du Conseil Economique et Social » ; cela permettra d'avoir des feed-back en provenance de l'Autorité ;
- ❖ etc.

5.2.2.2.- Environnement externe et transformation institutionnelle

Profiter de l'environnement contextuel actuel, très tumultueux, avec son paroxysme de "*Critical juncture*", souhaité de tous vœux par les institutionnalistes du monde entier - point tournant institutionnel - pour lancer le processus de réinstitutionnalisation du HCGC.

5.2.2.3.- Nouvelles orientations

Prendre en compte les missions ci-après dans la Loi à venir, après leur validation et une période d'expérimentation et d'enrichissement :

- *éduquer les populations leaders et gouvernants à la sauvegarde du bien-être commun, de la sécurité et de la paix par la promotion d'un laboratoire d'idées novatrices*
- *faciliter la collaboration institutionnelle sur des questions d'envergure nationale de type transversal, ou faisant partie des parcelles d'intersection des champs thématiques de deux (02) ou plusieurs institutions*
- *œuvrer à l'apaisement du climat social et du climat politique par l'engagement de processus de concertation, de dialogue social et de dialogue politique, susceptible de rapprocher les acteurs concernés*
- *contribuer à l'amélioration du climat des affaires par (i) l'engagement de processus de concertation et de dialogue dans le secteur économique (ii) et par la recherche des failles dans le cadre juridique des affaires*
- *vulgariser des approches nouvelles de développement par la base, de "down top", de démocratie inclusive et participative, et autres principes de bonne gouvernance*

- appuyer le transfert de connaissances spécifiques en faveur des acteurs dans tous les secteurs de la vie économique, politique, sociale, etc.
- promouvoir l'appui-conseil en direction des leaders, des gouvernants, des institutions le cas échéant.
- faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.

5.2.2.4.- Gestion des risques

Bien gérer les risques sus énumérés ; notamment les risques d'isomorphismes coercitif et mimétiques à l'horizon du processus de réinstitutionnalisation, en procédant par contacts et par célérité. (Cf. plus haut)

5.2.2.5.- Introduction d'un avant-projet de Loi auprès du Gouvernement

Comme les nouvelles orientations le suggèrent, le Haut Commissariat à la Gouvernance Concernée sera refondée à partir d'une Loi. Les opérations devant faciliter l'introduction de l'avant-projet de Loi auprès du Gouvernement sont confinées dans le chronogramme ci-après :

Tableau n°10 : Chronogramme d'introduction de l'Avant projet de la Loi

SOMMAIRE	PLANNING					
	Déc 2014	Janv 2015	Fév - Avril 2015	Mai 2015	Juin 2015	Juillet 2015
Rédaction des TDR pour l'identification d'un Consultant en vue de l'élaboration d'un Avant projet de Loi	_____					
Identification du Consultant		_____				
Suivi de l'élaboration de l'Avant projet de Loi			_____			
Introduction de l'Avant projet de Loi auprès du Gouvernement				_____		
Suivi des opérations de l'adoption du Projet de Loi						
Suivi du vote de la Loi au niveau du parlement				- - - - -	- - - - -	- - - - - ▶
Suivi de sa promulgation par le Président de la République						- - - - - ▶

CONCLUSION

La présente étude a mis en évidence les problématiques qu'a rencontrées le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) dans sa mission de facilitation des mécanismes de bonne gouvernance, de vulgarisation de la démocratie inclusive et participative et de dialogue social.

Ces problématiques se situent aussi bien sur le plan organisationnel qu'institutionnel. Sur le premier plan, elles touchent surtout à la décroissance des courbes des financements en provenance des PTF et de l'Etat, aux mouvements trop dynamiques du personnel, à une stratégie de communication passive, etc. Sur le plan institutionnel, ces problématiques sont axées sur la fragilité des moyens de fondations de l'institution, et par conséquent sur la précarité institutionnelle.

Des propositions sont faites dans le but de revitaliser le HCGC sur le plan organisationnel, et pour réinstitutionnaliser ce dernier à partir des nouveaux moyens de fondations proposés sur le plan institutionnel.

En somme, les données collectées montrent en grande majorité, que la tendance des agrégats macroéconomiques, les événements critiques et comportements de dérive, injurieux, anxiogènes sur les ondes et dans la presse en général, avec à l'horizon le risque de la fameuse légende « *de la radio des 1000 collines* », les facteurs de chocs externes, leurs effets conjugués en terme de « *Critical juncture* », etc., génèrent des conditions de vie de précarité autour des populations. Paradoxalement, lesdites tendances sont des plus propices à la mise en route d'un processus de réinstitutionnalisation, selon les grands observateurs néo institutionnalistes, surtout pour une institution de concertation, de dialogue et de régulation sociale comme le HCGC.

Les difficultés de la présente mission d'audit organisationnel et institutionnel se situent dans le statut de haut niveau des personnalités de l'échantillon. Plusieurs rendez-vous ont été avortés à quelques minutes de la séance de travail convenue. Par ailleurs, l'enquête est d'envergure nationale et les membres de l'échantillon ont des positions éparpillées - du Sud au Nord et de l'Est à l'Ouest - sur le territoire national.

DOCUMENTS CONSULTÉS

- ❖ Décret n° 2007-624 du 31 décembre 2007 portant création et organisation du HCGC ;
- ❖ Décret n° 2007-625 du 31 décembre 2007 portant nomination de Monsieur Moïse MENSAH en qualité de Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée ;
- ❖ Décret n° 2008-373 du 24 juin 2008 portant nomination de Monsieur Benjamin Coovi DAKO en qualité de Secrétaire Exécutif du HCGC ;
- ❖ Etude d'Impact du Projet de Mise en place de Gouvernance Concertée et d'appui aux organisations de la société civile. Rapport Final, Novembre 2013 ;
- ❖ Programme Spécial Mieux Vivre au Village, Bénin (PSMV-Bénin), Résumé Rapport Final de formulation, Janvier 2012 ;
- ❖ Programme Spécial "Mieux Vivre au Village"- Bénin (PSMV-Bénin) Résumé du Rapport Final de formulation, Novembre 2011 ;
- ❖ Réunion du Comité de pilotage du HCGC-Ordre du jour : Adoption du rapport du 29 Novembre 2013 ; Point des activités de décembre 2013 à juillet 2014 ; Divers ;
- ❖ Rapport de Session du Comité de pilotage du 28 mars 2016 ;
- ❖ Rapport de la Réunion du Comité de Pilotage du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée/Session du 02 décembre 2011 ;
- ❖ Rapport de la Session du Comité de Pilotage du HCGC du 20 mai 2013 ;
- ❖ Rapport de la Session du Comité de Pilotage du HCGC du Jeudi 22 juillet 2010 ;
- ❖ Point de la Session du Comité de pilotage du 20 octobre 2009 ;
- ❖ Mini lexique de Gouvernance en Langues Nationales du Bénin (Français-Fon) ;
- ❖ Extrait de l'Evaluation des Capacités du HCGC dans le Rapport Final de l'Etude de l'Impact du Projet de mise en place de la Gouvernance Concertée et d'Appui aux Organisations de la Société Civile ;
- ❖ Rapport sur la Présentation/Reconnaissance des Comités Communaux de Paix et Election/Installation des Comités départementaux de Paix au Bénin
- ❖ Bénin Gouvernance de la Transhumance. Une orientation Stratégique Nouvelle Mars 2013 ;
- ❖ Dialogue Secteur Public-Secteur Privé pour la relance de l'Economie au Bénin/Actes Cotonou, les 29, 30 et 31 octobre 2012;
- ❖ Actes du Forum National annuel de concertation. Quelle Gouvernance pour le Développement du Secteur Privé au Bénin ;

- ❖ Forum National de Concertation. Les réalités de la pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Palais des Congrès de Cotonou 07, 08 et 09 octobre 2008 ;
- ❖ Rapport d'audit comptable et financier, 1er Janvier au 31 décembre 2013 ;
- ❖ Rapport d'audit comptable et financier, 1er Janvier au 31 décembre 2012 ;
- ❖ Liste des membres de la Coalition Nationale pour la Paix (CNP) ;
- ❖ HCGC ; Règlement Intérieur ;
- ❖ Document de projet/Appui à la Gouvernance Concertée et appui aux organisations de la société civile 2014-2018 ;
- ❖ Plan Cadres des Nations-Unies pour l'Assistance au Développement 2014-2018 ;
- ❖ Manuel de Procédures du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée ;
- ❖ PROSPECTIVE : Prospective appliquée. Populations et territoires de France en 2030 ; Le scénario d'un futur choisi (Sous la direction de Gérard-François Dumont, L'Harmattan) ;
- ❖ PROSPECTIVE : Essais & Recherches. Réhabilité l'avenir ; La France malade de son manque de prospective (Jean-Louis Guigou, L'Harmattan) ;
- ❖ Construire son plan stratégique Présentation et Transcript ;
- ❖ République du Bénin. Le Médiateur de la République : Un recours pour le citoyen, un conseil pour l'Administration ;
- ❖ République du Bénin. Le Médiateur de la République : Texte de la loi N° 2009-22 du 11 août 2009 instituant le Médiateur de la République ;
- ❖ L'Union fait la Nation. LES JOURNEES DE L'UNION : Rénover le système politique pour Mieux gérer le Bénin ; Cotonou les 26, 27, 28 juillet 2012 ;
- ❖ Conférence Episcopale du Bénin. Message sur Le Malaise Politique Actuel et la Révision de la Constitution ; Août 2013 ;
- ❖ Conférence Episcopale du Bénin. Réponse de Mgr Antoine GANYE au Président Boni YAYI. Août 2013 ;
- ❖ FRONT CITOYEN POUR LA SAUVEGARDE DES ACQUIS DEMOCRATIQUES. ATELIER DU 10 JUILLET 2014 SUR LA LEPI : RESOLUTION ;
- ❖ OCGC. CONFERENCE EPISCOPALE DU BENIN. Aumônerie Nationale des Cadres et Personnalités Politiques : Connaitre L'OBSERVATOIRE CHRETIEN CATHOLIQUE DE LA GOUVERNANCE (OCCG) ;
- ❖ Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). RAPPORT D'ETAPE 2011 DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN NATIONAL D' ACTIONS DU BENIN DANS LE CADRE DU MAEP ; Juin 2012 ;

- ❖ Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). RAPPORT D'ETAPE 2010 DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN NATIONAL D'ACTION DU BENIN DANS LE CADRE DU MAEP ; Edition-Décembre 2011 ;
- ❖ Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). RAPPORT D'EVALUATION DE LA REPUBLIQUE DU BENIN ; Janvier 2008 ;
- ❖ ORDRE POLITIQUE et LEGITIMATION, Justification et formes institutionnelles de l'ordre politique, Etat et-Nation et souveraineté ;
- ❖ Fiche de Lecture de la THEORIE DE L'INSTITUTIONNALISATION, (A. ALIDOU, M. GAINSI, S. C. M. GANLAKY, A. I. HADEOU, A. KASSIN) sous la Direction de Urbain T. LONTCHEDJI Enseignant Chercheur à l'UAC ; Année académique 2012 - 2013 ;
- ❖ Fiche de Lecture de Théorie d'ETUDE COMPAREE DE LA THEORIE DE L'INSTITUTIONNALISATION ET DE LA THEORIE DU NEO INSTITUTIONNALISME, (C. M. SEMANOU), sous la Direction de Urbain T. LONTCHEDJI Enseignant Chercheur à l'UAC ; Année académique 2012 - 2013 ;
- ❖ Sociologie L'institutionnalisation du marché. Une histoire raisonnée des théories de Polanyi et de Schumpeter ; 1996 ;
- ❖ Le gouvernement de l'Union européenne et le transfert institutionnel : la régulation de la concurrence communautaire, française et britannique, Andy Smith SPIRIT-Sciences Po Bordeaux Communication au congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009 ;
- ❖ Gouvernance mondiale, Un article de Wikipédia, l'encyclopédie libre ;
- ❖ Conception de la gouvernance ; Regards croisés de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD, Vers une harmonisation des conceptions de la gouvernance-Jean Fabre, PNUD, Meisel & Ould Aoudia (2007) ;
- ❖ Gouvernance : tenter une définition Par Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud ; Université de Sherbrooke ; Vol. IV, Numéro 3, Automne 2012 ;
- ❖ Paul DIMAGGIO et Walter W. POWELL ; Des organisations en quête de légitimité Isabelle Huault ; Manuscrit auteur, publié dans "Les Grands Auteurs en Management (2009) ;
- ❖ À propos de l'hétérogénéité des formes organisationnelles de l'économie sociale : isomorphisme vs écologie des organisations en économie sociale ; Damien Rous-selière Marie J. Bouchard ; mai 2010 ;
- ❖ La mutation des fonctions régaliennes, état des Lieux ; Guy CANIVET - Conseil constitutionnel ;

- ❖ L'innovation sans lendemain : les difficultés de l'institutionnalisation du changement Olivier Gbênamblo Sossa, MSc Candidat PhD en santé publique,
- ❖ Université de Montréal Nicole Leduc, PhD Professeure titulaire Département d'administration de la santé, Université de Montréal François Champagne, PhD ;
- ❖ Désinstitutionnalisation ou Réinstitutionnalisation ; jeudi 19 septembre 2013 ;
- ❖ Institution et organisation, Yvon PESQUEUX Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation » C.N.A.M. 292 rue Saint Martin 75 141 PARIS Cédex 03 ; Manuscrit auteur, publié dans "COMPTABILITE, CONTROL, AUDIT ET INSTITUTION(S), Tunisie (2006)"

ANNEXES

Annexe-1 : Passage des forces et faiblesses à la compétence institutionnelle

FORCES	COMPETENCE EXISTENTE	FAIBLESSES	COMPETENCE SOUHAITEE
Conception et présentation de projets pertinents, acceptés par les PTF et dont certains mis en œuvre	Aptitude à concevoir des projets pertinents et finançables	Inexistence d'un mécanisme pour booster la mise en œuvre correcte des recommandations au niveau des acteurs gouvernementaux	Compétence à promouvoir des mécanismes susceptibles de booster la mise en œuvre correcte des recommandations au niveau des acteurs gouvernementaux
Conduite par l'équipe de HCGC de long processus de dialogue et de concertation (sociaux, politiques et économiques), sans la manifestation d'un militantisme politique particulier (essai de neutralité)	Capacité à conduire de longs processus de dialogue et de concertation (sociaux, politiques et économiques), sans la manifestation d'un militantisme politique particulier (essai de neutralité)	Incapacité de s'autosaisir de problèmes de gouvernance (politique, économique, social) due au fondement institutionnel (décret, tutelle de la présidence)	Disponibilité des prérogatives légales à s'autosaisir des problèmes de gouvernance (politique, économique, social) due au fondement institutionnel
Mobilisation des acteurs (sociaux, politiques et économiques) et PTF autour de grands rendez-vous nationaux ou locaux (études, fora)	Aptitude à mobiliser des acteurs (sociaux, politiques et économiques) et PTF autour de grands rendez-vous nationaux ou locaux (études, fora)	Manque de régularité dans la mise en exécution du calendrier du Comité de Pilotage (faible niveau de fonctionnement)	Disponibilité de prérogative légale pour faire tourner régulièrement une assemblée d'appui de couches sociales au profit du HCGC
Règlements de plusieurs conflits latents ou déjà ouverts (sociaux, politiques et économiques)	Capacités avérées à régler des conflits latents ou déjà ouverts (sociaux, politiques et économiques)	Absence d'initiative pour l'élaboration de rapport de suggestion, prescription, etc.	Capacité à prendre des initiatives d'études pour l'élaboration de rapport de suggestion, prescription, etc.
Renforcement des capacités de nombreux acteurs tels que syndicats, OSC, journalistes, élus locaux sur différentes thématiques pertinentes pour la bonne gouvernance, et le développement durable	Aptitude à se rendre crédible et à assurer un transfert des connaissances en faveur d'acteurs sociaux, prenant en compte différentes thématiques de gouvernance, dialogue social, paix, développement durable, etc.	Faible implication des structures traditionnelles dans la gestion de la crise de la transhumance	Habilité à impliquer des structures traditionnelles dans la gestion des crises sociales ou politiques

Prise d'initiatives contributives pour la correction de la LEPI	Capacité de prise d'initiatives contributives à l'action publique dans un contexte de collaboration institutionnelle (LEPI)	Stratégie de communication (à la limite du mutisme) de faible niveau	Aptitude à faire des communications adaptées
Vulgarisation de la gouvernance concertée comme un concept novateur au niveau de toutes les gouvernances sectorielles	Compétence à la vulgarisation de démarches et de concepts nouveaux de nature à impacter le comportement des acteurs	Non traduction du magazine « la concertation » dans quelques langues nationales	Aptitude à traduire des périodiques dans des langues nationales
Mise en place d'un cadre de concertation des présidents des institutions de la république	Compétence à promouvoir des cadres de réflexion et de collaboration institutionnelle	Rechute au niveau local du degré d'implication des populations dans les processus de reddition des comptes et de la participation citoyenne au Bénin	Compétence à promouvoir au niveau local, le degré d'implication des populations dans les processus de reddition des comptes et de la participation citoyenne au Bénin
Présence d'un Haut Commissaire au profil impressionnant		Limitation aux premières années, de la vulgarisation de la démarche d'implication des populations dans la prise de décision et dans la reddition des comptes, amorcée par le HCGC	Idem
Existence d'un comité de pilotage plurisectoriel	Disponibilité d'un potentiel transversal de fécondes réflexions	Vulgarisation de la démarche d'implication des populations dans la prise de décision et dans la reddition des comptes, sans un document de démarche sur la concertation et le Dialogue social	Idem
Elaboration de documents sur les fora relatifs à la pauvreté au niveau national, la gouvernance et à la transhumance	Capacité à capitaliser des extraits de fora et grandes rencontres pour des exploitations ultérieures	Vulgarisation de la démarche d'implication des populations dans la prise de décision et dans la reddition des comptes, sans formation préalable des élus	Idem + promotion d'une formation formelle pour les élus
Conduite de nombreux fora de concertation et de dialogue, de tables rondes et autres types de grandes réunions	Aptitude à conduire de nombreux fora de concertation et de dialogue, de tables rondes et autres types de grandes réunions	Capacité améliorable de mobiliser la ressources complémentaires aux ressources UNDAF- PNUD ; notamment la ressource du Budget national.	Grande capacité à mobiliser des ressources complémentaires notamment la ressources du Budget national ou des PTF

Conduite de dialogue de secteurs public-privés pour la relance de l'économie, ou de dialogue social pour la gestion des conflits	Idem	Trop grande discrétion dans la communication sur les réalisés et réussites de la mission	Compétence à conduire des stratégies
Capitalisation de l'appui des PTF, notamment du PNUD, de la SNV, de l'Ambassade des pays bas etc.	Capacité à fructifier/capitaliser l'appui des PTF en faveur de la résorption d'un problème	Diminution du personnel sur les années par rapport à une mission très vaste et exigeante.	Aptitude à stabiliser le personnel du HCGC
Fort engagement dans les processus de mise en place de cadres formels pour le DPP et les PPP	Compétence à promouvoir des cadres de réflexion et de collaboration institutionnelle	-	-
Contribution à la réalisation d'un moratoire social	Aptitude à obtenir des compromis, adopter des moratoires et à apaiser le climat social	-	-
Bonne capacité à identifier les besoins de dialogue et de concertation:	Capacité à identifier les besoins de dialogue et de concertation:	-	-
Mise en place d'une structure d'écoute et de recherche sur les préoccupations des populations en vue de relayer leurs aspirations	Aptitude à identifier les besoins et les préoccupations des populations en vue de relayer leurs aspirations	-	-
Mise à disposition des communes et d'autres structures du magazine « la concertation »	Capacité informer les acteurs à travers une périodique (magazine) sur les actions menées	-	-
Implication de la société civile à la définition et au suivi des politiques publiques au niveau local	Aptitude à impliquer la société civile à la définition et au suivi des politiques publiques au niveau local	-	-
OPPORTUNITES		MENACES	
Forte légitimité du HCGC auprès de l'échantillon sondé (88 %)		Raréfaction des ressources au niveau international (PNUD)	
Présence de députés pouvant accepter initier une proposition de loi organique		Fréquentes révisions à la baisse des montants contractuels des budgets annuels avec le Partenaire principal qu'est le PNUD	

Présence du gouvernement pouvant accepter initier un projet de loi organique		Faible niveau de compréhension ou de perception de la mission du HCGC par la population	
Existence d'une Assemblée Nationale susceptible d'étudier et de voter une loi organique conformément aux enjeux de réinstitutionnalisation		Résistance de structures ou d'individus comprenant mal l'enjeu de la réinstitutionnalisation	

Annexe-2 : Profil du Consultant

Urbain T. LONTCHEDJI

Consultant chez Cabinets Golden Star et chez Nici Prospectives Consulting Group, Cotonou-République du Bénin

-Economiste-Planificateur et Prospectiviste ;
-Hautes Etudes en Organisation, Institution, Prospectives et Stratégie ;
-Doctorant en sciences de Gestion : Arts et Cultures africaines (Sociologie, Anthropologie, Histoire de la culture) au service du Développement de l'Afrique ; - Institut Régional d'Enseignement Supérieur et de Recherche en Développement Culturel ; IRES- RDEC.

TEL : (+229) 95 84 03 54 - 67 42 48 54 - 98 07 17 93

E mail : theobenilontch@yahoo.fr / niciprospectives71@ymail.com

Assisté de :

+ Ibrahim ADJARRO : Socio anthropologue et Spécialiste en Gestion des projets, Tél : 95 96 16 5, Mail : adjarro@yahoo.fr

+ Edgar BADA : Gestionnaire des ressources humaines et Spécialiste en analyse des structures organisationnelles ; Tél : 95 05 85 48 – 97 32 88 87

Mail : bada75@gmail.com

Annexe3 : Liste des enquêtés

N°	Prénoms et Nom	Profil et/ ou commune
Comité de Pilotage ou de Comité Technique de Gestion		
1	Père Julien PENOUKOU	
2	Ibouraima YANKPE GBERE	
3	Jerôme CARLOS	
4	KANGNI EKOUE	
5	Antoine GOUHOUEDE	
6	Thomas HOUEDANOU	
Cadres et Responsables du HCGC		
7	Thréance OKOUMASSOU	Chargé du Programme Socio Economiste
8	Ousmane YAROU SIME	Chargé de l'Administration et des Finances
9	Jean-Félix AGBAYAHOUN	Directeur de Cabinet HCGC
10	Gilles BADET	Ex Chargé Programme de Droit
11	Pascal ZANTOU	Ex Chargé de Programme Communication
12	Benjamin DAKO	Secrétariat Exécutif
Administration Locale		
13	Innocent BADOU	SG Commune d'Abomey
14	Serpos Merkior NINI	SGA Commune de Klouékanmè
15	Théophile KPANOU,	SA Commune Klouékanmè

N°	Prénoms et Nom	Profil et/ ou commune
16	Benjamin ABLO,	Maire de la commune de Grand-Popo
17	Innocent AKOBY	Maire de la commune de Bantè
Société Civile		
18	MARTIN ASSOGBA,	Président ALCRER-ONG
19	Ouinsou Dieu Donnée	Directeur Exécutif de SWB
20	-	WANEP
Cadres, responsables et/ ou anciens responsables d'institutions Nationales		
21	Robert ZANTAN	Président du CNG-MAEP
22	Latifath ADIZA	Cadre du CNG-MAEP
23	Victor GBEDO	Conseiller CES
24	Pierre MENTENHOUE	Ancien Président de la CENA
25	Guy OGOUBIYI,	Président de l'ANLC
26	Nicolas ADAGBE	Conseiller et Ex Président CES
27	Joseph GNONLONFOUN	Médiateur de la République
28	Albert TEVOEDJRE	Médiateur Emérite de la République
Hommes politiques		
30	Théophile MONTCHO	Vice Président Union fait la Nation
31	Richard DEGBEKO	Membre Union fait la Nation
Responsables syndicaux		
32	Pascal TODJINO	Responsable syndical
33	Françoise HOLONOU SOSSOU	Responsable syndicale
34	Gaston AZOUA	Responsable syndical
Partenaires Techniques et Financiers		
35	Paul DOUAKOUTCHE	PNUD
37	Enrico COLOMBO,	UE
38	Coffi Marcel DJIHOUN	SNV
39	-	AFD
40	Michel FRANCOYS	CTB
41	-	BM
42	-	Coopération Suisse
Cadres de Ministères sectoriels		
43	Josiane AZOCLI	S/C Directeur est Kora Salifou Zaki Yarou, ce 17 Sept 2014 de la Direction des Relations avec les Institutions, MCRI
44	Adolphe C. TAMADAHO,	Socio anthropologue, Direction des relations avec la Chefferie/ MCRI
45	Julien ADJINDA	
Coalition Départementale pour la Paix/ Coalition Communale pour la Paix		
47	Daouda LAO YERIMA	
48	El HADJ do REGO GAZA	
49	Fatoumatou BATOKO ZOSSOU	

N°	Prénoms et Nom	Profil et/ ou commune
50	Pierre KOUDOKPO ZANNOU	
51	Aboubakar WABI	
52	Baudouin GNANHA	
53	Sylvain DONHOUNGAN	
54	C. Raouf BANDELE	
55	ADAM GUERRA	
56	Minsmin TADEGLA DEDJI	
57	AKODAN YAYA	
58	Pierre-Claver AHOUANSOU	

Annexe4 : *Tableau des croisements Offre institutionnelle – Demande sociale / MOS*
(Cf. Document Excel sur le CD)