



REPUBLIQUE DU BENIN



**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES
ET DES MARCHES PUBLICS

OPTION :

Administration des
Finances (AF)

FILIERE :

Gestion des Marchés
Publics (GMP)

ANNEE ACADEMIQUE

2009 – 2010

Analyse des procédures d'appel d'offres
en matière de privatisation des
entreprises publiques au Bénin

Réalisé et soutenu par :

Armand A. APLOGAN

Sous la direction de :

Maître de stage :

Macaire AGBANTE

Chargé de programme

Commission Technique de Dénationalisation

Maître de mémoire :

Modeste GNIMASSOU

Enseignant à l'ENAM

Janvier 2013

Identification du

Qualité	Prénom(s) et Nom	Observations
Président	Nicaise MEDE	
Vice-président	Aubin GODJO	
Membre	Félix FANOU	

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées

Dédicace

Je dédie ce travail :

- ◆ A mes enfants ;
- ◆ A mes frères et sœurs ;
- ◆ A ma feuie mère Micheline DJIBODE
- ◆ Aux familles NANOUKON, FANDY et CHIKOU.

Remerciements

Nous remercions :

- ◆ Monsieur Macaire AGBANTE, Administrateur en Droit des Affaires et Fiscalité, chargé de programme au Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation ;
- ◆ Monsieur Césaire LANTONKPODE, Directeur des Ressources Financières et du Matériel au Ministère de l'Economie et des Finances, professeur à l'ENAM ;
- ◆ Monsieur Louis V. HOUNSOU, chef du service matériel du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- ◆ Monsieur Marius Crésus SAGBOHAN, assistant du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- ◆ Monsieur Grégoire SOWADAN et Laetitia SEMADO ;
- ◆ Monsieur Gatien DOSSA ;
- ◆ Monsieur Emile DAGA ;
- ◆ tous mes amis qui ont œuvré pour la réalisation de ce mémoire.

Liste des sigles

AMORS	:	Autorité de Mise en Œuvre des Réformes Structurelles
BCEAO	:	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BRS	:	Bureau des Réformes Structurelles
CCIB	:	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CTD	:	Commission Technique de Dénationalisation
DAE	:	Département d'Appui aux Entreprises
DAO	:	Dossier d'Appel d'Offres
DGAE	:	Direction Générale des Affaires Economiques
DNCMP	:	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DSP	:	Délégation de Service Public
RAO	:	Règlement des Appels d'Offres
SPCTD	:	Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation
TBE	:	Tableau de Bord de l'Etude
UGR	:	Unité de Gestion des Réformes

Liste des

N°	Titres	Pages
1	Exemple de grille d'évaluation des offres techniques utilisée : en cas de privatisation	27
2	Regroupement des problématiques par centre d'intérêt	32
3	Tableau de bord de l'étude	45
4	Ciblage de la population de l'étude	54

Liste des

N°	Titres	Pages
1	Données relatives aux problèmes spécifiques n°1	59
2	Données relatives aux problèmes spécifiques n°2	60
3	Données relatives aux problèmes spécifiques n°3	61

Glossaire de

- Affermage** : Contrat par lequel une personne appelée fermier s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération. Le fermier reverse à la personne publique cocontractante une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisée. Le financement des ouvrages est à la charge de la personne publique ; mais le fermier peut parfois participer à leur modernisation ou leur extension.
- Concession** : Contrat par lequel une personne publique charge une autre personne (publique ou privée) d'ériger des ouvrages ou des installations servant de support à un service public et lui concède un droit d'exploitation pendant une durée au terme de laquelle les ouvrages ou installations sont transférées à la personne publique concédante.
- Dénationalisation** : C'est le transfert de propriété d'une entreprise du secteur public au secteur privé. Il s'agit donc d'une forme de privatisation.
- Droit de préemption** : Avantage donné à quelqu'un, soit par la loi soit par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier.
- Location gérance** : Contrat par lequel le propriétaire d'un fonds de commerce en concède l'exploitation à un tiers qui va en assumer l'exploitation (à ses risques et périls) pour une durée déterminée moyennant le versement d'une rémunération communément appelée redevance.
- Privatisation** : Au sens général, c'est le fait de recourir au secteur privé et moins au gouvernement dans la production des biens et services. Au sens strict, elle renvoie au transfert de la gestion, de la propriété totale ou partielle d'une société à participation publique, des services ou des ouvrages publics aux personnes physiques ou morales de droit privé.
- Régie intéressée** : Mode de gestion d'un service public par une personne privée, qui ne supporte pas les pertes éventuelles du service et qui est rémunérée par la collectivité publique sous la forme d'une participation au chiffre d'affaires ou aux bénéfices, la collectivité bénéficiant du reste des bénéfices.

Résumé

L'appel d'offres est considéré comme le mode de cession le plus transparent en matière de privatisation des entreprises publiques. C'est ce qui justifie le fréquent recours à cette procédure au Bénin comme ailleurs.

Toutefois, les conditions dans lesquelles se déroule une telle procédure et les résultats qui en sont issus sont entachés de quelques dysfonctionnements que nous avons regroupés en trois problèmes majeurs :

- le faible encadrement juridique des appels d'offres pour la privatisation ;
- l'insuffisante participation du secteur privé national aux appels d'offres pour la privatisation ;
- le caractère infructueux de ces appels d'offres.

Nous nous sommes dès lors fixé comme objectifs de :

- suggérer des conditions d'un meilleur encadrement juridique des procédures d'appel d'offres en matière de privatisation ;
- identifier le contexte favorable à une importante participation des opérateurs privés nationaux à la concurrence ouverte dans le cadre des privatisations ;
- proposer des mesures visant à assurer la conformité aux DAO de la plupart des propositions soumises pour acquérir la propriété ou la gestion des entreprises publiques.

Pour y parvenir, nous avons d'abord recherché les causes des problèmes identifiés, à travers la formulation des hypothèses de recherche expliquant respectivement les problèmes soulevés ci-dessus ; il s'agit de :

- la réticence des gouvernants à faire de la privatisation un outil stratégique de gouvernance économique ;

- l'impossibilité pour la plupart des opérateurs privés nationaux de payer en une tranche les prix de cession qu'ils ont proposés ;
- la situation économique peu reluisante des entreprises publiques destinées à la privatisation.

Ces hypothèses ont été vérifiées auprès d'un échantillon rigoureusement choisi d'acteurs intervenant dans le processus. Ainsi, au terme de nos investigations, la première et la troisième hypothèse se sont révélées entièrement justifiées. Quant à la deuxième hypothèse, elle n'a été que partiellement exacte, car les acteurs interrogés ont également relevé, comme cause de l'insuffisante participation des soumissionnaires nationaux, les suspicions de corruption qui animent l'opinion publique.

Sur la base du diagnostic ainsi établi, nous avons proposé, entre autres approches de solutions, l'adoption d'une loi régissant l'ensemble des formes de privatisation et détaillant les procédures de mise en concurrence organisées dans ce registre, une réforme institutionnelle, la promotion d'alliances entre opérateurs privés nationaux et étrangers, un recours plus important aux modes de privatisation de la gestion, une meilleure communication sur les opérations et, enfin, la restructuration préalable des entreprises à privatiser.

Quelques recommandations ont été formulées à l'endroit des différents acteurs intéressés par la problématique.

Sommaire

	Pages
INTRODUCTION	2
<u>CHAPITRE</u>	
<u>PREMIER :</u>	
<u>SECTION 1 :</u>	
<u>PARAGRAPHE</u> Le cadre juridique et organique	6
<u>1 :</u>	
<u>PARAGRAPHE</u> La conduite des appels d'offres en matière de privatisation	14
<u>2 :</u>	
<u>SECTION 2 :</u>	
LA PROBLEMATIQUE D'UNE MEILLEURE CONDUITE DES APPELS D'OFFRES POUR LA PRIVATISATION	29
<u>PARAGRAPHE</u> La démarche de ciblage de la problématique	29
<u>1 :</u>	
<u>PARAGRAPHE</u> L'intérêt et la vision de résolution de la problématique choisie	35
<u>2 :</u>	
<u>CHAPITRE 2 :</u>	
LE DIAGNOSTIC ET LES APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE ORGANISATION DES APPELS D'OFFRES EN MATIERE DE PRIVATISATION AU BENIN	40
<u>SECTION 1 :</u>	
LA MISE EN ŒUVRE DU DIAGNOSTIC DE L'ETUDE	41
<u>PARAGRAPHE</u> Les objectifs, les hypothèses et la revue de littérature	42
<u>1 :</u>	
<u>PARAGRAPHE</u> La présentation des choix méthodologiques	52
<u>2 :</u>	
<u>SECTION 2 :</u>	
LES RESULTATS DE L'ETUDE ET LES APPROCHES DE SOLUTIONS SUBSEQUENTES	57
<u>PARAGRAPHE</u> La synthèse des résultats de l'étude	57
<u>1 :</u>	
<u>PARAGRAPHE</u> Les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre	64
<u>2 :</u>	
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	74
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	76
<u>ANNEXES</u>	79

TABLE DES MATIERES

Introduction

La privatisation des entreprises publiques peut s'entendre en partie comme le transfert de tout ou partie de la propriété ou de la gestion des entreprises relevant du secteur public à des opérateurs ou investisseurs **privés** dits « repreneurs ». Ce mécanisme, dont l'expérimentation a commencé en Afrique subsaharienne dans les années 80, est décrit comme un moyen de politique économique et financière qui a pour objectif de faire une large place au secteur privé et constitue l'une des nombreuses réponses aux différents problèmes structurels entravant la rentabilité économique de l'Etat. Il s'agit de promouvoir la libéralisation de certains secteurs d'activité de l'Etat en transmettant plus d'initiatives aux entreprises et aux particuliers, de réguler le circuit national des investissements et de contrôler, quantitativement et qualitativement, les interventions économiques de l'Etat.

A l'instar des opérations de passation des marchés publics, le processus de privatisation des entreprises requiert des impératifs de transparence, d'efficacité et de traitement équitable des opérateurs intéressés.

En effet, la cession d'actifs ou d'actions relevant du patrimoine de l'Etat suppose, **en principe**, que soit identifié, au terme d'un processus transparent et équitable, le partenaire idéal de l'Etat, dans un bassin d'offres dépouillées et analysées sur des bases objectives. Aussi, la loi n° 92-023 du 06 août 1992 portant détermination des principes fondamentaux des dénationalisations et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé dispose-t-elle en son article 16 : « ... ***En cas de dénationalisation complète ou de liquidation-crédation, le recours à l'appel d'offres est obligatoire*** ».

Du reste, la procédure d'appel d'offres est le moyen le plus utilisé au Bénin pour la conduite des opérations de privatisation. Mais, le recours à cette procédure n'est pas en soi un gage de succès des programmes de privatisation.

Dès lors, les interrogations ci-après méritent d'être formulées : les appels d'offres organisés au Bénin dans le cadre de la privatisation sont-ils

toujours couronnés de succès ? Permettent-ils de céder les sociétés d'Etat aux repreneurs les plus indiqués, porteurs des projets les plus sérieux, réalistes et visant à obtenir la performance des entreprises cédées ?

On ne saurait apporter une réponse hâtive à ces préoccupations. Il est toutefois certain que le bilan des privatisations demeure mitigé dans notre pays, dans la mesure où les objectifs visés à travers de telles opérations sont reconnus comme étant rarement atteints. Or, si l'on admet que le recours à la procédure d'appel d'offres est quasi systématique au Bénin, à l'occasion de la privatisation d'une entreprise publique ou semi-publique, les germes de l'insuccès de ces opérations (de privatisation) ne résident-ils pas, **au moins en partie**, dans la qualité des processus d'appel d'offres tels qu'organisés ?

Pour nous en convaincre, trois dysfonctionnements majeurs feront l'objet de la présente étude. D'abord, une insuffisance manifeste d'encadrement juridique des appels d'offres en matière de privatisation, ce qui conduit à l'application du code des marchés publics pourtant inadéquat eu égard à la spécificité de la question. Ensuite, ces appels d'offres enregistrent de moins en moins la participation des investisseurs nationaux. Enfin, ils sont de façon récurrente déclarés infructueux.

Notre étude abordera ces différents problèmes en deux (02) chapitres. **Le chapitre premier** sera consacré à une analyse approfondie de l'ensemble de la procédure d'appel d'offres en matière de dénationalisation, pour mettre en exergue les divers obstacles qui entachent son efficacité. **Le second chapitre** abordera dès lors l'établissement d'un diagnostic relatif à cette problématique et la formulation d'approches de solutions pour y remédier.

Chapitre 1^{er} : Le bilan mitigé de la
conduite des appels d'offres en
matière de privatisation au Bénin

Au cours de la période allant de 1988 à 2009, un effectif total de trente-six (36) entreprises publiques ont été effectivement privatisées au Bénin (voir en annexe n°1, le point des entreprises privatisées au Bénin pendant cette période).

Les différentes formes de privatisation utilisées depuis lors sont :

- la cession totale d'actifs ou d'actions (pour laquelle l'appel d'offres est rendu obligatoire par la loi sur la privatisation) ; ce mode réunit plus des trois quarts des opérations de privatisation au Bénin ;
- la location-gérance ;
- la cession partielle d'actions ;
- l'affermage.

Indifféremment de la forme de privatisation utilisée, y compris les cessions partielles, le recours à la procédure d'appel d'offres a souvent été systématique, à l'exception des cas où des conditions particulières justifient le gré à gré (droits de préemption dans le contrat de location gérance par exemple) ou la mise sur le marché financier.

Aussi importe-t-il de procéder à un état des lieux de la conduite des procédures d'appel d'offres dans le cadre de la privatisation au Bénin, en faisant ressortir, d'une part, le cadre institutionnel de la privatisation et d'autre part le déroulement proprement dit des appels d'offres en la matière (**Section 1**). Dès lors, nous regrouperons les différents problèmes qui ressortiront de cet état des lieux, aux fins de mieux circonscrire la problématique de la présente étude (**Section 2**).

SECTION 1 : LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA PRIVATISATION ET LA CONDUITE DES APPELS D'OFFRES

Les opérations de privatisation sont régies au Bénin par la loi n°92-023 du 6 août 1992 et d'autres textes qu'il convient d'examiner. Ces textes indiquent les organes en charge des différentes étapes du processus et leurs attributions respectives (**Paragraphe 1**).

En outre, il conviendra, au terme de la présentation du cadre juridique et organique de la privatisation, d'exposer et d'analyser les diverses étapes des procédures d'appel d'offres organisées dans ce cadre (**Paragraphe 2**).

PARAGRAPHE 1 – LE CADRE JURIDIQUE ET ORGANIQUE

Au Bénin, la privatisation fait l'objet d'une loi spécifique qui définit sommairement les conditions et procédures de dénationalisation. En sus du décret d'application de cette loi, le code des marchés publics se trouve également appliqué (**A**). C'est eu égard à cet arsenal juridique que les organes impliqués dans le processus de privatisation exercent leurs attributions (**B**).

A-LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE

1. La loi sur la privatisation et ses dispositions relatives à l'appel d'offres

- Généralités

En son article 98, la Constitution de la République du Bénin dispose que la loi détermine les principes fondamentaux, entre autres, « *des nationalisations et dénationalisations d'entreprises et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé* ».

Sur le fondement de cette disposition constitutionnelle, la loi n°92-023 du 06 août 1992 a été prise pour déterminer les principes qui gouvernent les dénationalisations et transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. Reconnaisant à l'Etat la prérogative d'user de son droit de disposition des entreprises dont il est propriétaire, ladite loi en son article 2

définit sans équivoque la « **dénationalisation** » comme « *le transfert de propriété d'une entreprise du secteur public au secteur privé, conformément aux prescriptions de la loi* ».

Les formes de dénationalisation y sont également mentionnées. En effet, la loi n°92-023 admet deux principales formes de dénationalisation, et les classe par ordre de priorité : la dénationalisation partielle ou complète et la liquidation-crétion. Elle dispose, toutefois, que l'Etat peut « *intéresser les personnes privées par la passation de contrats de gestion, de location-gérance ou la gérance libre* », en l'occurrence pour les entreprises relevant des secteurs jugés stratégiques (mines, énergie, eau, forêts, armements, transports, communication, télécommunications).

En ce qui concerne la procédure de dénationalisation, la loi la décline en quatre (04) grandes phases, à savoir :

- la phase de mise au point des grandes décisions préparatoires ;
- la phase d'études et de préparation technique et juridique ;
- la phase de réalisation des opérations ;
- la phase de suivi de l'exécution du contrat.

Enfin, la loi sur la dénationalisation renvoie à un décret spécifique pris en Conseil des Ministres pour la détermination de l'organe et des procédures de dénationalisation des entreprises des collectivités locales.

- Les dispositions de la loi n°92-023 sur la procédure d'appel d'offres

En posant les principes de la dénationalisation, la loi n°92-023 indique explicitement en son article 5 que « *toute opération de dénationalisation doit être conduite dans la transparence et dans le souci de protection des intérêts nationaux, de manière à assurer : l'égalité des soumissionnaires ...* ».

L'article 16 de ladite loi, qui fixe les phases de la dénationalisation, exige le recours à l'appel d'offres en cas de **dénationalisation complète** ou

de **liquidation-création**. Au sens de la loi, il faut entendre par dénationalisation complète, la cession à des personnes privées de la totalité de la participation de l'Etat dans une entreprise publique ou semi-publique (article 2). A contrario, la dénationalisation est dite partielle lorsque la personne publique propriétaire réduit sa participation, par voie d'ouverture du capital de son entreprise aux actionnaires privés nationaux ou étrangers.

Enfin, au nombre des attributions de l'organe chargé de conduire le processus de dénationalisation (voir ci-dessous), figure l'élaboration de cahiers de charges en vue du lancement d'appel d'offres.

Il ressort de toutes ces dispositions que **l'appel d'offres occupe une place importante et légalement reconnue en matière de privatisation des entreprises publiques.**

En dehors de la loi que nous venons de présenter, un décret d'application et le code des marchés publics se trouvent appliqués.

2. Les autres textes applicables

- Le décret n°92-340

En date du 07 décembre 1992, ce décret porte sur la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission Technique de Dénationalisation et de transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé (CTD, voir ci-dessous). On peut y ajouter le décret n°2011-532 du 08 août 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Primature, dont le secrétariat permanent de la CTD est devenu une direction technique (voir ci-dessous).

- Le code des marchés publics et ses textes d'application

Objet de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, le code des marchés publics et des délégations de service public est **en principe applicable aux seuls**

contrats relevant de la catégorie des marchés publics ou des délégations de service public.

Or, ainsi qu'il ressort de l'article 3 dudit code, les marchés publics sont des contrats par lesquels **un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire** de service s'engage envers une personne morale de droit public assujettie « soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou services moyennant **rémunération** ».

Si les opérations de **privatisation de la gestion** des entreprises publiques peuvent être logiquement considérées comme assujetties au code (au titre de contrats de délégation de service public), il ne devrait pas en être de même pour les opérations de **privatisation de la propriété** desdites entreprises. En effet, dans les contrats de Délégation de Service Public (DSP), seule la gestion ou l'exploitation du service public est concédée et non la propriété de l'entité qui assure le service ni celle de l'ouvrage/infrastructure servant de support au service public.

A fortiori, la privatisation de la propriété d'une entreprise publique ne saurait être analysée comme un marché public ; dans un marché public, c'est le **cocontractant** de l'administration **qui reçoit un prix** pour le bien/service qu'il livre alors qu'en matière de dénationalisation (privatisation de la propriété), c'est l'administration qui reçoit un prix pour l'entreprise dont elle cède la propriété à son cocontractant.

En d'autres termes, dans un marché public, l'appel d'offres vise à acheter un bien/service et en payer le prix. Le code organise donc le processus d'acquisition de biens et services au profit de l'Administration. Dans le processus de dénationalisation, l'appel d'offres est fait pour vendre un bien/service public et en encaisser le prix. L'inadéquation du code des marchés publics dans ce processus s'explique par la contradiction des

objectifs des deux procédures : l'une pour acheter (marché public) et payer le prix, et l'autre pour vendre et encaisser le prix (dénationalisation).

Dans la pratique pourtant, le code des marchés publics est appliqué pour toutes les opérations de privatisation, y compris les dénationalisations. La raison nous semble évidente : aucun texte du droit positif national ne détaille mieux l'organisation de la procédure d'appel d'offres que le code des marchés publics et ses textes d'application. En l'absence donc de disposition spécifique sur l'appel d'offres en matière de dénationalisation d'une part, et dans la mesure où cette procédure est établie comme la règle dans ce même domaine d'autre part, **le code des marchés publics est appliqué, quoique inadéquat.**

Ce bref examen du cadre juridique de la procédure d'appel d'offres dans les opérations de privatisation nous permettra de mieux appréhender les rôles de chacun des organes qui interviennent dans ce processus.

B- LE CADRE ORGANIQUE DU PROCESSUS DE PRIVATISATION

Les organes qui interviennent dans le processus de privatisation des entreprises publiques peuvent être regroupés en deux grandes catégories : il s'agit, d'une part, des organes qui sont chargés, à titre principal, de la mise en œuvre du processus de privatisation et, d'autre part, des organes investis d'une mission d'approbation et de contrôle.

1. Les organes en charge de la mise en œuvre des procédures

Il s'agit de la Commission Technique de Dénationalisation et de son secrétariat permanent.

- La Commission Technique de Dénationalisation (CTD)

Elle est prévue par la loi n°92-023, en son article 8, qui dispose : « *Il est créé une Commission Technique de Dénationalisation et de transfert de propriété au secteur privé chargée de :*

- *procéder à l'évaluation de la valeur des entreprises devant faire l'objet de dénationalisation ou de transfert de propriété du secteur public au secteur privé ;*
- *élaborer un cahier de charges en vue d'un lancement d'appel d'offres ;*
- *proposer au gouvernement la forme de dénationalisation ou de transfert de propriété à retenir ;*
- *fixer la valeur de l'entreprise ou, s'il y a lieu, des éléments faisant l'objet de la cession ;*
- *donner son avis, s'il y a lieu, sur la valeur des actifs mis en échange par les acquéreurs éventuels ;*
- *donner son avis sur le prix d'offre, les prix de cession ainsi que sur les parités de change arrêtées par le gouvernement ;*
- *donner son avis sur les procédures de mise sur le marché ;*
- *mener les négociations avec les adjudicataires potentiels ».*

L'article 6 du décret portant composition, organisation et fonctionnement de cette commission précise qu'elle est en outre chargée de suivre l'exécution des contrats de dénationalisation et peut conduire **la passation** des contrats de gestion, de location-gérance ou de gérance libre ainsi que le suivi de leur exécution.

Quant à la composition de ladite commission, elle est définie par l'article 2 du décret sus mentionné. La CTD est en effet composée de :

Président : Ministre d'Etat chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi ou son représentant ;

1^{er} Vice-président : Ministre des Finances et de l'Economie ou son représentant ;

2^{em} Vice-président : Ministre de l'Industrie et des petites et moyennes entreprises ou son représentant ;

Secrétaire : Coordonnateur du Projet d'Assistance aux Entreprises Publiques ;

Membres : - un représentant du Garde des sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme ;
- un représentant du ministère du travail et de la Fonction Publique;
- un représentant de la Direction Nationale de la BCEAO¹ ;
- un représentant de la CCIB² ;

Au sens du même décret, les membres de la CTD sont nommés par arrêté du Ministre d'Etat chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi, sur proposition des ministères ou organismes qu'ils représentent et leur fonction reste incompatible avec tout mandat, activité ou prise d'intérêt dans une société industrielle ou commerciale susceptible de les rendre dépendants des acquéreurs éventuels.

- Le Secrétariat Permanent de la CTD

Aux termes du décret n°2011-532 du 8 août 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Primature, le Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation (SPCTD) est une direction technique rattachée au Cabinet du Premier Ministre. Il a pour mission de préparer et de suivre les travaux de la CTD. A ce titre, il est chargé essentiellement :

¹ Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

² Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin

- d'élaborer les dossiers de dénationalisation ;
- d'exécuter et de suivre les décisions de la CTD ;
- de suivre la mise en œuvre des engagements contenus dans les actes conclus entre le Gouvernement et les repreneurs d'entreprises publiques ou autres partenaires ;
- de réaliser le bilan des opérations de dénationalisation.

A l'évidence, **les textes n'abordent que de manière très laconique le rôle des principaux organes d'exécution dans le déroulement des appels d'offres** proprement dits. Du reste, cette imprécision se note également quant à l'implication des organes de contrôle et d'approbation.

2. Les organes en charge du contrôle et de l'approbation

Il s'agit principalement du gouvernement, à travers le Conseil des ministres et de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

- Le Gouvernement, à travers le Conseil des Ministres

Le rôle déterminant du Gouvernement dans le déroulement des procédures de cession des entreprises publiques, et par conséquent dans la mise en concurrence des acquéreurs potentiels, est explicitement évoqué à l'article 11 du décret portant sur la CTD, en ces termes : « *le compte rendu des travaux de la commission technique de dénationalisation et de transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé doit être soumis à l'approbation du gouvernement, accompagné de toutes les pièces qui ont servi de support aux délibérations de la commission* ».

- La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)

La loi n°2009-02 portant code des marchés publics et des délégations de service public établit la DNCMP comme l'organe central de contrôle des marchés publics, sous la tutelle du ministère en charge des finances.

En matière de privatisation, les dossiers de consultation sont transmis à la DNCMP pour recueillir la mention « **bon à lancer** ». Les observations faites par la DNCMP ne sont généralement pas prise en compte. **Pour les opérations relatives au transfert de propriété**, ce contrôle semble n'être **qu'un contrôle de fait**, dans la mesure où les textes sur la dénationalisation ainsi que la réglementation des marchés publics n'établissent pas explicitement une telle compétence de la DNCMP.

A l'issue de cette analyse du cadre juridique et institutionnel dans lequel s'exécute le processus de cession de la propriété ou de la gestion des entreprises publiques, il convient d'aborder l'organisation des appels d'offres et les observations subséquentes.

PARAGRAPHE 2 – LA CONDUITE DES APPELS D'OFFRES EN MATIERE DE PRIVATISATION

L'appel d'offres peut être considéré comme un mode de passation de contrats, permettant à l'administration de choisir son cocontractant après une nécessaire mise en concurrence des candidats intéressés.

Appliquée au domaine de la privatisation, cette notion renvoie ainsi au processus à travers lequel les repreneurs potentiels d'entreprises publiques sont mis en compétition, sur la base d'offres soumises à évaluation. Pour mieux analyser le déroulement de cette procédure dans la pratique au Bénin, nous regrouperons ses différentes étapes en deux catégories. En premier lieu, nous examinerons les travaux préliminaires et l'élaboration du dossier d'appel d'offres (A) et en second lieu, nous exposerons les phases allant de la réception des offres à la signature des documents juridiques de la transaction avec l'attributaire (B).

A-LES TRAVAUX PRELIMINAIRES ET L'ELABORATION DES DAO³

Avant l'élaboration du dossier d'appel d'offres dans le cadre de la privatisation, des travaux préliminaires sont conduits pour s'assurer de l'opportunité de la privatisation et opter pour la stratégie la mieux indiquée. De la qualité de ces travaux préliminaires dépend la qualité du dossier d'appel d'offres devant servir de base à la consultation. Aussi convient-il de les évoquer brièvement, avant de détailler le contenu et la procédure d'élaboration du DAO.

1. Les travaux préliminaires : la décision de privatisation

- Initiative du projet de privatisation

Il appartient au gouvernement seul de prendre la décision de privatiser une entreprise publique. C'est au regard de sa politique économique, des réformes structurelles qu'il envisage de mettre en œuvre et du degré de libéralisation voulue dans la vie économique que le gouvernement adopte la liste des entreprises à privatiser. La décision de désengagement de l'Etat peut également se fonder sur les difficultés de gestion et la contreperformance des dites entreprises.

Dans ce dernier cas, le projet de privatisation peut émaner :

- soit de l'entreprise, qui adresse au ministre de tutelle une fiche présentant le bilan de son rendement et la nécessité de sa privatisation ;
- soit du ministre de tutelle, suite à des investigations sur la rentabilité de l'entreprise et des analyses sur sa gestion.

Le ministre de tutelle transmet donc le document dressant la situation de l'entreprise à la Commission Technique de Dénationalisation (CTD) pour

³ Dossier d'appel d'offres

analyse et propositions, avant de soumettre le dossier en Conseil des Ministres. Il peut toutefois arriver que le Conseil des Ministres demande la saisine de la CTD par le biais de son Ministre de tutelle pour investigations et décision à prendre. Après avis, la CTD n'opère que sur décision du Conseil des Ministres.

En tout état de cause, un programme de privatisation est indispensable pour planifier, dans le temps, toutes les opérations de privatisation en vue. Au Bénin, **il existe un programme de privatisation qui ne manque pas d'être mis à jour et évalué**, et qui retrace en face des entreprises proposées à la privatisation, les objectifs recherchés, les échéances planifiées, etc.

Il reste que dans la pratique, cette programmation n'est pas tout à fait respectée. En effet, des **retards considérables et/ou des reprises** sont enregistrés et on note parfois une certaine hésitation des autorités à conduire à terme les processus enclenchés ; **en témoigne** le processus de privatisation de l'outil industriel de la SONAPRA enclenché en 1999 et qui s'est poursuivi jusqu'en 2009, avec au moins trois consultations lancées et annulées à un stade avancé, les unes après les autres.

- Evaluation de l'entreprise à privatiser

Le succès du processus de privatisation est en partie conditionné par la qualité des données financières, techniques, commerciales, juridiques, etc. de l'entreprise publique à privatiser. De telles informations doivent être certifiées « transparentes et régulières » au terme d'une série d'audits et de diagnostics conduits par des experts externes à la société concernée.

Cette exigence figure à l'article 3 de la loi 92-023 en ces termes : « *La dénationalisation ou le transfert de propriété d'une entreprise du secteur public au secteur privé s'appuie sur une étude diagnostique devant établir : l'ampleur des mesures d'assainissement de la situation financière et comptable de l'entreprise ; l'intérêt du désengagement de l'Etat. Dans ce dernier cas, cette*

*étude doit comporter notamment : le motif de la dénationalisation ou du transfert de propriété ; la détermination de **la valeur** de l'entreprise ».*

Au Bénin, la conduite de l'évaluation des entreprises à privatiser relève de la responsabilité de la CTD. Celle-ci recourt généralement aux prestations d'un **expert indépendant sélectionné à l'issue d'une consultation**, conformément au code des marchés publics. A terme, ces études, **qui sont toujours réalisées au Bénin avant toute opération de privatisation**, permettent d'apprécier la valeur patrimoniale, la valeur de rendement et les perspectives pour le développement de l'entreprise.

Le rapport du consultant est transmis à l'Autorité de Mise en Œuvre des Réformes Structurelles et du dialogue avec les partenaires au développement (**AMORS**). Cette Autorité regroupe le Premier Ministre, les ministres en charge de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie, des travaux publics et des transports, de la réforme administrative, de l'environnement, de la justice, de la communication, un représentant de la BCEAO, le conseiller spécial du Président de la République chargé des affaires monétaires et bancaires ou le Conseiller Technique à l'Economie, et enfin le conseiller technique juridique du Président de la République.

L'AMORS procède à l'étude des résultats de l'analyse et suggère, à l'appréciation du Conseil des Ministres, la décision à prendre pour l'intérêt de la nation. En cas d'avis favorable du Conseil des Ministres, le dossier est transmis à la CTD pour engager la procédure de privatisation.

Il n'est pas inutile de souligner que **l'étude diagnostique constitue une étape indispensable à l'élaboration des dossiers d'appel d'offres**, dans la mesure où elle permet de déterminer la stratégie de privatisation à adopter et surtout les conditions techniques et financières attendues des repreneurs ainsi que le contenu de la transaction envisagée. Malheureusement, **il arrive parfois au Bénin que de telles études soient mal conduites et aboutissent à**

une sous-estimation de la valeur des entreprises publiques. C'est du moins ce qui nous a été confié lors de nos investigations.

2. L'élaboration du Dossier d'Appel d'Offres

Le Dossier d'Appel d'Offres en matière de privatisation est élaboré par la CTD. Si la loi n°92-023 du 06 août 1992 a clairement établi cette compétence, **elle reste toutefois silencieuse sur le contenu dudit dossier.**

En pratique, trois principaux documents font l'ossature des DAO préparés par la CTD au cours des sessions qu'elle tient à cet effet. Il s'agit du règlement d'appel d'offres, du memorandum d'informations et des documents juridiques de la transaction.

- Le Règlement d'Appel d'Offres (RAO)

Dans ce document, la CTD fournit aux soumissionnaires potentiels les informations relatives à la préparation de leurs offres et aux conditions de déroulement de l'appel d'offres. On y trouve notamment :

- le contexte de l'opération (place occupée par l'activité de l'entreprise dans l'économie nationale, objectifs de la cession, champ de la cession, etc.) ;
- le calendrier prévisionnel du processus (échelonnement dans le temps des activités liées à la procédure, depuis le lancement de l'appel d'offres jusqu'à la signature des documents de la cession) ;
- les conditions de participation ;
- la préparation des offres (lieu d'acquisition du DAO, visite de site, adresse où peuvent être obtenus des renseignements complémentaires, etc.) ;
- le contenu des offres (pièces administratives et techniques, offre financière, garantie de soumission, etc.) ;
- le dépôt des offres (date et heure limites, conditionnement des offres pour le dépôt, etc.) ;
- les conditions d'ouverture des plis, d'évaluation des offres et d'adjudication ;

- les annexes (modèle de soumission, modèle de caution de soumission, modèle de garantie de paiement, grille d'évaluation des offres techniques, formulaires A et B du code d'éthique et de moralisation des marchés publics).

- Le Mémoire d'informations

A travers ce document, l'organe chargé de conduire l'appel d'offres donne une présentation détaillée de l'entreprise à privatiser. Y figurent notamment :

- une fiche signalétique de l'entreprise indiquant sa raison sociale, le sigle usuel, le siège social, l'adresse, la forme juridique (société anonyme par exemple), le statut juridique (société d'Etat par exemple), le capital social, la date de création, la date de démarrage des activités, les activités exercées, le régime fiscal, l'effectif permanent, etc.) ;
- l'objet social de l'entreprise ;
- la répartition du capital social et les modalités de sa cession ;
- les informations relatives à l'administration et à la direction de l'entreprise ;
- le régime légal et fiscal de l'entreprise (normes commerciales, comptables et fiscales de référence, par exemple) ;
- l'organigramme de l'entreprise ;
- la description des activités de l'entreprise (cette partie détaille les différentes activités mises en œuvre au sein de l'entreprise et les ressources aussi bien humaines que matérielles utilisées à cet effet) ;
- un état descriptif des principaux équipements de l'entreprise (avec l'indication de leur origine, de leur année d'acquisition et de leur état de fonctionnement) ;
- la répartition du personnel permanent de l'entreprise.

- Les projets de documents juridiques de la transaction

Le Dossier d'appel d'offres porte également à la connaissance des soumissionnaires potentiels les projets de documents contractuels devant régir la transaction envisagée. On distingue notamment :

- **le projet de convention de cession** : il définit les conditions de l'accord à travers, d'une part, les déclarations et garanties des deux parties (capacité, consentement, force exécutoire, absence de litiges, respect des lois et règlements) et, d'autre part, l'administration de l'entreprise, le règlement des litiges et les règles de confidentialité ;
- **le cahier des charges** : il a pour objet de préciser les obligations spécifiques que le cocontractant prendra vis-à-vis de l'Etat, et en considération desquelles la propriété ou la gestion de l'entreprise lui est transférée. Ces engagements portent, pour l'essentiel, sur la pérennité de l'exploitation de la société, les efforts visant à maintenir les emplois, l'investissement, le respect des propositions faites dans l'offre technique. Le suivi desdits engagements y est prévu, de même que les sanctions applicables. Enfin, une promesse de vente y est en général prévue : par cette stipulation, le cocontractant promet de céder à nouveau l'intégralité de la propriété de l'entreprise ou des actions à l'Etat, en cas de non-respect des cahiers des charges ou de faillite, en contrepartie d'un prix de rachat ;
- **les conventions spécifiques** liées aux activités de l'entreprise.

Une fois le dossier d'appel d'offres élaboré, il est nécessairement soumis au Conseil des Ministres pour approbation. L'avis favorable de la DNCMP est également sollicité avant le lancement de la procédure.

B- LE DEROULEMENT DE L'APPEL D'OFFRES

Après l'élaboration et l'approbation du dossier d'appel d'offres, s'ouvre la phase de déroulement de la consultation proprement dite. Cette

étape s'étend de la publication de l'avis d'appel d'offres à l'adjudication définitive du contrat.

1. De la publication de l'avis d'appel d'offres au dépôt des offres

- La publication de l'avis d'appel d'offres

La publicité constitue, dans toute procédure de mise en concurrence, un principe fondamental visant à garantir la transparence du processus. En matière de privatisation, elle est d'autant plus nécessaire que les enjeux sont importants et les montants très élevés. En conséquence, la publicité doit être aussi large que possible.

Dans la pratique, l'avis d'appel d'offres pour la privatisation est publié :

- dans toutes les Ambassades du Bénin à l'étranger ;
- sur internet ;
- dans les journaux nationaux ;
- dans les journaux et revues de la presse africaine et internationale.

On peut ainsi conclure à une **publicité plus ou moins large**, en dépit du constat qu'**aucune norme légale nationale ne dispose spécifiquement en la matière**.

Par ailleurs, si la publicité de l'avis relatif à la privatisation permet d'enregistrer la participation d'entreprises et de consortiums étrangers, **elle semble ne pas suffire à susciter une participation suffisante du secteur privé national**. En effet, un bilan des opérations de privatisation dressé par la CTD établit que **les nationaux sont quasi-absents dans les procédures de cession d'actions ou d'actifs de l'Etat** depuis l'année 2000, alors que leur participation était relativement moyenne (environ 48%) entre 1990 et 1999.

Pourtant, la consultation est généralement ouverte, à égales conditions de participation, à toute entreprise ou groupement de personnes morales

régulièrement constitué, disposant d'une situation financière saine et désireuse d'investir dans le domaine spécifique d'intervention de la société à privatiser.

- La préparation des offres : la visite de site(s) et le data room

A la suite du lancement de l'avis, le DAO est rendu disponible au Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation afin que les candidats intéressés puissent se le procurer moyennant le paiement d'une somme non remboursable. Par ailleurs, le DAO peut être expédié aux personnes qui en font la demande, à leurs frais. Des mesures sont prises pour permettre aux candidats ayant effectivement acheté le DAO de préparer leurs offres, pour faciliter leur accès à des informations détaillées sur l'entreprise à privatiser ainsi que ses activités.

C'est dans ce cadre que les soumissionnaires potentiels sont invités à visiter le(s) site(s) de l'entreprise à privatiser, y compris ses éventuelles usines ou exploitations. La CTD veille à ce qu'au cours desdites visites, les soumissionnaires aient accès aux renseignements qu'ils sont en droit de requérir sur les éléments constitutifs de l'entreprise.

En outre, la CTD procède à la **data room** : il s'agit de l'ouverture d'une consultation sur place des documents sur l'entreprise à privatiser. A l'issue de cette consultation, les candidats disposent d'un délai fixé selon le dossier pour poser des questions sur l'entreprise. Les réponses auxdites questions sont données **publiquement devant tous les candidats et par écrit** pour qu'ils soient tous au même niveau d'informations.

On peut relever que **toutes ces dispositions présentent l'avantage de contribuer à la transparence dans les échanges d'informations.**

En dépit de ces mesures, le dossier d'appel d'offres indique clairement qu'il appartient aux soumissionnaires d'entreprendre, avant le dépôt de leur offre, toutes les recherches nécessaires pour s'assurer de l'exactitude ou de

l'exhaustivité des renseignements qu'ils y lisent ou qui leur sont fournis dans le cadre des visites. Aussi, l'Etat déclare-t-il ne devoir assumer aucune responsabilité quant à l'insuffisance ou à l'inexactitude de certaines données exploitées par les soumissionnaires. Cette disposition est une formule type pour protéger l'Administration contre des clauses qui pourraient lui porter préjudice.

Enfin, lorsqu'il subsiste des incertitudes sur la portée d'une disposition des documents de l'appel d'offres, les candidats ont la liberté de saisir par écrit la CTD. Les réponses écrites de ladite commission sont communiquées à tous les soumissionnaires et sont dès lors considérées comme des éléments à prendre en compte dans la préparation des offres.

- La présentation et le dépôt des offres

Les documents constitutifs d'offres dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques doivent généralement être organisés en deux rubriques à savoir : l'offre technique et l'offre financière.

L'offre technique comporte :

- **la lettre de soumission technique**, à travers laquelle le soumissionnaire s'engage à être cessionnaire de la propriété ou de la gestion de l'entreprise à privatiser, aux conditions indiquées dans le DAO et dans son offre, sans révéler le montant de ladite offre ;
- **un dossier administratif**, composé des pièces habituellement exigées à l'occasion de la passation des marchés publics (attestation fiscale, attestation sociale, références du soumissionnaire, pouvoir d'habilitation du signataire, attestation de non faillite, formulaires A et B du code d'éthique et de moralisation des marchés publics, etc.) mais surtout un **engagement** du soumissionnaire à **préserver les emplois** au sein de la société à privatiser, et éventuellement un projet d'accord-cadre de gouvernance pour le développement du secteur ;

- **un dossier technique** composé d'abord d'un **sous dossier économique** où le soumissionnaire présente ses options stratégiques, en ce qui concerne le développement intégré de l'activité de l'entreprise, déclinées en un plan détaillé appuyé d'un chronogramme de mise en œuvre, et sa politique sociale de préservation et de développement des emplois. Ensuite, un **sous dossier financier** dresse le plan d'affaires du soumissionnaire sur les cinq années suivant la date de cession.

L'**offre financière** est introduite par une autre lettre de soumission qui indique, cette fois-ci, le prix d'acquisition total proposé par le candidat, avec la précision que ce prix est ferme, non révisable et « *payable inconditionnellement au comptant* » dans les délais indiqués au projet de contrat de cession. Le soumissionnaire précise le délai de validité de son offre, à savoir quatre-vingt dix (90) jours.

En somme, on peut relever à ce stade que **le contenu des offres**, tel qu'institué par la pratique, **répond à la spécificité des opérations de privatisation.**

Ainsi présentées, les offres sont conditionnées dans trois enveloppes. L'enveloppe 1 est extérieure et contient les enveloppes 2 et 3, lesquelles renferment respectivement l'offre technique et l'offre financière. Pour garantir l'anonymat des plis jusqu'à leur ouverture, l'enveloppe 1 ne porte aucune mention permettant d'identifier le soumissionnaire. Quant à l'enveloppe 3 contenant l'offre financière, elle porte l'inscription « A ne pas ouvrir en même temps que l'offre technique ». Cette précaution a pour finalité d'éviter que la commission d'évaluation se laisse influencer par la proposition financière d'un candidat dans le traitement de son offre technique et répond à l'esprit et au principe même de l'adjudication.

Les offres sont déposées par les soumissionnaires, en original et en copies, et sont réceptionnées par un **huissier de justice commis par**

l'administration de la CTD, pour assurer leur sécurisation et éviter toute polémique ou d'éventuelles contestations. Le dépôt doit être fait au plus tard aux date et heure limites fixées dans le DAO. Un récépissé indiquant la date, l'heure de dépôt et le numéro d'enregistrement est remis à chaque soumissionnaire.

- L'ouverture des plis

A l'instar du processus de passation des marchés, l'ouverture des plis a lieu au cours d'une séance publique, en présence des représentants des soumissionnaires qui le désirent.

Cependant, en matière de privatisation, il est souvent requis des soumissionnaires l'information de la CTD, par écrit, au moins deux jours à l'avance, sur les noms, prénoms et qualités des personnes désignées pour les représenter à la séance d'ouverture, selon le cas.

L'ouverture est conduite par la CTD, élargie aux membres du Comité technique d'évaluation mis en place pour la circonstance, par un arrêté interministériel.

Une autre particularité des séances d'ouverture des plis organisées dans le cadre du processus de privatisation réside en la présence de l'huissier de justice commis par la CTD qui, par ailleurs, conserve sous scellés, toutes les offres financières (non ouvertes à cette étape) pour garantir leur intégrité.

Seules les offres techniques sont ainsi immédiatement ouvertes, et il est procédé à l'inventaire de leur contenu. Un procès-verbal est dressé, signé par les personnes présentes, y compris l'huissier de justice qui assiste à la séance de bout en bout. Ce procès-verbal indique, entre autres, le nombre d'offres ouvertes et leurs contenus respectifs. Il est entendu que les plis déposés après l'heure limite de dépôt ne sont pas ouverts et sont retournés à leurs expéditeurs.

- L'évaluation des offres

L'évaluation des offres, effectuée par la CTD élargie aux membres du comité technique mentionné ci-dessus, se déroule en deux étapes majeures, à savoir l'évaluation des offres techniques et l'évaluation des offres financières.

- *L'évaluation des offres techniques* consiste d'abord à vérifier la conformité du dossier administratif aux prescriptions du Règlement d'Appel d'Offres (RAO) et à sanctionner, au besoin, les cas de non-conformité par la disqualification des soumissionnaires concernés. Ensuite, l'évaluation se poursuit conformément à une grille de notation annexée au DAO.

On peut se douter que dans la conduite de cette évaluation, la commission se base essentiellement sur la concordance des propositions techniques du soumissionnaire avec les objectifs assignés au programme de privatisation, et leur cohérence avec la stratégie globale d'actions du gouvernement.

Conformément à la grille d'évaluation, les offres techniques sont en général notées sur 100 points, avec l'obligation pour les soumissionnaires de réunir une note technique minimale, pour être admis à l'évaluation financière.

Ainsi, en supposant par exemple que ce minimum technique soit de 60 points, toutes les offres ayant obtenu une note comprise entre 0 et 59 seront déclarées non conformes, et les offres financières correspondantes ne seront pas évaluées.

Le tableau 1 donne une illustration de la grille d'évaluation des offres techniques utilisée en matière de privatisation.

Tableau 1 : Exemple de grille d'évaluation des offres techniques utilisée en cas de privatisation

	Rubriques	Points
I-	DOSSIER ADMINISTRATIF	25
	Références et expériences (générale et locale) du soumissionnaire	10
	Contenu de l'engagement et du volet social	07
	Contenu du projet d'accord-cadre pour le développement du secteur	08
II-	DOSSIER TECHNIQUE	75
	II.1 – Sous dossier économique	(50)
	Stratégie industrielle (dans le cas d'une société industrielle)	15
	Stratégie commerciale	08
	Politique globale et contribution au pôle de développement du secteur	07
	Politique d'investissement	10
	Politique de développement des ressources humaines	05
	Politique environnementale	05
	II.2 – Sous dossier financier	(25)
	Plan d'affaires	10
	Programme d'investissement et cohérence du plan de financement	10
	Comptes d'exploitation prévisionnels	05
	TOTAL	100

Source : conçu par nous-même, sur la base des grilles consultées dans le cadre de nos recherches.

- ***L'évaluation des offres financières*** ne concerne, comme indiqué plus haut, que les soumissionnaires dont les offres techniques ont été validées. La commission d'évaluation vérifie les différentes rubriques de l'offre financière et procède, au besoin, à la correction des chiffres. Ensuite, elle effectue leur classement. A l'inverse de la logique de classement par ordre croissant des montants des offres financières prévalant en matière de passation des marchés publics, les offres financières les mieux classées sont ici celles dont les montants sont les plus élevés. **Le classement se fait donc par ordre décroissant des propositions financières.**

- L'adjudication et la négociation

La commission de dépouillement et l'huissier de justice produisent des procès-verbaux de dépouillement séparés, qui sont soumis à l'AMORS pour étude et appréciation, avant leur acheminement au Conseil des Ministres. Le PV de la commission d'évaluation fait une recommandation d'adjudication provisoire au soumissionnaire classé premier à l'issue du dépouillement.

Le soumissionnaire retenu par le Conseil des Ministres est déclaré adjudicataire provisoire et invité aux négociations. En effet, l'Etat se réserve toujours le droit de négocier avec l'attributaire provisoire les propositions contenues dans son offre financière et les modalités connexes. Dans le cas où le montant proposé par le repreneur est inférieur à la valeur de l'entreprise publique, telle que déterminée avant le lancement de l'appel d'offres, l'adjudicataire provisoire est invité à augmenter son offre, afin que le marché lui soit définitivement attribué. En d'autres termes, l'adjudication définitive est conditionnée par une entente entre les parties au terme des négociations.

En dépit de toutes ces précautions, **l'opinion publique est souvent amenée à penser que les entreprises publiques sont « bradées »**, c'est-à-dire cédées à des prix ridiculement inférieurs à leur valeur réelle.

Par ailleurs, d'un point de vue technique, **il est récurrent que les procédures d'évaluation des offres en matière de privatisation, telles que décrites, conduisent la CTD et/ou le Conseil des Ministres à déclarer la consultation infructueuse** pour cause de non-conformité ou de non-satisfaction des propositions (notamment techniques) aux conditions de cession indiquées dans les documents de l'appel d'offres.

La description de la procédure d'appel d'offres pour la privatisation des entreprises publiques au Bénin, que nous venons d'effectuer, a permis de ressortir une problématique essentielle qu'il convient de mieux appréhender.

SECTION 2 : LA PROBLEMATIQUE D'UNE MEILLEURE CONDUITE DES APPELS D'OFFRES POUR LA PRIVATISATION

Les opportunités immenses que sont censés offrir les programmes de privatisation semblent sérieusement compromises par les entraves au succès des appels d'offres organisés dans ce cadre. Ces difficultés requièrent une attention particulière et méritent par conséquent d'être inventoriées puis regroupées par centres d'intérêt, pour qu'en soit dégagée une problématique bien libellée (**Paragraphe 1**). L'intérêt d'une telle problématique devra être démontré et la vision globale de sa résolution spécifiée (**Paragraphe 2**).

PARAGRAPHE 1 – LA DEMARCHE DE CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Le choix de la problématique de l'étude a d'abord consisté à faire un inventaire des éléments clés de nos observations d'une part (**A**), et à en extraire des problèmes spécifiques dont la vision globale de résolution sera envisagée (**B**).

A-LES ELEMENTS DE L'OBSERVATION

Nous énumérerons les constats établis, en termes d'atouts (1), et de problèmes (2).

1. Les atouts notés

Ils se résument comme suit :

- exigence légale du recours à l'appel d'offres en cas de dénationalisation complète ou de liquidation-création ;
- place importante occupée par l'appel d'offres en matière de privatisation des entreprises publiques ;
- existence, évaluation et mise à jour périodique d'un programme de privatisation au Bénin ;
- réalisation effective de l'évaluation des entreprises publiques avant l'entame des procédures de leur privatisation ;
- publicité plus ou moins large des avis d'appel d'offres ;
- transparence relative dans les échanges d'informations avec les soumissionnaires potentiels, à travers la data room et les visites des sites des entreprises à privatiser ;
- spécificité du contenu des offres des entreprises, tel qu'institué par la pratique, dans le domaine de la privatisation ;
- implication d'un huissier de justice dans les différentes étapes de l'appel d'offres (précautions extrajudiciaires).

2. Les problèmes soulevés

Il s'agit notamment des problèmes ci-après :

- application du code des marchés publics, quoique inadéquat, aux procédures de dénationalisation ;
- caractère laconique de la description des rôles des principaux organes d'exécution dans le déroulement des appels d'offres ;
- contrôle de fait de la DNCMP dans le processus de dénationalisation ;

- retards considérables et/ou reprises enregistrés au niveau des processus de privatisation ;
- évaluation parfois approximative de la valeur des entreprises destinées à la privatisation ;
- silence de la loi sur le contenu du DAO en matière de privatisation ;
- inexistence de normes légales nationales spécifiques en matière de publicité des avis d'appel d'offres pour la privatisation ;
- insuffisante participation du secteur privé national aux appels d'offres pour la privatisation ;
- suspicion de bradage des entreprises publiques, au sein de l'opinion publique ;
- récurrence du caractère infructueux des appels d'offres pour la privatisation.

B- LE CHOIX ET LA SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

Les problèmes ci-dessus énumérés, qui font la synthèse de l'état des lieux restitué dans la section précédente peuvent faire l'objet d'un regroupement autour de centres d'intérêts susceptibles d'être examinés plus amplement dans la suite de notre travail (1). La problématique qui aura été choisie fera ensuite l'objet d'une spécification (2).

1. Le choix de la problématique

Deux principaux centres d'intérêt ressortent de nos observations, comme l'illustre le tableau de la page suivante.

Tableau n° 2 : Regroupement des problématiques par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème Général	Libellé de la problématique
1	Réglementation et déroulement de la procédure d'appel d'offres en matière de privatisation	<ul style="list-style-type: none"> - application du code des marchés publics, quoique inadéquat, aux procédures de dénationalisation ; - caractère laconique de la description des rôles des principaux organes d'exécution dans le déroulement des appels d'offres ; - contrôle de fait de la DNCMP dans le processus de dénationalisation ; - silence de la loi sur le contenu du DAO en matière de privatisation ; - inexistence de normes légales nationales spécifiques en matière de publicité des avis d'appel d'offres pour la privatisation ; - insuffisante participation du secteur privé national aux appels d'offres pour la privatisation ; - récurrence du caractère infructueux des appels d'offres pour la privatisation. 	Organisation peu rationnelle des appels d'offres en matière de privatisation	Problématique d'une meilleure organisation des appels d'offres en matière de privatisation
2	Qualité des processus de privatisation	<ul style="list-style-type: none"> - retards considérables et/ou reprises enregistrés au niveau des processus de privatisation ; - évaluation parfois approximative de la valeur des entreprises destinées à la privatisation ; - suspicion de bradage des entreprises publiques, au sein de l'opinion publique. 	Faible efficacité des processus de privatisation	Problématique d'une meilleure efficacité des processus de privatisation

Source : nos observations

Deux problématiques se dégagent de notre analyse des conditions de privatisation des entreprises publiques, tel qu'indiqué dans le tableau n°2. Il s'agit :

- de la problématique d'une meilleure organisation des appels d'offres en matière de privatisation ;
- de la problématique d'une meilleure efficacité des processus de privatisation.

Si la deuxième problématique paraît englober l'ensemble de la démarche de privatisation des entreprises nationales, la première se focalise davantage sur l'appel d'offres comme **moyen de privatisation** parmi tant d'autres.

Il convient, dans le cadre de cette étude, d'opter pour une seule de ces problématiques, car la nécessité de poser un diagnostic à la fois approfondi et pertinent impose une démarche concise. Aussi, notre choix se porte-t-il sur la question de **l'organisation des appels d'offres** dans le domaine de la privatisation. Deux raisons cumulatives justifient ce choix.

En premier lieu, poser un diagnostic global de l'ensemble du processus de privatisation au Bénin dans le cadre de ce mémoire paraît une démarche peu réaliste, dans la mesure où plusieurs secteurs économiques, de complexités variées, sont en jeu, avec des considérations et intérêts politiques divers. Il eut été plus opportun de dresser un bilan par secteur (agricole, industriel, etc.) ou de prendre un échantillon d'entreprises privatisées, à soumettre à réflexion.

En second lieu, l'appel d'offres constitue un mode de mise en concurrence qui, indépendamment du domaine dans lequel il est mis en œuvre, présente ses exigences propres, ses prérequis, ses conditions de réussite. Or, il est considéré comme le mode le plus transparent et le plus usité de privatisation, ce qui nécessite qu'un « *zoom* » soit effectué sur les conditions de sa mise en œuvre afin de déterminer dans quelles mesures sa meilleure organisation peut agir positivement sur les programmes de privatisation.

Ainsi choisie, la problématique de l'étude mérite d'être davantage spécifiée.

2. La spécification de la problématique

L'organisation des procédures d'appel d'offres dans le domaine de la privatisation présente les dysfonctionnements ci-après, mis en exergue dans nos analyses :

- l'application du code des marchés publics, quoique inadéquat, aux procédures de dénationalisation ;
- le caractère laconique de la description des rôles des principaux organes d'exécution dans le déroulement des appels d'offres ;
- le contrôle de fait de la DNCMP dans le processus de dénationalisation ;
- le silence de la loi sur le contenu du DAO en matière de privatisation ;
- l'inexistence de normes légales nationales spécifiques en matière de publicité des avis d'appel d'offres pour la privatisation ;
- la faible participation du secteur privé national aux appels d'offres pour la privatisation ;
- la récurrence du caractère infructueux des appels d'offres pour la privatisation.

La qualité de la présente recherche requiert que tous ces problèmes fassent l'objet d'une synthèse, afin d'être mieux cernés.

On peut observer que les cinq premiers problèmes de la précédente liste ont en commun de traduire l'insuffisance du cadre juridique des procédures d'appel d'offres dans le cadre de la privatisation. En effet, c'est faute d'un tel encadrement que le code des marchés publics est appliqué, que la DNCMP est compétente de fait pour assurer le contrôle, que les rôles des organes ne sont pas clairement fixés pour tout le processus, etc.

On peut donc résumer tous ces cinq premiers problèmes par la formulation générique suivante : faible encadrement juridique des appels d'offres pour la privatisation.

En conséquence, la problématique de cette étude est porteuse du problème général de l'organisation peu rationnelle des appels d'offres en matière de privatisation et des problèmes spécifiques ci-après :

- problème spécifique n°1 : faible encadrement juridique des appels d'offres relatif à la privatisation ;
- problème spécifique n°2 : insuffisante participation du secteur privé national aux appels d'offres pour la privatisation ;
- problème spécifique n°3 : récurrence du caractère infructueux des appels d'offres pour la privatisation.

Après avoir délimité les contours de la problématique, il reste à démontrer son intérêt.

PARAGRAPHE 2 : L'INTERET ET LA VISION DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE

Avant d'indiquer la vision globale de résolution de la problématique de l'étude (**B**), nous exposerons brièvement les considérations au regard desquelles elle apparaît déterminante pour la réussite des programmes de privatisation au Bénin (**A**).

A-L'INTERET DU SUJET

L'intérêt du sujet abordé dans la présente recherche tient d'abord à des considérations générales qu'il convient d'examiner (**1**). Ensuite, cet intérêt sera ressorti sous l'angle spécifique de son adéquation à notre formation (**2**).

1. Les considérations générales

Dans le processus de privatisation, le recours à la procédure d'appel d'offres ne constitue pas une simple formalité, visant à rassurer l'opinion publique de la transparence de la cession des éléments du patrimoine public.

Il traduit non seulement le souci de faire prévaloir cette transparence, mais surtout la nécessité de la mettre au service de l'efficacité contractuelle recherchée par l'administration. En effet, la cession de la propriété ou de la gestion d'une entreprise publique présente un enjeu économique majeur, qui requiert que le cocontractant de l'administration soit choisi avec minutie, en ayant soin de faire prévaloir plusieurs critères, et non en vertu simplement de considérations financières.

Dès lors, le succès d'un programme de privatisation peut dépendre de la qualité des offres produites par les soumissionnaires en présence, d'une part, et de l'objectivité avec laquelle ces offres sont dépouillées et comparées, pour cibler et retenir celle qui convient le mieux aux intérêts de l'Etat, d'autre part.

L'organisation des appels d'offres, telle que nous l'avons décrite dans notre état des lieux sur le processus de privatisation, ne présente à l'évidence, qu'une faible garantie de l'atteinte de ces résultats. La présente étude se propose dès lors de rechercher les causes des dysfonctionnements relevés dans ce cadre, et de donner des approches de solutions en vue d'y remédier.

2. L'adéquation du sujet avec notre formation

En raison de notre formation de gestionnaire des marchés publics, notre dessein, dans le cadre de la présente étude, n'est pas de porter un jugement sur la qualité des décisions de privatisation, ni sur l'appréciation des politiques de privatisation dans leur globalité. Il eût été inopportun de procéder ainsi, au détriment de la question spécifique de la mise en concurrence des candidats.

Comme indiqué plus haut, l'appel d'offres, quel que soit le domaine dans lequel il est organisé, a ses **exigences propres** et ses **conditions de réussite**. Or, le domaine par excellence où les conditions d'appel d'offres sont bien connues et traduites en règles détaillées demeure la passation des marchés publics.

Cette circonstance nous permet de procéder à un décryptage des conditions de mise en œuvre de cette procédure dans le domaine de la privatisation, où du reste, le code des marchés publics est appliqué de manière sélective (c'est-à-dire que seules les dispositions compatibles avec la privatisation y prévalent).

Au titre des conditions essentielles de réussite de l'appel d'offres, se trouvent :

- l'existence d'une réglementation spécifique ;
- la participation d'un nombre important de candidats, sans discrimination fondée sur la nationalité ;
- la qualité des offres reçues.

Les trois problèmes abordés dans le cadre de cette étude révèlent que des efforts restent à faire pour que ces conditions soient effectivement réunies. Aussi faut-il définir la vision globale de leur résolution.

B- LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Il s'agira ici d'adopter l'approche globale de résolution envisagée pour chacun des problèmes étudiés. Nous distinguerons ainsi les approches liées à l'encadrement juridique de la procédure d'appel d'offres en matière de privatisation (1) et celles qui sont relatives à la participation des nationaux ainsi qu'à la récurrence du caractère infructueux desdits appels d'offres (2).

1. Les approches liées à l'encadrement juridique

Plusieurs imprécisions ont été mises en exergue par rapport au cadre juridique de mise en œuvre des appels d'offres en matière de privatisation. Or, si des règles spécifiques et objectives, basées sur des principes inviolables, ne sont pas posées et appliquées, on ne peut être à l'abri des dérives. Pour pallier cette insuffisance, il est opportun de retenir une approche globale fondée sur l'instauration d'un cadre juridique exhaustif et spécifique à la mise en concurrence des soumissionnaires désireux d'acquérir la propriété ou la gestion des entreprises publiques.

2. Les approches relatives à la faible participation des soumissionnaires nationaux et à la récurrence du caractère infructueux des appels d'offres

L'importante participation des candidats à une procédure de mise en concurrence constitue un facteur clé de sa crédibilité. En effet, plus on a d'offres, plus on a de chances d'obtenir des propositions de qualité. Le fait que le secteur privé national participe de moins en moins aux appels d'offres pour la privatisation comporte aussi le risque que les investisseurs étrangers s'arrogent les secteurs prioritaires de l'économie nationale, au détriment d'un secteur privé local que l'on veut dynamiser et faire prospérer. Pour résoudre ce problème, nous retiendrons une approche fondée sur la stimulation des entrepreneurs nationaux pour une meilleure implication dans les programmes de privatisation.

Enfin, le nombre important d'appels d'offres déclarés infructueux dans la mise en œuvre des programmes de privatisation traduit l'inadaptation récurrente des propositions des soumissionnaires aux objectifs recherchés à travers lesdits programmes. La résolution de ce problème requerra une approche fondée sur l'amélioration de la qualité des offres des candidats aux contrats de cession portant sur des entreprises publiques.

Toutes ces approches détermineront la suite de notre recherche qui consistera à établir un diagnostic pertinent sur les problèmes étudiés et à envisager des approches de solutions.

**Chapitre 2 : Diagnostic et
approches de solutions pour une
meilleure organisation des appels
d'offres en matière de**

L'optimisation de la mise en concurrence représente, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre premier, un indicateur de performance dans l'exécution des programmes de privatisation. Si cette réalité est bien perçue par les gouvernants, qui semblent afficher une préférence pour la procédure d'appel d'offres dans le choix des repreneurs, les conditions de déroulement de ladite procédure restent sujettes à des entraves qui ont été mises en exergue plus haut.

Dans la mesure où la présente étude s'inscrit dans une logique de recherche – diagnostic, il importe que les causes effectives des problèmes relevés soient recherchées et des approches de solutions formulées. Or, la démarche devant aboutir à un tel résultat requiert que les objectifs de l'étude soient fixés, que des hypothèses de recherche soient formulées et que l'on adopte une méthodologie adaptée (**Section 1**). Ainsi seulement, des données pourront être recueillies et analysées, afin de poser le diagnostic précis que nécessite la formulation d'approches de solutions réalistes (**Section 2**).

SECTION 1 : LA MISE EN ŒUVRE DU DIAGNOSTIC DE L'ETUDE

Comme dans toute recherche scientifique, la définition des objectifs et hypothèses de l'étude constitueront le point de départ de la démarche de résolution de la problématique. Cet exercice sera suivi de l'examen de la littérature relative aux problèmes étudiés (**Paragraphe 1**). A l'issue de cette analyse du cadre théorique de l'étude, nous pourrons opérer les choix méthodologiques qui nous paraîtront les mieux indiqués pour recueillir les données indispensables à l'appréhension du sujet (**Paragraphe 2**).

PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET REVUE DE LA LITTERATURE

Nous formulerons les objectifs et hypothèses de l'étude par rapport à chaque problème spécifique (A). Quant à la revue de la littérature, elle permettra de faire le bilan des connaissances sur la problématique (B).

A-OBJECTIFS ET HYPOTHESES DE L'ETUDE

A travers les objectifs qui seront fixés dans le cadre de ce travail, nous traduirons notre intention de résolution de la problématique étudiée (1). Les hypothèses consisteront en des réponses provisoires que nous avancerons en nous fondant sur des causes supposées (2).

1. Les objectifs de l'étude

➤ L'objectif général

La présente étude se propose de contribuer à l'amélioration de la conduite des appels d'offres dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques.

➤ Les objectifs spécifiques

L'atteinte de l'objectif général passe par celle des objectifs spécifiques suivants, formulés par rapport aux problèmes spécifiques :

- suggérer les conditions d'un meilleur encadrement juridique des procédures d'appel d'offres en matière de privatisation (Objectif spécifique n° 1) ;
- identifier le contexte favorable à une importante participation des opérateurs privés nationaux à la concurrence ouverte dans le cadre des privatisations (Objectif spécifique n°2) ;
- proposer des mesures visant à assurer la conformité aux documents d'appel d'offres de la plupart des propositions soumises pour acquérir la propriété ou la gestion des entreprises publiques (Objectif spécifique n°3).

2. Les hypothèses de recherche

La détermination des hypothèses consistera à présenter les causes qui nous paraissent expliquer pertinemment les problèmes en étude.

- L'hypothèse spécifique n°1

A notre avis, le faible encadrement juridique de la procédure d'appel d'offres s'explique moins par l'ignorance de la nécessité d'un tel encadrement que par la réticence des gouvernants à faire de la privatisation un véritable outil de gouvernance économique. En effet, l'initiative des textes légaux et réglementaires appartient aux pouvoirs législatif et exécutif, qui semblent ne pas vouloir ériger la privatisation en une activité continue nécessitant une réglementation spécifique.

Nous formulons ainsi l'hypothèse suivante : **le faible encadrement juridique de la procédure d'appel d'offres en matière de privatisation résulte de la réticence des gouvernants à faire de la privatisation un outil stratégique de gouvernance économique** (Hypothèse spécifique n°1).

- L'hypothèse spécifique n°2

Se porter acquéreur ou cessionnaire de la gestion d'une entreprise publique requiert plusieurs exigences, dont la plus rebutante pour les opérateurs économiques nationaux constitue l'obligation pour le soumissionnaire retenu de verser l'intégralité du montant adjugé au moment de la signature de la convention de cession.

Nous pensons dès lors qu'en raison de leur capacité financière réduite et des difficultés d'accès à des crédits bancaires suffisamment élevés pour couvrir ces frais, les entreprises privées locales se gardent de participer à des appels d'offres à l'issue favorable desquels elles ne pourraient honorer leurs engagements.

Cette hypothèse peut être ainsi formulée : **l'impossibilité pour la plupart des opérateurs privés nationaux de payer en une tranche les prix de cession explique leur faible participation aux appels d'offres pour la privatisation des entreprises publiques** (Hypothèse spécifique n°2).

- L'hypothèse spécifique n°3

Le caractère infructueux des appels d'offres généralement organisés en matière de privatisation s'explique, à notre avis, par le fait que les entreprises publiques se trouvent en général dans un état peu reluisant au moment de la décision de privatisation, de telle sorte que les conditions proposées par les repreneurs en quête de rentabilité de la cession ne sont pas jugées conformes aux souhaits inscrits dans les DAO.

L'hypothèse sera donc libellée comme suit : **la situation économique peu reluisante des entreprises publiques destinées à la privatisation justifie la récurrence du caractère infructueux des appels d'offres organisés à cette fin** (Hypothèse spécifique n°3).

Le tableau de la page suivante résume les objectifs, les causes retenues et les hypothèses formulées, en les liant à chaque problème :

Tableau n° 3 : Tableau de bord de l'étude (TBE)

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
GENERAL		Organisation peu rationnelle des appels d'offres en matière de privatisation	Contribuer à l'amélioration de la conduite des appels d'offres dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques.	-	-
S P E C I F I Q U E S	1	Faible encadrement juridique des appels d'offres relatif à la privatisation.	Suggérer les conditions d'un meilleur encadrement juridique des procédures d'appel d'offres en matière de privatisation.	Réticence des gouvernants à faire de la privatisation un outil stratégique de gouvernance économique.	Le faible encadrement juridique de la procédure d'appel d'offres en matière de privatisation résulte de la réticence des gouvernants à faire de la privatisation un outil stratégique de gouvernance économique.
	2	Insuffisante participation du secteur privé national aux appels d'offres pour la privatisation.	Identifier le contexte favorable à une importante participation des opérateurs privés nationaux à la concurrence ouverte dans le cadre des privatisations.	Impossibilité pour la plupart des opérateurs privés nationaux de payer en une tranche les prix de cession	L'impossibilité pour la plupart des opérateurs privés nationaux de payer en une tranche les prix de cession explique leur faible participation aux appels d'offres pour la privatisation des entreprises publiques.
	3	Récurrence du caractère infructueux des appels d'offres pour la privatisation.	Proposer des mesures visant à assurer la conformité aux DAO de la plupart des propositions soumises pour acquérir la propriété ou la gestion des entreprises publiques.	Situation économique peu reluisante des entreprises publiques proposées à la privatisation.	La situation économique peu reluisante des entreprises publiques destinées à la privatisation justifie la récurrence du caractère infructueux des appels d'offres organisés à cette fin.

Source : nos observations

Réalisé par Armand A. APLOGAN

Le tableau de bord de l'étude ainsi présenté, résume le cadre théorique de notre étude. Il sied, avant l'adoption de toute démarche méthodologique, de faire une synthèse de la littérature existante sur la problématique étudiée.

B- LA REVUE DE LA LITTERATURE

Bien que les écrits relatifs à la privatisation soient légion, ils n'abordent pas tous de manière détaillée le recours à l'appel d'offres comme moyen de sélection des repreneurs. On y découvre néanmoins des réflexions qui démontrent à la fois l'importance de cette procédure et les difficultés concrètes relatives à sa mise en œuvre. Avant d'examiner ces éléments, une clarification conceptuelle s'impose.

1. Clarification conceptuelle, importance et réglementation de l'appel d'offres en matière de privatisation

- Clarification conceptuelle

- *La privatisation, une notion aux contours ambigus*

Selon AKTAN (2004, cité par NIYONGABO E. 2011, p. 7), « *la privatisation a une signification stricte et large. Au sens strict, elle constitue la vente d'une certaine partie d'un actif public au secteur privé, ce qui est encore appelé « dénationalisation », tandis que la signification large fait référence au transfert des fonctions qui étaient exclusivement exercées par le secteur public au secteur privé. Dans un cas comme dans l'autre, elle peut donner lieu au transfert de la fonction, de la production et de l'organisation d'une entité du secteur public au secteur privé.* »

SINZOBAMVYA C. et al (p.6) définissent la privatisation comme « *le transfert de la gestion, de la propriété totale ou partielle d'une société à participation publique (SPP), des services ou des ouvrages publics aux personnes physiques ou morales de droit privé* ».

L'objectif principal que poursuit tout programme de privatisation, à en croire **BENMESSAOUD, K.** (2008, p. 2), est de promouvoir l'efficacité économique, à travers la création d'une économie de marché, une économie concurrentielle mettant fin aux prix administrés, modifiant la structure des prix relatifs et libéralisant les circuits commerciaux.

- *L'appel d'offres et la recherche de la transparence en matière de privatisation*

Au sens strict, l'appel d'offres est la procédure par laquelle un acheteur choisit, parmi plusieurs offres qu'il a sollicitées, celle qui lui est économiquement la plus avantageuse, sur la base de critères et de pondérations préalablement portés à la connaissance des candidats.

C'est donc par extension que le terme « *appel d'offres* » est utilisé en matière de privatisation, où le gouvernement (ayant qualité ici de vendeur) met en concurrence, selon les mêmes exigences, les acquéreurs potentiels de la propriété ou de la gestion des entreprises, afin de retenir celui dont la proposition lui paraîtra la plus avantageuse.

Si les stratégies variées de privatisation se traduisent par des contrats de vente et des contrats de gestion, les modes opératoires de la passation de ces contrats sont notamment le gré à gré et l'appel d'offres. C'est ainsi que *pour des raisons de transparence*, la plupart des pays ont manifesté le souci de procéder de préférence par appel d'offres pour chaque technique choisie (**FOUNANOU, M.** 2006). Cette idée est renforcée par **GLIZ, A.** (2001, p. 66) qui indique que dans le cadre de la privatisation, « *la vente de gré à gré peut faire naître des suspicions* ».

Dans le même ordre d'idées, les **cabinets MAZART et HERBERT SMITH** (2006, p. 15) font observer que « *les opérations de gré à gré ne doivent être utilisées que dans des situations très spécifiques et dans l'intérêt supérieur du pays* ». L'appel d'offres constitue ainsi, selon eux, un moyen

visant à garantir une transparence complète du processus, tout en sensibilisant de nombreuses sociétés aux possibilités offertes en termes d'investissements.

Le but principal étant de céder les entreprises publiques aux meilleures conditions possibles, un large appel à la concurrence permet sans doute de diminuer les risques de manœuvres déloyales et de collusion des acquéreurs potentiels (**GLIZ**, A. 2001, p. 54).

Enfin, une seconde idée-force guide le processus d'appel d'offres, à savoir l'égalité de traitement des candidats (**VERGER**, G. 2005, p. 24). C'est en vertu de cette exigence que tous les documents sur la gestion des entreprises à privatiser et nécessaires à la préparation d'une offre éclairée, doivent être mis à la disposition de tous les soumissionnaires, dans les mêmes conditions.

- *Une réglementation manifestement perfectible*

En partant du constat que les procédures administratives d'appel d'offres relèvent en général des législations nationales de passation des marchés publics en raison de plusieurs caractéristiques communes, **VERGER**, G. (2005, p. 23) met tout de même l'accent sur la nécessité de disposer d'une « *procédure préétablie largement diffusée, claire à la fois pour les soumissionnaires et pour le public en général* ».

Une telle exhaustivité du cadre juridique des appels d'offres pour la privatisation fait défaut, dans la plupart des pays africains. C'est du moins ce que soulignent la plupart des auteurs.

A ce sujet, **GLIZ**, A. (2001, p. 64) fait observer que l'ordonnance algérienne n° 95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques a certes institué la cession par appel d'offres (art 27 à 29) comme règle mais reste cependant muette sur les critères de sélection de l'acheteur.

TOURE, D. (2006, p. 10) y rattache la circonstance que peu de gouvernements aient une idée claire et précise des étapes requises pour

assurer la mise en œuvre efficace d'une privatisation, du moment de la planification jusqu'au suivi du transfert, en passant par l'importante phase de sélection des repreneurs. Par ailleurs, ce même auteur trouve que les parlementaires auraient intérêt à bien appréhender ces étapes afin de s'assurer qu'elles sont suivies, ce qui accroîtrait les chances de réussite dans la mise en œuvre de ces processus.

Pourtant, il est des pays où quelques efforts notables de codification de la procédure d'appel d'offres applicable à la privatisation sont enregistrés. Tel est le cas du Burundi où les modalités spécifiques d'appel d'offres sont relativement détaillées dans l'arrêté n°121/VP/002 du 2 novembre 1999 fixant les modalités d'appel à la concurrence et à l'offre publique de vente « OPV » en matière de privatisation. Au Togo en outre, le décret N°94-038 /PR du 10 juin 1994, pris en application de l'ordonnance N°94-002/PR portant désengagement de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public des entreprises aborde plus brièvement la question, en ses articles 10 à 14, en énonçant les conditions de mise en concurrence par voie d'appel d'offres.

2. La participation à la concurrence et les appels d'offres infructueux

- Une faible participation des soumissionnaires nationaux

Il ressort de tous les documents consultés que le taux de participation des entreprises privées locales aux appels d'offres pour la privatisation est de plus en plus faible. **BENMESSAOU** K. (2008, p.3) y voit un risque majeur de cession exclusive du patrimoine national aux investisseurs étrangers.

A l'origine de ce désintérêt, se trouve selon la plupart des auteurs, un certain amenuisement des chances d'être déclarés adjudicataires, pour les opérateurs nationaux, de compétitivité manifestement réduite.

A en croire **FOUNANOU**, M. (2006), dans un contexte où les marchés financiers sont peu développés, voire inexistant, les investisseurs locaux sont

confrontés à une double difficulté : **absence de fonds propres** et **accès difficile aux marchés du crédit**. Il en déduit que « *si l'appel d'offres est un bon moyen de privatisation, les contraintes financières auxquelles font face les acheteurs potentiels peuvent conduire à l'échec de la privatisation* ».

NGUIHÉ KANTÉ, P. (2004, p.15), en parlant du Cameroun, affirme : « *le processus de privatisation, tel qu'il a été mené jusqu'à présent, a été caractérisé à la fois par sa lenteur et son opacité, donnant une image largement négative auprès des opérateurs économiques nationaux* ».

D'une manière générale, la question de l'importante participation des investisseurs étrangers aux privatisations au détriment des opérateurs nationaux en Afrique constitue un sujet sensible, car elle est souvent assimilée à un phénomène de recolonisation. C'est en partant de cette considération que **FOCH**, A. (2011, p 27) établit que « *dans le cas des privatisations appuyées par la Banque Mondiale, ce sont des entreprises issues des pays étrangers qui ont obtenu l'essentiel des contrats générés par les privatisations, et une large part de ces entreprises sont issues des pays du G10* ».

En tout état de cause, les auteurs s'entendent sur la nécessité de faire participer plus activement le secteur privé national aux appels d'offres relatifs à la privatisation. **BARTHELEMY**, J-C. et al (2006, p 45-46) suggèrent, à cet effet, que ce secteur soit plus systématiquement consulté, préparé et associé de façon transparente lors des processus de privatisation d'entreprises publiques. Les modalités d'une telle participation devront être diversifiées. Aussi proposent-ils que l'on veille à encourager d'une part, un partenariat entre les entreprises privées nationales et les entreprises privées étrangères et, d'autre part, le recours au marché financier et aux facilités de garantie existantes.

Pour **FOUNANOU**, M. (2006), il s'agira de déterminer un mécanisme permettant d'allier les avantages des enchères et de remédier aux contraintes

financières des entreprises locales. La principale recommandation de cet auteur est l'instauration d'une *forme particulière* de privatisation, que l'on peut appeler dette / participation : « *les investisseurs nationaux n'ayant pas suffisamment de fonds pour acquérir une entreprise au moment de la vente, une partie de l'entreprise est vendue via crédit-bail ou location-vente. Ce qui n'a pas été payé à la vente, le sera sur les profits futurs* ». Dans une telle hypothèse, les dossiers d'appel d'offres permettront que les soumissionnaires répartissent le montant total de leurs propositions financières en deux tranches dont l'une sera payée intégralement au moment de la signature du contrat et la seconde constituera une dette dont le paiement sera échelonné.

- Les appels d'offres infructueux

Les appels d'offres infructueux sont légion en matière de privatisation. Un appel d'offres est dit infructueux lorsqu'à l'issue de l'évaluation des offres, aucune proposition n'est jugée conforme au dossier de consultation, ou intéressante au regard du prix proposé.

Comme l'indique **GLIZ, A.** (2001, p.65), le prix n'est pas le seul critère permettant d'apprécier une offre, il existe d'autres paramètres tels que les garanties, l'expérience, etc., qui sont pris en compte. Ainsi, un appel d'offres sera déclaré infructueux si la commission d'évaluation ou le gouvernement ont des raisons de penser qu'aucune des propositions reçues ne permet d'envisager de bonnes perspectives pour l'entreprise à privatiser, au regard des objectifs du programme de privatisation.

La littérature relative à la question montre une quasi-unanimité des auteurs sur l'impact de la situation financière des entreprises destinées à la privatisation sur la qualité des propositions des soumissionnaires.

En effet, l'absence d'attractivité des sociétés mises en vente constitue, selon **NGUIHÉ KANTÉ, P.** (2004, p.16) la cause majeure des appels d'offres infructueux enregistrés. En guise de solution, il recommandera alors

que soient protégés les actifs des entreprises à privatiser et mises en place des mesures fiscales grandement incitatives à l'égard des personnes physiques ou morales qui s'intéressent aux opérations de privatisation.

ABOUSSA, K. (2002, p. 25) semble épouser ce point de vue, car il suggère une restructuration préalable des entreprises à privatiser, pour susciter la convoitise des investisseurs. Il justifie cette assertion en ces termes : « *l'éventualité de voir un concurrent rafler l'affaire convoitée rend plus prodigues les acquéreurs. Ceci éviterait les appels d'offres infructueux* ».

Un tel examen des écrits sur le sujet permet de mieux circonscrire la question et d'adopter une démarche méthodologique appropriée.

PARAGRAPHE 2 : LA PRESENTATION DES CHOIX METHODOLOGIQUES

Dans le cadre de la présente étude, la réalisation d'une enquête est indispensable, car les problèmes abordés sont d'ordre pratique et requièrent que les personnes impliquées dans le processus de privatisation, en l'occurrence dans la chaîne de déroulement des appels d'offres, soient consultées. Ainsi, après avoir déterminé la population concernée par l'étude (**A**), nous définirons les outils de collecte, de traitement et d'analyse des données (**B**).

A-LA POPULATION DE L'ETUDE

L'enquête de vérification des hypothèses se déroulera auprès d'une population-mère ciblée, au sein de laquelle un échantillon sera retenu.

1. La population-mère

Pour appréhender les véritables causes des problèmes qui affectent le déroulement normal des appels d'offres dédiés au processus de privatisation, il importe d'interroger les personnes qui sont à même de fournir des

informations pertinentes et fiables. Aussi notre démarche consistera-t-elle à nous rapprocher :

- des membres de la CTD, acteurs de premier plan de l'organisation de la mise en concurrence en matière de privatisation ;
- des cadres de la Primature, ministère chargé de la coordination des activités relatives à la privatisation des entreprises publiques ;
- des cadres relevant du Ministère en charge des finances ;
- des entreprises du secteur privé.

2. L'échantillon de l'étude

Ne pouvant nous adresser à toutes les personnes précédemment citées, eu égard aux contraintes matérielles et temporelles liées à cette étude, nous retiendrons un échantillon, dont le mode de constitution est essentiellement le choix raisonné. En effet, nous n'interrogerons au sein des entités retenues, que les personnes qui interviennent plus ou moins directement dans le processus de privatisation, ou dont l'activité influe (ou est susceptible d'influer) sur la qualité des appels d'offres organisés dans ce cadre. Ainsi, nous nous rapprocherons :

- de tous les membres de la CTD ;
- des cadres des services ci-après de la Primature :
 - le Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation ;
 - le Bureau des Réformes Structurelles (BRS), chargé entre autres, de soutenir la promotion du secteur privé ;
- des cadres relevant du Ministère en charge des finances, notamment ceux des directions techniques ci-après :

- la Direction Générale des Affaires Economiques (**DGAE**) chargée entre autres de suivre la gestion et le contrôle des entreprises publiques, semi-publiques ou entités assimilées ;
 - la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (**DNCMP**) ;
- de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB), en l'occurrence son Département d'Appui aux Entreprises (**DAE**).

L'application de tous ces choix liés aux personnes à interroger permet de dresser le tableau suivant :

Tableau n° 4 : Ciblage de la population de l'étude

Composition de la population-mère	Informations recherchées	Echantillon	
		Taille	Choix
Membres de la Commission Technique de Dénationalisation	Causes relatives à l'ensemble des problèmes spécifiques	7	Tous
Primature		8	- 5 membres du SP/CTD, dont les chargés de programme ; - 3 cadres du BRS.
Ministère des Finances		10	- 3 cadres de la DGAE - 2 cadres d'UGR - 5 cadres de la DNCMP.
Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin	Causes de la faible participation des entreprises nationales et de la récurrence du caractère infructueux des appels d'offres	5	- 5 cadres du Département d'Appui aux Entreprises.
Total		30	

Le champ de nos enquêtes ainsi délimité, il convient d'adopter des outils de collecte, de traitement, de présentation, et d'analyse des données.

B- LES OUTILS DE COLLECTE, DE TRAITEMENT, DE PRESENTATION ET D'ANALYSE DES DONNEES

En vue de recueillir les informations détenues par les personnes que nous avons ciblées, nous nous sommes servi d'un questionnaire et d'un guide d'entretien.

1. Les outils de collecte des données : revue documentaire, questionnaire et guide d'entretien

- La revue documentaire

L'exploitation de divers documents relatifs à la problématique traitée nous a permis de recueillir des données secondaires disponibles. Ces informations, disséminées dans les ouvrages généraux et spécifiques sur la privatisation et dans plusieurs rapports portant sur le processus de privatisation en Afrique ont été d'un intérêt indéniable dans la construction des idées de recherche et la définition des outils de collecte de données primaires.

- Le questionnaire et le guide d'entretien

L'objectif de la collecte des données étant de recueillir les informations nécessaires à la confirmation ou à l'infirmité des hypothèses de recherche, le questionnaire a été construit autour des problèmes spécifiques et des causes possibles identifiées. Ainsi, les questions posées visent à déterminer les causes desdits problèmes.

Nous avons opté pour des questions fermées, en prenant la précaution d'ajouter la rubrique « Autre(s) » aux principales réponses, pour ne pas limiter l'analyse aux seules causes possibles identifiées.

Le guide d'entretien a été conçu autour des mêmes questions, avec la différence qu'il n'y figure aucune proposition de réponse à l'intention de la personne interviewée. Ce choix nous a paru opportun, dans la mesure où le guide d'entretien a été utilisé en lieu et place du questionnaire, auprès des membres de la CTD et des Directeurs Techniques, afin d'enrichir les échanges avec ceux-ci.

Une fois les informations collectées, leur traitement et leur analyse nécessitent des outils précis.

2. Traitement, présentation et analyse des données

- Les outils de traitement et de présentation des données

Les informations collectées ont fait l'objet d'un dépouillement manuel et les données quantitatives ont été traitées au moyen du tableur « Excel ». Pour assurer la clarté des résultats et faire voir les grandes tendances, nous avons essentiellement opté pour une présentation sous forme de graphiques. Seules les questions et réponses relatives aux causes possibles des problèmes spécifiques ont fait l'objet de présentation.

- Les seuils de décision comme outils d'analyse des données

En ce qui concerne l'analyse des données, nous avons choisi de prendre en considération toutes les modalités qui seront validées par la moitié au moins des personnes ayant effectivement répondu à la question concernée. Ce choix s'explique par le souci de prendre en considération tous les facteurs jugés pertinents par une majorité relative des personnes interrogées.

La démarche méthodologique que nous venons d'exposer nous a permis de recueillir les données de l'étude, qu'il convient de restituer, avant d'envisager les pistes de réflexions subséquentes.

SECTION 2 : LES RESULTATS DE L'ETUDE ET LES APPROCHES DE SOLUTIONS SUBSEQUENTES

Conformément à nos choix méthodologiques, nous avons pu interroger la plupart des personnes ciblées. Les données issues de ces investigations seront présentées et analysées (**Paragraphe 1**). Dès lors, nous proposerons des approches de solutions et formulerons quelques recommandations (**Paragraphe 2**).

PARAGRAPHE 1 : LA SYNTHESE DES RESULTATS DE L'ETUDE

Le diagnostic résultant de notre enquête sera déterminé, à la suite de la présentation et de l'analyse des données recueillies (**B**). Cependant, cette étape sera précédée de la restitution de l'organisation des enquêtes, des difficultés rencontrées et des limites des données (**A**).

A-L'ORGANISATION DES ENQUETES ET LA LIMITE DES DONNEES

Les investigations ont été réalisées conformément à la méthodologie retenue (**1**), mais nous avons rencontré des difficultés qui limitent quelque peu la portée des données recueillies (**2**).

1. La réalisation de l'enquête

Suivant la démarche indiquée dans la section précédente, nous nous sommes rendu auprès des services ciblés avec les outils de collecte que sont le questionnaire et le guide d'entretien.

Les personnes interrogées ont manifesté, pour la plupart, beaucoup d'intérêt pour le sujet ; ceci a permis d'avoir des échanges assez éclairants. Quelques difficultés ont cependant été enregistrées.

2. Les difficultés rencontrées et les limites des données

Le défaut de disponibilité des cadres ciblés a été la principale difficulté à laquelle nous avons été confronté. Ainsi, nous avons dû nous adresser aux intérimaires de certains directeurs centraux ou techniques. De même, dans de rares cas, le remplissage des questionnaires a été fait avec hâte.

Ces difficultés ont sans doute eu pour conséquence de limiter quelque peu la précision des données recueillies, sans toutefois en compromettre la pertinence. Du reste, le taux de participation à l'enquête est estimé à environ 86%.

Les données ainsi collectées seront présentées et analysées, afin que soit déterminé le niveau de vérification des hypothèses.

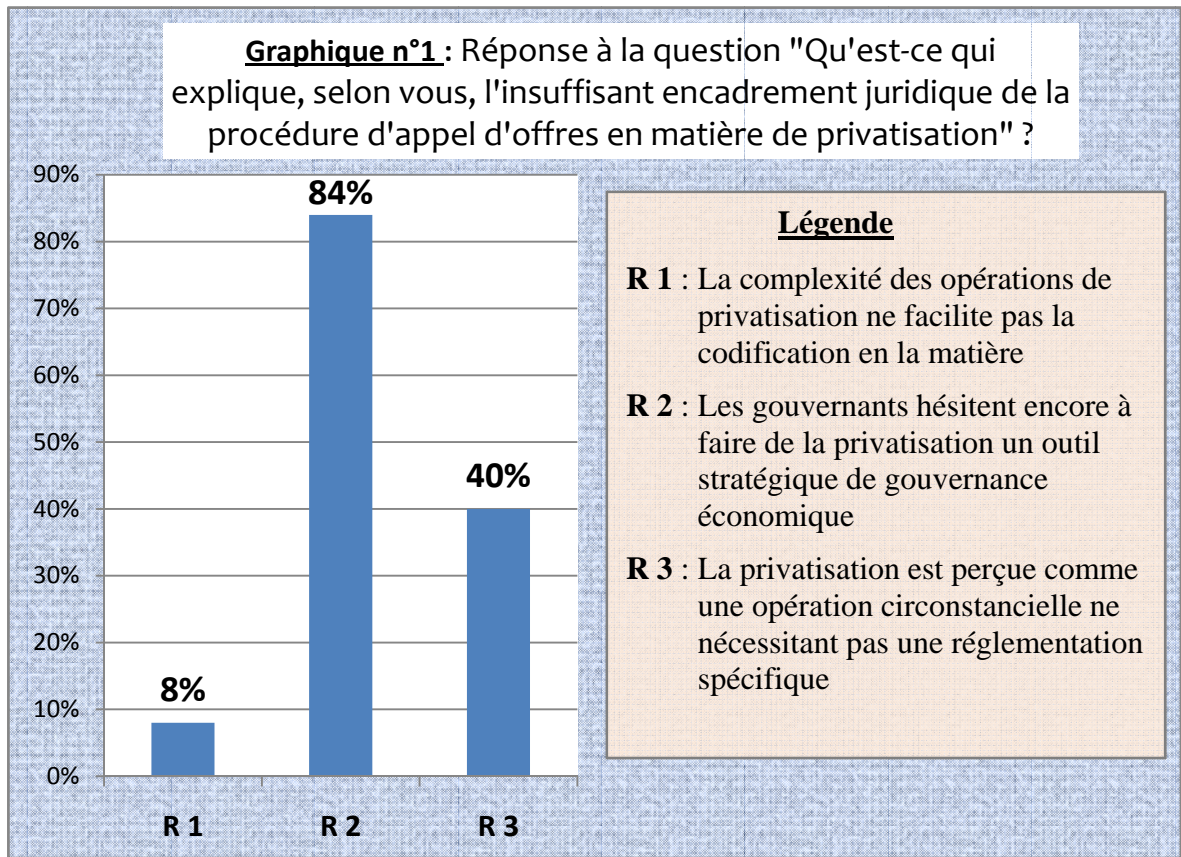
B- LE BILAN DES ENTRETIENS ET ENQUETES PAR QUESTIONNAIRE

Les entretiens et l'enquête par questionnaire ont abouti à des résultats qui peuvent être restitués en trois rubriques (1). Les évidences relevées permettront d'apprécier la vérification des hypothèses et la formulation des éléments de diagnostic (2).

1. La présentation des résultats de l'enquête

Aux trois principales questions visant à mettre en évidence les causes de chacun des problèmes spécifiques, les personnes interrogées ont apporté des réponses précises, qui seront restituées.

➤ **Données relatives au problème spécifique n°1**

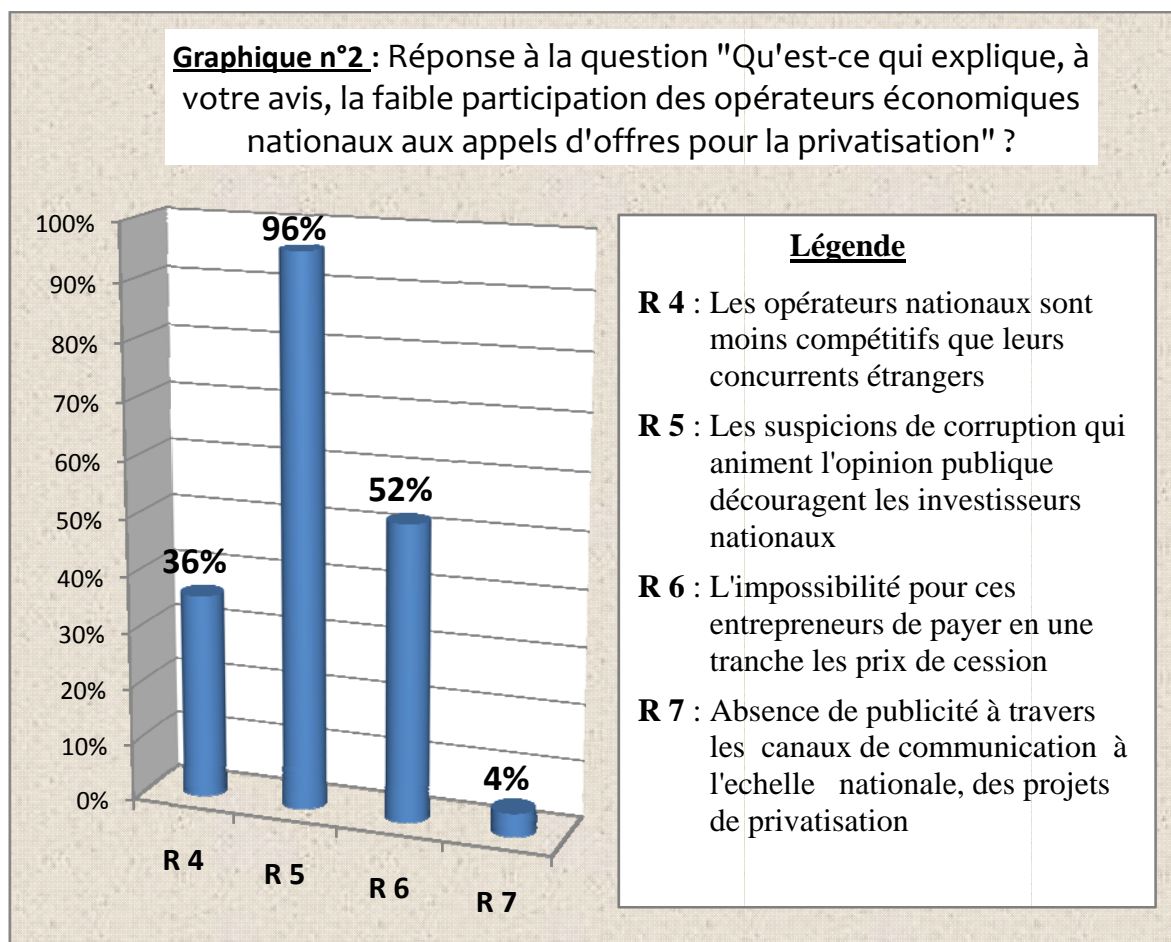


Source : nos enquêtes

Cet histogramme montre l'opinion des personnes interrogées sur les raisons qui font obstacle à l'instauration d'une réglementation spécifique et détaillée de la procédure d'appel d'offres en cas de privatisation. Ainsi, pour la plupart des acteurs interrogés (84%), cette situation serait due à la circonstance que les gouvernants hésitent encore à faire de la privatisation un outil stratégique de gouvernance économique.

Moins de la moitié de ces acteurs (40%) pensent également que la complexité des opérations de privatisation n'est pas de nature à faciliter la codification dans ce domaine. Enfin, une infime partie de ces personnes (8%) allègue que la privatisation est perçue comme une opération circonstancielle ne nécessitant pas une réglementation spécifique.

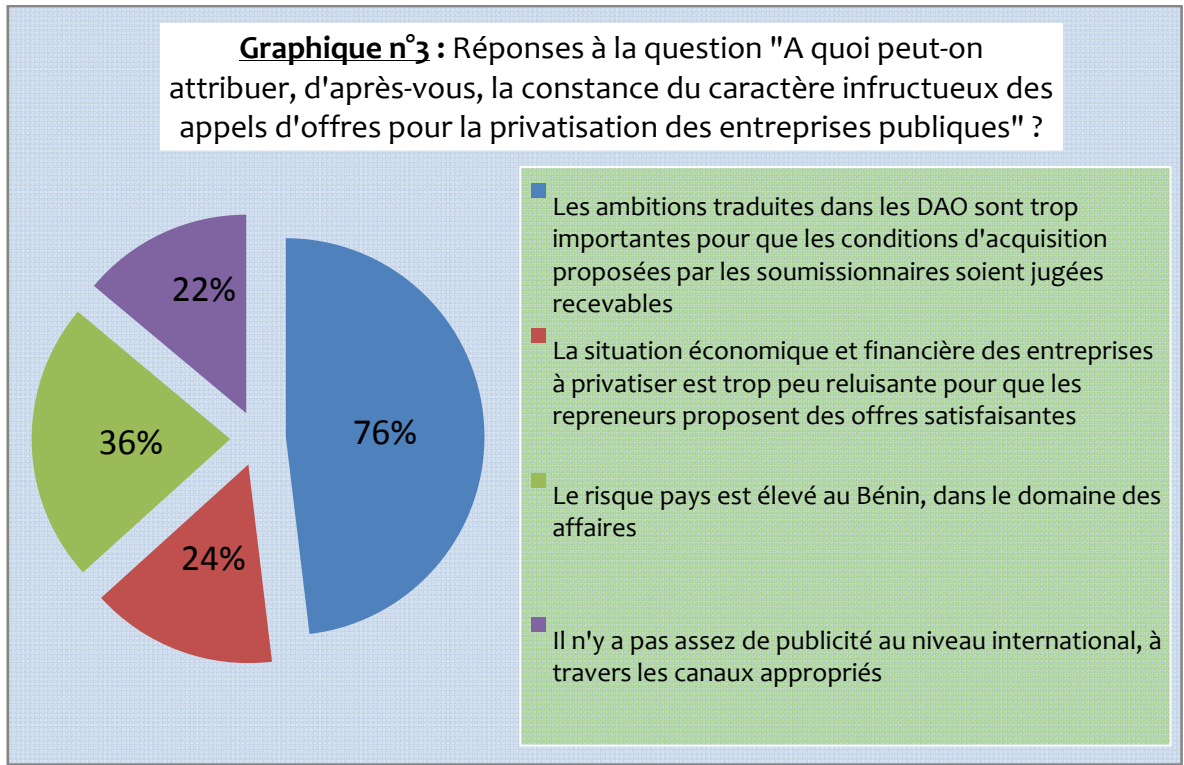
➤ **Données et diagnostic relatifs au problème spécifique n°2**



Source : nos enquêtes

Le graphique n°2 révèle que les suspicions de corruption autour des programmes de privatisation sont considérées comme induisant la faible participation des entrepreneurs nationaux (96%). Dans une proportion non négligeable (52%), l'accent a aussi été mis sur l'impossibilité pour la plupart de ces investisseurs de payer en une tranche unique le prix qu'ils peuvent offrir pour être compétitifs. Si d'autres personnes y voient plus généralement une moindre compétitivité des opérateurs locaux (36%), c'est dans une très moindre mesure que l'absence de publicité à travers les canaux de communication au plan national a été évoquée (4%).

➤ **Données et diagnostic relatifs au problème spécifique n°3**



Source : nos enquêtes

Ce diagramme présente l'avis des acteurs interrogés sur les raisons pour lesquelles les appels d'offres lancés pour la privatisation des entreprises publiques au Bénin sont souvent déclarés infructueux.

Ainsi, pour la plupart des enquêtés (76%), la situation économique et financière des entreprises destinées à la privatisation est généralement très peu reluisante, ce qui déteint sur les propositions des candidats intéressés. Pour certaines personnes (36%), l'environnement des affaires au Bénin, marqué par la faible diversification de l'économie, une corruption endémique, une insuffisante réglementation et une insécurité maritime, induit un risque pays élevé et peu propice aux investissements, ce qui affecte négativement les conditions proposées par les repreneurs potentiels des entreprises publiques. Selon une minorité (24%), il s'agit plutôt des ambitions trop élevées traduites dans les dossiers de consultation, qui ne permettraient pas de déceler des offres à la même hauteur. Enfin, dans une moindre mesure (22%), les enquêtés

ont évoqué l'insuffisance de publicité au niveau international à travers les canaux de communication appropriés.

Il convient de rapprocher ces résultats des hypothèses émises dans la section précédente, afin de déterminer les éléments de diagnostic de l'étude.

2. La vérification des hypothèses et les éléments de diagnostic

L'appréciation de l'exactitude de nos hypothèses de recherche consistera d'une part à prendre en considération les causes ayant atteint le seuil de décision de 50% retenu, et d'autre part à les comparer à celles qui ont été prises en compte dans la formulation des hypothèses. Le diagnostic correspondant sera dès lors établi.

➤ Vérification de l'hypothèse n°1 et élément de diagnostic y afférent

Le graphique 1 fait ressortir comme cause principale de l'insuffisante réglementation de la procédure d'appel d'offres, la réticence des autorités à faire de la privatisation une stratégie de gouvernance économique. Ayant été enregistrée dans la proportion de 84%, cette cause dépasse largement le seuil de décision de 50%.

L'hypothèse spécifique n°1, qui avait effectivement été formulée à partir de la même cause (alors supposée), se trouve vérifiée. L'**élément de diagnostic n°1** est donc libellé comme suit : *le faible encadrement juridique de la procédure d'appel d'offres en matière de privatisation résulte de la réticence des gouvernants à faire de la privatisation un outil stratégique de gouvernance économique.*

➤ Vérification de l'hypothèse n°2 et diagnostic subséquent

La figure n°2 révèle deux principaux facteurs qui sont à l'origine de la faible participation des investisseurs nationaux aux appels d'offres relatifs à la privatisation, à savoir :

- les suspicions de corruption qui animent l'opinion publique (96%) ;
- l'impossibilité, pour la plupart des entrepreneurs nationaux, de payer en une tranche leur prix de cession (52%).

Ces deux causes ayant atteint le seuil de décision de 50%, elles doivent être toutes deux prises en considération. Cependant, l'hypothèse spécifique n°2 n'avait intégré que la seconde cause. Elle n'est donc que partiellement vérifiée. L'**élément de diagnostic** n°2 peut être formulé comme ci-après : *les suspicions de corruption et l'impossibilité de payer en une tranche les prix de cession sont à l'origine de la faible participation des opérateurs nationaux aux appels d'offres pour la privatisation.*

➤ **Vérification de l'hypothèse spécifique n°3 et diagnostic correspondant**

Conformément au diagramme n°3, le fait que les appels d'offres pour la privatisation des entreprises publiques au Bénin soient souvent déclarés infructueux s'explique par la situation économique peu reluisante des entreprises à privatiser (76%). Cette cause est, du reste, la seule à atteindre le seuil de décision de 50% retenu. Un tel résultat correspond exactement à ce que nous avons envisagé en formulant la troisième hypothèse, qui se trouve vérifiée. L'**élément de diagnostic** n°3 peut donc être libellé comme suit : *la situation économique peu reluisante des entreprises publiques destinées à la privatisation justifie la récurrence du caractère infructueux des appels d'offres organisés à cette fin.*

Il importe toutefois de relever quelques limites des résultats issus de notre enquête.

➤ **Limites de l'étude**

La présente étude s'est en partie basée sur l'opinion des personnes interrogées et aurait pu être étendue à un plus grand nombre d'enquêtés. Les

contraintes de temps et l'indisponibilité constante des acteurs ciblés n'ont pu le permettre.

Toutefois, nous avons pris la précaution de choisir avec soin les personnes interrogées (cf. méthodologie), de façon à assurer la qualité des opinions émises. Par ailleurs, nous avons suffisamment axé les échanges autour des analyses et conclusions issues de notre revue documentaire.

C'est dire que les marges d'erreurs qui subsistent malgré tout ne sauraient être de nature à remettre en cause la fiabilité des données. Aussi, pouvons-nous, à partir du diagnostic établi grâce à ces données, proposer quelques pistes de réflexion en vue de la résolution de la problématique.

PARAGRAPHE 2 : LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

Des mesures doivent être envisagées pour améliorer la qualité du processus de mise en concurrence, par appel d'offres, des repreneurs potentiels des entreprises publiques. Après avoir exposé les actions qu'il nous semble opportun d'entreprendre (**A**), nous ferons quelques recommandations à l'endroit des principaux acteurs (**B**).

A – LES PRINCIPALES MESURES PROPOSEES

Pour assainir le processus précontractuel aboutissant aux conventions de cession des entreprises publiques, en instaurant une mise en concurrence optimale des soumissionnaires, il importe d'œuvrer à deux niveaux essentiels. D'une part, le cadre juridique de la privatisation doit être mieux défini, pour prendre en compte cette nécessité (**1**). D'autre part, il convient d'améliorer les conditions de participation à la compétition ainsi que la qualité technique de la concurrence (**2**).

1. Une meilleure réglementation de la privatisation et de ses procédures d'appel à la concurrence

La réforme du cadre juridique de la privatisation au Bénin constitue, à notre avis, le défi majeur à relever pour obtenir l'efficacité procédurale recherchée. Si, comme l'ont démontré nos recherches, les gouvernants ont encore une faible conviction de la nécessité de faire d'une priorité économique l'optimisation des opérations de privatisation, un plaidoyer dans ce sens serait salutaire. Dès lors, des propositions concrètes de réforme devraient émaner de la structure technique et faîtière que constitue la Commission Technique de Dénationalisation. Les mesures ci-après nous semblent primordiales.

- **Faire un plaidoyer pour l'adoption d'une loi-cadre de privatisation établissant, entre autres, les procédures à suivre en cas de mise en concurrence des repreneurs potentiels d'une entreprise publique et ou de services publics essentiels**

L'actualisation de la loi régissant la privatisation est nécessaire et devrait intégrer les préoccupations ci-après :

- Cette loi ne devrait plus porter sur la seule dénationalisation : il est établi que la dénationalisation n'est qu'une forme de privatisation, consistant à céder partiellement ou totalement des actions ou actifs se rapportant à une entreprise publique. Or, comme nous l'avons indiqué plus haut, la privatisation peut aussi consister à octroyer des contrats de gestion au secteur privé, dans un contexte où l'Etat conserve la propriété des entreprises concernées. Quoique l'actuel code béninois des marchés publics intègre une partie de ces contrats (ceux de délégation de service public), il est noté que très peu de développements y ont été consacrés dans ledit code. Dès lors, l'enrichissement de la loi sur la privatisation consisterait à

intégrer ces contrats et plus généralement l'ensemble des contrats de type partenariat public-privé.

- Cette loi devrait détailler, à l'image du code des marchés publics, les modes de passation aux différents types d'opérations : dès lors que les modes de privatisation divergent et obéissent à des logiques et stratégies différentes, les procédures de mise en concurrence devraient être indiquées selon chaque type d'opération. Sans être exhaustives, les informations suivantes pourront y figurer :

- les modes de consultation et les conditions de leur utilisation ;
- les canaux de publicité, selon l'envergure des opérations ;
- le contenu des avis à publier et éventuellement des dossiers d'appel d'offres ;
- les modalités spécifiques de préparation des offres, de recueil d'informations (data room, visites, etc.) et de leur dépôt ;
- les conditions de réception et d'ouverture des offres ;
- les conditions d'évaluation des offres et de proposition d'attribution des conventions de cession ou contrats de gestion ;
- les éventuelles préférences nationales pouvant être instaurées dans l'appréciation des offres des soumissionnaires ;
- les modalités de négociation et de signature des contrats ;
- le suivi et l'exécution des contrats ;
- les organes spécifiques de contrôle et de régulation ;
- etc.

➤ **Faire un plaidoyer pour l'amélioration du cadre institutionnel de mise en œuvre des opérations de privatisation**

Le cadre institutionnel de la privatisation mérite également d'être réformé, pour mieux répondre aux exigences de l'extension de la notion de privatisation. Ainsi :

- la Commission Technique de Dénationalisation devrait être rebaptisée commission technique de privatisation, et sa composition devrait, à notre avis, être redéfinie de façon à y intégrer des cadres occupant des fonctions plus techniques que politiques, dans la mesure où, de toute évidence, le contrôle politique du conseil des ministres sera maintenu ;
- l'actuel Secrétariat Permanent de la CTD devra être rendu plus autonome, du point de vue de son fonctionnement (budget, en l'occurrence), et ses capacités techniques renforcées afin qu'il serve véritablement d'appui à la commission de privatisation dans ses attributions nouvelles ;
- une autorité de régulation semble indispensable pour gérer les processus conflictuels de tous ordres inhérents à toute la chaîne (mise en concurrence, oppositions syndicales, gestion contractuelle, etc.).

2. *Les mesures visant à assurer une meilleure participation des investisseurs nationaux et à réduire le nombre d'appel d'offres infructueux*

D'autres conditions de succès des appels d'offres pour la privatisation tiennent à l'amélioration du taux de participation nationale et la réduction des multiples cas d'appels d'offres infructueux.

➤ **Les conditions d'amélioration de la participation des soumissionnaires nationaux**

Suite à notre diagnostic, il est apparu que le coût financier élevé de la reprise des entreprises publiques pour les investisseurs nationaux et les suspicions de corruption sont les facteurs principaux qui réduisent l'intérêt de

ces derniers pour les appels d'offres relatifs à la privatisation. Pour limiter l'influence de ces considérations, les actions suivantes sont proposées.

- Encourager les alliances stratégiques

Il semble évident que la faiblesse de l'épargne nationale mobilisable pour racheter une entreprise à privatiser et les insuffisances du système bancaire compromettent sérieusement les chances d'accès des entreprises nationales aux financements nécessaires pour participer aux procédures de mise en concurrence, au même titre que leurs concurrents des pays dits du « Nord ». Dans un tel contexte, la promotion des alliances stratégiques entre entreprises nationales et entreprises étrangères paraît une issue, parmi tant d'autres, pour limiter cette indifférence des opérateurs nationaux aux programmes de cession d'entreprises publiques.

En effet, il n'est pas exclu qu'un opérateur béninois s'associe à une entreprise étrangère pour former un groupement d'entreprises afin de soumettre une offre commune qui serait d'autant plus compétitive que :

- l'une met à contribution sa connaissance des réalités locales et ses réseaux de partenaires locaux ;
- l'autre met en jeu son expérience internationale ainsi que ses capacités technique, managériale et financière.

- Privilégier les stratégies de privatisation de la gestion

Si le rachat d'une entreprise publique est coûteux, l'obtention d'un contrat de gestion portant sur ladite entreprise l'est sans doute moins. Ainsi, privilégier les modes de privatisation indirecte à travers la passation de divers contrats tels que l'affermage, la concession, la régie intéressée, la location-gérance, etc. peut également constituer une solution, afin de susciter l'intérêt des entrepreneurs béninois pour les programmes de privatisation.

Toutefois, une telle option suppose que soient relevés deux défis primordiaux :

- d'une part, ce sont les compétences managériales des entreprises candidates qui seraient les éléments les plus déterminants dans l'octroi de contrats de gestion portant sur des secteurs généralement stratégiques ; des efforts seront donc requis pour améliorer le dynamisme du secteur privé local au plan managérial ;
- d'autre part, les modes de privatisation de la gestion sont plutôt complexes, notamment en termes de capacité de gestion contractuelle, puisque l'Etat restera détenteur de l'entreprise dont la gestion sera concédée. Il serait donc indispensable de disposer d'agents publics formés au management de la privatisation.
 - Communiquer largement sur les processus de privatisation et en assurer la transparence

Les soupçons d'opacité des procédures de privatisation ne sont pas de nature à encourager la participation des candidats intéressés aux appels d'offres relatifs à la privatisation. En effet, l'envergure d'une procédure de privatisation est telle que la préparation et la soumission d'une offre représentent déjà un coût significatif. Si l'investisseur n'a aucune garantie de la transparence et de l'équité du processus de sélection des repreneurs, son intérêt pour la compétition en sera sans doute atteint.

Dès lors, il s'impose d'œuvrer à ce que le processus de privatisation ne soit plus perçu comme entaché de fraudes et destiné à servir des intérêts politiques et financiers inavoués. Pour y parvenir, la transparence devra être inscrite au rang des priorités à l'effet d'obtenir l'adhésion du public, d'insuffler une certaine confiance, tout en veillant au consensus parmi les citoyens.

Dans ce sens, la loi sur la privatisation devra instaurer des règles de base en matière d'information massive et d'établissement de procédures claires. L'information devra être constamment disponible avant, durant et après la privatisation pour en apprécier les impacts. La presse jouera sans doute une partition déterminante dans ce registre afin d'élargir le plus possible l'audience des programmes de privatisation.

➤ **L'assainissement préalable des entreprises à privatiser, afin de réduire les appels d'offres infructueux**

La situation financière peu reluisante des entreprises destinées à la privatisation s'est révélée la principale cause des appels d'offres infructueux enregistrés de manière récurrente. En effet, il demeure une absence manifeste d'attractivité des entreprises dont la cession est envisagée, ce qui se traduit par une incertitude sur leur viabilité et leur rentabilité. Par ailleurs, pour les soumissionnaires qui préparent leurs offres, il n'y a aucune garantie que l'environnement dans lequel ils seront amenés à investir sera suffisamment favorable pour mettre en œuvre le plan de développement envisagé pour l'entreprise reprise, tout en respectant les engagements pris dans leurs offres en termes de maintien d'emploi, de tarification des services, etc.

De telles incertitudes sont de nature à réduire la portée des engagements « sociaux » que prendra le repreneur potentiel dans son offre ainsi que le montant de sa proposition financière, toutes choses qui augmentent le risque de non-conformité de l'offre.

Pour éviter ces situations, il est important de rechercher la maximisation des profits résultant de la privatisation en procédant préalablement à une restructuration de l'entreprise visée, de façon à susciter l'intérêt des acheteurs potentiels.

En premier lieu, il faudra veiller à mieux organiser et rendre plus rigoureuse l'évaluation préalable des sociétés privatisables. Le but de cette

évaluation ne sera plus prioritairement d'obtenir la valeur théorique de l'entreprise aux fins de comparaison avec les valeurs de cession proposées : il sera surtout d'avoir une meilleure connaissance de la situation économique de ladite entreprise afin d'engager les premières réformes nécessaires à l'amélioration de sa performance.

En second lieu, les mesures d'assainissement préalable seront mises en place. Il peut s'agir de l'introduction et de l'accroissement de la concurrence, de mesures de déréglementation, de l'instauration d'une importante rigueur budgétaire ou de l'établissement de contrats incitatifs pour les dirigeants et les employés. Fondées sur la situation concrète de chaque entreprise privatisable, ces mesures pourront concourir à l'amélioration significative de leurs performances, afin de susciter des offres tout aussi intéressantes.

Pour faciliter la mise en œuvre des approches de solutions que nous venons de formuler, quelques recommandations méritent d'être faites, à l'endroit de différents acteurs.

B – CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Elles consisteront en des recommandations en direction de l'Etat (1) et des divers acteurs intéressés par les processus de privatisation (2).

1. Recommandations en direction de l'Etat

L'Etat devra veiller à faire réunir certaines conditions nécessaires à l'amélioration du processus de privatisation, en particulier des appels d'offres organisés dans ce cadre. Il s'agit notamment :

- du renforcement des capacités techniques du Secrétariat Permanent de la CTD : les processus de privatisation présentent un enjeu économique tel que les agents mettant en œuvre l'essentiel des interventions administratives et techniques y relatives, doivent recevoir des formations spécifiques. Comme nous l'avons brièvement indiqué plus haut, la gestion du processus

de privatisation requiert des connaissances juridiques et économiques qui, à notre avis, doivent être développées chez les cadres du SP/CTD ;

- de la célérité dans l'exécution des opérations de privatisation : elle suppose la mise à disposition à temps aux organes, des ressources prévues au titre de l'exécution des programmes de privatisation, dont elle conditionne le succès. En particulier, les conditions d'approvisionnement du compte spécial du SP/CTD et de déblocage des fonds alloués à cette structure, doivent être revues ;
- du soutien au dynamisme du secteur privé : les structures administratives chargées de la promotion du secteur privé doivent être responsabilisées à l'effet de veiller à une meilleure implication des opérateurs privés dans les choix stratégiques opérés en matière de privatisation.

2. Recommandations à l'endroit des autres acteurs

Le monde des entreprises privées nationales gagnerait à s'organiser, afin d'améliorer sa capacité à répondre efficacement aux programmes de privatisation. Une telle organisation devra être axée sur la nécessité de renforcer les capacités de gestion en vue de faire face promptement aux nouveaux défis que pose la modernisation des différents secteurs économiques.

Par ailleurs, les organisations de la société civile, les syndicats de travailleurs et l'ensemble des citoyens devront œuvrer à construire le dialogue autour des décisions et stratégies de privatisation, plutôt que d'adopter une attitude constamment méfiante ou défensive.

Conclusion

L'analyse des conditions de déroulement des procédures d'appel d'offres relatives à la privatisation des entreprises publiques nous a permis d'identifier les facteurs faisant obstacle à l'efficacité desdites procédures. Entre autres constats, nous avons relevé que l'insuffisance du cadre juridique de ce mode de mise en concurrence dénote de la réticence des autorités politiques à faire des programmes de privatisation une stratégie de gouvernance économique.

De même, nous avons établi qu'il subsiste des suspicions de corruption qui, ajoutées à la circonstance que le coût financier de la reprise des entreprises soit trop élevé pour les opérateurs économiques, réduisent la participation de ceux-ci aux appels d'offres lancés pour privatiser les entreprises publiques.

Enfin, nous avons observé que la situation financière peu reluisante des entreprises à privatiser n'est pas de nature à susciter des offres techniques et financières alléchantes répondant aux objectifs économiques et financiers assignés aux programmes de privatisation.

Pour remédier à ces insuffisances, nous avons formulé quelques approches de solutions visant l'instauration d'un environnement caractérisé par un encadrement juridique approprié, une participation massive aux appels d'offres et la qualité des propositions des soumissionnaires.

En premier lieu, un plaidoyer est requis pour l'adoption d'une loi sur la privatisation. Ce texte devra être suffisamment détaillé pour prendre en considération toutes les formes de privatisation, y compris les contrats de délégations de services publics que le code des marchés publics a abordés très sommairement. Une réforme du cadre institutionnel sera tout aussi nécessaire et consistera, entre autres, à faire de la CTD, une commission de privatisation.

Ensuite, la promotion d'alliances stratégiques entre opérateurs nationaux et étrangers, le recours aux modes de privatisation de la gestion et une large

communication sur les procédures de privatisation sont autant d'approches qui permettront d'enregistrer un nombre plus élevé de soumissionnaires nationaux.

Enfin, les mesures de restructuration préalable des entreprises avant le lancement des procédures de cession auront sans doute pour effet de limiter les cas d'appels d'offres infructueux souvent notés.

A l'appui de ces propositions, quelques recommandations ont été formulées. Si, en définitive, des défis importants sont encore à relever pour améliorer la qualité des procédures d'appel d'offres relatifs à la privatisation, le présent mémoire ne peut prétendre les avoir tous identifiés. Des études ultérieures aideront certainement à mieux cerner tous les contours de la problématique étudiée.

Bibliographie

➤ **OUVRAGE**

- SAVAS, E. S. (2002) « **Privatisation et Partenariats Public-Privé** », Edition Nouveaux Horizons, Paris, 400 pages.

➤ **THESE ET MEMOIRES**

- KANDEM KANDEM, Maxime (2005) : « **Privatisation et bien-être social : le cas de l'électricité au Cameroun** », Mémoire de DEA en Sciences Economiques, <http://www.contratspublicsetpartenariats.com/DOC/THF1.pdf>;
- FOUNANOU, M. (2006) : « **Méthodes de Privatisation des Entreprises Publiques en Afrique Subsaharienne : une analyse théorique** », <http://www.cairn.info/revue-topique-2002-3-page-103.htm> ;
- BENMESSAOUD, Khadidja (2008) : « **La privatisation : opportunité pour le développement des PME** », Université de Lille 1 – France, <http://www.oecd.org/dataoecd/18/44/35381793.pdf> ;
- ABOUSSA, Kokou E. (2002) : « **La privatisation des entreprises publiques et ses effets sur l'économie nationale : cas du Togo** », Université de Cocody, http://www.gpe-afrique.net/abidjan/docs/dload/notes/NM_3/ABOUSSA%20E.%20Kokou.pdf.

➤ **ARTICLES**

- COFACE, « **Appréciation du risque pays au Bénin** », http://www.coface.fr/CofacePortal/FR_fr_FR/pages/home/os/risks_home/risques_pays/fiche/B%C3%A9nin?extraUid=571816 ;

- MAMOUN, Aidoud (1996) « **La privatisation des entreprises publiques en Algérie** », In : Revue internationale de droit comparé, Vol. 48 N°1, Janvier-mars 1996. pp. 125-127.
- NIYONGABO, Ephrem (2011) : « **Bilan de la privatisation en Afrique subsaharienne: Leçons et perspectives pour le Burundi** », http://spip.idecburundi.org/IMG/pdf/Ephrem_Bilan_de_la_privatisation.pdf ;
- NGUIHE KANTE, Pascal (2002) : « **Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun** », Revue internationale de droit économique, 2002/4 t. XVI, 4, p. 603-625 ;
- FOCH, Arthur (2012) : « **Un soutien appuyé malgré des effets limités : comment expliquer le paradoxe de la privatisation des infrastructures de la BM en Afrique sub-saharienne** », <http://hal-paris1.archives-ouvertes.fr/docs/00/67/38/77/PDF/12004.pdf> ;
- VERGER, Gérard (2001) : « **Démarche de privatisation des entreprises de service public : cas du secteur de l'électricité** », http://spid.com/acrobat/privat_services_publics.pdf ;
- VERGER, Gérard (1997) : « **Démarche de privatisation des entreprises publiques : les étapes incontournables** », <http://spid.com/acrobat/privat.pdf> .

➤ **TEXTES**

- Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- Loi n°92-023 du 06 août 1992 portant détermination des principes fondamentaux des dénationalisations et des transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ;
- Décret n°2011-532 du 08 août 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Primature ;

- Décret n°92-340 portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission Technique de dénationalisation et de transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

➤ **RAPPORTS D'ETUDE**

- BARTHELEMY, Jean-Claude (2006) : « **Les privatisations en zone franc : Synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI / AFD** », Agence Française de Développement, Département de la Recherche, <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/028-document-travail.pdf> ;
- TOURE, D. (2006) : « **Les privatisations, tendances et problématiques** » Rapport fait au nom de la Commission de la coopération et du développement ;
- CABINETS HERBERT SMITH et MAZARTS (2006) : « **Bilan de la procédure de privatisation de la Banque COFIPA** »
- ddata.over-blog.com/xxxxyy/2/63/82/20/Rapport-Cofipa.pdf

Annexes

N°	Titres
1	Point des entreprises privatisées de 1988 à 2009
2	Questionnaire d'enquête
3	Guide d'entretien

ANNEXE 1 : POINT DES ENTREPRISES PRIVATISEES AU BENIN DE 1988 A 2009

1. SONAE	14. MANUCIA	27. Usine de jus de fruit (ex SONAFEL)
2. ABG	15. SONACI	28. Agence de voyage COBENAM
3. RAVINAR	16. SCB	29. Plate-Forme de forage PPS
4. IBETEX	17. SOBETEX	30. Relais de l'aéroport
5. Les salles de cinéma de l'ex OBECI	18. LA BENINOISE	31. Usine d'engrais de Godomey
6. Hôtel du port	19. SOTRAZ	32. Unités Pistes du CARDER ATLANTIQUE
7. Hôtel d'Abomey	20. SONAR	33. Hôtel de la plage
8. Centre touristique d'Abomey-Calavi	21. SONICOG	34. Hôtel Croix du Sud
9. SOBEMAC	22. SCO	35. Entrepôt Frigorifique n°2 du port
10. STA, STB et STPA	23. SSS	36. SONAPRA
11. SOTRAMO	24. Maïserie de Bohicon (ex ONC)	
12. TRANS-Ouémé	25. Usine de Noix de cajou	
13. Abattoirs de Cotonou/Porto-Novo	26. Usine de concentré de tomate	

Source : Documents cadres de politique économique et financière du Bénin

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX CADRES DES MINISTERES RETENUS, AUX MEMBRES DE LA CTD ET DE SON SECRETARIAT PERMANENT

Bonjour Madame/Monsieur.

Nous sommes étudiant en fin de formation au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, option « Administration des Finances », filière « **Gestion des Marchés Publics** ». Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation qui a pour objet **l'analyse des procédures d'appels d'offres en matière de privatisation des entreprises publiques au Bénin**, nous vous prions de bien vouloir nous donner votre avis sur les principaux problèmes retenus dans notre étude. Pour ce faire, vous cochez les cases correspondant aux réponses qui vous paraissent justes. Plusieurs cases peuvent être cochées pour la même question. Dans la rubrique « Autre », vous pourrez ajouter les éventuelles réponses non envisagées par nous. Nous vous remercions d'avance pour votre contribution qui sera, sans nul doute, très déterminante dans la réussite de notre travail.

1. L'appel d'offres est le moyen de mise en concurrence le plus utilisé dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques au Bénin. La loi n°92-023 du 06 août 1992 portant sur la dénationalisation indique d'ailleurs que cette procédure est obligatoire lorsque la dénationalisation est complète. Pourtant, les détails concernant le déroulement d'une telle procédure dans le domaine spécifique de la privatisation sont manifestement insuffisants. La loi renvoie au code des marchés publics qui n'est pas adapté à toutes les formes de privatisation. Qu'est-ce qui explique, selon-vous, cet insuffisant encadrement juridique ?

La complexité des opérations
de privatisation ne facilite pas
la codification en la matière

Les gouvernants hésitent encore à
faire de la privatisation un outil
stratégique de gouvernance
économique

La privatisation est perçue comme
une opération circonstancielle ne
nécessitant pas une réglementation
spécifique

Autres (à préciser) :-----

2. Les appels d'offres organisés pour la privatisation des entreprises publiques connaissent de moins en moins la participation des opérateurs économiques nationaux, au profit des grandes entreprises étrangères. A votre avis, qu'est-ce qui explique cet état de choses ?

Les opérateurs nationaux sont moins compétitifs que leurs concurrents étrangers

Les suspicions de corruption qui animent l'opinion publique découragent les investisseurs

L'impossibilité pour la plupart des opérateurs économiques nationaux de payer en une seule tranche les prix de cession exigés

Absence de publicité à travers les canaux de communication à l'échelle nationale, des projets de privatisation.

Autres (à préciser) : -----

3. Il n'est pas rare d'apprendre qu'un appel d'offres lancé pour la privatisation d'une entreprise publique s'est révélé infructueux. A quoi peut-on attribuer, d'après vous, cette constance du caractère infructueux desdits appels d'offres ?

Les ambitions traduites dans les dossiers de consultation sont trop importantes pour que les conditions d'acquisition proposées par les soumissionnaires soient jugées

La situation économique et financière des entreprises à privatiser est trop peu reluisante pour que les repreneurs proposent des offres satisfaisantes

Risque pays élevé

Insuffisance de publicité au niveau international à travers les canaux appropriés

Autres (à préciser) : -----

4. Auriez-vous quelques autres observations à faire pour mieux nous orienter dans notre recherche ?

5. Que suggèreriez-vous pour la résolution de chacun de ces problèmes ?

Problème 1 : -----

Problème 2 : -----

Problème 3 : -----

Merci pour votre collaboration

ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

1. L'appel d'offres est le moyen de mise en concurrence le plus utilisé dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques au Bénin. La loi n°92-023 portant sur la dénationalisation indique d'ailleurs que cette procédure est obligatoire lorsque la dénationalisation est complète. Pourtant, les détails concernant le déroulement d'une telle procédure dans le domaine spécifique de la privatisation sont manifestement insuffisants. La loi renvoie au code des marchés publics qui n'est pas adapté à toutes les formes de privatisation. Qu'est-ce qui explique, selon-vous, cet insuffisant encadrement juridique ?
2. Les appels d'offres organisés pour la privatisation des entreprises publiques connaissent de moins en moins la participation des opérateurs économiques nationaux, au profit des grandes entreprises étrangères. A votre avis, qu'est-ce qui explique ce désintérêt ?
3. Il n'est pas rare d'apprendre qu'un appel d'offres lancé pour la privatisation d'une entreprise publique s'est révélé infructueux. A quoi peut-on attribuer, d'après vous, cette constance du caractère infructueux desdits appels d'offres ?
4. Auriez-vous quelques autres observations à faire pour mieux nous orienter dans notre recherche ?
5. Que suggèreriez-vous pour la résolution de chacun de ces problèmes ?

Table des

	Pages
Identification du Jury	i
Déclaration d'engagement de l'auteur du mémoire	ii
Dédicace	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles	v
Liste des tableaux	vi
Liste des graphiques	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé	ix
Sommaire	xi
INTRODUCTION	2
.....	
CHAPITRE 1^{ER} :	
SECTION 1 :	
PG 1 :	
A - Le cadre légal et réglementaire	6
B - Le cadre organique du processus de privatisation	10
PG 2 :	
A - Les travaux préliminaires et l'élaboration des DAO	14
B - Le déroulement de l'appel d'offres	20
SECTION 2 :	
PG 1 :	
A - Les éléments de l'observation	30
B - Le choix et la spécification de la problématique	31
PG 2 :	
A - L'intérêt du sujet	35
B - La vision globale de résolution de la problématique	37
CHAPITRE 2 :	
SECTION 1 :	

⋮			
<u>PG</u>	Les objectifs, hypothèses et la revue de la littérature		42
<u>1:</u>			
A -	Les objectifs et hypothèses de l'étude		42
B -	La revue de la littérature		46
<u>PG</u>	La présentation des choix méthodologiques		52
<u>2:</u>			
A -	La population de l'étude		52
B -	Les outils de collecte, de traitement, de présentation et d'analyse des données		55
<u>SECTION 2</u>	LES RESULTATS DE L'ETUDE ET LES APPROCHES DE SOLUTIONS		
⋮	SUBSEQUENTES		57
<u>PG</u>	La synthèse des résultats de l'étude		57
<u>1:</u>			
A -	L'organisation des enquêtes et la limite des données		57
B -	Le bilan des entretiens et enquêtes par questionnaire		58
<u>PG</u>	Les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre		64
<u>2:</u>			
A -	Les principales mesures proposées		64
B -	Les conditions de mise en œuvre des solutions		71
CONCLUSION		GENERALE	74
.....			
BIBLIOGRAPHIE			76
.....			
ANNEXES			79
....			
TABLE	DES	MATIERES	80
.....			