



REPUBLIQUE DU BENIN

@@@@@@@@@@@@

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



@@@@@@@@@@@@

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI

@@@@@@@@@@@@

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

@@@@@@@@@@@@

CYCLE II

@@@@@@@@@@@@

OPTION :

**ADMINISTRATION DES
FINANCES**

FILIERE :

**ADMINISTRATION DES
FINANCES ET DU TRESOR**

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

**APPROCHES POUR L'AMELIORATION DE LA
GESTION ET DU SUIVI DES PARTICIPATIONS
DE L'ETAT EN REPUBLIQUE DU BENIN**

Réalisé par :

Wadoud M. LAWANI

Sous la direction de :

Maître de stage :

Soumanou ADODO
*Chef du Service de la
Recette à la DGTCF*

Directeur de mémoire :

Professeur Nicaise MEDE
*Agrégé de droit public
Enseignant à l'ENAM*

Janvier 2012

JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE

PRESIDENT : Clément DJOHOUN

VICE-PRESIDENT : Justin DJOSSOU

MEMBRE : Anourou APITHY

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

A

Mourâqib Adéola, mon fils.

NOS SINCERES REMERCIEMENTS A

- ✓ Professeur Nicaise MEDE
- ✓ Monsieur Soumanou ADODO
- ✓ Monsieur Moussiliou MAMADOU
- ✓ Monsieur Adéyèmi SANNI, *Inspecteur Général du Ministère délégué auprès du Président de la République chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires*
- ✓ Monsieur Serge BATONON *de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême*
- ✓ Monsieur MORA, *Chef du Bureau de la Dette et du Financement à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique*
- ✓ Monsieur Mathieu HOUNNANOU, *Chef du Service de la Trésorerie à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique*
- ✓ Monsieur Gabriel ALLADAGBIN *de la Direction des Dépenses en Capital de la Direction Générale du Budget*
- ✓ Monsieur Epiphane AHOGLE *de la Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat*
- ✓ Monsieur Joseph AKOWE
- ✓ Monsieur Pierre ALIKON
- ✓ Monsieur Patrick AKELE
- ✓ Monsieur Marius ANAGONOU
- ✓ Monsieur Alexis AITCHEDJI
- ✓ Tout le personnel *du Service de la Recette de Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique*
- ✓ Aux membres du jury qui ont, par leurs observations, critiques et suggestions, contribué à l'amélioration de la qualité du document

LISTE DES SIGLES

- APE** : Agence des Participations de l'Etat
- CFPT** : Centre de Formation Professionnelle du Trésor
- CGAF** : Compte Général de l'Administration des Finances
- CTD** : Commission Technique de Dénationalisation et de transfert de propriété du secteur public au secteur privé
- DA** : Direction des Assurances
- DAMF** : Direction des Affaires Monétaires et Financières
- DCCE** : Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
- DERC** : Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable
- DGAE** : Direction Générale des Affaires Economiques
- DGCPE** : Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat
- DGR** : Direction de la Gestion des Ressources
- DGTCP** : Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- DGVM** : Division de la gestion des Valeurs Mobilières
- DIR** : Direction de l'Intégration Régionale
- DPC** : Direction de la Prévision et de la Conjoncture
- DPE** : Direction de la Promotion Economique
- DSAEP** : Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques
- EPIC** : Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
- IGS** : Inspection Générale des Services
- MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
- OHADA** : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

RGCP : Règlement Général sur la Comptabilité Publique

RGF : Recette Générale des Finances

SA : Service de l'Audit

SCG : Service du Contrôle de Gestion

SER : Service des Etudes et de la Réglementation

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

TBE : Tableau de bord de l'étude

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
Tableau n°1 : Montant du poste "Prises de participations et cautionnements" au bilan dans le CGAF de 2006 à 2009	15
Tableau n°2 : Solde du compte 2611 "Prise de participations et cautionnements" de 2006 à 2009	15
Tableau n°3 : Contributions des entreprises publiques et dividendes de 2006 à 2010	16
Tableau n°4 : Inventaire des atouts et des faiblesses	20
Tableau n°5 : Identification des problématiques possibles	21
Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude	32
Tableau n°7 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°1	44
Tableau n°8 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°2	45
Tableau n°9 : Synthèse de l'étude « Approches pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat en République du Bénin »	53

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Action : titre de propriété délivré par une société de capitaux. Elle confère à son détenteur la propriété d'une partie du capital, avec les droits qui y sont associés : intervenir dans la gestion de l'entreprise et en retirer un revenu.

Annualité budgétaire : principe budgétaire selon lequel le budget est voté et exécuté pour une période d'un an correspondant à une année civile.

Capital social : représentation au passif des engagements de l'entreprise envers les associés ou actionnaires d'une société du fait de leurs apports, contrepartie des apports en biens ou numéraires réalisés par eux.

Comptabilité publique : ensemble des règles juridiques et des systèmes comptables qui gouvernent et retracent les opérations financières des organismes publics.

Compte Général de l'Administration des Finances : document de synthèse des comptes de l'État pour une année donnée.

Concession de service public : contrat par lequel une personne publique confie à une personne physique ou morale l'exécution d'un service public, à ses risques et périls, pour une durée déterminée et moyennant le droit de percevoir des redevances sur les usagers du service public.

Conseil d'administration : groupe de personnes, morales ou physiques, chargé de diriger une institution, comme une association, une entreprise ou un établissement public

Dénationalisation : transfert de propriété d'une entreprise du secteur public au secteur privé conformément aux prescriptions de la loi.

Dividende : versement d'argent aux actionnaires, prélevé sur le bénéfice net ou sur les réserves de la société.

Entreprise semi-publique : société d'économie mixte dans laquelle soit l'Etat ou toute collectivité publique détient au moins 50% des actions, soit l'Etat bien que minoritaire décide de la considérer comme telle.

Entreprises publiques : il s'agit, aux termes de la loi n°88-005 du 26 avril 1986 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques, des offices à caractère industriel et commercial et des sociétés d'Etat.

Etablissement public à caractère industriel et commercial : personne publique ayant pour but la gestion d'une activité de service public. Il est financé par les redevances perçues sur les usagers du service et qui sont

calculées en fonction du coût de la prestation fournie. Il tient sa comptabilité conformément au plan comptable privé.

Groupement d'intérêt économique : groupement doté de la personnalité morale qui permet à ses membres (au minimum deux) de mettre en commun certaines de leurs activités afin de développer, améliorer ou accroître les résultats de celles-ci tout en conservant leur individualité.

Liquidation d'entreprise : opération consistant à transformer en argent les éléments de l'actif et à payer les dettes sociales de la société, afin d'en apurer le patrimoine.

Loi de finances : loi qui détermine pour une année (année civile) la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit.

Offre publique d'acquisition (OPA) : procédure boursière qui permet de prendre le contrôle d'une société cotée en bourse ou de renforcer une participation dans une société cotée déjà contrôlée.

Participation : part du capital d'une entreprise détenue par une personne physique ou morale.

Portefeuille : collection d'actifs financiers détenus par une personne physique ou morale.

Service public : activité d'intérêt général gérée par une personne publique ou sous son contrôle étroit.

Tutelle : forme de pouvoir exercé par une personne morale de droit public sur une autre ou sur une entreprise publique.

Unité budgétaire : principe budgétaire qui suppose l'établissement d'un document budgétaire unique recensant l'ensemble des ressources et des charges.

Universalité budgétaire : principe budgétaire prescrivant de faire recette du montant intégral des produits, sans contraction ou compensation entre les ressources et les charges et interdisant l'affectation des ressources particulières à des charges particulières.

Valeurs mobilières : titres émis par des personnes morales, publiques ou privées, transmissibles par inscription en compte ou tradition, qui confèrent des droits identiques par catégorie et donnent accès, directement ou indirectement, à une quotité du capital de la personne morale émettrice ou à un droit de créance général sur son patrimoine.

RESUME

L'Etat béninois, à l'instar d'autres Etats, a constitué des entreprises publiques et semi-publiques. Il détient également d'autres participations dans diverses entreprises privées et dans des entités sous-régionales, régionales et internationales.

La gestion de ce portefeuille de participations est confiée principalement à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et à la Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat.

Cette gestion des participations étatiques révèlent certaines insuffisances qui traduisent une gestion et un suivi non satisfaisants desdites participations. Il s'agit :

- du manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat ;
- de la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat ;
- de la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

La recherche des causes liées à ces différents problèmes permet d'établir que :

- le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat est dû à l'absence d'une organisation adéquate;
- la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est imputable à l'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale ;
- la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques s'explique par la qualité des organes de gestion.

Au regard de ce diagnostic, il convient d'améliorer la gestion et le suivi des participations étatiques à travers :

- la conception et la mise en œuvre d'un dispositif approprié pour l'enregistrement et le suivi des participations ;
- l'instauration d'une véritable comptabilité patrimoniale de l'Etat ;
- la réforme des organes de gestion des entreprises publiques et semi-publiques.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre 1 : Cadre institutionnel de l'étude et problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

Section 1 : Cadre de la gestion des participations de l'Etat

Paragraphe 1 : Structures en charge de la gestion des participations de l'Etat

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la gestion des participations de l'Etat

Section 2 : Problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

Paragraphe 1 : Processus de choix de la problématique

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

Chapitre 2 : Cadre théorique de l'étude et conditions d'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : Axes d'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat

Paragraphe 1 : Diagnostic lié à la problématique de l'étude

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

Conclusion

Bibliographie

Annexes

Tables des matières

INTRODUCTION

L'Etat, dans une logique fondée sur l'intérêt général, est amené à prendre des participations (majoritaires ou minoritaires) dans le capital d'entreprises privées. D'autres entreprises sont également créées du fait de l'Etat lui-même, seul ou en association avec des capitaux privés. Ces participations font de l'Etat un actionnaire, c'est-à-dire un propriétaire d'actions, même s'il s'agit d'un actionnaire atypique dans le cas des entreprises publiques ou semi-publiques¹. Selon CARTIER-BRESSON (2010, p.1), le soutien d'activités de service public, l'appropriation d'entreprises en vue d'orienter leur gestion vers des fins de politique économique et sociale, le sauvetage ou le contrôle d'entreprises stratégiques constituent les objectifs qui déterminent ces choix de la puissance publique.

Au Bénin, après la multitude d'entreprises publiques et semi-publiques créées au cours de la période révolutionnaire, l'Etat a entrepris, depuis la fin des années 1980, un vaste programme de privatisation et de restructuration de la plupart de ses entreprises. En dépit de ces privatisations et de la vague de dissolutions, de liquidations d'entreprises publiques pour des motifs économiques dus essentiellement à la mauvaise gestion, l'Etat reste encore propriétaire de nombreuses entreprises et est demeuré dans le capital de certaines entreprises privatisées. Par ailleurs, il a acquis des participations dans le capital de diverses entreprises privées ainsi qu'au niveau d'entités sous-régionales, régionales et internationales.

La gestion et le suivi desdites participations, confiés à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et à la Direction Générale

¹ Dans ces entreprises, c'est le gouvernement qui nomme les dirigeants, valide les stratégies industrielles qui s'inscrivent dans le long terme... De même l'accomplissement de missions de service public est souvent la priorité contrairement aux actionnaires privés préoccupés par les performances financières de l'entreprise.

des Affaires Economiques (DGAE) par le biais de sa Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (DGCPE), souffrent de certaines insuffisances. De même, la gestion interne des entreprises publiques et semi-publiques fait l'objet d'irrégularités qui handicapent leur performance, rendant quasi nulle leur contribution à la richesse nationale.

C'est pour mieux cerner le mécanisme de suivi des participations étatiques, en déterminer les failles et y proposer des approches de solutions que nous avons choisi de porter nos réflexions sur le thème : ***Approches pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat en République du Bénin.***

Après un premier chapitre consacré à la présentation du cadre institutionnel de la gestion des participations de l'Etat et au ciblage de la problématique, un second chapitre portera sur les aspects théoriques ainsi que l'établissement du diagnostic et les propositions de solutions y relatives.

CHAPITRE 1 :

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET
PROBLEMATIQUE DE LA GESTION ET DU
SUIVI SATISFAISANTS DES PARTICIPATIONS
DE L'ETAT**

Dans ce chapitre, il est procédé à la présentation du cadre de la gestion des participations étatiques et au ciblage de la problématique objet de la présente étude.

Section 1 : Cadre de la gestion des participations de l'Etat

Pour bien appréhender le cadre de la gestion des participations de l'Etat, il s'agira, d'une part, de présenter les organes en charge de cette gestion et, d'autre part, de restituer le dispositif mis en place à cet effet et son fonctionnement actuel.

Paragraphe 1 : Structures en charge de la gestion des participations de l'Etat

La gestion du portefeuille des participations de l'Etat est confiée, pour l'essentiel, à deux structures du ministère en charge des finances que sont : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) à travers sa Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (DGCPE).

Il convient de signaler le rôle des différents ministères sectoriels dans le cadre de la tutelle de l'Etat sur les entreprises publiques et semi-publiques, et l'intervention fondamentale de la Commission Technique de Dénationalisation et de transfert de propriété du secteur public au secteur privé (CTD) dont le secrétariat permanent est désormais rattaché à la Primature, à l'occasion des opérations de privatisation, liquidation ou simple cession de participations. Mais notre présentation sera limitée aux deux premières structures citées.

A. Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Créée par Loi n°61-35 du 14 août 1961 sous l'appellation de Trésor National du Dahomey, la DGTCP constitue, au regard du rôle important qu'elle joue sur le plan budgétaire et comptable mais également dans l'économie nationale, un des principaux piliers de l'administration béninoise en général et du ministère chargé des finances en particulier. Ses missions, attributions, organisation et fonctionnement sont fixés par le Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances et l'Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP.

Conformément aux dispositions de l'article 67 du Décret n°2008-111 du 12 mars 2008, deux fonctions principales sont exercées par la DGTCP : la fonction « Trésor » et la fonction « Comptabilité Publique ».

Les attributions liées à la fonction « Trésor » sont :

- la gestion de la trésorerie de l'Etat ainsi que l'étude et le suivi des problèmes y afférents et la réalisation d'arbitrages ;
- la proposition et la mise en œuvre de la politique financière de l'Etat ;
- la réalisation de l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps ;
- l'émission et la négociation d'effets publics ;
- ***la gestion du portefeuille de titres de l'Etat*** ;
- l'exécution de la politique monétaire de l'Etat, en collaboration avec l'Institut d'émission.

Quant à la fonction « Comptabilité Publique », elle regroupe :

- l'animation des services extérieurs ;
- l'initiation ou l'étude des dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres Collectivités Publiques ;
- la centralisation des comptes de tous les comptables publics ;
- la reddition du compte de gestion de l'Etat ainsi que la mise en état d'examen des comptes de gestion des comptables principaux et leur transmission à la juridiction financière.

Dans le cadre de l'exécution de ses attributions, la DGTCP est organisée en :

- services centraux directement rattachés à la Direction Générale : l'Inspection Générale des Services (IGS) et le Centre de Formation Professionnelle du Trésor (CFPT);
- directions techniques : la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF), la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC), la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE), la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) et la Recette Générale des Finances (RGF) ;
- services extérieurs : les recettes des finances et recettes perceptions.

Les directions sont subdivisées en bureaux à l'exception de la Recette Générale des Finances subdivisées en services. Les bureaux et les services sont à leur tour et le cas échéant organisés en divisions.

La DGTCP est dirigée par un directeur général, nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre chargé des finances, assisté d'un directeur général adjoint nommé par arrêté du ministre chargé des

finances et qui assure l'orientation, l'impulsion et la coordination de l'ensemble des activités. Les directeurs techniques sont nommés par arrêtés du ministre chargé des finances sur proposition du directeur général mais le Receveur Général des Finances, comptable principal de l'Etat, est nommé par décret pris en Conseil des Ministres. Les Chefs de bureaux, de services et de divisions sont nommés par décisions du directeur général.

B. Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (DGCPE)

La DGCPE constitue l'une des cinq (5) directions de la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) telles que fixées par l'article 75 du Décret n°2008-111 du 12 mars 2008, les quatre autres étant :

- la Direction de la Prévision et de la Conjoncture (DPC) ;
- la Direction de l'Intégration Régionale (DIR) ;
- la Direction des Assurances (DA) ;
- la Direction de la Promotion Economique (DPE).

Précédemment Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP), cette direction a changé de dénomination pour désormais prendre en compte l'ensemble du portefeuille des participations de l'Etat et ne plus se limiter aux seules entreprises appartenant entièrement à l'Etat béninois. Elle est donc l'entité chargée au sein de la DGAE de « suivre la gestion et le contrôle des entreprises publiques, semi-publiques ou entités assimilées » ; cette mission étant assignée à la DGAE par l'article 74 du Décret n°2008-111 du 12 mars 2008.

Toutefois, la DGCPE demeure régie par le texte fixant les attributions et l'organisation de la DSAEP, en l'occurrence l'Arrêté n°098/MFE/DC/

SGM/DGE du 1^{er} mars 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de l'Economie, ancienne dénomination de la DGAE. Aux termes de l'article 32 de cet arrêté, la DSAEP a pour attributions :

- l'appréciation de l'efficience de la gestion des entreprises publiques et semi-publiques ainsi que la formulation de propositions ou recommandations en vue de son amélioration et la mise en œuvre des redressements et corrections nécessaires;
- l'institution d'un système d'information et de documentation sur la gestion des dites entreprises, en rapport avec les ministères et autorités de tutelle ;
- l'assistance, pour le compte de l'Etat, des entreprises publiques ;
- la préparation et l'exécution du programme de privatisation, en collaboration avec la CTD ;
- l'examen de toutes questions liées à la vie des entreprises publiques et semi-publiques.

Pour ce faire, l'article 33 de l'Arrêté n°098/MFE/DC/SGM/DGE du 1^{er} mars 2006 organisait la DSAEP en trois (3) services à savoir:

- Service des Etudes et de la Réglementation (SER) ;
- Service de l'Audit (SA) ;
- Service du Contrôle de Gestion (SCG).

Elle dispose, en outre, d'un secrétariat administratif et d'un Bureau des Affaires Administratives et Financières.

Après cette brève présentation des deux structures principalement chargées de la gestion et du suivi des participations de l'Etat en République du Bénin, la

restitution des mécanismes mis en place dans ce cadre permettra d'en faire une meilleure appréciation.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la gestion des participations de l'Etat

Les entreprises publiques et semi-publiques ainsi que les prises de participations de l'Etat dans le capital d'entreprises du secteur privé obéissent à une législation et une réglementation en application desquelles divers mécanismes sont institués, au sein des structures en charge des participations de l'Etat.

A. Fondement juridique et structure du portefeuille des participations de l'Etat

C'est fondamentalement les lois n°88-025 du 26 avril 1986 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques et 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 ainsi que l'Acte uniforme de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, qui organisent la gestion des entreprises à participations étatiques.

La Loi n°88-025 du 26 avril 1986 définit les entreprises publiques et semi-publiques, en fixe les différentes catégories en fonction de leur statut juridique et prévoit les dispositions relatives à :

- leur administration, leur direction et leur gestion ;
- leurs comptes d'exploitation et budget d'investissement prévisionnel ;

- l'inventaire de leurs comptes de résultat et à leur bilan ;
- la répartition de leurs bénéfices ;
- le contrôle et l'exercice de la tutelle ;
- la sanction des infractions relatives à leur gestion et à leur contrôle.

En ce qui concerne la Loi n°92-023 du 06 août 1992, conformément à son objet, elle établit les règles générales applicables au transfert au secteur privé d'une partie ou de la totalité de la participation de l'Etat dans une entreprise publique ou semi-publique. Elle crée, en outre, la Commission Technique de Dénationalisation et de transfert de propriété du secteur public au secteur privé (CTD) et en fixe les attributions.

Quant à l'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique qui, conformément à son article 1^{er}, s'applique à « toute société commerciale y compris celle dans laquelle un Etat ou une personne morale de droit public est associé... », il détermine les dispositions générales applicables à l'ensemble des sociétés commerciales ainsi que celles particulières liées à chaque catégorie de sociétés. Ces dispositions portent, entre autres, sur :

- la constitution et le fonctionnement de la société commerciale ;
- l'action en responsabilité civile contre les dirigeants sociaux ;
- la transformation de la société, la fusion, la scission et l'apport partiel d'actifs ;
- la dissolution, la liquidation de la société.

Il convient d'ajouter à ces textes :

- la Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances qui prévoit au titre des ressources de l'Etat « ...la part de

- l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales ... » (article 3) et au titre des charges, « les prises de participations de l'Etat » (article 10) ;
- le décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) qui fixe les règlements fondamentaux relatifs à la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat, aux établissements publics nationaux ou locaux, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux services et organismes que la loi assujettit au régime juridique de la comptabilité publique au Bénin ;
 - les statuts des différentes entreprises publiques approuvés par décrets en Conseil des Ministres.

On constate ainsi **qu'il existe un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui régissent les participations de l'Etat (Atout).**

En termes de structure, le portefeuille des participations de l'Etat regroupe conformément à l'article 2 de la Loi n°88-005 du 26 avril 1988 :

- les offices à caractère industriel et/ou commercial : ce sont « des établissements publics chargés d'assurer et de gérer des services publics ». Ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et créés par décret fixant leur dotation et approuvant leurs statuts. Ils relèvent des juridictions de droit commun dans leur relation avec les usagers mais la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique leur est applicable dans certains cas ;
- les sociétés d'Etat : il s'agit, aux termes de l'article 7 de la Loi n° 88-005 du 26 avril 1988, « des entreprises à caractère industriel et/ou commercial dont le capital social est soit intégralement souscrit par l'Etat, soit en partie par l'Etat et en partie par des personnes morales de droit public ». Elles sont créées par décret portant approbation de leurs

statuts, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et relèvent des juridictions de droit commun. Leur capital est subdivisé en actions ;

- les sociétés d'économie mixte qui sont définies à l'article 12 de la Loi n°88-005 du 26 avril 1988 comme « des sociétés par actions dans lesquelles l'Etat ou toute autre Collectivité Publique, ou toute entreprise sont associés à des capitaux privés nationaux ou des capitaux étrangers privés ou publics ». La participation de l'Etat doit correspondre à au moins 50% des actions de l'entreprise mais l'Etat, bien qu'actionnaire minoritaire, peut décider de considérer une entreprise comme société d'économie mixte du fait du secteur vital ou stratégique concerné ;
- les participations étatiques minoritaires au capital d'entreprises privées, d'organismes sous-régionaux, régionaux et internationaux.

B. Organisation de la gestion et du suivi des participations de l'Etat

La libération du capital social des entreprises publiques ou semi-publiques et les autres prises de participation de l'Etat se font sur la base de mandats émis par la Direction Générale du Budget (DGB) et transmis au Receveur Général des Finances pour paiement après visa du Contrôleur Financier. **Les dépenses relatives aux prises de participations de l'Etat obéissent donc à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques (Atout).** Les titres de paiement émis dans ce cadre sont imputés aux dépenses d'investissements publics, en particulier aux investissements en portefeuille. La nomenclature des pièces justificatives des dépenses a prévu, en ses points 148 et 149, les pièces justificatives relatives à cette catégorie d'opérations. Ces pièces justificatives sont constituées de :

- en ce qui concerne la libération du capital social des entreprises publiques et semi-publiques :
 - le mandat de paiement édité dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
 - la décision de mandatement ;
 - l'acte portant création de l'entreprise et/ou fixant le montant de l'apport de l'Etat ;
 - la demande d'engagement ou de réservation de crédit ;
 - l'accord du ministre chargé des finances ;
 - la convention ou le protocole d'accord.
- en ce qui concerne les prises de participations de l'Etat béninois dans les institutions à caractère international :
 - le mandat de paiement édité dans SIGFiP ;
 - la décision de mandatement ;
 - la demande d'engagement ou de réservation de crédit ;
 - la lettre d'appel de fonds de l'institution ;
 - la convention ou le protocole d'accord liant l'Etat à l'institution ;
 - l'accord du ministre chargé des finances.

Cependant, dans la pratique, seule la décision de mandatement est transmise, en appui du mandat de paiement au Receveur Général des Finances. **La nomenclature des pièces justificatives de dépenses n'est donc pas respectée en ce qui concerne les dépenses liées aux prises de participations de l'Etat (Faiblesse).**

Une fois les entreprises publiques ou semi-publiques constituées ou les autres participations acquises, leur suivi est confié, comme il a été mentionné plus haut et conformément aux textes, principalement à la DGTCP et à la DGCPE : **il existe des structures chargées de la gestion et du suivi des**

participations de l'Etat (Atout). Mais, **aucun texte n'a été pris pour préciser les attributions de la DGCPE après son changement de dénomination (Faiblesse)** bien que conformément à sa dénomination, son champ d'action aille au-delà de celui de l'ancienne DSAEP. De même, **l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP n'est pas harmonisé avec le décret fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances (Faiblesse).** A titre d'illustration, on note que l'Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 classe la RGF parmi les services extérieurs de la DGTCP alors que le Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 en fait une direction technique.

Sur le plan de la mise en œuvre des attributions de la DGTCP, c'est la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) qui, aux termes de l'article 28 de l'Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998, est chargée de « ...la prise et la gestion des participations... ». Mais en réalité, cette direction ne fait que donner des avis et faire des suggestions sur les dossiers de prise de nouvelles participations soumis à son étude : contrairement aux dispositions réglementaires, **la DAMF n'assure pas véritablement la gestion des participations étatiques (Faiblesse).** Par ailleurs, par Décision n°2420/MEF/CAB/SGM/DGTCP/RGF/DGR/BP/SP du 11 août 2008, le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique a créé au sein du Service de la Trésorerie de la RGF, une division chargée de la gestion des valeurs mobilières. Cette division, si l'on s'en tient à sa dénomination, devrait s'occuper, entre autres, des participations de l'Etat mais ses activités se limitent au suivi des Certificats Spéciaux de Créances sur l'Etat émis par le Trésor Public en règlement des arriérés salariaux : **la Division de la Gestion des Valeurs Mobilières (DGVM) du Service de la Trésorerie ne gère pas les participations de l'Etat (Faiblesse).**

En ce qui concerne la tenue de la comptabilité, c'est le compte 26 "Prises de participations, placements et cautionnements" qui enregistre à son débit les participations de l'Etat. Son solde devrait donc indiquer la valeur comptable desdites participations. De 2006 à 2009, le poste "Prises de participations" apparaît au bilan dans le Compte Général de l'Administration des Finances comme l'indique le tableau n°1.

Tableau n°1 : Montant du poste "Prises de participations et cautionnements" au bilan dans le CGAF de 2006 à 2009

Années	Montant du poste "Prise de participations et cautionnements" au bilan (en FCFA)
2006	441 893 054
2007	4 250 938 172
2008	3 908 031 605
2009	14 175 618 940

Source : CGAF (2006 à 2009)

Mais lorsqu'on se réfère aux soldes successifs de ce compte au titre de ces même années, tels que restitués par le progiciel ASTER utilisé pour la tenue de la comptabilité de la DGTCP, on obtient plutôt la situation décrite dans le tableau n°2.

Tableau n°2 : Solde du compte 2611 "Prises de participations et cautionnements" de 2006 à 2009

Années	Solde du compte 2611 "Prise de participations et cautionnements" (en FCFA)
2006	2 423 943 696
2007	6 674 881 868
2008	10 582 913 473
2009	13 026 069 358

Source : Fiches comptes ASTER (2006 à 2009)

Il est aisé de constater les discordances entre les montants inscrits au bilan dans le CGAF et les soldes du compte 2611 au titre de ces années. De même,

ceci est confirmé par les agents de la DGTCP, aucune des deux situations ne traduit la valeur comptable du portefeuille des participations de l'Etat pour lesdites années. Il apparaît ainsi que **la valeur comptable des participations de l'Etat n'est pas connue (Faiblesse)**.

La DGTCP a également la charge de recouvrer les revenus gérés par les différentes participations. Ces revenus sont constitués, conformément à la nomenclature budgétaire en vigueur, par :

- les contributions des entreprises publiques au budget de l'Etat : elles représentaient, en vertu de l'article 2 de la Loi n°97-001 du 21 janvier 1997 portant loi de finances pour la gestion 1997, 40% du bénéfice distribuable (après déduction des réserves du bénéfice net) desdites entreprises. Mais, avec la loi de finances pour la gestion 2012, ce taux est désormais porté à 80% du bénéfice après déduction des réserves.
- les dividendes au titre des autres participations de l'Etat.

Les réalisations de recettes au titre des contributions des entreprises au budget de l'Etat et des dividendes se présentent de 2006 à 2010 comme l'indique le tableau n°3.

Tableau n°3 : Contributions des entreprises publiques et dividendes de 2006 à 2010

Années	Contributions des entreprises publiques au budget de l'Etat (en FCFA)	Dividendes (en FCFA)
2006	508 560 729	632 898 179
2007	1 127 485 611	1 792 733 237
2008	1 068 488 708	640 597 500
2009	1 915 012 989	4 994 111 991
2010	2 741 703 385	6 055 923 033

Source : Service de la Recette/RGF

Les participations de l'Etat génèrent donc des ressources pour son budget (Atout).

Au niveau de la DGCPE, une tentative de recensement des éléments constitutifs du portefeuille de l'Etat a été initiée en 2003 et a conduit à la prise de l'Arrêté n°179/MFE/DC/DGAE/DSAEP/SER du 10 mars 2003 fixant la liste des sociétés d'Etat et offices de la République du Bénin et ceux dans lesquels l'Etat a une participation. Mais, cette liste, d'une part, ne distingue pas les offices à caractère social, culturel et scientifique² des offices à caractère industriel et/ou commercial et, d'autre part, ne rend pas compte des participations que l'Etat béninois détient dans certains organismes sous-régionaux, régionaux et internationaux. Une autre liste a été conçue qui présente les offices par catégorie mais elle a toujours la tare de ne pas être exhaustive. **Il en résulte donc l'inexistence d'un état exhaustif des participations de l'Etat (faiblesse).**

Par ailleurs, l'article 154 de la Loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême prévoit que la liste annuelle des sociétés d'Etat, des sociétés d'économie contrôlées par l'Etat et des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial soit produite par arrêté du ministre chargé des finances. Mais depuis l'adoption de cette loi, cette obligation n'a jamais été respectée. On note que **la liste des entreprises publiques et semi-publiques n'est produite par arrêté (Faiblesse).**

La DGCPE reçoit, pour étude, les procès-verbaux des Conseils d'Administration, les comptes d'exploitation et les budgets d'investissement prévisionnels ainsi que les états financiers des offices et sociétés d'Etat, avant la saisine du Conseil des Ministres pour approbation. Elle étudie également les rapports des commissaires aux comptes nommés auprès des entreprises publiques et semi-publiques. **L'étude des documents comptables des**

² Cette catégorie d'offices est régie par la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création des offices à caractère social, culturel et scientifique

entreprises publiques est donc effective à la DGCPE (Atout). Ces documents doivent être transmis au ministre chargé des finances :

- au plus tard 15 jours avant la fin de l'exercice précédent pour les comptes d'exploitation et le budget prévisionnels ;
- aussitôt après l'approbation par le Conseil d'Administration qui doit intervenir dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, pour les états financiers.

Ces délais de transmission ne sont souvent pas respectés (Faiblesse).

Il est également utile de mentionner qu'à la suite de l'étude d'un rapport de l'Inspection Générale d'Etat, le Conseil des Ministres, en sa séance du 8 juillet 2011, a procédé à la nomination d'auditeurs internes au sein de certaines entreprises publiques et semi publiques. Au nombre des défaillances soulevées par ledit rapport et repris dans le compte rendu du Conseil des Ministres, figurent, entre autres :

- la récurrence des réserves formulées par les commissaires aux comptes ;
- l'absence de manuels de procédures administratives, comptables et financières ;
- la mauvaise gestion des ressources humaines ;
- la gabegie et le gaspillage des ressources publiques ;
- le non respect des dispositions législatives sur les entreprises publiques et semi-publiques.

Ces constats de l'Inspection Générale d'Etat posent le problème de la gouvernance des entreprises et on peut en déduire que **les entreprises**

publiques et semi-publiques font l'objet de mauvaise gouvernance (Faiblesse).

Après cette restitution de l'état des lieux sur l'organisation et le suivi des participations étatiques, sa synthèse grâce à l'inventaire des forces et faiblesses permettra de cibler la problématique à retenir dans le cadre de la présente étude.

Section 2 : Problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

Il s'agit ici, après avoir restitué le processus de choix de la problématique de notre étude, de préciser les approches génériques qui sont susceptibles de contribuer à la résolution des problèmes spécifiques qui lui sont liés.

Paragraphe 1 : Processus de choix de la problématique

Le regroupement des problèmes soulevés par centre d'intérêt va contribuer, d'abord, à la détermination des problématiques possibles puis, ensuite, au choix de la problématique de la présente étude.

A. Identification des problématiques possibles

L'état des lieux présenté à la section précédente nous permet d'établir, dans le tableau n°4 ci-dessous, l'inventaire des atouts et faiblesses notées.

Tableau n°4 : Inventaire des atouts et des problèmes

Atouts		Problèmes	
N° d'ordre	Libellé	N° d'ordre	Libellé
1	Existence de textes législatifs et réglementaires sur les participations de l'Etat	1	Non respect de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses pour les prises de participations de l'Etat
2	Respect de la procédure normale d'exécution des dépenses pour les prises de participation de l'Etat	2	Absence de texte fixant les attributions de la DGCPE
3	Existence de structures chargées de la gestion et du suivi des participations étatiques	3	Non harmonisation de l'arrêté régissant la DGTCP avec le décret du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)
4	Existence de revenus générés par les participations de l'Etat	4	Non effectivité de la gestion des participations de l'Etat par la DAMF
5	Etude des documents comptables des entreprises publiques par la DGCPE	5	Non prise en compte des participations étatiques dans les activités de la DGVM
		6	Méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat
		7	Absence d'une situation exhaustive des participations de l'Etat à la DGCPE
		8	Non production de la liste des entreprises publiques et semi-publiques par arrêté du ministre chargé des finances
		9	Non respect des délais de transmission des documents comptables des entreprises publiques et semi-publiques au MEF
		10	Mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques

Source : Etat des lieux

Les problèmes mentionnés dans cet inventaire des atouts et des faiblesses sont regroupés par centre d'intérêt dans le tableau n°5 qui suit. La problématique liée à chaque centre d'intérêt y est également identifiée.

Tableau n°5 : Identification des problématiques possibles

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Réglementation	Absence de texte fixant les attributions de la DGCPE	Non actualisation des textes	Problématique de l'actualisation des textes
		Non harmonisation de l'arrêté régissant la DGTCP avec le décret du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)		
2	Respect de la réglementation	Non respect de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses pour les prises de participations de l'Etat	Non respect de la réglementation	Problématique du respect de la réglementation
		Non production de la liste des entreprises publiques et semi-publiques par arrêté du ministre chargé des finances		
		Non respect des délais de transmission des documents comptables des entreprises publiques et semi-publiques au MEF		
3	Gestion et suivi des participations de l'Etat	Non effectivité de la gestion des participations de l'Etat par la DAMF	Gestion et suivi non satisfaisants des participations de l'Etat	Problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat
		Non prise en compte des participations étatiques dans les activités de la DGVM		
		Méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat		
		Absence d'une situation exhaustive des participations de l'Etat à la DGCPE		
		Mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques		

Source : Etat des lieux

B. Choix de la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

Les problèmes liées à l'actualisation et à l'harmonisation des textes sont certes importants et méritent que des solutions y soient trouvées, mais ils peuvent logiquement être réglés juste par une prise de conscience des autorités administratives et l'adoption de règles appropriées qui s'adaptent au contexte et qui cadrent avec les normes de niveau supérieur. La problématique de l'actualisation des textes, de ce fait, ne fera pas l'objet de notre étude.

Quant à la problématique liée au respect des textes, elle relève, à notre avis, également de la volonté des autorités politico-administratives. Il s'agit à ce niveau d'instituer un dispositif de suivi adéquat qui conduit au strict respect des règles établies par l'application de sanctions appropriées prévues. Cette problématique n'est également pas retenue.

Les participations étatiques sont acquises avec des fonds publics, de l'argent du contribuable et en principe intégrées au patrimoine de l'Etat, c'est-à-dire de toute la communauté. En asseoir une bonne gestion et un suivi adéquat répond alors à la logique de rigueur qui est sensée encadrer l'utilisation des deniers publics et à la sauvegarde de l'intérêt général. Même si l'objectif principal visé par l'Etat n'est pas la rentabilité financière, il importe de s'assurer que ses participations puissent générer des revenus convenables pour permettre justement d'aider à l'accomplissement de cette mission d'intérêt général. Les préoccupations liées à la gestion et au suivi comptable des participations étatiques ainsi qu'à la gouvernance des entreprises du portefeuille de l'Etat sont donc d'un intérêt capital. C'est au regard de ce qui précède que la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat est retenue. Le problème général lié à cette

problématique est, comme l'indique le tableau n°4, la gestion et le suivi non satisfaisants des participations de l'Etat et se traduit par les problèmes spécifiques suivants :

- la non effectivité de la gestion des participations de l'Etat par la DAMF ;
- la non prise en compte des participations étatiques dans les activités de la DGVM ;
- la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat ;
- l'absence d'une situation exhaustive des participations de l'Etat à la DGCPE ;
- la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

Toutefois, les problèmes de « la non effectivité de la gestion des participations de l'Etat par la DAMF », de « la non prise en compte des participations étatiques dans les activités de la DGVM » et de « l'absence d'une situation exhaustive des participations de l'Etat à la DGCPE » traduisent en réalité un manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat. Ces problèmes peuvent donc être regroupés en un seul formulé comme suit : **le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat.**

Notre problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat est ainsi spécifiée comme ci-après :

Problème général : Gestion et suivi non satisfaisants des participations de l'Etat

Problème spécifique n°1 : Manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat

Problème spécifique n°2 : Méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat

Problème spécifique n°3 : Mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

Au regard de la problématique ainsi spécifiée et pour apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes qui y sont liés, le thème autour duquel s'articule notre réflexion est : **Approches pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat en République du Bénin.**

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

La problématique retenue pose la thématique de l'Etat dans l'un de ses récents rôles qui diffère de ceux entrant dans le cadre de ses missions régaliennes : celui de l'Etat agent économique c'est-à-dire interventionniste et plus particulièrement celui de l'Etat promoteur et propriétaire d'entreprise. Nous nous fonderons donc de façon générale sur une approche qui permet de bien appréhender l'actionnariat étatique.

Ce type d'approche pourra surtout servir à la résolution du problème spécifique n°3, celui de la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

Pour le problème spécifique n°1 lié à la tenue du portefeuille de l'Etat, il s'agit d'identifier des normes portant sur la gestion de portefeuille et adaptées au contexte en étude pour sa résolution.

Les éléments de comptabilité sont bien indiqués pour comprendre les fondements du problème spécifique n°2 et y apporter des solutions.

La démarche de résolution de la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat est caractérisée par les points suivants :

- fixation des objectifs de l'étude : objectif général et objectifs spécifiques ;
- identification des causes plausibles des problèmes en résolution et formulation des hypothèses;
- construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- mobilisation et traitement des données ;
- vérification des hypothèses ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE 2 :

**CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET
CONDITIONS D'AMELIORATION DE LA
GESTION ET DU SUIVI DES PARTICIPATIONS
DE L'ETAT**

Le présent chapitre porte sur les aspects théoriques et méthodologiques de l'étude, puis sur l'établissement du diagnostic et les approches de solutions pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations étatiques.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'Etude

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la présente étude sera axée sur la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat. Le problème général lié à cette problématique est : **la gestion et le suivi non satisfaisants des participations de l'Etat**. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

Problème spécifique n°1 : Manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat

Problème spécifique n°2 : Méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat

Problème spécifique n°3 : Mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

Au regard desdits problèmes, les objectifs de l'étude et les hypothèses de travail seront fixés et il sera procédé à une revue de littérature. Sur cette base, sera opéré le choix des outils de collecte et d'analyse des données.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature

A. Objectifs et hypothèses de l'étude

1. Objectifs de l'étude

En tenant compte du problème général lié à notre problématique, notre objectif général est de **contribuer à l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat**.

Quant aux objectifs spécifiques, ils sont également formulés en liaison avec les problèmes spécifiques caractérisant le problème général. Ils se présentent ainsi qu'il suit :

Objectif spécifique n°1 : identifier les modalités du suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat

Objectif spécifique n°2 : déterminer les conditions d'une bonne estimation de la valeur comptable des participations de l'Etat

Objectif spécifique n°3 : définir les axes d'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

Ainsi à l'issue de la présente étude, les mesures susceptibles d'améliorer la gestion et le suivi des participations de l'Etat seront déterminées car, de façon spécifique :

- les modalités du suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat seront identifiées ;
- les conditions d'une bonne tenue de la comptabilité des participations de l'Etat seront connues ;
- les axes d'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques seront définis.

2. Hypothèses liées aux problèmes en résolution

Elles sont formulées après la détermination des causes les plus plausibles liées aux différents problèmes spécifiques en résolution.

✓ Hypothèse liée au problème spécifique n°1

Le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat pourrait être imputé aux causes possibles suivantes :

- absence de structure en charge de la gestion du portefeuille de l'Etat ;
- absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations étatiques ;
- le manque de volonté des acteurs.

L'absence de structure en charge de la gestion du portefeuille de l'Etat ne saurait être la cause du manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat car, comme nous l'avons vu plus haut, la gestion du portefeuille de l'Etat est confiée à la DGTCP et à la DGCPE. Cette cause supposée doit donc être écartée.

L'absence de relation formelle entre la DGTCP et la DGCPE est apparente dans le cadre de la gestion des participations étatiques. Une simple illustration est qu'au moment de la prise de participation, la DGTCP se contente de payer le mandat ; elle ne tient en son sein aucun dossier sur ces participations et aucune information sur l'opération n'est transmise à la DGCPE. De ce fait, l'absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations étatiques peut être retenue comme cause de notre problème.

Si des structures ont été créées pour suivre et contrôler les participations étatiques, cela témoigne bien du fait que les autorités sont soucieuses du bon accomplissement de cette fonction. On ne saurait donc dire que la non effectivité de la gestion du portefeuille des participations de l'Etat est liée au manque de volonté des acteurs. Nous retenons alors d'écarter également cette cause.

Ainsi, la cause la plus plausible du manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat, qui est l'absence d'une organisation adéquate pour le

suivi de l'ensemble des participations étatiques, peut être retenue comme cause de notre problème.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 est la suivante : **le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat est imputable à l'absence d'une organisation adéquate (Hypothèse spécifique n°1).**

✓ **Hypothèse liée au problème spécifique n°2**

En ce qui concerne la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat, les causes supposées ci-après peuvent en être à la base :

- mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP ;
- absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale.

L'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale ne semble pas, à notre avis, expliquer le problème de méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat. Il est vrai qu'une comptabilité de type patrimoniale permet de connaître la valeur de l'ensemble des éléments composant le patrimoine. A cet effet, après la tenue de la comptabilité budgétaire par la RGF, la DCCE se charge en principe des aspects patrimoniaux.

Nous pouvons donc supposer que c'est la mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP qui est la cause du problème spécifique n°2 et formuler l'hypothèse y relative ainsi qu'il suit : **la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est due à la mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP (Hypothèse spécifique n°2).**

✓ **Hypothèse liée au problème spécifique n°3**

La mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques pourrait s'expliquer par :

- la qualité des organes de gestion des entreprises publiques et semi-publiques ;
- la mauvaise foi des dirigeants des entreprises publiques et semi-publiques.

La bonne ou la mauvaise foi sont des notions assez subjectives et abstraites, à notre avis, pour servir à la construction d'une hypothèse. Nous ne retiendrons donc pas la mauvaise foi des dirigeants des entreprises publiques et semi-publiques comme cause la plus plausible.

Par contre, en ce qui concerne la qualité des organes de gestion, elle paraît plus à même d'expliquer le problème. En effet, les questions de gouvernance relèvent de façon générale des organes de direction d'entreprise, notamment le Conseil d'Administration. Nous pouvons donc retenir la qualité des organes de gestion des entreprises publiques et semi-publiques comme cause du problème spécifique n°3. L'hypothèse en rapport avec ce problème spécifique est formulée de la manière suivante : **la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques s'explique par la qualité des organes de gestion desdites entreprises (Hypothèse spécifique n°3).**

Au regard de tout ce qui précède, le tableau de bord de notre étude relative à la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat est présenté dans le tableau n°6.

Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude

		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		(Problème Général) Gestion et suivi non satisfaisants des participations de l'Etat	(Objectif Général) Contribuer à l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat	(Cause Générale) -	(Hypothèse Générale) -
Niveaux spécifiques	1	(Problème Spécifique n°1) Manque de suivi de l'ensemble des participations de l'Etat	(Objectif Spécifique n°1) Identifier les modalités du suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat	(Cause spécifique n°1) Absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations de l'Etat	(Hypothèse Spécifique n°1) Le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat est imputable à l'absence d'une organisation adéquate
	2	(Problème Spécifique n°2) Méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat	(Objectif Spécifique n°2) Déterminer les conditions d'une bonne estimation de la valeur comptable des participations de l'Etat	(Cause spécifique n°2) Mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP	(Hypothèse Spécifique n°2) La méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est due à la mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP
	3	(Problème Spécifique n°1) Mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques	(Objectif Spécifique n°3) Définir les axes d'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques	(Cause spécifique n°3) Qualité des organes de gestion desdites entreprises	(Hypothèse Spécifique n°3) La mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques s'explique par la qualité des organes de gestion desdites entreprises

*Problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat

B. Revue de littérature sur les problèmes en résolution

Parler de gestion et de suivi des participations étatiques revient à envisager l'Etat dans une logique d'actionnaire.

CARTIER-BRESSON (2010, p.1) écrit : ...l'Etat a acquis des participations, majoritaires ou minoritaires, dans de nombreuses sociétés anonymes. Il a lui-même constitué des sociétés, seul ou avec d'autres actionnaires. Ces initiatives ont obéi à des objectifs d'intérêt général distincts de ceux qui animent ordinairement des actionnaires privés, tels que le soutien d'activités de service public, l'appropriation d'entreprises en vue d'orienter leur gestion vers des fins de politique économique et sociale, le sauvetage ou le contrôle d'entreprises stratégiques. Elles n'en ont pas moins fait de lui le détenteur d'importantes prérogatives politiques et financières dans une multitude de sociétés anonymes, en même temps que le propriétaire d'un immense portefeuille d'actions.

Pour BOUCHIKHI et BENDIABDELLAH (2008) : La notion d'« Etat actionnaire » est une notion récente. Elle apparaît liée à la notion d'« entreprises publiques » et évoque de grandes formes d'entités telles que la forme EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial, pas de capital réparti en actions, fonds propres = dotation) et la forme de sociétés commerciales (sociétés anonymes, pour la plupart, capital réparti en actions, régies par le code de commerce).

Après ces contributions d'ordre général sur le sujet en étude, nous aborderons les réflexions antérieures relatives aux problèmes spécifiques liés à la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat.

✓ **Sur le problème spécifique n°1**

Pendant une cinquantaine d'années, l'organisation de la direction du Trésor a ainsi mêlé étroitement les fonctions d'actionnariat, de financement, de réglementation, de régulation et de tutelle. Outre qu'il est devenu de plus en plus problématique au regard du droit communautaire, ce mélange des genres a nui à l'efficacité du contrôle de l'Etat actionnaire. La volonté de remédier à ces inconvénients a conduit à la prise de conscience d'une nécessité d'autonomiser la fonction d'Etat actionnaire.³ (CARTIER-BRESSON, 2010, p.294)

C'est ainsi qu'en 1998, suite à une réorganisation de la direction du Trésor en France, la fonction d'Etat actionnaire a été confiée à un service à part entière, le « service des participations », qui s'est vu chargé « du suivi de l'ensemble des entreprises publiques et des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation, ainsi que des relations entre ces entreprises et l'Etat actionnaire ».

Cette première réforme de l'Etat actionnaire n'a cependant pas rassemblé l'intégralité des fonctions de l'Etat actionnaire au sein du service des participations... En outre, cette réforme n'a pas fourni au service des participations des moyens à la hauteur de sa vocation à incarner l'Etat actionnaire tant sur le plan du contrôle des entreprises que sur celui de la gestion des participations... Enfin et surtout, cette réforme n'a pas mis fin aux dysfonctionnements du contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques... (CARTIER-BRESSON, 2010, p.296)

³ Il s'agit ici de l'exemple français.

Pour BARBIER de LA SERRE et al. (2003, p.8), l'Etat actionnaire doit être incarné par une entité entièrement dédiée à ce rôle, capable d'adapter ses interventions au secteur de l'entreprise, au taux de participation de l'Etat à son capital et au degré d'ouverture à la concurrence de ses marchés.

C'est alors que naît en France, l'Agence des Participations de l'Etat (APE)⁴ pour « améliorer l'efficacité de la fonction d'actionnaire de l'Etat en renforçant son individualisation ». L'APE est constituée « des compétences de management dans les entreprises publiques et privées, des compétences administratives exercées au sein du ministère des finances ou dans les départements assurant traditionnellement la tutelle technique des entreprises, ainsi que des compétences plus spécialisées (comptabilité, audit, techniques financières...) ».

Forte de ces atouts, l'APE a pu contribuer à une amélioration des performances de l'Etat actionnaire, non seulement dans la gestion de son portefeuille de valeurs, mais plus largement dans la gouvernance des entreprises relevant de sa compétence. (CARTIER-BRESSON, 2010, p.300)

Mais selon la Cour des Comptes française (2008), bien qu'ayant produit des effets positifs, l'Agence des Participations de l'Etat a montré certaines limites. Par exemple, « les intérêts de l'Etat actionnaire minoritaire ne sont pas efficacement défendus » et « les fonctions patrimoniales ne sont pas toujours exercées efficacement ».

En Algérie, c'est un Conseil des Participations de l'Etat qui a été institué par l'article 8 de l'Ordonnance n°01-04 du 20 août 2001. Ses attributions, aux termes de l'article 9 de la même ordonnance consistent à :

⁴ L'APE a été érigée en service à compétence nationale rattachée au ministre chargé de l'économie et des finances.

- fixer la stratégie globale en matière de participations de l'Etat et de privatisation ;
- définir et mettre en œuvre les politiques et programmes concernant les participations de l'Etat ;
- définir et approuver les politiques et programmes de privatisation des entreprises publiques économiques ;
- examiner et approuver les dossiers de privatisation.

✓ **Sur le problème spécifique n°2**

Parce qu'elle met en jeu des fonds publics, la gestion des participations étatiques doit s'opérer dans le respect des règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, *a priori* fort éloignées de la logique actionnariale. Le budget est en effet soumis aux grandes règles classiques de l'unité, de l'universalité et de l'annualité, qui visent à assurer un emploi des crédits conformes à la volonté des représentants du peuple. Ces principes ne semblent pas plus adaptés à l'activité de gestion de portefeuille, qui requiert souplesse et rapidité, qu'à la fonction d'investisseur, qui s'exerce sur un horizon pluriannuel. Quant aux règles de la comptabilité publique, elles procèdent traditionnellement de l'idée selon laquelle les ressources des organismes publics sont d'une essence différente de celles des entreprises privées...La comptabilité publique n'a pas été conçue pour décrire un vaste portefeuille de valeurs mobilières. (CARTIER-BRESSON, 2010, p.315)

Pour ARTHUIS (1994), l'approche patrimoniale reste étrangement absente (chez l'Etat), alors qu'elle constitue un élément fondamental pour tout investisseur privé. Soumis aux règles de la comptabilité publique, et au principe de l'annualité, l'Etat est essentiellement animé par une logique de trésorerie.

Toute comptabilité, pour CARTIER-BRESSON (2010, pp.326-327), vise en principe à apporter aux gestionnaires des informations économiques et financières fiables, élaborées selon des normes généralement admises. Si l'Etat dispose d'une comptabilité budgétaire développée, on lui a souvent reproché de ne disposer que d'une comptabilité patrimoniale embryonnaire. Cette lacune a été soulignée dès les années 1930, à propos notamment de la comptabilisation des participations étatiques. Cependant les propositions en ce sens se sont heurtées à l'idée d'une nécessaire spécificité de la comptabilité étatique, tenant à « l'absence de recherche de profit et à la poursuite de l'intérêt général »... Le compte 26 enregistre distinctement les titres de participations et les dotations et autres formes de participations. Les rapports de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances ont régulièrement dénoncé les insuffisances de la comptabilisation des immobilisations de l'Etat, en particulier de ses participations.

Le passage à une comptabilité patrimoniale, qui permet à une entreprise de faire apparaître pour chaque période les variations du revenu et du patrimoine résultant de sa gestion, est ainsi devenu une priorité en France et la présentation des comptes de l'Etat a été améliorée. Ces améliorations ont, entre autres, porté sur la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des dotations et participations de l'Etat.

Dans le compte général de l'Etat ..., les participations financières sont comptabilisées en valeur d'équivalence (quote-part des capitaux propres) pour les entreprises qu'il contrôle et à leur coût historique (valeur d'acquisition) pour les entreprises non contrôlées. (Cour des Comptes, 2008, p.8)

✓ **Sur le problème spécifique n°3**

La gouvernance d'entreprise est un terme relativement récent qui décrit un processus que les sociétés pratiquent depuis toujours. Ce processus vise à garantir que les affaires et la gestion des sociétés sont assurées conformément aux normes les plus élevées de déontologie et d'efficacité, en supposant qu'il s'agit là du meilleur moyen de préserver et de promouvoir les intérêts de tous les partenaires de l'entreprise. (BOUCHIKHI et BENDIABDELLAH, 2008)

Selon le rapport CADBURY (1992), la gouvernance d'entreprise est le système par lequel les entreprises sont dirigées et contrôlées. Le conseil d'administration est le responsable de la gouvernance de son entreprise. Le rôle des actionnaires dans la gouvernance consiste à nommer les administrateurs et les vérificateurs aux comptes, et à s'assurer qu'une structure appropriée de gouvernance soit en place. Les responsabilités des administrateurs consistent notamment à définir les objectifs stratégiques de l'entreprise, à assurer la direction nécessaire pour mettre ceux-ci en vigueur, à superviser la gestion des affaires, et à faire rapport aux actionnaires sur leurs fonctions d'administrateurs. Les actions du conseil d'administration sont assujetties aux lois, aux réglementations ainsi qu'aux actionnaires lors de la réunion générale.

Pour CHARLETTY (1994), on distingue quatre entités susceptibles de contribuer au gouvernement des entreprises, soit en donnant aux dirigeants des incitations de nature à aligner leurs objectifs sur ceux de leur mandants, soit en améliorant l'information des actionnaires, soit en incitant ces derniers ou leurs représentants (le conseil d'administration) à mieux surveiller ou orienter la gestion de l'entreprise :

- l'environnement légal et institutionnel des entreprises et en particulier les organes de surveillance des marchés financiers chargés de veiller à la bonne information des actionnaires pour les sociétés cotées ;
- le marché des biens et services, les entreprises mal gérées devant théoriquement disparaître par sélection naturelle (défaillance) ;
- les marchés financiers, les entreprises moins bien gérées constituant des cibles naturelles pour des acquéreurs plus performants (système de contrôle interne) ;
- les actionnaires eux-mêmes avec à leur tête le conseil d'administration, qu'ils surveillent directement les dirigeants ou qu'ils mettent en place des mécanismes incitatifs pour les dirigeants (système de contrôle interne).

BUREAU (1997, p.9) précise que dans le cas des entreprises publiques, on doit compter sur le dernier terme, c'est-à-dire le contrôle interne. En effet, l'accumulation de pertes par une entreprise publique la conduit certes à avoir à négocier les conditions de sa recapitalisation, mais la faillite est exclue en général. De même la garantie de l'Etat, même implicite, lui permet de faire appel à l'épargne dans de très bonnes conditions, même lorsque sa situation financière est dégradée.

BUREAU est appuyé par BOUCHKHI et BENDIABDELLAH (2008) : cependant, les entreprises publiques posent un certain nombre de problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise :

- l'une de ces spécificités tient au fait que les entreprises publiques peuvent souffrir aussi bien d'ingérences politiques directes que de la passivité totale de l'Etat actionnaire ;
- on assiste quelquefois aussi à une dilution des responsabilités. Les entreprises publiques sont souvent à l'abri de deux menaces qui sont

essentielles au contrôle de la gestion dans le secteur privé, à savoir la menace d'une OPA (offre publique d'acquisition) et celle d'une faillite ;

- plus fondamentalement, les problèmes de gouvernement d'entreprise proviennent de l'existence, en matière de responsabilité des performances des entreprises publiques, d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs (dirigeants, conseil d'administration, entité actionnaire, ministères, pouvoirs publics) où les mandats réels sont soit difficilement identifiables, soit lointains. Structurer cette chaîne de responsabilités de manière à garantir des décisions efficaces et un gouvernement d'entreprise de qualité constitue un vrai défi.

ESSOMBA AMBASSA affirme qu'il faudrait que les entreprises les plus performantes soient disposées à recruter les dirigeants les plus performants. Mais selon lui, la nomination des dirigeants dans les entreprises publiques ne semble pas obéir à ces règles, sinon comment expliquer la présence du même dirigeant à la tête d'une entreprise publique durant des décennies alors qu'elle alterne des phases de performances et des phases de déficit, comment expliquer la nomination à la tête d'une entreprise publique plus prestigieuse de certains dirigeants n'ayant pas été performants où ils ont exercé précédemment. Le recrutement du dirigeant d'une entreprise publique ne dépend donc pas essentiellement de ses compétences managériales, le politique y joue un rôle privilégié, ce qui tend à réduire l'effectivité du marché des dirigeants comme mécanisme de discipline des dirigeants.

Les entreprises publiques ne peuvent être des entreprises de plein exercice qu'à condition de disposer d'un conseil d'administration qui fonctionne dans des conditions aussi proches que possible du droit des sociétés... La notion d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) n'a en effet pas grand sens pour une entreprise commerciale. Leur transformation en

société anonyme permettrait en revanche d'associer de manière souple d'autres investisseurs publics ou privés à leur développement et d'aligner la responsabilité personnelle des administrateurs sur le droit commun des sociétés. (BARBIER de LA SERRE et al. , 2003, p.13)

BARBIER de LA SERRE et al. (2003) poursuit : il doit être clair que la responsabilité de la gestion de l'entreprise relève exclusivement de ses dirigeants sous le contrôle de son conseil d'administration.

Il faut, pour finir, noter les lignes directrices de l'OCDE visant à instaurer des règles équitables pour les entreprises publiques et privées se trouvant en concurrence :

- une séparation claire du rôle d'actionnaire de l'Etat et de ses fonctions de réglementation ;
- une plus grande flexibilité dans les structures de capital, en même temps qu'un accès à des conditions équitables au financement ;
- une simplification de la chaîne de responsabilité au moyen d'une coordination plus efficace de la fonction actionnariale au sein de l'administration publique ;
- la réduction des ingérences politiques dans la gestion au jour le jour des entreprises ;
- l'introduction d'un processus transparent de nomination des administrateurs, sur la base de leurs compétences et de leur qualification ;
- une définition précise du mandat des conseils d'administration et le respect de leur indépendance ;
- une séparation des fonctions de président et de directeur général et l'attribution aux conseils d'administration du pouvoir de nommer les directeurs généraux ;

- un suivi systématique des performances du conseil d'administration ;
- une amélioration de la transparence par le renforcement des dispositifs de contrôle interne ;
- la réalisation d'audits externes indépendants s'appuyant sur les normes internationales ;
- la divulgation des aides financières de l'Etat ;
- la production de rapports agrégés sur les performances des entreprises publiques.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

La méthodologie retenue dans le cadre de la présente étude comporte des approches empiriques et théoriques.

A. Approches empiriques

Nous avons retenu une enquête interne au sein des deux principales structures en charge de la gestion et du suivi des participations de l'Etat. Elle se fonde sur un questionnaire adressé à un échantillon de vingt (20) cadres répartis équitablement entre la DGTCP et la DGCPE. Les questions composant ledit questionnaire sont relatives aux problèmes spécifiques identifiés et comportent les causes supposées identifiées pour chaque problème. Des seuils de décision sont retenus par rapport à chaque problème spécifique. Ainsi :

- pour le problème spécifique n°1 : la cause à retenir est celle qui aura réuni au moins 40% des opinions ;
- pour le problème spécifique n°2 et le problème spécifique n°3, nous choisissons de retenir la cause qui aura réuni au moins 50% des opinions.

B. Approches théoriques

Notre étude repose essentiellement sur la théorie de l'Etat actionnaire. Le terme « Etat actionnaire », qui a fait l'objet, selon A. CARTIER-BRESSON (2010) de nombreuses thèses et études, connaît sa renaissance dans les années 1990 à la suite de la crise du Crédit Lyonnais. Les différentes réflexions effectuées autour du sujet et dont certaines sont reprises plus haut dans la revue de littérature permettent d'expliquer en grande partie les problèmes liés à notre problématique.

Section 2 : Axes d'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat

Avant de déterminer ces axes d'amélioration, il convient d'établir un diagnostic en identifiant les causes réelles des problèmes en résolution. C'est à la suite de ce diagnostic que les approches de solutions seront apportées aux problèmes en résolution.

Paragraphe 1 : Diagnostic lié à la problématique de l'étude

La restitution et l'analyse des données serviront de base à l'établissement du diagnostic.

A. Restitution et analyse des données

✓ Données relatives au problème spécifique n°1 : non effectivité de la tenue du portefeuille des participations de l'Etat

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif au manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat, les approches théoriques

identifiées font état de la nécessité de confier l'intégralité des fonctions de l'Etat actionnaire, c'est-à-dire celles afférentes à la gestion du portefeuille des participations de l'Etat, à une structure donnée. Mais elles ne permettent pas d'infirmier ou d'affirmer notre hypothèse spécifique n°1.

Les résultats de l'enquête menée en vue de combler cette insuffisance se présentent conformément au tableau n°7.

Tableau n°7 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°1

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives	Taux (%)
Absence de structure en charge de la gestion du portefeuille de l'Etat	0	0	0
Absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations étatiques	17	0,85	85
Manque de volonté des acteurs	3	0,15	15
Totaux	20	1	100

Source : Données d'enquête

On constate ainsi que :

- 15% des enquêtés imputent le problème spécifique n°1 au manque de volonté des acteurs ;
- 85% estiment que c'est l'absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations étatiques qui en est la cause.

✓ **Données relatives au problème spécifique n°2 : méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat**

Les éléments théoriques recueillis semblent rattacher la connaissance de la valeur d'éléments du patrimoine à la tenue d'une comptabilité de type patrimoniale qui s'oppose à celle tenue par l'Etat qui est essentiellement

budgétaire. Sur cette base, l'on est tenté de dire que la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est due à l'absence de tenue d'une comptabilité patrimoniale. Mais nous avons procédé à l'enquête pour établir un diagnostic sûr.

Les données de cette enquête sont restituées dans le tableau n°8.

Tableau n°8 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°2

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives	Taux (%)
Mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP	2	0,10	10
Absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale	18	0,90	90
Autres (à préciser)	0	0	0
Totaux	20	1	100

Source : Données d'enquête

On note que :

- la mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP obtient 10% d'opinions favorables ;
- l'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale obtient 90% d'opinions favorables.

✓ **Données relatives au problème spécifique n°3 : mauvaise gouvernance des entreprises publiques**

La grande partie des auteurs parcourus font de la gouvernance d'entreprise l'apanage des organes de direction avec à leur tête le conseil d'administration. S'il y a donc mauvaise gouvernance au sein d'une entreprise, la responsabilité est imputable aux structures chargées de gouverner ladite entreprise.

Sur cette base, nous avons préféré nous en tenir aux éléments théoriques pour établir notre diagnostic sur le problème spécifique n°3.

B. Etablissement du diagnostic proprement dit

En tenant compte des données obtenues et par rapport aux seuils de décision retenus, nous retenons que :

- pour le problème spécifique n°1, l'absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations étatiques recueillent 85% des opinions ; ce qui dépasse largement le seuil de décision de 40% préalablement établi. **L'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée ;**
- pour le problème spécifique n°2, l'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale a obtenu 90% d'opinions favorables ; le seuil de décision fixé étant d'au moins 50%. L'hypothèse spécifique n°2 ayant lié ce problème spécifique à la mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP, on conclut que **l'hypothèse spécifique n°2 n'est pas vérifiée ;**
- enfin, les apports théoriques permettent d'établir que la mauvaise gouvernance des entreprises publiques est due à la qualité des organes de direction. Par conséquent, **l'hypothèse spécifique n°3 est vérifiée.**

Au regard de tout ce qui précède, le diagnostic se présente comme suit :

- le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat est imputable à l'absence d'une organisation adéquate (**Elément de diagnostic n°1**) ;
- la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est due à l'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale (**Elément de diagnostic n°2**) ;

- la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques s'explique par la qualité des organes de gestion desdites entreprises (**Elément de diagnostic n°3**).

Ce diagnostic nous permet d'envisager les approches de solutions susceptibles d'améliorer la gestion et le suivi des participations étatiques.

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

D'une part, des solutions seront proposées pour remédier aux problèmes identifiés et, d'autre part, il sera envisagé les conditions de mise en œuvre desdites solutions.

A. Approches de solutions pour une meilleure gestion et un suivi adéquat des participations de l'Etat

Les causes réelles des différents problèmes liés à la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat étant connues, les solutions respectives à chacun de ces problèmes se trouvent dans l'éradication desdites causes.

✓ Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1

Le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat étant imputable à l'absence d'une organisation adéquate, il s'agit, pour y remédier, de concevoir et d'asseoir un dispositif approprié pour l'enregistrement et le suivi de toutes les participations étatiques (majoritaires et minoritaires, à l'intérieur comme dans les organismes internationaux) dans une base de

données unique. Cette base de données doit renseigner sur les valeurs d'acquisition de chaque composante du portefeuille, la proportion du capital détenue par l'Etat, la date d'acquisition, les représentants de l'Etat dans les organes de gestion.

La définition claire et précise des responsabilités à chaque niveau et le strict respect de la législation et de la réglementation s'avèrent également nécessaires.

✓ **Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2**

Nous avons déterminé l'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale comme la cause de la méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat. La solution à ce problème réside donc dans la mise en place d'une comptabilité patrimoniale effective de l'Etat. Cette comptabilité, qui sera fondée sur le principe des droits constatés, va permettre de retracer les flux et la situation du patrimoine de l'Etat.

Les modalités d'évaluation de chaque élément du patrimoine, notamment des participations étatiques, devront être clairement établies.

✓ **Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3**

En ce qui concerne la mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques due à la qualité des organes de gestion de ces entités, il convient de revoir la composition des conseils d'administration et les modalités de désignation des représentants de l'Etat en leur sein.

La qualité des organes de gestion est d'abord liée au profil des membres de ces organes. Les représentants de l'Etat au sein de ces organes doivent donc être réellement désignés en fonction de leurs compétences et non en qualité en fonction du poste occupé, ce qui est très fréquent dans la pratique actuelle : il n'est pas dit, par exemple, qu'un membre d'un cabinet ministériel ait réellement le profil convenable pour siéger au sein d'un conseil d'administration. Il convient également de revoir le mode de nomination des directeurs généraux des entreprises publiques et semi-publiques. Sans enlever au gouvernement sa prérogative dans ce cadre, une présélection sur appel à candidature du conseil d'administration pourrait être envisagée. La pratique existe déjà en ce qui concerne les organes de presse du service public, même si dans ce cas c'est l'institution de régulation, en l'occurrence la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, qui procède à la sélection.

B. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Elles sont relatives respectivement à la tenue effective du portefeuille des participations de l'Etat, à l'évaluation comptable des participations de l'Etat et à la gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques.

✓ En ce qui concerne la tenue du portefeuille des participations de l'Etat

Un bon suivi du portefeuille de l'Etat ne peut s'accommoder de l'existence de structures différentes dédiées à cette tâche. C'est fort de cela que nous recommandons qu'à l'instar de la France toutes les fonctions liées à la tenue et au suivi du portefeuille des participations de l'Etat soient confiées à une structure unique. La forme juridique de cette entité est laissée à la discrétion des autorités du ministère en charge des finances mais il est préférable qu'elle

soit directement rattachée au ministre chargé des finances. Cette structure devra assumer, comme dans le cas de l'APE, les fonctions dévolues à l'Etat dans son rôle d'actionnaire.

La structure en charge de la fonction d'actionnaire de l'Etat devra comprendre, outre les compétences déjà existantes au sein de la DGCPE, des cadres ayant des expériences avérées dans la gestion des entreprises, même ceux ayant exercé dans le secteur privé.

Pour bien assurer sa mission, la structure devra procéder dès son installation au recensement de l'ensemble des participations détenues par l'Etat avec à l'appui tous les renseignements nécessaires à la tenue d'une base de données.

Il reste entendu que la DGTCP demeure chargée de la comptabilité de l'Etat, donc qu'elle reste compétente en matière de suivi comptable des participations étatiques.

✓ **En ce qui concerne l'évaluation comptable des participations de l'Etat**

Pour instaurer une véritable comptabilité patrimoniale susceptible de permettre la connaissance de la valeur des participations de l'Etat, une réforme générale des règles applicables à la comptabilité de l'Etat est indispensable. Cette réforme concerne, entre autres, la loi organique relative aux lois de finances, le règlement général sur la comptabilité publique et le plan comptable de l'Etat.

Il faut dire que les nouvelles directives édictées par le Conseil des Ministres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont déjà

largement balisé le terrain. En effet, ces nouvelles directives visent le renforcement de la comptabilité patrimoniale avec, entre autres, la suppression de la classe 9 (comptabilité analytique budgétaire). Ainsi, les comptes patrimoniaux (classes 1, 2, 6, 7) seront directement mouvementés en cours de gestion au fur et à mesure de l'exécution des opérations. Il revient juste au Bénin de procéder à la transposition de ces règles dans son droit positif : le processus d'internalisation entamé doit donc être poursuivi et achevé à brève échéance.

Une fois la réforme de la comptabilité de l'Etat opérée, l'ensemble des participations de l'Etat préalablement recensées par la structure en charge du portefeuille seront intégrées dans les comptes de l'Etat. Les modalités d'évaluation devront être fixées à cet effet.

✓ **En ce qui concerne la gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques**

Pour accompagner la bonne gouvernance au sein des entreprises publiques et semi-publiques, il convient tout d'abord de procéder à une nette démarcation des fonctions régaliennes de l'Etat de celle de détenteur de participations, c'est-à-dire d'actionnaire. L'Etat pourrait alors envisager de procéder, tel que recommandé par BARBIER de LA SERRE et al. (2003), à des concessions de service public à l'égard des entreprises auxquelles il voudrait déléguer une activité de service public. Si cette démarcation des différentes fonctions est opérée, le régime de tutelle qui a cours actuellement n'aura certainement plus d'intérêt. D'ailleurs ne constituait-il pas une occasion d'ingérence du politique dans la gestion des entreprises publiques et semi-publiques ?

Il convient ensuite de procéder à une responsabilisation effective des conseils d'administration dans la gestion des entreprises publiques et semi-publiques.

Ces conseils d'administration, qui doivent se doter de règlements intérieurs, pourront fixer les pouvoirs qu'ils délèguent aux directions des entreprises. Pour ce faire, comme nous l'avons indiqué plus haut, le profil des administrateurs s'avère très important. L'élaboration d'un statut des administrateurs est également nécessaire pour fixer les droits et obligations liées à cette fonction. En outre, les administrateurs devront, également à leur entrée en fonction, signer un contrat avec le ministre chargé des finances et il pourrait même être envisagé leur prestation de serment pour la défense des intérêts de l'Etat.

Il importe enfin de réviser le mode de rémunération des dirigeants des entreprises publiques et semi-publiques. Se basant sur les propositions de BARBIER de LA SERRE et al. (2003), nous suggérons que cette rémunération soit composée d'une partie fixe et d'une partie variable qui sera, par exemple, indexée aux résultats de l'entreprise.

Par ailleurs, il est souhaitable que la juridiction financière s'intéresse, lors de l'examen des comptes de gestion de l'Etat, à la gestion des participations de l'Etat et qu'elle en fasse cas dans ses rapports sur l'exécution de la loi de finances.

Le tableau n°9 présente la synthèse de l'étude « Approches pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat en République du Bénin ».

Tableau n°9 : Synthèse de l'étude « Approches pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat »

Niveau d'analyse		Problématique	objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		(Problème Général) Gestion et suivi non satisfaisants des participations de l'Etat	(Objectif Général) Contribuer à l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat	(Cause Générale) -	(Hypothèse Générale) -	-	-
Niveaux spécifiques	1	(Problème Spécifique n°1) Manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat	(Objectif Spécifique n°1) Identifier les modalités du suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat	(Cause spécifique n°1) Absence d'une organisation adéquate pour le suivi de l'ensemble des participations de l'Etat	(Hypothèse Spécifique n°1) Le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat est imputable à l'absence d'une organisation adéquate	(Elément de diagnostic n°1) Le manque de suivi effectif de l'ensemble des participations de l'Etat est imputable à l'absence d'une organisation adéquate	Conception et mise en œuvre d'un système approprié pour l'enregistrement et le suivi des participations étatiques
	2	(Problème Spécifique n°2) Méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat	(Objectif Spécifique n°2) Déterminer les conditions d'une bonne estimation de la valeur comptable des participations de l'Etat	(Cause spécifique n°2) Mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP	(Hypothèse Spécifique n°2) La méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est due à la mauvaise tenue de la comptabilité à la DGTCP	(Elément de diagnostic n°2) La méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est due à l'absence de tenue d'une véritable comptabilité patrimoniale	-Mise en place d'une comptabilité patrimoniale effective de l'Etat -Définition des modalités d'évaluation des participations étatiques

		(Problème Spécifique n°3)	(Objectif Spécifique n°3)	Cause spécifique n°3)	(Hypothèse Spécifique n°3)	(Elément de diagnostic n°3)	
	3	Mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques	Définir les axes d'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques	Qualité des organes de gestion desdites entreprises	La mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques s'explique par la qualité des organes de gestion desdites entreprises	La mauvaise gouvernance des entreprises publiques et semi-publiques s'explique par la qualité des organes de gestion desdites entreprises	-Révision de la composition des conseils d'administration et des modalités de désignation des représentants de l'Etat -Révision du mode de nomination des directeurs généraux

Source : Réalisé par nous-mêmes

CONCLUSION

Dans le cadre de la gestion des participations détenues par l'Etat et qui sont relatives aux entreprises publiques et semi-publiques ainsi qu'à d'autres formes de participations aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et la Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat ont été responsabilisées.

Mais l'état des lieux de la gestion du portefeuille desdites participations révèle diverses défaillances auxquelles il importe d'apporter des solutions.

A la suite de l'établissement du diagnostic relatif aux causes des problèmes identifiés, la présente étude propose des axes d'amélioration qui portent notamment sur :

- la conception et la mise en œuvre d'une organisation appropriée pour l'enregistrement et le suivi des participations étatiques. La gestion desdites participations devra également être confiée à une structure unique qui se chargera d'assumer, sous la supervision du ministre chargé des finances, toutes les fonctions liées à l'actionnariat étatique ;
- l'instauration d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat et la définition du mode d'évaluation des participations étatiques ;
- diverses réformes portant sur la gouvernance des entreprises publiques, notamment sur la composition des conseils d'administration, la désignation des dirigeants d'entreprise et le statut de ces derniers.

Ces approches visent à permettre à l'Etat, bien qu'essentiellement soucieux de préoccupations d'intérêt général, de s'assurer du bon fonctionnement, de la survie des entreprises qu'ils contrôlent et d'en tirer de meilleurs revenus.

La volonté et l'engagement des autorités politico-administratives déterminera la portée desdites actions.

BIBLIOGRAPHIE

ARTHUIS J. et al. (1994) : « les conditions d'exercice par l'Etat de ses responsabilités d'actionnaire », *www.senat.fr* › [Travaux parlementaires](#) › [Rapports](#)

BARBIER de LA SERRE R. et al. (2003), « **L'Etat actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques** », *www.ladocumentationfrancaise.fr* › *Rapports publics*

BOUCHIKHI A et BENDIABDELLAH A. (2008): « **Gouvernance des entreprises publiques : quel rôle pour l'Etat actionnaire ?** », *publications.univ-tlemcen.dz/spip.php?article168*

BUREAU D. (1997): « **La gestion des entreprises publiques** », www.minefe.gouv.fr/directions_services/dgtpe/etudes/.../97-5.pdf

CADBURY A. et al. (1992): « **Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance** ». www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf

CARTIER-BRESSON, A. (2010): « **L'Etat actionnaire** », Paris, LGDJ

CHARLETTY P. (1994): « **Les développements récents de la littérature** », *Revue d'Economie Financière*

COUR DES COMPTES DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE: « **L'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'Etat** », www.edgarie.fr/media/02/00/1464432371.pdf

ESSOMBA AMBASSA C. : « **Entre gouvernance privée et gouvernance publique : les enseignements pour une privatisation de la Société Nationale des eaux du Cameroun (SNEC) ?** », www.cidegef.refer.org/douala/Essomba.doc

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (2008) : « **Nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques** »

MINISTERE DES FINANCES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (1998) : « **Arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique** »

MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (2003) : « **Arrêté n°1791/MFE/DC/DGAE/DSAEP/SER du 10 mars 2003 fixant la liste des sociétés d'Etat et offices de la République du Bénin et ceux dans lesquels l'Etat a une participation** »

MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (2006) : « **Arrêté n°098/MFE/DC/SGM/DGE du 1^{er} mars 2006** »

OHADA (1997) : « **Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique** »
www.droitafrique.com

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (1992) : « **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** »

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (1994) : « **Loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, attributions et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique** »

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (2001) : « **Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique** »

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DU BENIN (2008) : « **Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances** »

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN (1986) : « **Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances** »

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN (1988) : « **Loi n°88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques** »

ANNEXES

ANNEXE 1

Arrêté n°179/MFE/DC/DGAE/DSAEP/SER du 10 mars 2003 fixant la liste des sociétés d'Etat et Offices de la République du Bénin et ceux dans lesquels l'Etat a une participation

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DES FINANCES
ET DE L'ECONOMIE

CABINET

DIRECTION GENERALE
DES AFFAIRES ECONOMIQUES

ARRETE

ANNEE 2003 N° 171/MFE/DC/DGAE/DSAEP/SER

Fixant la Liste des Sociétés d'Etat et Offices de la République du Bénin et ceux dans lesquels l'Etat a une participation

LE MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE,

- VU la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
 - VU la loi n° 88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises Publiques et Semi-publiques
 - VU la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique ;
 - VU l'Ordonnance N°21/PR du 26 avril 1966, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;
 - VU la proclamation le 3 avril 2001 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 22 mars 2001 ;
 - VU le décret n° 96-405 du 18 septembre 1996 fixant les structures de la Présidence de la République et des Ministères
 - VU le décret n° 2001-170 du 07 mai 2001 portant composition du Gouvernement et le décret n° 2002-082 du 20 février 2002 qui l'a modifié en son article 1er,
 - VU le décret n° 99-514 du 02 novembre 1999, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie;
- Considérant les nécessités de service.

ARRETE

ARTICLE 1^{er} : La liste des Sociétés d'Etat et Offices de la République du Bénin se présente comme ci-après :

A- LES ENTREPRISES ET OFFICES D'ETAT

1- Les Entreprises Publiques

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

- 1- Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA)
- 2- Industrie Béninoise du Bois (IBB), filiale de l'ONAB.

Ministère des Travaux Publics et des Transports

- 3- Port Autonome de Cotonou (PAC)
- 4- Société Béninoise des Manutentions Portuaires (SOBEMAP)
- 5- Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB)
- 6- Centre National d'Essais et de Recherche des Travaux Publics (CNERTP)

Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique

- 7- Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE)

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi

- 8- Société des Industries Textiles du BENIN (SITEX)

Ministère des Finances et de l'Economie

- 9- Loterie Nationale du Bénin (LNB)

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation

- 10- Société de Gestion des Marchés Autonomes (SOGEMA)

2- Les offices

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

- 1- Office National de Soutien et de Stabilisation des prix des produits agricoles (ONS)
 - 2- Office National du Bois (ONAB)
 - 3- Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural des Départements de l'ATACORA/DONGA (CARDER- ATACORA/DONGA)
 - 4- Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural des Départements de l'Atlantique et du Littoral (CARDER- ATLANTIQUE/LITTORAL)
 - 5- Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural des Départements du BORGOU et de l'ALIBORI (CARDER- BORGOU/ALIBORI)
 - 6- Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural des Départements de l'Ouémé et du Plateau (CARDER-OUEME/PLATEAU)
 - 7- Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural des Départements du MONO et du Couffo (CARDER-MONO/COUFFO)
 - 8- Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural des Départements du ZOU et des Collines (CARDER-ZOU/COLLINES)
 - 9- Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA)
 - 10- Institut National pour la Recherche Agricole du Bénin (INRAB)
 - 11- Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF)
-

Ministère des Travaux Publics et des Transports

12- Centre National de la Sécurité Routière (CNSR)

Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique

13- Office Béninois de Recherches Géologiques et Minières (OBRGM)

Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme

14- Institut Géographique National (IGN)

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi

15- Centre Béninois pour le Commerce Extérieur (CBCE)

16- Observatoire Béninois des Opportunités d'Affaires (O.B.OP.AF.)

17- Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE)

Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme

18- Bureau Béninois du Droit d'Auteur (BUBEDRA)

19- Centre de Promotion de l'Artisanat (CPA)

Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de Réforme Administrative

20- Office Béninois de Sécurité Sociale (OBSS)

21- Institut de Formation Sociale, Economique et Civique (INFOSEC)

22- Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises (CPPE)

Ministère de la Communication et de la Promotion des Technologies Nouvelles

23- Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB)

24- Office des Postes et Télécommunications du Bénin (OPT-BENIN)

25- Office National d'Imprimerie et de Presse (ONIP)

Ministère de la Jeunesse, des Sports et Loisirs

26- Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA)

27- Hall des Arts

Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire

28- Centre National de Production de Manuels Scolaires (CNPMS)

Ministère d'Etat, chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement

29- Centre de Promotion des Investissements (CPI)

30- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE)

Ministère de la Santé Publique

31- Centre National Hospitalier et Universitaire (CNHU) HUBERT MAGA.

32- Centre Hospitalier Départemental (CHD) OUEME/PLATEAU

33- Centre Hospitalier Départemental (CHD) MONO/COUFFO

34- Centre Hospitalier Départemental (CHD) ZOU/COLLINES

35- Centre Hospitalier Départemental (CHD) BORGOU/ALIBORI

36- Centre Hospitalier Départemental (CHD) ATACORA/DONGA

37- Hôpital Mère Enfant Lagune (HOMEL)

B- SOCIETES DANS LESQUELLES L'ETAT DETIENT ENCORE UNE PARTICIPATION

1- Les Sociétés inter-étatiques mises en gérance

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi

1- Société des Ciments d'ONIGBOLO (SCO) Mise en gérance

2- Société Sucrière de Savè (SSS) Mise en gérance

2- Les autres Sociétés inter-étatiques

Ministère des Travaux Publics et des Transports

1- Organisation Commune Bénin-Niger des Chemins de Fer et des Transports (OCBN)

2- Compagnie Béninoise Pour la Navigation Maritime (COBENAM)

3- Les sociétés privatisées et privées où l'Etat a une participation

1- Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP) **Participation Etat: 35%**

2- SOBEBRA (ex-la Béninoise) **Participation Etat: 08%**

3- GASE IMMOBILIER **Participation Etat: 05%**

4- APPONTEMENT PETROLIER DU BENIN (ORYX) **Participation Etat: 40%**

5- AFRICAINE DES ASSURANCES (ex SONAR) **Participation Etat: 05%**

6- CONTINENTAL BANK BENIN (CBB) **Participation Etat: 43,6 %**

7- SERHAU-SEM **Participation Etat: 10%**

8- Compagnie Commune de Réassurance des Etats membres de l'Ex-CICA (CICA-RE) **Participation : 3,75 % (soit 167 actions)**

9- Société Africaine de Réassurance (AFRICA-RE)
Participation : 701,012\$ US (soit 34 actions).

Article 2 : Le présent arrêté prend effet à compter de sa date de signature et sera publié au Journal officiel de la République du Bénin.

Cotonou, le 10 Mars 2003

Le Ministre des Finances et de l'Economie,



Grégoire LAOÛROU

AMPLIATIONS :

PR 6 - AN 1 - CC 1- CS 1- CES 1 - HAAC 1 - SGG 4-MECCAG-PD 2 MFE 4
MJLDH 2 - AUTRES MINISTERES 18 - DEPARTEMENTS 12 SOCIETES
D'ETAT ET OFFICES 60 - INSAE 1 - IGF 1 -DGTCAP-AJT2 DGID-DDDI-
DGB 3 - DLC 1 - UAC-FADSP-FASEG 3 ENA 1 ENEAM 1 JO 1.

ANNEXE 2

Liste des sociétés dans lesquelles l'Etat béninois a une prise de participation

(Actualisée en 2011)

**LISTE DES SOCIETES DANS LESQUELLES L'ETAT BENINOIS
A UNE PRISE DE PARTICIPATION**

- 1- Société Nationale pour la Production Agricole (SONAPRA)
Participation de l'Etat : 100%
- 2- Société pour le Développement du Coton (SODECO)
Participation de l'Etat : 66,4%
- 3- Port Autonome de Cotonou (PAC) **Participation de l'Etat : 100%**
- 4- Société Béninoise des Manutentions Portuaires (SOBEMAP)
Participation de l'Etat : 100%
- 5- Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB) **Participation de l'Etat : 100%**
- 6- Compagnie Béninoise Pour la Navigation Maritime (COBENAM)
Participation de l'Etat : 100%
- 7- Organisation Commune Bénin-Niger (OCBN) **Participation de l'Etat : Bénin 51% Niger 49%.**
- 8-Centre National d'Essais et de Recherche des Travaux Publics (CNERTP) **Participation de l'Etat : 100%**
- 9- Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) **Participation de l'Etat : 100%**
- 10- Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) **Participation de l'Etat : 100%**
- 11- Société des Industrielle Textiles du BENIN (SITEX) **Participation de l'Etat : 100%**
- 12- Loterie Nationale du Bénin (LNB) **Participation de l'Etat : 100%**
- 13-Société de Gestion des Marchés (SOGEMA) **Participation de l'Etat : 100%**

LISTE PARTICIPATION ETAT MEF/DGAE/DGCFE

27/10/2011 12:11:32

2

II – OFFICES

- 1- Centre Régional pour la Promotion Agricole des Départements de l'ATACORA et de la DONGA (CeRPA- ATACORA/DONGA)
Participation de l'Etat : 100%
- 2- Centre Régional pour la Promotion Agricole des Départements de l'Atlantique et du Littoral (CeRPA-ATLANTIQUE/littoral)
Participation de l'Etat : 100%
- 3- Centre Régional pour la Promotion Agricole des Départements du BORGOU et de l'ALIBORI (CeRPA -BORGOU/ALIBORI)
Participation de l'Etat : 100%
- 4- Centre Régional pour la Promotion Agricole des Départements de l'OUEME et du PLATEAU (CeRPA -OUEME/PLATEAU) **Participation de l'Etat : 100%**
- 5- Centre Régional pour la Promotion Agricole des Départements du MONO et du COUFFO (CeRPA CARDER-MONO/COUFFO)
Participation de l'Etat : 100%
- 6- Centre Régional pour la Promotion Agricole des Départements du ZOU et des COLLINES (CeRPA –ZOU/COLLINES) **Participation de l'Etat 100%**
- 7- Office National de Soutien des Revenus Agricoles (ONS)
Participation de l'Etat : 100%
- 8- Office National du Bois (ONAB) **Participation de l'Etat : 100%**
- 9- Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA)
Participation de l'Etat : 100%
- 10- Centre National de la Sécurité Routière (CNSR) **Participation de l'Etat : 100%**
- 11- Office Béninoise de Recherches Géologiques et Minières (OBRGM) **Participation de l'Etat : 100%**

- 12-Institut Géographique National (IGN) **Participation de l'Etat : 100%**
- 13- Centre de Promotion de l'Artisanat (CPA) **Participation de l'Etat : 100%**
- 14- Agence Béninoise de Promotion des Echanges Commerciaux (ABePEC) **Participation de l'Etat : 100%**
- 15- Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) **Participation de l'Etat : 100%**
- 16- Institut de Formation Sociale, Economique et Civique (INFOSEC) **Participation de l'Etat 100%**
- 17- Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises (CPPE) **Participation de l'Etat : 100%**
- 18- Bureau Béninois du Droit d'Auteur (BUBEDRA) **Participation de l'Etat : 100%**
- 19- Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) **Participation de l'Etat : 100%**
- 20- Bénin Télécoms SA (BTSA) **Participation de l'Etat : 100%**
- 21- La Poste du Bénin SA (LPB SA) **Participation de l'Etat : 100%**
- 22-Office National d'Imprimerie et de Presse (ONIP) **Participation de l'Etat : 100%**
- 23- Office de Gestion du Stade de l'Amitié (OGESA) **Participation de l'Etat : 100%**
- 24- Centre National de Production de Manuels Scolaires (CNPMS) **Participation de l'Etat 100%**
- 25- Centre National Hospitalier et Universitaire (CNHU) **Participation de l'Etat : 100%**
-

- 26- HOPITAL DE OUIDAH **Participation de l'Etat : 100%**
- 27- Centre Hospitalier Départemental de l'ATACORA (CHD-ATACORA) **Participation de l'Etat : 100%**
- 28- Centre Hospitalier Départemental du BORGOU (CHD-BORGOU) **Participation de l'Etat : 100%**
- 29- Centre Hospitalier Départemental de l'OUEME (CHD-OUEME) **Participation de l'Etat : 100%**
- 30- Centre Hospitalier Départemental du ZOU (CHD-ZOU) **Participation de l'Etat : 100%**
- 31- Hôpital Mère Enfant Lagune (HOMEL) **Participation de l'Etat : 100%**
-

III – SOCIETES D'ETAT MISES EN GERANCE

1- Société des Ciments d'ONIGBOLO (SCO) **Participation Etat : 6%**
(Part du Partenaire technique FLN SMIDTH)

2- Société Sucrière de Savè (SSS) **Participation Etat : 49%**

IV - SOCIETES DANS LESQUELLES L'ETAT DETIENT UNE PARTICIPATION

1- Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP) SA **Participation Etat : 35%** (1.050.000.000)

2- SOBEBRA (ex-la Béninoise) **Participation Etat: 08%** (160.000.000)

3- AFRICAINE DES ASSURANCES (ex SONAR) **Participation Etat : 05%**
(50.000.000)

4- Compagnie Commune de Réassurances des Etats membres de l'Ex-CICA (CICA-RE)

5- Continental Bank Bénin (Part l'Etat déjà cédée aux privés)

6- Banque de l'Habitat **Participation Etat : 10%**

7- SERHAU-SEM **Participation Etat : 10%** (5.000.000)

8- Générale immobilière

9- Appontement Pétrolier du Bénin (ORIX) **Participation Etat : 40%**

ANNEXE 3

Questionnaire d'enquête

Questionnaire d'enquête

Madame/Monsieur,

Dans le cadre d'une étude portant sur la gestion et le suivi des participations de l'Etat en République du Bénin, des problèmes ont été identifiés. Pour proposer des solutions pertinentes susceptibles de contribuer effectivement à l'amélioration de la gestion desdites participations, il importe de déterminer les causes réelles qui sont à la base de ces problèmes.

Le présent questionnaire vise à recueillir votre perception desdites causes. Nous vous remercions de votre collaboration.

1. L'étude de la gestion et du suivi des participations de l'Etat révèle un manque de suivi de l'ensemble desdites participations. Qu'est-ce qui, à votre avis, est à la base de cette situation ?

€ l'absence d'une organisation adéquate

€ autres (à préciser)

2. Il est apparu que la valeur comptable des participations étatiques en République du Bénin n'est pas connue. Au regard de votre expérience, cette méconnaissance de la valeur comptable des participations de l'Etat est-elle imputable à:

€ la mauvaise tenue de la comptabilité à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ?

€ autres (à préciser)

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	i
Déclaration d'engagement de l'auteur du mémoire	ii
Dédicace	iii
Remerciements	iv
Liste de sigles	v
Liste des tableaux	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé	x
Sommaire	xii
Introduction	1
Chapitre 1 : Cadre institutionnel de l'étude et problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat	3
Section 1 : Cadre de la gestion des participations de l'Etat	4
Paragraphe 1 : Structures en charge de la gestion des participations de l'Etat	4
A. Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	5
B. Direction de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la gestion des participations de l'Etat .	9
A. Fondement juridique et structure du portefeuille des participations de l'Etat	9
B. Organisation de la gestion et du suivi du portefeuille des participations de l'Etat	12
Section 2 : Problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat	19
Paragraphe 1 : Processus de choix de la problématique	19
A. Identification des problématiques possibles	19
B. Choix de la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat	22
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de la gestion et du suivi satisfaisants des participations de l'Etat	24

Chapitre 2 : Cadre théorique de l'étude et conditions d'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat.....	26
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	27
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature ...	27
A. Objectifs et hypothèses de l'étude	27
1. Objectifs de l'étude	27
2. Hypothèses liées aux problèmes en résolution	28
B. Revue de littérature	33
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée	42
A. Approches empiriques	42
B. Approches théoriques	43
Section 2 : Axes d'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat	43
Paragraphe 1 : Diagnostic lié à la problématique de l'étude	43
A. Restitution des données	43
B. Etablissement du diagnostic proprement dit	46
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre..	47
A. Approches de solutions pour une meilleure gestion et un suivi adéquat des participations de l'Etat	47
B. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	49
Conclusion	55
Bibliographie	57
Annexes	59
Table des matières	