



SUJET : LE POUVOIR DÉCISIONNEL DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT AU BURKINA FASO.

Par

***GUIGMA Hamadou**, Docteur en droit public, Assistant à l'Université Virtuelle du Burkina Faso, Groupe de Recherche sur l'Administration, les Institutions et le Fonctionnement de l'État (GRAIFE).*

***Mail:** hamadouguigma725@gmail.com*

Résumé en français :

Le Conseil d'administration (CA) bénéficie d'un éventail d'attributions statutaires respectueuses de l'autonomie fonctionnelle et de la spécialité de l'établissement public avec pour finalité de pourvoir à leur fonctionnement efficace. Mais, la qualité décisionnelle des CA s'en trouve fragilisée en raison des nécessités de maintenir une cohérence institutionnelle et normative dans le champ des secteurs publics et parapublics dans un contexte d'État unitaire. Malgré des réformes successives réalisées ces dix dernières années, les Conseils d'administration peinent, à avoir non seulement une capacité d'influence sur la sélection des premiers responsables des établissements publics mais également, à bénéficier d'un dispositif cohérent de contrôle de performance.

Mots-clés en français :

Conseil d'administration, établissements publics, sociétés d'États, pouvoir décisionnel, délibérations, contrôle de performance, administrateurs, membres administrateurs, Directeur général, autonomie fonctionnelle, principe de spécialité, décentralisation technique, État unitaire.

Summary :

The Board of Directors (BoD) has a range of statutory powers that respect the functional autonomy and specialization of public institutions, with the aim of ensuring their effective operation. However, the quality of the BoD's decision-making is undermined by the need to maintain institutional and regulatory consistency across the public and semi-public sectors in a unitary state context. Despite successive reforms over the past ten years, boards of directors struggle not only to influence the selection of senior managers in public institutions, but also to benefit from a coherent performance monitoring system.



Keywords in French:

Board of Directors, public institutions, state-owned companies, decision-making power, deliberations, performance monitoring, directors, board members, Chief Executive Officer, functional autonomy, principle of specialization, technical decentralization, unitary state.

Introduction

Le développement de l'établissement public de l'État (EPE) dans les États d'Afrique noire francophone en général et au Burkina Faso en particulier, « est un phénomène d'une ampleur et d'une portée exceptionnelles sur le plan économique, politique et sociologique »¹. Figure intrinsèque des modalités d'organisation administrative, les EPE occupent une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques au point que le Professeur Jean-Claude GAUTRON a pu affirmer à cet égard que « ...les établissements publics sont un élément central de la théorie générale de l'État africain »². Autrement dit, la cadence de développement des établissements publics d'État³ et surtout la diversification progressive des domaines⁴ et secteurs d'interventions⁵ influent permanemment et fondamentalement sur l'élan de modernisation des États⁶ et du droit⁷.

¹ Jos MAILLOUX, « *Les origines du secteur publics*, Encyclopédie juridique de l'Afrique », tome 7, 2e partie, NEA 1982, p.185. Faut-il le rappeler, les motifs de l'expansion coloniale française ont sans cesse balancé entre les avantages économiques à atteindre des colonies et le prestige international à retirer de la possession d'un empire. Voir à cet effet, Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12e édition, 2002, 1 150 p. Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, Pairs, 1928, 3ème éd., 900p.

² Jean-Claude GAUTRON, « Introduction à l'encyclopédie juridique : les entreprises publiques », *op.cit.*, p.181 ; Jacques CHEVALIER, *Le service public : que sais-je ?* PUF, 9ième édition, 2012, pp.3-5.

³ Maurice HAURIOU, *La distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, Note sous Conseil d'État, 22 mai 1903, (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=13959).

⁴ Voir à cet égard la note de bas de page n° 6 ci-dessus ; O'Donnell GUILLERMO, « Formation historique comparée de l'appareil étatique dans le Tiers monde et changement social », *Revue internationale de sciences sociales*, vol. XXXII, 1980, p. 770.

⁵ Jean-Marie BRETON, *Les entreprises publiques et la refonte de la réglementation des marchés publics en droit congolais*, Penant, avril-juillet 1983, p. 176 ; « À l'origine fondé sur le secteur du transport notamment, avec l'émergence des grands services publics en la matière et particulièrement des chemins de fer, les établissements publics connaîtront leur véritable développement après la seconde guerre mondiale. Mais cette formule trouve cependant sa source dans les années trente. Le premier mouvement est donc l'étatisation : le gouvernement général de l'AOF rachète en 1932 et 1933 les chemins de fer privés Cotonou-Savé et Saint-Louis -Dakar. Tous les réseaux seront dès lors exploités en régie, sous l'autorité d'une direction du gouvernement du territoire ou du groupe de territoire concerné, (Le décret du 19 mars 1939 portant organisation des chemins de fer, la loi du 28 février 1944 portant création de la Régie générale des chemins de fer coloniaux), établissement public sis à Paris et prestataire de service au profit des Régies ferroviaires des fédérations ou territoires, institué dans le cadre d'un décret du 24 avril 1947 ».

⁶ Jean-Claude GAUTRON, « Introduction à l'encyclopédie juridique : les entreprises publiques », *op.cit.*, p.181.

⁷ Jacques CHEVALIER, *Le service public : que sais-je ?* PUF, 9ième édition, 2012, p.7.



En droit burkinabè, huit (08) catégories d'établissements publics d'État ont été retenues par l'article 8 de la loi n° 010-2013/AN du 30 avril 2013 portant règles de création des catégories d'établissements publics⁸, à côté des sociétés d'États. Cette dernière catégorisation des EPE est intervenue à la suite de l'abandon de la catégorie de l'Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en 2000⁹.

S'appuyant principalement au départ sur un nombre très peu élevé de domaines d'interventions stratégiques au Burkina Faso¹⁰, aujourd'hui l'élan d'expansion de l'EPE ne se dément pas¹¹. Le rapport de la vingt-six (26^e) Assemblée Générale des Établissements Publics d'État (EPE), tenue le 31 juillet 2025, a révélé que le pays compte à ce jour cent neuf (109) EPE. Dans le même sens, le rapport de la trente-troisième (33^e) Assemblée Générale des Sociétés d'État tenue le 26 juin 2025 retient vingt-sept (27) sociétés d'État dont vingt et une (21) opérationnelles, six (6) nouvellement créées avec la participation exceptionnelle de deux établissements de prévoyance sociales¹². C'est ainsi qu'à travers leurs différentes contributions, les établissements publics de l'État constituent aujourd'hui de véritables outils de promotion de politiques économiques même si des insuffisances de pilotage ont entraîné par moment l'alourdissement régulier des charges qu'ils engendrent sur les finances publiques¹³.

⁸ En ces termes : « Il est créé les catégories d'établissements publics ci-après : - les établissements publics à caractère administratif, en abrégé EPA ; - les établissements publics à caractère scientifique, culturel et technique, en abrégé EPSCT ; - les établissements publics de santé, en abrégé EPS ; - les établissements publics à caractère professionnel, en abrégé EPP ; - les établissements publics de prévoyance sociale, en abrégé EPPS ; - les fonds nationaux, en abrégé FN ; - les groupements d'intérêt public, en abrégé GIP ; - les établissements publics à caractère économique, en abrégé EPEC ».

⁹ Article 13 du décret N°2000-192/PRES/PM/MCIA/ME du 17 mai 2000, portant organisation de l'Assemblée Générale des Sociétés d'État, en ces termes « Les établissements publics à caractère industriel et commercial qui n'auraient pas été transformés soit en société d'économie mixte, soit en société d'État, soit en établissement public à caractère administratif conformément aux lois et règlements en vigueur, sont soumis aux dispositions du présent décret ».

¹⁰ Dans ce sens, le rôle des établissements publics d'État et des sociétés d'État consistait après les indépendances à : pallier l'absence ou la faiblesse du privé pour produire et offrir des biens et services essentiels pour la population. Dans ce sens, l'apport des entreprises créées depuis des années reste d'actualité : SONABHY, SONAGESS, SONAPOSTE, ONEA, SOSUCO, AIR BURKINA, Régie Nationale de Transport en commun (SOTRACO) etc ; faire de la recherche-développement en vue de l'ouverture de grands chantiers dans les domaines de l'habitat, des infrastructures routières et des mines : LNBTP, BUMIGEB ; garantir la sécurité alimentaire et la stabilisation des prix des denrées de première nécessité : SONAGESS, CGP, CSPPA ; garantir la sécurité énergétique et le développement des unités industrielles : SONABHY, SONABEL ; assurer l'aménagement des terres agricoles, des infrastructures hydrauliques et la construction d'habitat : SONATER, AGETEER, AGETIB, CEGECI ; contribuer à la résorption du chômage par la création d'emplois ; procurer des recettes au budget de l'État ; voir également Jean du Bois de GAUDUSSON, « L'État et les entreprises publiques en Afrique noire », In: *Revue française d'administration publique*, n°32, 1984. pp. 25-36, disponible sur <https://www.persee.fr/collection/rfap>.

¹¹ Jean du Bois de GAUDUSSON, « L'État et les entreprises publiques en Afrique noire », *op.cit.*, pp. 25-36.

¹² À savoir, la Caisse de l'Office du Burkina Faso et l'Agence de Prévoyance Sociale. <https://www.fonction-publique.gov.bf> ; et sur <https://www.finances.gov.bf>.

¹³ Jean du Bois de GAUDUSSON, « L'État et les entreprises publiques en Afrique noire », *op.cit.*, pp. 25-36.



Quant au régime juridique applicable, l'histoire de l'établissement public africain en général et burkinabè en particulier, enseigne qu'il existe une variabilité d'aménagements juridiques et institutionnels qui rendent compte de l'hétérogénéité et de la complexité du droit applicable. Aux ambiguïtés largement héritées du droit français, d'autres difficultés qui découlent de la variabilité¹⁴ des catégories juridiques adoptées par le pays s'y ajoutent¹⁵. C'est donc dire que le droit des établissements publics du pays relève d'une approche difficile¹⁶. Il en découle ainsi une diversité de problématiques qui varient d'un système colonial d'appartenance à l'autre¹⁷, des réalités de chaque État à l'autre¹⁸, des écarts entre la validité formelle du texte à son effectivité, d'une catégorie d'entreprise à l'autre¹⁹, parfois suivant la forme de l'établissement public ou encore, d'un changement politique à l'autre²⁰. Tout compte fait, l'EPE a tout de même conquis dans le contexte burkinabè, l'image emblématique d'un véritable modèle de société²¹.

Relativement au mode de gouvernance, il faut signaler au passage que ces derniers sont soumis au pilotage dynamique de deux entités spécialisées que sont l'organe délibérant et l'organe exécutif, respectivement, le Conseil d'administration et la Direction générale²². Cette articulation par ailleurs très familière à la gouvernance des EPE, « trouve son originalité dans la double nécessité d'assurer à la fois une représentation des divers intérêts en jeu au niveau de l'organe délibérant, qui est généralement investi des pouvoirs les plus étendus en matière de gestion, et de laisser aux organes exécutifs une capacité opérationnelle qui leur permet d'assurer la mise en œuvre des délibérations arrêtées par les autres organes »²³.

Même si le premier organe de gestion ci-dessus indiqué, c'est-à-dire l'exécutif de l'EPE ne tarit pas d'intérêts scientifiques susceptibles d'en faire un sujet de réflexions, nous avons choisi d'analyser dans le cadre de la présente réflexion : « Le pouvoir décisionnel des Conseils d'administration des établissements publics de l'État au Burkina Faso ».

¹⁴ Pierre JACQUEMOT, « Le Proto-État africain : quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali », *revue Tiers monde*, XXIV (93), 1983, p. 131.

¹⁵ Jean-Claude GAUTRON, « Droit des entreprises, Encyclopédie juridique de l'Afrique », *op.cit.*, p. 181.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ On fait allusion aux systèmes, anglophone, francophone et lusophone des États africains.

¹⁸ Voir à cet égard François CONSTANTIN et Christian COULON, et al., « Les Entreprises publiques en Afrique noire. », Avant-propos de D-G. Lavroff. Paris, *Pedone*, 1979, 285p ; disponible sur https://www.persee.fr/doc/rfap_0152-7401_1980_num_13_1_1269_t1_0230_0000_3 ;

¹⁹ Jean-Claude GAUTRON, « Droit des entreprises, Encyclopédie juridique de l'Afrique », *op.cit.*, p. 181.

²⁰ François CONSTANTIN et Christian COULON, « Entreprises publiques et changement politique au Mali » in *Les entreprises publiques en Afrique noire*, CEAN, t. 1, Paris, *Pedone*, 1979, pp. 25-36 ; Thuillier GUY, « Regards sur la haute administration en France », Paris, *Éditions Economica*, 1979, 160 p.

²¹ Jacques CHEVALIER, *Le service public : que sais-je ?* PUF, 9ième édition, 2012, p.5.

²² Autrement dit, cette dualité incarne l'organisation et l'aménagement de la direction des établissements publics.

²³ Jean-Claude GAUTRON, « Droit des entreprises, Encyclopédie juridique de l'Afrique », *op.cit.* p261.



Relativement à la recherche de clarification conceptuelle de la notion d'établissement public, il faut d'emblée retenir que toute entreprise de définition de la notion n'est pas chose aisée en raison de l'existence d'une hétérogénéité d'établissements publics. Dans une réflexion au titre par ailleurs très évocateur : « Recherche sur la notion d'établissement public », les Professeurs Jean Dubois de GAUDUSSON et Jean-Pierre THERON confirmaient la difficulté en indiquant que « la prolifération d'établissements publics les plus divers dans les domaines les plus variés et l'imprécision de leurs régimes juridiques ont entraîné l'éclatement de la notion d'établissement public »²⁴ et conduire à la crise²⁵ de la notion d'établissement public²⁶. Dans le même contexte, le Conseil d'État français s'est chargé « d'élaborer une doctrine d'ensemble des établissements publics » en 1971 par la proposition d'une liste de mesures correctives, sans suggérer une définition générale²⁷. À la suite de cette entreprise et rejetant l'abandon d'une politique administrative, la doctrine concluait que « l'établissement public est une notion homogène, qui peut être définie *a priori* et abstraitement, indépendamment de ses applications ; et s'il y a « crises », celles-ci ne concerneraient pas l'institution elle-même, mais les utilisations abusives qui en sont faites »²⁸.

Souscrivant à cette dernière logique, le législateur burkinabè retient à l'article 3 de la loi n° 010-2013/AN du 30 avril 2013 portant règles de création des catégories d'établissements publics qu'« est qualifiée d'établissement public, toute personne morale de droit public chargée d'une mission d'intérêt général, dotée de l'autonomie financière et bénéficiant de prérogatives de puissance publique ». À la différence des EPE, aux termes de l'article 2 du décret n°2000-189/PRES/PM/MCIA du 17 mai 2000 portant statut général des Sociétés d'État « La Société d'État (SE) est une entreprise industrielle et/ou commerciale créée sous forme de société par actions, dans laquelle l'État et/ou ses démembrements détiennent directement ou indirectement la totalité du capital social ». Cette dernière catégorie ne fera partie de l'étude sauf pour des besoins d'approches comparatives.

²⁴ Jean du Bois de GAUDUSSON, Jean-Pierre THERON, « Recherche sur la notion d'établissement public », In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 29 N°4, Octobre-décembre 1977. pp. 860-861.

https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1977_num_29_4_17104

²⁵ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/les-etablissements-publics>, p.7, consulté le 14 / 09/ 2025 à 12h 10 mns; Jacques HARDY, « Le service public en question », In: *Politiques et management public*, vol. 14, n° 3, 1996. pp.45-66; https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1996_num_14_3_2108.

²⁶ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/les-etablissements-publics>, p.7, consulté le 14 / 09/ 2025 à 12h 10 mns; Jacques HARDY, « Le service public en question », In: *Politiques et management public*, vol. 14, n° 3, 1996. pp.45-66; https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1996_num_14_3_2108.

²⁷ Ibidem, p. 2.

²⁸ Ibidem.



Quant au Conseil d'administration²⁹, il est l'organe chargé « de la définition et du suivi de la mise en œuvre de la politique générale et des grandes orientations de l'action de l'établissement ainsi que de l'évaluation de la gestion de ce dernier dans les limites fixées par la législation, la réglementation en vigueur, le mode de financement de l'EPE et suivent la politique générale du Gouvernement³⁰. Il peut se saisir ou être saisi de toute question relative à la bonne exécution des missions confiées à l'établissement public et règle par ses délibérations les affaires qui le concernent »³¹. Pour y parvenir, les CA examinent et adoptent les programmes d'activités des directeurs généraux³², délibèrent sur les grandes orientations stratégiques et les actes majeurs de la vie des établissements publics.

Relativement au pouvoir décisionnel, ce dernier renvoie à la capacité juridique formellement offerte au Conseil d'administration pour prendre par des délibérations des décisions exécutoires. Il peut outre mesure, se saisir et délibérer sur toute question intéressant la bonne marche voire toute affaire de l'EPE. Signalons au passage que les EPE ne bénéficient pas d'un pouvoir réglementaire, *a fortiori* leur Conseils d'administration. Ce dernier bénéficiant toutefois d'un pouvoir décisionnel qui se manifeste par l'adoption de délibérations à travers le collège des voix délibératoires de ses sessions. De même, à la différence des EPE, certaines Autorités Administratives Indépendantes (AAI)³³ du pays³⁴, bénéficient d'un pouvoir réglementaire³⁵.

²⁹ Les articles 435-461 de AUDSC-GIE

³⁰ Code de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés d'État (code de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés d'État, version adoptée par l'AG-SE du 30 juin 2015, p.13. Il peut s'agir notamment des « recommandations, guides de bonnes pratiques, directives, protocoles et chartes qui ont pour objet, d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant leur adhésion », Pascal GONOD, *Droit administratif général*, 3e éd., Paris, Dalloz, 2022, p. 37.

³¹ Voir l'article 27 de la loi Djiboutienne notamment, la loi n°56/AN/19/8ème L du 23 juillet 2019 portant régime juridique des Établissements Publics Administratifs (JO 2019-14)]. Voir également l'article 435 de l'Acte Uniforme révisé relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique (GIE).

³² Article 435 al 2 de l'AUSCGIE

³³ Arnaud HAQUET, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, Réflexions sur son objet et sa légitimité », *Revue du droit public et de la science politique*., p. 334 ; Catherine TEITGEN-COLLY « Les instances de régulation et la constitution », *R.D.P.*, 1990, p. 167 ; Décision n° 07-HCC/D3 du 22 janvier 2018 concernant la loi n°2017-047 sur le Développement de l'Industrie (LDI).

³⁴ Selon les propos de KAM Alain on peut retenir qu'à ce sujet parmi les AAI burkinabè, seule quatre (04) que sont l'ARCEP, l'ARCOP, le CSC et la CIL, sur la dizaine étudiée, bénéficient du privilège d'édicter des règlements. Alain KAM, *Réflexion sur les Autorités Administratives Indépendantes en droit burkinabè*, Thèse de doctorat, Université Thomas Sankara, 2024, p. 250.

³⁵ Oumar TRAORE, « Le pouvoir réglementaire du chef de l'État », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, <https://afrilex.u-bordeaux.fr/>, 32p. Henry BERTHELEMY, « Le pouvoir réglementaire du Président de la République », *Revue politique et parlementaire*, 1898, n°1. En effet, suivant l'article 167 i) de la loi n°027-2010 portant modification de la loi n° 061-2008/AN du 27 novembre 2008 portant réglementation générale des réseaux et services de communication électroniques au Burkina Faso, l'ARCEP « régit l'enregistrement et la gestion des noms de domaines et la fourniture d'un mécanisme structuré pour leur gestion ». À côté de l'ARCEP, le CSC bénéficie également à l'image des deux autres d'un pouvoir



Le sujet présente un intérêt scientifique actuel parce que l'objet d'étude fait partie des thématiques insuffisamment abordées.

Eu égard à la fondamentale des attributions ci-dessus évoquées, la réflexion cherche à savoir pourquoi l'autonomie des Conseils d'administration des établissements publics de l'État n'emporte pas un pouvoir décisionnel étendu en droit burkinabè ?

Le choix de cette problématique se justifie par le fait qu'en dépit d'un élan expansionniste affirmé par le pays en faveur des EPE, la délimitation du pouvoir décisionnel dédiés aux CA en vue de promouvoir une contribution significative et une meilleure opérationnalisation des activités des EPE reste discutable³⁶.

Cela dit, pour mieux appréhender le problème posé, il semble judicieux de compléter l'approche théorique et analogique couramment usitée en doctrine juridique par l'observation empirique de la réalité du fonctionnement des CA des EPE au Burkina Faso. Cette seconde approche empirique offre l'avantage d'éclairer sur l'emprise réelle et actuelle du sujet.

Partant de cette logique et en circonscrivant l'étude au cas du Burkina Faso, l'on relève que le système juridique des EPE est enserré dans une dialectique différenciation-agrégation³⁷. Ainsi, il est permis d'observer que le droit positif burkinabè³⁸ réserve au pouvoir décisionnel des

règlementaire suivant la loi organique n° 041-2023/ALT du 21 novembre 2023 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la communication. C'est l'article 5 de la loi précitée qui permet au CSC de « fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation, de diffusion des émissions et des articles relatifs aux campagnes électorales par les sociétés et entreprises de presse écrite et de radiodiffusion sonore et télévisuelle d'État, en conformité avec les dispositions du code électoral ». De plus, l'article 11 de la loi n° 039-2016 du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique au Burkina Faso, à son tour, prévoit expressément que l'ARCOP « dispose d'un pouvoir réglementaire » même si ce pouvoir « ne consiste qu'à » « propose[r] au Gouvernement » 720 toute mesure réglementaire régissant la commande publique. Enfin, la quatrième AAI qui bénéficie d'un pouvoir réglementaire au Burkina Faso est la CIL. Ce faisant, aux termes de l'avant dernier alinéa de l'article 45 de la loi n°001-2021 du 30 mars 2021 portant protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, prévoit que le CSC « dispose d'un pouvoir réglementaire [...] ».

³⁶ Marc DEBENE, « La création des entreprises publiques, *Droit des entreprises* », *op.,cit*, pp.223-239

³⁷ Jean-Claude GAUTRON, « *Droit des entreprises, Encyclopédie juridique de l'Afrique* », *op.,cit*, p.181. L'auteur faisait cas de « la différenciation par la création d'entreprise publiques ou semi-publiques dont chacune tend à constituer un système tendant vers l'autonomie et agrégation, vu la nécessité de maintenir une structure cohérente dans le champ des secteurs publics et parapublics ». De même, le modèle agrégation, « a l'avantage d'offrir au pays la possibilité de prendre en compte des nécessités d'homogénéisation des caractéristiques de l'État unitaire et les exigences de maintenir une structure cohérente dans le champ des secteurs publics et parapublics ». Quant à la logique de la différenciation, elle est consubstantielle à la création d'établissements publics en ce qu'elle intègre l'autonomie fonctionnelle, voir à cet effet, Abate BERNARD, *La nouvelle gestion publique*, Paris : LGDJ, 2000, notamment pp. 21-23.

³⁸ Faut-il le souligner la logique des EPE est logée dans la dynamique de décentralisation par service. Voir à cet effet, Charles EISENMANN, « Centralisation et décentralisation : Principe d'une théorie juridique », *Revue de droit public et de la science politique*, 1947, 331p. ; Voir également par le même auteur : *Centralisation et décentralisation*, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence 1948, 330p ; Charles ROIG, « Théorie et



Conseil d'administration des EPE d'une part, une consistance rationnée (I) et d'autre part, un exercice entravé (II).

I. UNE CONSISTANCE RATIONNÉE

Au Burkina Faso, les textes³⁹ qui régissent les modalités de désignation des membres du Conseil d'administration des établissements publics De l'État, ainsi que les obligations et les responsabilités des administrateurs membres des CA⁴⁰ réservent aux CA un champ de compétence limité (A) induisant ainsi une qualité décisionnelle fragilisée (B).

A. Un champ de compétence limité

Conformément au décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État, il est donné de constater que le pouvoir décisionnaire du CA est cantonné par l'autonomie fonctionnelle de l'EPE (1), mais également circonscrit par la spécialité des EPE (2).

1. Un pouvoir cantonné par l'autonomie fonctionnelle de l'EPE

L'autonomie fonctionnelle de l'EPE s'entend du pouvoir d'exécution de leurs attributions statutaires conformément aux possibilités à eux offertes par les statuts généraux ou par les textes spécifiques sans concurrence quelconque avec les attributions d'aucune autre institution *a fortiori* celles du Conseil d'administration. Dans un tel contexte, dans le déroulement de ses attributions statutaires, il est défendu au CA d'entrer dans une logique de substitution ou de concurrence de compétence avec les attributions du premier responsable de l'EPE⁴¹.

En raison de l'importance du principe d'autonomie fonctionnelle dans la vie des EPE, le CE français leur a réservé une protection générale contre toute atteinte, bien évidemment y compris celle du CA⁴². Ce dernier a déployé une fermeté sur la question en ces termes : « il convient de

Réalité de la Décentralisation », In : *Revue française de science politique*, 16^e année, n°3, 1966. pp. 445-447, disponible sur https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1966_num_16_3_392937.

³⁹ Voir l'article 15 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État, constitue le corpus juridique fixant les obligations et responsabilités des administrateurs.

⁴⁰ Jean du Bois de GAUDUSSON, *Identification des entreprises publiques*, Encyclopédie juridique de l'Afrique, *op.cit* pp. 201-204.

⁴¹ De telles prérogatives objet du fonctionnement des EPE sont bien délimitées de sorte à faciliter l'opérationnalisation de leurs missions.

⁴² Maurice HAURIOU, « La distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique », Note sous Conseil d'État, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du 6^e arrondissement de Paris*, 22 mai 1903, Fourcade, 22



ne créer un établissement public que lorsqu'une telle création est nécessaire et, une fois prise la décision de créer un établissement public, il importe de respecter pleinement le principe de l'autonomie. Une fois retenu le choix de constituer un établissement public distinct de l'État, s'impose l'obligation de lui laisser une certaine liberté d'appréciation dans la conduite de sa mission »⁴³. Suivant cette logique, la haute juridiction administrative française apprécie même cette liberté d'action, vis à vis de la tutelle des institutions mais également, à l'égard du pouvoir de contrôle hiérarchique dont bénéficient les autorités de tutelle. Il a ainsi écarté des dispositions réglementaires qui renvoyaient l'essentiel des pouvoirs de décision d'un établissement public au ministre de tutelle⁴⁴ au motif que le pouvoir de tutelle est exclusif de tout pouvoir hiérarchique des dirigeants d'un établissement public⁴⁵.

Dans le même sens, « Il est également exclu que la présidence du conseil d'administration d'un établissement public soit confiée à un membre du gouvernement »⁴⁶. Dans ce dernier cas, suivant les propos du Professeur Jean Du Bois de GAUDUSSON, avant sa suppression par le nouveau statut en date du 15 août 1984, « La Haute-Volta était allée particulièrement loin dans ce sens : la réforme du 1er juin 1982 interdit de désigner comme membres du CA « les personnes exerçant une fonction ou un mandat politique dans les institutions étatiques, notamment les ministres et les députés »⁴⁷. Aussi convient-il de noter que toujours suivant la logique du conseil d'État français, la personnalité morale joue également comme un tremplin

mai 1903, *Darestre et autres*, S. 1905.3.33 ' : Revue générale du droit on line, 2014, numéro 13959 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=13959).

⁴³ Voir Conseil d'État, Les études du Conseil d'État, les établissements publics, assemblée générale plénière, 15 octobre 2009, *op. cit.*, p. 8 ; Section des finances, 28 novembre 2006, n° 373.553, décret relatif aux personnels des bibliothèques de l'enseignement supérieur ; section de l'intérieur, note, 23 novembre 1994, n° 356.893, décret sur la délégation de signature des ministres, EDCE 1995 p. 213.

⁴⁴ Section des finances, 10 avril 2007, n° 308.156, décret relatif au Fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique, ECDE 2008 p. 104

⁴⁵ Section des finances, 28 novembre 2006, n° 373.553, décret relatif aux personnels des bibliothèques de l'enseignement supérieur ; section de l'intérieur, note, 23 novembre 1994, n° 356.893, décret sur la délégation de signature des ministres, EDCE 1995 p. 213

⁴⁶ Le principe d'autonomie des établissements publics s'oppose aussi à ce que les chefs de représentation à l'étranger de l'Agence française de développement soient placés sous la dépendance hiérarchique des chefs de mission diplomatiques, autorités de l'État, au lieu de l'être sous celle du directeur général de l'Agence, voir à cet égard, section des finances, 7 avril 2009, n° 382.594, décret relatif à l'Agence française de développement.

⁴⁷ Jean du Bois de GAUDUSSON, « L'État et les entreprises publiques en Afrique noire », *Revue française d'administration publique*, N°32, 1984, p.6; Laurent BADO, « La crise de l'entreprise voltaïque », *l'Observateur*, n° 2252, janvier 1982 ; Filiga Michel SAWADOGO, « La réforme du droit des entreprises publiques », *Revue voltaïque de droit*, juin 1983, pp.119-148.



de protection⁴⁸. En partant de cette dernière caractéristique, les juges reconnaissent au président ou au directeur général des EPE un pouvoir réglementaire d'organisation du service⁴⁹ et censurent même les décisions de l'État empiétant sur leurs compétences⁵⁰, *a fortiori* celle venant du CA.

En tout état de cause, l'article 15 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État, réaffirme indirectement le respect de l'autonomie fonctionnelle de l'EPE en ces termes : « Le CA se réunit au moins deux fois par an pour approuver respectivement les états financiers annuels de l'exercice écoulé ainsi que le budget et le programme d'activités de l'exercice à venir et ce, dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en la matière ». Cette précision contenue dans ce pan de phrase, notamment, « ..., dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en la matière » comporte une obligation de conformité à destination du CA contre la cohérence et la validité de ses délibérations. Par ailleurs, le respect du principe joue dans les deux sens, c'est-à-dire que le responsable d'EPE devra à son tour respecter les pouvoirs propres du Conseil d'administration mais également ceux de l'Assemblée Générale des établissements publics. Du reste, à côté de l'exigence du respect du principe de l'autonomie fonctionnelle des EPE, les pouvoirs du CA sont tenus au respect de la spécialité de l'EPE.

2. Un pouvoir circonscrit par la spécialité de l'EPE

La spécialité d'un établissement public est intrinsèquement liée à la raison d'être même de la création du « service public spécial »⁵¹ même si de nombreuses raisons peuvent justifier la création d'un établissement public⁵². Dans son application générale, le principe de spécialité limite les attributions de toute personne morale à l'étendue de ses compétences à elles assignées

⁴⁸ Aussi l'absence de personnalité morale interdit-elle toute qualification d'établissement public, voir à cet effet, CE, Sect., 8 mars 1968, *Chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes-Maritimes*, R.p. 174 ; CE, 13 novembre 1968, *Mme Veuve Lévy Abegnoli et autres*, R. p. 574.

⁴⁹ Conseil d'État, Section, 7 février 1936, *Jamart*, requête numéro 43321, rec. p. 172 ; CE, 4 février 1976, *Section syndicale C.F.D.T du centre psychothérapeutique de Thuir*, R. p. 970.

⁵⁰ Voir par exemple, pour ce qui est des délocalisations d'établissements, CE, Assemblée, 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ENA*, R. p. 168.

⁵¹ Voir Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11e éd. 1927, p. 236.

⁵² Les raisons qui amènent les États à créer des entreprises publiques sont multiples et varient en fonction du contexte national. Il peut s'agir d'assurer la fourniture de services publics à des prix régulés, corriger l'imperfection des marchés, mobiliser le capital nécessaire aux infrastructures et porter les risques que les actionnaires privés ne sont pas prêts à porter seuls, enclencher un processus de développement industriel, réduire les inégalités spatiales par des investissements structurants ou encore protéger les intérêts nationaux stratégiques. Voir à cet égard, Edouard BOUDA, « Analyse des déterminants de la gouvernance des sociétés d'État au Burkina Faso », *RUFSSO*, volume 36, n° 3, 16 mars 2024, p.3.



par ses statuts ou par ses textes spécifiques au moment de sa création. Les établissements publics sont créés pour gérer une activité précise, étroitement circonscrite, alors que les autres personnes publiques, non spécialisées, restent investies d'une compétence générale⁵³.

Consacré comme principe général du droit par le Conseil d'État français⁵⁴, *in concreto*, la spécialité de l'EPE implique que toute institution⁵⁵ n'a d'attribution, ni de compétence que dans la matière qui est la sienne aux termes des lois et des règlements⁵⁶. Partant de ce constat, la spécialité joue sur trois leviers envers le CA. D'abord, sans qu'il soit nécessaire qu'une disposition du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État, le mentionne expressément, étant une instance administrative, le CA est soumis à l'obligatorité du respect des limites de ses compétences d'attributions qui doivent intervenir sur l'examen et la validation du projet de programme d'activité, la situation du personnel, le budget et les états financiers de l'année en cours et à venir de l'EPE. Le respect des règles de compétences étant d'ordre public, le CA ne peut compter pour la validité de ses délibérations que sur le strict respect de ses compétences statutaires. Un éventuel débordement n'est possible, et si par extraordinaire il devra en avoir, les délibérations qui en découleront manqueront drastiquement de chance de validité en raison de la forte prégnance des contrôles juridictionnels, tutélaires, techniques et hiérarchiques.

Ensuite, étant un organe d'administration⁵⁷, la spécialité invite le CA à ne poser que des actes d'administrations conformément à ses attributions et non de gestion. Les actes de gestion étant du ressort de l'organe de direction qu'est la direction générale de l'EPE. C'est eu égard à cette limite contre le CA et au profit de la direction de l'EPE que les textes réglementaires⁵⁸

⁵³ Voir Jacques CHEVALLIER, *La place de l'établissement public en droit administratif français*, Disponible sur <https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/2/chevallier.pdf>, p. 15.

⁵⁴ CE, Sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc*, R. p. 229

⁵⁵ GILLES Jeannot, « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou et les associations », *Les Annales de la recherche urbaine*, N°89, 2001, pp. 18-22.

⁵⁶ Voir Jacques CHEVALLIER, « La place de l'établissement public en droit administratif Français », <https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/2/chevallier.pdf>; p.22; C.E. 22 mai 1903, *Caisse des écoles du 6^e arrondissement*, S. 04, III", p. 1, concl. Romieu ; CE 24 mai 1963, *Fédération nationale des parents d'élèves des écoles publiques*, R., p. 321 ; CE, 4 juin 1954, *E.N.A.*, R. p. 337 ; CE, 28 septembre 1984, *Conseil national de l'ordre des architectes de Bourgogne*, R. p. 309.

⁵⁷ Voir les articles 4 à 38 décrets n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007.

⁵⁸ L'article 15 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.



réaffirment que le CA exerce ses attributions dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en la matière.

Enfin, il faut souligner que le principe de spécialité ne joue pas que dans un seul sens notamment, contre le CA exclusivement, mais parfois joue au profit du CA lui-même. À cet effet, ce dernier bénéficie des implications du principe vis-à-vis de l'organe de direction qui ne doit pas intervenir dans ses domaines de compétences. Autrement dit, les actes soumis à délibération du CA resteront des projets jusqu'à leur validation définitive par le CA ou subséquemment par d'autres organes compétents en la matière avant leur mise en application par l'exécutif de l'EPE. Bien évidemment, il ne s'agit pas ici de tous les actes de l'EPE mais des actes devant être soumis à approbation du CA de l'EPE⁵⁹.

En revanche, même si dans certains cas, la fonction protectionniste du principe de spécialité peut connaître des assouplissements, il faut reconnaître qu'ils ont été enfermés dans des conditions strictes d'exercice par le Conseil d'État français⁶⁰ et ne peuvent trouver application dans des rapports entre le CA et son EPE.

Au surplus, la personnalité morale constitue une autre protection supplémentaire à la spécialité de l'EPE vis-à-vis du CA. Dans ce dernier cas, sur la base de la personnalité morale chaque établissement public est un sujet de droit doté, de capacité juridique et patrimoniale⁶¹, de moyens humains⁶² et financiers propres⁶³, de prérogatives exorbitantes du droit commun qui permet à l'EPE de recourir parfois même à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique⁶⁴ pour la constitution de leur patrimoine mobilier et immobilier. De même, les

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ce dernier admet une conception plus souple de ce principe pour les activités qui en sont le complément normal et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci ; CE, 29 décembre 1999, *Société consortium français de localisation*, R. p. 816. De même, l'objet de la mission d'un établissement public peut, à tout moment être complété ou précisé par un acte réglementaire ou par la loi, s'il constitue à lui seul une catégorie d'établissement public. À cet effet, la loi du 14 décembre 2002 est ainsi intervenue pour autoriser expressément la RATP exploiter des réseaux de transport de voyageurs hors de la région parisienne.

⁶¹ Ces dernières années, il faut reconnaître que la question de la propriété des établissements publics reçoit des secousses provenant du droit supranational comme le droit de l'UE pour l'Europe et le droit communautaire et OHADA pour les États membres de ces zones d'intégration normatives et économiques. En effet, pour le cas de la France par exemple, « Lors des débats relatifs à l'évolution du statut d'EDF, le commissaire européen alors chargé de la concurrence, Mario Monti, avait rappelé qu'en vertu de l'article 295 TCE, le droit communautaire ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres et précisé que seul le caractère illimité de la garantie accordée à EDF, et non l'existence d'une garantie par elle-même, constituait une difficulté ». Voir Conseil d'État, les études du Conseil d'État : Les établissements publics, assemblée générale plénière, 15 octobre 2009, *op. cit.*, pp.25-26.

⁶² Voir Conseil d'État, Les études du Conseil d'État : Les établissements publics, assemblée générale plénière, 15 octobre 2009, *op. cit.*, p.10

⁶³ Cour des Comptes, 31 mars 1992, R. C. Comptes, p. 200

⁶⁴ CE, Assemblée, 17 mars 1972, *Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale c/ Levesque*, R. p. 230.



établissements publics peuvent en effet posséder un domaine public propre, composé des biens leur appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public⁶⁵. Or, ne pouvant pas être formellement responsable des actes de gestion de l'EPE, tout empiètement sur les actes de direction est formellement interdits et le CA devra donc s'en tenir à sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction générale, en agissant en toute intégrité tout en restant seulement responsable des actes issus de ses décisions⁶⁶.

Au total, si ce premier volet du rationnement ci-dessus évoqué n'altère pas la capacité de délibération du CA parce qu'entrant dans de simple quête de cohérences normatives et institutionnelles, en revanche, le second volet du rationnement fragilise la qualité décisionnelle du CA.

B. Une qualité décisionnelle fragilisée

Comme indiqué ci-dessus, si l'encadrement des compétences du CA par l'autonomie fonctionnelle et la spécialité de l'EPE n'entame pas la prise de délibérations efficaces, cependant, toutes les diligences d'efficacité n'ont pas été prises en compte dans la composition formelle du CA pour lui permettre de délibérer après des débats qualitatifs. Autrement dit, une observation attentive permet de constater que les compétences techniques des administrateurs composant le CA restent inadaptées (1). Toute chose qui se déteint sur la procédure d'adoption des décisions, la rendant ainsi discutable (2).

1. Une compétence technique inadaptée

Faut-il le rappeler, formellement la qualité des décisions d'une instance décisionnaire est tributaire de la qualité des membres qui la composent. Le cas du CA ne devrait pas déroger à cette règle. *A priori*, tout semble avoir été bien ficelé pour y parvenir quand on lit la teneur de l'article 4 du

⁶⁵ Art. 1er de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics : « Sont prescrites, au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. / Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public. » Voir Conseil d'État, Les études du Conseil d'État : Les établissements publics, assemblée générale plénière, 15 octobre 2009, *op. cit.*, p.11.

⁶⁶ Code de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés d'État (code de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés d'État version adoptée par l'AG-SE du 30 juin 2015), p.13.



décret de 2007⁶⁷. L'on s'aperçoit que « Le Conseil d'Administration des établissements publics de l'État, des sociétés d'État et des sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'État est composé d'administrateurs représentant l'État, les travailleurs et toute autre structure s'il y a lieu, conformément aux dispositions des décrets portant statut Général des établissements publics de l'État et des sociétés d'État ». À regarder de près cette disposition, on entrevoit clairement une représentativité diversifiée d'acteurs susceptibles d'apporter une dose d'objectivité aux délibérations du CA. De même, le pouvoir réglementaire a pu même apporter une précaution supplémentaire à la quête d'une composition qualitative du CA à l'article 06 du décret précité en prévoyant que « L'État peut proposer la nomination d'administrateurs qui ne sont pas des agents publics ».

En revanche, contre ces précautions, les dernières évolutions sur la composition des CA semble connaître un recul peu satisfaisant. En effet, alors que le décret ci-dessus évoqué limitait l'aptitude professionnelle aux agents de la catégorie A1 à l'article 8 en ces termes « Les administrateurs représentant l'État sont désignés en fonction de leur expérience et compétence dans la gestion ou dans l'administration des entreprises ou des établissements publics. Cette désignation répond aux critères essentiels ci-après : - être de la catégorie A1 de l'Administration ou assimilée ; - avoir totalisé au moins cinq (05) années d'ancienneté dans cette catégorie », une relecture portant sur les modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État est intervenue en 2023 pour autoriser une nomination des agents de catégorie A2 et autres au CA. Que peuvent bien apporter des agents de catégorie A2 et autres au CA là où ceux de la catégorie A1 censés être leurs supérieurs hiérarchiques n'ont pu apporter ? Au surplus, Le décret n°2023-1276/PRES-TRANS/PM/MEDICAPME/MEFP du 05 octobre 2023 a fait l'objet d'une modification lors du Conseil des ministres du 29 janvier 2026. Les principales modifications inquiètent davantage. En effet, les principales innovations de ce décret sont : « le renforcement de la redevabilité des Administrateurs ; - la valorisation de l'expérience acquise en accordant la possibilité d'exercer un mandat d'administrateur trois (03) ans après l'expiration du deuxième mandat ; - l'élargissement du vivier des Administrateurs potentiels par l'intégration des directeurs et chefs de cabinets ministériels ; - la capitalisation de

⁶⁷ Décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.



l'expérience acquise dans l'administration publique et dans le secteur privé pour la désignation de l'Administrateur »⁶⁸.

Toutefois, si le décret ci-dessus limitait les aptitudes des potentiels administrateurs aux agents de catégories A1, ce qui pouvait être un élément de précaution au profit de la qualité, il faut noter qu'il comportait également des insuffisances qui méritent d'être soulevées et corrigées. En effet, selon les termes de l'article 9 « Nul administrateur représentant l'État ou ses démembrements ne peut être membre à la fois de plus de deux (02) Conseils d'Administration d'établissements publics de l'État, de sociétés d'État et de sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'État, ni totaliser plus de six (06) années consécutives dans le Conseil d'Administration d'un même établissement ou société. Nul administrateur représentant l'État ou ses démembrements ne peut cumuler les fonctions d'administrateur et de Directeur Général dans un même établissement public de l'État, ou une même société d'État ou société d'économie mixte à participation majoritaire de l'État ». À la lecture de cette disposition, seules les incompatibilités, la limitation du renouvellement du mandat d'administrateur et la démultiplication du titre d'administrateur, sont interdits. Même si ces restrictions ne manquent pas d'intérêts, elles n'apportent pas grande chose à la quête d'une composition qualitative condition d'une qualité décisionnelle du CA. Un examen minutieux de la dynamique des travaux des CA permet d'en déduire que l'institutionnalisation d'une délégation de mandat au profit d'un spécialiste d'une question donnée aurait pu avoir un impact sur l'efficacité des sessions et des décisions du CA. Mais, cette voie qui sonne comme une solution palliative et méritait d'être autorisée a été écartée de l'article 10 du décret précité en ces termes « Les administrateurs ne peuvent déléguer leurs mandats ». Les administrateurs peuvent cependant au moyen d'une délégation de pouvoir se faire représenter à une session du Conseil par un autre administrateur dûment désigné⁶⁹. Autrement dit, seul le volet interne ou inter-administrateur est autorisé.

Par ailleurs, on peut l'affirmer sans risque de se tromper que certains CA ne semblent pas être des lieux par excellence où le sérieux est mis dans le travail d'orientation stratégique des EPE. Ces derniers sont plutôt des chambres d'enregistrement des projets du premier responsable de l'exécutif des EPE. Or, l'appel au sérieux ou le cas échéant l'application de sanctions contre

⁶⁸ <https://www.rtb.bf/2026/01/29/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-29-janvier-2026>.

⁶⁹ Article 10 décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.



des administrateurs fautifs dans l'exercice du mandat est pourtant affirmé aux articles 20⁷⁰, 21⁷¹ et 22⁷² du décret. Outre mesure ces affirmations, notons qu'il faut que les mécanismes qui permettent d'enclencher ces sanctions soient déclinés et que de telles sanctions soient appliquées contre certains administrateurs et *in fine*, sonner le *glas* de tout le sérieux qu'il faut quand on est administrateur au sein d'un CA. Ce qui permettra sans nul doute d'éviter des complaisances dirimantes⁷³ entre des CA et des premiers responsables d'exécutifs (DG) d'EPE.

Relativement au président du CA, retenons qu'il est désigné *es* qualité ou *intuitu personae*, en fonction de ses expériences et aptitudes dans la gestion des entreprises⁷⁴ et peut relever d'un autre département ministériel par dérogation expresse du Conseil des Ministres⁷⁵. Une lecture cursive des critères théoriques de nomination en confrontation avec l'expérience pratique des faits, montre que ces derniers méritent d'être recadrés. À titre d'exemple, dans la majeure partie des cas, le PCA de l'École nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) a toujours été un agent public de catégorie A1. Alors que les textes imposent pour être un DG de l'ENAM le grade minimum de Doctorat. On est dans pareil cas, face à un CA permanentement présidé par

⁷⁰ Article 20 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État. En ces termes : « Les membres du Conseil d'Administration sont responsables conformément aux règles du droit commun, individuellement ou solidairement envers les tiers, soit des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux établissements publics et sociétés commerciales, soit des violations des dispositions des statuts, soit des fautes commises dans leur gestion. Nonobstant les responsabilités civiles et pénales encourues par les administrateurs, le Président et les autres membres du Conseil de même que les Directeurs Généraux et autres dirigeants des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État, sont responsables devant le Conseil des Ministres et l'Assemblée Générale pour tout manquement à leurs obligations... »

⁷¹ Article 21, Ibidem. En effet, « Les membres du Conseil d'Administration peuvent être révoqués individuellement ou collectivement pour juste motif notamment pour :- absences répétées et non justifiées aux réunions du Conseil d'Administration ;- non tenue des sessions annuelles obligatoires ;- adoption de documents faux, inexacts ou falsifiés ;- non tenue de liste de présence et de procès-verbaux de séance ;- non établissement, à la clôture de l'exercice social, de l'inventaire des éléments du passif et l'actif de la société ;- adoption de décisions dont les conséquences sont préjudiciables aux intérêts de la société ».

⁷² Article 22, Ibidem. « La révocation des administrateurs est prononcée par décret pris en Conseil des Ministres. La proposition de révocation est faite soit par le Ministre de tutelle technique, soit par l'Assemblée Générale des établissements publics de l'État ».

⁷³ Considérées comme source de fragilisation de certains EPE.

⁷⁴ Article 25 : « Les Présidents de Conseil d'Administration sont désignés *es* qualité ou *intuitu personae*, en fonction de leurs expériences et aptitudes dans la gestion des entreprises. Cette désignation obéit aux critères et conditions ci-après : - être en activité au sein du ministère de tutelle technique concerné ; - exercer ou avoir exercé la fonction de Directeur Général ou assimilée. Les dispositions ci-dessus ne concernent pas les établissements publics de prévoyance sociale ». Article 24 : « La présidence du Conseil d'Administration des établissements publics de l'État et des sociétés à participation majoritaire de l'État est assurée par un administrateur nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de tutelle technique pour un mandat de trois (03) ans renouvelable une seule fois ».

⁷⁵ Article 26 : « Nonobstant les dispositions des articles 23 et 24, le Président de Conseil d'administration peut relever d'un autre département ministériel par dérogation expresse du Conseil des Ministres ».



un agent public moins gradé⁷⁶ donc moins d'aptitude et de compétences professionnelles contre des DG en majorité des Chercheurs et pétris de connaissances soutenues.

En définitive retenons que le droit positif burkinabè affiche dans son ensemble, un recul regrettable par rapport aux textes antérieurs. En effet, la réforme du 1er juin 1982 prescrivait, avant sa suppression par le nouveau statut en date du 15 août 1984, lui-même abrogé postérieurement, la nomination d'administrateurs en fonction de ce qu'ils peuvent apporter à l'établissement compte tenu de leur place dans l'administration d'État et de l'objet de l'établissement⁷⁷. Ce qui du reste, aurait pu jouer positivement sur la compétence des membres du conseil d'administration, donc sur la qualité des décisions, mais également sur la procédure d'adoption des décisions du CA.

2. Une efficacité discutée de la procédure d'adoption des décisions

Dans la procédure d'adoption des décisions du CA, il est usuel de constater que « Le Conseil d'Administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou dûment représentés »⁷⁸. Cette consécration est pour le moins que l'on puisse dire très souple et devrait outre mesure, faciliter une bonne prise de décisions en ce qu'elle considère qu'en cas de moitié des administrateurs présents et votants, un tel *quantum* de présence n'altère en rien la qualité et l'objectivité de la représentativité. Cependant, le texte devait au moins opérer une différence notable en matière de validation des décisions notamment, lorsqu'on est en présence d'une moitié des membres présents et votants. Autrement dit, une présence à moitié devrait au moins nécessiter pour la validation des délibérations, l'exigence d'une majorité qualifiée. Or, tel n'est visiblement pas le cas. Que l'on soit dans une situation de présence effective de tous les membres, ou de présence à moitié, suivant les termes de l'article 24 du décret 2007, « Il est tenu une feuille de présence émargée par les Administrateurs présents ou leurs représentants dûment mandatés. Les décisions du Conseil d'Administration sont prises à la majorité simple des membres présents ou représentés ».

Une autre insuffisance, et celle d'ailleurs majeure est que suivant la réglementation sur la procédure de vote, « En cas de partage des voix, celle du président de séance est prépondérante »

⁷⁹. L'implication d'une telle disposition n'est pas sans conséquence sur les délibérations du CA.

⁷⁶ La compréhension de certaines questions lui échappe, ce qui se déduit sur la qualité des décisions.

⁷⁷ Laurent BADO, « La crise de l'entreprise voltaïque », *l'Observateur*, n° 2252, janvier 1982 ; Filiga Michel SAWADO, « La réforme du droit des entreprises publiques », *Revue voltaïque de droit*, juin 1983, pp.119-148.

⁷⁸ Article 24 du décret précité.

⁷⁹ Article 24 précité.



En raison de ses implications, cette disposition aurait pu affirmer de conditions beaucoup plus strictes dans le choix du PCA. Or, une telle précaution a pu échapper aux rédacteurs du décret précité, alors que c'est au PCA qu'est revenu la responsabilité de toujours présider les rencontres du CA au Burkina Faso. C'est donc dire que la procédure relative à la désignation du président du CA n'est pas des plus qualitative. À titre d'illustration, suivant l'Article 25 du décret précité « Les Présidents de Conseil d'Administration sont désignés *ès qualité ou intuitu personae*, en fonction de leurs expériences et aptitudes dans la gestion des entreprises. Cette désignation obéit aux critères et conditions ci-après :

- être en activité au sein du ministère de tutelle technique concerné ;
- exercer ou avoir exercé la fonction de Directeur Général ou assimilée ».

Même si le texte évoque l'éventualité d'avoir été Directeur Général ou assimilé et être désigné suivant ses expériences et ses aptitudes, ces exigences ne semblent pas avoir permis de désigner des PCA qualitatifs pour un observateur averti de la qualité des délibérations des CA.

En outre, à côté de cette première précaution de degré moindre, le texte prévoit que : « Nonobstant les dispositions des articles 23 et 24, le Président de Conseil d'Administration peut relever d'un autre département ministériel par dérogation expresse du Conseil des Ministres ». Là encore, il est rare de voir dans la pratique la nomination d'un PCA issu d'un autre département ministériel.

En dépit du fait que ces deux précautions faisaient une ouverture à une désignation qualitative du président du CA, la dynamique de la désignation des PCA semble ne prendre aucune en compte. À titre d'illustration, il est courant de constater dans tous les gouvernements constitutionnels ou d'exception, des PCA sans grande maîtrise technique des questions objets du conseil d'administration⁸⁰ voire que la compréhension de certaines questions hautement complexes leur échappe. Dans pareille circonstance, lorsqu'on admet une prépondérance de voix du Président au moment des votes et des délibérations, l'on ne peut que s'attendre à des décisions de moindre qualité.

Outre ces difficultés importantes ci-dessus dépeintes, on y ajoute les implications des lourdeurs. À cet égard, pour améliorer la qualité des décisions, l'article 28 du décret indique que : « Les

⁸⁰ À titre d'exemple, le PCA de l'ENAM a toujours été un agent de l'administration de catégorie A. Alors que les textes imposent que pour être nommé DG de l'ENAM un minimum d'étude requise qui est le Doctorat. Ce qui donne à voir constamment un CA présidé par un agent de catégorie A, devant des Professeurs d'université en majorité qui sont plus, voire mieux outillés sur les objets de délibérations du CA que le PCA lui-même.



Présidents de Conseil d'Administration sont tenus d'organiser une rencontre préliminaire des administrateurs représentant les tutelles pour toute question importante de l'ordre du jour ». Mais une telle rencontre est restée amorphe dans la plupart des CA du Burkina Faso.

À cette longue liste de difficultés, il faut adjoindre la non maîtrise des outils de paramétrage des modes d'organisation et de fonctionnement des EPE, par tous les administrateurs. En effet, seuls les présidents et non les autres membres du CA, a un droit de séjours au sein de l'établissement pour apprécier son fonctionnement⁸¹. Ils devront « au terme de leur séjour, adresser dans les quinze (15) jours francs qui suivent, un rapport au Président de l'Assemblée Générale des établissements publics de l'État. Un exemplaire de ce rapport est également adressé à la Présidence du Faso pour ce qui concerne les sociétés et entreprises à caractère stratégique »⁸². Dans un tel contexte, il semble plus indiqué que les autres membres du CA aient également un droit de séjours. Toute chose qui est de nature à influencer la qualité des décisions au sein du CA et éviter l'adoption par acclamation devenue une donnée usuelle dans les délibérations des CA.

Du reste, certes « En cas de besoin, les Présidents de Conseil d'Administration peuvent être requis pour produire des rapports circonstanciés sur la gestion de l'Établissement ou la société dont ils assument la présidence du conseil »⁸³. Encore que dans ce dernier cas, faut-il que le ministre soit informé autrement des cas de dysfonctionnements internes avant d'user de son pouvoir de déclencher la procédure.

Si ces éléments de démonstrations confirment que la consistance du pouvoir décisionnel est rationnée il convient de retenir également que l'exercice du pouvoir décisionnel est entravé.

⁸¹ Fragilisation des décisions pour non maîtrise des EPE.

⁸² Ce rapport doit comporter entre autres, les informations suivantes : 1) la situation économique de l'établissement ou de la société à partir de l'analyse de l'évolution de certains agrégats tels que : - le chiffre d'affaires réalisé ; - le résultat d'exploitation provisoire ; - la situation de trésorerie ; - le ou les endettements en cours ; - toute autre évolution pouvant influencer sur la bonne marche de l'établissement ou de la société. 2) les principales difficultés rencontrées par la société ou l'établissement notamment : - les difficultés financières ; - les problèmes de recouvrement des créances sur les clients ; - les problèmes d'approvisionnement et autres ; 3) un aperçu de la gestion du personnel et les éventuels conflits sociaux ; 4) les propositions de solutions aux problèmes évoqués et les perspectives ; 5) le point sur l'exécution des engagements issus du contrat plan avec l'État s'il y a lieu, voir à cet égard l'article 30 décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.

⁸³ Article 31 Ibidem.



II. UN EXERCICE ENTRAVÉ

La gestion des établissements publics de l'État fait intervenir une hétérogénéité d'acteurs administratifs et d'autorités exécutives qui assurent suivant le cadre juridique une tutelle multidimensionnelle⁸⁴. À l'image de l'EPE, le CA subit également les effets de ces tutelles multidimensionnelles à savoir, la tutelle technique, la tutelle financière et la tutelle de gestion. Chacun de ses espaces d'intervention est non seulement un moyen de subordonner le pouvoir décisionnel du CA (A) mais également son pouvoir de régulation s'en sort quasi-inopérant (B).

A. Un pouvoir décisionnel subordonné

Les ministres de tutelles sont ceux dont leurs secteurs d'activités entrent dans l'objet de l'établissement public. Ils sont ainsi chargés essentiellement de veiller à ce que l'activité de l'EPE s'insère dans le cadre des objectifs fixés par le gouvernement. C'est dans un tel cadre que se manifeste d'une part, une tutelle technique très pesante (1) et d'autre part, une tutelle financière très prégnante (2).

1. Une tutelle technique très pesante

Comme on peut le constater, le CA exerce un pouvoir décisoire qui consiste à se réunir au moins deux fois par an pour **approuver** respectivement les états financiers annuels de l'exercice écoulé ainsi que le budget et le programme d'activités de l'exercice à venir et ce, dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en la matière⁸⁵. Comme le précise bien le décret précité, il s'agit bien dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, d'approuver des projets de décisions des EPE à lui soumis. Étant donné que l'approbation se fait dans « le respect des prescriptions légales et réglementaires en la matière », le CA n'a donc pas les mains libres pour prendre ses délibérations. Cet encadrement, annonce par ailleurs le partage du pouvoir décisoire

⁸⁴ Aux termes de l'article 49 : Chaque entreprise publique est placée sous la tutelle du ministre sectoriel dont relève l'activité principale de l'entreprise. La tutelle exerce une supervision technique des activités de l'entreprise en s'assurant de la cohérence de sa stratégie avec les objectifs sectoriels. Elle facilite la mise en place de conventions d'objectifs entre l'État et l'entreprise concernée et supervise sa gestion principalement à travers ses représentants au conseil d'administration. La tutelle n'empiète pas sur les rôles et attributions du Conseil d'administration et du Conseil des ministres fixés par la présente loi n° 2020-20 du 02 Septembre 2020 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin. L'Article 19 (2007) : Les établissements publics de l'État (EPE) sont placés sous la tutelle technique du ministère dont relève leur domaine d'activité et sous la tutelle financière du ministère chargé des finances. Article 20 : Les établissements publics locaux (EPL) sont placés sous la tutelle technique du ministère dont relève leur domaine d'activité, sous la tutelle financière du ministère chargé des finances et sous la tutelle de gestion de la collectivité territoriale dont ils relèvent. Article 21 : Les établissements publics de coopération (EPC) sont placés sous la tutelle technique du ministère dont relève leur domaine d'activité, sous la tutelle financière du ministère chargé des finances et sous la tutelle de gestion des personnes morales qui les créent.

⁸⁵ Dans ce sens, voir l'article 15 (du décret de 2007).



du CA avec des instructions⁸⁶ d'autres entités notamment, les départements ministériels, et aménage ainsi, le champ d'exercice des tutelles qui se manifestent à plusieurs égards. Les administrateurs représentant les structures défendent au CA les exigences de leurs structures de représentation. À titre d'illustration, « Avant la tenue de chaque session, l'administrateur représentant l'État est tenu de soumettre à l'attention de son Ministre les différents points de l'ordre du jour, les problèmes soulevés ainsi que les commentaires qui en résultent »⁸⁷. C'est ici une première occasion donnée aux départements ministériels d'appartenance des administrateurs d'avoir un aperçu de l'objet des délibérations entrant dans leurs attributions et de pouvoir donner des instructions⁸⁸.

En plus, l'on relève le poids du pouvoir d'approbation très pesant aussi bien à l'égard des administrateurs qu'à l'égard du président du CA. Relativement aux administrateurs, « Après la tenue de chaque session, l'administrateur devra dans les trente (30) jours qui suivent rendre compte par écrit à son Ministre ainsi qu'à la structure du département chargée du suivi des entreprises et/ ou établissements publics des différentes décisions issues du Conseil d'Administration et en faire un commentaire »⁸⁹.

S'agissant du Président, l'article 29 du décret indique que « Les délibérations du Conseil d'Administration font l'objet d'un compte rendu écrit et adressé par le Président de Conseil d'Administration aux Ministres de tutelle dans un délai de vingt et un (21) jours. En cas d'opposition, le Ministre concerné devra en faire notification au Conseil d'Administration dans un délai d'un mois à partir de la date de réception du compte rendu du Président du Conseil d'Administration. Passé ce délai, la décision devient exécutoire »⁹⁰. C'est donc dire que le Ministre peut recentrer les décisions du CA. Le respect des exigences ci-dessus évoquées permet aux structures ministérielles de s'assurer de la prise en compte de leurs instructions⁹¹. De plus, outre la transmission des comptes rendus de sessions et des documents y relatifs, l'administrateur devra produire un rapport d'activités annuel au plus tard le trente (30) avril de l'année N+1 faisant ressortir le bilan de sa participation aux réunions du Conseil

⁸⁶ CE, 8 novembre 1962, *Coutarel*, R. p. 632.,

⁸⁷ Article 16 (du décret de 2007).

⁸⁸ CE, Sect., 9 janvier 1959, *Chambre syndicale nationale des entreprises industrielles de boulangerie*, R. p. 23

⁸⁹ Article 17 (du décret de 2007).

⁹⁰ Article 29 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.

⁹¹ CE, Sect., 9 janvier 1959, *Chambre syndicale nationale des entreprises industrielles de boulangerie*, R. p. 23



d'Administration accompagné d'un commentaire personnel sur la gestion de l'entreprise et/ou de l'établissement⁹².

Au total, les administrateurs ne sont pas libres au sein du CA, car le non-respect des dispositions des articles 15, 16 et 17 ci-dessus citées les expose au relèvement de leurs fonctions. Ils peuvent même être remplacés sans autre avis avec interdiction pour eux d'assurer pendant une période de trois (03) ans les fonctions d'administrateur dans une société ou établissement public, pour compter de la date de leur déchéance⁹³.

À côté des contraintes ci-dessus mises à la charge des administrateurs individuellement, les Présidents de CA eux-mêmes ont, relativement à ce titre, des obligations et des responsabilités. Ils doivent transmettre l'information contenant l'ordre du jour des réunions du Conseil d'Administration⁹⁴ aux Ministres de tutelle dans un délai de quinze (15) jours. Pendant cette même période, ils sont tenus d'organiser une rencontre préliminaire des administrateurs représentant les tutelles pour toute question importante de l'ordre du jour⁹⁵ aux fins d'harmonisation des points de vue conformément aux exigences des structures de tutelles.

Pour s'assurer de la prise en compte des nécessités des structures, au terme de la session du conseil, les délibérations du Conseil d'Administration font l'objet d'un compte rendu écrit et adressé par le Président de Conseil d'Administration aux Ministres de tutelle dans un délai de vingt et un (21) jours⁹⁶.

Dans le même sens, à la fin de leur séjour, les Présidents de Conseil d'Administration sont tenus d'adresser dans les quinze (15) jours francs qui suivent, un rapport au Président de l'Assemblée Générale des établissements publics de l'État et aux Ministres de tutelle. Un exemplaire de ce rapport est également adressé à la Présidence du Faso pour ce qui concerne les sociétés et entreprises à caractère stratégique⁹⁷. La non production du rapport prévu à l'article 30 ci-dessus, expose les Présidents de Conseil d'Administration, à l'image des administrateurs, à des

⁹² Article 18 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.

⁹³ Article 19.

⁹⁴ Article 27.

⁹⁵ Article 28.

⁹⁶ Article 29.

⁹⁷ Article 31.



sanctions graduelles⁹⁸ en plus d'être responsables devant le Conseil des Ministres et l'Assemblée Générale des établissements publics pour manquement à leurs obligations⁹⁹.

Au demeurant, la seule limitation de l'exercice de cette diversité de tutelles est qu'elles doivent s'exercer dans les conditions et selon les modalités posées par les textes, sans pouvoir aller au-delà¹⁰⁰ et n'empêchent pas l'exercice de la tutelle financière.

2. Une tutelle financière très prégnante

Suivant les termes de l'article 15 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État, « Le Conseil d'Administration se réunit au moins deux fois par an pour approuver respectivement les états financiers annuels de l'exercice écoulé ainsi que le budget et le programme d'activités de l'exercice à venir et ce dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en la matière¹⁰¹ ». Comme on peut le constater, le CA a des attributions financières. À cet effet, il peut se réunir à tout moment en cas de besoin sur convocation de son président ou à la demande du tiers de ses membres chaque fois que l'intérêt de l'EPE l'exige¹⁰².

C'est donc dire que le Conseil d'Administration est investi des pouvoirs les plus étendus en matière de gestion et est obligatoirement saisi de toutes les questions d'importance pouvant influencer la bonne marche de l'établissement. Ce rôle financier est très important au point que l'article 11 du décret précité stipule que : « En cas d'affectation hors du ministère intervenue au cours d'un exercice social, l'administrateur conserve son mandat jusqu'à l'examen des comptes de l'exercice considéré ». Il faut rappeler que l'intervention du CA est une mise en œuvre des dispositions de la loi n° 010-2013/AN du 30 avril 2013 portant règles de création des catégories d'établissements publics. L'article 22 de la loi précitée dispose que : « Les établissements publics sont soumis aux contrôles des différents corps de contrôle de l'État ». Ce contrôle s'entend aussi bien de l'implication des instances de contrôle interne mais également des instances de contrôle externe. À l'image de la loi ci-dessus citée, l'article 19 de la loi n°

⁹⁸ Voir Article 32 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.

⁹⁹ Article 33 du décret précité.

¹⁰⁰ CE, Sect., 14 mai 1971, *Fasquelle et autres*, R. p. 185 ; CE, Sect., *Moisand*, R. p. 34)

¹⁰¹ Article 15 décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État

¹⁰² Article Ibidem.



025/99/AN du 16 novembre 1999, portant réglementation générale des sociétés à capitaux publics affiche les mêmes exigences vis à vis des sociétés à capitaux publics en ces termes : « Les sociétés à capitaux publics sont soumises au contrôle externe prévu par les dispositions législatives et réglementaires régissant le contrôle des finances publiques ». En tout état de cause, comme le CA joue un rôle de régulation stratégique de l'EPE, son rôle ne pouvait y être écarté.

Toutefois, si la compétence du CA est formellement reconnue en matière financière, il faut retenir que son intervention reste encadrée. En effet, aux termes de l'article 16 du décret n° 2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA, du 7 novembre 2007, avant la tenue de chaque session, l'administrateur représentant la tutelle financière ou la tutelle de gestion doit prendre attache avec la structure du département représenté, chargée du suivi des entreprises et/ou des établissements publics, pour échange de point de vue. Il en est ainsi parce que le Ministre de tutelle financière est chargé essentiellement de veiller à ce que l'activité de l'établissement s'insère dans le cadre des objectifs fixés par le Gouvernement de la façon la plus saine et la plus efficace possible. Ce faisant, le représentant habilité en matière financière veille à ce que les instructions reçues soient respectées par le CA. Autrement dit, lors des sessions du CA aucune délibération de nature financière ne peut prendre le contrepied des principes financiers.

Outre la forte prégnance du contrôle financier, les délibérations du CA sont ultérieurement validées par l'assemblée générale des établissements publics de l'État puisque qu'obligation leur est faite de présenter annuellement leurs rapports d'activités et leurs comptes financiers à l'Assemblée générale des établissements publics de l'État ou à toute autre instance habilitée à cet effet¹⁰³. Ce faisant, au plus tard quinze (15) jours francs avant la date arrêtée pour la tenue de chaque session, les membres de l'Assemblée Générale reçoivent du Secrétariat, un dossier comprenant, pour les Sociétés d'État, les rapports de gestion des Conseils d'Administration, et pour les Établissements Publics de l'État à caractère Administratif (EPA), le secrétariat général reçoit un rapport de gestion des Établissements Publics de l'État à caractère Administratif pour l'exercice concerné, les rapports de gestion des Conseils d'Administration, accompagnés des

¹⁰³ Article 23 de la loi n° 010-2013/AN du 30 avril 2013 portant règles de création des catégories d'établissements publics dispose que « Les établissements publics présentent annuellement leurs rapports d'activités et leurs comptes financiers à l'Assemblée générale des établissements publics de l'État ou à toute autre instance habilitée à cet effet. Les modalités pratiques sont définies par voie réglementaire ». Également article 6 du décret n°2014-608 /PRES/PM/MEF portant organisation de l'Assemblée Générale des Établissements Publics de l'État (AG-EPE).



comptes de gestion et des comptes administratifs¹⁰⁴. Par ailleurs, à y regarder de près, il s'agit des actes déjà validés par les CA qui feront l'objet de nouvelles délibérations par l'Assemblée Générale des établissements publics de l'État¹⁰⁵ et des résolutions et décisions adoptées seront ultérieurement appliquées par les établissements concernés¹⁰⁶.

En définitive, les démonstrations ci-dessus développées permettent de confirmer que des actes de subordination caractérisent l'exercice du pouvoir décisionnel du CA. De plus, il faut y ajouter le fait que le pouvoir de régulation reste *quasi*-inopérant.

B. Un pouvoir de régulation *quasi*-inopérant

Le poids des missions confiées aux EPE implique que leurs dirigeants respectifs soient dotés de compétences professionnelles adaptées pour pouvoir jouer leur rôle de façon performante¹⁰⁷ et impulser *in fine* des services de qualité aux usagers. Ces nécessités qui ont pu justifier l'octroi de pouvoir de sélection au CA pendant la phase de désignation des dirigeants, est aujourd'hui *quasi*-inopérante. Une neutralisation qui se manifeste par l'admission d'une dérogation accordée au ministre en dépit des pouvoirs accordés au CA en matière de sélection des premiers responsables des EPE (1) et également à travers l'insuffisance du dispositif d'évaluation de performance (2).

1. Une neutralisation du pouvoir de sélection des premiers responsables des EPE

Les premiers responsables en l'occurrence, les directeurs généraux sont chargés de la gestion et de la coordination effective des missions des établissements publics. Ces attributions qui concourent de façon indispensable à la quête de la performance de l'EPE¹⁰⁸ ont dans un premier temps amené le pouvoir règlementaire à institutionnaliser un mode de désignation des premiers responsables suivant leurs compétences et leurs expériences. C'est donc dire que la quête de performance dans le besoin de satisfaction des attentes de la population a pu déterminer à cet égard, les décideurs publics à instituer une procédure de mise en concurrence dans la

¹⁰⁴ Article 9 du décret n°2014- 608 /PRES/PM/MEF portant organisation de l'Assemblée Générale des Établissements Publics de l'État (AG-EPE).

¹⁰⁵ Article 10 Ibidem.

¹⁰⁶ Article 11 Ibidem.

¹⁰⁷ Circulaire N°2009-006/PM/SG/DAEF du 30 juin 2009.cette circulaire de l'ancien premier ministre Tertius ZONGO justifie la prise du décret de 2007 portant modalités de désignations des dirigeants des entreprises publiques et établissements publics de l'État.

¹⁰⁸ Circulaire N°2009-006/PM/SG/DAEF du 30 juin 2009.cette circulaire de l'ancien premier ministre Tertius ZONGO justifie la prise du décret de 2007 portant modalités de désignations des dirigeants des entreprises publiques et établissements publics de l'État.



désignation des premiers responsables des EPE¹⁰⁹. Ainsi, peut-on lire à l'article 39 « Le poste de Directeur Général des établissements publics de l'État, des sociétés d'État et des sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'État est soumis à appel de candidature. Le poste est ouvert en priorité aux candidats (es) de l'administration publique »¹¹⁰.

Ce faisant, après une phase d'implémentation de cinq années, cette formalisation allait encore subir un renforcement des conditions de désignations, considéré comme un appel à l'amélioration du dispositif précédent. Ce renforcement va intervenir à la faveur de l'adoption du décret n° 2012-/PRES/PM [MEF/MICA/MFPTSS, portant modification du décret n°2007-724/PEES/PM/MEF/MCPEA du 07 novembre 2007, portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements et des sociétés à participation majoritaire de l'État. Il s'agit d'une modification qui maintient le principe de la pleine concurrence en déclinant, au surplus, plusieurs étapes relatives au choix des premiers responsables des EPE¹¹¹. D'abord, la procédure de recrutement est désormais déclenchée sur la base de Termes de Référence (TDR) élaborés par le ministère de tutelle technique¹¹² de l'établissement ou de la société concernée¹¹³. Ensuite, outre cet apport qui en appelle au respect strict des règles de pleine concurrence, il est également mis en place un comité¹¹⁴ interministériel¹¹⁵ de sélection des candidats. Ce dernier dans sa constitution peut faire appel à toute expertise extérieure en cas de besoin¹¹⁶. Enfin, la procédure de sélection est devenue entièrement confidentielle et aucune publication n'est faite au cours du processus de recrutement¹¹⁷.

Suivant cette dernière orientation, le comité interministériel de sélection, après examen des dossiers, transmet obligatoirement les conclusions de ses travaux et ses commentaires au

¹⁰⁹ L'article 38 on peut lire que « Les établissements publics et les sociétés à participation majoritaire de l'État sont gérés par une personne physique ayant reçu qualité à cet effet et désigné ci-après le « Directeur Général ».

¹¹⁰ Décret n°2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.

¹¹¹ L'Article 3 du décret précité.

¹¹² Article 5 du décret de 2013 portant modification du décret de 2007 relatif aux modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des entreprises publiques.

¹¹³ Article 4 du décret précité.

¹¹⁴ À ce titre, il pilote la phase de sélection sur dossier et celle d'entretien conformément à l'article 7 du décret de 2013 relatif à la désignation des directeurs généraux des entreprises publiques et les établissements publics de l'État. Ainsi, ce comité dispose des pouvoirs de recevoir les dossiers de candidature sous pli fermé, de les ouvrir, de les examiner et de dresser un procès-verbal de délibération à l'attention du conseil d'administration, voir l'Article 2 du décret de 2010 relatif au comité interministériel.

¹¹⁵ Ce comité est logé au premier ministère, article 1 du décret n° 2010-113/PRES/PM/MEF du 18 mars 2010 portant création, composition, attribution et fonctionnement du comité interministériel de sélection des candidatures au poste de direction générale.

¹¹⁶ Article 5 du décret précité.

¹¹⁷ Article 6, Ibidem.



Conseil d'administration de l'établissement ou de la société concernée¹¹⁸. Ce faisant, cette dernière révision a pu permettre de faire une bonne place au CA dans le processus de sélection des premiers responsables des EPE. Ainsi, le décret ci-dessus mentionné, indique à l'article 8 que « Le conseil d'administration, au vu des conclusions et des commentaires reçus du comité de sélection fait une proposition de nomination au poste de directeur Général à l'attention du ministre de tutelle technique ». Le ministre de tutelle technique présentera un rapport en Conseil des ministres, suivant la proposition de nomination du CA, qui délibérera sur le choix du premier responsable de l'EPE¹¹⁹.

Cependant, cette mise en occurrence qui va connaître une période de gloire sur cinq années parce qu'alors voie unique de présélection des candidats au poste de directeur général, va se heurter à partir de 2013, à l'institution d'un choix discrétionnaire au profit du ministre de tutelle technique. Cette dérogation dont on pouvait désespérément rechercher sa plus-value au profit d'une gouvernance qualitative des EPE, a été consacrée par le biais du décret n° 2013-1060 /PRES/PM/MEF/MICA/MFPTSS, portant modification du décret n°2007-724/PRES/PWMEF/MCPEA du 07 novembre 2007 portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements et des sociétés à participation majoritaire de l'État. On peut à cet effet lire à l'article 4 du texte précité que « Par dérogation aux dispositions de l'article 3 ci-dessus, le Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de tutelle technique, pourvoit directement au poste de Directeur général des établissements publics de l'État, des sociétés d'État et des sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'État ». Or, l'esprit de la mise en concurrence était d'éviter la politisation de la gouvernance des EPE et permettre à plusieurs profils de rivaliser et aspirer à diriger des entreprises publiques à travers la promotion d'une gouvernance vertueuse. Mais, cette exception va très vite devenir le principe dans la gouvernance des EPE, reléguant ainsi, la mise en concurrence à la place d'exception. En dépit des risques que comporte cette dérogation, toutes les autres modifications ultérieures n'y apporteront pas de changements jusqu'à ce jour¹²⁰.

¹¹⁸ Article 7, Ibidem.

¹¹⁹ Article 9, Ibidem.

¹²⁰ Décret n° 2023-1 /PRES-TRANS/ PM/MDICAPME/MEFP portant modalités de désignation des membres des organes d'administration des sociétés à capitaux publics, des établissements publics et des structures à statut spécifique.



En définitive pour tout observateur averti de la gouvernance des EPE au pays des hommes intègres¹²¹, il est aisé de retenir que la mise en concurrence envisagée¹²² comme la promotion d'une gouvernance vertueuse qui prendrait en compte les qualités techniques et intrinsèques des premiers responsables des EPE, a cédé sa place à la procédure dérogatoire qui reste « *quelque peu obscure* »¹²³ et contestée par moment¹²⁴. Cette pratique burkinabè contraste avec le cas en Côte d'Ivoire où l'article 26 de la loi portant définition et organisation des sociétés d'État, donne le pouvoir au Conseil d'administration de nommer le directeur général.

Au total, si la politisation des nominations à la tête des EPE rend inopérant le pouvoir de régulation du CA en la matière, reléguant ainsi la place d'antan réservée à l'exception au principe, il faut au surplus souligner que le CA manque de dispositif efficace d'évaluation de la performance des EPE qui fragilise son office de régulation.

2. Un contrôle de performance insuffisant

Les activités des établissements publics comme toutes les missions publiques d'ailleurs, sont désormais empruntées d'une exigence particulière qui est celle de satisfaire régulièrement aux attentes générales et spécifiques des usagers de façon performante¹²⁵. Conformément à cette logique et suivant le guide de performance de l'UEMOA¹²⁶, « La performance d'une organisation est sa capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés. Ce faisant, dans le secteur public elle a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats prédéfinis dans le cadre de moyens prédéterminés »¹²⁷.

¹²¹ Désiré YASSO, « La gouvernance des entreprises publiques des pays du sud entre mimétisme, bricolage et acculturation : comparaison entre le LNBTP au Burkina Faso et le PAC au Bénin », 2016, <https://shs.hal.science/halshs.01393655v1>, p.32, consulté le 18 Novembre 2025 à 23h20.

¹²² Article 3 du décret N° 2013-1060/PRES/PM/MEF/MICA/MFPTSS du 11 novembre 2013 portant modification du décret n°2007-724/PRES/PM/MEF/MCPEA du 7 novembre 2007 portant modalités de désignation des membres des organes d'administration et de gestion des établissements publics et des sociétés à participation majoritaire de l'État.

¹²³ Djibrihina OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu- Bordeaux IV, 2013, p. 560.

¹²⁴ Suite à la nomination de Monsieur Adama Traoré au poste de directeur général de l'ONEA le 6 juillet 2023 en Conseil des ministres, le comité de la CGT-B de l'ONEA indiquait que non seulement ce dernier n'a pas les compétences techniques suffisantes pour occuper le poste mais également il fait preuve de mauvaise gestion par le passé.

¹²⁵ Frédéric COLIN, *Droit public économique*, 5^e éd, Paris, Gualino, 2015, p. 261.

¹²⁶ https://www.e-docucenter.uemoa.int/sites/default/files/2024-02/UEMOA_Guide-de-performances-edocucenter.pdf.

¹²⁷ Voir Yakouba OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, LGDJ, 2015, 731 p. Voir également, S. OUÉDRAOGO, *Les compétences nationales en matière fiscale et la communautarisation des règles dans l'espace ouest-africain*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Bordeaux, 2015, 619 p. <https://e-docucenter.uemoa.int/fr/11-definition-et-objectifs-de-la-demarche-de-performance#:~:text=1.1.->



Suivant le dispositif juridique de l'UEMOA, « les critères de performance pour les établissements publics sont basés sur des objectifs de qualité, d'efficacité¹²⁸, de légalité et de sincérité des comptes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes communautaires »¹²⁹. Parmi les éléments préalables qui fondent une démarche de performance, figure la mise en œuvre des budgets de performance en lieu et place des budgets de moyens¹³⁰.

Si le CA a les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaire pour assurer un pilotage stratégique et une surveillance de la direction de l'EPE, en agissant avec intégrité et responsabilité¹³¹, il ne bénéficie pas d'un dispositif spécifique sur la base duquel il doit opérer ce contrôle. Ce faisant, il ne pourra le faire qu'à partir des résultats d'autres instances de contrôle. En effet, dans un premier temps, suivant le décret n° 2024-1/PRES/PM/MFPTPS, portant organisation du Ministère de la fonction publique, du travail et de la protection sociale, « Le Secrétaire général assure par délégation du Ministre, la coordination de l'action des différents responsables de programmes du Ministère »¹³². Les EPE gérant ainsi un programme du Ministère, le « le Directeur général étant un responsable de programme budgétaire, reçoit son contrat de performance du Ministre sur la base duquel le Secrétaire général lui assigne annuellement une lettre de mission »¹³³. Ce qui donne un moyen de contrôle au CA. Dans un second temps, suivant l'article 5 de la loi organique n°082-2015/CNT du 24 novembre 2015, l'ASCE-LC a certes pour attribution générale de prévention et la lutte contre la corruption mais également elle a la charge du contrôle des services publics en vue de garantir l'optimisation des performances desdits services¹³⁴. C'est donc dire que les rapports de l'ASCE-LC peuvent également servir de moyen de contrôle de performance au CA.

Dans tous les cas, même en l'absence des procédés indirects ci-dessus évoqués, la démarche de performance s'impose aux EPE tout de même comme une exigence minimale de bon sens dès lors qu'il y a utilisation d'argent public ou gestion d'une mission de service public¹³⁵. Suivant

,D%C3%A9finition%20et%20objectifs%20de%20la%20d%C3%A9marche%20de%20performance,d%C3%A9finition%20et%20les%20r%C3%A9sultats%20obtenus.

¹²⁸ L'efficacité évalue la mesure dans laquelle l'intervention produit, ou est susceptible de produire, des résultats de façon économique et dans les temps.

¹²⁹ Ces critères incluent la qualité de la dépense et de l'information financière, la bonne exécution des dépenses publiques et l'atteinte d'indicateurs macroéconomiques comme le déficit budgétaire et l'inflation.

¹³⁰ <https://e-docucenter.uemoa.int/fr/12-fondements-de-la-demarche-de-performance>.

¹³¹ Voir le code de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés d'État

¹³² Article 58 du décret.

¹³³ Article 100 du décret.

¹³⁴ En revanche, cette attribution peine également à être une réalité au sein de l'ASCE-LC en raison d'insuffisance de moyens techniques, humains et financiers.

¹³⁵ Jacques CHEVALIER, « Performance et gestion publique », dans Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Paris, *Economica*,



cette dernière logique, la majorité des EPE étant plus ou moins sous perfusion budgétaire et financière totale de l'État¹³⁶, sont de ce fait éligibles de plein droit au contrôle de performance¹³⁷ pour les inciter à parvenir à de meilleurs résultats¹³⁸.

Par ailleurs, en attendant l'institutionnalisation des préalables spécifiques au déroulement d'un contrôle de performance à l'endroit des EPE, certains États¹³⁹ font pour l'instant recours à la contractualisation¹⁴⁰, renouvelant ainsi, la dynamique des rapports entre l'État et ses établissements publics¹⁴¹. Selon une partie de la doctrine, le contrat plan¹⁴² permet de définir et d'évaluer clairement, à l'heure du bilan, l'atteinte des objectifs d'une entreprise¹⁴³ en raison de l'existence d'indicateurs financiers et non financiers de performances¹⁴⁴. L'avantage du contrat plan est qu'il favorise la modernisation, limite le champ d'intervention de la tutelle technique et renforce l'autonomie de gestion¹⁴⁵. Si dans les États pris pour exemple ci-dessus, le dispositif est reconnu dans une loi, au pays des hommes intègre, c'est le code de bonnes pratiques de gouvernance des sociétés d'État qui fait du contrat plan un outil de premier choix dans le dispositif de contrôle interne¹⁴⁶. Cependant, malgré son importance, l'adhésion à l'égard du dispositif se fait rare au Burkina Faso, car à ce jour seulement trois (03) sociétés d'États

2010, p. 83-93. Henri GUILLAUME, Guillaume Durand et F. Silvent, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2002, disponible en ligne sur www.babordplus.univ-bordeaux.fr, consulté le 12 novembre 2014, p. 20. Damien CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Paris, Dalloz, 2007, disponible en ligne sur www.babordplus.univ-bordeaux.fr, consulté le 12 novembre 2014.

¹³⁶ Frédéric COLIN, *Droit public économique*, 5^e éd, Paris, Gualino, 2015, p. 261.

¹³⁷ Pagnou SASSO, « Les nouvelles directives de l'UEMOA sur les finances publiques et la gestion publique financière dans les États membres de l'Union », *Revue française de finances publiques* 2015/4 N° 132, pages 323 à 340; disponible sur <https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2015-4-page-323?lang=fr>.

¹³⁸ Suivant le guide « La Chaîne de résultats est un enchaînement logique qui décrit la manière dont une organisation transforme des moyens, par le biais des activités, en produits ou biens et services rendus pour atteindre des résultats à moyen terme (effets) et des résultats à long terme (impact). Les différents maillons de la chaîne ont les indicateurs correspondant à leur place. On a ainsi (i) les indicateurs de moyens, (ii) les indicateurs d'activités, (iii), les indicateurs de produits, (iv) les indicateurs de résultats à moyen terme et (v) les indicateurs de résultats à long terme », voir <https://e-docucenter.uemoa.int/fr/12-fondements-de-la-demarche-de-performance>.

¹³⁹ Article 11 de la loi du 29 juillet 1982 « l'ÉTAT peut avec les entreprises publiques ou privé des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution des plans »

¹⁴⁰ La contractualisation s'adapte à l'objet de l'EPE.

¹⁴¹ Proposition faite dans le rapport NORA sur les entreprises publiques de 1967.

¹⁴² Le contrat plan s'entend suivant les termes du référentiel « comme un document à travers lequel l'État s'engage à accompagner la structure délégataire pour la mise en œuvre d'un programme établi et devant concourir à l'atteinte des objectifs de la mission publique. En contrepartie ladite structure s'engage à assurer la réalisation dudit programme conformément aux termes du contrat. Les accompagnements sollicités à travers le rôle de l'État sont globalement des régimes de faveur, de concours financiers [...] », Page 4 du référentiel.

¹⁴³ Mary SHIRLEY, « La gestion des entreprises publiques, l'expérience des pays en développement », *RFAP*, N° 32, 1984, p. 68

¹⁴⁴ André DELION « Les structures des entreprises publiques », *RFAP*, n° 4, 1977, p. 26.

¹⁴⁵ Jean Philippe COLSON et Pascal IDOUX, *Droit public économique op.cit.*, p. 902.

¹⁴⁶ Voir à cet égard, le décret N° 2020-0635/PRES/PM/MINEFID/MCIA du 15 juillet 2020



notamment, la SONABEL¹⁴⁷, la SONAPOST¹⁴⁸ et la SONABHY¹⁴⁹ disposent d'un contrat plan parmi les vingt-sept (27) sociétés d'État du pays¹⁵⁰.

À cette liste d'insuffisances, si l'on se pose au surplus la question de savoir si les CA bénéficient de capacités humaines nécessaires pour dérouler un contrôle de performance conformément aux exigences ci-dessus évoquées, la réponse ne peut intervenir sans hésitation. Car, il est évident que l'une des fragilités du pouvoir de contrôle de performance du CA repose sur les insuffisances inhérentes à la procédure de désignation des membres administrateurs, du président du CA¹⁵¹ et sur l'institutionnalisation de la procédure dérogatoire¹⁵² de désignation des premiers responsables des EPE¹⁵³.

Conclusion :

À la question de savoir pourquoi l'autonomie des Conseils d'administration des établissements publics de l'État n'emporte pas un pouvoir décisionnel étendu en droit burkinabè, l'étude permet de retenir que l'établissement public d'État (EPE) est certes incontestablement une poutre maîtresse de l'État moderne¹⁵⁴. Son mode de gouvernance est fondé sur un pilotage

¹⁴⁷ Contrat plan adopté par le décret N° 2024-1358/PRES/PM/MEMC/MEF/MICA du 6 novembre 2024.

¹⁴⁸ Ce contrat-plan a été adopté le 30 octobre 2025 et couvre la période 2026-2030 entre l'État burkinabè et La Poste Burkina Faso (SONAPOST). Il vise à moderniser le réseau postal, améliorer l'inclusion financière et numérique, et construire 20 nouvelles agences « Zama Tchè » (maisons des citoyens) pour 5,547 milliards de F CFA

¹⁴⁹ Contrat plan adopté par le décret N° 2024-0866/PRES/PM/MDICAPME/MEFP du 29 juillet 2024.

¹⁵⁰ Voir les collectivités territoriales, les articles 19 et 149 de la loi portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) le 30 décembre 2025.

¹⁵¹ Voir les développements au B du I.

¹⁵² Relativement au mode désignation du premier responsable, faut-il le noter, l'institution d'un choix discrétionnaire au profit du ministre de tutelle technique par le biais du décret n° 2013- 1060 /PRES/PM/MEF/MICA/MFPTSS, constitue une véritable atteinte à la quête de la performance dans la gouvernance qualitative des EP. En effet, la circulaire indiquait à cet égard que « vous voudriez bien prendre les mesures idoines pour veiller au respect des dispositions dudit décret. L'objectif visé à travers ce texte est de doter les organes de décision des sociétés à capitaux publics et des Établissements Publics de l'État des compétences requises pour améliorer la gestion et atteindre les niveaux de performances escomptées afin d'impulser à nos sociétés une dynamique de croissance soutenue répondant au mieux aux attentes des populations ».

¹⁵³ Selon la trame de cette circulaire qui reprenait dans des termes liminaires le contenu du décret n°2007-724 /PRES/PM/MEF/MCPEA du 07 novembre 2007 dont elle porte sa mise en application, rappelle que l'atteinte des impératifs de performance passerait sans nul doute par la désignation de premiers responsables compétents, sur qui compter, pour élaborer, adapter et mettre en œuvre de politiques publiques efficaces.

¹⁵⁴ Jacques CHEVALIER, *Le service public : que sais-je ?* PUF, 9ième édition, 2012, p.7.



dynamique de deux entités spécialisées que sont l'organe délibérant et l'organe exécutif, respectivement, le Conseil d'administration et la Direction générale¹⁵⁵.

Cette articulation permet « d'assurer à la fois une représentation des divers intérêts en jeu au niveau de l'organe délibérant, qui est généralement investi des pouvoirs les plus étendus en matière de gestion, et de laisser aux organes exécutifs une capacité opérationnelle qui leur permet d'assurer la mise en œuvre des délibérations arrêtées par les autres organes »¹⁵⁶. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de ses attributions statutaires, il a été observé que le Conseil d'administration dispose d'un pouvoir rationné d'une part, et d'autre part, un exercice rationné en droit positif burkinabè¹⁵⁷. Autrement dit, si le Conseil d'administration demeure l'un des organes incontournables au cœur de la quête du bon fonctionnement des EPE, son organisation et son fonctionnement sont saisis par une diversité de tutelles qui s'exercent à différents niveaux moyennant le respect de certaines exigences¹⁵⁸. En revanche, les intérêts de chaque département ministériel ayant été opportunément représentés au sein du Conseil d'administration de l'établissement¹⁵⁹, certaines tutelles paraissent à ces égards superfétatoires. La multiplication des tutelles vis à vis du Conseil d'administration multiplie à le seul mérite de diversifier les interlocuteurs extérieurs sans faire preuve d'une quelconque efficacité.

À côté de ce chainage institutionnel, se doublent des influences de facteurs politiques ou humains. Ce qui au total, induit de la part des administrateurs et présidents de Conseils d'administrations un sentiment paradoxal d'être à la fois « surcontrôlés », eu égard à la multiplication des acteurs auxquels ils doivent rendre compte¹⁶⁰.

En définitive, exclusion faite des sociétés d'États, les CA des EPE éprouvent de sérieuses difficultés de disponibilité d'outils efficaces dans le contrôle de performance des EPE.

¹⁵⁵ Autrement dit, cette dualité incarne l'organisation et l'aménagement de la direction des établissements publics.

¹⁵⁶ Jean-Claude GAUTRON, *Droit des entreprises, Encyclopédie juridique de l'Afrique, op.cit* p261.

¹⁵⁷ Faut-il le souligner la logique des EPE est logée dans la dynamique de décentralisation par service. Voir à cet effet, Charles EISENMANN, « Centralisation et décentralisation : Principe d'une théorie juridique », *Revue de droit public et de la science politique*, 1947, 331p. ; Voir également par le même auteur : *Centralisation et décentralisation*, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence 1948, 330p ; Charles ROIG, « Théorie et Réalité de la Décentralisation », In : *Revue française de science politique*, 16^e année, n°3, 1966. pp. 445-447, disponible sur https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1966_num_16_3_392937.

¹⁵⁸ Encore faut-il préciser que, conformément au principe selon lequel il n'existe pas de tutelle sans texte, la tutelle ne peut intervenir autrement que dans les conditions et selon les modalités posées par les textes, sans pouvoir aller au-delà, CE, Sect., 14 mai 1971, *Fasquelle et autres*, R. p. 185 ; CE, Sect., *Moisand*, R. p. 34.

¹⁵⁹ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/les-etablissements-publics>, p.7, consulté le 14 / 09 / 2025 à 12h 10 mns , p.58.

¹⁶⁰ Ibidem.

