



**HAL**  
open science

# La bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin

Désiré Yasso

► **To cite this version:**

Désiré Yasso. La bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin. Gestion et management. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2014. Français. NNT : 2014PA010066 . tel-03176505

**HAL Id: tel-03176505**

**<https://theses.hal.science/tel-03176505>**

Submitted on 22 Mar 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS I- PANTHEON SORBONNE  
Institut d'Administration des Entreprises de Paris

Ecole Doctorale « Sciences du Management » - ED 533  
Equipe de Recherche GREGOR - EA 2474

**La bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le  
cas des entreprises publiques du secteur maritime  
au Bénin**

THESE

présentée et soutenue publiquement le **28 Janvier 2014**

en vue de l'obtention du

**DOCTORAT EN SCIENCES DE GESTION**

par

**YASSO Désiré**

JURY

- Directeur de recherche : **Monsieur PESQUEUX Yvon**  
Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers
- Co-directrice : **Madame WOROU HOUNDEKON D. Rosaline,**  
Professeure à l'ENEAM/Université d'Abomey-Calavi -Bénin
- Rapporteurs : **JARDAT Rémi,** Professeur à l'ISTEC, Directeur de la  
recherche, HDR  
**De ROZARIO Pascale,** Sociologue, HDR, Umr Cnrs 3320  
LISE/CNAM Paris
- Suffragants : **ALLOUCHE José,** Professeur à l'IAE de Paris, Université Paris I  
Panthéon Sorbonne  
**MERIC Jérôme,** Professeur à l'IAE, Université de Poitiers

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

L'université de PARIS I – Panthéon Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

## **DEDICACES**

A :

Yvon Pesqueux, l' « acteur » et le « système » de mon parcours en thèse

Virginie Planchot et toute sa famille, vous qui avez cru en mon potentiel et financé toutes mes études, du lycée à l'Université et au-delà.

Ma fille Nèkima Nirvania Lola, née à mon absence et à qui je n'ai jamais eu suffisamment de temps à consacrer. J'espère pouvoir te consacrer le minimum de temps après ma soutenance

## **REMERCIEMENTS**

Je présente ici ma gratitude à toute personne ayant contribué directement ou indirectement à la réalisation de ce travail

Je voudrais particulièrement remercier :

Le peuple français à travers le Gouvernement Français pour m'avoir décerné la **Bourse d'Excellence Eiffel/Programme Doctorat 2011-2012**, pour le financement partiel de la présente thèse ;

Madame Rosaline Worou-Houndekpon, Professeure Associée à l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management du Bénin, ma co-directrice de thèse, pour ses conseils et son soutien.

Les Professeurs qui me font honneur en acceptant de participer à ce Jury.

Mes remerciements à l'ensemble des professeurs de l'Ecole Doctorale des Sciences du Management GODI

Les Dirigeants du PAC, de la SOB et de la COB pour avoir accepté que cette recherche s'appuie sur leurs entreprises respectives

Monsieur Christophe Kaki, Directeur de Cabinet du Ministère de l'Energie et de l'Eau, Maître Assistant des Universités, Enseignant à l'Université d'Abomey-Calavi qui m'a toujours encouragé et soutenu dans ma démarche visant à effectuer des études doctorales. Je n'oublie pas son épouse pour son soutien.

Je suis reconnaissant à mon oncle Dossia Célestin pour m'avoir guidé dans mes premiers pas dans le domaine de la recherche. Son soutien moral et matériel m'a été d'un grand secours dans les moments de doute.

Mes remerciements vont directement à l'endroit de Monsieur Christian Dablaka, Directeur Général de ISOR Bénin, pour m'avoir donné l'opportunité de faire un Master recherche puis recruter comme directeur du développement et des études de l'institut afin de me permettre de poursuivre correctement ma thèse dans un milieu universitaire.

A Jacqueline Provost, Claire et Bernard Berthier pour leur soutien moral et financier

## **SIGLES & ABREVIATIONS**

**BM:** Banque Mondiale

**CA :** Conseil d'Administration

**CEDEAO :** Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

**DAF :** Directeur Administratif et Financier

**DG :** Directeur Général

**DFC :** Directeur Financier et Comptable

**DRH :** Directeur des Ressources Humaines

**EP :** Entreprise Publique

**FMI:** Fonds Monétaire International

**IPSAS:** International Public Statements Auditing Standards

**MAEP :** Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

**NEPAD :** Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique

**ISA :** Normes Internationales d'Audit

**OHADA :** Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

**ONU:** Organisation des Nations Unies

**PCA :** Président du Conseil d'Administration

**PPP :** Partenariat Public-Privé

**SYSCOHADA :** Système Comptable de l'OHADA

**UA :** Union Africaine

**UEMOA :** Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

**UE :** Union Européenne

## **LISTE DES FIGURES**

Figure N°1 : Organisation de la thèse .....	26
Figure N°2 : Les codes de bonne conduite .....	65
Figure N°3 : Les organes de gouvernement des entreprises publiques .....	96
Figure N° 4a: Nombre des employés de la DCT par rapport à l'effectif total de l'entreprise.....	130
Figure N°4b: Pourcentage des employés de la DCT par rapport à l'effectif total de l'entreprise.....	131
Figure N°5 : Effectif des DG selon la durée de leur Mandat.....	225
Figure N°6 : Rattachement des entreprises publiques à la tutelle .....	233

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau N°1 : Indice de perception de la corruption au Bénin.....	50
Tableau N°2 : Synthèse des textes réprimant la corruption en République du Bénin.....	59
Tableau N°3 : Synthèse des textes relatifs aux corps de contrôle en République du Bénin.....	61
Tableau N°4 : Différents Codes de gouvernance.....	66
Tableau N°5 : Domaines et principes de la gouvernance de développement.....	79
Tableau N°6: Catégories de Personnes interviewées.....	122
Tableau N°7 : Personnes interviewées.....	124
Tableau N°8 : Répartition des employés par catégorie professionnelle.....	130
Tableau N°9 : Synthèse des pratiques et opinion sur le recrutement des dirigeants.....	138
Tableau N°10 : Synthèse des pratiques et de l'opinion opérationnelle sur la gouvernance.....	140
Tableau N°11 : Profils des cadres interviewés.....	143
Tableau N°12 : Synthèse des pratiques et opinion sur le recrutement des dirigeants.....	153
Tableau N°13 : Synthèse des pratiques et de l'opinion opérationnelle sur la gouvernance.....	155
Tableau N°14 : Catégorie des cadres interviewés.....	158
Tableau N°15 : Présidents des Conseils d'Administration du PAC de 1965 à 2012.....	166
Tableau N°16 : Directeurs Généraux du PAC de 1964 à 2012.....	167
Tableau N°17 : Forfait des indemnités de fonction des Administrateurs	



***La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

de sociétés d'Etat.....	173
Tableau N°18 : Synthèse des règles du jeu et perception des cadres sur le recrutement des dirigeants.....	179
Tableau N°19 : Synthèse es règles du jeu et perception des cadres sur sur la gouvernance.....	180
Tableau n°20 : Synthèse des propositions de conditions d'effectivité de la bonne gouvernance.....	189
Tableau N°21 : Opinion des dirigeants sur les conditions d'une bonne gouvernance.....	194
Tableau N°22 : Connaissance de la corruption.....	200
Tableau N°23 : Répartition des clients selon qu'ils soient victimes et/ou corrupteurs ou non de la corruption.....	200
Tableau N°24 : Répartition des Fournisseurs selon qu'ils soient victimes ou non de la corruption.....	201
Tableau N°25 : Causes de la corruption dans les entreprises publiques .....	202
Tableau N°26 : Conséquences négatives de la corruption sur le fonctionnement des entreprises.....	203
Tableau N°27: Existence de conséquences positives de la Corruption.....	204
Tableau N°28 : Connaissance de la bonne gouvernance.....	209
Tableau N°29 : Lien entre bonne gouvernance et corruption.....	210
Tableau N°30 : Causes des difficultés de la mise en œuvre de la bonne gouvernance.....	210
Tableau N° 31 : Proposition pour lutter contre la corruption.....	211
Tableau N°32 : Perceptions de la qualité des nominations des dirigeants.....	221
Tableau N°33: Rotation des DG du PAC de 1964 à 2012.....	224
Tableau N°34 : Synthèse des effectifs par durée de mandat.....	225

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

Tableau N°35 : Opinion des parties prenantes sur le PVI.....	242
Tableau N°36 : Opinion sur la conduite à tenir face à une réforme mal en point.....	246
Tableau 37 : Rapprochement des structures de gouvernance (entreprise publique et entreprise privée).....	250

## **SOMMAIRE**

DEDICACES.....	3
REMERCIEMENTS.....	4
SIGLES & ABREVIATIONS .....	5
LISTE DES FIGURES .....	6
LISTE DES TABLEAUX.....	7
INTRODUCTION GENERALE.....	14
PREMIERE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE DE RE- CHERCHE.....	27
CHAPITRE 1 : LA BONNE GOUVERNANCE, UNE PERSPECTIVE NOUVELLE POUR UNE PROBLEMATIQUE ANCIENNE .....	29
Section 1 : La notion de gouvernance, notion « mère » de la « bonne gouvernance ».....	29
Paragraphe 1 : La gouvernance : origines et conceptions.....	29
Paragraphe 2 : Les différentes approches de la notion de « bonne gouvernance » .....	33
Section 2 : Quelques Principes, Instruments, Dispositifs et Outils.....	62
Paragraphe 1 : Les exigences ou pratiques de « bonnes de gouvernance ».....	62
Paragraphe 2 : La « bonne gouvernance » et les principes du « moment libéral ».....	82
CHAPITRE 2 : CADRE D'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	86
Section 1 : Choix du terrain d'étude .....	86
Paragraphe 1 : Le secteur maritime : «les poumons et le cœur » de l'économie béninoise....	86
Paragraphe 2 : Les entreprises publiques au Bénin.....	98
Section 2 : Proposition d'une démarche méthodologique.....	110
Paragraphe 1 : Méthodologie générale de la recherche .....	110

***La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

Paragraphe 2 : Recueil et analyse des données des études de cas.....	112	
DEUXIEME PARTIE : LES ENTREPRISES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE		
LA BONNE GOUVERNANCE : LE CAS DU SECTEUR MARITIME AU BENIN.....		118
CHAPITRE 3 : LES ENTREPRISES PUBLIQUES A L'EPREUVE		
DE LA « BONNE GOUVERNANCE » .....		120
Section 1 : Méthode et analyse des données recueillies.....	120	
Section 2 : Etudes de cas : La COB, La SOB et le PAC.....	122	
CHAPITRE 4 : DE LA CONCEPTION ET DES PRATIQUES DE		
GOUVERNANCE DES ENTREPRISES.....		184
Section1 : Qu'est-ce que la bonne gouvernance selon les cadres des entreprises publiques..	184	
Paragraphe 1 : De la compréhension, de l'intérêt, des conditions d'effectivité et des		
entraves à la bonne gouvernance .....	184	
Paragraphe 2 : Des pratiques de gouvernance du CA.....	213	
Section 2 : La bonne gouvernance en question : analyse et interprétation		
des perceptions .....	218	
Paragraphe 1 : Perception de la gouvernance des entreprises publiques .....	218	
Paragraphe 2 : Les conseils d'administration des entreprises publiques : un code de		
gouvernance pour plus de responsabilité .....	249	
CONCLUSION GENERALE.....	253	
1- Conclusion.....	253	
2- Les apports pour la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ».....	255	
3- Limites de la recherche.....	264	
4- Perspectives de recherche.....	264	
ANNEXES.....	266	

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

BIBLIOGRAPHIE.....	361
TABLES DES MATIERES.....	370

*«La bonne gouvernance et le développement durable sont indivisibles. De l'Amérique latine à l'Asie, en passant par l'Afrique, tous nos efforts, toutes nos expériences le montrent. Sans bonne gouvernance, sans état de droit, sans administration prévisible, sans pouvoir légitime et sans une réglementation adaptée, les financements et les dons les plus abondants ne sauraient assurer la prospérité.»*

**Koffi Annan**

## INTRODUCTION GENERALE

L'évolution qu'a connue le secteur public ces dernières décennies, a poussé les décideurs politiques au niveau international à réfléchir à des méthodes différentes pour la gestion publique. Cette volonté politique des instances supranationales<sup>1</sup> de répondre aux impératifs de gestion des affaires publiques en vue de garantir leur performance a mobilisé les décideurs des pays du Sud autour de la notion de « bonne gouvernance » considérée comme un levier de paix<sup>2</sup> et de stabilité.

Dans cette dynamique, le processus de réformes de l'Etat, engagé par le Président de la République du Bénin, depuis Avril 2006, prévoit une rénovation des relations entre l'Etat et les entreprises publiques. La mise en œuvre de ces réformes a conduit à des décisions politiques visant à renforcer le contrôle de l'Etat dans les entreprises publiques avec un objectif de rationalisation de leur gestion et l'amélioration de leur gouvernance. Ceci s'est traduit par exemple par la nomination des auditeurs internes du gouvernement (AIG)<sup>3</sup> de la République du Bénin auprès de certaines entreprises publiques dès 2011. Le discours inhérent à cette réforme traduit la volonté politique d'adoption d'une gouvernance moderne des entreprises publiques et, par ricochet, le respect des prescriptions des instances supranationales en matière de gestion publique<sup>4</sup>, soulevant ainsi la problématique de la gouvernance de ces entreprises publiques. La notion d'entreprise publique<sup>5</sup> sous entend l'idée d'une intervention de l'Etat (traduit par le mot « publiques») et un principe économique d'autonomie de gestion matérialisé par la notion d'« entreprises ». Il est donc question d'entités hybrides (Charreaux, 1997). L'existence d'« entreprises publiques » implique la question de la distribution des responsabilités et des pouvoirs de contrôle entre l'Etat et l'entreprise publique, notamment la nature et

---

<sup>1</sup> Nous voulons signifier les instances internationales de réglementation de l'économie mondiale à savoir : l'ONU, le FMI, la Banque Mondiale, *etc* et les regroupements d'espaces économiques et organisations interétatiques tels que l'Union Européenne, l'Union africaine, *etc*.

<sup>2</sup> « ...*Et il est rare que la paix règne en l'absence de la bonne gouvernance* » affirmait, Amoako K.Y., Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, dans *la Synthèse du Rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005*, établie à l'occasion du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique.

<sup>3</sup> Cf. Conseil des Ministres du 08 Juillet 2011 portant nomination des Auditeurs Internes du Gouvernement de la République du Bénin <http://www.gouv.bj/spip.php?article1316> (dernière visite le 14 Octobre 2011)

<sup>4</sup> La « bonne gouvernance » en question

<sup>5</sup> Nioche J-P., Gérer l'ambiguïté. L'entreprise publique en question, *Revue Française de Gestion*, N°21, mai-juin 1976, pp 76-82

l'étendue du pouvoir de direction et de contrôle de l'un et l'autonomie de gestion de l'autre<sup>6</sup>. L'atteinte de l'objectif de « bonne gouvernance » implique donc, pour ces entreprises publiques, de dispositifs de contrôle ou de référentiels ou codes de bonne gouvernance, dont le respect permet d'assurer la bonne gouvernance sociale, financière et en liaison avec le développement.

L'objet de notre recherche étant la « bonne gouvernance », nous nous limiterons à cette notion mais notre champ d'investigation sera autant plus large afin de couvrir raisonnablement le domaine de la gouvernance des entreprises pour mieux appréhender cette notion. Mais qu'est-ce que la « bonne gouvernance » ? Quelle est son origine ? Quel est son objectif ? Comment décliner la notion de « bonne gouvernance » adoptée à l'échelle nationale, notion à *priori* politique, à la gouvernance des entreprises publiques, qui, bien que sous tutelle, se doivent de respecter les dispositions du code de conduite des affaires en vigueur dans l'espace économique étudié en l'occurrence le Traité de l'OHADA<sup>7</sup>? Quels sont les moyens et les instruments qui permettent aux entreprises publiques d'atteindre une « bonne gouvernance » ? Quels sont les éléments permettant d'apprécier cette « bonne gouvernance » ?

La thèse cherchera donc à constituer un apport en termes de compréhension et de la mise en œuvre de la notion de « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques, à cerner les conditions de son adoption, les difficultés liées ainsi que le lien avec le développement d'un pays comme le Bénin. Ceci sera rendu possible grâce au recueil et l'analyse de perceptions des béninois quant à la question de la bonne gouvernance et de sa mise en œuvre.

- Qu'est-ce qu'en réalité la « bonne gouvernance » ?
- Comment assure-t-on l'implémentation de la bonne gouvernance dans les entreprises publiques, avec quelles entraves et pour quelles perspectives ?

---

<sup>6</sup> Chevallier V.P., Les Entreprises Publiques en France, N.E.D., N°4507 ; doc.fr , Paris, 9 Mars 1979, pp. 105 et S.

<sup>7</sup> Les pays africains ont créé l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) qui est le standardisateur en matière comptable et juridique dans la conduite des affaires dans l'espace. « Elle a été créée par le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis et révisé à Québec au Canada, le 17 Octobre 2008 avec pour principal objectif de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire existant dans les États Parties. L'insécurité juridique s'explique notamment par la vétusté des textes juridiques en vigueur : la plupart d'entre eux datent en effet de l'époque de la colonisation et ne correspondent manifestement plus à la situation économique et aux rapports internationaux actuels » [www.ohada.org](http://www.ohada.org) (dernière visite le 14 Octobre 2011)



Différentes définitions permettent d'apporter des premiers éléments de réponse à ces interrogations. Mais avant de présenter les définitions de la « bonne gouvernance », on rappellera ce que recouvre la notion d'entreprise publique qui constitue le cadre de notre étude. Pour M. René Barbier de La Serre et al.<sup>8</sup> « *Les entreprises publiques sont d'abord des entreprises, c'est-à-dire des agents économiques autonomes assurant au mieux de leur intérêt social une activité marchande* ». De cette définition, on note la nuance entre un service public et une entreprise publique traduite par la notion d'« activité marchande ».

Ceci dit, la notion de « bonne gouvernance » remonte à Aristote qui conçoit qu'un Etat bien gouverné est un Etat dirigé par un gouverneur « *éthique et juste* ». D'après la Banque mondiale, la « bonne gouvernance » inclut tout à la fois le type de régime politique, le processus par lequel le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement et la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à s'acquitter de leurs fonctions (Banque mondiale 1991, 1992, 1994 ; Banque mondiale 2000a). La question de la gouvernance intéresse aussi Leca qui estime que « Gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses »<sup>9</sup>. Cette définition met en lumière la dimension large de la gouvernance qui est également abordée par Pesqueux (2007). Selon ce dernier, la notion de gouvernance peut être appréhendée sous deux aspects distincts : la conception restreinte<sup>10</sup> qui ne fera pas l'objet de réflexion ici puisque notre terrain d'étude porte sur des entreprises publiques, non cotées, et la conception « large »<sup>11</sup>. Dans ce sens, la gou-

---

<sup>8</sup> L'Etat Actionnaire et le Gouvernement des entreprises publiques. Rapport à M. Francis Mer, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Février 2003, p.2

<sup>9</sup> Repris par Lascoumes et Le Galès dans *Gouverner par les instruments*, Sciences Po les Presses, 2004.

<sup>10</sup> La restreinte, qui confine la question de la représentativité du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des actionnaires et à ses modalités de fonctionnement (l'exercice d'un contrôle « effectif » des dirigeants salariés). On parlera alors de Corporate Governance, conception qui confine au départ la notion à un territoire institutionnel limité: la société anonyme cotée (Gouvernance et Privatisation, Yvon Pesqueux, 2007, p.25)

<sup>11</sup> L'étendue, qui, au travers de la gouvernance, pose la question de la substance politique de l'activité d'entreprise et l'extension de ses catégories aux autres « organisations » et aux institutions, cette conception

vernance allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime) sorties de leur cantonnement organisationnel. La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente: des règles de nature institutionnelle et politiques et des règles managériales.

Ces définitions permettent de comprendre que l'objectif de la bonne gouvernance est de promouvoir et favoriser une gestion efficace des ressources (humaines, économiques, financières) à travers la conformité aux règles et procédures. La « bonne gouvernance » publique peut ainsi être perçue comme un ensemble de mécanismes conçus et mis en œuvre en vue d'une gestion efficace des ressources de l'Etat. D'où son importance dans la gouvernance des entreprises publiques, entités sous tutelle de l'Etat.

Pérez R. (2003) met en évidence, qu'à l'instar de tout système humain, l'efficacité du système de gouvernance dépend fortement du comportement des personnes impliquées dans sa mise en œuvre et son fonctionnement. Ainsi, afin d'appréhender la qualité de la gouvernance dans les entreprises publiques, il est nécessaire de prendre en considération non seulement l'ensemble des mécanismes de gouvernance, mais également les différents intervenants de l'entreprise, formant ainsi un système de gouvernance propres à celles-ci.

L'objectif de notre recherche est ainsi d'analyser la qualité de la gouvernance des entreprises publiques béninoises du secteur maritime, en fonction de l'application des normes et des interactions des principaux mécanismes permettant d'assurer une « bonne gouvernance ».

### ➤ *Problématique*

Le sujet de notre thèse est intitulé : **La « bonne gouvernance » à l'épreuve des faits- Le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin.**

La montée au premier plan de la notion de « bonne gouvernance » dans les préoccupations des responsables politiques, des acteurs du développement, des chercheurs et praticiens et des populations à la base est aujourd'hui un fait établi. Les partenaires au développement des pays pauvres font de cette notion et de sa mise en œuvre, une des conditionnalités de l'aide au développement.

---

large de la gouvernance dépassant la conception géographique des territoires pour une déterritorialisation, y compris institutionnelle (*Global Governance*). (Gouvernance et Privatisation, Pesqueux Y., 2007, p.26)

La thèse qui sera soutenue s'articule autour de la compréhension de la notion et de son champ d'adoption, dans notre cas les entreprises publiques d'une part et de l'interprétation des perceptions mais aussi des pratiques de gouvernance des entreprises publiques d'autre part. L'interprétation des pratiques émanera de l'analyse documentaire (organigramme, textes juridiques, décisions internes, *etc.*) tandis que les perceptions sont le produit du traitement des données directement collectées sur le terrain au travers des interviews, entretiens, questionnaire, *etc.*

Un accent particulier sera ainsi mis sur le phénomène de la corruption (question largement abordée dans la suite du travail) dans l'analyse et les interprétations ci-dessus mentionnées. En effet, il est question dans la thèse défendue, de montrer comment la corruption s'érige en un régime de gouvernance, qui vient bouleverser la mise en œuvre du système de « bonne gouvernance », de caractère formel.

➤ ***Intérêt du sujet***

Cette recherche vise un double intérêt. Le premier, d'ordre théorique consiste à comprendre de manière approfondie, la notion « bonne gouvernance » dans la conduite des affaires publiques, notion adressée par les organisations internationales aux pays en développement après l'échec des politiques d'ajustement structurel (PAS) et la remise en cause du consensus de Washington. Le second, d'ordre empirique, plus pragmatique, vise la compréhension de la traduction, autrement dit l'implémentation de cette « bonne gouvernance » dans les pratiques des entreprises publiques béninoises du secteur maritime. Ceci se justifie dans la mesure où la BM intègre clairement dans sa conception de la « bonne gouvernance » le processus d'exercice du pouvoir dans la gestion économique et sociale orientée vers le développement tandis que l'U.A se veut plus explicite en disposant que « Les Etats institutionnalisent la « bonne gouvernance » économique et des entreprises. Ce qui fait alors de ***cette notion de « bonne gouvernance » et sa mise en œuvre, l'enjeu majeur de notre thèse.***

➤ ***Postulats de la thèse***

Afin de se référer à un cadre conceptuel et de délimiter ma thèse, je me base sur les postulats ci-après:

- 1- L'entreprise publique est une entité économique productive au sein de laquelle l'Etat détient le pouvoir de contrôle et/ou le pouvoir de gestion. Elle est avant tout une entreprise comme toute autre, même si elle présente ses spécificités avec un ensemble de valeurs et

une culture propres qui la différencient aussi bien de l'entreprise privée que d'un service public. Ceci sera précisé d'emblée dans la thèse.

- 2- La question de la gouvernance est une préoccupation majeure des acteurs du développement (Etats, partenaires au développement, ONG, etc.). La notion de « bonne gouvernance » prend de nos jours une importance significative dans la mise en œuvre des programmes politiques de développement. Cette conception de la gouvernance s'impose plus particulièrement aux pays en développement qui bénéficient de l'aide internationale à travers l'appui (prêts, dons, subventions, assistance de tout genre) à leur processus de développement.
- 3- La « bonne gouvernance » est indispensable à la réflexion et à la bonne application des enjeux du développement. L'objectif de la « bonne gouvernance » est d'aboutir à des décisions acceptables par la majorité des parties prenantes<sup>12</sup> aux actions concernées, dans la mesure du possible, et qui vont dans le sens du bien commun.

➤ ***Buts du travail***

Je pars du principe que mon travail de thèse ne vaut *a priori* que pour les entreprises publiques. Le but principal de mon travail est de comprendre et de clarifier la notion de « bonne gouvernance » et son adoption dans les entreprises publiques béninoises, en fournissant une interprétation des perceptions du phénomène étudié au travers de l'étude de trois cas.

Cette recherche pourra fournir *a priori* aux dirigeants d'entreprises publiques béninoises et plus généralement à ceux des entreprises publiques des pays en développement :

- Une meilleure compréhension de la gouvernance en vue de mieux s'y prendre pour celles qui sont impliquées ou celles qui s'engageront dans le processus d'amélioration de la gouvernance,
- Une meilleure appropriation de la notion de « bonne gouvernance » telle qu'elle est définie par les instances supra nationales justifiant du statut de « Partenaires au Développement » des pays en développement.

---

<sup>12</sup> Partenaires au développement en premier, les parties prenantes telles que citées dans ce paragraphe concernent aussi bien les dirigeants que les « usagers » ou « clients » des entreprises publiques

La recherche permettra également de constituer de la connaissance sur la question de la corruption appréciée sous la dimension d'un système de gouvernance transgressif venant bouleverser la dynamique d'amélioration de la gouvernance.

Il nous paraît important de noter que l'un des buts sous-jacents de notre travail est de réfléchir sur la question relative à la « bonne gouvernance » de l'entreprise publique en général à partir du cas des entreprises du secteur maritime au Bénin.

La notion de gouvernance peut être appréhendée sous deux aspects distincts. La conception restreinte<sup>13</sup> qui ne fera pas l'objet de réflexion ici puisque notre terrain d'étude porte sur des entreprises publiques, non cotées, et la conception au sens large<sup>14</sup> ; on est donc sur l'extensivité du concept (aux deux étapes précédentes, genèse et mobilisation)

La spécificité de notre thèse réside dans le fait que le champ disciplinaire, c'est-à-dire celui de la « bonne gouvernance » reste jusqu'ici peu exploré, du moins dans le cas des pays en développement. Notre recherche consiste à créer de la connaissance sur deux registres. *In fine* cette recherche permettra d'appréhender l'univers de la gouvernance dans sa dimension politique (extensibilité de la notion de gouvernance), donc de la « bonne gouvernance » d'une part et d'autre part de contribuer à la compréhension de l'opinion sur les pratiques de gouvernance des entreprises publiques dans le cas du Bénin au travers de l'interprétation des perceptions, sans oublier d'occulter la corruption comme principale entrave à la mise en œuvre de la bonne gouvernance.

---

<sup>13</sup> La restreinte, qui confine la question de la représentativité du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des actionnaires et à ses modalités de fonctionnement (l'exercice d'un contrôle « effectif » des dirigeants salariés). On parlera alors de *Corporate Governance*, conception qui confine au départ la notation à un territoire institutionnel limité: la société anonyme cotée (Gouvernance et Privatisation, PESQUEUX Y., 2007, p.25)

<sup>14</sup> L'étendue, qui, au travers de la gouvernance, pose la question de la substance politique de l'activité d'entreprise et l'extension de ses catégories aux autres « organisations » et aux institutions, cette conception large de la gouvernance dépassant la conception géographique des territoires pour une déterritorialisation, y compris institutionnelle (*Global Governance*). La gouvernance au sens large allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime) sorties de leur cantonnement organisationnel. La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente: des règles de nature institutionnelle et politiques et des règles managériales (Gouvernance et Privatisation, Pesqueux Y., 2007, p.26)

➤ **Hypothèses**

Notre travail de recherche s'articule autour de plusieurs hypothèses de travail et de voies de réflexions. En effet notre thèse porte sur les entreprises publiques. Dans ce périmètre général, nous mettrons en avant la notion de la « bonne gouvernance » dans les pays en développement en général et au Bénin en particulier.

De cela découle donc :

1) *La question de la gouvernance*<sup>15</sup>

Les entreprises publiques sont des entités économiques comme le dispose la loi qui les institutionnalise. L'ingérence du politique dans l'économique constitue un frein à la mise en œuvre de la bonne gouvernance.

***Hypothèse de travail sur la gouvernance n°1***

2) *Quel management pour les entreprises publiques ?*

Les entreprises publiques étudiées sont des entités économiques sous tutelle de l'Etat. Le « management ordinaire » dans ce cas n'est en fait pas possible du fait même de la nature des entreprises en question.

***Hypothèse de travail n° 2***

3) *Perception de la « bonne gouvernance » et influence de la corruption :*

La « bonne gouvernance » est perçue comme réponse au problème de management des entreprises publiques mais sa mise en œuvre vient acter aux réalités culturelles et au dynamisme de la corruption.

***Hypothèse de travail sur la gouvernance n° 3***

De cette hypothèse principale découlent trois hypothèses sous-jacentes :

3.1) *La perception de la bonne gouvernance*

---

<sup>15</sup> Gouvernance vue sous trois aspects : gouvernance sociale, gouvernance financière et liens entre gouvernance et développement

La « bonne gouvernance » est perçue par les parties prenantes comme nécessité pour le management des entreprises publiques. Elle constitue une réponse aux difficultés managériales émanant de leur appartenance à l'Etat.

### *3.2) La corruption dans les entreprises publiques*

La corruption est un régime de gouvernance qui handicape la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques des pays en développement. Elle s'apparente à un mode de redistribution dont la dynamique devrait servir à apprécier les actions.

### *3.3) « Bonne gouvernance » et culture nationale*

La mise en œuvre de la « bonne gouvernance » doit prendre en compte les spécificités culturelles du milieu de son implémentation comme l'a illustré d'Iribane P. (1989 et 1998). Le cas du Bénin, caractérisé par un sentiment de méfiance permanent fonde cet argument. Considéré sur sa dimension politique, la bonne gouvernance ne fait pas objet de divergence dans les considérations des béninois. Mais l'hospitalité reconnue aux citoyens béninois ne laisse pas présumer de l'émergence d'une méfiance caractéristique de l'ampleur de la mal gouvernance et de ce que les uns désigneront de « béninoiserie ».

#### *➤ Périmètre Empirique*

Le travail de recherche que nous conduisons est fondé des études de cas. Il porte sur trois entreprises publiques béninoises du secteur maritime. Nous désignerons les trois entreprises comme suit : CAS N°1 : LA COB, CAS N°2 : LA SOB et CAS N°3 : LE PAC. Ces trois entreprises font partie des plus grandes entreprises publiques du Bénin, le PAC étant considéré comme le poumon de l'économie béninoise du fait de l'importance des flux de transactions économiques annuels qu'il draine. Les deux autres réalisent des activités en relation avec le PAC, la SOB s'occupant de la manutention portuaire et la COB spécialisée dans la navigation maritime, donc ces entreprises publiques appartiennent au même secteur d'activité (secteur maritime).

#### *➤ Cadre épistémologie/Posture<sup>16</sup>*

- Paradigme des sciences de l'artificiel

---

<sup>16</sup> Être cohérent avec les présupposés et les hypothèses fondamentales qui fondent les paradigmes choisis.

- Paradigme épistémologique « constructiviste »<sup>117 18 19 20 21</sup> (von Glasersfeld, 1988)

➤ *Méthodologie Générale de ma recherche*

- Démarche : Interprétation des perceptions et non de la modélisation ni de l'explication des comportements - autres issues possibles d'une interprétation
- Méthode : herméneutique des données collectées.
- Canevas de recherche de type « abductif<sup>22</sup> » avec des hypothèses de travail
- Recherche pouvant user d'une stratégie de recherche-action<sup>23</sup> à visée compréhensive<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> Appellation québécoise ou américaine : « *constructionnisme* » (Mir & Watson, 2000, Nguyen-Duy & Luckerhoff, 2007 et Rouleau, 2007)

<sup>18</sup> Repose sur l'hypothèse de non-séparabilité entre l'observateur et le phénomène observé. De plus, ce paradigme repose sur une posture qui se veut agnostique (Riegler, 2001), dans le sens où ce courant ne se prononce pas sur l'existence ou la non-existence d'un réel unique. Autrement dit, ce paradigme pose que nul être humain ne dispose de critères absolus permettant de savoir avec certitude s'il existe un réel et un seul. Afin d'appuyer cette vision, je cite von Glasersfeld (1998, p.34) : « *l'activité [...] de connaître ne mène jamais à une image du monde qui soit certaine et vraie, mais seulement à une interprétation conjecturale* ».

<sup>19</sup> La terminologie « *constructiviste* » caractérise la relation entre le chercheur et l'objet, et pas seulement la nature (construit) de la « réalité » à l'étude. C'est dans ce sens que la littérature (Charreire et Huault, 2002) parle de « *constructivisme-méthodologique* » pour qualifier la relation du chercheur à l'« objet » et de « *constructivisme-objet* » pour désigner la nature construite (en construction) de l'objet étudié.

<sup>20</sup> De nombreuses recherches justifient d'une posture « *constructiviste* » par la nature même et les caractéristiques des objets analysés, par exemple : les crises, les réseaux, la culture d'entreprise, la cognition organisationnelle, les processus de changement ou de décision (Charreire et Huault, 2002, p.303-305). En ce qui me concerne, mon objet se trouve bien dans un construit social du type processus de décision, cognition « *méta-organisationnel* ». Il est cependant à noter que pour le chercheur ce paradigme constitue plus une difficulté qu'un retranchement séduisant.

<sup>21</sup> Confusion possible avec le paradigme « *post-positiviste aménagé* », en effet, si le chercheur met en évidence des actions qui auraient été réalisées avec ou sans la présence de l'observateur, sa posture peut être qualifiée de « *post-positiviste aménagée* » car il n'y a pas automatiquement de changement de paradigme (Charreire et Huault, 2008). Selon moi, je ne cherche pas à mettre en avant des actions humaines individuelles, mais un construit social : liens transversaux et coopération/négociation inter-filiales. Il est à noter que le paradigme « *post-positiviste* » est largement dominant en science de gestion.

<sup>22</sup> Mon canevas de recherche sera un canevas de type « *abductif* ». En effet, ce type de canevas procède par la définition de conjectures à partir d'observations, puis à les tester et les discuter.



- Objet de questionnement empirique<sup>25</sup> (Allard-Poesi et Marechal, 1999, p.37-3)

➤ **Champs Conceptuels**

Les champs conceptuels à aborder concernent notamment :

- « Bonne Gouvernance »
- Corruption
- Entreprises Publiques

➤ **Organisation de la thèse**

Pour y parvenir, nous adoptons une démarche exploratoire, basée sur l'analyse empirique de la situation béninoise. Cette démarche comprend deux phases, correspondant aux deux parties de notre recherche (**Cf. Figure N°1**).

La première partie permet de définir le cadre conceptuel au travers de la clarification des concepts clés ainsi que d'une revue de la littérature sur la « bonne gouvernance ». Deux chapitres en constituent l'ossature. Le premier permettant de clarifier certains concepts clés et l'état de l'art ainsi que le terrain de recherche et le second expose notre méthodologie de recherche.

La deuxième partie de notre recherche présente une étude de trois de cas. En effet, trois entreprises publiques du secteur maritime à savoir le PAC, la COB et la SOB ont accepté de contribuer à ce travail en nous permettant de dérouler notre méthodologie de recherche en leur sein afin de comprendre comment elles mettent en œuvre ou traduisent dans les faits la « bonne gouvernance ». En adoptant cette démarche, notre objectif est double. Le premier est que, après une étude théorique de la « bonne gouvernance », il nous paraît utile de fouiller davantage. Après avoir vu on peut ainsi apprécier. Le second objectif visé est de recueillir les perceptions des béninois et d'en expliquer le contenu. Cette démarche exige d'aller au-delà du discours officiel et nous permet également de voir s'il s'agit d'une réelle appropriation ou tout simplement d'un nouveau leurre à la suite de beaucoup d'autres comme les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) ainsi apprécié par nombre d'économistes du développement.

---

<sup>23</sup> L'idée est de construire le « problème » avec les acteurs de terrain (Allard-Poesi et Perret, 2004). En effet, en permettant de créer la « réalité » avec les acteurs, l'approche « recherche-action » facilite l'ouverture de ces derniers à la recherche.

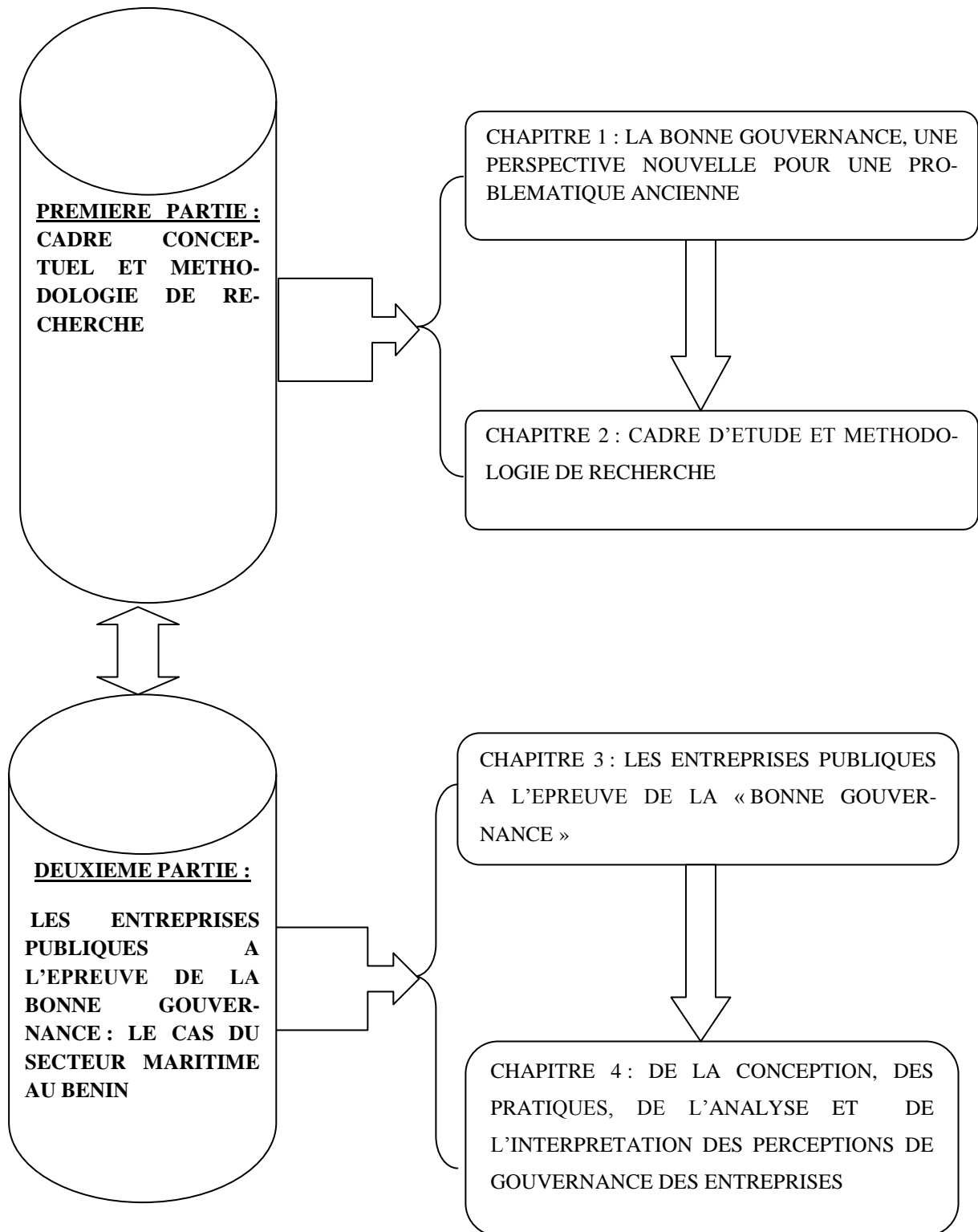
<sup>24</sup> L'utilisation comme instrument de cartes cognitives a comme but, entre autres, de « capturer » la pensée des acteurs (Charreire et Huault, 2002, p.307).

<sup>25</sup> Le temps, la marque ou l'événement représente le fondement de cet objet à la différence des objets de type méthodologique ou théorique.

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

La présente partie comprend elle aussi deux chapitres. Le premier expose les résultats de notre recherche, le second fait l'analyse et l'interprétation des perceptions, complétées par une analyse général sur les pratiques de gouvernance des entreprises publiques notamment la mise en œuvre de quelques réformes dans le secteur, etc.

En concluant le présent travail, des suggestions ont été proposées. Elles pourraient être utiles à l'amélioration continue de la gouvernance dans les entreprises publiques du Bénin.



**Figure N°1 : Organisation de la thèse**

**PREMIERE PARTIE :**  
**CADRE CONCEPTUEL ET**  
**METHODOLOGIE DE RECHERCHE**

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

Notre recherche porte sur la « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques dans un pays en développement en l'occurrence le Bénin. Pour mieux cerner les contours de notre recherche, il nous paraît indispensable, de comprendre ce que recouvre notre sujet de recherche.

La présente partie constitue pour nous le lieu de clarifier certains concepts fondamentaux de notre sujet de recherche et d'explorer les dispositifs, instruments ou outils qui constituent des fondements même de la « bonne gouvernance ». Enfin, un état des lieux sera fait quant aux entreprises publiques du Bénin. Ainsi, nous présenterons la genèse de celles-ci, depuis la fin des années 1980, mettrons en exergue leurs spécificités au travers de leurs organes de gouvernance et la désignation de leurs dirigeants.

Deux chapitres constituent l'ossature de cette partie. Le premier chapitre consacré d'une part à la clarification des notions de « gouvernance » et de « bonne gouvernance » au travers de l'histoire et de leurs différentes conceptions et les dispositifs ou instruments proposés par les défenseurs du concept de « bonne gouvernance » souhaitables pour sa mise en œuvre ou son implémentation en l'occurrence le contenu que proposent les institutions financières internationales et l'Union Africaine d'autre part, il s'agit d'appréhender comment traduire dans la pratique cette volonté de mieux gouverner. Le troisième chapitre nous permet d'explorer la gouvernance dans les entreprises publiques au travers d'un bref historique de leur évolution depuis la libéralisation de l'économie béninoise, de leur organisation et de leur gouvernance. Ceci permet de resituer notre thème dans son contexte et sa spécificité : le cas béninois de la gouvernance des entreprises publiques.

# **CHAPITRE 1 : LA BONNE GOUVERNANCE, UNE PERSPECTIVE NOUVELLE POUR UNE PROBLEMATIQUE ANCIENNE**

Avant de parcourir les différentes conceptions de la « bonne gouvernance », il nous semble indispensable de faire un rappel de la notion de gouvernance, la « bonne gouvernance » pouvant être analysée comme un jugement de valeur.

## **Section 1 : La notion de gouvernance, notion « mère » de la « bonne gouvernance »**

### **Paragraphe 1 : La gouvernance : origines et conceptions**

#### 1.1. Généralités

L'origine de la notion de gouvernance semble opposer deux points de vue. En effet, en fonction de l'appartenance à la discipline des politiques et juridiques ou des sciences des organisations, la conception de l'origine de la notion diffère. Dans le domaine politique et juridique, l'origine de la notion est attribuée aux organisations internationales de développement avec un sens relatif à l'efficacité gouvernementale. Dans cette perspective Michael Bratton et Donald Rothchild rappellent l'historique du concept en ces termes: « *Le concept de gouvernance s'est récemment frayé un chemin dans le lexique de la politique comparée en empruntant un itinéraire inattendu. Ce sont les praticiens des organisations de développement international qui l'ont adopté les premiers ; ils lui donnaient au début le sens limité de fonctionnement efficace d'un gouvernement. Après l'indépendance politique, les dirigeants africains se sont tournés vers les organisations d'aide et de prêt, afin d'obtenir quelque assistance pour la création d'organismes de gouvernement et pour la formation de fonctionnaires habilités à faire appliquer les décisions politiques. A l'époque, dans les années 1960, ce mode d'activité d'aide portait de préférence le nom de création des institutions - on ne parlait pas encore de gouvernance, nom qui finit par disparaître du vocabulaire de l'aide, à mesure que les pays récipiendaires commençaient à se suffire à eux-mêmes et que leur personnel qualifié devenait opérationnel. Dans les années 1980, cependant, en particulier par rapport à l'Afrique, « gouvernance » connut un regain de faveur sous l'autorité morale de la Banque*

***La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

mondiale, en tant qu'initiative de « développement » institutionnel « des capacités », sous le nom de « *governance for development* »<sup>26</sup> »<sup>27</sup>. Les économistes du développement et les théoriciens des organisations quant à eux semblent trouver l'origine de la notion de gouvernance dans le milieu économique. La notion de gouvernance serait née en France au XII<sup>e</sup> siècle et renvoyait à la direction des bailliages (Defarges, 2003). Au XIII<sup>e</sup> siècle la notion de gouvernance équivalait aux concepts de « gouvernement, juridiction, puissance en général » (Dioubate, 2008, p148). Le sens étymologique de la notion est identique à celle du concept de gouvernement, autrement dit gouvernance vient du verbe grec *Kubernân* qui signifie « diriger ou piloter le navire ». C'est au XIV<sup>e</sup> siècle que la notion serait passée dans la littérature anglaise par la notion de « *governance* » qui signifie l'action ou la manière de gouverner. Le concept de « *governance* » émergera dans la littérature anglo-saxonne au travers des travaux d'économistes américains parmi lesquels Coase R. (1937) qui publia un article intitulé « *The nature of the firme* » dans lequel il évoque les modes de coordination et les coûts de transactions dans le fonctionnement des firmes. Drucker Peter (1957, 1973) affirmait que « *la gouvernance d'entreprise consiste à mettre au point et à respecter des règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui agissent au nom de l'entreprise* »<sup>28</sup>. Enrichie par d'autres économistes comme North (1991), Ménard (1995), Williamson (1996), la notion sera définie comme « *l'ensemble des dispositifs mis en œuvre la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariats, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous traitant* » (Dioubate B., *op cite* p.143).

Bien d'autres auteurs, aussi bien dans le domaine économique que politique, à travers leurs ouvrages, pour la plupart collectifs, développent le débat théorique au sein des milieux intellectuels et universitaires. Nous pouvons citer, à ce propos, l'ouvrage de référence *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* codirigé par James Rosenau et Ernest Czempiel en 1992, *Modern Governance* sous la direction de Jan Kooiman (1993), *Democratic Governance* publié par James March et Johan Olsen (1995), *Le gouvernement de l'entreprise : Corporate Governance, Théories et faits* de Charreaux G. et *al.*, (1997). Plus récemment, *gouverner les organisations* coordonné

---

<sup>26</sup>Banque Mondiale, *Pouvoir au service du développement* » - Banque mondiale, 1989, p. 60

<sup>27</sup>Bratton M. et Rothchild D. « Bases institutionnelles de la gouvernance en Afrique », in Goran, Hyden & Bratton, Michael, *Gouverner l'Afrique*, Nouveaux Horizons, 1992.

<sup>28</sup> Drucker P. *La pratique de la direction des entreprises*, Editions d'organisation, Paris, 1957 et *Management Tasks Responsibilities and Practices*, Hayer & Row, New York, 1973

par Hervé Dumez (2004), *Gouvernance et Privatisation* de Pesqueux Y. (2007), la liste ne saurait être exhaustive.

Ainsi plusieurs propositions de définitions de la notion ont été proposées. Nous présentons ici quelques unes avant d'aborder la notion centrale de notre recherche.

## 1.2. Quelques définitions de la gouvernance

L'origine de la notion de gouvernance remonte selon la littérature économique au XIII<sup>e</sup> siècle. Les origines françaises de la notion de gouvernance seraient justifiées par les premiers usages de la notion en 1478, où elle désignait les « Territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier ». Le concept serait passé dans la littérature anglaise courant XIV<sup>e</sup> siècle sous le vocable de *Governance* traduisant « la manière de gouverner » (Dioubate 2008). Selon lui, la notion de gouvernance sera redécouverte au XX<sup>e</sup> siècle et largement diffusée dans la littérature anglo-saxonne. Ainsi, la notion de gouvernance émerge avec la théorie des coûts de transaction Coase R. (1937), reprise par d'autres théoriciens parmi lesquels North (1991), Ménard (1995) et surtout Williamson (1996). La gouvernance sera conçue dans cette théorie comme : « *l'ensemble des dispositifs mis en œuvre la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariats, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous traitant* ».

Dans l'introduction de l'ouvrage intitulé : *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Rosenau (1992) définit la gouvernance comme « *un ensemble de mécanismes de régulation dans une sphère d'activité, qui fonctionnent même s'ils n'émanent pas d'une autorité officielle* »<sup>29</sup>. Cette définition semble réduire le champ de contrôle des gouvernements, qui devrait impliquer aussi d'autres parties prenantes<sup>30</sup>. La gouvernance ne

---

<sup>29</sup> Rosenau J. et Czempiel E.-O., *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 5. Cité par Marie-Claude Smouts « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale de sciences sociales - RISS* -, n° 155, *LA Gouvernance*, mars 1998, p. 85.

<sup>30</sup> Donaldson T. & Preston L. E. [1995] : « *les parties prenantes sont définies par leur intérêt légitime dans l'organisation, ce qui implique que les ayants droits sont des groupes et personnes ayant des intérêts légitimes ; ils sont connus et identifiés et que les intérêts de tous les groupes de parties prenantes ont une valeur intrinsèque* » cité par Pesqueux Y. in « *Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes Théorie des parties prenantes en sciences des organisations et managérialisme : une théorie aisément idéologisable* » (2011)



serait donc pas simplement réduite au gouvernement. Et c'est ce qui semble clarifier Rosenau J. lorsqu'il affirme que la « *gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. Les deux notions se réfèrent à des comportements exprimant une volonté, à des activités guidées par un but, à des systèmes de règles. Mais l'idée de gouvernement implique une autorité officielle, dotée de capacités de police garantissant la bonne exécution de la politique adoptée. La gouvernance, elle, couvre des activités sous-tendues par des objectifs communs ; ces objectifs peuvent s'inscrire ou non dans des mécanismes légaux ou formels de responsabilité, ils ne requièrent pas nécessairement des pouvoirs de police pour surmonter les méfiances et obtenir l'application de la norme. En d'autres mots, la gouvernance est un phénomène plus large que le gouvernement. Elle inclut les mécanismes gouvernementaux, dans le sens strict du terme, mais elle s'étend à des dispositifs informels, non gouvernementaux, par lesquels, au sein de ce cadre, individus et organisations poursuivent leurs propres intérêts. La gouvernance est donc un système de règles reposant tant sur le jeu des relations interpersonnelles que sur des lois et des sanctions explicites...* »<sup>31</sup>.

Dans le même sens, Charreaux G. parlera plutôt de *gouvernement d'entreprises* qu'il définit comme « *l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui gouvernent leur espace discrétionnaire* » (Charreaux G. et al. 1997). La même conception sera partagée par nombreux auteurs et parfois scindée comme suit « *1- la gouvernance désigne un mode ou une manière de gouverner alors que le gouvernement renvoie aux institutions et aux dirigeants ; 2- la gouvernance est synonyme de réformes profondes de l'Etat voire de sa «remise en cause* ». Elle traite de la redéfinition des rapports en l'Etat, le secteur privé et la société civile et semble constituer une troisième voie de coordination entre ces trois acteurs » Dioubate (2008).

Outre les définitions théoriques ci-dessus citées, les organisations de développement ont également leur conception de la gouvernance. Ainsi, à titre illustratif, la Banque mondiale définit la gouvernance dans une dimension politique. Elle désigne plutôt « *la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement* » (Banque Mondiale, 1992, p.3)

---

<sup>31</sup> Cité par Defarges P., *La Gouvernance*, Paris, coll. Que sais-je, PUF, 2003, pp. 31-32

Aussi bien dans sa conception que dans sa mise en œuvre, la gouvernance a connu une évolution au plan international. Ainsi, dans le domaine de la coopération et du développement, la notion de gouvernance a fini par laisser la place à celle de la « bonne gouvernance » autrement dit, la dimension politique de la gouvernance impose sa suprématie dans la conduite des affaires publiques. Dans les pages suivantes, nous étudions cette notion qui constitue le fondement même de notre recherche.

## **Paragraphe 2 : Les différentes approches de la notion de « bonne gouvernance »**

Ce paragraphe présente les conceptions de la notion de bonne gouvernance selon trois niveaux : le niveau international (pour ce qui est des définitions des organisations de coopération internationale comme les institutions de Breton Wood (FMI et Banque mondiale), les Nations Unies (et ses démembrements), l'UE, etc. ; le niveau africain (l'UA et le NEPAD). A cela s'ajoutent les conceptions académiques de la notion bonne gouvernance.

### 2.1. La « bonne gouvernance » selon les organisations internationales

La notion de « bonne gouvernance » puise essentiellement ses sources des organisations internationales de développement. La notion fut son entrée dans l'arène des politiques de développement vers la fin des années 1980. Même si la notion de « bonne gouvernance » est relative à la qualité de la gouvernance, notion tant développée dans le milieu intellectuel et universitaire, celle de la « bonne gouvernance » reste très peu explorée par les théories des organisations, il semble idéal pour répondre à une double ambition. Les institutions de Breton Woods (notamment la Banque Mondiale, et le FMI) confèrent à la bonne gouvernance toute sa légitimité, l'intégrant dans les conditions de financement du développement dans les Etats parties.

En effet, pour les institutions de Bretton Woods, la bonne gouvernance, c'est la bonne gestion économique (la bonne application des programmes d'ajustement structurel, l'assainissement du cadre macro-économique, la restauration des grands équilibres financiers, etc.). En effet, à la fin des années 1980, la Banque mondiale a établi un lien entre la qualité du système de gouvernance d'un pays et sa capacité à promouvoir un développement économique et social durable. Selon la Banque mondiale, la gouvernance inclut tout à la fois le type de régime politique, le processus par lequel le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement et la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à s'acquitter de leurs fonctions (Banque mondiale 1991, 1992, 1994 ; Banque mondiale 2000a).

Pour la plupart des institutions financières, la « bonne gouvernance », c'est la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie aussi bien au plan politique, économique, qu'administratif, avec, comme principaux indicateurs : *la transparence, l'éthique et le respect de la déontologie dans la conduite des affaires ; l'indépendance et la crédibilité des juges et des tribunaux ; des élections libres, transparentes, organisées par une commission électorale indépendante ; la décentralisation ; le renforcement des contre-pouvoirs (opposition, presse, société civile, etc.).*

2.2. Communauté Internationale et conception de la « bonne gouvernance » : un effet de mode ?

- Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance dans son document de politique générale de 1997 intitulé « La gouvernance en faveur du développement humain durable » comme étant « *l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux* ». Ce document identifie trois dimensions de la gouvernance : politique, économique et administrative. La « bonne gouvernance » apparaissait comme une réponse adaptée à la gestion des Etats démocratiques, qui devenaient de plus en plus inadaptés à la gouvernance traditionnelle. Cette nécessité de changer les pratiques est également partagée par le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, quand il affirme que « *la souveraineté étatique, dans son sens le plus fondamental, est en pleine redéfinition [...]. Les États sont maintenant largement considérés comme des instruments au service de leur peuple et non l'inverse. Au même moment, la souveraineté de l'individu [...] est renforcée par une conscience renouvelée et en pleine diffusion des droits individuels* »<sup>32</sup>. La notion acquiert une légitimité au près de presque toutes les organisations internationales de développement comme en témoigne leur conception de la notion. Ainsi, nous pouvons rappeler notre citation du début de thèse : « *La bonne gouvernance et le développement durable sont indivisibles. De l'Amérique latine à l'Asie, en passant par l'Afrique, tous nos efforts, toutes nos expériences le montrent. Sans bonne gouvernance, sans état de droit, sans administration prévisible, sans pouvoir légitime et sans une réglementation adaptée, les financements et les*

---

<sup>32</sup> Cité par P. M. Defarges, *La Gouvernance*, Paris, coll. Que sais-je, PUF, 2003, p. 38.

*dons les plus abondants ne sauraient assurer la prospérité.»* affirmait le Secrétaire Général des Nations Unies, Koffi Anann<sup>33</sup>.

- La commission sur la gouvernance locale des Nations Unies proposa en 1999 lors d'une conférence une définition par laquelle la bonne gouvernance est un « processus par lequel, à l'intérieur de traditions reconnues et de cadres institutionnels, différents secteurs de la société expriment des intérêts, des décisions sont prises et les décideurs sont tenus responsables. Cette conception met en évidence aussi la démocratie, l'Etat de droit, la responsabilité. La CEA des Nations Unies stipule que « ...*la bonne gouvernance commence à signifier l'exercice de l'autorité légitime de l'État ancré sur le consentement des gouvernés et la participation active des citoyens aux affaires publiques. Une condition essentielle pour l'exercice légitime de l'autorité étatique et d'une harmonie qui nourrit relations Etat-société est la fourniture efficace et efficiente des services publics.* »<sup>34</sup>
- L'OCDE par l'entremise de son comité d'aide au développement définit la bonne gouvernance comme « l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue de son développement économique et social » (OCDE, 1995). Par cette définition, l'OCDE met en liaison la participation, les droits humains, la démocratie et le développement et identifie la bonne gestion des affaires publiques, le respect des principes législatifs et des lois, la transparence et la lutte anti corruption comme vecteurs de la bonne gouvernance.
- L'Union Européenne réduit la bonne gouvernance comme la manière dont le pouvoir conféré par les citoyens (donc le pouvoir démocratique) est utilisé (Union Européenne, 2001, p.17). Elle identifiera par la suite cinq principes fondamentaux base de toute « bonne gouvernance ». Il s'agit de l'ouverture, la participation la responsabilité des dirigeants, l'efficacité et la cohérence. Tout ceci participant à un Etat de droit et la démocratie. La Commission européenne estime « *qu'une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, favoriser le progrès économique et social, et partant la création de communautés durables,*

---

<sup>33</sup> Koffi Anann cité dans « *L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance: Synthèse du Rapport sur la gouvernance en Afrique* », établie à l'occasion du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique, Nations Unies, 2005.

<sup>34</sup> UN: *Committee on Human Development and Civil Society*  
[http://www.uneca.org/chdcs/second\\_meeting\\_ethics\\_and\\_accuntability.htm](http://www.uneca.org/chdcs/second_meeting_ethics_and_accuntability.htm) (dernière visite le 11 Octobre 2011)

*lieux de vie et de travail pour aujourd'hui et pour l'avenir*<sup>35</sup> » sans toute fois donner une définition précise du concept de *bonne gouvernance*.

- Selon l'IDA<sup>36</sup>, l'inclusion de la bonne gouvernance traduit l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays et qu'à ce titre c'est un élément central des objectifs de l'IDA. Il est clairement énoncé que les opérations de prêt aux pays où la gouvernance laisse à désirer doivent être réduites, voire totalement suspendues si besoin est. L'IDA centre son attention sur les éléments de la gouvernance qu'elle peut évaluer de manière systématique. Les critères employés sont conçus pour s'assurer que les définitions de la gouvernance implicitement contenues dans les critères d'évaluation sont suffisamment larges pour capter des facteurs importants qui ont une incidence sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ces critères contiennent six éléments, et il faut espérer qu'ils assureront une base raisonnable pour l'introduction d'un centrage plus explicite sur la gouvernance dans les notations de la performance et pour faire ressortir les problèmes dans ce domaine : la viabilité des réformes structurelles, les droits de propriété et gouvernance fondée sur la suprématie du droit, la qualité des processus budgétaires et d'investissements publics, l'efficacité et l'équité de la mobilisation des ressources, efficacité et équité des dépenses publiques, et enfin responsabilité et transparence de la fonction publique. Les débats sur la gouvernance se sont centrés sur la prise en compte de cet élément pour la détermination du volume des ressources à affecter à tel ou tel pays. Ces débats ont eu lieu dans le contexte de l'Augmentation des ressources de l'IDA – la douzième reconstitution (IDA12), du 23 décembre 1998. À cette occasion, les délégués sont convenus d'une série de recommandations spécifiques opérationnelles et stratégiques qui détermineront à l'avenir l'importance et l'organisation du programme d'assistance de l'IDA et influenceront sur son contenu

### 2.3. Au niveau africain

- L'Union africaine (UA) à travers la charte africaine de bonne gouvernance dispose que :  
« les Etats parties institutionnalisent la bonne gouvernance économique et des entreprises

---

<sup>35</sup> Déclaration de Varsovie adoptée lors du Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, point 3. [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-f.pdf) (dernière visite le 11 Octobre 2011)

<sup>36</sup> Association internationale de développement (IDA), Décembre 1998

***La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

grâce, entre autres, à : « **1. La gestion efficace et efficiente du secteur public** **2. La promotion de la transparence dans la gestion des finances publiques.** **3. La prévention et la lutte contre la corruption et les infractions connexes.** **4. La gestion efficace de la dette publique.** **5. L'utilisation judicieuse et durable des ressources publiques.** **6. La répartition équitable de la richesse nationale et des ressources naturelles.** **7. La réduction de la pauvreté.** **8. La mise au point d'un cadre législatif et réglementaire efficace en appui au développement du secteur privé.** **9. La création d'un environnement propice à l'afflux de capitaux étrangers.** **10. L'élaboration de politiques fiscales qui encouragent les investissements.** **11. La prévention et la lutte contre la criminalité.** **12. L'élaboration, l'exécution et la promotion de stratégies de développement économique, y compris les partenariats entre les secteurs privé et public.** **13. La mise en place de systèmes fiscaux efficaces basés sur la transparence et l'obligation de rendre compte »<sup>37</sup>.**

- Cette vision de l'UA est reprise par le NEPAD<sup>38</sup> en ces termes : « La bonne gouvernance présente huit (08) caractéristiques majeures. Elle repose sur la participation, recherche le consensus et se montre responsable, transparente, réactive, efficace, équitable, inclusive et respecte la force de la loi. Elle veille à ce que la corruption soit minimisée, les vues des minorités prises en compte et les voies des membres les plus vulnérables de la société entendues lors des prises de décision. De même, elle doit répondre aux besoins actuels et futurs de la société.»<sup>39</sup>
- La BAD quant à elle définit la gouvernance comme étant la « manière dont le pouvoir est exercé eu égard à la gestion des affaires publiques d'un pays ». Elle a décidé de tenir dûment compte de la bonne gouvernance du fait qu'à son avis la gouvernance est au centre de la mise en place d'un environnement porteur pour le développement, et qu'un développement judicieux (notamment, la bonne gouvernance) est lié inextricablement à l'efficacité de l'investissement qu'elle aide à financer. La politique de la BAD en matière de bonne gouvernance correspond à sa vision pour un développement africain durable

---

<sup>37</sup> Union Africaine, *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Art. 33

<sup>38</sup> Le NEPAD est la fusion de deux initiatives pour le développement de l'Afrique. Le Millenium African Plan (MAP) des présidents Thabo Mbéki d'Afrique du Sud, Olosegun Obasanjo du Nigéria et Abdelaziz Bouteflika d'Algérie et le plan OMEGA du président sénégalais Abdoulaye Wade. Appelé Nouvelle Initiative Africaine (NIA) au départ, il fut rapidement baptisé Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et dopté par le sommet des chefs d'États de Lusaka de juillet 2000

<sup>39</sup> Cf. <http://www.responsiblepractice.com/francais/introduction/nepad/> (dernière visite le 11 Octobre 2011)

jusqu'au 21<sup>e</sup> siècle et au-delà. Dans un document directif d'octobre 1995 intitulé « Governance: Sound Development Management », la BAsD<sup>40</sup> indique les grandes lignes de sa politique en la matière. La bonne gouvernance est définie comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement tout en reconnaissant deux dimensions économique et politique de la notion. Ainsi, dans son article paru dans le quotidien sénégalais *Wal Fadjri*, le vice président de la BAD affirmait « *les premières théories sur le développement étaient principalement centrées sur les contraintes physiques et financières des pays africains au lendemain des indépendances. Les quatre décennies consacrées à la recherche de solutions à ces problèmes traditionnels ne se sont pas soldées par des résultats positifs véritables dans la plupart des pays africains. Aujourd'hui, nous cernons mieux d'autres éléments qui constituent la passerelle manquante qui aurait permis d'avancer rapidement vers la réalisation d'un développement durable. Cette passerelle est la bonne gouvernance* »<sup>41</sup>.

A l'analyse de ces différentes définitions, on note une conception politique et économique de part et d'autre des différentes conceptions de la « bonne gouvernance ». C'est pour répondre à cet impératif de *gouvernance* que nous avons jugé utile d'explorer ce champ afin de comprendre comment ce concept est approprié et mis œuvre dans les entreprises publiques du Bénin, autrement dit, l'extensibilité de la gouvernance.

#### 2.4. Les approches académiques de la notion de « bonne gouvernance »

Plusieurs tentatives de définitions du concept de bonne gouvernance ont enrichies le champ théorique. Pour Smouts M-C., la « bonne gouvernance » implique : « 1. *Que la sécurité des citoyens soit assurée et que le respect de la loi soit garanti, notamment par l'indépendance des magistrats : c'est l'État de droit ; 2. Que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les dépenses publiques : c'est la bonne administration ; 3. Que les dirigeants politiques rendent compte de leurs actions devant la population : c'est la responsabilité et l'imputabilité (accountability) ; 4. Que l'information soit disponible et facilement accessible à tous les citoyens : c'est la transparence* » (Smouts M-C., 1998, pp.85-94). Dioubate quant à lui voit la « bonne gouvernance » comme « *alternative de sortie de crise des paradigmes concurrents fondés sur une mono-explication en termes substitutifs des causes du*

---

<sup>40</sup> Banque Asiatique de Développement

<sup>41</sup> Ogunjobi B., « *Gouvernance et développement* », article publié le 05 avril 2005 dans le quotidien sénégalais *Waladjri*.

*sous-développement et un déterminant du développement*». En effet, cet auteur marque sa distance avec les auteurs qui conçoivent la notion sous deux dimensions d' « autorégulation » ou de « processus de désajustement » (Dioubate, 2008, pp.148-149).

Il faut souligner que peu sont les chercheurs qui se sont intéressés à ce concept de « bonne gouvernance ». Son développement est jusque là, beaucoup plus l'apanage des politiques, des organisations de coopération internationale. Toutefois, la gouvernance en elle-même a nourri énormément de recherches avec des évolutions récentes orientées vers de nouveaux concepts tels que le *New Public Management*<sup>42</sup> (Bartoli (1997), Power (2005), Pesqueux (2007)) qui s'approchent de la notion de « bonne gouvernance ».

En effet, dans son ouvrage intitulé *Le Management des organisations publiques*<sup>43</sup>, Bartoli A. définit le New Public Management comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation. ». Cette définition englobe l'organisation publique au sens large et pourrait prendre en compte tous les aspects évoqués dans chacune des conceptions ci-dessus citées.

A l'analyse de toutes ces conceptions théoriques de la notion, et en rappelant que pour les Nations Unies et la plupart des Agences de développement, la bonne gouvernance, c'est la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie aussi bien au plan politique, économique, qu'administratif, avec, comme principaux indicateurs : la transparence, l'éthique et le respect de la déontologie dans la conduite des affaires ; l'indépendance et la crédibilité des juges et des tribunaux ; des élections libres, transparentes, organisées par une commission électorale indépendante ; la décentralisation ; le renforcement des contre-pouvoirs (presse, société civile, etc.).

Toutes ces conceptions n'intègrent malheureusement pas la dimension contextualiste et culturaliste de la gouvernance, d'une importance significative dans la gestion des affaires notamment dans les pays africains en général et le Bénin en particulier. Il est ainsi possible de

---

<sup>42</sup> Nous avons conservé le group de mot afin d'éviter une traduction française qui pourrait porter entorse au sens réel des concepts.

<sup>43</sup> Bartoli A. *Management des Organisations Publiques*, Paris, Dunod, 1997 et Pesqueux Yvon *Gouvernance et privatisation*, Paris, PUF, 2007



partager le point de vue de Bonnie Campbell (2007) lorsqu'elle affirme dans un article publié dans les *Chroniques de la Gouvernance*, que La « bonne gouvernance » touche ses limites quand elle oublie que l'État du Sud n'est pas celui du Nord : ses technologies politiques, épuisées par des années d'ajustement structurel, le rendent tout particulièrement vulnérable aux défaillances du marché, laissant les plus démunis sans recours. Ainsi, l'auteur met en exergue la nécessité de tenir compte du contexte des Etats africains dans la mise en œuvre des politiques de développement. Les moyens de réalisation de la « bonne gouvernance » doivent selon lui, être adaptés aux réalités de l'environnement dans lequel sa mise en œuvre se trouve impérative. Une analyse de sa vision amène à évoquer l'inadéquation des outils de gestion adoptés par transposition intégrale ou par « copier-coller » des outils de gestion utilisés sous d'autres cieux dans un contexte particulièrement sensible et assez fragile car ancré dans l'illégalité et où la « mauvaise » gestion constitue la chose la mieux partagée. On ne saurait parler de « bonne gouvernance » sans aborder cette dimension culturelle et contextuelle. Ainsi, la « bonne gouvernance » concerne aussi bien les aspects politiques et socio-économiques que culturelles relatives à l'environnement dans lequel elle doit être mise en œuvre. Elle constitue de ce fait, une vision politique de gestion des affaires publiques visant à améliorer de façon permanente et continue, à tous les niveaux, la gestion des ressources (matérielles, financières, sociales et culturelles) d'un pays en vue de son développement. Sa mise en œuvre relève d'un ensemble de mécanismes soutenu par de dispositifs, d'instruments et d'outils destinés à contribuer à la transparence dans la gestion quotidienne des affaires d'une organisation donnée. Elle est d'application générale et n'est pas destinée à des types d'organisations données.

Néanmoins, la méfiance que les spécialistes de l'économie de développement et les théoriciens avertis des questions de développement en Afrique témoignent à l'égard de la « bonne gouvernance » nous met en garde contre toute conception naïve de la « notion » et de ses avantages. C'est ainsi que, certains auteurs évoqueront la résistance au changement du fait de la « bonne gouvernance ». En effet, la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » se trouve être vecteur d'un arsenal juridique nouveau, induisant des modifications importantes dans le fonctionnement institutionnel. C'est sans doute ce que Jacquemot (2010) semble exprimer lorsqu'il parle de la « résistance » à la « bonne gouvernance » dans un Etat africain. Dans un article publié dans la *Revue Tiers Monde*, l'auteur évoque une résistance perpétuelle dans les réformes nécessaires à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». La corruption, s'affichant comme un véritable frein aux efforts déployés aux fins de l'amélioration de la

gouvernance. Pour lui, les formes élémentaires de la corruption comme les pratiques délictueuses les plus élaborées sont enchâssées dans un contexte de production et de répartition des rentes publiques. La « prédation » des ressources concourt au processus de transformation de l'État dans le sens de l'« informalisation » des services publics. Elle est une « anomie ». La mise en place de nouvelles institutions reposant sur un État impartial et des services publics efficaces est d'autant plus ardue qu'elle entraîne un changement radical du mode de gestion politique et économique. D'autres auteurs condamnent la pression exercée sur les pays en développement dans la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Puisque la « bonne gouvernance » prétend viser le développement des pays concernés, ce processus nécessite du temps qui peut s'avérer long. Ainsi, Ha-Joon Chang (2003), dans un article publié dans le périodique *L'économie politique*, estime qu'« Il n'est pas réaliste d'exiger que les pays en développement se dotent d'institutions aux normes mondiales sans délai. Pour cet auteur, les pays en développement ne sont pas institutionnellement « trop en retard ». Il soutient que « A des stades similaires de développement, les pays riches étaient naguère institutionnellement moins avancés que ne le sont actuellement les pays en développement. Les critiques sont sans cesse nombreuses. Des réflexions vont déjà à l'après « bonne gouvernance ». C'est ainsi que Meisel et Ould parleront de « miroir brisé de la « bonne gouvernance » » dans leur article publié dans la revue *Afrique Contemporaine* où ils s'interrogent déjà sur les conséquences sur l'aide au développement, évoquant la fin d'une hégémonie. En effet, ces deux auteurs évoquent déjà l'échec de la « bonne gouvernance » estimant que les analyses du développement élaborées par les pays développés et les agences d'aide n'ont jusque-là rendu compte ni des décollages économiques qu'ont connus certains pays d'Asie ni des blocages de la croissance qui concernent la grande majorité des autres pays en développement. Ainsi, ils expliquent que les pays d'Asie qui ont entamé leur décollage économique dans les cinquante dernières années ont en effet élaboré et mis en œuvre des démarches qui ne répondent pas au cadre d'analyse standard de la libéralisation et de la « bonne gouvernance », tandis que les pays qui s'y sont le plus conformés, en Amérique latine, en Afrique, dans le monde arabe, sont restés piégés dans des croissances faibles et heurtées. Le bilan de cinquante années de prescriptions et d'aides projetées sur les « pays en développement » est ainsi largement en question. Ils estiment que la transition institutionnelle, qui inclut celle de la gouvernance, passe par un renouvellement de la relation entre pouvoir et richesse, entre économie et politique. Cette transition ne se traduit en développement économique et politique que si elle résulte d'un processus endogène aux sociétés. Ce processus n'exclut pas les emprunts à l'extérieur, mais des em-

prunts recontextualisés et réappropriés par les sociétés : si les institutions ne s'exportent pas, elles peuvent s'importer. Pour eux, la panoplie prescriptive continue d'ignorer les expériences des quelques pays qui se sont arrachés au sous-développement depuis cinquante ans. Ces expériences pourraient se résumer par la combinaison d'une vision stratégique faisant appel à un imaginaire collectif, d'une diversification structurelle de l'économie vers des activités nouvelles à rendements croissants génératrices de revenus, et d'une organisation politique assurant la convergence des intérêts des élites et de la société dans la réalisation d'un « bien commun ». Ils estiment enfin que les « « bonnes » institutions n'y sont pas tant conçues en termes de cohésion sociale, ni même de croissance économique, que de proximité avec les modèles des pays développés et de conformité aux attentes des marchés [...] et que les pays qui ont enregistré les meilleures performances des dernières décennies – pour l'essentiel en Asie – ne se sont pas vraiment conformés à ces principes ».

Dans une publication de l'IISA intitulée *The World We Could Win* (2005), le professeur Werner Jann concluait avec justesse que : « Le jour où quelqu'un proclamera la “*fin de l'Histoire*” ou même la “*fin de la discussion*” sous prétexte que tout a été dit et que tous les problèmes de gouvernance ont été résolus, nous aurons tous du souci à nous faire » (p. 156-157). Nous estimons donc que le débat sur la « bonne gouvernance » est loin d'être élucidé et que les apports et critiques soient ainsi « achevés ». Mais cela ne saurait empêcher de revisiter la force de propagation ou de colonisation de la notion qui embrasse et occupe le débat de la plus grande partie de la communauté internationale.

Comme exposé plus haut dans son historique, la notion de « bonne gouvernance » tire sa légitimité dans le pouvoir des institutions, agences et organismes qui la portent, la mettant aux premiers rangs des conditions ou exigences pour le financement du développement. Dans un rapport paru en 1992 et intitulé « Gouvernance et développement », la Banque mondiale définit la bonne gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement. Le rapport indique que l'intérêt que porte la Banque mondiale à la gouvernance découle de son souci d'assurer la viabilité des projets qu'elle finance et conclut que le développement durable suppose l'existence d'un cadre transparent et fiable de règles et d'institutions pour la conduite des affaires publiques et privées. L'aspect essentiel de la bonne gouvernance réside dans une action gouvernementale prévisible, transparente et éclairée, dotée d'une bureaucratie imbue d'éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Tous ces éléments sont

présents dans une société civile solide qui participe aux affaires publiques et dont tous les membres respectent la primauté du droit. Dans son analyse de la gouvernance, la Banque mondiale fait clairement la distinction entre la dimension politique et la dimension économique du concept. Le FMI se positionne comme la première des institutions internationales à épouser l'idée de l'explication de l'échec des programmes d'ajustement structurel par la problématique de la qualité des institutions. C'est ainsi que la bonne gouvernance est pour le fonds synonyme de bonne gestion des affaires publiques avec tous les attributs en termes de transparence, de participation et l'obligation pour les gouvernants de rendre comptes. Cette nouvelle vision dans la mise en œuvre des politiques de développement intègre dans son analyse le rôle important des institutions en termes de normes et valeurs (FMI-Banque mondiale, 1996). Sous cette impulsion, des conceptions émergeront largement dans le discours des acteurs de la communauté internationale.

L'observation des différentes conceptions comme il est exposé ci-dessous, met en exergue des approches étroitement semblables à celles des institutions financières internationales (Banque mondiale et FMI).

En somme, aussi bien pour les partenaires au développement ( l'ONU, les institutions de Breton Woods, UE, *etc.*) comme pour les autres bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux et les organisations de coopérations régionales et internationales, la bonne gouvernance vise à créer des Etats capables et efficaces mais aussi et surtout un environnement propice dans lequel les secteurs public et privé jouent leurs rôles respectifs d'une manière mutuellement bénéfique en vue de réduire la pauvreté et d'assurer une croissance et un développement durables. L'introduction de la notion par la Banque Mondiale et l'effet d'adhésion et de développement des définitions de la notion par la « communauté internationale » au travers des différents acteurs du développement international dans un processus d'isomorphisme, la rapidité de la généralisation et de la construction de la légitimité de la notion, laissent porte à attribué l'enracinement de celle-ci comme un effet de mode.

A la suite de ces différentes conceptions des notions de gouvernance et de la « bonne gouvernance » à travers les points de vue aussi bien des universitaires que des praticiens et chercheurs des organisations internationales, la recherche nous apparait comme une « boucle aux maillons divers et stimulants » (Jovelin & Rarivomanantsoa 2010). La notion de « bonne gouvernance » apparait comme un objet de recherche ayant une histoire, des principes d'opérationnalisation dans l'optique d'une politique efficace de gestion des affaires publiques.

Cette vision lancée par la Banque mondiale, a ses fondements dans le retard du développement des pays du Sud. La bonne gouvernance se trouve donc dans sa conception par les agences de financement du développement, comme un corpus de gouvernance à destination des pays du Sud, même si par la suite, les organisations comme l'OCDE développent la notion dans l'espace européen en y définissant des principes applicables à la communauté européenne en matière de bonne gouvernance aussi bien publique que privée. Elle apparaît comme jugement de valeur, la gouvernance venant constituée la référence.

La « bonne gouvernance » doit son émergence et son sacre dans les politiques économiques, aux institutions internationales et aux agences de coopération et de développement international. Appréciée parfois sous une dimension politique, tantôt sous une dimension économique voire administrative, la bonne gouvernance semble embrasser tous les domaines de la vie en société. Il s'agit pour nous d'une « démarche mais aussi d'un jugement, qui consiste à définir, assurer et assumer (ou le faire faire) des responsabilités ou des fonctions dans le respect des principes jugés acceptables par la majorité des parties prenantes impliquées dans un processus d'action ». L'intérêt du discours sur la bonne gouvernance se présente sous une double dimension. D'abord la bonne gouvernance est adoptée pour favoriser l'institutionnalisation d'institutions solides, capables de mener à bien les politiques nationales et sectorielles. Ensuite la bonne gouvernance vise à minimiser les risques d'accaparement des deniers publics pour la satisfaction des besoins des individus au détriment de 'l'intérêt général ». Ce qui implique donc un re-questionnement de la mentalité des dirigeants de structures sous tutelle de l'Etat. Son implémentation dans le cas de la gouvernance des entreprises doit signifier à la fois la manière dont conçoit le processus mais aussi et surtout l'aboutissement du processus enclenché. On ne peut donc parler par exemple de bonne gouvernance si un dirigeant innove en initiant un vaste chantier de création d'industries et d'usines dans son pays dans la perspective de développer le tissu économique et social (création d'emplois) si les chantiers en question deviennent des « éléphants blancs », comme les chantiers et projets entamés et qui ne seront jamais achevés avant même la fin de son mandat. L'on a tendance à réduire la bonne gouvernance une ou un ensemble de pratiques, ces dernières étant selon MacIntyre A. (1985) « des activités humaines coopératives, établies socialement, complexes et cohérentes, dont les biens intrinsèques sont atteints en tentant de suivre des normes d'excellence propres à cette pratique. La bonne gouvernance se nourrit de vertu, définie par Pesqueux (2013) comme « une qualité humaine acquise dont la possession et l'exercice tend à nous rendre capables d'atteindre des biens intrinsèques aux pratiques et dont l'absence em-

pêche effectivement d'atteindre ces biens intrinsèques » qui ajoutera que sans les vertus, les pratiques seraient corrompues par les institutions. Elle concerne tous les domaines d'activités de la vie en société, du politique à l'économique. Les aspects administratifs et même les activités de *care*<sup>44</sup> (prendre soins de l'Autre) n'en sont pas épargnées. C'est pourquoi le concept s'expose à un risque de « poubelle » au contenu ambiguë, puisque embrassant plusieurs dimensions et tous les secteurs de la vie en société (Administration publique, secteur privé, hôpital et gestion hospitalière, écoles et Universités, ONG et autres associations, etc.).

Notons que la notion de bonne gouvernance est avant tout source de tension « norme-exécution ». Sa dimension normative mettant en lumière les exigences des acteurs parties prenantes au développement des « pays pauvres », l'exécution relevant de l'implémentation de ces exigences dans les pratiques de gestion dans une logique de rationalité, qui peut être selon Weber en valeur ou en finalité mais aussi et surtout contextuelle (March, 1991, pp133-161). En effet, la référence à la pratique implique l'attention sur l'action (Martinet et Pesqueux, 2013). D'où la dualité conception (au travers des différents codes ou exigences en matière de bonne gouvernance) et mise en œuvre venant traduire l'implémentation de ces exigences ; donc d'une part la théorie et d'autre part la pratique. Bien que destiné *a priori* à une institution qu'est l'Administration Publique, la bonne gouvernance tient de nos jours la route pour une analyse multidimensionnelle prenant en compte les acteurs du secteur privé. Les principes ou que dire les pratiques de bonne gouvernance pouvant être appréhendées sans trop se tromper, avec la notion de « best practices », notion assez connue dans les sciences de gestion ; « best practice » qui du point de vue organisationnel conçoit la pratique comme ce qui assure la performance et la conformité (Martinet et Pesqueux, *op Cit.*). Ce qui implique un jugement de valeur permettant de distinguer la « bonne gouvernance » de la « moins bonne » voire de la « Mal Gouvernance » au travers d'un référentiel le plus souvent ambiguë. En adoptant la bonne gouvernance, les pays africains en général et le Bénin en particulier s'engage au respect des codes et exigences définis par les partenaires au développement, ce qui soumet la notion à une double dimension de jugement de valeur, externe et interne (Martinet et Pesqueux, *op Cit.*). Le jugement de valeur interne se déclinant à deux niveaux : au niveau de l'exécutif (qui adopte solennellement en engageant le pays au niveau de la communauté internationale) mais aussi au niveau des entités sous tutelle de l'Etat (chargé de mettre en application les orienta-

---

<sup>44</sup> Pour approfondissement sur la notion du *care*, voir Pesqueux Y., Séminaire Doctoral, IAE Paris, 2011/2012 ou Pesqueux Y. *gouvernance et privatisation*, 2007.

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

tions définies par le pouvoir centrale). Ces principes constituent selon Pesqueux Y. (2007) « ...une forme de guidance assimilable à celles du « roi-pasteur », les principes valant en quelque sorte commandements. ».

C'est ce qui est du cas des entreprises publiques, terrain de notre recherche, contraintes d'appliquer à la fois les orientations de l'Etat mais aussi et surtout leurs propres principes de fonctionnement définis par référence aux pratiques du secteur privé. Elles se retrouvent ainsi entre le marteau et l'enclume avec toutes les conséquences possibles émanant de cette double contrainte.

De même, à la suite des différentes conceptions ci-dessus présentées, il est facile d'établir la tension « bonne gouvernance - démocratie ». La bonne gouvernance tend à s'identifier ou à se limiter à la démocratie dont la manifestation première et visible porte sur les « élections ». Or la démocratie n'est pas une notion étrangère à la gestion avec les processus de délégation et de délocalisation des décisions, les choix des dirigeants d'entreprises ou d'organisations (associations par exemple).

Aussi, la tension « bonne gouvernance – lutte anti corruption ». La mise en œuvre de la bonne gouvernance semble se limiter à une finalité qui réside dans la lutte contre la corruption. La corruption étant supposée être le principal frein à la mise en œuvre de la bonne gouvernance. Appréciée sous cette dimension, la mise en œuvre de la bonne gouvernance requiert donc un travail de moralisation de la vie en société (de l'économique au social en passant par le politique). Le système de bonne gouvernance se trouve donc être un corpus de gouvernance en tension avec le système de gouvernance de la corruption. Corpus entendue comme ensemble de règles, d'instruments, d'outils mais aussi de comportements et leur finalité. La dynamique organisation du régime de gouvernance de la corruption venant constituer un contre poids à la mise en œuvre du système « formel » de bonne gouvernance. Revenons donc aux entreprises publiques où le régime de gouvernance, incarnant le système de bonne gouvernance se trouve confronter au dynamisme du régime de gouvernance de la corruption doté d'une puissante adaptative et innovante. Chaque outil développé dans le sens de l'amélioration de la bonne gouvernance voit apparaître de nombreuses « pratiques » de contournement, de transgression qui se trouvent mieux adaptées au contexte et donc aux réalités du milieu où la bonne gouvernance se met en place.

D'où la nécessité de reconnaître ici que la « bonne gouvernance » est une nouveauté dans la conduite des affaires, qu'elles soient publiques ou privées mais il est aussi important

de mentionner ici qu'elle constitue un système, une démarche dont les autres questions (démocratie, lutte anti-corruption, droits de l'homme, etc.) font partie intégrante et permettent de porter un jugement de valeur sur la qualité de la gouvernance.

Après cette brève clarification conceptuelle, notre propos s'oriente à présent vers les principes et outils de la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Ce sera l'objet du chapitre à venir.

## 2.5. Bonne gouvernance et corruption

Qui parle de bonne gouvernance évoque en dualité la corruption, et implicitement de sa lutte (lutte contre la corruption). Qui lutte contre la corruption a tendance à se faire le chantre de la mise en œuvre de la bonne gouvernance. D'où la nécessité de clarifier les deux notions.

### 2.5.1. « Bonne gouvernance et corruption », la nécessité de clarifier

Le début des années 1990 voit émerger dans les politiques de développement conduites notamment par les institutions financières internationales (Banque Mondiale et FMI), un nouveau concept : la « bonne gouvernance ». Loin d'être un simple concept comme tant d'autres du domaine de l'économie de développement, la notion de « bonne gouvernance » constituera un véritable instrument de conduite des politiques de développement. La « bonne gouvernance » prendra une importance considérable dans les conditionnalités des institutions financières internationales imposées aux pays demandeurs d'aide au développement dont la majorité se retrouve en Afrique. La corruption, phénomène très ancien et connu du public béninois, se retrouve être handicapé à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Ainsi, la lutte contre la corruption constituera un des outils de mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». La question de la confusion entre « bonne gouvernance » et « lutte contre la corruption » se pose dès que la première notion est réduite à la seconde. D'où la nécessité de clarification, objet du présent paragraphe. Après un bref historique de chacune des deux notions, des approches de définitions, ce paragraphe essaie de clarifier l'interaction entre la « bonne gouvernance » et « la lutte anti-corruption »

La notion de corruption, aux bouts des lèvres de tous les acteurs économiques, sociaux, juridiques, est une notion très ancienne notamment dans la gestion des affaires publiques. Au Bénin, juste au lendemain de l'indépendance du pays, précisément en mars 1964, au cours d'une conférence publique, le Président Ahomadegbe, avait pris les premières mesures de lutte contre la corruption après un constat sur les faits de corruption commis par les agents de



l'Etat. Cette annonce fut d'un espoir estimable, d'une part parce qu'il venait d'une voie autorisée ayant le pouvoir et les moyens nécessaires de mettre en œuvre les différentes mesures, d'autre part parce que les mesures répondaient au mieux aux attentes de développement des populations qui croupissaient encore sous le joug des conséquences de la colonisation. Ce discours n'a certes pas connu une évaluation jusqu'à l'avènement des militaires au pouvoir en 1972, optant pour un régime révolutionnaire qui prononçait un discours programme le 30 novembre 1972. En effet, une partie de ce discours délivrait un message fort au peuple en ces termes : « *Je gagne 15 F par mois, c'est ma solde, elle me suffit. Je voudrais simplement que tu saches qu'il y a eu dans ce pays trois hommes, trois politiciens qui gagnaient inutilement 25 francs par mois. Désormais, et pour compter du 26 octobre 1972, ces soixante quinze francs resteront dans les caisses de l'Etat. Voilà la vérité, et c'est une révolution* ». Ce message du pouvoir révolutionnaire venait renouveler l'espoir des populations qui y espéraient la réduction du phénomène de corruption, l'assainissement des finances publiques par la réduction du train de vie de l'Etat, l'amélioration des affaires au sommet de l'Etat, etc. Cette fois, ce discours sera traduit dans les faits par la création des Comités de Défense de la Révolution chargés de veiller à la mise en œuvre des idéaux de la révolution mais aussi à jouer un rôle de « gendarme » dans la gestion des offices et entreprises publiques, mais également dans l'Administration publique. Nombre d'activités, de décisions au sommet de l'Etat ont suivi, portant sur les mesures pour contrer la corruption. En revanche, toutes ces mesures semblent ne pas porter des fruits car le constat général révèle l'ampleur de plus en plus accru, se propageant à travers l'ossature de toute l'administration et de toute la sphère économique du pays (entreprises et offices d'Etat, Administration). Des transactions hautement frauduleuses surtout au sommet de l'Etat n'auront pas été sans conséquences sur celui-ci qui sera conduit au « bord du gouffre » vers la fin des années 1980. La conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990 marque l'ère démocratique et le pays peut compter désormais sur une « autre » gouvernance qui donne une place au peuple dans la gestion des affaires publiques. Les gouvernements affirment à nouveau leur engagement à lutter ce « fléau ». La volonté politique se traduit dans les communications des conseils des Ministres, des discours. Ainsi, « *le Président de la République confirmant ce constat et réitérant son intention de lutter, déclara le 29 décembre 1997 devant l'Assemblée Nationale lors de son discours sur l'état de la Nation ce qui suit : "Du bilan politique, économique, social et culturel des différents régimes qui se sont succédés dans notre pays depuis son indépendance nationale et son accession à la souveraineté internationale, le 1er août 1960 jusqu'à ce jour, il ressort clairement que la*

***La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

*gangrène qui explique la contre performance imputable à tous les gouvernements a pour nom : le non-respect du bien public, le tribalisme, le régionalisme, le népotisme, la corruption, l'abandon de toutes nos valeurs morales... C'est pourquoi dans la ferme volonté de mener une lutte implacable contre la corruption, mon gouvernement a sollicité l'appui de nos partenaires au développement dont la Banque Mondiale pour soutenir son action salutaire. C'est dans ce cadre que mon gouvernement a décidé avec le concours des partenaires au développement de notre pays de l'organisation d'un forum sur la moralisation de la vie publique au cours du premier trimestre de l'année 1998. L'objectif étant de susciter un large débat, d'engager de profondes réflexions entre les différents acteurs sociaux sur le phénomène de la corruption et ses conséquences désastreuses sur notre économie nationale. Ainsi sera impliquée fortement la société civile dans toutes les actions qu'exige notre lutte salutaire et qui vise au changement radical de nos mentalités rétrogrades avilissantes" »<sup>45</sup>. Ce discours s'est traduit entre autre dans la pratique par la création d'une « Cellule de la Moralisation de la vie Publique », qui est un organe Présidentielle tributaire d'une autonomie d'action, créé par **Décret N° 96-579**. A cet organe vient s'ajouter l'introduction d'un code d'éthique et de moralisation créé aussi par **Décret N° 99-311**. Mais la faiblesse de cette cellule réside sans le fait qu'il n'est pas investi du pouvoir de sanction. Et quand on connaît la lenteur et la lourdeur de la justice béninoise, il y a de quoi s'interroger. De même, le conseil des Ministres en sa séance du 4 août 1999 a mandaté le ministre des Finances et de l'Economie et le ministre de la justice, de la Législation et des Droits de l'Homme de mettre en place une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Mais avec toutes ces actions politiques, les populations n'ont toujours pas été satisfaites quant à la lutte anti corruption, phénomène qui ne cesse de galoper, infiltrant tous les secteurs de l'économie. Le train de vie de l'Etat croit à une vitesse à n'en point parler. En absence de chiffres, les faits étaient patents. Le déplacement d'un ministre mobilise un cortège allant parfois jusqu'à vingt véhicules administratifs de luxe, tout son passage s'inonde de billets de banque jetés en l'air et qui divisent les populations qui se ruent sur l'argent. Le peuple finissait par se poser la question de savoir si la Cellule de Moralisation de la vie Publique n'est qu'une institution budgétivore de plus dans un Etat qui peine à se mettre sur orbite du développement économique. A partir de 2006, l'alternance au pouvoir traduit la volonté du peuple béninois de se voir gouverner d'une autre façon. Ainsi, il a été choisi pour présider aux destinées du pays, un économiste, gestionnaire qui venait de faire ses preuves dans une institution financière régionale en la personne de monsieur Yayi Boni. En effet, le*

peuple voyait en lui, la perle rare pour assurer un nettoyage au sommet de l'Etat. Quelques mois après son serment d'espoir, profondément accueilli par le peuple béninois<sup>46</sup>, la cellule de moralisation de la vie publique s'est vue remplacée par l'Inspection Générale d'Etat (IGE). En 2007, le Gouvernement a commandité *l'Enquête diagnostique sur la Corruption et la Gouvernance au Bénin*, dont les résultats révèlent une perception négative quant à la gestion des affaires de l'Etat sous le régime précédent tout en dégageant un espoir quant aux nouvelles orientations du gouvernement<sup>47</sup>. A la suite de cette enquête, des audits ont été commandités dans la plupart des ministères et des grands offices d'Etat. Ce départ obtient adhésion du peuple, espoir qui ne durera pas longtemps. Car quelques mois plus tard, le système semble favoriser la propagation du phénomène de corruption. Les résultats de ces audits contre toute attente, n'auront jamais été publiés. Cette situation a préoccupé les organisations de la société civile (OSC) qui n'ont cessé de fustiger l'ampleur du phénomène de la corruption au Bénin. Toutefois, le phénomène ne connaît aucune régression au regard de l'évolution de l'indice de perception de la corruption de Transparency International (entre 2006 et 2011 Cf. Tableau ci-dessous)

**Tableau N°1 : Indice de perception de la corruption au Bénin**

Année	Indice de Perception de la corruption	Nombre de pays concernés
2011	3	183
2010	2,8	178
2009	2,9	180
2008	3,1	180
2007	2,7	179
2006	2,5	163

**Source :** Transparency International, Organisation Non Gouvernementale de lutte contre la corruption

A la lecture de ces données, on peut être bien tenté d'affirmer que le phénomène de la corruption est perçu comme allant de mal en pis dans le pays. En effet, la légère évolution constatée entre 2006 et 2008 ne peut être considérée comme une amélioration vu qu'elle s'accompagne d'une légère augmentation du nombre de pays concernés qui sont passés de

163 en 2006 à 180 en 2008. En revanche, entre 2008 et 2009, pour un nombre constant de pays à l'étude, on constate une régression de l'indice de perception, traduisant l'importance accrue du phénomène dans la société béninoise. L'évolution constatée entre 2010 et 2011 semble se justifier aussi par l'augmentation du nombre de pays qui avait connu une baisse entre 2009 et 2010. Mais cette amélioration pourrait aussi être justifiée par l'adoption par l'Assemblée Nationale du Bénin d'une Loi Anti-corruption. En effet, depuis son accession au pouvoir en 2006, l'actuel président de la République du Bénin a fait de la lutte contre la corruption, son « cheval de bataille ». Dans ce sens, il saisira l'Assemblée Nationale sur un projet de loi portant lutte contre la corruption qui vient d'être votée le 29 Août 2011, soit cinq ans après, en dépit de toute controverse. Le point fort de ce nouvel instrument juridique reste la création de L'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) quand bien même il est important de s'interroger sur ses réelles attributions d'une part mais aussi les moyens de pression d'autre part surtout quand on sait qu'il existe déjà un observatoire de lutte contre la corruption (OLC). Sans pour autant nous intéresser à l'institution de tutelle de ce nouvel organe, constatons qu'il s'agit d'un « Pas en Avant » dans l'espoir que cette volonté politique viendra compléter la volonté manifeste de la société civile béninoise de lutte Anti-corruption avec pour chef de fil le Forum National de mobilisation de la société civile contre la Corruption (FONAC).

Après cette brève revue historique de la corruption au Bénin, nous nous interrogeons sur ce qu'est la corruption elle-même. C'est une question fondamentale du fait de l'absence d'une définition type de la notion de corruption. L'expression "corruption" tire son origine du mot latin "corruptio" qui signifie pourrissement. Plusieurs conceptions de la notion pullulent en fonction de l'opinion (politique, économique, social, etc.). Sur le plan juridique, la corruption est le fait d'abuser d'un mandat électif, de son pouvoir, de son autorité, de ses fonctions ou de son emploi, en vue de tirer un profit personnel, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi. Elle est active ou passive et concerne autant le corrompu que le corrupteur, aussi bien dans le secteur public que privé<sup>48</sup>. Selon Transparency International, la corruption est « *l'abus d'un pouvoir confié, à des fins privées. Elle frappe toutes les personnes dont la vie, les moyens d'existence ou le bonheur dépendent de l'intégrité de ceux qui occupent une position d'autorité* ». La Banque Mondiale définit la corruption comme « *l'usage abusif d'un mandat public pour un avantage personnel* » (Traduction faite par nos soins de *The abuse of*

*public office for private gain*). Dans le milieu financier, la corruption est ainsi conçue comme une pratique et l'International Financial Institutions Anti-corruption Task admettra que « *The corruption is the offering , giving, receiving or soliciting, directly or indirectly, anything of value to influence improperly the actions of another party* »<sup>49</sup>. Pour Mévy Yves la corruption « *consiste en un échange plus ou moins clandestin qui permet d'obtenir des avantages que l'application normale des règles n'aurait pas permis* »<sup>50</sup>. Pour le Professeur Robert Klitgaard, un des experts mondialement reconnu sur la question de la corruption, la définit comme « *l'utilisation malveillante d'une position à des fins non officielles* ». Et d'expliquer qu'elle se développe « *dans des conditions de monopolisation du pouvoir, de manque de transparence et d'imputabilité* » (Klitgaard, 1999).

Il est toutefois aisé de noter un certain consensus autour de l' « usage d'un bien ou service public pour en tirer des avantages ou profits personnels » (Kaufmann et Siegelbaum, 1997, Treisman, 2000). Face à cette multitude de définitions, nous admettons que la corruption est « *un processus favorisant la manifestation d'un fait qui vise à recevoir, attribuer, ou inciter à réaliser un acte, pour une utilité, un gain ou un profit, sans doute hors du processus normal de l'expression de la justice et de l'équité. Il résume tout frein à la transparence*<sup>51</sup> *dans le déroulement normal de l'action humaine* ».

#### 2.5.2. Corruption : conditions, formes et manifestations et effets

Il est difficile de définir un environnement statique favorable à la manifestation de la corruption. Pour Mousse (2001), c'est un phénomène qui embrasse tous les domaines socio-économiques, politiques, *etc.* Des entreprises aux administrations, des confessions religieuses aux organisations de la société civile, sans oublier les partis politiques, les écoles, *etc.* C'est un phénomène planétaire qui frappe aussi bien les pays pauvres que les pays riches, grands ou petits. Notre intérêt pour le Bénin, huitième pays le plus pauvre de la planète (FMI, 2012), réside dans la complexité de l'environnement économique qui caractérise les pays en développement. Dans cette optique, le Secrétaire Général des Nations Unies affirmait que « *Le mal court dans de nombreux pays, grands et petits, riches et pauvres, mais c'est dans les pays en*

développement qu'il est le plus destructeur. Ce sont les pauvres qui en pâtissent le plus, car, là où il sévit, les ressources qui devraient être consacrées au développement sont détournées, les gouvernements ont moins de moyens pour assurer les services de base, l'inégalité et l'injustice gagnent et les investisseurs et donateurs étrangers se découragent. La corruption est une des grandes causes des mauvais résultats économiques; c'est aussi un obstacle de taille au développement et à l'atténuation de la pauvreté »<sup>52</sup>. Il est vrai que certains domaines d'activité s'y prêtent au mieux. C'est le cas de la passation des marchés publics à l'ère de la décentralisation, où l'institutionnalisation de la corruption constitue une source de financement des administrations décentralisées (mairies, préfectures, etc.) et des partis politiques.

De même, il paraît difficile voire impossible de justifier de l'existence d'un idéal-type de forme de corruption. Le phénomène doit être apprécié en fonction de l'ampleur de ses conséquences allant de la forme banale à la plus inadmissible en fonction des inégalités qu'il engendre. La corruption est donc un phénomène multiforme. Ainsi, on peut distinguer, selon les auteurs, la corruption active de la corruption passive ; la petite corruption de la grande corruption ; la corruption politique de la corruption administrative ; la corruption discrète de la corruption bruyante ; la corruption échange-social de la corruption financière.

➤ La corruption active et la corruption passive (Transparency International, 2002)

La corruption active consiste à proposer de l'argent ou un service à une personne qui détient un pouvoir en échange d'un avantage indu. La corruption passive consiste à accepter cet argent ou ce service.

➤ La petite corruption et la grande corruption (Olivier De Sardan J-P, 1999)

La petite corruption ou corruption à petite échelle porte sur des transactions relativement moins importantes. Elle implique majoritairement des fonctionnaires subalternes. Par contre, la grande corruption ou corruption à grande échelle concerne des transactions de grandes importances qui interviennent entre les hommes d'affaires et les hautes personnalités politiques et administratives ayant une grande responsabilité dans la gestion des affaires publiques. Dans cette catégorie peut être citée la corruption des multinationales notamment les pots de vins dans la signature des grands contrats de marchés publics.

➤ La corruption politique et la corruption administrative (Bilel Ben N.)

La corruption politique est celle qui implique des hauts fonctionnaires et dirigeants politiques. Elle prend sa source dans les grands programmes publics ou dans la présentation et le support de lois votées par les Assemblées Nationales ; ces lois étant mises en œuvre ultérieurement par les administrations.

Par contre la corruption administrative se focalise sur les pratiques et motivations de la corruption des fonctionnaires de l'administration. Les opportunités viennent de la mise en application des lois. Celle-ci peut être soit accélérée soit bloquée.

⇒ ***La corruption « discrète » et la corruption « bruyante » (Banque Mondiale, 2010, p 29.)***

La corruption « discrète » décrit plusieurs types de fautes professionnelles observées parmi les prestataires de première ligne (enseignants, médecins, inspecteurs et autres représentants de l'État qui se trouvent aux avant-postes de la fourniture de services) qui ne donnent pas lieu à des échanges monétaires. Ces agissements incluent aussi bien des écarts de comportement potentiellement observables, comme l'absentéisme, que des comportements moins visibles, tels qu'une assiduité inférieure au niveau escompté ou le contournement délibéré de règlements à des fins personnelles.

Par opposition, la corruption « bruyante » est plus évidente ou « bruyante », donc plus susceptible d'attirer l'attention du public. Elle implique des échanges d'argent — qu'il s'agisse de vols au niveau politique ou de pots-de-vin peu élevés mais fréquents.

⇒ ***La corruption échange-social et la corruption économique***<sup>53</sup>

La corruption échange-sociale est basée sur les relations sociales qui tendent à être fortement personnalisées. Elle n'implique pas nécessairement un échange de biens ou de services mais plutôt la personne des partenaires. La corruption échange-social est monnaie courante en Afrique ; qu'il s'agisse du népotisme, du clientélisme, du copinage ou encore du « tribalisme ».

Par analogie, la corruption économique ou marchande induit un échange direct de biens ou de services sans qu'intervienne dans l'échange la personne des partenaires : l'échange est

impersonnel. Les biens et services échangés sont souvent médiatisés par l'argent. Cette forme de corruption est plus répandue en Occident. Dans tous les cas, la corruption met en jeu des acteurs mus par des intérêts particuliers, aux dépens des normes et de l'intérêt général.

Toutefois, ceci ne dispense pas que la corruption quelque soit sa forme soit inadmissible sur le plan de l'éthique et de la morale.

La corruption se manifeste sous plusieurs formes, ce qui est à l'origine de confusion entre corruption et gestes ou actes de sympathie. En effet, le geste devient délicat lorsqu'il est discret et à usage exclusif d'une personne tributaire d'un pouvoir donné (Mousse *op cit.*).

La corruption engendre plusieurs conséquences notamment la détérioration de l'atmosphère de travail, l'impact négatif sur le fonctionnement de l'économie. Par exemple, une entreprise qui décroche un marché par la corruption perd son dynamisme commercial et ses capacités à faire face à la concurrence. La corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'état de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit gravement à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité (Nations Unies, 2004). En raison de son caractère insidieux, la corruption prospère à l'ombre des dysfonctionnements de l'Etat et, surtout, de la culture de l'impunité et du déficit de volonté. Elle détériore la qualité des services, entraîne une mauvaise allocation des ressources, provoque la fraude fiscale, entrave la concurrence et les investissements, compromet le processus de développement et affecte en conséquence, négativement la qualité de vie des citoyens.

### 2.5.3. « bonne gouvernance » et lutte contre la corruption : L'instrument et un de ses outils

La « bonne gouvernance » fait son apparition dans les politiques de développement au début des années 1990. Ce sont les institutions financières internationales sous la clairvoyance de la Banque Mondiale, qui introduiront la notion dans le discours du développement. La vision sera ensuite partagée par l'unanimité des institutions internationales et les partenaires au développement des pays pauvres. La bonne gouvernance comme conditionnalité d'aide au développement fait suite à l'échec des programmes d'Ajustements Structurels (PAS), considérés comme des options politiques du développement visant à légitimer l'« isomorphisme coercitif », c'est-à-dire des solutions imposées aux pays en développement sans tenir compte du contexte institutionnel et de la capacité administrative propres à chaque cas. Renforcés par



l'influence politique, les « transferts de politiques » qui en ont résulté ont sans doute contribué à interrompre la mise au point d'approches innovantes compatibles avec la culture et les besoins des pays concernés. Ils ont exacerbé les problèmes de corruption, le déclin de la confiance du public et l'affaiblissement du service public (Argyriades D., 2006). La dimension culturaliste et les spécificités aussi bien politiques que contextuelles occupent une part importante dans les critiques de la démarche et des moyens déployés dans la mise en œuvre des PAS.

La « bonne gouvernance » prendra ainsi une place de choix dans les critères de financement du développement comme « conditionnalité » des institutions financières internationales (Banque Mondiale, FMI) à l'endroit des pays en développement, grands demandeurs de l'aide au développement considérés comme les principaux partenaires ou « clients » de ces institutions financières. C'est ainsi que s'opèrera l'institutionnalisation de la « bonne gouvernance » vue comme une alternative de sortie de crise des paradigmes concurrents fondés sur une mono-explication en termes substitutifs des causes du sous-développement et un déterminant du développement (Dioubate, 2008). Différents outils seront alors développés et mis en œuvre en vue de la réalisation des objectifs de « bonne gouvernance ». Ainsi, le FMI met en place un « code de bonnes pratiques de gestion des finances publiques » destinées aux pays concernés par le financement du développement. Cet outil précise les règles de gestion admises par l'institution en matière de gestion des finances publiques en quatre points fondamentaux qui se résument en la définition claire des attributions et des responsabilités, l'observation et le respect de processus Budgétaires Ouverts, l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité. De son côté, l'Union Africaine, la plus grande organisation régionale d'intégration africaine, à l'instar des autres organisations internationales, élabore une charte de gouvernance qui définit également des activités à mener par les Etats « parties » en vue de l'amélioration de la gouvernance en Afrique. Ainsi, l'article 33 de cette charte de gouvernance spécifie en treize points, les activités relatives à l'institutionnalisation de la « bonne gouvernance » dans les Etats parties. Le point 3 de cet article porte sur « *La prévention et la lutte contre la corruption et les infractions connexes* ». En revanche, la lutte contre la corruption fera officiellement l'objet d'institutionnalisation au niveau international en 2004 avec la signature de la convention des Nations Unies contre la corruption. En effet, la communauté internationale, sous la houlette des Nations Unies adoptera en 2004, une convention contre la corruption qui, constatant l'ampleur et les effets néfastes de la corruption à travers le monde et dans les pays en développement en particulier, identifie les causes et définit des actions

aussi bien préventives que celles relatives à l'éradication du phénomène de la corruption. Parmi les mesures préventives, l'amélioration du cadre institutionnel législatif, administratif, compatible avec les spécificités de chaque pays, l'invitation au respect du Code international de conduite de l'agent public qui aura conduit à la signature d'une charte africaine de la fonction publique adoptée en Namibie le 5 Février 2011 par la troisième conférence panafricaine des Ministres de la Fonction Publique (elle dispose des principes fondamentaux du service public mais aussi et surtout le code de conduite ainsi que les règles de conduite des agents publics), constituent les éléments fondamentaux. La convention prévoit en outre des sanctions possibles en cas de crime de corruption. La mise en œuvre étant laissée aux soins des dirigeants de ces Etats parties.

Cette analyse laisse parfois une confusion entre les deux notions dans le cas du Bénin. La lutte contre la corruption est une préoccupation vieille de longues dates comme nous l'avions mentionné plus haut dans l'historique du phénomène. Alors que l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption n'aboutit sur le plan international qu'en 2004. La prise en compte de la lutte contre la corruption dans les actions à mettre en œuvre en vue d'une « bonne gouvernance » vient tout de même apporter de la lumière sur l'aspect plus général de la « bonne gouvernance », faisant de la lutte contre la corruption, un outil parmi tant d'autres nécessaires pour l'opérationnalisation de la « bonne gouvernance ». L'avènement de la bonne gouvernance historiquement après les nombreux chantiers de lutte contre la corruption au Bénin ne devrait pas laisser floue l'interaction entre les deux concepts. La lutte contre la corruption aussi vieille soit-elle se trouve inscrite dans un arsenal de pratiques dont l'objectif est l'amélioration de la gouvernance aussi bien publique que privée. Il semble donc utile de clarifier que la « bonne gouvernance » ne saurait dans le même ordre d'idées, être réduite à la lutte contre la corruption. En effet, au-delà de la lutte contre la corruption, nombreux sont les outils et les activités à mettre en œuvre dans le sens de l'amélioration de la gouvernance. Ces outils s'inscrivent à titre d'exemple dans le sens de l'amélioration du cadre institutionnel, législatif et juridique, l'assainissement des finances publiques, mais aussi le respect des dispositions constitutionnelles de chaque Etat partie. Ainsi, l'organisation des élections libres et transparentes, le multipartisme, la promotion des droits de l'homme, de l'égalité devant la loi, la promotion du genre, *etc.* constituent des critères d'appréciation de l'état de la gouvernance.

En conclusion à ce paragraphe, notons qu'en faisant suite à l'échec des PAS à la fin des années 1980, la « bonne gouvernance » introduite dans les politiques de développement au début des années 1990 sera bien accueillie par l'ensemble de la communauté internationale. Prenant une place importante dans les conditionnalités de financement du développement dictées par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds des pays en développement, la « bonne gouvernance » regroupe un ensemble d'outils et dispositifs visant l'amélioration permanente de la gouvernance aussi bien publique que privée. Dans cette perspective, la corruption apparaît comme « un os dans la gorge » de la « bonne gouvernance » freinant ainsi le passage de l'instrument et donc la mise en œuvre des outils adéquats admis pour son opérationnalisation. C'est ainsi que l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption à l'échelle internationale soldée par la convention des Nations Unies contre la corruption se trouve être une réponse appropriée traduite dans un outil supposé favoriser la marche vers la « bonne gouvernance ». Ainsi, cette Convention des Nations Unies contient toute une série de normes, de mesures et de règles que tous les pays peuvent appliquer pour renforcer le régime juridique et réglementaire de la lutte contre la corruption. Elle prévoit l'adoption de mesures préventives et la criminalisation des formes de corruption les plus répandues dans le secteur public et le secteur privé. Et elle marque un tournant décisif en ce qu'elle exige des États qu'ils restituent les fruits de la corruption au pays spolié (Kofi A. Annan, Nations Unies, 2004). Même si les préoccupations relatives à la lutte contre la corruption au Bénin se trouvent historiquement anciennes par rapport à l'institutionnalisation de la « bonne gouvernance », toute confusion devrait être écartée. La lutte contre la corruption constituant un outil parmi tant d'autres, indispensables pour la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ».

Le dispositif juridique sur la corruption au Bénin présenté dans le tableau synthétique ci-dessous permet d'observer un temps soit peu l'historique de l'arsenal institutionnel en matière de lutte contre la corruption.

**Tableau N°2 Synthèse des textes réprimant la corruption en République du Bénin**

Texte	Date	Intitulé	Mission Assignée
Loi N°2006-14	31/10/2006	Portant Lutte contre le blanchiment des capitaux	"Définit le cadre juridique relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux en République du Bénin, afin de prévenir l'utilisation des circuits économiques, financiers et bancaires de l'UEMOA à des fins de recyclage de capitaux ou de tous autres biens d'origine illicite. Elle s'applique à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle ou conseille des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux ou de tous autres biens..."
Ordonnance N°73-51	18/06/1973	Réprimant les fraudes dans les examens et concours publics	Toute fraude commise dans les examens et les concours publics qui ont pour objet l'entrée dans une administration publique ou l'acquisition d'un diplôme délivré par l'Etat constitue un délit
Ordonnance N°76-04	26/01/1976	Edictant les dispositions en vue de la répression disciplinaire des détournements et faits assimilés commis par les militaires et paramilitaires	Sera révoqué de plein droit et sans les garanties offertes en matières disciplinaire par les dispositions de ses statuts, tout militaire ou agent des Forces de Sécurité à savoir: Armée, Gendarmerie, Police, Douanes, Eaux, Forêts et chasse, qui a été reconnu coupable de l'un des faits suivants: détournement, malversations, corruption, vol, viol, émission de chèque sans provision, adultère
Ordonnance N°79-23	10/05/1979	Réprimant sur le plan pénal, les détournements, corruption, concussion et infractions assimilées commis par les agents permanents de l'Etat	Tout crime commis par un Agent Permanent de l'Etat dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions est une forfaiture

**La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin**

Ordonnance N°80-6	11/02/1980	Edictant les dispositions en vue de la répression disciplinaire des détournements et de certaines infractions commises par les Agents de l'Etat et les Employés des collectivités locales	Sera de plein droit et sans garanties offertes en matière disciplinaire par les dispositions de ses statuts, l'objet de l'une des sanctions prévues aux articles 3&5, tout agent de l'Etat, permanent ou non, civil ou militaire, tout employé des collectivités locales qui aura été reconnu coupable de l'un des fait suivants :détournement, malversations, corruption, vol, viol, émission de chèque sans provision, adultère
Décret N°95-232	31/08/1995	Portant lutte contre le rançonnement sur nos routes	Il est créé au niveau national et dans chaque Département Administratif une commission chargée de la lutte contre la corruption, le racket et le rançonnement aux postes de contrôle sur les voies publiques. Cette commission a pour mission de mener une réflexion permanente sur le phénomène de la corruption et du rançonnement sur les voies publiques et de proposer toutes les mesures susceptibles d'aider à son éradication. A ce titre, elle veille à l'application du plan de police de la route en tenant compte des impératifs de sécurité.

*Source : Données de l'enquête*

A ces différents textes vient renchéris la loi N°2011-20 du 12 Octobre 2011 portant Lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Outre ces dispositions légales internes, le Bénin a adopté et ratifié un certains nombre de dispositions régionales en matière de lutte contre la corruption. Il s'agit notamment de la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et du protocole A/P3/12/01 adopté le 21 Décembre 2001 à Dakar par la CEDEAO sur la lutte contre la corruption. Enfin, le Bénin a ratifié et adopté la convention des Nations Unies contre la corruption. Le tableau suivant présente une synthèse des différents engagements internationaux du Bénin en matière de lutte contre la corruption et autres infractions connexes.

**Tableau N°3 Synthèse des textes relatifs aux corps de contrôle en République du Bénin**

<b>Texte</b>	<b>Date</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Mission Assignée</b>
Décret N°2006-319	12/07/2006	Création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale d'Etat	Placée sous l'autorité directe du Président de la République, L'IGE est un organe de contrôle à compétence nationale qui coordonne les activités de contrôle de tous les autres organes de contrôle et d'inspection. Il est investi d'une mission générale et permanente de contrôle, d'investigation et d'enquête.
Décret N°93-45	11/03/1993	Attributions, organisation et fonctionnement de l'inspection Générale des Finances (IGF)	L'IGF assiste le Ministre des Finances dans l'exercice de sa mission de contrôle permanent des finances de l'Etat, des Collectivités locales, des Etablissements publics et semi-publics, ainsi que des organismes de toute nature recevant une aide financière ou matérielle des collectivités publiques ou concessionnaires d'un service public.
Décret N°2006-627	04/12/2006	Réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration Publique en République du Bénin	Définit la création, la classification et la détermination du Champ de compétence des organes de contrôle et d'inspection de l'Administration publique ainsi que les relations fonctionnelles entre eux. Les organes de contrôle sont chargés d'effectuer toutes missions de vérification, d'enquête et d'audits sur la gestion des organismes publics: Etat, Collectivités locales et Etablissements Publics.
Décret N°2006-699	11/12/2006	Cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections Générales des Ministères	Les attributions des IGM portent sur le contrôle des activités de gestion technique, des activités de gestion administrative, financière et comptable de chaque ministère ainsi que des organismes sous tutelle.

*Source : Données de l'enquête*

A ces différents textes vient renchérir le décret d'institutionnalisation de l'auditeur interne du gouvernement (AIG) dans les entreprises publiques et semi-publiques du vendredi 08 juillet 2011 en République du Bénin.

## **Section 2 : Quelques Principes, Instruments, Dispositifs et Outils**

La première section nous a permis de clarifier le sens donné à la notion de « bonne gouvernance ». Dans la présente, notre propos tient lieu de la compréhension et de la présentation des moyens de mise en œuvre d'un système de gouvernance pouvant être admise pour « bonne » ; ceci au travers des principes, des outils et même des instruments définis par partenaires au développement des pays en développement en matière de gouvernance.

Parfois regroupées dans un document ou « code de bonnes pratiques », ces exigences peuvent aussi être explicitées dans les contrats ou convention de financement liant les pays à leurs partenaires ou encore dans le discours de ces organisations internationales de coopérations pour le développement. Il nous a paru important de prendre connaissance de quelques unes de ces exigences afin de pouvoir vérifier dans la suite de notre démarche, leur adoption et leur mise en œuvre dans les pratiques des entités publiques sous tutelle de l'Etat. Il est donc question de définir les règles de base généralement partagées par l'ensemble des acteurs (dirigeants et promoteurs de la bonne gouvernance).

La présente section comprend deux paragraphes. Le premier expose brièvement le contenu des exigences et/ou codes de « bonne gouvernance » généralement recommandées par les partenaires au développement en l'occurrence le FMI, la BM et l'UA. Nous retiendrons dans cette recherche, le code de bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques édicté par le FMI et la BM et quelques éléments de « bonne gouvernance » retenus par l'Union Africaine dans la « convention de gouvernance » signée par les Etats Membres de l'Union. Le second paragraphe analyse la genèse de cette politique et ses relations avec les principes du « moment libéral »<sup>54</sup>.

### **Paragraphe 1 : Les exigences ou pratiques de « bonnes de gouvernance »**

Dans le chapitre 1, nous avons admis que la gouvernance est un ensemble de mécanismes, de règles de conduite qui constituent le système de management de l'organisation

---

<sup>54</sup> Pesqueux Y., *Gouvernance et Privatisation*, Paris, PUF, « la politique éclatée », 2007

publique ou privée. Rappelons que la plupart des définitions et conceptions de la « bonne gouvernance » s'articulent autour de l'extensivité de la notion de gouvernance c'est à dire sa dimension politique. Il n'est donc plus à démontrer le rattachement à *a priori* de la notion de « bonne gouvernance » au management de l'organisation publique<sup>55</sup> et donc en l'espèce des entreprises publiques<sup>56</sup>. La conception et la mise en œuvre de ces mécanismes, traduites dans la réalité par la mise en œuvre d'outils destinés à la réalisation des objectifs d'efficacité<sup>57</sup>, d'efficience et de performance des organisations permettent d'évaluer la qualité de la gouvernance mise en œuvre dans l'organisation.

Les pays en développement notamment ceux situés en Afrique au Sud du Sahara dont fait partie le Bénin, dans leur démarche de croissance et de développement ont recours aux aides au développement allouées par les « pays développés » le plus souvent par l'intermédiaire des institutions financières internationales que sont le FMI et la Banque Mondiale. Ces dernières, afin de s'assurer de la bonne utilisation des ressources allouées définissent des règles de gouvernance dont l'intérêt consiste à s'assurer au mieux que les ressources contribuent effectivement au développement de ces pays. Ces règles et principes sont souvent consignés dans « un document cadre » ou dans un « code de gouvernance » ou encore de « recueil de bonnes pratiques » de coopération qui précise les attentes en matière de gestion des ressources allouées pour le financement du développement.

Notons la diversité et la multiplicité de ces critères de gouvernance qui s'expliquent par la diversité et la multiplicité conséquente des agences de coopération et les partenaires au développement des pays africains (Banque Mondiale, FMI, UE, USAID, PNUD, UA, USA,

---

<sup>55</sup> Pour Bartoli, le management public se définit comme « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* » Bartoli A. *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, collection Management public, 2ème édition, 2005, p.98

<sup>56</sup> Il ne serait pas exagéré de considérer les entreprises publiques comme des entités du secteur public. Bartoli présente le secteur public comme un ensemble diversifié comprenant : la fonction publique d'Etat (FPE), la fonction publique territoriale (FPT), la fonction publique hospitalière et les entreprises et organismes publics, Bartoli A. *op cite*.

<sup>57</sup> « *Dans la tradition européenne, l'efficacité est conçue comme la réalisation d'un but, modélisé et érigé en idéal que nous ne pouvons tenter d'atteindre qu'à force de volonté* ». Julien F. « le traité de l'efficacité », Biblio, essais, Le Livre de Poche, 2002.



etc.). Certains mettent l'accent sur la rentabilité des projets pour lesquels le financement est demandé, d'autres comme le *FMI*, la *Banque Mondiale*, l'*Union Européenne* par contre se fondent de nos jours sur des critères de « bonne gouvernance », ou encore sur des critères de développement durable (notamment la protection de l'environnement).

La présente section expose une synthèse des dispositions, codes ou recommandations en matière de « bonne gouvernance » généralement acceptées par le *FMI* et de la *Banque Mondiale* en matière de gouvernance publique, de l'*Union Européenne* ainsi que les dispositions<sup>58</sup> de l'Union Africaine en matière de « bonne gouvernance » à travers les critères précisés par le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Paires (MAEP). Ensuite les orientations du gouvernement béninois dans sa politique de « bonne gouvernance » seront étudiées et analysées.

On étudie d'abord individuellement les pratiques souhaitées par chacun des partenaires ci-dessus mentionnés avant de procéder ensuite à un rapprochement des différentes pratiques. Cette analyse met en exergue les pratiques généralement admises par ces partenaires et organismes de coopération et de développement.

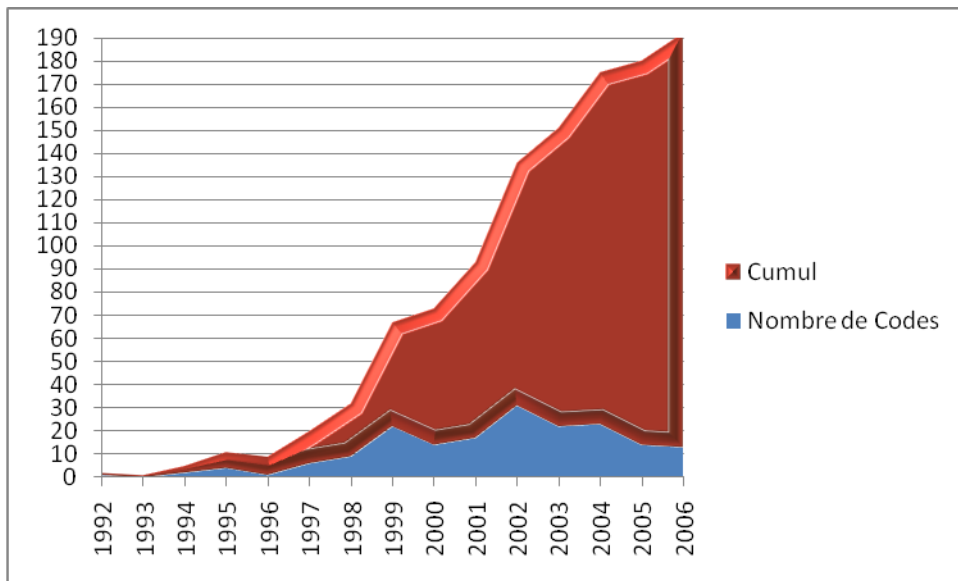
#### 1.1. Regard sur les publications de codes de bonne gouvernance d'entreprise à l'international

Ce paragraphe fait juste un exposé de l'évolution des codes de gouvernance dans le cas français, principale référence de nos pays francophones en développement. Nous y présentons l'évolution des publications de codes de 1992 à 2006 (Figure N°2) avant de présenter quelques textes (codes fondamentaux) en France.

---

<sup>58</sup> Notamment la charte de bonne gouvernance de l'Union Africaine

**La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin**



**Figure N°2 : Les codes de bonne conduite<sup>59</sup>**

<sup>59</sup> Les données présentées dans ce tableau sont tirées de la thèse de LOUIZI A. « Les déterminants d'une « Bonne Gouvernance » et la performance des entreprises Françaises : Études empiriques », (2011, p.50)

**Tableau N°4 : Différents Codes de gouvernance**

Intitulé	Année de publication	Cible	Aspects essentiels de gouvernance abordés	Apport essentiels
Rapport Viénot I	1995	Entreprises Cotées en bourse	Mission et attribution du conseil d'administration Composition du conseil d'administration Fonctionnement du conseil d'administration	<p>"- La remise en cause du principe de croisement des administrateurs,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La limitation du nombre de mandats d'administrateurs à cinq,</li> <li>➤ La présence d'administrateurs indépendants</li> <li>➤ La création de comité d'audit, de nomination et de rémunération</li> <li>➤ Le droit à l'information du conseil d'administration</li> <li>➤ La rédaction d'une charte de l'administrateur</li> <li>➤ L'écartement de la pertinence d'une modification réglementaire</li> <li>➤ La mise en avant de l'intérêt social qui dépasse celui des actionnaires"</li> </ul>

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

Rapport Viénot II	1999	Entreprises Cotées en bourse	Améliorer la direction sociale de l'entreprise au travers de la structure et du fonctionnement du conseil d'administration	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La séparation des fonctions de Président et de Directeur Général doit être volontaire</li> <li>➤ L'information sur le gouvernement d'entreprise doit être rendue publique</li> <li>➤ La proportion d'administrateurs indépendants dans les comités doit être au minimum de 1/3, et 1/2 dans le comité de rémunération</li> <li>➤ La politique de rémunération de l'équipe dirigeante doit être rendue publique afin d'être lisible"</li> </ul>
Rapport Bouton	2002	Entreprises Cotées en bourse	Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Améliore le rapport Bouton,</li> <li>➤ Propose une plus grande indépendance du conseil d'administration,</li> <li>➤ suggère que le conseil d'administration procède à un audit interne tous les 3 ans</li> </ul>

*La Bonne gouvernance à l'épreuve des faits : le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

Principes de l'OCDE	2004	Grandes entreprises	Concourir à la transparence et à l'efficacité des marchés, être capable avec l'état de droit et clairement définir la répartition des responsabilités entre les instances compétentes en matière de surveillance, de réglementation et d'application des textes	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les droits des actionnaires et transparence de l'information</li> <li>➤ Le fonctionnement du conseil à travers son rôle, sa structure, la dualité, les régimes de rémunérations (part fixe, part variable, stocks options, primes ou bonus, jetons de présence, les avantages en nature)</li> <li>➤ La structure de propriété</li> <li>➤ Les comités (comité d'audit, comité des nominations, comité des rémunérations)</li> </ul>
---------------------	------	---------------------	---	---

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

1.2. Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques

Ce paragraphe consacre une étude synthétique des différents codes, recommandations ou indications des partenaires au développement des pays en développement pour une « bonne gouvernance ». En la matière le code de « bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques » élaboré par le FMI sera retenu comme référence dans le cadre notre recherche pour ce qui concerne les bailleurs de fonds et les agences de développements. En effet, le FMI est le principal partenaire du Bénin en matière d'aide au développement et ses exigences en matière de gouvernance sont admises et acceptées par la Banque Mondiale.

Le FMI s'est intéressé à la transparence dans la gestion des finances publiques en définissant les bonnes pratiques en la matière. Il est largement admis aussi bien par la communauté internationale que par les Etats et les populations locales, que la « bonne gouvernance » est cruciale pour assurer durablement la stabilité macroéconomique et une croissance de qualité. De ce fait une gestion saine des finances publiques, reposant notamment sur la transparence, en est un aspect essentiel.

Destinées aux pays membres demandeurs de financement du développement, ce code de bonnes pratiques s'adresse particulièrement aux pays en développement, « clients » du financement du développement.

Etablies en quatre points fondamentaux, ce code<sup>60</sup> vient préciser les éléments clés suivants qui devront être rigoureusement respectés par la partie prenante « candidate » au financement.

1.3. Définition claire des attributions et des responsabilités

Le code des bonnes pratiques du FMI énumère un certains nombres de dispositions visant d'une part la distinction entre administration publique et les autres éléments du secteur public à savoir (les entreprises, les agences et offices d'Etat, *etc.*) et d'autre part la définition d'un cadre juridique, administratif et réglementaire de gestion des finances publiques. Ceci est un élément important surtout dans un système où le budget de l'Etat est essentiellement fiscal comme le Bénin.

---

<sup>60</sup> Cf. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/codef.pdf> - 100k - PDF (Dernière visite le 07 Novembre 2011)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

1.3.1. Le secteur de l'administration publique doit être distinct du reste du secteur public et du reste de l'économie, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique

Suivant le code des bonnes pratiques du FMI, l'administration doit être distincte des autres démembrements du secteur public et de ce fait sa gestion devrait obéir aux principes ci-dessous :

- La structure et les fonctions de l'administration publique doivent être claires.
- Les prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques doivent être bien définies.
- La répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration publique, et leurs relations entre eux, doivent être clairement spécifiées.
- Les relations entre l'administration publique et les sociétés publiques doivent être régies par des dispositions claires.
- Les relations entre l'administration publique et le secteur privé doivent être menées de manière ouverte et en suivant des règles et des procédures claires.

1.3.2. La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert

Pour le FMI, la mise en œuvre de la bonne gouvernance doit respecter certains principes en matière de gestion des finances publiques. C'est pourquoi le code édicté dispose que :

- La mobilisation, l'engagement et l'emploi des fonds publics doivent être régis par une législation, une réglementation et des procédures administratives exhaustives en ce qui a trait au budget, à la fiscalité et aux autres domaines des finances publiques.
- La législation et la réglementation liées à la mobilisation des recettes fiscales et non fiscales et les critères qui régissent la marge de manœuvre administrative pour leur application doivent être aisément accessibles, clairs et compréhensibles. Les appels liés aux obligations fiscales et non fiscales doivent être examinés dans des délais opportuns.
- Il faut accorder des délais suffisants aux consultations sur les projets de loi et d'amendement réglementaire et, dans la mesure du possible, sur les changements plus vastes de politique économique.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- Les dispositions contractuelles convenues entre l'administration publique et les entités publiques ou privées, y compris les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les exploitants de concessions publiques, doivent être claires et à la disposition du public.
- La gestion des engagements et des actifs publics, y compris la concession de droits d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics, doit s'appuyer sur des bases juridiques explicites.

### 1.3.3. Processus Budgétaires Ouverts

#### 1.3.3.1. La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir à des objectifs de politique budgétaire et macroéconomique bien définis

La bonne gouvernance implique la planification des activités budgétaires selon le FMI. Ainsi le code dispose ce qui suit :

- Il faut établir un calendrier budgétaire et y adhérer. Il faut prévoir des délais suffisants pour permettre aux autorités législatives d'examiner le projet de loi de finances.
- Le budget annuel doit être réaliste et être préparé et présenté dans un cadre global de politique macroéconomique et budgétaire à moyen terme. Les objectifs budgétaires et les règles budgétaires éventuelles doivent être clairement énoncés et expliqués. Une description des principales mesures de dépenses et de recettes doit être fournie, en précisant leur contribution aux objectifs de politique économique. Des estimations doivent également être données sur leur incidence budgétaire présente et future et sur leurs répercussions économiques plus générales.
- La documentation budgétaire doit comprendre une évaluation de la viabilité du budget dans la durée. Les principales hypothèses sur l'évolution de la situation et des politiques économiques doivent être réalistes et clairement énoncées, et elles doivent être accompagnées des résultats d'une analyse de sensibilité.
- Dans le cadre global de la politique budgétaire il faut établir des mécanismes clairs de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires.

#### 1.3.3.2. L'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires

- Le système comptable doit offrir des repères fiables pour faire le suivi des recettes, des engagements, des paiements, des arriérés, des passifs et des actifs.



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- Un rapport de situation budgétaire doit être soumis en temps opportun aux autorités législatives en milieu d'exercice, et des mises à jour plus fréquentes, au moins trimestrielles, doivent être publiées.
- Dans le courant de l'exercice, les propositions de recettes et de dépenses supplémentaires doivent être présentées aux autorités législatives selon des modalités conformes à la présentation du budget initial.
- Les comptes définitifs audités et les rapports d'audit, y compris les rapprochements avec le budget approuvé, doivent être présentés aux autorités législatives et publiés dans un délai d'un an.

#### 1.3.4. Accès du public à l'information

##### 1.3.4.1. Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers

Pour le FMI, l'information c'est le pouvoir. La mise en œuvre de la bonne gouvernance dans un contexte démocratique impose le partage de l'information en quantité et en qualité. C'est pourquoi le code dispose que :

- La documentation budgétaire, y compris les comptes définitifs et les autres rapports sur les finances publiques publiés doivent couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extra-budgétaires de l'administration centrale.
- Des informations comparables à celles qui ont trait au budget de l'année en cours doivent être fournies sur l'exécution des budgets des deux exercices précédents au moins; doivent également être fournies des prévisions sur les principaux agrégats budgétaires, et les résultats d'une analyse de sensibilité y afférente pour, au moins, les deux exercices suivant le budget de l'année en cours.
- Des états décrivant la nature et les conséquences budgétaires des dépenses fiscales, des éléments de passif éventuels, et des activités quasi-budgétaires de l'administration centrale doivent faire partie de la documentation budgétaire, au même titre qu'une évaluation des tous les autres principaux risques financiers.
- Le produit des principales sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et l'assistance extérieure, doit apparaître séparément dans la présentation du budget annuel.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- L'administration centrale doit publier des renseignements sur le niveau et la composition de son endettement et de ses actifs financiers, de ses principales obligations non liées à la dette (dont droits acquis par les retraités, garanties accordées et autres obligations contractuelles) et de ses avoirs en ressources naturelles.
- La documentation budgétaire doit rendre compte de la situation budgétaire des collectivités territoriales et des finances des sociétés publiques.
- L'administration publique doit publier un rapport périodique sur les finances publiques à long terme.

1.3.4.2. Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation

L'information financière produite doit être utile selon le FMI qui dispose de ce fait dans son code que:

- Un guide synoptique budgétaire clair et simple doit être amplement diffusé à l'occasion du budget annuel.
- Les données financières doivent être présentées sur une base brute, en distinguant les recettes, les dépenses et le financement, avec une ventilation économique, fonctionnelle et administrative des dépenses.
- Le solde global et l'endettement brut de l'administration publique, ou leur équivalent en droits constatés, doivent être des indicateurs récapitulatifs standards de sa situation financière. D'autres indicateurs budgétaires, dont le solde primaire, le solde du secteur public et l'endettement net, doivent être présentés, le cas échéant, à titre complémentaire.
- Une comparaison des résultats et des objectifs des principaux programmes budgétaires doit être communiquée aux autorités législatives chaque année.

1.3.4.3. L'engagement doit être pris de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques

- La publication, dans des délais opportuns, d'informations sur les finances publiques doit être une obligation légale de l'administration publique
- Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques doit être annoncé à l'avance et respecté.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

1.3.5. Garantie d'intégrité

1.3.5.1. Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues

La qualité de l'information budgétaire est un indicateur clé selon le FMI. C'est pourquoi le code prévoit des principes d'intégrité tels que :

- Les prévisions budgétaires et les données actualisées doivent rendre compte des tendances récentes d'évolution des recettes et des dépenses, des courants macroéconomiques sous-jacents et des engagements bien précis des pouvoirs publics.
- Le budget annuel et les comptes définitifs doivent préciser la base comptable utilisée pour l'établissement et la présentation des données financières. Les normes comptables généralement reconnues doivent être suivies.
- Les données des rapports budgétaires doivent présenter une cohérence interne et elles doivent être rapprochées des données pertinentes d'autres sources. Les principales révisions aux données financières historiques et tout changement apporté à la classification des données doivent être expliqués.

1.3.5.2. Les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle interne effectif

Selon le FMI, les données financières doivent être sauvegardées sur une durée suffisamment longue pour permettre de remonter et de situer les responsabilités au besoin. C'est dans cette optique que le code dispose que :

- Le comportement des agents de l'État doit être régi par des règles déontologiques claires et bien diffusées.
- Les procédures et les conditions d'emploi dans la fonction publique doivent être documentées et à la disposition des parties intéressées.
- La réglementation applicable aux passations de marché doit être aux normes internationales et elle doit être accessible et observée dans la pratique.
- Les achats et les ventes de biens publics doivent s'effectuer de manière ouverte, et les grandes transactions doivent être signalées séparément.
- Les activités et les finances de l'administration publique doivent être soumises à un audit interne, et les procédures d'audit doivent pouvoir être revues.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- L'administration fiscale doit être protégée par la loi de toute influence politique, elle doit veiller au respect des droits des contribuables et elle doit rendre publiquement compte de ses activités à intervalles réguliers.

1.3.5.3. Les informations relatives aux finances publiques doivent être soumises à un examen extérieur

Pour que la crédibilité et la fiabilité soient attestées, le FMI impose dans son code la validation des informations relatives aux finances publiques. A ce niveau, l'institution financière fait confiance à l'expert extérieur et édicte les principes que voici :

- Les finances publiques et les politiques mises œuvre doivent être soumises au contrôle d'une instance nationale d'audit ou d'un organisme analogue indépendant du pouvoir exécutif.
- L'instance nationale d'audit ou l'organisme analogue doit présenter tous les rapports, y compris son rapport annuel, aux autorités législatives et les rendre publics. Des mécanismes doivent être établis pour le suivi des mesures à entreprendre.
- Des experts indépendants doivent être invités à évaluer les prévisions budgétaires, les prévisions macroéconomiques sur lesquelles elles se fondent et les hypothèses sous-jacentes.
- Un organisme national de statistique doit avoir un statut d'institution indépendante pour vérifier la qualité des données de finances publiques.

1.3.6. La « bonne gouvernance », une préoccupation de l'Union Africaine

Les pays africains, membres de l'Union Africaine se sont engagés eux aussi à œuvrer pour la « bonne gouvernance ». Cette volonté politique sera traduite par l'élaboration de la « charte africaine de gouvernance »<sup>61</sup>. La promotion de la « bonne gouvernance » se trouve ainsi en bonne place parmi les objectifs des gouvernants africains. Ainsi, l'objectif N°6 mentionné dans la charte stipule que « *les Etats parties devront Instaurer, renforcer, et consolider la bonne gouvernance par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance et l'inculcation du pluralisme et de la tolérance politiques* ». Cette conception souligne la dimension purement politique de

---

<sup>61</sup> [http://www.africa-](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf)

[union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

la « bonne gouvernance ». On constate que cet objectif de gouvernance met l'accent sur trois éléments fondamentaux : le renforcement de la démocratie, la mise en place d'institutions de gouvernance et le multipartisme. Le point relatif aux institutions traduit notre intérêt à cet objectif qui sera élucidé dans les points 8 et 9 des principes de gouvernance auxquels s'engagent les Etats à travers cette charte de gouvernance. En effet, les points 8 et 9 des principes de cette charte stipule que les Etats membres s'engagent à respecter : «8. *La transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques* 9. *La condamnation et la répression des actes de corruption, des infractions et de l'impunité qui y sont liées*».

Reprenons l'article 33, de la charte de l'U.A « *Les Etats parties institutionnalisent la bonne gouvernance économique et des entreprises* grâce, entre autres, à: **1.***La gestion efficace et efficiente du secteur public.* **2.** *La promotion de la transparence dans la gestion des finances publiques.* **3.** *La prévention et la lutte contre la corruption et les infractions connexes.* **4.** *La gestion efficace de la dette publique.* **5.** *L'utilisation judicieuse et durable des ressources publiques.* **6.** *La répartition équitable de la richesse nationale et des ressources naturelles.* **7.** *La réduction de la pauvreté.* **8.** *La mise au point d'un cadre législatif et réglementaire efficace en appui au développement du secteur privé.* **9.** *La création d'un environnement propice à l'afflux de capitaux étrangers.* **10.** *L'élaboration de politiques fiscales qui encouragent les investissements.* **11.** *La prévention et la lutte contre la criminalité.* **12.** *L'élaboration, l'exécution et la promotion de stratégies de développement économique, y compris les partenariats entre les secteurs privé et public.* **13.** *La mise en place de systèmes fiscaux efficaces basés sur la transparence et l'obligation de rendre compte.* »

L'analyse de cette disposition de la charte fait observer l'importance de la présente recherche. En effet, en ses points 1 à 3 et voire aussi 5 et 13, la charte fait obligation aux Etats parties d'assurer une gestion optimale des ressources publiques et de garantir une gestion efficace et efficiente des services publics et de lutter contre la corruption. Ceci conforte le choix de notre sujet de recherche qui vise à comprendre comment la « bonne gouvernance » est adoptée et comment elle est mise en œuvre dans les entreprises publiques du secteur maritime. Cette volonté politique de « mieux gouverner » domine tous les discours politiques au niveau national. Il s'avère donc important de regarder de plus près comment elle se traduit dans la réalité. Cela forge notre motivation pour cette recherche et nourrit notre ambition de contri-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

buer un temps soit peu, au débat scientifique sur la question ou tout au moins dans la sphère politique et économique du Bénin.

L'ensemble des dispositions énumérées dans ces différentes dispositions de « bonne gouvernance » s'articule autour de l'efficacité, de l'efficience, de la transparence dans la gestion des finances publiques, de la lutte contre la corruption et consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit. Les entreprises publiques étant des entités de l'Etat, il en va de soi qu'elles soient assujetties aux mêmes règles de gestion. C'est ce que vient appuyer la charte africaine de gouvernance, qui met l'accent sur la « bonne gouvernance » politique mais aussi économique et sociale. C'est ainsi que les principes du « moment libéral » trouvent leur sens dans la gouvernance des entreprises publiques.

1.3.7. Quelques lois sur la bonne gouvernance des entreprises en France

La France est le pays colonisateur du Bénin. L'ensemble des textes juridique (constitution notamment) est adapté de ceux de ce pays. Il n'est pas rare d'entendre dans les débats le recours à la France en matière de démocratie et de droit de l'homme. C'est pourquoi, nous faisons référence à la France ici pour appréhender ce qui se passe en matière de législation sur la bonne gouvernance en France.

1.3.7.1. La loi N .R.E 2001

La loi sur les Nouvelles Régulations Economiques est voté en 2001 par le parlement français rendant obligatoires quelques dispositions et recommandations des rapports et codes énumérés plus haut. Par exemple, la loi statue sur la structure du conseil d'administration comme suit : « Art. L. 225-51-1. - *La direction générale de la société est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général.* » «*Dans les conditions définies par les statuts, le conseil d'administration choisit entre les deux modalités d'exercice de la direction générale visées au premier alinéa. Les actionnaires et les tiers sont informés de ce choix dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.*» «*Lorsque la direction générale de la société est assumée par le président du conseil d'administration, les dispositions de la présente sous-section relatives au directeur général lui sont applicables.*» «*Ensuite, il appartiendra au conseil d'administration, conformément à*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*l'article L. 225-51-1 du code de commerce, de choisir entre ces deux modalités d'exercice de la direction générale.»*

Cette loi définit mieux le rôle du conseil d'administration en précisant que «le conseil détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre. Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent

1.3.7.2. La loi sur la Sécurité Financière

Cette introduite en 2003 oblige le président du conseil d'administration ou de surveillance à rendre compte devant les actionnaires, dans un rapport joint au rapport annuel et au rapport des comptes consolidés, des conditions d'organisation et de préparation des travaux du conseil et des procédures de contrôle interne

1.3.8. Les lois et codes sur la « bonne gouvernance » au Bénin

1.3.8.1. La loi N°88-05

La loi sur la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques, offices et sociétés d'Etat semble avoir prévu dès 1988, de bonnes pratiques de gouvernance. En effet, cette loi a statué entre autre sur la composition et la structure, le fonctionnement et l'organisation du conseil d'administration et des autres organes de gestion des entreprises publiques.

1.3.8.2. La Charte Nationale pour la gouvernance du Développement

Une cérémonie solennelle a consacré l'adoption au Bénin les 3 et 4 Novembre 2012, de la Charte Nationale de Gouvernance pour le Développement. Cette charte a mobilisé l'élite du Bénin au tour d'un projet de gouvernance traduisant la volonté politique d'un chef d'Etat visiblement beaucoup trop ambitieux pour un pays comme le Bénin où l'anormal incarne le quotidien dans les pratiques citoyennes. Le projet de bonne gouvernance prônée par cette charte définit des domaines précis de gouvernance du développement avec des principes énoncés à cet effet, tels que présentés dans le tableau ci-dessous :

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°5 : Domaines et principes de la gouvernance de développement**

<b>Domaines de la Gouvernance du développement</b>	<b>Les principes clés</b>
gouvernance politique :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Animation de la vie publique par les partis politiques ;</li> <li>- Transparence dans le financement des partis politiques ;</li> <li>- Alternance politique ;</li> <li>- Respect de l'autorité de l'Etat ;</li> <li>-Gouvernance concertée ;</li> <li>- Ethique en politique ;</li> <li>- Valorisation du statut de l'opposition ;</li> </ul>
gouvernance administrative	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la primauté de l'intérêt général ;</li> <li>- l'efficacité et l'efficience des services publics ;</li> <li>- la culture du résultat ;</li> <li>- la récompense du mérite et la juste sanction des fautes ;</li> <li>- l'égalité des usagers devant le service public et l'Administration publique ;</li> <li>- l'impartialité, l'équité et le respect de la légalité dans les prestations de service public ;</li> <li>- la continuité du service public ;</li> <li>- la décentralisation/déconcentration et le développement local participatif ;</li> </ul>
gouvernance sociale, culturelle et environnementale :	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ la famille en tant qu'une institution de transmission des valeurs</li> <li>➤ le développement durable ;</li> <li>➤ la culture de la ponctualité ;- l'efficacité et l'efficience dans la redistribution de la richesse nationale ;</li> <li>➤ le respect du genre notamment l'égalité de chance entre filles et garçons ;</li> <li>➤ le civisme ;</li> <li>➤ la participation des populations à la gestion de</li> </ul>



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

	<p>l'environnement ;</p> <p>➤ la valorisation des potentialités naturelles ;</p> <p>la prévention et la gestion des crises et catastrophes naturelles ;</p>
<p>gouvernance juridique, juridictionnelle et sécuritaire :</p>	<p>le respect de l'Etat de droit et des droits humains ;</p> <p>l'accessibilité de tous au droit et à une justice efficace et équitable ;</p> <p>l'indépendance de l'appareil judiciaire ;</p> <p>la réduction des délai de jugement de justice ;</p> <p>la célérité dans les procédures et l'exécution des décisions de justice ;</p> <p>l'impartialité dans la répression des délits et infractions ;</p> <p>la protection du dénonciateur des fautes, délits et crimes ;</p>
<p>gouvernance économique, financière et des entreprises</p>	<p>la rationalisation des finances publiques ;</p> <p>le secteur privé comme moteur de l'économie et de la création des richesses ;</p> <p>la programmation du développement à tous les niveaux ;</p> <p>l'intelligence économique ;</p> <p>la responsabilité sociale des entreprises ;</p>
<p>gouvernance du système de l'information, de la communication et de la technologie</p>	<p>la liberté des médias ;</p> <p>l'accès aux sources de l'information ;</p> <p>la recherche scientifique ;</p> <p>l'innovation ;</p> <p>le système informatique intégré ;</p> <p>la régulation ;</p>

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

	le pilotage du système de l'information ;
gouvernance de l'information statistique	la qualité de l'information ; le contrôle et la crédibilité des statistiques ; l'exhaustivité et la pertinence des données statistiques ;

Au-delà de ces principes qui gouvernent désormais le développement du Bénin, plusieurs engagements ont été souscrits dans le cadre de cette charte. Deux d'entre eux ont retenu notre curiosité. Il s'agit de l'engagement qui vise à « respecter les principes de transparence, de responsabilité, d'imputabilité, de reddition des comptes, d'efficacité, d'équité et d'évaluation publique à tous les niveaux de la vie politique, économique et sociale en République du Bénin » d'une part et d'autre part celui selon lequel « gouverner par l'exemple en se fondant sur les valeurs morales et républicaines et en recherchant l'efficacité » ;

1.3.9. La loi sur la corruption et infractions connexes et le code des investissements

Dans sa politique de bonne gouvernance, le gouvernement béninois a introduit un projet de loi portant lutte contre la corruption et infractions connexes à l'Assemblée Nationale du Bénin. Cette loi en étude au parlement depuis des années a connu son épilogue courant 2012, année historique dans l'institutionnalisation des règles de gestion et de transparence ainsi que les dispositions portant sanctions. De même, le code des investissements en République du Bénin a été adopté en 2012 par l'Assemblée Nationale pour favoriser et sécuriser les investissements dans notre pays.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

**Paragraphe 2 : La « bonne gouvernance » et les principes du « moment libéral »**

La « bonne gouvernance » aussi bien dans sa conception que dans sa mise en œuvre ou son opérationnalisation, de par ses principes fondateurs, fait référence à certains principes caractéristiques de ce que Pesqueux (2007) désignera de « principes du moment libéral ».

2.1. Le principe de transparence<sup>62</sup>

Le principe est destiné à bannir les actes frauduleux dans les organisations exposées à la corruption. Le principe de transparence « légitime le fait de se révéler à des tiers ». L'usage de ce principe est ambigu lorsqu'il s'agit de secret d'Etat. A ce niveau se pose la question de quoi révéler et quoi réserver en secret. C'est dans ce sens que l'auteur mentionne que « *la transparence construit un projet d'invisibilité de ce qu'elle traverse pour montrer ce qu'elle montre* ». Répondant au critère du « moment libéral », la transparence semble être une évidence affirme l'auteur. Même si la transparence n'exempterait personne dans la gestion de l'organisation « Etat-Nation », elle confère tout de même une certaine assurance quant au respect de la norme réduisant les marges de manœuvre de déviance. Il est clair que l'usage de ce principe se bute au secret d'Etat qui acquiert une certaine légitimité dans la mesure tout n'est pas bon à dire en vue de conserver ou maintenir la cohésion sociale. Ainsi, le secret connaît des extensions et l'on parlera de « secret médical, secret de fabrication... » qui visent parfois à préserver les droits de l'individu. La transparence au-delà d'un principe constitue une « règle sanctionnable qui empêche toute échappatoire » affirme l'auteur. Se référant à l'exemple de M. Foucault, l'auteur stipule que l'aveu peut être source d'aliénation avant de le considérer comme à l'origine des mécanismes de surveillance et expliquer que le principe de transparence « *permet de rendre d'autant plus invisibles et implacables les outils et les logiques de dénomination et de surveillance dans la perspective d'un aveu permanent* ». Mais la transparence n'est pas sans critique. Pour O. Babeau, elle est considérée comme « une injonction perverse qui détruit en fait ce qu'elle est supposée dévoiler ». Ceci s'avère tant évident dans une démarche de « bonne gouvernance » publique, le fait de montrer à autrui ce qui est fait peut être une arme contre soi-même. Quand on sait que la « bonne gouvernance » est mise en œuvre dans un contexte démocratique caractérisé par un régime politique qui gère les affaires publiques et une partie dite « opposition » qui ne ménage aucun effort pour exploiter toute faille évidente ou même potentiel pour mettre à nue l'autorité en exercice en vue de saisir

---

<sup>62</sup> Pour un approfondissement sur les principes, se référer à Pesqueux Y (2007). *Op cite*, p. 72-91

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

l'opportunité pour « manipuler » l'opinion en vue d'une alternance. Sans toutefois mener une analyse politique, il nous semble important de mentionner que le principe de transparence constitue une référence d'une importance non négligeable dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance.

2.2. Le principe d'inclusiveness

Ce principe vise à prendre en compte toutes parties au projet ou processus quelque soit leur représentativité. Il vise à tenir compte de la diversité dans l'action. Caractéristique d'une perspective communautaire (Pesqueux, 2007), le principe d'*inclusiveness* s'exprime aussi par la tolérance et l'émotion. Il est d'autant plus important dans la conception même de la « bonne gouvernance » que dans sa mise en œuvre. En effet, dans sa vision aussi bien politique, la « bonne gouvernance » impose la participation ou l'inclusion des parties prenantes à l'animation aussi bien de la vie politique qu'économique mais aussi dans les affaires administratives. C'est une démarche dont l'aboutissement n'aura pas de sens si elle s'affiche exclusive dans la mesure où il s'agit d'impliquer autant de parties qu'il est nécessaire pour faire face à d'énormes défis de développement socio politique et économiques.

2.3. Le principe d'indépendance

La mise en œuvre de la « bonne gouvernance » traduite dans les faits par référence à la transparence, la responsabilité, l'inclusion,... nécessite une validation qui confère une légitimité à la démarche. La légitimité appréciée ici selon Weber comme reconnaissance sociale Cette validation ne peut être acceptée que si elle n'est pas le produit des individus chargés de concevoir ou de mettre en œuvre les activités ou de dérouler la démarche, d'où la référence à une validation indépendante. C'est ainsi que le principe peut trouver son utilité dans la démarche de « bonne gouvernance ».

D'origine comptable et précisément dans les métiers d'audit, le principe de d'indépendance puise sa légitimité dans la primauté accordée à l'expertise externe. Connaissant une extension vers d'autres corps de métiers, le principe d'indépendance a conservé son sens quand bien même les finalités ne sont pas identiques. Selon Pesqueux Y. (2007), le principe d'indépendance se fonde sur des normes et principes généralement admis par principe d'*inclusiveness* (Professionnels, ONG, Associations, etc.). Il mentionnera que le principe d'indépendance ne saurait être réduit à la notion d' « externe ». En effet, ce principe marque trois frontières notamment la « frontière géographique » mettant en exergue la *supra-*

## *La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

*gouvernance*, la « frontière professionnelle » par référence à l'*expertise* et la « frontière intérieure » par référence à la *communauté*. Son utilité dans un dispositif de « bonne gouvernance » se trouve être justifiée sur le plan financier quant à l'indépendance des commissaires aux comptes des organisations publiques. En effet, parmi les moyens de contrôle des entreprises publiques dont dispose l'Etat, actionnaire unique de ces entités, figure en bonne place les commissaires aux comptes. Nommés par décret pris en conseil des ministres par le Président de la République, Chef de l'Etat, chef du Gouvernement, les commissaires aux comptes ont une mission légale de certifications des états financiers des entités en question. Le fait que les commissaires aux comptes soient nommés en Conseils des ministres par le Chefs de l'Etat, donne une connotation politique et de se fait soulève la question de leur indépendance. Ainsi, il n'est pas exclu de constater dans la répartition des postes, que les membres de l'ordre des experts comptables proches du pouvoir s'arrogent les entreprises stratégiques et donc pour lesquelles les honoraires se trouvent élevés. Par exemple, parmi les dernières nominations de commissaires aux comptes des sociétés et offices d'Etat par le DECRET N° 2007-229 du 31 MAI 2007 (Cf. **Encadré N°1**), il est aisé de constater que les entreprises et offices stratégiques restent détenus dans le portefeuille de cabinets et experts comptables locaux, proches du pouvoir, au détriment des firmes internationales dont les compétences et la réputation ne sont plus à démontrer sur le plan international. L'exemple de la Firme Deloitte et Associés, présente au Bénin depuis 2004 qui ne se voit attribuer que trois dossiers sur 70 au total dans le cadre de ce décret, dont l'un ne sera finalement pas accepté par le cabinet. Rappelons qu'au moment de la recherche Deloitte reste la seule firme parmi les « big four » présente au Bénin.

### 2.4. Le principe d'*accountability* (ou responsabilité)

La responsabilité est au cœur des principes fondamentaux de la « bonne gouvernance ». D'où l'utilité du « principe de responsabilité ». C'est un principe qui légitime le contrôle externe et constitue le fondement des prestations d'audit. *Accountability* en anglais, ce principe semble recouvrir le « pouvoir de savoir » et le « pouvoir du savoir » (Pesqueux 2007). C'est une condition de transparence qui par sa substance conventionnaliste entache d'autant plus la qualité principielle du principe d'*accountability* qui est donc radicalement de l'ordre de la reddition. Ainsi la notion de contrôle externe prend toute son importance dans la démarche de « bonne gouvernance » contribuant de ce fait au développement des activités d'audit, outils destinés un sens à l'information destinée aux parties prenantes. Dans la gouvernance des entreprises publiques, cadre d'opérationnalisation de la « bonne gouvernance » économique, ce

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

principe est d'autant plus important que la référence constitue un moyen d'évaluation de conduite des affaires publiques.

2.5. Le principe de traçabilité

La « bonne gouvernance » implique de la traçabilité dans la gestion des affaires publiques. Ceci est une possibilité de pouvoir situer les responsabilités et se rapporte aussi à la transparence dans l'exercice d'une mission. La traçabilité consiste à « imprimer l'historique » permettant de remonter à l'origine des faits, de reconstituer le point de départ en vue de situer les responsabilités dans une action ou un processus donné Pesqueux (2007). Cette conception de la traçabilité rappelle la dimension conventionnaliste de la « bonne gouvernance » qu'il est important de mentionner.

2.6. Le principe de précaution

La « Bonne gouvernance » implique pour les dirigeants, dans la gestion des affaires publiques en général et dans la gouvernance des entreprises publiques en particulier, de prendre en compte tous les éléments de risques susceptibles de mettre en péril les actions et générations futures. C'est ainsi que le principe de précaution prend toute son importance de la démarche visant une « bonne gouvernance ». Affilié au principe de prudence et de responsabilité, le principe de précaution vise la sécurisation en cas d'incertitude dans l'action humaine. Il se rattache trop à la notion de « développement durable » et sera d'ailleurs utilisé dans les programmes de gestion des ressources naturelles. Mais le principe de précaution est sujet de critique. Dans ce sens, Pesqueux (2007) souligne l'ambiguïté relative au passage du domaine d'application du principe à celui des actions professionnelles individuelles. Aussi, F. Lemarchand souligne l'ambiguïté du passage de la précaution à la responsabilité qu'il rattache au risque de disparition de l'espèce humaine. De même, J-P Dupuy (2002) évoquera trois points de critiques. Dans un temps, il souligne le fait que ce principe ne prend pas véritablement la juste mesure de l'incertitude ; ensuite, il soulève la question de la normativité éthique en matière de choix dans l'incertitude avant d'évoquer qu'il n'y a pas de rétroactivité issue de l'information devenue disponible sur le jugement de rationalité porté sur une décision passée. Enfin il souligne que « *même quand on sait, on n'agit pas forcément car on n'envisage pas la catastrophe* ».

Une fois les instruments et principes de la bonne gouvernance étudiés, nous présentons dans le chapitre suivant notre cadre de recherche ainsi que la méthodologie déroulée.

## **CHAPITRE 2 : CADRE D'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE**

Ce chapitre présente d'une part le cadre de la recherche à travers la présentation générale des entreprises publiques du secteur maritime (Port, SOB et Cobenam) objets de la recherche et d'autre part la méthodologie adoptée dans le cadre de cette recherche. Ainsi, deux chapitres constituent l'ossature du présent chapitre. Dans une première section, le terrain de recherche sera présenté, des motivations sur son choix à la présentation du cadre d'étude. La seconde section nous permet de proposer une méthodologie qui sera suivie pour mener à bout cette recherche.

### **Section 1 : Choix du terrain d'étude**

#### **Paragraphe 1 : Le secteur maritime : «les poumons et le cœur » de l'économie béninoise**

Notre objectif n'est pas de faire un diagnostic du secteur maritime et portuaire. Mais compte tenu de l'importance de notre sujet de recherche, il nous a semblé nécessaire de fournir au lecteur, un aperçu du secteur d'activité retenu permettant de comprendre l'intérêt de notre choix. En effet, le secteur maritime englobe les activités exercées dans les domaines maritime et portuaire. Les échanges commerciaux du Bénin avec le reste du monde sont effectués à plus de 90% par voie maritime (Ministère des Finances et de l'Economie, 2010). Le secteur maritime et portuaire joue ainsi un rôle important dans l'économie nationale. En outre, la situation géographique du Bénin par rapport au Nigeria, son voisin de l'Est, et aux pays de l'hinterland (pays sans littoral de la sous-région : Niger, Burkina Faso, Mali, Tchad) fait du Bénin un pays de transit.

L'intérêt que nous portons ainsi aux entreprises publiques du secteur maritime n'est pas un fait du hasard. Le principal maillon du secteur maritime et portuaire béninois reste le Port Autonome de Cotonou (PAC). Ce port a une capacité de chargement/déchargement théorique d'environ 2,3 millions de tonnes par an, et il avait été estimé que cette capacité pourrait suffire jusqu'en 1998, et éventuellement en 2001 en améliorant la productivité. Cependant, le volume du trafic a augmenté plus vite que prévu pour atteindre un seuil de 3 millions de tonnes dès l'an 2000 et 5,15 millions de tonnes en 2005. L'infrastructure portuaire souffre aussi d'une faible profondeur d'eau (variant entre 9,5 à 11 mètres environ le long des quais à marée basse), alors que certains navires porte-conteneurs actuels, qui transportent entre 3 000

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

et 4 000 EVP, ont un tirant d'eau compris entre 12 et 14 m. Certains de ces porte-conteneurs fréquentent déjà la Cote Ouest Africaine (COA) et doivent parfois être déroutés vers d'autres ports pour s'alléger avant de retourner à Cotonou.

Des réformes sont également engagées dans le cadre de la mise en œuvre de l'amélioration des services rendus aux chargeurs par le Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB).

L'administration du secteur dont la principale animatrice est la Direction de la Marine Marchande souffre de moyens techniques et humains.

Par ailleurs, depuis la disparition des conférences maritimes, le Bénin n'a toujours pas bien adapté sa politique de gestion des droits de trafic au nouvel environnement institutionnel sous-régional et international. Toutefois, les différents échanges que nous avons eus avec les acteurs du secteur font état de ce que des efforts sont en cours au niveau de la COB et du CNCB pour réactiver la coopération sous-régionale en matière de gestion des droits de trafic. Un diagnostic des forces mais aussi des atouts a permis aux autorités en charge du secteur de définir un certain nombre d'objectifs visant au développement et à la pérennisation des activités du secteur d'activité.

Au total, les principales faiblesses de ce secteur sont liées essentiellement à son manque d'organisation face à l'évolution rapide du trafic, à la faiblesse de la productivité des opérations de manutention, à la lenteur des opérations d'enlèvement des marchandises, à son manque de compétitivité face à la concurrence des autres ports de la sous-région. Les principaux acteurs étant des entités publiques, il nous a semblé intéressant de comprendre comment ces entités sont gouvernées dans la perspective de la « bonne gouvernance » qui se trouve actuellement au cœur de tous les discours politiques et managériaux. C'est pourquoi, notre démarche nous aura conduits à mener des entretiens avec les dirigeants de trois des acteurs principaux du secteur à savoir le Port, la Société Béninoise de Manutention Portuaire et la Compagnie Béninoise de Navigation Maritime. Le port, comme mentionné plus haut, représente le « poumon » de l'économie béninoise, la SOB, acteur incontournable du secteur, exerce en complémentarité avec le port dans une perspective de diversification et d'efficacité même si elles représentent deux entités distinctes et la COB autrefois acteur majeur en matière de transport maritime de personnes et de biens par l'exploitation de son navire, mais qui aujourd'hui est réduite au recouvrement des redevances sur trafic maritime. Là encore, elle



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

n'agit qu'en complémentarité avec le port. Mais notre recherche ne porte pas non plus sur les interactions entre ces entités mais sur la gouvernance de chacune d'elle, prise individuellement.

En définitive, nous nous sommes intéressés à un secteur qui constitue « les poumons et le cœur » de l'économie béninoise animé par des acteurs aussi bien publics que privés. Mais ce sont les premiers qui retiendront notre attention dans la présente recherche.

1.1. Le gouvernement des entreprises publiques

Cette section vise à favoriser la compréhension du contexte de création et d'évolution de ses entreprises. Il met en exergue deux éléments importants pour la suite de notre travail. D'abord le contexte de la création de ses entreprises pour ne pas dire la période. Ce qui mérite questionnement et probablement explication à certains comportements de dirigeants. Ensuite il est fait un exposé des organes de gouvernance des entreprises étudiées qui feront l'objet de questionnement dans les chapitres à suivre. Nous aurions pu placer certains éléments en annexes, mais la pertinence et la place de ceux-ci dans d'abord dans la conduite de nos entretiens et ensuite dans l'interprétation effectuée à l'issue de nos enquêtes nous amènent à en faire cas dans la présente section.

1.1.1. Le fondement juridique de l'existence des entreprises publiques au Bénin

L'acte de naissance des entreprises publiques au Bénin remonte à 1988, vers le début de la fin du régime marxiste léniniste ayant duré plus de dix sept années sous la houlette du Général Mathieu Kérékou. Suite aux nombreux mouvements de contestations populaires ayant jalonné le régime révolutionnaire, l'élite béninoise a fini par réfléchir à des possibilités de sortie de crise, l'économie du pays étant dès lors en sérieuses difficultés, l'éducation étant paralysée, les salaires rares et l'appareil l'Etat sous la pression populaire. Des réformes ont donc commencé à s'imposer aux dirigeants. C'est à la suite de ces séries d'événements que le gouvernement béninois, soucieux de la situation sociopolitique très peu confortable, initie une loi qui constitue le point de départ de l'existence d'entités économiques soumises au droit commun (applicable aux entreprises privées) en matière de gestion quand bien même seraient-elles de caractère public et donc avec un rôle prépondérant de l'Etat dans leur gouvernance. C'est ainsi que la Loi N° 88-005 du 26 Avril 1988 fut adoptée par l'Assemblée Nationale Révolutionnaire de la République Populaire du Bénin. Ce texte constitue la base de l'existence juridique des entreprises publiques et semi-publiques qui sont destinées à jouer un rôle pré-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

pondérant dans le tissu économique du pays à la suite de la libéralisation de l'économie des années 1990 au lendemain de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation béninoise. Les entreprises publiques et semi-publiques y sont conçues comme des « instruments d'intervention de l'Etat » dans sa mission de réalisation de prestations de service public mais aussi par des activités qui peuvent relever du domaine commercial et/ou industriel. A la suite de cette loi, des décrets d'application ont suivi en vue de rendre le texte opérationnel. Ainsi, la toute première des entreprises publiques et sans doute la plus importante à nos jours parce que représentant 90% des échanges extérieurs avec l'extérieur et rapportant plus de 80% des recettes douanières (Source : Ministère de l'Economie et des Finances), le Port Autonome de Cotonou, se verra dotée d'un décret d'application (Décret N° 89-306) en date du 28 Juillet 1989 portant « Approbation des Statuts du Port Autonome de Cotonou ».

1.1.2. La gouvernance des entreprises publiques au Bénin : le cas du Port, de la Cobenam et de la SOB

La gouvernance se définit selon Pigé (2008), comme étant « *l'ensemble des mécanismes qui contribuent à aligner la réalité du fonctionnement d'une organisation sur les objectifs qui lui sont assignés. Cette gouvernance se traduit en premier lieu à travers les organes de gouvernement de chaque organisation* ». Cette conception de la gouvernance motive le choix des éléments ci-dessous présentés relativement aux entreprises étudiées. Il n'est donc pas question d'analyser la gouvernance dans le sens que lui donne Pesqueux (2000, p.24), selon qui le gouvernement de l'entreprise, [...] s'exerce à partir du principe de l'exercice du pouvoir dans la S.A – Une action/Une voix- à la fois égalitaire et inégalitaire.[...] Selon lui, il est question « *d'examiner le pouvoir des actionnaires/propriétaires dirigeants, compte tenu de spécificités telle que l'émergence d'une technostructure (...), ou encore du fait de la confusion possible, du statut de propriétaire et de celui de dirigeant, le premier d'entre eux devant les rendre accessibles aux enjeux de la propriété avant ceux du pouvoir.* ».

1.1.2.1. Le gouvernement du PAC

Les organes de gouvernance du PAC définis dans la loi portant création et fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques, précisés par les statuts de ces entreprises, actualisés en fonction des nécessités intervenues dans l'exécution et le fonctionnement, compte tenu des besoins et du contexte.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Sous la tutelle du Ministère Délégué Chargé de l'Economie Maritime des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires auprès du Président de la République (*MDCEMT-MIP/PR*), les organes de gouvernance du PAC comprennent :

- Le Conseil d'Administration<sup>63</sup> (CA)

Organe suprême de décision. Il a pour mission sur proposition du directeur général d'examiner et d'approuver après étude les rapports d'activités, le budget, les états financiers, les perspectives du PAC pour l'exercice suivant et rend compte directement au MDCTTP/PR de la tenue des comptes de l'exercice écoulé. Fixé par les statuts de l'entreprise, le CA est composé comme suit :

1. un représentant des Transports (Ministre de tutelle) assume les fonctions de Président du Conseil d'Administration ;
2. Un représentant du Ministre chargé de l'inspection des entreprises publiques et semi-publiques
3. Un représentant du Ministre chargé des Finances (MF) ;
3. un représentant du Personnel de la société ;
4. un représentant du Burkina Faso ;
5. un représentant du Mali ;
6. un représentant du Niger

Les Administrateurs sont nommés par décret sur propositions des Ministres qu'ils représentent.

- Le Comité de Direction (CODIR)

Chargé du contrôle et de la coordination de l'ensemble des activités de la société, le CODIR assure la mise en application, l'exécution et le suivi des décisions prises par le conseil

---

<sup>63</sup> Cf. Article 9 des statuts de PAC

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

d'administration. Il s'agit d'un organe statutaire au même titre que la DG. Le CODIR est un organe consultatif obligatoire pour la direction générale.

1.1.2.2. Les organes de gouvernement de la COB

Deux organes de gouvernance ont été identifiés par notre analyse de la structure organisationnelle et l'exploitation des informations issues de nos entretiens.

➤ Le Comité de Gestion (CG)

A sa création, le Conseil d'Administration (CA) de la compagnie était composé de huit (08) membres dont quatre algériens et quatre béninois en 2001. Suite au retrait de la partie algérienne en janvier 2002 et en attendant de doter la compagnie de nouveaux textes (statut, règlement intérieur) l'Etat béninois a décidé d'installer un Comité de Gestion (CG) tenant lieu de CA. Ce comité, présidé par un représentant du ministère des travaux publics et des transports se compose de quatre membres dont:

- le directeur de la marine marchande ;
- le représentant du personnel de la COB;
- le représentant du ministère de développement ;
- le représentant du Ministère des Finances et de l'Economies

➤ Le Comité de Direction (CODIR)

Chargé du contrôle et de la coordination de l'ensemble des activités de la société, le CODIR assure la mise en application, l'exécution et le suivi des décisions prises par le Comité de Gestion. Il s'agit d'un organe statutaire au même titre que la DG. Le CODIR est un organe consultatif obligatoire pour la direction générale.

1.1.2.3. Les organes de gouvernement de la SOB

La SOB est une société d'Etat et placée sous la tutelle du Ministère délégué, Chargé des transports, des travaux Publics auprès du Président de la République (MDCTTP/PR). Elle a pour organe suprême de gestion le conseil d'administration. Dans sa structure organisationnelle, elle regroupe neuf (09) directions ayant chacune un rôle spécifique.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Sous la tutelle du Ministère Délégué Chargé de l'Economie Maritime des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires auprès du Président de la République (**MDCEMTMIP/PR**), les organes de gouvernance de la SOB comprennent :

Ils sont chargés de la définition des stratégies ainsi que des grandes orientations de la société.

- Le Conseil d'Administration (CA)

Organe suprême de décision. Il a pour mission sur proposition du directeur général d'examiner et d'approuver après étude les rapports d'activités, le budget, les états financiers, les perspectives de la SOB pour l'exercice suivant et rend compte directement au MDCTTP/PR de la tenue des comptes de l'exercice écoulé. Il est composé comme suit :

1. un représentant du MDCTTP/PR (Président du Conseil d'Administration) ;
2. deux représentants du Ministère des Finances (MF) ;
3. un représentant du SYNATRAMAP (Représentant des travailleurs de la SOB) ;
4. un représentant des Consignataires ;
5. un représentant de l'APRAD ;
6. un représentant de MECEPDEAP.

- Le Comité de Direction (CODIR)

Chargé du contrôle et de la coordination de l'ensemble des activités de la société, le CODIR assure la mise en application, l'exécution et le suivi des décisions prises par le Comité de Gestion. Il s'agit d'un organe statutaire au même titre que la DG. Le CODIR est un organe consultatif obligatoire pour la direction générale.

### 1.2. Le gouvernement des entreprises publiques : un idéal-type ?

De la présentation des organes de gouvernance ci-dessus effectuée, nous pouvons effectuer le constat que les entreprises publiques concernées sont gouvernées par un « idéal-type », institué par leur acte de naissance même en l'occurrence la loi qui définit le cadre légal de leur existence juridique, c'est-à-dire un Conseil d'Administration<sup>64</sup> présidé par le Ministre

---

<sup>64</sup> Ou un Comité de gestion dans le cas de la COBENAM, ce comité ayant les mêmes attributions que le CA

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

de tutelle lui-même ou son représentant et un comité de direction. Cette configuration des organes de gouvernance vient aussi justifier le statut public de ces entreprises, chacune d'elle étant rattachée à un ministère public. Mais il nous paraît important de souligner l'influence du conseil des Ministres sur la gouvernance de ces entreprises à l'image des Assemblées générales des Actionnaires dans les entreprises privées.

S'il est vrai que cette organisation n'a connu aucune évolution depuis la libéralisation de l'économie béninoise et la création de ces entreprises, il n'est pas aisé de comprendre que, en dépit de temps de malversations décriées çà et là par le peuple, par l'entremise des organisations de la société civile, mais aussi la reconnaissance de la mauvaise gestion par le gouvernement et les dirigeants de ces entreprises, aucune réflexion n'ait pu être effectuée sur la gouvernance de ces entreprises. Il nous paraît indispensable, dans le souci d'aligner les actions et les institutions avec le discours politique de la « bonne gouvernance », de repenser la gouvernance au travers d'un examen profond au sommet de l'Etat, en collaboration avec des experts, « tiers » indépendant, à même de proposer, en toute impartialité, des éléments de gouvernance moderne des entreprises, dans une réelle intégration du contexte socio-culturel et politique du Bénin.

L'observation du gouvernement de chacune des trois entreprises étudiées ici permet d'identifier trois niveaux de gouvernance, avec une importance accordée au pouvoir politique sur les décisions de gestion. L'analyse de ces organigrammes (Cf. Annexes 2&3&4) permet de constater que, suivant la taille de l'entreprise, les fonctions supports<sup>65</sup> prennent de plus en plus d'importance comme il peut être constaté au niveau du port par rapprochement avec la Cobenam qui ne dispose presque pas de fonctions supports et la SOB qui en dispose dans une proportion moindre. Ainsi, l'organigramme du PAC se révèle dès lors plus étoffé puisque constituant le véritable moteur de l'économie de par les flux commerciaux qu'il draine, la taille de l'entreprise qui font d'elle le « poumon » de l'économie béninoise. Le cas de cette dernière illustre bien les caractères bureaucratiques de l'organisation de cette entreprise. Le Directeur général est soutenu par un important support fonctionnel comprenant un collège de chargés de mission et de conseillers techniques, des conseillers à la communication mais aussi et surtout d'une cellule de passation des marchés publics et d'un département d'audit et de

---

<sup>65</sup> Fonction techniques d'appui telle que les conseillers techniques, cellule de passation de marchés publics, chargés de mission, etc.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

contrôle, la gestion de l'environnement écologique et les affaires juridiques relevant des prérogatives du directeur adjoint. La lecture de cet organigramme met en exergue, l'absence de fonction support au niveau du conseil d'administration, ce qui pourrait, comme nous le verrons dans les chapitres 5 & 6, favoriser le poids de l'asymétrie d'information entre la direction et le conseil d'une part et entre le Conseil d'Administration et le Conseil des Ministres d'autre part. Mais cela amène à s'interroger sur le rôle effectif de tout cet arsenal fonctionnel quant on connaît les problèmes de gestion auxquels se trouve confrontée cette entreprise. Le poids du pouvoir politique détenu par le ministre de tutelle qui nomme aussi bien les administrateurs que les directeurs étant « indiscutable », le conseil d'administration semble être tenaillé entre la direction générale détentrice de plus d'informations et le gouvernement tributaire des pouvoirs les plus étendus, au point de se dispenser de l'opinion du peuple béninois, 1% des résultats de nos enquêtes a connaissance de l'existence de conseil d'administration et de la manière dont les membres sont désignés, de son rôle dans la gestion de l'entreprise. En fait, la plupart des personnes enquêtées ne savent pas ce que s'est qu'un conseil et son utilité dans la gestion de l'entreprise. Pour eux, c'est le directeur général qui est le dirigeant et au-delà de celui-ci le gouvernement. Situation floue qui traduit le manque d'accès à l'information du public. Comment peut-on ou non juger du bien fondé de ce qu'on ne connaît pas ? D'où la nécessité d'une culture de la conscience morale et de l'éducation sociale.

### 1.3. Au-delà du Conseil d'Administration, le Conseil des Ministres

Le rattachement des entreprises à un ministère d'Etat justifie le caractère public qui se traduit par la détention du capital total des sociétés en question. Bien que des organes de gouvernance tels le Conseil d'Administration et le Comité de Direction soient mis en place, le conseil des ministres du gouvernement joue un rôle de premier ordre dans la prise de décisions importantes. En effet, le Conseil des ministres représente pour les entreprises publiques, ce que représente l'Assemblée Générale des actionnaires dans le secteur privé. C'est donc l'organe de gouvernance le plus influent dans le gouvernement des entreprises publiques ou semi-publiques à participation majoritaire de l'Etat béninois. Présidé par le Président de la République lui-même conformément à la Constitution béninoise<sup>66</sup> et le type de régime politique (Présidentiel), le Conseil des ministres a le pouvoir de nommer et de révoquer les diri-

---

<sup>66</sup> La constitution fut approuvée par référendum le 2 décembre 1990 (93,2% de "oui"); elle a institué un régime présidentiel

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

geants des entreprises publiques. Cette prérogative constitutionnelle pose la question de la désignation des dirigeants quand on sait les conséquences de l'alternance au pouvoir. Rappelons que le Bénin fait partie des rares Etats Africains où l'alternance se déroule sans troubles majeures et à la fréquence prévue par le législateur, donc un environnement démocratique ou du moins quant à la gestion du pouvoir politique. Les élections se déroulent jusque là suivant les échéances prévues par le législateur. Cette alternance rime avec les bouleversements inhérents aux changements de « mains », « le pouvoir étant ce qu'il est ». D'une part, un dirigeant politique une fois à la tête de l'Etat a tendance ou dans le contexte béninois, est souvent amené à faire remplacer les responsables de toute les entités sous contrôle de l'Etat afin de positionner les siens, et ce dans le but récompenser les amis politiques, d'accroître sa popularité<sup>67</sup>, de conserver le pouvoir. Ce qui pourrait être assimilé à la notion de « stratégie d'enracinement des dirigeants »<sup>68</sup> dans le cas de la « corporate governance »<sup>69</sup> mais appliquée à la sphère politique. L'illustration de ce phénomène au Bénin trouve des exemples dans les célébrations organisées par les cadres nommés pour remercier le Chef de l'Etat pour la confiance qu'il place en eux. Si tant est qu'il mesure la réelle responsabilité, ils s'intéresseraient plutôt à l'énormité des tâches qui leur sont confiées, leur capacité à être à la hauteur des attentes ; mais comme lesdites attentes ne sont que d'ordre politique, alors ils ne se soucient guère de leur capacité managériale mais de leur capacité de mobilisation des honnêtes populations en quête de « pain du jour ». Des marches organisées pour remercier un Gouvernement pour la nomination d'un cadre comme directeur général d'une société peuvent sembler ridicule sous d'autres cieux et c'est de la même manière que relever de ses fonctions un cadre ne pose aucun souci au Gouvernement qui dispose de tous les éléments de preuve d'incompétence des cadres qu'il a lui-même nommés. Ceci met en exergue la responsabilité accrue des dirigeants politiques dans les difficultés de mises en œuvre de la « bonne gouvernance ».

---

<sup>67</sup> Il est important de mentionner que lorsque le Chef de l'Etat nomme un cadre d'une localité au Bénin, il s'en suit des messes de remerciement, des cérémonie et des marches pour accompagner la politique du Président de la République

<sup>68</sup> Paquerot M. estime qu'il y a « *il y a enracinement, lorsque les différents partenaires sont contraints d'accepter des comportements des dirigeants contraires à l'objectif de maximisation de la valeur de la firme* »

<sup>69</sup> Charreaux G. et al. *Le gouvernement des entreprises : La corporate Governance, théories et faits*, Charreaux Gérard Editions, 1997.

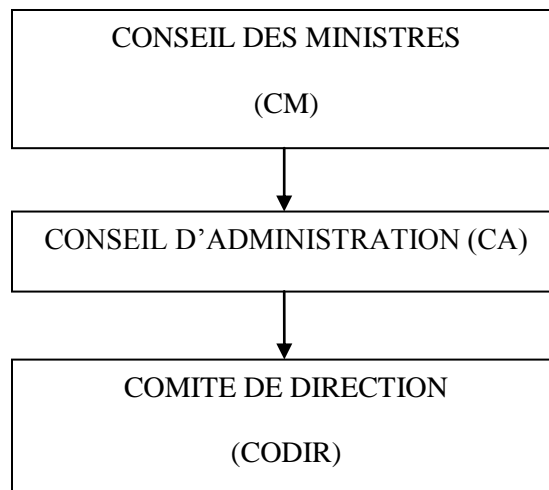


***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

Même si l'organisation structurelle formelle décrite ne présente pas le Conseil des Ministres comme organe de gouvernance, il n'est pas à démontrer que c'est le plus important niveau de décision et donc le maillon fort de la gouvernance de ces entreprises. Le budget, les orientations stratégiques, les rapports de gestion et les états financiers étant soumis à l'approbation de ce conseil qui décide ou pas d'autoriser leur mise en œuvre.

En somme, ces trois niveaux de gouvernance des entreprises publiques ainsi identifiés constituent le « gouvernement » de celles-ci à des degrés variables d'influence ; les décisions d'envergure étant du ressort du Gouvernement et les dirigeants constamment sous influence politique de celui-ci.

La figure ci-dessous illustre ces trois principaux organes de gouvernement :



**Figure N°3 : Les organes de gouvernement des entreprises publiques du Bénin**

De ce schéma il faut noter que :

- Ce schéma indique la forme autocratique de la gouvernance des entreprises publiques.

En matière de gouvernance d'entreprise en général, les systèmes de gouvernement peuvent prendre plusieurs formes en fonction des parties prenantes en jeu. La plupart des définitions de différentes formes étant faites sur la base des modèles comme le mentionne Louizi A. (2011) : La plupart des réflexions opposent les systèmes anglo-saxons (Etats-Unis et Grande Bretagne) aux systèmes allemands et japonais. Ceci tient compte de certains éléments et aspects de gouvernance tel que la structure du capital, l'implication du marché financier ou encore des parties prenantes telles les clients et les fournisseurs. Ce qui laisse penser exclusivement aux grandes entreprises cotées. Il est donc difficile de prétendre de définir dans le cas

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

du Bénin, caractérisé par de petites et moyennes entreprises, des formes de systèmes de gouvernance. L'absence des entreprises béninoises sur le marché financier, le manque de données publiques crédibles, bref la non disponibilité de l'information sur les entreprises ne favorise pas le positionnement ou même l'appréciation des formes de gouvernements des entreprises en général et des entreprises publiques en particulier.

- La concentration des pouvoirs de décisions importantes au niveau du gouvernement béninois (Conseil des Ministres)

La loi sur les entreprises publiques telle que libellée concentre tous les pouvoirs notamment le recrutement et la révocation, la rémunération des dirigeants relèvent de la compétence du conseil des ministres du gouvernement qui est une institution politique. Un cadre institutionnel plutôt centralisé mettant les entreprises sous l'emprise des processus administratifs en dépit du caractère commercial et industriel qui leur est reconnu, les différenciant ainsi des services publics.

- Les rémunérations des dirigeants des entreprises publiques

Elles sont définies en conseil des ministres et matérialisées par un décret d'application. Les dirigeants sont fixés sur leurs rémunérations par décret pris en conseil des ministres. Ce décret définit les avantages en nature et salaire. Il cadre donc les rémunérations en fonction du chiffre d'affaires. Ce mécanisme de contrôle du gouvernement est plutôt statique et peut ne pas être de nature à motiver à plus de performance mais bien au contraire amener les cadres nommés à développer des stratégies d'appropriation des ressources des entreprises.

- Les nominations des cadres et dirigeants

Sont du ressort du gouvernement (conseil des Ministres). Il est donc clair que la compréhension du processus de nomination rime avec la compréhension du processus de décision du gouvernement et donc du « secret d'Etat ». Les pratiques de bonne gouvernance place la transparence au centre des processus. D'où l'interrogation sur la frontière : jusqu'à où le gouvernement peut être transparent dans les processus de gestion publique ? La transparence est-elle contre le secret d'Etat ? (Pesqueux, 2007). Une chose est connue et partagée de tous les béninois, le processus ou système est hautement politisé et ne tient pas compte des règles de gestion nécessaires à une bonne gouvernance des entreprises.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

➤ Le contrôle des dirigeants

Relève aussi du ressort du gouvernement, qui nomme et révoque les dirigeants. Le conseil d'administration reste impuissant car n'ayant aucun pouvoir presque sur la direction générale, le DG étant lui aussi nommé dans les mêmes conditions que les membres du conseil d'administration. La durée du mandat est illimitée puisque le mandat est rattaché à la fonction et non à la personne (non intuitu personae) qui occupe la fonction.

➤ Le gouvernement des entreprises publiques

Est soumis à la pression administrative du fait du rôle important que joue l'Administration Publique (gouvernement) avec tout ce que l'on reconnaît comme lourdeur et lenteur administrative.

#### 1.4. Gouvernance, Gouvernement, Gouvernabilité

Il nous paraît pertinent de souligner la tension entre les notions de gouvernance, de gouvernement et de gouvernabilité. La gouvernance ne devant pas être comprise au sens de « l'art de gouverner ». C'est un corpus qui s'identifie au « gouvernement du gouvernement », conception avancée par rapport à celle historique qui l'identifiait au gouvernement, la gouvernabilité représentant de ce fait un état de « objet gouvernable »<sup>70</sup>.

### **Paragraphe 2 : Les entreprises publiques au Bénin**

Les chapitres précédents ont permis d'étudier respectivement, dans le premier, les clarifications de concepts liés à notre thème de recherche et les instruments et codes de « bonne gouvernance », le second exposant notre méthodologie de recherche et la présentation du cadre d'étude. Le présent chapitre est le lieu d'étudier les entreprises publiques béninoises au travers d'un bref historique de leur évolution depuis la libéralisation de l'économie béninoise, de leur organisation et de leur « gouvernance ». Il s'agit essentiellement de l'analyse du cadre institutionnel de la création, de l'organisation et du fonctionnement des entreprises sous tutelle de l'Etat. Après avoir clarifié la notion d'« entreprise publique », nous nous attèlerons à comprendre la genèse des entreprises publiques au Bénin au travers de l'historique de leur création ; c'est à cela que se fie la première section de ce chapitre. Dans la seconde section, nous analyserons enfin la gouvernance de ces entreprises par l'entremise de leurs organes de gouvernement par référence à leurs homologues du secteur privé<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> si nous paraphrasons Michel Foucault

<sup>71</sup> Ceci nous renvoie l'article de Cannac Yves et Godet Michel intitulé « La bonne gouvernance, l'expérience des entreprises : son utilité pour la sphère publique » *In Futuribles*, 2001, N°265, p.41-50

## *La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

### 2.1. Quelques notions

Avant d'aborder les définitions de l'entreprise publique, il nous paraît important de cerner la notion même d'« entreprise » qui pour nous est une réalité difficile à appréhender eu égard aux nombreux aspects et problèmes que recouvre la notion dans son ensemble.

Il arrive en effet que l'entreprise ne soit pas définie. Par exemple, dans la très volumineuse *Encyclopédie de la gestion* (Simon & Joffre, 1997), il n'existe pas d'entrée "Entreprise". Même chose dans un dictionnaire assez largement utilisé dans les enseignements liés à la gestion (Burlaud, Eglem & Mykita, 1995). Cependant, certains dictionnaires tentent une définition de l'entreprise. Ainsi selon le dictionnaire de droit privé, « *le vocable "Entreprise" désigne à la fois une organisation, et un contrat. Dans le premier cas, il s'agit d'une structure publique ou privée sous laquelle s'exerce une activité économique en utilisant un personnel, des locaux et des équipements appropriés. Cette dénomination n'est pas attachée à l'importance de la structure économique concernée puisque les activités artisanales se réalisent aussi dans le cadre d'une entreprise.*

*Dans le second cas, Il s'agit du nom d'un contrat dit contrat d'entreprise dénommé par le Code civil "louage d'ouvrage ou d'industrie". Il se distingue du contrat de travail en ce que l'entrepreneur qui a le statut de commerçant, agit d'une manière totalement indépendante. Le régime du contrat d'entreprise, peut s'appliquer à la construction et à la réparation, même si l'entrepreneur travaille "à la tâche" ou au forfait, au contrat de transport de personnes ou de marchandises fut-il exécuté par voie fluviale, maritime ou aérienne et aux activités de services (par exemple, les blanchisseurs et les teinturiers, les banques et les entreprises financières, les établissements d'enseignement et les entreprises de spectacles) »<sup>72</sup>.*

Sur le plan conceptuel, en absence de définition universelle, l'entreprise sera définie ici suivant trois approches conceptuelles à savoir l'approche économique, l'approche sociologique et l'approche systémique.

Dans la première approche, l'entreprise est perçue comme une entité économique qui assure à la fois la production des biens et services destinée aux marchés de biens de consom-

---

<sup>72</sup> Dictionnaire de droit privé de Serges Braudo : <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/entreprise.php>

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

mation (grand public) et aux marchés de biens de productions (les autres entreprises) et la répartition des richesses. L'entreprise transforme ces inputs en outputs (produits finis, marchandises, services, informations). Lors de cette transformation, l'entreprise crée de la richesse (ajout de valeur aux inputs). Cette richesse est appelée valeur ajoutée, elle représente la contribution réelle de l'entreprise à la richesse nationale (P.I.B.).

Ainsi la définition de l'entreprise apparaît très clairement, par exemple, dans le *Manuel d'économie politique* de Pareto (1909/1981) : « *L'entreprise est l'organisation qui réunit les éléments de la production et qui les dispose de façon à l'accomplir. (...) L'entreprise peut revêtir différentes formes : elle peut être confiée à des particuliers, ou être exercée par l'Etat, les communes, etc.* »<sup>73</sup>.

Une autre approche de l'entreprise est l'approche sociologique qui conçoit l'entreprise comme une entité composée de trois acteurs à savoir les « apporteurs de capitaux », les « dirigeants » et les « salariés » ayant des objectifs et des stratégies individuelles différentes. En effet, en ce qui concerne les apporteurs de capitaux, leur logique est purement financière, ils recherchent avant tout la rentabilité de leurs placements. Leur but est de garantir leurs gains et si possible les augmenter. Les apporteurs de capitaux sont attirés par des placements de plus en plus rentables. Leur source de pouvoir est le capital. Ils élaborent ainsi une stratégie d'investissement ou alors de retrait (en cas de perte). Les dirigeants quant à eux, suivent une logique qui se résume en la maximisation des performances de l'entreprise, évaluées par la rentabilité économique des capitaux. Leur but consiste à garantir leur place et à élargir leur pouvoir (capital et organisation)<sup>74</sup>.

En ce qui concerne les salariés, leur logique est l'obtention d'une rémunération, l'épanouissement et la sécurité de l'emploi. Ils ont pour but de voir leur emploi garanti, si possible en réalisant un travail intéressant dans de bonnes conditions matérielles, de rémunération et d'ambiance. La source de leur présence est leur savoir-faire. Leur stratégie est celle de l'attrait de la carrière.

---

<sup>73</sup> Pareto, V. (1909, 1981). *Manuel d'économie politique*. Genève : Librairie Droz, p.286

<sup>74</sup> Cette conception sera mise à mal par la théorie de l'agence notamment en ce qui concerne l'opportunisme des dirigeants et les coûts d'agence. Nous n'allons pas développer une argumentation dans ce sens dans le présent travail.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Pour que l'entreprise puisse fonctionner, suivant les logiques des trois acteurs identifiés, il faut donc un consensus (ou compromis organisationnel).

Une troisième approche est celle de l'entreprise vue comme système ouvert composé d'éléments en interaction permanente et dynamique, et évoluant dans un environnement auquel elle doit s'adapter en permanence pour sa survie.

Il existe plusieurs types d'entreprises. La classification pouvant être faite suivant de nombreux critères. Ainsi, elles peuvent être classées par référence à la taille (grande, petite, moyenne), au secteur d'activité, par « technologie » ainsi que par la dimension géographique (nationale, multinationale, *etc.*) - ceci pouvant être associé au critère de taille, aux droits de propriétés du capital qui peuvent être détenus par des acteurs publics, privés ou mixte (par exemple dans le cas des partenariats public-privé), *etc.* C'est ce dernier aspect qui nous intéresse. En effet, le capital de l'entreprise peut être détenu par des acteurs privés et publics et on parlera alors de propriété « mixte ». Ainsi, la catégorie d'entreprises sujette de notre recherche, correspond bien à celles pour lesquelles l'Etat (les Pouvoirs publics) détient la propriété autrement dit, les entreprises où les Pouvoirs publics détiennent le pouvoir de décision de contrôle et/ou de gestion.

Après ce bref aperçu sur la notion d'entreprise, il nous semble important d'étudier les caractéristiques ou spécificités des entreprises publiques justifiant notre intérêt dans la réalisation de la présente recherche consacrée à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans ces entités.

### 2.1. Qu'est-ce qu'une entreprise publique ?

Sur le plan conceptuel, il semble possible de préciser la notion d'entreprise publique en reconsidérant celle de propriété. Selon l'approche consacrée par la théorie des contrats incomplets (Grossman et Hart, 1986 ; Hart et Moore, 1990), la propriété peut être caractérisée en fonction de deux aspects, l'allocation des droits de décision « résiduels » (le contrôle au sens anglo-saxon) et l'appropriation des gains résiduels (Charreaux, 1997).

Les entreprises publiques recouvrent des formes juridiques très diverses tant sur le plan international que national ; ainsi en France, au-delà, des organisations sans personnalité morale autonome, simples budgets annexes de l'État (ou régies des collectivités locales) qui réa-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

lisent des opérations commerciales, on distingue traditionnellement (Linotte, Mesire et Romi, 1995) les établissements publics industriels et commerciaux (par exemple en France, EDF-GDF ou la RATP, au Bénin, La Poste du Bénin) qui sont des personnes morales de droit public gérant un service public industriel et commercial dans des conditions assez proches de celles des entreprises privées, les sociétés d'économie mixte (par exemple, Air France), de droit privé, dont le financement est issu simultanément du public et du privé, et qui sont soumises à un contrôle étroit de l'État, et enfin, les sociétés privées à capital public qui gèrent un service public et dont l'actionnariat est contrôlé par l'État directement ou indirectement. On peut ainsi dire sans trop risquer de se tromper, que le caractère public reconnu à ces entreprises relève de la présence de l'Etat dans leur capital. L'ensemble des entreprises publiques se trouve ainsi élargi aux entreprises faisant place à d'autres actionnaires que l'État, à condition que ce dernier, même actionnaire minoritaire, conserve un pouvoir déterminant sur la composition du capital et/ou la nomination des dirigeants.

## 2.2. Spécificités des entreprises publiques

Les entreprises publiques étudiées sont des entités économiques tout comme les entreprises privées. Tout en étant distinctes des services publics<sup>75</sup>, elles présentent des traits caractéristiques qui les rendent différentes des sociétés de droit privé même s'il est difficile de déterminer indiscutablement les caractéristiques spécifiques. Bertoli A (2005), distingue deux grilles de lecture :

- Une grille institutionnelle qui met en avant les spécificités d'ordre politique et juridique :
- La soumission au pouvoir politique, système juridique particulier, rationalité propre dite de « service public », ressources budgétaires affectées ou prélevées ;

---

<sup>75</sup> (cf. « lois de Rolland » formulées ainsi en 1878). « *La soumission de tous les services publics aux trois grands principes de continuité, d'égalité et de mutabilité, légués par l'Ecole du service public, établit et garantit leur spécificité par rapport aux activités privées. Le principe de continuité repose sur l'idée que la prise en charge d'une activité par l'administration implique l'existence d'un besoin social impérieux à satisfaire (...) Le principe d'égalité devant les services publics exprime la traduction de l'extension aux activités matérielles de l'administration du principe d'égalité juridique devant la loi et les règlements posé par la Déclaration de 1789 (...) Enfin, le principe de mutabilité implique que les prestations fournies au public soient toujours adaptées à ses besoins (...) Les services publics sont soumis à la « loi du progrès », c'est-à-dire que leurs prestations doivent sans cesse augmenter en qualité comme en quantité* ». Pesqueux Y. op cite, p 146

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- Une grille organisationnelle qui complète ou nuance la première et relève trois tendances : activités plus souvent de « service », taille généralement importante, environnement complexe, contraignant.

Charreaux G. (1997) abonde dans le même sens lorsqu'il évoque que l'entreprise publique représente ainsi un hybride organisationnel entre la bureaucratie publique qui se caractérise par un objet non lucratif, dont le financement repose sur l'impôt et dont le contrôle relève exclusivement des Pouvoirs Publics et prend la forme de procédures administratives ou politiques et l'entreprise privée, financée de façon privée et dont le contrôle se fait principalement par des mécanismes de marché. Pour lui l'intervention de l'État se traduit par une superposition de contrôles. L'entreprise publique est soumise à la tutelle technique d'un Ministère, elle est également contrôlée par la Cour des Comptes, dont le pouvoir d'investigation s'étend à toute société où l'État (ou une autre organisation soumise par ailleurs au contrôle de la Cour) détient une participation au capital lui permettant d'exercer un pouvoir prépondérant.

Pour Meynaud J.<sup>76</sup>, l'entreprise publique est un des sujets qui illustre le mieux le caractère artificiel des barrières entre disciplines et l'insuffisance de la coopération entre spécialistes, venant ainsi appuyer l'argument de l'existence de particularités pour cette catégorie d'entreprises. C'est d'ailleurs, ces particularités qui ont motivé notre choix dans la mesure où nous nous interrogeons sur l'intérêt d'étudier comment elles épousent et font usages des instruments de l'action publique, puisque le volet institutionnel fait partie de leurs spécificités. Par ailleurs, les entreprises publiques, comme précisé ci-dessus sont sous la tutelle d'un organe politique technique (ministère) dont elles reçoivent des instructions quant aux instruments ou outils de gouvernance, par déclinaison de la politique nationale de gestion publique. C'est cela qui justifie notre intérêt pour cette recherche orienté vers « la bonne gouvernance » à travers son adoption et son usage dans les entreprises publiques béninoises.

A présent que le champ a été balisé pour la compréhension de la « bonne gouvernance » et des notions connexes, nous nous proposons de parcourir l'environnement dans lequel exercent ces entreprises publiques au travers de l'idéologie du « nouveau management public » (New Public Management) et des théories sous jacentes, dans les pays en développement.

---

<sup>76</sup> Meynaud J. « Etudes et documents sur l'entreprise publique » *In Revue économique*. Volume 8, n°3, 1957. pp. 494-504.



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.3. De la création des entreprises publiques au Bénin

L'objectif de la présente section est fournir au lecteur des éléments complémentaires de compréhension du cadre institutionnel retenu pour notre recherche en l'occurrence les entreprises publiques dans le contexte béninois. Ceci est nécessaire dans l'appréciation de « l'esprit » de la définition du gouvernement de ces entreprises et une analyse sur l'adéquation avec les objectifs de bonne gouvernance.

Le Bénin est resté sous le régime de la colonisation française jusqu'en Août 1960, année de l'accession du pays à l'indépendance. Le pays opte ensuite pour un régime marxiste léniniste, dit de « socialisme africain », période pendant laquelle la gestion des affaires publiques devient beaucoup plus centralisée mais avec une forte implication populaire dans la gestion, avant de recourir à un régime démocratique à partir des années 1990 à la suite de la Conférence nationale des forces vives de la nation de Février 1990. Cette dernière période marque le début de la libéralisation de l'économie. Durant la période d'exercice du pouvoir communiste, les entreprises publiques telles que nous les concevons ici n'avaient pas d'existence légale. Il faut attendre l'année 1988 pour assister à la création d'un cadre institutionnel qui définit les modalités de création, de fonctionnement et d'organisation d'entités économiques (entreprises publiques et semi-publiques) qui regroupent les sociétés d'Etat, les offices et les sociétés d'économie mixte. Ce cadre institutionnel est matérialisé par la Loi N°88-005 du 26 Avril 1988 portant création, fonctionnement et organisation des entreprises publiques et semi-publiques (Cf. Annexe N°1). Cette disposition légale définit les entreprises publiques comme des « *instruments d'intervention de l'Etat en vue de l'exécution, dans l'intérêt général, d'opérations de nature industrielle et/ou commerciale* ». Cette définition vient apporter une fois encore une marque de différenciation entre les entreprises publiques et leurs homologues du secteur privé dans la conception même de la notion d'entreprise. Si dans le dernier cas, il est question d'un centre de profit, d'une entité économique dont l'objectif est de gagner de l'argent, la notion d'« intérêt général » semble prendre le pas sur celle du profit dans le cas des entreprises publiques et semi-publiques. Le législateur béninois distingue dans la présente loi, trois dimensions d'entreprises publiques et semi-publiques. D'abord les offices, en charges des services publics. Deux catégories se dégagent. D'une part les offices à caractère social, scientifique et culturel soumis à un fonctionnement administratif et les offices à caractère industriel et/ou commercial, régis par la même loi. Ensuite les sociétés d'Etat comprennent les entreprises publiques détenues à 100% par l'Etat qui dispose du contrôle total de

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

celles-ci. Elles effectuent des activités à caractère industriel et /ou commerciale et sont soumises au droit commun, au même titre que leurs homologues du privé sauf exception expresse explicitement formulée par une autorité habilitée. Enfin les sociétés d'économie mixte qui intègrent la participation d'opérateurs économiques externes à l'Etat (étrangers, publics ou privés).

De cet aperçu historique, il nous a permis de constater que les raisons qui ont justifié « les nationalisations » ou la création d'entreprises publiques sont principalement de nature idéologique ou politique. Les objectifs invoqués sont le rééquilibrage des rapports travail/capital, la sauvegarde du contrôle de la nation sur certains secteurs-clés, voire l'établissement d'une véritable démocratie industrielle (Charreaux 1997).

#### 2.4. De la création d'une entreprise publique

La création d'entreprises publiques au Bénin remonte comme nous l'avons souligné plus haut, des années 1990, période marquant la libéralisation de l'économie béninoise. Les vagues de privatisation ont attiré l'attention des autorités sur la sensibilité de certains secteurs clés qui impose un regard du pouvoir politique sur les offres de services et de biens dans des domaines comme l'eau, l'énergie, l'électricité, le port, etc.

Pour ainsi justifier la présence de l'Etat dans ces domaines, une loi fut adoptée. Celle-ci décrit les modalités de création, de fonctionnement et d'organisation des entreprises publiques. C'est ainsi qu'en matière de création d'une entreprise publique, il est fait obligation aux parties intéressées d'appuyer le dossier de création par une étude approfondie sur l'activité concernée, le caractère impératif de la présence de l'Etat, les conditions économiques, financières, matérielles et humaines mais aussi et surtout la rentabilité et les équilibres financiers de la nouvelle entreprise conformément aux dispositions de **l'article 17** de la loi ci-dessus mentionnée. La création de toute entreprise publique ou semi-publique doit donc être issue de la reconnaissance de la nécessité par dans les conclusions de l'étude ci-dessus mentionnée.

#### 2.5. Du contrôle d'une entreprise publique

La gestion de l'entreprise publique ou semi-publique est assurée par des organes de gouvernement définis par le législateur béninois. Ainsi, toute entreprise publique est dotée d'un conseil d'Administration et d'une direction générale. Nous avons présenté plus haut les

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

organes de gouvernement des entreprises publiques étudiées ; de ce fait, il ne nous semble plus nécessaire de revenir sur les détails.

Par ailleurs, le législateur a prévue diverses formes de contrôle des entreprises. C'est ainsi qu'il est fait obligation aux entreprises publiques ou semi-publiques de désigner un ou deux commissaires aux comptes chargés d'une mission de vérification légales des comptes annuels de l'entreprise. Il est aussi fait obligation au conseil d'administration de procéder à une évaluation périodique de l'entreprise. L'entreprise publique est également soumise selon cette loi au contrôle du ministère de tutelle. Ce contrôle se limite à un contrôle de conformité. La tutelle s'assure que les objectifs définis par les entreprises publiques sont conformes aux orientations stratégiques définies par l'Etat. La tutelle est précisée par le décret de création de l'entreprise publique. Le Ministère en charge de l'inspection des entreprises publiques et semi-publiques quant à lui s'assure de la qualité de la gestion. Le texte ne prévoit toutefois pas les modalités de ce contrôle de la qualité de la gestion. De même, le législateur ouvre la voie au contrôle de l'entreprise publique par la chambre des comptes et l'Inspection Générale d'Etat.

2.6. De l'adoption de l'OHADA dans le mangement des entreprises publiques

Dans la perspective d'une harmonisation des pratiques des entreprises dans l'espace africain, les Etats africains ont institué dès 1993, un traité connu sous l'appellation du « Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (traité de l'OHADA) ». Comme l'on peut le constater, ce texte supranational vient bouleverser certainement les dispositions internes aux Etats partie à son adoption. Cette œuvre législative a pour objectif d'éliminer les divergences législatives entre les Etats membres qu'avait accentuées depuis leurs indépendances la balkanisation de leurs droits issue de la colonisation, et de faciliter ainsi les échanges économiques . Son domaine d'application est prévu à l'article 2 dudit Traité.

Ce texte constitue à ce jour le référentiel africain de gouvernance des entreprises. La bonne gouvernance peut être appréhendée dans les dispositions de cet arsenal juridique et managérial sous deux dimensions : d'une part la transparence et d'autre part les questions de l'équilibre des pouvoirs et des responsabilités. En matière de gouvernance, l'obligation d'information est plus présente dans les sociétés cotées en bourse (Charreaux, Fama et Jensen,

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Pigé, etc.). Le régime juridique des entreprises dans le contexte de l'OHADA, au-delà bien sûr du règlement général de l'épargne publique et des marchés financiers, est prévu les articles 81 et suivants complété par les articles 847 à 852 de l'Acte Uniforme de l'OHADA portant sur le Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique (qui sera désigné par AU dans la suite du texte). Aux termes de l'article 86 de l'AU, toute société qui fait publiquement appel à l'épargne pour offrir des titres doit, au préalable, publier dans l'Etat partie du siège social de l'émetteur et, le cas échéant, dans les autres Etats parties dont le public est sollicité, un document destiné à l'information du public et portant sur l'organisation, la situation financière, l'activité et les perspectives de l'émetteur ainsi que les droits attachés aux titres offerts au public. L'information exigée des émetteurs concerne aussi bien leur propre situation financière et managériale que l'objet de l'opération projetée et les caractéristiques des titres qu'ils proposent. Le document d'information est soumis au visa de l'organisme de contrôle de la bourse des valeurs de l'Etat partie du siège social de l'émetteur sauf si l'émission se fait dans un Etat partie autre que celui du siège social de la société qui fait appel public à l'épargne. Si l'organisme de contrôle de la bourse des valeurs n'existe pas dans le siège social de l'Etat partie, le document d'information est soumis au visa du ministre chargé des finances. Il est ainsi fait obligation que le document d'informations soit être publié dans des journaux habilités à recevoir les annonces légales. Les dispositions de cet AU font également obligation aux dirigeants de fournir aux actionnaires, des informations relatives à la gestion de l'entreprise sur tous les plans qui pourraient les intéressés. La plupart des dispositions relatives à la gouvernance sont similaires à celles de la « corporate governance ». C'est le cas par exemple de l'article qui statue sur la circulation de l'information fiable et sincère. En matière de contrôle, ce qu'on peut dire, c'est que la composition du Conseil a été démocratisée par la suppression des dispositions subordonnant la qualité d'administrateur à celle d'actionnaire et la représentation de catégories spécifiques d'actionnaires au sein du Conseil d'administration. L'AU a limité le nombre de mandat. Cette question du nombre maximum de mandats que peut détenir un administrateur est évidemment importante puisqu'elle conditionne le temps disponible que chaque administrateur est en mesure de consacrer aux sociétés dont il est administrateur. La disposition était déjà présente dans les dispositions internes (loi 88-005 du 26 Avril 1988) qui limitait déjà le nombre de mandat par Administrateur à trois (03). L'AU taille une importance particulière à l'expertise extérieure et place le commissaire aux comptes au centre des intérêts des actionnaires et des dirigeants. Il est donc fait obligation

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

que ce dernier soit impartial et totalement indépendant. C'est l'article 697 de l'AU qui en relève les incompatibilités et précise que les fonctions de commissaire aux comptes sont incompatibles avec toute activité ou tout acte de nature à porter atteinte à son indépendance, avec tout emploi salarié. En outre, à l'article 698 dudit Acte, certaines personnes ne peuvent exercer la fonction de commissaires aux comptes. L'importance de cette fonction ne se discutant plus, le législateur OHADA a non seulement étendu la portée de leurs droits, mais également de leur responsabilité. De même l'article 900 de l'AU établit des sanctions pénales à l'endroit des dirigeants sociaux ou toute personne au service de la société qui auront sciemment mis obstacle aux vérifications ou au contrôle des commissaires aux comptes.

Au-delà de la transparence visée, les questions de jeux de pouvoir n'ont pas échappé au législateur africain. L'AU s'est intéressé également à la question de la séparation des fonctions d'administration et de directeur général comme c'est le cas dans la « corporate governance ». De même, il a accru la responsabilité des dirigeants sociaux. L'amélioration des droits des actionnaires et la dissociation de la présidence du conseil d'administration et de la direction générale de la société. La question du pouvoir peut s'analyser au travers de la participation ou non des actionnaires aux assemblées générales des sociétés. Ainsi, l'article 125 de l'AU donne le droit à tout associé de participer aux assemblées générales de la société.

Les actionnaires représentant au moins le dixième du capital social s'il s'agit d'une assemblée générale ou le dixième des actions de la catégorie intéressée s'il s'agit d'une assemblée spéciale peuvent demander la désignation d'un mandataire si le Conseil d'administration ou l'administrateur général ne le fait pas. Le contexte de la désignation de l'administration provisoire est celui de conflits entre associés, dissension, bloquant la gestion normale de la société, entraînant couramment sa paralysie et, finalement, mettant en péril son existence. C'est dire donc que l'actionnaire laisse son costume de spectateur pour endosser celui d'acteur. Le droit OHADA a instauré une égalité entre actionnaires et le commissaire aux comptes doit s'assurer que l'égalité entre les associés est respectée, notamment que toutes les actions d'une même catégorie bénéficient des mêmes droits. Le législateur OHADA engage également la responsabilité civile de ceux qui sont coupables d'abus de majorité et de minorité, sur laquelle un auteur s'est interrogé. La dissociation de fonctions de président du Conseil d'administration et de directeur général est l'une des composantes de la bonne gouvernance

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

d'entreprise. L'AU n'a pas dérogé à cette règle comme en témoigne son article 477. Là encore ces dispositions se rapprochent de celles de la « corporate governance ».

Par ailleurs, l'AU prévoit procédures de règlement des conflits mais aussi des sanctions en cas de mauvaise gestion. C'est le cas par exemple de l'Acte uniforme portant procédures collectives et apurement du passif, il sanctionne le dirigeant d'une société commerciale qui par sa faute de gestion a contribué à rendre insuffisant l'actif de la celle-ci par l'action en comblement de passif. Le législateur OHADA sanctionne par la faillite personnelle, une personne physique dirigeante de personnes morales assujetties aux procédures collectives qui ont usé du crédit ou des biens d'une personne morales comme des leurs propres. La sanction des dirigeants dans le cadre des procédures collectives a pu être possible par la séparation de l'homme de l'entreprise. Là encore, le droit OHADA s'inspire du droit français.

Cependant, il est à constater des insuffisances de l'AU sur trois dimensions :

D'abord en matière d'organisation des organes de gouvernement, relativement à leur structuration et leur composition. En effet, l'AU n'a prévue ni l'implication d'administrateur indépendant ni la constitution de comités spécialisés dans l'organisation des organes de gouvernement des sociétés.

Ensuite l'AU n'a pas prévue de sanction du dirigeant en cas d'opportunisme managérial. Le droit pénal OHADA se borne à incriminer des comportements, renvoie à des textes préexistants ou à créer. Par la méthode du renvoi législatif, l'OHADA a transféré aux Etats le soin de trouver des sanctions aux incriminations contenues dans les Actes uniformes. Ce qui créé une certaine ambigüité dans la mise en œuvre des dispositions de l'AU.

Enfin l'AU soumet les entreprises publiques aux mêmes conditions que leurs homologues du secteur privé. A ce niveau, le management de la société d'Etat ne peut être exactement comme celle du privé sauf à considérer une période transitoire conduisant à la privatisation. Puisque l'entreprise publique demeure telle et est tributaire de nombreuses spécificités dont celle liée à son appartenance ou de son rattachement à l'Etat central.

## **Section 2 : Proposition d'une démarche méthodologique**

Les questions de méthodologie et de méthode sont importantes en sciences des organisations, raison pour laquelle le chercheur doit clarifier sa méthodologie et choisir ses méthodes de recherche conduisant à la justification des ses hypothèses de travail au risque d'une confusion voire une obscurité entretenue dans sa démarche et les résultats de son travail. A cet effet, nous nous proposons dans la présente section, de faire dans un premier dans temps, une présentation de la méthodologie générale de recherche avant de proposer enfin la méthode retenue pour le recueil et l'analyse des données dans le cadre de notre recherche.

### **Paragraphe 1 : Méthodologie générale de la recherche**

Rappelons la coexistence de deux paradigmes scientifiques contemporains : le paradigme des sciences naturelles qui défend l'idée que toute action humaine émanerait d'un potentiel inné et le paradigme des sciences de l'artificiel, qui conçoit le comportement humain comme contextuellement façonné. Un paradigme scientifique étant défini comme « *un système de croyances relatives à ce qu'est une science, à ce qu'elle étudie et à la manière dont elle l'étudie* »<sup>77</sup>. Pour Gavart-Perret et al. (2009), le paradigme des sciences de la nature a pendant longtemps dominé les recherches en sciences avant de mentionner l'importance progressive que prend le second paradigme dans la recherche contemporaine. La présente recherche s'inscrit de toute évidence dans le paradigme des sciences de l'artificiel. Aussi soulignent-ils un « foisonnement confus » des paradigmes épistémologiques avant d'en évoquer deux : le paradigme épistémologique positiviste et post-positiviste et le paradigme épistémologique constructiviste. Pour le premier, on retiendra de leur pensée que le « réel » existe, régi par des lois naturelles, et le chercheur et l'objet de recherche sont deux sujets clairement distincts et séparés. Et pour le paradigme constructiviste, les auteurs Guba et Lincoln<sup>78</sup> (1989) font observer qu'il n'y a pas une seule façon de voir le monde et que le chercheur ne pourrait être séparé de son objet de recherche.

---

<sup>77</sup> Gavard-Perret et al. *Méthodologie de la recherche, réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Pearson Education, Paris, 2009

<sup>78</sup> Guba E.G, Lincoln Y.S., *Fourth generation Evaluation*, Sage, London, 1989

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Il en va ainsi de la définition de la méthodologie de recherche qui tire son essence de la définition même du paradigme épistémologique. Ainsi, pour les défenseurs du paradigme positiviste, la connaissance se produit par l'interprétation du réel qui, nous l'avons évoqué plus haut, existerait déjà. De la même manière, les constructivistes évoquent une co-construction de la connaissance entre chercheurs et répondants sur la base d'hypothèses de recherche définies par le chercheur. D'une manière à l'autre, à l'intérieur de chacun des paradigmes, se profilent différents points de vue sur la production de la connaissance. Ainsi, on parlera de «paradigme épistémologique post-positiviste » et de « paradigme épistémologique constructiviste radical »<sup>79</sup> (Glaserfeld ,2001 ; Riegler, 2001 ; Le Moigne, 1995).

La méthodologie procède d'un *processus* ou *démarche* constitué d'étapes dont la mise en œuvre vise la réalisation d'objectifs de recherche. Elle se distingue bien de du paradigme épistémologique comme le souligne Gavard-Perret et al<sup>80</sup> (2009). En effet, ces auteurs précisent que la méthodologie n'est qu'un aspect de l'épistémologie, toute confusion devrait alors être évitée. Faisant part d'un certain nombre de confusions à éviter par le chercheur, ces auteurs soulignaient : « *Considérer que l'on ne peut pas mener de recherches de type « abductif » dans un paradigme épistémologique positiviste » et aussi « considérer que seules les recherches de type recherche-intervention peuvent s'inscrire dans un paradigme épistémologique constructiviste et que les études de cas contemplatives relèveraient d'un autre paradigme épistémologique, qualifié d'interprétativiste »*<sup>81</sup>. Cette précision vient conforter d'une part notre positionnement épistémologique mentionné dans l'introduction, celui d'un paradigme épistémologique constructiviste avec une logique d'investigation « abductive » au travers des études de cas, ce qui aboutit non pas à l'explication des comportements mais plutôt à

---

<sup>79</sup> Glaserfeld E. V., « The radical constructivist view of science» *Foundations of sciences* special issue on impact of radical constructivism on science, 6/1-3, 2001 p.31-43; Riegler A. « Towards a radical constructivist understanding of science », *Foundations of sciences*, special issue on impact of radical constructivism on science, 6/1-31-30, 2001 et Le Moigne J-L. Travaux repris dans *Le constructivisme, Tome 1-2-3, L'Harmattan , 2001-2002-2003*

<sup>80,9</sup> Gavard-Perret et al, *op. cite*, p.36

<sup>80</sup> Quivy R.et Campenhoudt L.V., *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3è édition, Dunod, Paris, 256 p, 2006



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

l'interprétation des perceptions des enquêtés. Notre recherche ne s'inscrit donc pas dans une perspective de modélisation de la « bonne gouvernance » encore moins de l'explication des comportements des acteurs.

Il nous paraît aussi important de souligner la distinction essentielle entre le paradigme épistémologique et la méthode dans la conduite d'une recherche.

La méthode quant à elle participe des *moyens* pour dérouler la méthodologie choisie. Avec des nuances, les étapes méthodologiques en sciences sociales comme en sciences des organisations peuvent varier. Quivy et Campenhoudt<sup>82</sup> distinguent sept étapes : question de départ, exploration, problématique, construction du modèle d'analyse, observation, analyse des informations et conclusions. Cette proposition, à visée pédagogique, fait une description complète de la démarche du chercheur. Dans le cadre de la présente recherche, nous nous proposons d'adopter une méthode essentiellement fondée sur l'analyse qualitative des données des études de cas. Elle consiste donc à l'héméneutique des données collectées.

En somme, la méthodologie définit le fil conducteur de la recherche et permet au chercheur d'éviter la navigation à vue. Ce faisant, le chercheur identifie clairement le problème qu'il veut résoudre, ses logiques d'investigation (induction, déduction ou abduction), sa posture épistémologique (positivisme, constructivisme) et sa méthode (exploratoire, quantitative ou qualitative).

**Paragraphe 2 : Recueil et analyse des données des études de cas**

L'enjeu pour nous est de comprendre comment la « bonne gouvernance » mise en avant par les partenaires au développement des pays africains, est adoptée par ceux-ci et traduite dans le fonctionnement des entreprises publiques, entités économiques sous tutelle des ministères publics. Il s'agit ainsi de répondre aux questions de savoir comment « la bonne gouvernance » est-elle conçue dans les entreprises publiques béninoises ? Comment est-elle traduite dans les pratiques de ces entreprises ? Ces réponses, apparemment moins complexes sont assez délicates et non évidentes. Elles trouveront leurs réponses dans la validation ou non des hypothèses de recherche émises dans notre chapitre introductif. Pour ce faire, sans porter de jugement sur les apports et les limites des différentes approches méthodologiques ci-dessus

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

présentées, nous avons, comme mentionner dans le précédent développement, opté pour une approche « abductive » basée sur une étude de trois cas d'entreprises. Cette approche préconise la formulation de conjectures à partir d'observations qui seront par la suite tester et discuter. Catelin Sylvie dira que « *c'est la recherche des causes, ou d'une hypothèse explicative* »<sup>83</sup> de faits observés. Pour cette auteure, l'abduction n'est pas différente des autres approches. Elle pense que théoriquement l'abduction n'est pas indépendante de la déduction et de l'induction. Le processus de compréhension qui mène à la connaissance les associe en fait étroitement : l'abduction fournit à la déduction sa prémisse ou son hypothèse, la déduction en tire les conséquences certaines, l'induction vérifie empiriquement la validité d'une règle possible (Catelin, 2004). Ainsi, le recueil des données fera l'objet d'une démarche qualitative. « *L'objectif poursuivi est par conséquent à la fois théorique et empirique : d'une part restituer les transformations récentes dans une réflexion plus générale [...], d'autre part, s'appuyer sur des recherches et sur des études concrètes, tant il est vrai qu'une spéculation générale sans enquête de terrain est vaine et qu'une enquête de terrain sans cadrage théorique est aveugle* »<sup>84</sup>.

A notre connaissance, hormis les aspects politiques abordés par les Agences de développement, il n'existe pas de données déjà disponibles sur l'adoption, la conception et la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques, du moins dans les pays en développement. Des chercheurs comme Dioubaté (2008) orientait sa réflexion sur la bonne gouvernance et la dette en Guinée dans son ouvrage consacré à l'état des lieux des politiques de la Banque mondiale (de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance), Jovelin et Rarivomanantsoa (2010) présentaient quant à eux une perception de la bonne gouvernance politique à Madagascar ; Aboubacar Y. (2012) s'interrogeait sur « comment analyser la bonne gouvernance ? » et tente de définir des indicateurs de bonne gouvernance. Mais une application aux entités économiques que sont les entreprises publiques demeure peu explorée. Notre raisonnement sera donc essentiellement fondé sur des données primaires, en absence de données secondaires autres que les documents internes et externes des entreprises mais ne constituant pas des travaux scientifiques sur notre question de recherche. Plusieurs stratégies de collecte de données s'offrent au chercheur. Ainsi, Yin (1994) proposait cinq stratégies de recherche constituées de : les enquêtes, les expériences, l'analyse d'archives, les études histo-

---

<sup>83</sup> Catelin S. « L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Hermès* 39, 2004.

<sup>84</sup> Rieffel R., *Sociologie des médias*, Ellipses, 2001, p. 4.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

riques, les études de cas. Comme ci-dessus mentionné, nous avons opté pour des études de cas comme stratégies permettant la validation de nos hypothèses de recherche. Ce qui pose impérativement le problème de la représentativité de l'échantillon dans la validation de la connaissance produite. Pour ce faire, comme notre sujet est essentiellement orienté vers les pays en développement, nous avons identifié dans le cadre de notre recherche, le Bénin comme terrain de recherche. Dans la perspective d'une recherche bien concise, les entreprises publiques nous ont parues comme cibles idéales pouvant abriter cette thématique de recherche sur la « bonne gouvernance ». Et la sensibilité du sujet aidant, nous nous sommes proposés de travailler dans un secteur aussi important que le secteur maritime, prédominant dans l'économie du pays cadre de la recherche, en l'occurrence le Bénin<sup>85</sup>.

### 2.1. Techniques de collecte des données et mode de validation empirique

Nous mettrons en œuvre plusieurs moyens pour collecter les informations sur le terrain. D'abord, une série d'entretiens semi-directifs avec les dirigeants (Présidents et membres de Conseils d'Administration ou de Comités de gestion, Directeurs Généraux et Directeurs Techniques, *etc.*) de chacune des trois entreprises (entretien de premier niveau). Ensuite il sera question d'exploiter les documents (codes ou pratiques de bonne gouvernance, loi régissant la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques et semi publiques en République du Bénin, Publications des partenaires au développement du Bénin : L'Union Européenne, l'Union Africaine, le FMI, la Banque Mondiale, *etc.*). Nous allons également administrer un questionnaire aux usagers des entreprises publiques portuaires afin de recueillir leur opinion sur la gestion de ces entreprises et enfin, un autre moyen aussi important dans notre démarche reste, l'utilisation des dossiers d'audit de deux des trois entreprises qui participent à l'étude. En effet, la constitution du dossier permanent du PAC est le fruit de plusieurs séances de travail par an, sur la période allant de la clôture de l'exercice fiscal 2007 à l'exercice fiscal 2012. Il en est de même pour la COB. Nous avons eu le privilège de conduire une bonne partie de ces travaux, et donc disposons de l'autorisation d'accès aux informations. Pour ces deux entreprises, c'est au moins deux semaines de travail à temps plein pour la planification et un mois de travaux proprement dits et ce par exercice comptable. Sachant que nous avons travaillé sur quatre exercices avec ces deux entreprises, le temps cumulé pour notre collaboration avoisine douze mois d'expérience, de contact et de discussions avec

---

<sup>85</sup> Contribuant à plus de 60% du PIB et près de 90% des échanges extérieurs du pays selon le Ministère des Finances et de l'économie.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

les dirigeants à divers niveaux, en entreprise, en Assemblée Générale de Conseil d'Administration, aux réunions budgétaires, *etc.* Enfin nous mènerons une observation participative au travers des assemblées générales des administrateurs auxquelles nous allons assister, au conseil budgétaires ainsi qu'aux réunions du CODIR.

2.1.1. La recherche documentaire

La recherche documentaire est l'un des outils les plus utilisés durant notre recherche car il nous a permis de confectionner le cadre théorique de notre travail. Plusieurs documents ont été mis à notre disposition par les entreprises, les administrations, le cabinet Deloitte où nous étions Chef de Mission d'Audit (jusqu'en Octobre 2012) ; ce qui nous a permis d'accéder aux informations utiles. D'autres documents externes tels que les codes de bonne gouvernance des « organisations internationales » partenaires au développement des pays en développement, les rapports, des thèses, de mémoires, d'articles, de revues ou de presse ont été exploités. Internet a été également une importante source de documentation. De très rares ouvrages autres que les discours et documentations internes aux institutions financières internationales et aux administrations locales ont traités de la « bonne gouvernance ».

2.1.2. L'enquête terrain

L'enquête menée sur le terrain se caractérise par les entretiens directs, des interviews avec les dirigeants (Ministre de l'économie Maritime, membres de conseils d'administration, Directeurs Généraux, *etc.*) mais aussi avec des responsables d'organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine de la « bonne gouvernance » et la lutte contre la corruption et les partenaires et agences de développement (Banque Mondiale, Union Européenne). Pour se faire, nous avons conçu des guides d'entretien qui enregistrent un certain nombre de questions de base, auxquelles d'autres préoccupations seront ajoutées au fur et à mesure de l'évolution des entretiens. Les informations recueillies ont fait l'objet d'analyse et d'interprétation. Nous avons tenu compte des éventuelles difficultés dans la conduite des entretiens.

En effet, sur les trois entreprises retenues, nous avons participé à l'audit des comptes de deux d'entre elles pendant quatre (04) exercices comptables (2007, 2008, 2009, 2010 et 2011) dont une année de thèse. Nous étions en ce moment Cadre d'Audit chez Deloitte au Bénin, filiale de la firme française Deloitte et Associés, membre de la première firme mondiale d'audit (2010 et 2011) Deloitte et Touch Tomatsu Sarl. Ainsi, nous avons développé des rela-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

tions professionnelles avec les différents dirigeants. Ce qui constitue un facteur réducteur de la distance, des réserves de ces dirigeants à se confier. Autrement dit, la plupart des informations dont nous aurons besoin, ont pu être abordées de façon exploratoire, au cours de différents échanges, entretiens effectués dans le cadre de la planification des interventions de missions d'audit, soit au cours des assemblées générales des administrateurs auxquelles nous avons eu l'occasion d'assister pendant ces années ou encore au cours des réunions de comités de direction ou des comités budgétaires. Sans toute fois abuser de notre qualité de membre d'équipe d'audit, nous avons pu instaurer au cours des entretiens, une certaine discipline dans la conduite de nos entretiens tout en réduisant au maximum les possibilités de violence symbolique (les intimidations par exemple) qui pourraient entraver l'entretien. Il faut noter qu'après une première série d'entretiens, nous avons pris nos distances avec Deloitte à la fin du mois d'Octobre 2012, alors en deuxième année de thèse, donc ne faisant plus partie de l'équipe d'audit et avons entrepris d'autres entretiens et interviews. Les témoignages recueillis ont été riches sous cette nouvelle dimension de collecte d'informations car certains cadres se sont vraiment exprimés autrement que si nous étions toujours vêtus de notre costume d'auditeur de grande firme. Ces témoignages ont permis de collecter la perception de la gouvernance au travers des réponses suscitées par nos questions.

Si cela a été fait sans difficultés majeures avec les cadres des entreprises, il n'en est pas de même pour les dirigeants, les membres du gouvernement et les responsables d'ONG. Ces derniers semblent afficher une certaine assurance débordante, ce qui se constate dans leur propos, ignorant parfois notre aptitude professionnelle à conduire des entretiens, notre niveau intellectuel, ce qui explique peut être leur conduite. Nous avons su de manière générale instaurer une relation « *d'écoute active et méthodique* »<sup>86</sup> au sens de Bourdieu en nous mettant parfois « au bas de l'échelle » pour jouer le jeu de nos interlocuteurs, parfois en nous montrant aussi moins « novices » sur le sujet qu'ils ne l'auraient imaginé. Pour certains responsables d'entités publiques où nous n'avons pas de lien social susceptible de nous faciliter la socialisation, nous avons eu recours à des personnes interposées. C'est le cas par exemple du Directeur Général de la SOB, dont l'entretien a été rendu possible grâce au carnet d'adresse de notre Co-directrice de thèse, Madame Worou-Houndékpon et de Christophe Kaki, Directeur de Cabinet du Ministère de L'Energie et collègue du DG SOB à l'époque des entretiens.

---

<sup>86</sup>Bourdieu P. (sous la dir.), *La misère du monde*, Editions du Seuil, 1993

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.1.3. L'analyse de codes de « bonne gouvernance » et de la Loi N°88-005 du 26 Avril 1988

L'exploitation des codes<sup>87</sup> de « bonne gouvernance » et la Loi sur la création et le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques reste l'une des principales sources d'information de notre recherche. L'analyse des codes de bonne gouvernance aura permis de faire non seulement un état des lieux des techniques et outils de la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » recommandés pour la gestion des affaires publiques mais aussi de réaliser une analyse sur l'adéquation des exigences de « bonne gouvernance », les dispositions de la Loi régissant le fonctionnement des entreprises publiques avant d'envisager un rapprochement entre cette loi et les pratiques des entreprises béninoises. Pour ce faire, nous mettrons essentiellement l'accent sur la conception de la « bonne gouvernance » selon la perception des acteurs portuaires d'une part et d'autre part nous mettrons l'accent sur les « outils » de gouvernance au travers du recrutement des dirigeants, de l'information fournie au Conseil, de la gouvernance du CA, de la responsabilité des membres, les décisions et orientations stratégiques, la supervision efficace de la santé financière des entreprises.

Le cadre d'étude ainsi présenté, de même que la méthodologie adoptée pour la collecte et le traitement des informations nécessaires, il devient indispensable de présenter les résultats obtenus avant d'engager une discussion de ceux-ci. C'est le contenu des chapitres à venir.

---

<sup>87</sup> Recueil des pratiques et dispositifs de bonne gouvernance recommandés par les partenaires au développement des pays en développement et organisations de coopération (ONU, FMI, Banque Mondiale, UA)

**DEUXIEME PARTIE**

***LES ENTREPRISES PUBLIQUES A L'EPREUVE  
DE LA BONNE GOUVERNANCE : LE CAS DU  
SECTEUR MARITIME AU BENIN***

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

La première partie de notre thèse s'est reposée essentiellement sur la clarification des thèmes relatifs à notre recherche et l'étude des dispositifs de bonne gouvernance communément admis par les partenaires au développement des pays d'Afrique d'une part et l'étude du cadre de recherche et une proposition de méthodologie d'autre part. Si cette première partie a permis de prendre connaissance des concepts liés à la « bonne gouvernance », des organes de gouvernance ainsi que du cadre institutionnel des entreprises publiques au Bénin, la présente partie restitue les résultats de nos travaux de terrain (enquêtes, entretiens, recherches documentaire, *etc.*) Cette restitution sera suivie des interprétations des perceptions sur les différents thèmes abordés dans la recherche. Cette partie comprend deux chapitres. Le premier expose les données recueillies. Le second chapitre présente les résultats sur les perceptions de la « bonne gouvernance » après une synthèse des pratiques. Plusieurs questions de gouvernance des entreprises seront abordées dans ces chapitres notamment la nomination ou le recrutement des dirigeants, la composition des organes du conseil, la responsabilité des membres, les orientations stratégiques, la gouvernance financière, le suivi et l'évaluation des performances des entreprises, *etc.*



## **CHAPITRE 3 : LES ENTREPRISES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE LA « BONNE GOUVER- NANCE »**

Dans les chapitres précédents, nous avons présenté les entreprises publiques étudiées au travers de leurs activités, leur fonctionnement, leur gouvernance. Le présent chapitre vise à restituer en l'état les résultats de notre recherche sur les questions évoquées dans notre démarche. Il est essentiellement question de comprendre ce qu'est la « bonne gouvernance » dans ces entreprises à travers la perception qu'en donnent différentes personnes, cadres et dirigeants interviewés d'une part et à partir de « faits » tels que la mise en œuvre de la « bonne la gouvernance » dans les entreprises au travers de la nomination des dirigeants, de la composition et du fonctionnement du conseil d'administration ainsi que la responsabilité des membres du conseil en matière de contrôle de l'entreprise, l'information communiquée au conseil par la direction, sans oublier les questions de transparence. Les trois entreprises retenues sont la COB, la SOB et le PAC. Ces trois entreprises opèrent dans le secteur maritime. La COB comme principale entreprise publique de navigation maritime, la SOB comme la société de manutention et le PAC comme autorité portuaire, elle est l'entreprise dont l'existence favorise la réalisation des activités des deux autres. Nous avons retenu ces entreprises compte tenu de leur poids dans le tissu économique béninois. En effet, ces entreprises constituent à elle seules la principale source de recettes fiscales pour le Bénin. Près de 80% des recettes douanières proviennent des activités portuaires. Sachant que le budget béninois est essentiellement fiscal, le choix de ces entreprises se trouve donc justifié. D'où notre intérêt à explorer un domaine qui présente tant d'importance pour tout un pays. Le chapitre comprend deux sections : la première consacrée à la méthode et à l'analyse des données et la seconde à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans l'entreprise en question.

### **Section 1 : Méthode et analyse des données recueillies**

L'analyse de nos données a été effectuée à partir d'une analyse qualitative minutieuse des informations recueillies au travers d'une méthode d'interprétations des perceptions. Ceci nous aura permis d'en extraire le contenu et les idées. Certains points de l'analyse auront nécessité une interprétation de notre part pour en expliquer le fondement et leur portée dans le

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

sens de l'orientation que nous nous sommes fixée dès le départ. Nous avons effectué essentiellement une analyse de contenu pour l'analyse des documents obtenus. Cette méthode consiste en « *une technique de recherche pour la description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste de la communication* » (Berelson, 1952). Notre démarche nous aura ainsi conduits à retranscrire manuellement le discours oral en texte. Ce texte retranscrit nous a permis de construire un instrument d'analyse pour étudier la signification des propos recueillis au travers des entretiens, des réponses aux questionnaires, des discours gouvernementaux et de ceux des institutions internationales d'aide au développement comme l'UE, l'ONU, l'UA, etc. Le *verbatim* obtenu a été également codé « à la main » en fonction de nos hypothèses de travail. Selon cette procédure, le guide d'entretien contient les variables observables directement et manifestes (par exemple les « pour » et les « contre ») et les variables intermédiaires et latentes (par exemple les ressemblances et les différences, les sources de conflit) (Moscovici Henri, 1968).

Après avoir fait un tour d'horizon des différentes conceptions de la bonne gouvernance, place sera donnée à sa mise en œuvre. Or pour reprendre Lascoumes et Le Galès (2007, p.26), analyser la mise en œuvre, c'est s'intéresser à la façon dont un programme public est approprié et pas seulement la façon dont il est conçu et structuré. C'est pourquoi, dans chacun des trois cas présentés ci-dessous, nous exposons la perception de la « réalité » des « parties prenantes » des trois entreprises retenues dans le cadre du présent travail. Le présent chapitre expose les résultats des entretiens et interviewés sans jugement sur des questions de gouvernance telle qu'elle est pratiquée dans lesdites entreprises. Ainsi, cette analyse se fonde entre autres sur les questions suivantes :

- ❖ Au recrutement des managers : il s'agit d'analyser et de comprendre le mode de recrutement des managers et,
- ❖ A l'observation de quelques faits perçus de la gouvernance qui permet d'analyser et de comprendre l'organisation et le fonctionnement du conseil. Elle sera de ce fait expliquée dans le cadre de ce travail par la composition du conseil, les compétences des membres du conseil, la responsabilité, la supervision, l'intégrité des dirigeants, l'information, la conduite des réunions du conseil, bref la « réalité » de gouvernance de l'entreprise.

## **Section 2 : Etudes de cas<sup>88</sup> : La COB, La SOB et le PAC**

Pour mener ces études de cas, nous nous sommes adressés aux acteurs portuaires (transitaires, consignataires, manutentionnaires, etc.), aux cadres des entreprises publiques étudiées ainsi qu'à leurs managers (DG, membres CA). Cette section présente les résultats des entretiens et enquêtes effectués auprès des cadres des entreprises. L'opinion des acteurs portuaires externes aux entreprises, désignés de « parties prenantes » dans le cas de la présente recherche sera exposée dans le chapitre 6. Le tableau N°6 ci-dessous présente les différentes catégories de personnes interviewées

Outre les personnes mentionnées ci-dessus, nous avons été amenés à nous entretenir avec les organisations de la société civile à savoir l'Observatoire de lutte contre la corruption (OLC) et le Front des Organisations Nationales contre la Corruption (FONAC), les partenaires au développement en l'occurrence la Banque Mondiale, l'Union Européenne, les députés à l'Assemblée Nationale du Bénin par la voix du 1<sup>er</sup> Vice Président de l'Assemblée Nationale, l'analyse de leur discours venant contribuer à l'analyse et la compréhension de notre sujet comme nous l'avons définie dans notre démarche.

**Tableau N°6: Catégories de Personnes interviewées**

<b>Personnes interviewées</b>	<b>Effectif</b>
Acteurs Portuaires et autres citoyens	145
Cadres opérationnels	40
Managers (membres CA et DG)	12
<b>Total</b>	<b>197</b>

**Source : données de l'enquête**

Les résultats de nos entretiens et enquêtes seront présentés sous deux volets : les perceptions sur la notion de bonne gouvernance et la perception obtenue des pratiques de gouvernance dans les entreprises retenues dans le cadre de cette thèse.

Par mesure de sécurité et de prudence, nous avons codifié l'identité des cadres interviewés (exemple CF, CAS N°1 désignera un cadre financier de l'entreprise objet du cas N°1).

<sup>88</sup> Les sigles mentionnés comme noms des entreprises sont des Pseudonymes que nous avons définis pour chacune de trois (03) entreprises publiques qui participent à notre recherche.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Les propos du PCA et du DG sont repris tels qu'ils sont avec mention PCA ou DG selon le cas. Pour les administrateurs, nous mentionnons juste « Admin. ».

2.1. Cas n°1 : la COB à l'épreuve de la « bonne gouvernance »

La COB est la première entreprise spécialisée dans la navigation maritime en République du Bénin. Il ne nous semble plus utile de revenir sur l'entreprise que nous avons déjà présentée en détail au chapitre 4. Toutefois, nous rappelons que la COB est à ce jour l'armement national du Bénin. Tous les opérateurs maritimes qui utilisent directement ou indirectement les eaux territoriales du Bénin versent au Trésor Public, des taxes sur trafic maritime. Ces taxes sont rétrocédées à la COB qui représente l'armement national. Outre ces ressources importantes perçues par la compagnie, la COB mène depuis sa création des activités de transit et de consignation connexes à son activité principale qui consiste normalement au transport des personnes et des biens par voie maritime. Ce paragraphe restitue en l'état les résultats de nos entretiens sur certains aspects de gouvernance de la COB. Il s'agit de la description des procédures de recrutement des dirigeants de la COB, de la pratique de la gouvernance au sein de la COB.

2.1.1. Description du processus de recrutement du Directeur Général de la COB

Le recrutement du DG et du PCA relève des dispositions la loi N°88-005 du 26 Avril 1988 qui régit la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques et semi-publiques en République du Bénin. C'est le seul cadre institutionnel encore en vigueur selon les informations que nous avons pu collecter. Le recrutement des dirigeants, Directeur Général, Président du Conseil d'Administration et autres membres du conseil relève des dispositions de l'article 35 de ladite loi. Cet article attribue le recrutement à l'exécutif. En effet, selon les dispositions de l'article 35 de cette loi, les dirigeants sont nommés en Conseil Consultatif National<sup>89</sup>. Les Administrateurs sont nommés par ce Conseil sur proposition des ministères concernés par la gestion de l'entreprise. Le Président est nommé par Décret pris en Conseil sur proposition du Ministre de tutelle. **La nomination du Directeur Général intervient sur proposition du Ministre de tutelle également mais cette fois après « avis » du conseil d'administration.**

---

<sup>89</sup> Cette expression était utilisée au temps de la Révolution. Elle représente l'actuel Conseil des Ministres du gouvernement de la République du Bénin. Il est présidé par le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement

## ***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

La compétence occupe une place importante dans ce dispositif institutionnel. En effet, la loi dispose en son article 29 que : « *Les représentants de l'Etat au conseil d'administration des entreprises publiques et semi-publiques sont nommés en raison de leur compétence* ». Cette disposition sera le fondement de la définition des qualifications requises pour les hauts fonctionnaires de l'Etat entreprise par le gouvernement béninois.

### **2.1.2. Opinion professionnelle<sup>90</sup> sur le recrutement des dirigeants des entreprises publiques**

Nous avons jugé indispensable pour une analyse plus intéressante de recueillir l'opinion des représentants des béninois sur les dirigeants des entreprises publiques quand on sait que l'Etat les détient entièrement et que le capital est donc une partie de l'argent du contribuable béninois. C'est ainsi que nous avons interviewé non seulement les citoyens « non directement » impliqués dans la gestion des entreprises mais aussi des cadres opérationnels desdites entreprises d'une part et des Managers administrateurs d'autre part. Nous présentons dans le présent paragraphe les résultats des entretiens avec les cadres opérationnels et les administrateurs. L'opinion des citoyens sera présentée dans le chapitre suivant. Ces entretiens nous ont permis de collecter l'opinion de chacune de ces deux catégories de personnes sur le recrutement des dirigeants (DG et PCA et membres du CA). Les résultats obtenus se présentent comme suit :

#### **2.1.2.1. Répartition des personnes interviewées**

**Tableau N°7 : Personnes interviewées**

	<b>Effectif dans l'entreprise</b>	<b>Interviewées</b>	<b>Pourcentage</b>
Cadres Opérationnels	14	12	85,71%
Membres CA	7	5	71,42%
DG	1	1	100%
Total	22	18	81,81%

<sup>90</sup> Il s'agit de l'opinion des cadres et dirigeants de l'entreprise (des agents internes à l'entreprise). L'opinion publique externe sera présentée dans le chapitre à suivre.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Dans ce tableau, les cadres opérationnels représentent des directeurs techniques en fonction, qui constituent avec le Directeur général de l'entreprise, les membres du comité de direction (CODIR), organe de gestion quotidienne. A ces cadres s'ajoutent des anciens cadres ayant occupés ces fonctions et qui sont encore en fonction comme conseillers, chargé de mission, et autres cadres à différents niveaux de l'entreprise.

2.1.2.2. Opinion sur le recrutement des membres du conseil d'administration

a- Connaissance du Processus de désignation

Tous les cadres interviewés ont connaissance du processus de recrutement. Tous admettent connaître que la désignation du Président et des autres membres du conseil relève de la compétence légale de l'Etat par le truchement du gouvernement béninois.

b- Connaissance du Profil des membres du Conseil et du Président

Le profil des membres du conseil nous intéresse dans la mesure où la loi sur la création, le fonctionnement et l'organisation ci-dessus citée met l'accent sur la compétence. Hormis les membres du conseil, aucun des cadres ne connaît le profil du Président du conseil et même des membres du conseil. Toutefois, tous reconnaissent le poste officiel occupé par les membres du conseil puisque la loi précise les cadres habilités à remplir ces fonctions d'administrateurs au niveau des ministères de tutelle. Mais outre cette fonction politique, aucun cadre ne connaît le profil (parcours académique et professionnel) des membres du conseil d'administration de l'entreprise sauf cas exceptionnel de promotionnaires d'école de formation. Cette affirmation concerne aussi le DG qui ne connaît les membres que par leur fonction politique.

c- Opinion sur le processus de désignation des membres du conseil

✓ Opinion des cadres opérationnels

Sur les douze (12) cadres ayant accepté échanger avec nous, onze (11) dont le Directeur Général de la COB ont accepté donner leur opinion quant à la désignation des membres du conseil. Tous les cadres à l'exception du DG de l'entreprise trouvent que la désignation est « **trop politisée** » pour une entreprise évoluant dans un environnement hautement concurren-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

tiel. Le DG quant à lui justifie le choix par le pouvoir discrétionnaire du Ministre de tutelle mais admet tout de même le caractère politique du choix.

✓ Opinion des Administrateurs

Cinq (05) administrateurs ont accepté répondre à nos questions sur le recrutement des administrateurs. Si quatre (04) d'entre eux estiment que le ministre nomme ceux qu'il « pense capables » d'assumer les fonctions dans l'intérêt de l'Etat, sans préciser si le Ministre statue sur le profil ou non, un administrateur pense que tous les administrateurs sont des agents de l'Etat, compétents dans leurs domaines respectifs. Aucun d'eux ne dira ouvertement que la nomination est politisée.

Aussi bien les cadres opérationnel que les Administrateurs, tous admettent que le Président du conseil est le Ministre de tutelle ou son représentant qui est souvent, selon eux, un homme de confiance très proche du Ministre, ce qui vient conforter le caractère purement politique du recrutement des membres du conseil.

d- Opinion sur le recrutement du Directeur Général

✓ Connaissance du processus

Tous les cadres interviewés sont imprégnés du processus de recrutement. Tous admettent connaître que la désignation du DG tout comme des membres du conseil, relève de la compétence légale de l'Etat par le truchement du gouvernement béninois. C'est une centralisation du pouvoir qui place les entreprises publiques entre le « marteau et l'enclume ». D'un côté les exigences d'efficacité en vue de survivre à la concurrence du privé et d'un autre côté l'obligation inhérente à la présence de l'Etat dans la conduite des politiques de l'entreprise.

Si les membres du conseil disent que le conseil est consulté pour la nomination du DG, l'ensemble des cadres opérationnels estime qu'il s'agit d'une décision unilatérale du gouvernement et qui serait libre de mettre qui il veut et quand il le veut.

Le DG de la COB par contre, prenant son exemple, défend une thèse contraire. En effet, à l'approche de la date de départ à la retraite de l'ex-DG, celui-ci aurait reçu la demande du gouvernement de lui proposer les CV de trois cadres qu'il pense être capables d'assurer son intérim le temps de la nomination officielle d'un nouveau DG par le conseil des ministres.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Donc ils auraient envoyé leurs CV directement au Ministre de tutelle. Dans son discours il n'a pas fait cas d'échanges avec le Président du Conseil ou avec un membre quelconque du conseil. Sa nomination serait intervenue à la suite de l'analyse des trois CV envoyés par le DG sortant et après un entretien direct avec le Ministre de tutelle. On voit bien que le processus quoique politisé, fait parfois appel à la compétence.

✓ **Connaissance du Profil du DG**

Au total 12 cadres opérationnels et cinq (05) administrateurs ont répondu a nos questions sur ce sujet. Soit au total 20 points de vue sur le profil du DG de la COB. Dix sept (17) d'entre eux dont trois (03) administrateurs (y compris le PCA) ont une connaissance parfaite du DG qui venait juste de prendre de fonction. Cadre interne, il a servi la COB depuis 1983, il a été chef service personne, DAF, Inspecteur Général, plusieurs fois DG intérimaire, il est connu de tous.

✓ **Opinion sur la désignation**

Au total 15 cadres opérationnels et 5 Administrateurs ont répondu à notre question sur la nature « hautement politisée ou non » du processus de désignation du DG de la COB. Tous les quinze (15) cadres trouvent que la désignation est trop politisée pour une entreprise évoluant dans un environnement hautement concurrentiel.

Quatre (04) des Administrateurs estiment que le recrutement du DG répond aux dispositions de la loi qui confèrent au Gouvernement le pouvoir de désignation. Un seul administrateur reconnaîtra que ce processus est politisé.

### 2.1.3 La gouvernance de la COB : Le conseil d'administration.

#### 2.1.3.1. Composition et intégrité des membres du conseil

La composition du conseil d'administration est prévue dans les statuts de la société. L'ensemble des cadres interviewés a reconnu l'existence d'une telle disposition des textes de l'entreprise.

Il est composé selon les statuts de l'entreprise, de sept (07) membres dont quatre représentant de Ministères (Transport, Finances, Commerce et Développement), un représentant du personnel désigné en assemblée générale du personnel de l'entreprise, un représentant du



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Conseil National des chargeurs du Bénin (CNCB) et un représentant de la Marine Marchande en la personne de son Directeur Général (DMM), direction jusqu'ici responsable de la facturation et du recouvrement des redevances sur trafic maritime qui constituent à ce jour la principale source financière de l'entreprise dont les activités principales sont en déclin. Les membres de ce conseil se réunissent quatre fois dans l'année en session ordinaires. Les statuts prévoient la possibilité de conseils extraordinaires sur initiative de la « majorité » des membres du conseil.

- ❖ Nous n'avons eu connaissance d'aucune procédure visant à s'assurer qu'aucun membre du Conseil ne tire des avantages personnels de cette position.
- ❖ Le conseil ne dispose pas d'un « Code de conduite » qui permet aux membres d'identifier et de déclarer des conflits d'intérêts réels ou potentiels
- ❖ Nous n'avons eu connaissance dans nos travaux d'aucune procédure formelle d'évaluation des performances du conseil lui-même.
- ❖ L'ensemble des membres du conseil reconnaît qu'aucune action n'est entreprise par le Conseil pour que leurs capacités soient renforcées en termes de développement et de formation. A la suite de ces échanges avec les membres du conseil, nous avons constaté en assistant au conseil du 30 Juillet 2012, des interventions des membres du conseil recommandant à la Direction d'établir des programmes de formation pour actualiser les compétences des cadres de l'entreprise.
- ❖ A la COB, la durée des mandats des administrateurs est fixée à six (06) ans et le nombre de mandats limité à deux (02).

#### 2.1.3.2. Informations au CA

Cette section nous a permis d'examiner si les membres individuels du Conseil reçoivent les informations appropriées concernant l'organisation et son champ d'activités. Les questions ont été adressées exclusivement aux membres du conseil et au Directeur Général de la COB.

Le DG répondant à notre question de savoir si la direction propose aux nouveaux membres du Conseil une compréhension de base de la manière dont l'entreprise est structurée et dont elle fonctionne, est plutôt tranché dans son discours. Il ne s'agit pas de sa mission. Il affirme : « [...] le conseil d'administration me donne des instructions. Moi je suis tenu de leur rendre compte de ma gestion. [...] je ne peux pas supposer que les nouveaux membres ne

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*connaissent pas l'entreprise, ils sont au dessus de moi. Ils sont mieux placer que moi pour connaitre la COB ».* Selon lui la responsabilité d'informer les nouveaux membres n'incombe pas à la direction sauf si demande expresse lui est adressée par le conseil.

Le Président du conseil de son côté estime dans sa réponse que les cadres nommés sont du secteur et devraient connaître *à priori* l'activité. Mais si un membre du CA estime ne pas disposer d'informations suffisantes sur l'entreprise, une demande pourrait être adressée à la direction pour lui fournir de la documentation, ce qui n'est jamais arrivé encore reconnaît-il. Cette situation est à l'origine de nombreuses préoccupations, surtout des nouveaux membres, sur des questions et sujets déjà discutés au cours des anciennes réunions de conseil. Ce qui ne favorise pas l'efficacité des réunions du conseil ainsi que nous l'avons mentionné dans le paragraphe 5.2 sur la conduite des réunions du conseil. L'asymétrie d'information s'avère donc capital dans un système de recrutement aussi aléatoire et instable, donc en perpétuel recommencement.

#### 2.1.3.3. Orientations stratégiques et politique de l'entreprise

Les questions posées à nos interlocuteurs sur cet aspect de notre enquête visent à nous permettre de comprendre le niveau d'implication du conseil dans le développement stratégique et l'élaboration de politiques d'orientation du fonctionnement de l'organisation. Ainsi seuls les membres du conseil et le Directeur Général de la société ont été interrogés sur la question.

Tous admettent que le conseil est impliqué dans l'élaboration de toute la stratégie. Aussi bien le PCA que le DG affirme que c'est la Direction Générale qui élabore les stratégies, qui seront validées ou non par le conseil, avant d'être soumises au gouvernement suivant les délais et les voies prévues à cet effet.

Afin de s'assurer que le Conseil se tient informé de tout nouveau développement susceptible d'affecter la capacité de l'entreprise à poursuivre sa mission, le gouvernement a prévu dans la loi en son **article 24** qui sera complétée par les statuts, les dispositions visant à limiter le champ d'action de la direction en ce qui concerne la politique de l'entreprise. En effet, selon ces dispositions, le DG dispose *des pouvoirs les plus étendus pour la gestion quotidienne dans le cadre de la politique définie et arrêtée par le conseil d'administration à qui il rend compte et qui le contrôle.*

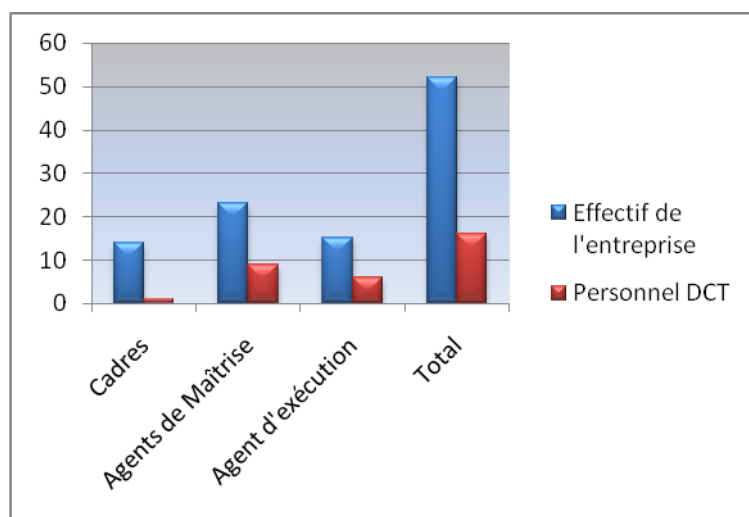
*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

Nous n'avons pas eu connaissance dans nos entretiens avec les managers, de l'existence une série de politiques se rapportant à tous les principaux aspects du fonctionnement de l'entreprise. Seuls le manuel de procédures, les rapports d'activité et les PV de conseil nous ont été servis comme instrument dans ce sens. Assistant au conseil d'administration de l'entreprise réuni le 30 Juillet 2012 au siège de la Société, nous avons pu noter quelques éléments de stratégie d'entreprise. En effet, l'entreprise vise la dynamisation de son département Transit et Consignation (DCT). A cet effet, nous nous sommes intéressés à la dispersion des employés et nous présentons ci-après la répartition de ceux-ci :

**Tableau N°8 : Répartition des employés par catégorie professionnelle**

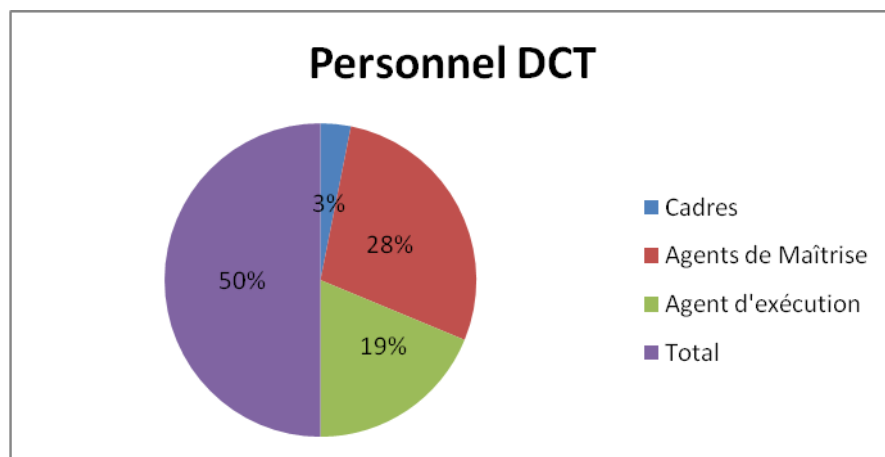
Postes occupés	Effectif de l'entreprise	Personnel DCT	%
Cadres	14	1	7,1%
Agents de Maîtrise	23	9	39,1%
Agent d'exécution	15	6	40,0%
Total	52	16	30,8%

Les données présentées dans le tableau ci-dessus permettent d'établir le graphe ci-après permettant d'observer la part des employés de la DCT dans l'effectif global de l'entreprise :



**Figure N° 4a: Effectif des employés de la DCT par rapport à l'effectif total de l'entreprise**

Ce qui représente en pourcentage au graphe ci-dessous :



**Figure N°4b: Pourcentage des employés de la DCT par rapport à l'effectif total de l'entreprise**

La question de la répartition des employés par département surgit quand les Administrateurs ont estimé que l'effectif de la DCT devrait faire l'objet d'une profonde réflexion dans le sens de la volonté de dynamiser ce département. La question débattue au deuxième point de l'ordre du jour du conseil n'a pu arrêter quelque chose à ce propos mais les administrateurs repartent avec une envie de mener cette réflexion par rapport à la dynamisation et les perspectives de redéploiement du personnel dans l'optique d'une relève mieux pensée car la plupart des cadres seront admis à la retraite dans les prochaines années. Ce qui est bien une question stratégique dans la mesure où la dynamisation de ce département sous entend la relance d'une part non négligeable de l'activité de l'entreprise dans le temps, avec la perspective d'une acquisition de navire

#### 2.1.3.4. Suivi et évaluation des performances de l'entreprise

Cette section a pour but d'évaluer à quel point le Conseil connaît la situation de l'organisation en rapport avec son plan stratégique et son programme annuel. Le DG et les cinq (05) membres du conseil ayant accepté de nous accorder un entretien sont donc les personnes ayant répondu à nos préoccupations sur la question.

Nous avons relevé l'existence d'une note de service qui définit les délais de transmission des rapports au gouvernement et, d'un autre côté le délai fiscal pour les entreprises béninoises fixé au 30 Avril de l'année suivant l'année fiscale concernée par les états financiers. Les entretiens et l'exploitation des documents internes (états financiers définitifs, rapports de gestion datés, etc.) nous ont permis de constater que ces rapports connaissent des retards dans

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

leur élaboration. Ce constat est validé par le DG et confirmé par les membres du conseil. Les procès verbaux des conseils reflètent bien les discussions menées lors des réunions, et sont même parfois trop volumineux que le contenu n'est indispensable.

2.1.3.5. Supervision de la santé financière de l'entreprise

Cette section nous a permis de comprendre ce qui a trait aux finances de l'entreprise et à la capacité du Conseil à les surveiller. Le Conseil doit être assuré que les systèmes de contrôle interne en place sont appropriés pour protéger l'entreprise de toute perte et de tout dommage, et que les mesures nécessaires ont été prises pour la poursuite des opérations à l'avenir.

Nous avons relevé l'existence de manuel de procédures administratives, comptables et financières à la COB datant de 1998. Nous avons eu connaissance d'un appel d'offre en cours en vue de son actualisation.

La nomination des commissaires aux comptes relève de la compétence du gouvernement béninois dans le cadre des entreprises publiques et semi-publiques ainsi que des offices et tout organisme bénéficiant des fonds de l'Etat. Le dernier décret de nomination fait mention de deux Co-commissaires aux comptes pour le compte de la COB dont Deloitte Bénin, Filiale de la firme française Deloitte et Associés. Nous avons eu la chance d'être le responsable des missions d'audit de cette entreprise, étant à l'époque Senior Chef de Mission chez Deloitte Bénin avant de prendre nos distances avec le cabinet pour enfin prendre la Direction du Développement et des Etudes de l'Institut Supérieur de l'Organisation (ISOR).

L'entreprise a mis en place, outre la direction financière, un système de contrôle interne matérialisé par le manuel de procédures mentionné ci-dessus, l'existence d'un département d'inspection générale qui comprend un service d'audit interne et un service de contrôle de gestion directement rattaché à la direction générale de l'entreprise.

Pour assurer la continuité de l'exploitation de l'entreprise dont les activités principales sont en berne, les dirigeants envisagent l'acquisition d'un navire, plusieurs fois budgétisée d'ailleurs mais qui n'est pas encore effectif.

Le DG de l'entreprise répondant notre question de savoir s'il a reçu des instructions du conseil en matière d'amélioration de la gestion financière de l'entreprise nous dit : « *Ah oui ça là (sourire)! Je viens de lire tout à l'heure même les recommandations du conseil qui parle*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*de réduction des charges. On est sur la même longueur d'onde. Je viens aussi de mettre en place une cellule de passation des marchés publics qui me permettra de maîtriser les charges concernant les acquisitions de l'entreprise. Je pourrai faire des économies sur certaines charges. Ce ne sera pas par la force, ce sera par consensus : je travaille avec le représentant du personnel, le chef service personnel, ...et ensemble on va faire le travail. J'ai ouvert des boîtes à suggestion à chaque site (au port et à la direction générale), nous allons les ouvrir chaque vendredi, il y aura des gens pour ouvrir les boîtes et le CODIR en discutera pour améliorer la gouvernance. Il ne s'agit pas seulement de réduire les charges, il faut aussi trouver des sources de revenus pour la compagnie... ». Le PCA et le DG apprécient le travail des commissaires aux comptes qui sont selon eux de vrais partenaires pour la performance de l'entreprise. Ainsi le DG de la COB dit : « Je suis satisfait du travail des CAC parce que quand tu es dans l'action, tu ne vois pas tous les contours, il faudra un œil extérieur pour te remettre sur la bonne voie. Mais lorsqu'un œil extérieur intervient, il pourra te remettre sur la bonne voie..... ». Et au PCA de renchérir : « c'est grâce à leur travail que nous sommes alertés des points flous de la gestion financière. Ils font un bon travail surtout les gars de Deloitte, c'est de grands experts ! ».*

2.1.3.6. Responsabilité et Transparence

Ayant assisté plusieurs fois aux débats de conseils, nous avons relevé que le conseil veille à ce que les exigences de l'Etat qu'il représente soient scrupuleusement respectées. Les membres du conseil évitent d'approuver ou de prendre des décisions qui sont de nature à remettre en cause la continuité de l'exploitation de l'entreprise. A cet effet, nous avons fait le constat suivant :

L'entreprise ne produit plus, à peine 3 % de ses ressources financières proviennent de ses propres prestations au 31 Décembre 2011. La majorité (plus de 90 %) des ses fonds est constituée des redevances sur trafic maritime, versées par les autres opérateurs, armateurs de navires, au trésor public. Ces redevances sont rétrocédées par le trésor public béninois à la COB représentant l'armement national suivant les accords passés avec l'Etat. Les dirigeants ont la possibilité par une demande, de mettre un terme à l'existence de l'entreprise vu qu'elle ne produit presque plus. Au conseil d'administration, il y a toujours unanimité : « Il ne faut jamais laisser aux autorités l'occasion de voir que l'entreprise ne mène plus aucune activité

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*pratiquement, sinon c'est la fin... » a-t-on pu entendre de la voix d'un administrateur à une réunion du conseil sur la validation des comptes annuels.*

A la question de savoir si les prestations des commissaires aux comptes sont à la hauteur de leurs honoraires, le DG se prononce en ces termes *« Ah ! ça c'est une autre paire de manche... Ce que j'ai constaté ici, les CAC travaillent au-delà du temps réglementaire, ce qui peut engendrer des surcoûts aux CAC. Mais moi je paie ce que la loi a prévu à cet effet. Je me dis que les CAC doivent avoir des problèmes... »*

#### 2.1.3.7. La structure du conseil

Tel que présenté au paragraphe 2.2.2 de la section 2 du chapitre 3, le conseil de la COB est structuré par la loi sur les entreprises publiques sus citée. Selon cette structure, le conseil est composé de huit membres au départ dont quatre Algériens et quatre Béninois puisque l'entreprise est à la propriété de deux Etats : le Bénin et l'Algérie. Depuis le retrait de la partie algérienne début 2002, le conseil de l'entreprise comprend les quatre membres désignés par l'Etat béninois jusqu'en 2012 où les dirigeants de cette entreprise ont introduit en Conseil des ministres, des textes pour régulariser la structure du conseil qui comprend désormais sept (07) membres représentant des ministères et certaines Directions Techniques ou opérationnelles de l'Etat d'une part et un représentant des salariés élu par eux-mêmes d'autre part. Il faut noter que, dès sa création, ce dernier était toujours représenté au conseil. Il n'y a pas d'administrateurs indépendants (venant de la société civile par exemple).

Le conseil d'administration dans sa composition ancienne ou actuelle a une structure unique. Elle ne dispose pas de comités spécialisés dans tel ou tel domaine. Des comités sont mis en places en fonction des besoins (au cas par cas) et cette pratique est d'ailleurs rare et se rencontre fréquemment au niveau de la Direction qui au sein du CODIR met très souvent en place des comités pour piloter la mise en œuvre des décisions et résolutions du conseil. Aussi le conseil dont les membres sont nommés indépendamment de leurs compétences, puisque la fonction est liée à leur poste politique, ne sont pas entourés de conseil(s) spécialisé(s). Sa structure est donc mécanique et répond au standard de la loi qui régit le fonctionnement de cette entreprise. D'où la thèse soutenue, celle de la nécessité de revisiter et d'actualiser cette loi. Une « bonne gouvernance » de la COB demanderait (pensons nous) que le conseil soit mieux structuré. Qu'il soit composé, au-delà du représentant des salariés (ce qui

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

est une bonne chose, toujours d'après nous), d'au moins un Administrateur Indépendant issu de la société civile<sup>91</sup>. Cela permettrait au conseil d'assumer sa mission avec objectivité et indépendance au regard des bonnes pratiques en matière de gouvernance d'entreprise.

2.1.3.8. La rémunération des dirigeants de la COB

La rémunération des dirigeants de la COB comme celle de tous les dirigeants d'entreprises publiques est fixée par décret pris en conseil des ministres. Le décret en vigueur à ce jour est celui en date du Février 2005 (Cf. Cas N° 3, paragraphe 3.6). Il faut rappeler la particularité des cadres nommés à ces postes, puisqu'ils sont Administrateurs cumulativement à leurs fonctions administratives au sein de l'Appareil d'Etat. La rémunération est donc définie comme une indemnité annuelle indépendamment de leur salaire. Il est indexé dans le cas de la COB au chiffre d'affaires. Mais la loi a aussi prévu comme c'est le cas dans le secteur privé, le remboursement des frais engagés par les Administrateurs dans l'exercice de leur fonction (frais de communication, etc.). Ce qui n'entre pas dans la détermination de la rémunération mais régler par l'entreprise.

2.1.4-Opinion sur le Conseil d'Administration de la COB

2.1.4.1. Opinion sur le rôle Conseil d'administration

Tous les cadres de la société restent unanimes sur le rôle du conseil. Pour eux le conseil joue le rôle qui lui a été attribué par les textes de l'entreprise. S'il certains semblent ne pas se prononcer sur la compétence ou non des membres du conseil, il nous a été donné de relever plus avant que la désignation des membres est politisée et que l'instabilité du gouvernement implique l'instabilité des membres du conseil et donc une asymétrie d'information croissante qui engendre un processus de recommencement et donc un impact sur l'efficacité des réunions du conseil. Là encore c'est la méfiance, l'univers de suspicion permanente qui règne au sein de la société béninoise qui contribue à entretenir cette asymétrie d'information. Le doute est permanent. La bonne gouvernance devant donc être un moyen de stabilisation et de réduction de ce doute et donc de restauration progressive de la confiance mutuelle.

2.1.4.2. De la compétence et du mandat des membres du Conseil

---

<sup>91</sup> La désignation de celui-ci devant relever d'une démarche inclusive au sein des organisations représentatives de la société civile notamment celle spécialisée dans les actions pour la bonne gouvernance telle que le FONAC, ALCRER, etc.



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Sur la question de la désignation des membres du conseil, l'ensemble des interviewés déplore le caractère excessivement instable des membres compte de tenu de la nature politique de leurs fonctions, rappelons que les membres du conseil sont les représentants des Ministres dont les départements sont concernés par les activités de l'entreprise. Dans le cas de la COB, il s'agit du Ministère des finances et de l'économie, du Ministère du développement, du Ministère en charge de l'économie maritime, de la Direction de la Marine Marchande (DMM) et du Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB). Les pays de l'hinterland ne sont pas représentés dans ce conseil. Le processus de désignation n'est clair pour personne. Aucun employé ou même administrateur n'a pu nous dire comment pourquoi et sur quelle bases son nom a été porté au conseil. Seul le représentant du syndicat maison, dont le poste d'Administrateur représentant du personnel est prévu par la loi et le statut de l'entreprise.

2.1.5-La conduite des réunions du conseil

Nous avons eu le privilège d'assister aux réunions de conseil d'administration de la société pour la période de 2007 à 2011. Il nous a été donné de relever un retard récurrent dans la conduite des réunions du conseil<sup>92</sup>. La durée moyenne des réunions du CA est d'environ 6 heures pour un ordre du jour presque identique d'une fois sur l'autre. Lors des débats de conseil, il est aussi important de souligner les préoccupations des membres sur des questions déjà débattues au cours des précédentes réunions de conseil auxquelles nous avons aussi assistées. Ainsi par exemple au dernier conseil du 30 Juillet 2012 concernant, les administrateurs sont revenus à maintes reprises sur une question d'immobilisation portant sur l'acquisition de terrains non bâtis au profit de la société alors que cette question a fait l'objet de plusieurs communication en conseil. Mais les nouveaux membres du CA ne possédaient pas ces détails et ont donc voulu s'informer. La conséquence en est le temps perdu sur la durée de la réunion pour débattre de cette question ancienne. Cette situation remet alors sur « tapis » la question de l'asymétrie d'information entre la Direction Générale et le Conseil d'Administration de la société. En effet, cela illustre à quel point la communication des informations au CA est importante dans la gestion de l'entreprise. La direction générale détentrice de la banque d'informations opérationnelles, indispensables aux prises de décisions se retrouve en position de force et donc de « pouvoir » puisque prenant le pas sur les membres du conseil quant aux questions inconnues de ceux-ci.

---

<sup>92</sup> Notes de réunions de conseil (manuel)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.1.6-Synthèse : la gouvernance de la COB

Les détails du cas de la COB ci-dessus présentés nous permettent de faire une synthèse de la gouvernance de cette entreprise par référence à la thèse défendue. Ainsi la COB est soumise à trois niveaux de gouvernance à pouvoir « hiérarchisé ». Au bas de l'échelle nous avons le comité de Direction (CODIR) qui représente l'organe opérationnel en charge du fonctionnement quotidien de l'entreprise. Il est dirigé par le Directeur Général investi de pouvoirs statutaires. Mais celui-ci est limité dans l'exécution de ses fonctions statutaires par la prééminence du politique sur l'autorité du Directeur qui n'est rien d'autre que l'émanation de la volonté du politique. Le Directeur Général se trouve donc entre le « marteau et l'enclume », d'un côté les exigences de gestion opérationnelle dans la rationalité reconnue aux entités économiques et les tensions sociales qu'il est appelé à contenir et de l'autre côté le poids des contraintes hiérarchiques imposées par le politique sans qui le directeur n'aurait sûrement pas été désigné à ce poste, puisque le recrutement est du ressort du politique. Les tableaux ci-dessous présentent une synthèse des pratiques de gouvernance relevées dans le cas de la COB.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

**Tableau N°9 : Synthèse des pratiques et opinion sur le recrutement des dirigeants**

	Connaissance du processus	Opinion Professionnelle		Connaissance du profil
		Cadres Opérationnels	Administrateurs	
recrutement du Directeur Général	<p>Connaissance suffisante du processus par les cadres.</p> <p>« Les DG sont nommés en conseil des ministres sur proposition du Ministre de tutelle..... »</p> <p>Cadre DAF, COB</p> <p>Recrutement relevant de la prérogative du politique (le gouvernement) qui nomme en conseil des ministres</p>	<p>« ...suivant les dispositions de l'OHADA, les DG doivent être nommés par le Conseil d'Administration mais ce n'est pas le cas chez nous, ...»</p> <p>Cadre DAF, COB</p> <p>Les nominations sont pour la plupart des promotions de cadres internes. La COB a connu peu de nominations controversées.</p>	<p>Le gouvernement fait de bons choix dans les nominations</p>	<p>Bonne connaissance du profil du DG actuel puisque celui-ci est un cadre interne nommé</p>

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Recrutement des Administrateurs	Idem	Idem	Le gouvernement fait de bons choix dans les nominations	Hormis la fonction politique occupée par l'Administrateur, les cadres opérationnels ne connaissent pas le profil de leur Administrateurs. Et même les Administrateurs eux-mêmes ne connaissent pas mutuellement leurs profils
---------------------------------	------	------	---	---

Les données du tableau présentent une pratique de recrutement suffisamment connue des cadres opérationnels et jugée trop politisée par ceux-ci. Ce mode de recrutement n'étant pas de nature à favoriser le développement, la performance de l'entreprise. La bonne gouvernance nécessite donc une revue du mode de recrutement des managers de cette entreprise même si les administrateurs trouvent l'existant déjà satisfaisant.

Il est à noter également une méconnaissance des compétences et qualifications professionnelles des dirigeants nommés par les cadres de l'entreprise. La connaissance de la capacité et de la compétence devrait contribuer d'une certaine manière à l'instauration d'un climat de confiance entre les managers et leurs équipes en vue de mener à bien les objectifs de l'entreprise.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°10 : Synthèse des pratiques et de l'opinion opérationnelle sur la gouvernance**

	Composition	Intégrité des membres	Rôle/opinion des cadres sur le rôle des managers	Compétences des membres	Mandat	Structure du conseil d'administration	Rémunération des dirigeants
Conseil d'Administration	La composition du conseil est définie par la loi sur les EP et précisée par les statuts de l'entreprise	Aucun moyen de s'assurer de l'intégrité des membres du conseil. Aucune procédure mise en place pour cela	Rôle légal et statutaire	La plupart des membres du conseil ne disposent pas de compétences requises pour siéger dans un conseil d'administration.	Le mandat des administrateurs d'une durée de 6 ans est fixé par la loi et précisé par les statuts. Mais l'instabilité politique engendre l'instabilité des Administrateurs puisque politique nomme les siens. <b>D'où l'impossibilité de préciser la durée réelle du mandat.</b>	Structure unique type. Pas de comités spécialisés.	Rémunération en jetons de présence, fixée par décret pris en conseil des Ministres depuis Février 2005.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

Si la composition du conseil d'administration et le rôle du conseil de cette entreprise répondent aux critères définis par le législateur relativement aux responsabilités administratives des membres dans l'administration (ministères et autres institutions publiques), il est à noter deux aspects fondamentaux de gouvernance qui méritent une attention de notre part. D'abord l'impossibilité de disposer des éléments d'appréciation de l'intégrité des cadres désignés. Aucune démarche, aucune procédure n'est mise en place cet effet. Il est vrai que le législateur a prévu dans la loi que les dirigeants nommés doivent avoir les compétences et capacités suffisantes mais aucune disposition ne permet d'en contrôler l'effectivité.

C'est également le cas de la durée du mandat d'administrateur. En effet, la loi dispose que la durée du mandat est de six (06) ans. Mais cette disposition se trouve impossible à respecter sous une double dimension. D'abord, le même législateur confère au politique le pouvoir de nomination. Et comme le pouvoir démocratique est ce qu'il est, chaque changement de dirigeants politique implique des mutations à tous les niveaux d'autorité. Ce qui explique l'instabilité au sommet des entreprises. Ensuite, même en admettant que la durée définie par le législateur est liée au poste ou à la fonction du dirigeant, alors il est vrai dans ce cas que la durée définie n'a plus de sens et que la fonction d'administrateur est figée pour une durée indéfinie se rapportant à la fonction et non à la personne de celui qui occupe cette fonction.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.2. Cas n°2 : La SOB à l'épreuve de la « bonne gouvernance »

La SOB est la première entreprise publique spécialisée dans la manutention en République du Bénin. La SOB est l'entité économique pensée par le gouvernement pour répondre aux besoins des opérateurs économiques portuaires ou non mais aussi et surtout pour offrir des conditions et services attrayant aux pays de l'hinterland exploitant les eaux territoriales béninoises. Cette entreprise détient le monopole de certaines activités au niveau du Port de Cotonou qui fait d'elle l'un des plus grands prestataires de services portuaires. Outre la manutention, la SOB offre des services de consignation et de transit comme activités connexes à son activité principale. Elle contribue donc de ce fait à faciliter certaines activités du port et par ricochet aux recettes douanières provenant des activités portuaires. Une présentation générale de la société a été faite au chapitre 4. La présente section restitue donc les résultats de nos entretiens et enquêtes sur quelques aspects de gouvernance de ladite entreprise. Il s'agit notamment du recrutement des dirigeants de la SOB, de la pratique de gouvernance au sein de la SOB, *etc.*

2.2.1. Description du processus de recrutement du Directeur Général de la SOB

Le recrutement du DG et du PCA relève des dispositions la loi N°88-005 du 26 Avril 1988 qui régit la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques et semi-publiques en République du Bénin. Tout comme la COB, cette loi est le seul cadre institutionnel encore en vigueur à selon les informations que nous avons pu collecter. Le recrutement des dirigeants, relevant des dispositions de **l'article 35** de ladite loi. Cet article attribue le recrutement à l'exécutif. En effet, selon les dispositions de l'article 35 de cette loi, les dirigeants sont nommés en Conseil Consultatif National<sup>93</sup>. Les Administrateurs sont nommés par ce Conseil sur proposition des ministères concernés par la gestion de l'entreprise. Le Président est nommé par Décret pris en Conseil sur proposition du Ministre de tutelle comme le dispose la loi : « *La nomination du Directeur Général intervient sur proposition du Ministre de tutelle également mais cette fois après « avis » du conseil d'administration* ».

La compétence occupe une place importante dans ce dispositif institutionnel du moins théoriquement. En effet, la loi dispose en son **article 29** que : « *Les représentants de l'Etat au conseil d'administration des entreprises publiques et semi-publiques sont nommés en raison*

---

<sup>93</sup> Cette appellation de la période du PRPB désigne l'équivalent du Conseil des Ministres et donc le Gouvernement Béninois

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

de leur compétence ». Cette disposition sera le fondement de la définition des qualifications requises pour les hauts fonctionnaires de l'Etat entreprise par le gouvernement.

2.2.2. Opinion publique sur le recrutement des dirigeants des entreprises publiques

Nous ne pouvons pas traiter de la question du recrutement des dirigeants de la SOB, entreprise publique sans recueillir l'opinion des « vrais » actionnaires que constitue le peuple béninois par le biais de l'Etat au travers de leurs représentants ? (on retrouve la même ambiguïté que pour la COB). Alors nous avons jugé indispensable pour une analyse plus intéressante de recueillir la perception des béninois sur les dirigeants de la SOB quand on sait que l'Etat est le seul actionnaire de la société et que le capital est donc une partie de l'argent du contribuable béninois. C'est ainsi que nous avons interviewé non seulement les citoyens « non directement » impliqués dans la gestion des entreprises considérés ici comme « parties prenantes » choisies suivant le processus décrit dans le chapitre 4 de la présente thèse dans la section méthodologie d'une part mais aussi des cadres opérationnels desdites entreprises et des managers administrateurs d'autre part. Cette opinion est donc présentée sous une double dimension. D'un côté le point de vue des cadres opérationnels et managers de la SOB et d'un autre l'opinion des autres parties prenantes. C'est l'opinion des cadres et managers de la SOB qui fait l'objet du présent paragraphe. L'opinion des citoyens « parties prenantes » sera présentée dans le chapitre suivant, lieu d'analyse et d'interprétation des résultats d'ensemble. Ces entretiens nous ont permis de collecter l'opinion de chacune de ces deux catégories de personnes sur le recrutement des dirigeants. Les résultats obtenus se présentent comme suit :

2.2.2.1. Répartition des personnes interviewées

**Tableau N°11 : Profils des cadres interviewés**

	<b>Interviewées</b>	<b>Pourcentage</b>
Cadres Opérationnels	5	71,42%
Membres CA	1	14,29%
DG	1	14,29%
Total	7	100%



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Dans ce tableau, les cadres opérationnels représentent des directeurs techniques en fonction, des cadres ayant occupés ces fonctions et qui sont encore en poste au sein de l'entreprise comme conseillers, chargé de mission, et autres cadres à différents niveaux, qui constituent avec le Directeur général de l'entreprise, les membres du comité de direction (CODIR), organe de gestion quotidienne et donc de mise en œuvre des décisions du CA et de la politique générale de l'entreprise.

2.2.2.2. Opinion sur le recrutement des membres du conseil d'administration

a- Connaissance du processus de désignation

Tous les cadres interviewés sont imprégnés du processus de recrutement. Tous admettent connaître que la désignation du Président et des autres membres du conseil relève de la compétence du gouvernement béninois qui nomment des personnes devant occuper ces fonctions. Si tous les cadres connaissent l'existence des dispositions spécifiques dans les statuts qui disposent sur le recrutement des dirigeants, aucun des cadres interviewés ne dispose d'une connaissance suffisante des dispositions de la Loi N°88-005 portant sur la question du recrutement des dirigeants de la SOB. Tous reconnaissent qu'ils voient passer les références du texte de loi en début de certains courriers administratifs des entreprises mais reconnaissent aussi n'avoir jamais vu ce texte donc n'en connaissent pas le contenu.

b- Connaissance du Profil des membres du Conseil et du Président

Le présent paragraphe expose la connaissance que les cadres et dirigeants de la SOB ont du profil des administrateurs de leur société. Il est important que les cadres de l'entreprise possèdent une connaissance suffisante de leurs dirigeants. C'est pourquoi le profil des membres du conseil nous intéresse dans la mesure où la loi sur la création, le fonctionnement et l'organisation ci-dessus citée met l'accent sur la compétence.

Nous avons relevé que les cadres de l'entreprise ne connaissent ni le profil du Président du conseil ni celui des autres membres du conseil. Cependant, ils ont une connaissance de la fonction officielle occupée par les membres du conseil au sein de l'appareil d'Etat.

c- Opinion sur le processus de désignation des membres du conseil

❖ Opinion des cadres opérationnels

Sur les sept (07) cadres ayant accepté échanger avec nous, quatre (04) cadres dont le DG de la SOB ont accepté donner leur opinion quant à la désignation des membres du con-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

seil. Tous ces cadres à l'exception du DG trouvent que la désignation est trop politisée pour une entreprise évoluant dans un environnement hautement concurrentiel. Le DG quant à lui justifie le choix par le pouvoir discrétionnaire du Ministre de tutelle mais admet tout de même le caractère politique du choix puisque le Ministre lui-même est le fruit de « tractations politiques intenses ».

❖ **Opinion des Administrateurs**

Un (01) seul administrateur en l'occurrence le représentant du personnel au conseil a accepté répondre à nos questions sur le recrutement des administrateurs. Celui-ci affirme que le processus est « *biaisé à cause de la politique qui se mêle aux affaires* ». Il loue par ailleurs la présence du personnel au conseil puisque cela permet de « d'être à l'avant-garde des démarches visant à empiéter les intérêts des travailleurs » nous confit-il.

Aussi bien les cadres opérationnels que les Administrateurs, conviennent que le Président du conseil est le Ministre de tutelle ou son représentant qui est souvent, selon eux, l'homme de confiance très proche du Ministre, ce qui vient conforter le caractère purement politique du recrutement des membres du conseil puisque la nomination du Ministre n'est que l'aboutissement de négociations purement politiques.

### 2.2.3. Opinion sur le recrutement du Directeur Général

#### 2.2.3.1. Connaissance du processus

Tous les cadres interviewés sur la connaissance du processus conduisant à la désignation du DG ont répondu avec « satisfaction »<sup>94</sup>. Tous reconnaissent que le processus est défini clairement par les statuts et qu'il revient au Ministre et au gouvernement de nommer le DG de l'entreprise.

#### 2.2.3.2. Connaissance du Profil du DG

Au total trois (03) cadres opérationnels et un (01) administrateur ont répondu a nos questions sur ce sujet. Soit au total 04 points de vue sur le profil du DG de la SOB. Trois d'entre eux affirment connaitre que le DG est un « enseignant à l'université » et qu'il fut ministre du gouvernement sous la présidence du Président en exercice, donc le DG est un ancien

---

<sup>94</sup> Même si aucun d'eux ne fait cas des dispositions de la loi fondatrice des entreprises publiques dont les statuts se sont inspirés.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

collaborateur du Chef de l'Etat. C'est alors qu'affirme un cadre de la SOB « *c'est les mêmes qui reviennent. C'est pas son ancien ministre de la culture ?* » M. AKOBI, cadre à la DRH de la SOB.

2.2.3.3. Opinion sur la désignation

Les cadres et administrateurs qui ont répondu à cette préoccupation estiment que le processus est hautement politisé et que cela répond moins aux exigences de « bonne gouvernance » comme l'affirme ce cadre : « *Si on veut bien gouverner, il faut éviter de politiser la nomination des DG* » D.F. Cadre SOB

2.2.4. La gouvernance de la SOB : Le conseil d'administration.

2.2.4.1. Composition et intégrité des membres du conseil

La composition du conseil d'administration est prévue dans les statuts de la société. L'ensemble des cadres interviewés a reconnu l'existence une telle disposition des textes de l'entreprise. Les membres de ce conseil se réunissent quatre fois dans l'année en session ordinaires. Les statuts prévoient la possibilité de conseils extraordinaires sur initiative de la « majorité » des membres du conseil.

- ❖ Nous n'avons eu connaissance d'aucune procédure visant à s'assurer qu'aucun membre du Conseil ne tire des avantages personnels de cette position.
- ❖ Le conseil ne dispose pas d'un « Code de conduite » qui permet aux membres d'identifier et de déclarer des conflits d'intérêts réels ou potentiels
- ❖ Nous n'avons eu connaissance d'aucune procédure formelle d'évaluation des performances du conseil lui-même.
- ❖ L'ensemble des membres du conseil reconnaît qu'aucune action n'est entreprise par le Conseil pour que leurs capacités soient renforcées en termes de développement et de formation.
- ❖ A la SOB, la durée des mandats des administrateurs est fixée à six (06) ans et le nombre de mandats limité à deux (02).
- ❖ Les membres du conseil sont renouvelés en fonction de la stabilité ou non du gouvernement en place et notamment du Ministre en charge de l'économie maritime.

2.2.4.2. Informations au CA

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Cette section nous a permis d'examiner si les membres individuels du Conseil reçoivent les informations appropriées concernant l'organisation et son champ d'activités. Les questions ont été adressées exclusivement aux membres du conseil et au DG de la SOB.

Le DG répondant à notre question de savoir si la direction propose aux nouveaux membres du Conseil une compréhension de base de la manière dont l'entreprise est structurée et dont elle fonctionne, affirme : *Nous fournissons aux administrateurs toutes les informations qu'ils souhaitent avoir, mais c'est à leur demande. Mais les documents tels que les budgets, comptes annuels, ça c'est périodique et on les envoie tous les documents nécessaires à leur appréciation... »*. Cette affirmation relève que les informations ne sont fournies aux administrateurs que sur demande. Elle ne fait pas non plus cas de l'information aux administrateurs « nouveaux » visant à améliorer leur compréhension de l'entreprise et de son environnement surtout quand on sait que les administrateurs sont issus du monde politique. Nous n'avons toutefois pu mener un travail spécifique sur la fiabilité des informations fournies au conseil.

Le représentant du personnel de la SOB au conseil de l'entreprise estime que *« la direction envoie des documents avant chaque CA et c'est ces documents que les administrateurs exploitent pour la réunion. Les nouveaux administrateurs reçoivent les mêmes documents que nous [les anciens] puisqu'on travaille sur les mêmes choses »*. Ce qui ne favorise pas l'efficacité des réunions du conseil ainsi que nous l'avons mentionné dans le paragraphe 5.2 sur la conduite des réunions du conseil. L'asymétrie d'information s'avère donc capitale dans un système de recrutement aussi aléatoire et instable, donc en perpétuel recommencement. Une bonne gouvernance ne peut être effective que si l'on dispose d'informations disponibles et accessibles.

#### 2.2.4.3. Orientations stratégiques et politiques de l'entreprise

Les questions posées à nos interlocuteurs sur cet aspect de notre enquête visent à nous permettre de comprendre le niveau d'implication du conseil dans le développement de l'orientation stratégique de l'organisation et l'élaboration de politiques d'orientation du fonctionnement de l'organisation. Ainsi seuls les membres du conseil et le Directeur Général de la société ont été interrogés sur la question.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Tous admettent que le conseil est impliqué dans l'élaboration de toute la stratégie. Aussi bien le seul administrateur représentant le personnel au sein du conseil de la SOB que le DG affirme que c'est la Direction Générale qui élabore les stratégies, qui seront validées ou non par le conseil, avant d'être soumises au gouvernement suivant les délais et les voies prévues à cet effet. Là encore les faiblesses du conseil se trouvent mises en cause. Le conseil d'administration ne se réduit pas en un organe d'approbation des propositions mais bien au contraire un organe qui définit la politique générale et les stratégies de l'entreprise, qui seront mis en œuvre par la direction.

Afin de s'assurer que le Conseil se tient informé de tout nouveau développement susceptible d'affecter la capacité de l'entreprise à poursuivre sa mission, le gouvernement a prévu dans la loi en son **article 24** qui sera complétée par les statuts, les dispositions visant à limiter le champ d'action de la direction en ce qui concerne la politique de l'entreprise. En effet, selon ces dispositions, le DG dispose *des pouvoirs les plus étendus pour la gestion quotidienne dans le cadre de la politique définie et arrêtée par le conseil d'administration à qui il rend compte et qui le contrôle.*

Nous n'avons pas eu connaissance au cours de nos entretiens avec les managers, de l'existence une série de politiques se rapportant à tous les principaux aspects du fonctionnement de l'entreprise. Seuls le manuel de procédures, les rapports d'activité et les PV de conseil nous ont été servis comme instrument dans ce sens. Outre ces instruments, les orientations stratégiques sectorielles définies au niveau du gouvernement ont force exécutoire.

#### 2.2.4.4. Suivi et évaluation des performances de l'entreprise

Cette section nous permet de savoir à quel point le Conseil connaît la situation de l'organisation en rapport avec son plan stratégique et son programme annuel. Le DG et les cinq (03) membres du conseil ayant accepté de nous accordé un entretien sont donc les personnes ayant répondu a nos préoccupations sur la question.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Nous avons relevé l'existence d'une note de service<sup>95</sup> qui définit les délais de transmission des rapports au gouvernement, d'un autre coté le délai fiscal pour les entreprises béninoises fixé au 30 Avril de l'année suivant l'année fiscale concernée par les états financiers.

Les entretiens et l'exploitation des documents internes (états financiers définitifs, rapports de gestion datés, etc.) nous ont permis de constater que ces rapports connaissent de retard dans leur élaboration. Ce constat est validé par le DG et confirmé par les membres du conseil. Les procès verbaux des conseils reflètent bien les discussions menées lors des réunions, et sont même parfois trop volumineux que le contenu n'est indispensable.

2.2.4.5. Supervision de la santé financière de l'entreprise

Cette section nous permet de comprendre ce qui a trait aux finances de l'entreprise et à la capacité du Conseil à les surveiller. Le Conseil doit être assuré que les systèmes de contrôle interne en place sont appropriés pour protéger l'entreprise de toute perte et de tout dommage, et que les mesures nécessaires ont été prises pour la poursuite des opérations à l'avenir.

Nous avons relevé l'existence de manuel de procédures administratives, comptables et financières à la SOB. La nomination des commissaires aux comptes relève de la compétence du gouvernement béninois dans le cadre des entreprises publiques et semi-publiques ainsi que des offices et tout organisme bénéficiant des fonds de l'Etat. L'entreprise a mis en place outre la direction financière comprenant un service de contrôle de gestion, un système de contrôle interne matérialisé par le manuel de procédures ci-dessus cité, un département contrôle et qualité qui comprend un service d'audit interne et un service contrôle qualité, expression de l'engagement de l'entreprise dans un processus d'amélioration permanente de la qualité de ses services et donc l'expression de l'engagement « responsable » de la SOB.

Le DG de l'entreprise répondant notre question de savoir s'il a reçu des instructions du conseil en matière d'amélioration de la gestion financière de l'entreprise nous dit : « *C'est le leitmotiv du gouvernement* ».

Le travail des commissaires aux comptes de l'entreprise est aperçu comme un appui « *indispensable d'experts du domaine [financier et de l'audit]* ».

---

<sup>95</sup> Le Ministère des finances et de l'économie fixe annuellement aux entreprises publiques des délais de dépôts des états financiers ainsi que des budgets. Ceci tient compte des délais d'élaboration et d'étude du budget de l'Etat en conseil des ministres et au parlement.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.2.4.6. Responsabilité et Transparence

Contrairement au cas précédent de la COB, nous n'avons pu avoir à la SOB des informations nous permettant une interprétation valide. Toutefois, en terme de transparence, nous avons eu connaissance de l'existence d'un service de passation de marchés publics (service approvisionnement) qui est chargé de conduire toute démarche d'approvisionnement dans les conditions et exigences du code de passation des marchés en vigueur dans l'administration publique et dans l'entreprise. Les services de contrôle qualité et de contentieux sont aussi « un pas » de responsabilité sous réserve de leur fonctionnement effectif. Les informations recueillies hors du champ formel de nos entretiens font état de l'absence de plan de développement à long terme et la prise en compte des risques futurs et donc de « développement durable ». Le contrôle de qualité instauré à la SOB ne s'inscrit dans aucune démarche de certification aux normes et standards internationaux.

2.2.4.7. La structure du conseil de la SOB

Nous avons dans notre présentation de la SOB, exposé la composition et le fonctionnement du conseil (Cf. Paragraphe 2.2.3 de la section 2 du chapitre 3), le conseil de la SOB est structuré par la loi sur les entreprises publiques sus citée. Il n'y a pas d'administrateurs indépendants (venant de la société civile par exemple).

Le conseil d'administration a une structure unique. Elle ne dispose pas de comités spécialisés dans tel ou tel domaine. Des comités sont mis en places en fonction des besoins (au cas par cas). C'est au niveau du CODIR qu'on assiste à la mise en place des comités de suivi des résolutions du conseil. Ces comités comprennent parfois dans leur composition un membre ou plusieurs membres du conseil. Aussi le conseil dont les membres sont nommés indépendamment de leurs compétences, puisque la fonction est liée à leur poste politique, ne sont pas entouré de conseil spécialisé. Sa structure est donc mécanique et répond au standard de la loi qui régit le fonctionnement de cette entreprise. D'où la thèse soutenue, celle de la nécessité de revisiter et d'actualiser cette loi. Une bonne gouvernance de la SOB irait de pair avec un conseil mieux structuré (Par exemple se basant sur les principes de l'OCDE en matière de gouvernance des entreprises publiques mais adaptés au contexte du Bénin). La structure de la gouvernance (conseil d'administration) joue un rôle déterminant dans la conduite des affaires de la société : la définition de la politique, de la stratégie et des activités de contrôle objectif de la gestion de l'entreprise.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.2.4.8. La rémunération des dirigeants de la SOB

A la SOB comme au niveau de toutes les entreprises publiques, la rémunération des dirigeants est fixée par décret pris en conseil des ministres. Le décret en vigueur à ce jour est celui en date du Février 2005 (Cf. Cas N° 2, paragraphe 3.6). Il faut rappeler la particularité des cadres nommés à ces postes, puisqu'ils sont Administrateurs cumulativement à leurs fonctions administratives au sein de l'Appareil d'Etat. La rémunération est donc définie comme une indemnité annuelle indépendamment de leur salaire. Il est indexé dans le cas de la SOB au chiffre d'affaires.

2.2.5. Opinion sur le Conseil d'Administration de la SOB

2.2.5.1. Opinion sur le rôle Conseil d'administration

Tous les cadres interviewés restent unanimes sur le rôle du conseil. Pour eux le conseil joue le rôle qui lui a été attribué par les textes concernant l'entreprise.

2.2.5.2. De la compétence et du mandat des membres du Conseil

Parmi les questions essentielles de gouvernance des entreprises se trouvent en bonne place les compétences des membres du conseil et la durée des mandats des administrateurs. Sur la question de la désignation des membres du conseil, l'ensemble des interviewés déplorent le caractère excessivement instable des membres compte de tenu de la nature politique de leurs fonctions, rappelons que les membres du conseil sont les représentants des Ministres dont les départements sont concernés par les activités de l'entreprise. Le processus de désignation n'est clair pour personne. Aucun employé ou même administrateur n'a pu nous dire comment pourquoi et sur quelle base son nom a été porté au conseil. Seul le représentant du syndicat maison, dont le poste d'Administrateur représentant du personnel est prévu par la loi et le statut de l'entreprise. L'argument récurrent consiste en l'affiliation politique du cadre nommé au conseil.

2.2.5.3. La conduite des réunions du conseil

Les entretiens et interviews réalisés nous ont permis de comprendre que les réunions de conseil sont longues. Nous n'avons pu assister à un seul conseil de cette entreprise. En effet, notre démarche a difficilement obtenu l'adhésion des cadres de l'entreprise qui sont assez méfiants comme dans les propos suivants « *Même si vous avez l'autorisation du DG, permettez moi de ne pas dire certaines choses parce que je nous connais !...* », Cadre D.F de la SOB. Cette situation vient donner du sens à la thèse de la faiblesse de l'information qui n'est pas



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

accessible. Si l'autorisation signée du DG et du PCA n'est guère suffisante pour qu'un cadre livre ses impressions et opinions sur la gouvernance de l'entreprise, cela suppose un climat de méfiance au sein de l'entreprise et dans les relations professionnelles et interpersonnelles des agents de l'entreprise. Dans l'impossibilité d'assister aux réunions du conseil et face à la méfiance des cadres interviewés sur la question, nous en déduisons un climat tendu dans un contexte d'asymétrie d'informations entretenue.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°12 : Synthèse des pratiques et opinion sur le recrutement des dirigeants**

	Connaissance du processus	Opinion Professionnelle		Connaissance du profil
		Cadres Opérationnels	Administrateurs	
recrutement du Directeur Général	Les cadres connaissent tous la façon dont les dirigeants sont nommés (la règle) même si le processus Dans son fond reste à comprendre puisque relevant de la discrétion du gouvernement	Trop politisé et ne tient pas forcément compte des compétences requises  « <i>La nomination ne respecte pas un processus. C'est un peu trop dire. Y a pas un processus en temps que tel. C'est la politique, je sais pas moi ! on ne laisse pas au Directeur de développer sa stratégie</i> » Cadre DC, SOB	Le gouvernement fait de bons choix dans les nominations	Tous les cadres interviewés savent le DG est un enseignant du supérieur et qu'il fut Ministre de la République sous le Président actuel. Mais aucun n'a connaissance de son parcours et de son profil professionnels

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Recrutement des Administrateurs	Idem	Idem	Le gouvernement recrute en fonction des compétences des cadres agents permanents de l'Etat.	Hormis la fonction politique occupée par l'Administrateurs, les cadres opérationnels ne connaissent pas le profil de leurs Administrateurs. Et même les Administrateurs eux-mêmes ne connaissent pas mutuellement leurs profils
---------------------------------	------	------	---	---

Les données de ce tableau montrent que le recrutement des dirigeants relève des prérogatives du gouvernement. Le processus aboutissant au choix de tel ou tel cadre de l'Etat pour diriger l'entreprise n'est pas à la portée des cadres. Seule le résultat de ce processus ou que dire, la règle générale selon laquelle c'est le gouvernement qui nomme le DG reste connue des cadres. En outre la nomination des DG à la SOB est jugée trop politisée et ne tient pas comptes des compétences et du parcours professionnel des cadres nommés. Les considérations d'appartenance politique influence le processus et donc le résultat qui est le profil et donc la qualité et la capacité de la personne nommée.

Le profil des administrateurs est aussi prévu par la loi. Les cadres opérationnels estiment la désignation des administrateurs trop politisée et que la plupart des cadres nommés n'a aucune connaissance de ce que s'est qu'une entreprise à plus forte raison d'en être capable de penser à son développement. Par ailleurs les administrateurs ne pouvant avoir une mauvaise appréciation du processus ayant conduit à leur nomination soutiennent la qualité du choix du gouvernement (le Ministre de tutelle).

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°13 : Synthèse des pratiques et de l'opinion opérationnelle sur la gouvernance**

	Composition	Intégrité des membres	Rôle/opinion des cadres sur le rôle des managers	Compétences des membres	Mandat Administrateurs	Structure du conseil d'administration	Rémunération des dirigeants
Conseil d'Administration	La composition du conseil est définie par la loi sur les EP et précisée par les statuts de l'entreprise. Cette disposition est respectée scrupuleusement à la SOB.	Aucun moyen de s'assurer de l'intégrité des membres du conseil. Aucune procédure mise en place pour cela	Organe de gestion et de contrôle de la SOB, il délègue les tâches opérationnelles à une direction générale. Le Rôle du Conseil est légal et statutaire.  Les Administrateurs se contentent de faire de façon linéaire ce que les textes disent, encore que cela n'est pas vraiment respecter.	La plupart des membres du conseil ne disposent pas de compétences requises (connaissance de l'entreprise, capacités managériales, parcours professionnel, etc.) pour siéger dans un conseil d'administration.	Durée du mandat : 6 ans, fixé par la loi et précisé par les statuts. Mais l'instabilité politique engendre l'instabilité des Administrateurs puisque chaque politique nomme les siens dans la perspective de la mise en œuvre d'une stratégie d'appropriation des ressources publiques. <b>D'où l'ambiguïté de la définition de la durée réelle du mandat.</b>	Structure unique type. Pas de comités spécialisés.	Rémunération en jetons de présence, fixée par décret pris en conseil des Ministres depuis Février 2005.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

Les données du tableau montrent :

- ✓ La composition du conseil est légale et statutaire. Et cette règle est respectée dans la pratique de l'entreprise.
- ✓ L'impossibilité de parler d'intégrité des membres puisque l'entreprise ou encore le gouvernement) n'a mis en place aucun moyen de s'en assurer.
- ✓ Le conseil a une mission légale et statutaire. Les Administrateurs se contentent de faire ce qui est prévu par les textes quand cela les arrange.
- ✓ Hormis l'administrateur représentant le personnel qui a une connaissance suffisante de l'entreprise acquise sur la durée passée dans l'entreprise et dont la présence au conseil répond à un besoin de contrôle social, les autres administrateurs dans leur ensemble ne disposent pas de connaissance en matière de gestion et de gouvernance de l'entreprise. Il devient difficile dans ce contexte d'espérer des décisions vraiment rationnelles que des questions d'appropriation.
- ✓ La durée du mandat d'administrateur est ambiguë. En effet, les fonctions d'administrateur sont rattachés aux fonctions des personnes qui les occupent et non à leur personne. Il est donc claire que la fonction ne change pas même les personnes qui les occupent ont une forte rotation. Il devient donc ambigu de parler de durée du mandat d'administrateur dans le contexte précis de la SOB.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.3. Cas N° 3 : Le PAC à l'épreuve de la « bonne gouvernance »

Le PAC est comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, le premier établissement public portuaire réorganisé par l'ordonnance N° 76-55 du 11 Octobre 1976. Il est à ce jour au cœur de toutes les transactions commerciales du pays avec le reste du monde et est pourvoyeur de la plus grande part (près de 80 %) des ressources fiscales à l'Etat béninois. Avec des produits d'exploitation moyens de dix sept milliards de nos francs entre 2009 et 2011, le PAC présente un intérêt indéniable dans l'activité économique du Bénin. C'est un établissement qui draine une panoplie d'activités formelles et informelles (donner quelques exemples) qui emploient nombre de béninois et permettent donc de nourrir de nombreuses familles. Le choix de l'établissement dans la conduite de notre recherche se trouve conforté par les nombreux problèmes de gouvernance que traverse le secteur sur ces dernières années. Ces problèmes s'illustrent dans les activités par la chute des résultats de l'entreprise (à titre d'exemple, le résultat avant impôt du PAC est passé de quinze (15) milliards de francs CFA en 2010 à une perte de neuf (09) milliards en 2011<sup>96</sup> consécutive à une baisse du trafic portuaire et maritime. Cette baisse trouve sa justification dans la mise en œuvre des réformes qui ont eu un impact sur le trafic maritime au large des côtes du Bénin, venant s'ajouter aux pirates et autres facteurs exogènes. C'est pourquoi, nous nous sommes davantage intéressés à cette société d'Etat en vue de comprendre la gouvernance et la mise en œuvre de la bonne gouvernance au sein de celle-ci.

2.3.1-Description du processus de recrutement et fonctions du Directeur Général du PAC

Les conditions de recrutement du DG sont identiques à celles des cas précédents. Mais il faut noter que dans le cas du PAC, la nomination intervient non seulement après l'avis du Conseil d'Administration mais aussi après l'avis du Ministre en charge de l'inspection des entreprises publiques et semi-publiques suivant les dispositions de l'article 17 des statuts de l'entreprise. Les pouvoirs du DG sont définis par le Conseil d'Administration dans le règlement intérieur de la société conformément aux dispositions de l'article 11 des statuts de l'entreprise qui stipulent que « Le conseil d'administration définit dans un Règlement Intérieur les pouvoirs qu'il délègue au Directeur Général... » Le détail des tâches quotidiennes de direction sera précisé par l'article 18 qui précise : « La gestion quotidienne de la société est assurée par le Directeur Général qui dispose à cet effet des pouvoirs les plus étendus, définis par le Règlement Intérieur conformément aux dispositions de l'article 11 notamment :

---

<sup>96</sup>Etats financiers 2011 du PAC

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

- Il assure l'exécution des décisions prises par le conseil d'Administration à qui il rend compte et qui le contrôle ;
- Il met en œuvre les décisions prises dans le cadre des dispositions de l'Article 13 ci-dessus ;
- Il est l'ordonnateur du budget de la société et veille à son exécution tant en recettes qu'en dépenses ;
- Il a autorité sur tous les personnels employés par la société ;
- Il représente valablement la société vis-à-vis des tiers dans les limites des pouvoirs qui lui ont été délégués par le Conseil d'Administration ;
- Il représente la société en justice ;
- Il assiste avec voix de consultation aux délibérations du Conseil d'Administration ».

Toujours suivant les dispositions des statuts, le DG a pouvoirs de recruter, de licencier, de définir le « job description » de chaque poste, de définir l'organigramme de la société en fixant les effectifs et les salaires sur la base des dispositions de la convention collective en vigueur.

### 2.3.2-Opinion sur le recrutement des dirigeants des entreprises publiques

Nous avons interviewé non seulement les citoyens « non directement » impliqués (même remarque qu'avant) dans la gestion des entreprises mais aussi des cadres desdites entreprises d'une part et des Managers administrateurs d'autre part. Le paragraphe ci-contre présente les résultats de nos entretiens avec les cadres de l'entreprise, le chapitre suivant mettra l'accent sur l'opinion des acteurs parties prenantes. Ces entretiens nous ont permis de collecter l'opinion de chacune de ces deux catégories de personnes sur le recrutement des dirigeants (DG et PCA et membres du CA). Les résultats obtenus se présentent comme suit :

#### 2.3.2.1. Répartition des personnes interviewées

**Tableau N°14 : Catégorie des cadres interviewés**

	<b>Effectif dans l'entreprise</b>	<b>Interviewées</b>	<b>Pourcentage</b>
Cadres Opérationnels	14	14	100%
Membres CA	7	3	43%

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

DG	1	1	100%
Total	28	18	64%

Dans ce tableau, les cadres opérationnels représentent des directeurs techniques en fonction, qui constituent avec le Directeur général de l'entreprise, les membres du comité de direction (CODIR), organe de gestion quotidienne. A ces cadres s'ajoutent des anciens cadres ayant occupés ces fonctions et qui sont encore en fonction comme conseillers, chargé de mission, et autres cadres à différents niveaux de l'entreprise. Ces derniers sont d'une importance haute dans la collecte d'informations.

### 2.3.3-Opinion sur le recrutement des membres du conseil d'administration

#### 2.3.3.1- Connaissance du Processus de désignation

Tous les cadres interviewés connaissent la règle. Les membres du Conseil d'Administration sont nommés par le Conseil des Ministres conformément aux textes et loi sur le fonctionnement des entreprises publiques.

#### 2.3.3.2- Connaissance du Profil des membres du Conseil et du Président

Le profil des membres du conseil n'intéresse pas les cadres interviewés. Outre la fonction politique de certains administrateurs qui est connue, les cadres interviewés n'ont pas connaissance du profil des membres du Conseil d'Administration de leur entreprise.

#### 2.3.3.3- Opinion sur le processus de désignation des membres du conseil

##### a- Opinion des cadres opérationnels

Vingt huit cadres dont le DG ont répondu à nos préoccupations sur la question du recrutement des Administrateurs. A l'exception du DG, tous admettent que le processus est hautement politisé et que l'on ne tient pas compte des compétences et des capacités managériales dans la désignation des dirigeants de l'entreprise. Ainsi affirmait un interviewé : « Les nominations sont politisées. Le gouvernement privilégie plus les nominations politiques même à des postes techniques. On ne nomme pas de spécialistes. Pour diriger de grandes entreprises publiques, il faut être soit du Secteur soit être former pour diriger c'est-à-dire « être Manager Professionnel» » CC du PAC. A l'autre de poursuivre « Avec les nominations à la tête du PAC, ce n'est pas bon pour le PAC qui se dit poumon de l'économie béninois. Soit on procède à un contrat sur au moins cinq ans, soit à une élection, mais il faut qu'il soit un gestion-



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

naire ...» CF du PAC. La désignation est donc reconnue comme un processus trop politisé dont les cadres ignorent les critères de choix à l'exception de l'appartenance politique. Les débats en Conseil n'en disent pas moins sur la personne des membres quand on écoute le Président du conseil affirmant que « *S'agissant des réserves émises par les commissaires aux comptes, le Ministre TOLEBA<sup>97</sup> a parlé en bon politicien...* ».

b- Opinion des Administrateurs

Nous n'avons pu interviewer qu'un seul administrateur qui loue la démarche du gouvernement dans le processus de « bonne gouvernance ». Il nous a en effet renvoyé pour nos autres questions à une procédure formelle avec une demande explicite adressée au président du conseil.

2.3.4-Opinion sur le recrutement du Directeur Général

2.3.4.1- Connaissance du processus

Le processus de recrutement étant identique à celui des Administrateurs, les cadres interviewés ont donc connaissance du processus formel institué par la loi sur le fonctionnement des entreprises publiques. Leur opinion reste identique quant au caractère hautement politisé de ce processus. C'est ainsi que dira l'un entre eux : « *Le processus est actuellement trop politisé* » CC. CAS N°3

2.3.4.2- Connaissance du Profil du DG

Le profil du directeur général d'une entreprise peut avoir des impacts sur la perception que ses collaborateurs ont de lui et donc dans leur collaboration. C'est ce qui motive notre intérêt quant au profil des dirigeants des entreprises publiques étudiées. Les cadres du Cas N°3 sont unanimes sur le fait que le profil du DG a un impact sur sa gestion. Ainsi affirment certains des cadres interviews : « *Nous pensons que le profil du DG a un impact sur sa façon de diriger l'entreprise et de ce fait sur sa performance* » C.F du PAC. Toutefois, hormis sa fonction politique, puisque ayant occupé le poste de Ministre de la République, la plupart des cadres interviewés n'ont pas connaissance de son parcours, sa carrière, *etc.* Un seul sur une vingtaine estime connaître le parcours du DG puisque l'ayant servi dans un autre cadre politique. La nomination de ce dernier faisant sujet de controverse au sein des cadres de l'entreprise.

---

<sup>97</sup>Monsieur TOLEBA est Directeur Général de la SOB, objet de notre CAS N°2. Il est aussi Administrateur Observateur au Conseil du PAUTO jusqu'en Octobre 2011.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

2.3.5-Opinion sur la désignation

Tout comme la connaissance du profil, l'ensemble des cadres ayant répondu à nos préoccupations estime que la nomination des dirigeants est politisée et surtout contraire aux dispositions du droit des sociétés commerciales et du GIE qui régit la gouvernance des entreprises de l'espace OHADA. Les entreprises publiques étudiées et notamment le PAC, justifiant d'un statut d'établissement commercial et industriel ne devraient pas en être exempté sauf dispositions explicites dans ce sens. C'est dans ce sens qu'un cadre affirme que *«Les DG sont nommés en conseil des ministres sur proposition du Ministre de tutelle. Mais suivant les dispositions de l'OHADA, les DG doivent être nommés par le Conseil d'Administration mais ce n'est pas le cas chez nous, quand bien même la société Cas N°1 dispose d'un statut juridique qui lui permette d'être gérée à l'image d'une véritable entité économique comme ses homologues du secteur privé ...»* CF. Cas N°3. L'OLC quant à lui estime que le système de recrutement des hauts fonctionnaires devant occuper des postes de responsabilité tel qu'il est établi devrait pallier à ces insuffisances si et seulement si les dirigeants respectent leur parole. La difficulté de la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » résidant ainsi plus dans l'application des dispositions définies par les dirigeants mais comme tout paradoxe, qui en constituent en même temps les vrais acteurs de la déviance, que dans la définition d'un cadre de mise en œuvre.

2.3.6- La gouvernance du PAC: Le conseil d'administration.

Ce paragraphe répond au mieux aux préoccupations des dirigeants béninois comme des partenaires au développement. Si l'Union Africaine place la gouvernance au cœur de sa politique, les Administrateurs en sont bien conscients. Ceci peut être perçu dans les propos du Président du Conseil d'Administration du PAC qui, représentant le gouvernement béninois au Conseil de cette entreprise publique estime que *« la gouvernance des entreprises est aujourd'hui de plus en plus au cœur des réformes que le Président de la République a initiées et le PAC Autonome de Cotonou constitue aujourd'hui le cœur de l'économie nationale... »*

2.3.6.1- Composition et intégrité des membres du conseil

La composition du conseil d'administration est prévue par la loi et définie clairement dans les statuts de la société. L'ensemble des cadres interviewés a reconnu une telle disposition dans les textes de l'entreprise.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Il est composé selon les statuts de l'entreprise, de sept (07) membres dont trois représentants des pays de l'hinterland (Mali, Burkina Faso et Niger), un représentant du Ministre chargé des Transports qui assure d'office la présidence du conseil, un représentant du Ministre chargé de l'inspection des entreprises publiques et semi-publiques, un représentant du Ministre chargé des finances et un représentant du personnel de la société.

Outre ces dispositions statutaires, nous avons relevé au niveau du PAC l'existence d'Administrateurs Observateurs jusqu'à Octobre 2011, et plus récemment la désignation par la tutelle d'un Administrateur Expert. Nous n'avons pas eu connaissance des dispositions juridiques autorisant la création de ces postes et les modalités d'exercice de leurs fonctions par les titulaires de ces postes. L'amélioration permanente de la gouvernance de l'entreprise ayant conduit à la nomination de l'AIG a permis de constater que l'existence des Administrateurs Observateurs est contraire aux dispositions statutaires et légales en matière de gestion des entreprises publiques. Sur observation de l'AIG, les fonctions correspondantes ont alors été supprimées au sein du Conseil. Ce qui a sans doute une incidence sur les charges relatives aux rémunérations autrefois versées à ceux-ci. Ce qui constitue un moyen de réduction des charges et donc d'amélioration du résultat et par ricochet à l'expression de la « bonne gouvernance ».

En termes d'intégrité, les statuts interdisent clairement aux Administrateurs de contracter pour quelque raison que ce soit, des emprunts auprès de la société, de se faire consentir par elle un découvert en compte courant ou autrement, ainsi que de faire cautionner ou avaliser par elle leurs engagements envers les tiers. Leurs indemnités de fonctions étant fixes et fonction du chiffre d'affaires de la société.

Les membres de ce conseil se réunissent au moins deux fois dans l'année en session ordinaires. Une fois pour approuver le programme et le budget à venir, une seconde fois pour examiner et approuver les comptes annuels de la société. Cette disposition est statutaire. Cependant, les statuts prévoient la possibilité de conseils extraordinaires sur initiative de la « majorité » des membres du conseil.

- ❖ Nous n'avons eu connaissance d'aucune procédure visant à s'assurer qu'aucun membre du Conseil ne tire des avantages personnels de cette position.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- ❖ Le conseil ne dispose pas d'un « Code de conduite » qui permet aux membres d'identifier et de déclarer des conflits d'intérêts réels ou potentiels
- ❖ Nous n'avons eu connaissance dans nos travaux de recherche d'aucune procédure formelle d'évaluation des performances du conseil lui-même.
- ❖ L'ensemble des membres du conseil reconnaît qu'aucune action n'est entreprise par le Conseil pour que leurs capacités soient renforcées en termes de développement et de formation. A la suite de ces échanges avec les membres du conseil, nous avons constaté en assistant au conseil du 30 Juillet 2012, des interventions des membres du conseil recommandant à la Direction d'établir des programmes de formation pour actualiser les compétences des cadres de l'entreprise.
- ❖ Au PAC, la durée des mandats des administrateurs n'est pas définie par les statuts de l'entreprise.

#### 2.3.6.2- Informations au CA

Cette section nous a permis d'examiner si les membres individuels du Conseil reçoivent les informations appropriées concernant l'entreprise et son champ d'activités. Les questions ont été adressées exclusivement aux membres du conseil et au Directeur Général de la société.

Nos entretiens nous ont permis de constater qu'il n'existe pas un mécanisme d'informations en place qui vise fournir aux nouveaux membres du conseil des données indispensables à la compréhension de l'activité de l'entreprise et de son environnement. « *Les Administrateurs sont supposés connaître l'entreprise.* » affirme G. A. CF du PAC. Quant à la direction générale, elle estime que les Administrateurs obtiennent les informations dont ils ont besoin à leur demande. Cette insuffisance dans le partage des informations a pour conséquence la perte de temps pour faire des présentations au cours des réunions du Conseil, des questions de compréhension posées par les nouveaux Administrateurs et qui portent sur des sujets déjà débattues en Conseil, le développement des sujets inutiles déjà clos par les réunions antérieures du conseil. C'est ce qui se traduit dans ces propos du Président du conseil tenus au début de la réunion du conseil du 12 Octobre 2011 : « *...Cela dit, le Conseil d'Administration a subi un renouvellement, le Directeur Général du PAC Autonome de Cotonou a été également remplacé. C'est donc pour la première fois qu'il assiste à notre Conseil d'Administration. Je vais demander au Secrétaire Général de nous faire le point des présences et après, nous allons-nous présenter pour que nous puissions nous connaître.*».

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

2.3.6.3- Orientations stratégiques et politiques de l'entreprise

Les questions posées à nos interlocuteurs sur cet aspect de notre enquête visent à nous permettre de comprendre le niveau d'implication du conseil dans le développement de l'orientation stratégique de l'organisation et l'élaboration de politiques d'orientation du fonctionnement de l'organisation. Ainsi seuls les membres du conseil et le Directeur Général de la société ont été interrogés sur la question.

Tous admettent que le conseil est impliqué dans l'élaboration de toute la stratégie de l'entreprise. « *Les grandes décisions sont prises en conseil d'administration et parfois en Conseil des Ministres si besoin y est. La direction s'active dans la mise en œuvre des décisions du conseil. Les politiques sectorielles sont définies au sommet de l'Etat et cela se décline au niveau des entités* » affirme un administrateur du PAC. Dans le même ordre d'idées, le Président du conseil affirme lors du conseil du 12 Octobre : « par rapport aux textes fondamentaux, je crois que de plus en plus, les Administrateurs doivent s'impliquer dans la gestion de l'entreprise. Il ne s'agit plus pour eux de venir juste voter le budget ou approuver le bilan. De plus en plus leur implication sera très forte. [...]. Le Conseil d'Administration doit mettre en place un document d'orientation que la Direction Générale doit décliner en plan d'actions dont le budget élaboré pour 2012 devra s'inspirer. Il y a eu pas mal de plans d'actions élaborés et qui n'ont pas été évalués. Les discussions ont tourné autour pour savoir s'il ne faut pas les évaluer pour que véritablement, les Administrateurs puissent louer leur partition avec une politique d'orientation. »<sup>98</sup>.

La définition de l'organigramme du PAC met en exergue le rôle de la direction générale dans la définition des stratégies de l'entreprise. En effet, la définition des attributions générales du collège des chargés de Mission (CM) et les Conseillers Techniques (CT) précise que ceux-ci sont chargés d' « *élaborer sous la supervision du Directeur Général et en collaboration avec toutes les structures concernées, les plans stratégiques de développement du PAC et en coordonner la mise en œuvre sous la supervision du Directeur Générale du PAC.* »<sup>99</sup>

2.3.6.4- Suivi et évaluation des performances de l'entreprise

---

<sup>98</sup>Procès verbal du Conseil d'Administration du 12 Octobre 2011 du PAC

<sup>99</sup>Décision N°002/PAC/DG/SP.-C portant organigramme du PAC (2009)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Cette section nous permet de savoir à quel point le Conseil connaît la situation de l'organisation en rapport avec son plan stratégique et son programme annuel. La question de l'évaluation est d'importance non négligeable dans la gouvernance et le conseil d'Administration est à notre entendement un organe nanti des prérogatives pour le faire. Les Administrateurs l'ont sans doute compris récemment. Ainsi l'on a pu entendre des propos du Président du Conseil du PAC que « *Il y a eu pas mal de plans d'actions élaborés et qui n'ont pas été évalués* ». Un autre Administrateur de reconnaître que « *l'approbation des états financiers et du budget ne saurait être assimilée à une évaluation de l'entreprise* ». **C'est aussi la justification de l'absence d'évaluation des actions entreprises par le Conseil ainsi que de l'évaluation formelle de l'entreprise en question.** Le suivi des actions semble quant à lui être effectif. Ainsi nous avons constaté que le point intitulé « Point d'exécution des tâches issues de la session ordinaire du Conseil d'Administration « précédent » » est inscrit à l'ordre du jour de la plupart des sessions ordinaires du conseil de 2009 à 2012. Toutefois, il nous a été donné de constater que les Administrateurs semblent non satisfaits de l'exécution des recommandations du Conseil et donc de l'exécution des tâches par la Direction Générale. C'est à ce titre qu'un Administrateur affirme « *J'ai le sentiment que c'est la veille de cette session qu'on a dû écrire quelque chose pour nous donner une réponse. Les Administrateurs ne peuvent pas avaler ce qui est dit.* » (Conseil du 12 Octobre 2011).

Alors que la Loi sur le fonctionnement en son Article 23 dispose que « Le Conseil d'Administration procède régulièrement et périodiquement à une évaluation des performances des entreprises publiques et semi-publiques. Il doit notamment :

- Arrêter par périodes annuelles des indicateurs quantitatifs et qualitatifs des notes permettant d'évaluer des performances de ces entreprises publiques et semi-publiques ainsi que de leurs dirigeants
- Fixer des primes sur la base des résultats atteints au regard des objectifs préalablement déterminés ;
- Proposer aux autorités de tutelle lorsqu'il s'agit des offices et sociétés d'Etat des sanctions concernant les dirigeants. »

Nous n'avons pas eu connaissance d'une quelconque évaluation formelle des performances du PAC au cours de nos entretiens et l'exploitation de la documentation mise à notre disposition ainsi que des documents externes à l'entreprise que nous avons exploités. Les

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

principales questions financières et le budget sont discutés au cours du Conseil. Le volet sanction n'est pas resté en marge de notre curiosité scientifique. Nous avons cherché en vain à obtenir un rapport ou tout document qui nous renseigne que le conseil d'administration soumet au gouvernement des actes de mal gouvernance, en vue d'éventuelles sanctions conformément aux dispositions de la loi régissant le fonctionnement des entreprises publiques . Ceci paraît *a priori* paradoxal compte tenu de la fréquence de renouvellement de l'exécutif du PAC mais ce paradoxe laisse incontournable la thèse de la politisation à outrance des fonctions supérieures dans l'entreprise et de son Conseil. La preuve de l'instabilité du Conseil d'Administration se traduit dans le tableau ci-contre :

**Tableau N°15 : Présidents des Conseils d'Administration du PAC de 1965 à 2012**

<b>LES PRESIDENTS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU PAC DEPUIS SA CREATION</b>	
D'ALMEIDA Jérôme	1965-1966
DETIEN M. Honvo	1966-1968
AGBAN GLANON Bruno	1968-1968
IMAS Norbert	1968-1970
DJOSSOU Pierre	1970-1973
AKPOVI Lucien	1973-1976
SARRE Eustache	1976-1980
KOKOSSOU Gaston	1980-1983
HOUNKPATIN Célestin	1983-1985
ATCHADE François	1985-1989
TAMOU-TABE Adam	1989-1991
HOUNKPONOU Théophile	1991-1992
GLELE Théodore	1992-1994
COTOMALE Félicien	1994-1995

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

GOUDJO S. Ginette	1995-1995
GNANVO Cyprien	1995-1996
MIFOUTAOU Salihou	1996-1998
KAKPO Hemianon	1998-2004
CAPO CHICHI Eugène	2004-2006
ZINZINDOHOUE Armand	2006-2008
BIO-SAWE Ishola	2009-

*Source : données de l'enquête*

Ce Tableau est bien illustratif du perpétuel changement à la tête du Conseil du PAC avec vingt et un président en moins de cinquante ans d'existence de l'entreprise soit environ un président tous les deux (02) ans.

Et cette instabilité rime avec celle de la Direction Générale comme le montrent les données du tableau ci-après :

**Tableau<sup>100</sup> N°16 : Directeurs Généraux du PAC de 1964 à 2012**

<b>LISTE DES DIFFERENTS DIRECTEURS GENERAUX DU PAC DE 1965 A 2011</b>	
BORIS Catoire	1964-1968
VASSEUX Jacques	1968-1970
LACROIX René	1970-1974
D'ALMEIDA Jérôme	1974-1976
BABADJIDE Alphonse	1976-1983
OROU-GUIDOU Yaya (P.I)	1983-1984
HOUNCANRIN Brice Odon	1984-1988
OROU-GUIDOU Yaya (P.I)	1988-1988

<sup>100</sup>Les données de ces tableaux ont été collectées dans la Revue officielle du PAC, 2011



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

TIKRY Christophe	1988—1989
KANDISSOUNON P. Armand (P.I)	1989-1990
MITO-BABA Florentin	1990-1991
BADAROU-SOULE Issa	1991-1997
LEMON W. Idelphonse	1997-1997
ADANLE Justin (P.I)	1997-1998
GOUDJO S. Ginette	1998-1999
ASSOGBA-DOGNON Ferdinand	1999-2004
DANDJINOUE Jérôme	2004-2004
CHAFFA Joseph	2004-2006
AGUESSY Christophe	2006-2007
DANDJINOUE Jérôme	2007-2008
ATTI-MAMA Cyriaque	2008-2009
HOUNGBO Albert Ségbégnon	2009-2011
AHANHANZO Joseph	2011-2012

***Source : données de l'enquête***

Depuis la création de la société, vingt trois (23) DG se sont succédés à la Direction Générale du PAC à la date 31 Décembre 2012. Ce qui représente aussi environ deux (02) DG par année en moyenne. Cette instabilité va de paire avec l'instabilité à la tête du Ministère des Transports qui est la tutelle de cette entreprise. Nous ne nous sommes pas intéressés au nombre de Ministres qui ont dirigé ce département ministériel dans notre pays depuis la création du PAC. Cette instabilité ne permet pas d'atteindre les objectifs de développement du PAC. Il est dit que « l'Administration Publique » est une continuité mais ce n'est pas souvent le cas. « *Chacun vient avec sa vision, il n'est pas facile de poursuivre les objectifs de l'autre* » pensent les agents du PAC. Déjà que les agents déplorent cette instabilité, ils affirment même que si l'administration portuaire est « *en rade* » aujourd'hui, c'est en plus des autres sources de dysfonctionnement l'une des sources motrices. L'instabilité des directeurs généraux entraîne aussi une instabilité dans l'administration elle-même en ce sens que lorsqu'un DG est nommé

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

à la tête de l'Administration du PAC, il choisit ses collaborateurs, ce qui signifie qu'un redéploiement stratégique est fait par lui. Or, tout changement de commandement entraîne de nouvelles normes de conduite. Certains agents sont promus au détriment d'autres, ce qui est une évidence. Le choix de ces agents comme précédemment évoqué ne respectant aucun critère objectivement vérifiable, crée des malaises au sein de l'administration de l'entreprise. Ainsi, le fonctionnement normal de l'entreprise se trouve mis à mal.

2.3.6.5- Supervision de la santé financière de l'entreprise

Cette section nous a permis de comprendre ce qui a trait aux finances de l'entreprise et à la capacité du Conseil à les surveiller. Le Conseil doit être assuré que les systèmes de contrôle interne en place sont appropriés pour protéger l'entreprise de toute perte et de tout dommage, et que les mesures nécessaires ont été prises pour la poursuite des opérations à l'avenir.

Les questions financières attirent bien l'attention des Administrateurs du PAC ainsi que la Direction Générale de l'entreprise. Ainsi la société s'est dotée d'un système d'information financière organisé au sein de la Direction Financière et Comptable de l'entreprise (DFC). Outre cet organe structuré en département qui est en charge de la gestion financière, comptable, budgétaire et fiscale, l'entreprise s'est dotée d'un département en charge de l'audit et du contrôle de gestion directement rattaché à la Direction Générale. Aussi, pour répondre à un déficit d'information et s'assurer de l'application effective des procédures définies par les organes de gestion, le gouvernement, actionnaire unique, a créé en 2011, la fonction d'auditeur interne du gouvernement. Le poste est assuré par un cadre militaire, expert comptable de formation. Nous avons cherché à savoir la perception des cadres opérationnels sur l'institutionnalisation de cette fonction, et les opinions sont septiques. Comme l'évoque ce cadre, « *C'est une obsession de contrôle, le PAC dispose déjà d'un bon dispositif de sécurité financière composé des auditeurs légaux et des auditeurs contractuels. En plus de cela, on a un département de comptabilité mais aussi un département d'audit interne et de contrôle de gestion. Cet auditeur Interne du Gouvernement fera t-il un travail différent que l'auditeur Interne du PAC ?* » C.F du PAC. Il est vrai que les Administrateurs de la société sont favorables à l'existence d'une telle fonction lorsqu'on les entend lui conférer une place d'éclaireur en conseil sur des questions données, « [...] *je vais demander à l'Auditeur Interne du gouvernement son éclairage par rapport à cette question* » lance le Président du Conseil à une réunion du CA. L'institutionnalisation de cette fonction est motivée selon le gouvernement par la

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

question de la « mal gouvernance ». C'est ce qui ressort du Conseil des Ministres qui stipule que : « *Les travaux ont été essentiellement consacrés à l'examen de deux dossiers relatifs au projet de décret portant création et attributions de poste d'auditeurs internes près des entreprises publiques et semi-publiques et leur nomination. De l'examen des deux dossiers, il ressort que la quasi-totalité des entreprises publiques et semi-publiques souffrent de la mal gouvernance. Cette mal-gouvernance se traduit d'une part, par la défaillance des organes de gouvernance; d'autre part, par l'irrationalité dans la gestion administrative comptable, financière et du matériel* »<sup>101</sup>. La mission est donc claire et le Conseil des ministres précise que « *La nomination des auditeurs internes auprès des entreprises n'a pas pour vocation d'alourdir le cadre institutionnel de gestion de ces entreprises, ni d'entraver le fonctionnement normal de leurs organes prévus par les textes. Elle vise plutôt à assurer la veille et la surveillance permanente ainsi que la bonne gestion financière et des immobilisations en vue d'accroître leur rentabilité et leur compétitivité, toutes choses qui favoriseront leurs bonnes performances et l'amélioration de leurs ressources. Ainsi, elles pourront contribuer aux efforts de développement national. Les auditeurs internes sont donc appelés à travailler en étroite collaboration avec les organes de direction et de contrôle des entreprises* »<sup>102</sup>. C'est ce qui justifie certainement la présence de l'AIG au Conseil du PAC alors même que la Loi sur la création et le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques ne reconnaît pas cet organe. D'où la nécessité de revisiter et d'actualiser cette loi pour répondre aux besoins actuels de la gouvernance de l'entreprise.

#### 2.3.6.6- Responsabilité et Transparence

La question de la transparence occupe une place importante dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance dans les entreprises publiques. La transparence, constitue la question centrale de la lutte contre la corruption qui constitue le principal handicap à la mise en œuvre de la bonne gouvernance. C'est pour ces raisons que les dirigeants y attachent, du moins formellement attention. Cette volonté de rendre transparent les processus et les méthodes se matérialise au niveau d PAC par la création d'une cellule de passation des marchés publics du PAC. Directement rattaché à la Direction Générale, elle est chargée de conduire l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés du PAC dans le respect des dispositions du Code des Marchés Publics et des textes d'application. Constituée de deux services, l'un chargé des

---

<sup>101</sup>Extrait du décret de nomination des AIG, Gouvernement béninois, 2011

<sup>102</sup> *Op cit.*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

montages techniques et l'autre de l'approvisionnement proprement dit, cette cellule est un gage institutionnel de transparence dans les acquisitions de l'entreprise.

Nous nous sommes intéressés à ce département en cherchant à voir comment se passe les passations de marchés au sein de l'entreprise. Là encore un paradoxe surgit. Pour chaque marché passé par le PAC, toutes les étapes formelles sont respectées avec les preuves à l'appui et pourtant les usagers crient à la corruption. Par exemple, nous avons sélectionné un marché passé par le PAC au hasard. Il s'agit d'une mission d'assistance technique pour la surveillance et le contrôle des travaux de dragage d'entretien au PAC-Campagne 2011. Le marché pour un coût total de FCFA 30 millions (soit environ 45 700 Euros). Pour ce marché, nous avons obtenu tous documents indispensables justifiant le déroulement normal du processus de passation du marché public, du dossier d'appel d'offre (DAO), monté par la cellule de passation des marchés publics du PAC à la notification de l'attribution du marché aux soumissionnaires en passant par les offres même et les documents relatifs au dépouillement. Toutefois l'interview d'un employé de la société perdante basé en France qui a requis l'anonymat estime au téléphone que « *leur dossier était le meilleur et que le concurrent a dû se rapprocher des cadres du PAC pour avoir l'information sur le budget disponible afin d'ajuster son offre en fonction...* ». Ce qui pose la question des non-dits du processus de passation des marchés publics et met ainsi en exergue la vraie question de la corruption et de la transparence. Tous les documents requis étant disponibles pour attester du bon déroulement du processus, le principe de traçabilité y trouve son fondement. Il s'agit, avec ce principe, de laisser des traces (tout comme l'évoque la métaphore de la trace dans le champ lexical de la chasse, la trace permettant alors de remonter vers le gibier) complétant ainsi le champ lexical du domaine qui avait été ouvert par référence à la « piste<sup>103</sup> d'audit » de l'audit comptable. Ce principe tend à conférer un « droit de regard » spécifique à des tiers (Pesqueux 2007). Mais ceci montre aussi que le principe de la transparence révèle alors sa facette dans le sens de Pesqueux (2007). En effet, pour lui, c'est au regard du principe de transparence que l'organisation « se donne à voir » dans l'objectif d'éviter la fraude, à la fois de l'organisation vis-à-vis de la société et des agents organisationnels vis-à-vis de l'organisation dans laquelle ils travaillent. Le principe de transparence se construit en quelque sorte face au soupçon de la corruption. Il dira à cet effet que « *la transparence construit un projet d'invisibilité de ce qu'elle traverse pour montrer ce qu'elle montre* ». C'est aussi le lieu de mettre en évidence le rôle du secret. Selon Pesqueux,

---

<sup>103</sup> Zone de risque potentiel

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

« Le secret fonde ainsi un soupçon considéré comme insupportable car il créerait une inégalité de fait entre ceux qui le possèdent et les autres. C'est ainsi que le rapport à l'information qui se trouve au centre des nouvelles théories de la firme et des développements considérables de l'information economics va bien dans ce sens. Il y est en effet principalement question de réduire l'asymétrie d'information, réduction d'une asymétrie pour laquelle tous les moyens sont bons, leur rationalisation se trouvant logée, par exemple, dans le contexte de la gouvernance ». Si le discours de l'employé est sincère, ce que nous pensons d'ailleurs au regard de notre expérience, la levée du secret aurait permis au soumissionnaire gagnant de disposer de l'information sur le budget afin de proposer une offre financière dans la limite de ce budget. Ce qui lui aurait permis de prendre l'avantage sur son concurrent qui d'ailleurs n'est pas basé à Cotonou comme son concurrent.

Outre cet organe au service de la Direction Générale, le PAC dispose d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières actualisé sensé définir les règles du jeu dans tous les départements et services, pour toute action de l'entreprise. Les services d'audit interne et de contrôle de gestion constituent eux aussi des outils au service du respect des dispositions du manuel. Il en résulte donc que techniquement ou du moins sur le plan des principes, le cadre existant est bien organisé, les structures existent pour assurer la transparence dans les opérations de l'entreprise et de ses dirigeants.

2.3.6.7- Rémunération des dirigeants du PAC

Les dispositions portant sur les rémunérations des Administrateurs sont là encore définies par l'autorité du conseil des Ministres de la République en sa Séance du 14 Février 2005. En effet, au cours de cette session du Conseil, le gouvernement béninois a fixé les indemnités de fonctions fixes et fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise. Ces indemnités se présentent comme suit :

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau<sup>104</sup> N°17 : Forfait des indemnités de fonction des Administrateurs de sociétés d'Etat**

<b>Catégories</b>	<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>Indemnités de fonction forfaitaires annuelles hors taxe</b>
1	0 à 1 milliard	300 000
2	1 milliard 1 à 3 milliards	600 000
3	3 milliards 1 à 10 milliards	900 000
4	10 milliards 1 à 30 milliards	1 200 000
5	supérieur à 30 milliards	1 500 000

#### 2.3.6.8- La structure du conseil du PAC

Dans sa grande partie la structure du conseil d'administration du PAC est identique à celle des deux autres entreprises dont les structures ont été présentées ci-dessus. La particularité du PAC réside dans le fait que le conseil comprend des administrateurs extérieurs (les représentants des pays de l'hinterland) qui pourraient être assimilés aux administrateurs indépendants puisque représentants des clients et donc certaines parties prenantes au fonctionnement de l'entreprise. La question est donc la validité et la prise en compte des résolutions ou des droits de ceux-ci.

#### 2.3.7-Opinion sur le Conseil d'Administration du PAC

##### 2.3.7.1- Opinion des cadres sur le rôle Conseil d'administration

Nous nous sommes intéressés à cette question afin de voir si, par référence aux prérogatives statutaires du Conseil d'Administrateur, les membres du CA jouent effectivement le rôle à eux assigné par la Loi sur la création et le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques et recadré par les statuts de l'entreprise dont ils assurent le contrôle. Les statuts du PAC confèrent aux Administrateurs les pouvoirs les plus étendus pour agir au nom et pour le compte de la société en toute circonstance et ce dans la limite de l'objet social de la société. Ainsi, l'article 10 des statuts du PAC stipule que « *Le Conseil d'Administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de la société et faire ou autoriser tous actes et opérations relatifs à son objet social. [...] Il rend compte directement et simultanément au*

---

<sup>104</sup>Tiré du décret N°2005-062 du 14 Février 2005, Gouvernement béninois (2005)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*Ministre de tutelle et au Ministre chargé de l'inspection des entreprises publiques et semi-publiques... ».* Entre autres pouvoirs le conseil examine et approuve l'étude prévisionnelle sur les perspectives d'activités de la société pour l'exercice suivant (entendu le Budget) et les comptes annuels de l'exercice écoulé (les états financiers). Ce qui justifie la définition de deux sessions ordinaires au moins du Conseil par année fiscale. C'est donc statutairement l'organe de gestion et de contrôle de l'entreprise. Les statuts en leur **article 11** autorisent le Conseil à procéder à une délégation de pouvoirs à la Direction Générale pour la gestion quotidienne de l'entreprise.

Au-delà de ces observations et dispositions statutaires, nous avons recueilli ici l'opinion des cadres sur le rôle du conseil d'Administration de leur entreprise. Nombreux sont les cadres qui fustigent le rôle effectif des membres du CA. C'est à ce niveau que les cadres justifient l'ingérence de l'Etat au travers de la politisation du recrutement des managers. Ainsi, il a nous a été donné d'obtenir comme réponse à la question de savoir si le Conseil joue effectivement son rôle, les réponses quelques réponses ci après :

*« NON : Est-ce qu'ils sont libres ? Je ne pense pas » C.C du PAC, « NON : la politisation de la nomination des membres du CA ne permet pas aux membres de jouer pleinement leur rôle. On nomme des gens qui ne savent pas ce que c'est que le Conseil d'Administration et ses attributions. » CF du PAC, « NON parce que la politique a pris le pas là aussi. Les membres du CA représentent les Ministres, donc défendent la position et les intérêts de leur Ministre. De ce fait ils défendent des intérêts égoïstes, contraire à la mise en œuvre d'une « bonne gouvernance » CF du PAC, « PARTIELLEMENT : ca dépend du pouvoir qu'on leur a donné. Le CA n'est pas actif. Il se réunit deux fois par an en session budgétaire et pour valider les comptes. Et c'est les textes qui le prévoient ainsi. C'est pas de leur faute » CT du PAC.* Outre le DG qui estime que les Administrateurs font un travail formidable, l'ensemble des cadres ont un point de vue partiel ou carrément négatif du rôle des Administrateurs. Cette position est justifiée selon eux par le caractère politique du choix des Administrateurs, l'absence de critères de choix outre l'appartenance politique ci-dessus évoqué.

2.3.7.2- De la compétence et du mandat des membres du Conseil

Nous avons aussi voulu savoir comment les membres du Conseil sont appréciés en fonction des tâches qu'ils effectuent à la tête de l'entreprise. Nous avons de ce fait interrogé les cadres de l'entreprise afin de recueillir ce qu'ils pensent des capacités et des compétences

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

ainsi que sur la rotation ou le mandat des membres du Conseil. Mais avant de faire part de quelques unes de leurs opinions, faisons le point des dispositions (si elles existent) qui définissent les compétences et capacités attendues ainsi les qualifications requises pour être recruté comme Administrateur du PAC. L'effectif des Administrateurs est fixé par la Loi sur le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques à sept (07) membres. **L'article 9** des statuts explicite cela en mentionnant qu'il s'agit de membres nationaux et trois membres provenant des pays de l'hinterland (Mali, Burkina Faso et Niger). Les quatre membres nationaux représentent respectivement le Ministres en charge des transports qui assure la Présidence du Conseil, le Ministère chargé de l'Inspection des Entreprises publiques et semi-publiques, le Ministre en charge des finances et le représentant du personnel. Nulle part les statuts de l'entreprise ne spécifient la durée du mandat des Administrateurs. De même nous n'avons eu connaissance d'aucun document, texte, instructions fixant la limite des mandats. Aussi nous n'avons eu aucune connaissance de l'existence d'un « job description » pour les fonctions d'administrateur.

2.3.8-La conduite des réunions du conseil

Nous avons exploité, pour les besoins de ce paragraphe, nous avons procédé à une analyse de contenu matérialisée par l'exploitation de nombreux procès verbaux de réunions de Conseil d'Administration tenues entre 2008 et 2012. Nous avons eu l'occasion en notre qualité de Chef de Mission d'Audit chez Deloitte Bénin, commissaire Aux Comptes de ladite société, de participer à quelques unes de ces réunions. Nous exposons ici les notes, observations, propos relevés sur certaines questions de gouvernance. Ces questions sont relatives notamment à l'information, à la gestion financière de l'entreprise, aux conventions avec les tiers et aux relations extérieures. Ces faits, propos, observations relatés ici permettent de comprendre comment les réunions sont généralement conduites. Nous donnerons aussi quelques conclusions ou résolutions de réunions qui sont de nature à montrer l'implication ou non du conseil dans la gestion et le contrôle de l'entreprise par référence aux questions ci-dessus évoquées.

Ainsi nous pouvons, sur le plan de l'information retenir que le Conseil du PAC s'active à obtenir autant d'information nécessaire sur toute question avant de trancher. C'est alors que nous avons pu constater qu'au terme de la séance du CA du 20 Juin 2009, le conseil a débattu entre autres questions sur celle relative à « l'approbation du dossier de la société des Ciments du Bénin pour la construction de silos pour l'ensachage du ciment en poudre ». Sur



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

cette question d'impact indéniable sur l'environnement et pour faire preuve de l'intérêt que le PAC a vis-à-vis des questions environnementales et de développement durable, le CA a estimé que la question est suffisamment préoccupante en « *raison de l'impact environnemental qu'induit un tel projet* ». Au terme des débats, le CA a décidé de ce fait, compte tenu de la nécessité d'avoir de « complément d'informations, de reporter l'examen du dossier » demandant à la société partenaire, à la Direction Générale et au Ministère en charge de l'environnement de travailler sur le volet environnemental du projet avant sa réintroduction en conseil. Ceci dénote de la volonté de disposer des informations requises à tout jugement en vue d'une convention de partenariat. Au cours de la même séance du CA, le plan d'actions de la Direction soumise à l'appréciation sans un envoi préalable du document aux Administrateurs, a été reporté avec la recommandation faite à la Direction Générale de transmettre à chaque Administrateur, un exemplaire dudit document.

Nous avons noté sur le plan de la gestion financière, que les Administrateurs du PAC portent un regard gestionnaire sur la gestion financière de l'entreprise aussi bien en termes de prise de participation, de gestion prévisionnelle. Ainsi nous avons pu noter que le conseil a adopté une résolution relative « *au projet d'augmentation des actions du PAC dans le capital de Continental Bank Bénin* ». Après examen et discussion, le conseil a donné son accord de principe pour l'augmentation de la participation de l'entreprise dans le capital de la Banque.

Nous avons été conviés en tant que Chef de Mission d'audit à la réunion du conseil d'administration du PAC, tenue le Mardi 11 Septembre 2012 dans la salle de Conférence de l'entreprise. Prévue pour dix sept heures (heure locale), la réunion débutera après dix huit heures vingt minutes (18h20 heure locale). Ce qui vient soutenir la thèse de la lenteur et de la mauvaise organisation qui ne sont pas de nature à améliorer la gouvernance, la « bonne gouvernance » ne se limitant pas uniquement au respect scrupuleux des textes existants mais aussi à une meilleure pratique organisationnelle.

L'efficacité du management est donc mise à mal quand à la conduite des réunions du Conseil et même des réunions diverses. En effet, le retard moyen depuis deux années avoisine une heure (1h) dans le démarrage des travaux du conseil. Ce retard venant alourdir la durée des réunions accentuée par les débats parfois sans réels fondements tels que la correction des fautes dans les documents présentés par la direction mais sans impact significatif en matière de gouvernance de l'entreprise, la réintroduction en débat de questions déjà débattues et

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

même closes au cours des réunions antérieures. Ce dernier point concerne bien les préoccupations pour la plupart du temps provenant des nouveaux membres du conseil d'une part et des membres absents lors des séances antérieures. D'où l'intérêt de l'attention à notre thèse sur la « réduction de l'asymétrie d'information » pour une gouvernance améliorée.

Nous avons au cours de ladite réunion constaté la présence d'un effectif plutôt important d'Administrateurs contre les Sept (07) membres édictés par la Loi sur les entreprises publiques et les statuts de l'entreprise elle-même. En effet, outre les membres statutaires, le conseil du PAC voit la participation « d'Administrateurs Observateurs » et de l'Auditeur Interne du gouvernement (AIG). La présence de ce dernier (AIG) peut s'expliquer dans le décret de sa nomination : « *Les auditeurs internes sont donc appelés à travailler en étroite collaboration avec les organes de direction et de contrôle des entreprises* » (**Cf. Encadré N° 1**), Gouvernement du Bénin. Mais il faudra redéfinir les conditions de sa participation au conseil mais aussi à son implication dans la gestion quotidienne de l'entreprise en question. L'expertise de l'AIG ne venant pas exempté de la nécessité de repenser la désignation des membres du conseil qui doivent justifier d'un certain nombre de compétences, de qualification et d'expertise pour mieux appréhender les vrais aspects de management d'une entreprise aussi importante que le PAC.

L'effectif des membres semble justifier la volonté d'une démarche inclusive dans la gouvernance de l'entreprise. Mais cela doit se faire dans le respect des principes organisationnels prescrits par la loi. D'où, la nécessaire mise à jour de la loi sur la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques et semi-publiques. C'est ce qui, contrairement à la situation actuelle, entre va dans le sens de la thèse que nous défendons en matière de gouvernance inclusive pour une efficacité dans la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Mentionnons que l'effectif des Administrateurs impacte sur le montant des rémunérations à eux versées par l'entreprise. Or la « bonne gouvernance » aussi inclusive soit-elle, se manifeste aussi au travers d'une maîtrise des charges. Comme c'est le cas à l'Assemblée Nationale du Bénin où la question dans la logique de bonne gouvernance a revu à la baisse le budget de l'institution tel que l'affirme un Député : « *...je pense que réduire ces chapitres là [acquisitions de biens de services], va à l'honneur de la bonne gouvernance remarquée au niveau de la questure...* » Barthélémy KASSA, Député à l'AN du Bénin, 6<sup>e</sup> Législature.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

En conclusion à ce chapitre, nous dirons que les résultats des entretiens présentés ci-dessus retiennent notre attention sur plusieurs plans quant à la gouvernance des entreprises publiques étudiées. Il faut tout d'abord restituer la connaissance théorique de la notion de « bonne gouvernance » et de son acception comme une nécessité de développement pour non seulement l'entreprise portuaire mais aussi et surtout pour le Bénin tout entier, et donc applicable à tous les secteurs d'activités. Il est aussi à mentionner la reconnaissance de la corruption comme principal frein à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance », ceci étant favorisé par la politisation à outrance de la répartition des responsabilités au sein de l'entreprise. La remise en cause du cadre légal et réglementaire régissant le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques et semi-publiques, des sociétés et offices d'Etat semble, au vu de ces résultats, plus qu'une nécessité mais plus encore une obligation. Outre cette Loi qui favorise la politisation des postes techniques au sein des entreprises, la gouvernance au sein même du conseil n'est pas ce qui est mis en œuvre au mieux. En effet, la mainmise du pouvoir central sur la gestion de l'entreprise dévalise ou appauvrit le conseil de ses prérogatives réelles pour en faire une « coquille vide » chargée de l'administration et presque de l'exécution des décisions du gouvernement. C'est ce qui l'efface même de la perception de certaines parties prenantes qui ignorent son existence et même son utilité. D'où la nécessité d'une communication efficace. Et même dans le cas où le conseil s'efforce à jouer sa partition dans son rôle d'organe de contrôle et de gestion, l'asymétrie d'information accentuée par le problème des compétences et des capacités managériales des membres du conseil en fait un organe d'une efficacité à repenser. Il est également nécessaire de retenir l'importance de l'intégrité des cadres dirigeants en vue de limiter des stratégies d'appropriation des ressources de l'entreprise sous l'emprise de la corruption et aux fins électorales, intégrité, transparence et responsabilité imposerait à cet effet la mise en place d'un code de conduite devant régir le comportement des acteurs dirigeants mais aussi de l'ensembles des parties prenantes au fonctionnement de l'entreprise.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°18 : Synthèse des règles du jeu et perceptions des cadres sur le recrutement des dirigeants**

	Connaissance du processus	Opinion Professionnelle		Connaissance du profil
		Cadres Opération-nels	Administrateurs	
recrutement du Directeur Général	Les cadres connaissent tous la façon dont les dirigeants sont nommés (la règle) même si le processus Dans son fond reste à comprendre puisque relevant de la discrétion du gouvernement	Trop politisé et ne tient pas forcément compte des compétences requises	Le gouvernement fait de bons choix dans les nominations	Tous les cadres interviewés savent le DG est un enseignant du supérieur et qu'il fut Ministre de la République sous le Président actuel. Mais aucun n'a connaissance de son parcours et de son profil professionnels
Recrutement des Administrateurs	Idem	Idem	Le gouvernement recrute en fonction des compétences des cadres agents permanents de l'Etat.	Hormis la fonction politique occupée par l'Administrateurs, les cadres opérationnels ne connaissent pas le profil de leurs Administrateurs. Et même les Administrateurs eux-mêmes ne connaissent pas mutuellement leurs profils

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°19 : Synthèse des règles du jeu et perceptions des cadres sur la gouvernance**

	Composition	Intégrité des membres	Rôle/opinion des cadres sur le rôle des managers	Compétences des membres	Mandat	Structure du conseil d'administration	Rémunération des dirigeants
Conseil d'Administration	La composition du conseil est définie par la loi sur les EP et précisée par les statuts de l'entreprise. Cette disposition est parfois bafoué au niveau du PAC puisque l'on assistait jusqu'en 2011 à la nomination d'administrateurs observateurs contre toutes dispositions légale et statutaire.	Aucun moyen de s'assurer de l'intégrité des membres du conseil. Aucune procédure mise en place pour cela	Le conseil est l'organe de gestion et de contrôle, il délègue les tâches opérationnelles à une direction générale. Le Rôle du Conseil est légal et statutaire. Les perceptions orientent le rôle des administrateurs sur un rôle d'exécution comme le relève le DAF de la COB « <i>Nos administrateurs font le travail que le gouver-</i>	La plupart des membres du conseil ne disposent pas de compétences requises (connaissance de l'entreprise, capacités managériales, parcours professionnel, etc.) pour siéger dans un conseil d'administration.	Le mandat des administrateurs d'une durée de 6 ans est fixé par la loi et précisé par les statuts. Le PAC a un fort taux de rotation au niveau de la gouvernance. Cette situation s'explique par le fait de l'instabilité au niveau des fonctions politiques, les postes d'administrateur y étant reliés.	Gouvernance composé d'un organe Unique : Le conseil ne dispose d'aucun autre organe ou comité	Rémunération en jetons de présence, dont fixée par décret pris en conseil des Ministres depuis Février 2005.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

		<p><i>nement leur demande de faire » et les perceptions sont plus sérieuses quant il est question des employés de bas niveau comme Rodrique, cadre de la DAF au PAC qui estime que « les administrateurs ne font que ce que le « Palais » (Pour désigné la Présidence de la République) leur demande et ils ne se soucient que de comment faire pour remplir leurs poches ».</i></p> <p>Les Administrateurs se contentent de faire de façon ce que le gouver-</p>			spécialisé.	
--	--	---	--	--	-------------	--

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

			nement leur dit de faire.				
--	--	--	---------------------------	--	--	--	--

Les données du tableau montrent :

- ✓ Les faits de transgression des règles notamment sur la composition des membres. Cette situation pourrait être analysée sous l'angle de l'opportunisme des dirigeants puisque le législateur n'a pas prévu des fonctions d'administrateurs observateurs (qui bénéficieraient des mêmes avantages donc des charges et par ricochet une réduction des bénéfices de l'entreprise.
- ✓ La question de l'intégrité des membres du conseil est de mise. Aucun moyen de s'assurer de leur intégrité
- ✓ Le conseil du PAC est un haut lieu d'influence politique. Les membres du conseil dont la désignation est hautement politisée ne font qu'appliquer ce que le gouvernement veut (ponction de ressources, recrutement anarchique et des ordres multiples à la direction, etc.)
- ✓ Le problème de compétences se pose dans le recrutement des administrateurs. Puisque les postes sont reliés aux fonctions politiques et que les fonctions politiques sont ce qu'elles sont, alors le choix du politique a une incidence directe sur la qualité des dirigeants du PAC.
- ✓ La forte rotation ci-dessus mentionnée au niveau du PAC explique l'instabilité des dirigeants de cette entreprise. Avec en moyenne deux DG tous les ans et un PCA tous les deux ans (Cf. Tableaux N° 17 et 18).

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Après cette présentation de la conception de la notion de bonne gouvernance, de l'opinion professionnelle (cadres des entreprises), nous procéderons à une présentation croisée des résultats des trois cas sur quelques aspects de gouvernance des entreprises étudiées, ensuite à la présentation de l'opinion publique autrement dit celle des parties prenantes (clients, fournisseurs, organisations de la société civile (OSC), etc.) sur la mise en œuvre de la bonne gouvernance (ou les pratiques de gouvernance des entreprises publiques étudiées) avant d'envisager enfin une discussion des conclusions et issues de notre recherche. C'est essentiellement ce à quoi s'attèle le chapitre suivant.



## **CHAPITRE 4 : DE LA CONCEPTION DES PRA- TIQUES ET DES PERCEPTIONS DE LA GOU- VERNANCE DES ENTREPRISES**

Le présent chapitre analyse et interprète les opinions et perceptions des cadres des entreprises relativement à notre objet de recherche qu'est la bonne gouvernance dans les entreprises publiques.

### **Section 1 : Qu'est-ce la bonne gouvernance selon les cadres des entreprises publiques?**

L'ensemble des informations présentées dans les lignes qui suivent provient essentiellement des données de nos entretiens avec les dirigeants et cadres des entreprises étudiées.

#### **Paragraphe 1 : De la compréhension, de l'intérêt, des conditions d'effectivité et des entraves à la bonne gouvernance**

##### **1.1. De la compréhension de la notion de bonne gouvernance**

A la lumière de la conception théorique de la notion de « bonne gouvernance » exposée dans le chapitre 1 de la présente thèse, une appréhension générale de la compréhension de la notion au sein des entreprises objets de la présente recherche nous est apparue indispensable. Nous partageons alors dans le présent paragraphe, la compréhension des dirigeants et cadres des entreprises, en fonction de la position occupée par les interviewés. Ainsi, nous analysons la conception des Administrateurs de part et d'autre des entreprises d'une part et celle des cadres opérationnels dont les DG d'autre part. Ceci nous permet de voir la logique de la réalité de la notion à ces différents niveaux de responsabilité. Pour le cas n°1 deux Administrateurs ont exprimé leur compréhension de la notion en ces termes : Admi1 « *C'est la gestion dans les règles de l'art du management. Dans ce cas, le gestionnaire ne se reproche rien parce qu'il fait ce qu'il devrait faire et comme il devrait le faire...* ». L'Admi2 estime que « *La bonne gouvernance est la bonne gestion dans le respect des normes et l'orthodoxie financière* ». Pour le DG de la COB « *C'est la bonne gestion et à côté de la bonne gestion, il faut la transparence. Il faut qu'on puisse être fier d'avoir fait ce que nous devons faire...* ».

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

Pour le Directeur Administratif et Financier, la bonne gouvernance n'est rien d'autre que « *la gestion de l'organisation sans dictature, ou il faut prendre en compte le point de vue même du plus petit dans la gestion de l'entreprise, surtout penser à la protection du plus faible...* »

De même, la conception de deux Administrateurs de la SOB, objet du Cas N°2 ainsi que des cadres opérationnels du même niveau hiérarchique a retenu notre attention. Ainsi, l'Admi1 de la SOB estime que la bonne gouvernance c'est la « *bonne gestion de tout organisme (public ou privé)...* » ; L'Admi2 quant à lui affirme que « *La bonne gouvernance est la bonne gestion des ressources pour le bien de toutes les parties prenantes* » avant d'ajouter que « *c'est la gestion par référence aux pratiques acceptables en matière de gouvernance* ». Le DG de la SOB nous confie qu'il s'agit d'une « *bonne gestion des ressources humaines, matérielles et financières de l'entreprise mais aussi d'autres d'organismes publics et privés* ». Le Directeur Financier de la SOB quant à lui stipule qu'il s'agit de : « *La Bonne gestion, la lutte contre la corruption, la bonne justice et la démocratie, le mieux être des populations et de nous tous* ». Enfin les cadres du PAC, du même niveau hiérarchique que ceux des deux autres entreprises précédemment interviewés, nous confient que : Admi1 « *La bonne gouvernance est la façon de gérer la plus acceptable par l'ensemble, de l'organisation qu'elle soit publique ou privée. Il faut de la transparence dans la conduite des affaires* » ; Admi2 : « *c'est la gestion axée sur les résultats, sans corruption...* ». Le DG du PAC affirme que la bonne gouvernance est « *la gestion efficace et efficiente à tous les niveaux, même dans nos familles !* » et son Directeur Financier et Comptable de nous confier qu'il s'agit d'une « *gestion sans corruption* ».

La lecture des différentes conceptions évoquées par les cadres de niveaux hiérarchiques différents mais similaires d'une entreprise à l'autre nous permet de faire le constat suivant :

- Quelque soit le niveau de responsabilité, la « bonne gouvernance » est définie par référence à la qualité de la gestion et reconnue d'intérêt pour l'entreprise
- La bonne gouvernance est synonyme d'une « bonne gestion »
- La bonne gouvernance implique « absence de corruption »
- La bonne gouvernance n'est pas uniquement applicable aux entreprises et organisations publiques mais aussi et surtout aux entreprises et organisations privées
- La bonne gouvernance est nécessaire à tous les niveaux de la vie en société (des hauts dirigeants aux membres d'une famille)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- La bonne gouvernance en appelle aux « règles et normes de gestion » communément acceptées
- La bonne gouvernance implique « l'inclusion » des parties prenantes dans la prise de décision,
- Etc.

Rappelons que pour Le Roy E., un des précurseurs de la conceptualisation de la « bonne gouvernance », citant un autre auteur s'exprime en ces termes « .... *C'est une fonction de l'ensemble des idées constituant des codes à travers lesquels les orientations générales d'une nature éthique sont reliées à l'autorité et aux institutions : Max Weber's Wirtschaftsethik* »<sup>105</sup>

Le Mouvement Africain d'Evaluation par les Paires (MAEP), dans son rapport d'étape 2010, constatait que « *l'entreprise n'est pas perçue au Bénin comme un vecteur de développement et de richesse pour le pays, le constat, ici est celui d'une prolifération d'entreprises privées dominées par des entreprises étrangères qui, pour la grande majorité, exercent leurs activités dans l'informel et échappent ainsi au contrôle du fisc, créant alors un manque à gagner au budget de l'Etat* »<sup>106</sup>. Sachant que pour Hyden (1990), « *La gouvernance c'est la gestion efficace des affaires publiques par la génération d'un régime (ensemble de règles) accepté comme légitimes, visant à promouvoir et à améliorer les valeurs sociales auxquelles aspirent individus et groupes* »<sup>107</sup>, il nous est apparu indispensable de reconsidérer la conception de la notion de « bonne gouvernance » en la définissant comme étant une démarche inclusive dans la mesure du possible, qui vise à œuvrer quotidiennement pour une meilleure gestion. Il s'agit d'une démarche indispensable et nécessaire à tous les niveaux de responsabilité et même dans les relations sociales à la base (comme la famille). Pour ce qui est du cas des entreprises, il s'agit donc d'un comportement managérial acceptable par référence aux normes et meilleures pratiques de gestion. Et l'on ne peut parler alors de bonne gouvernance dans le cas des entreprises publiques béninoises sans faire cas de la responsabilité sociale de celles-ci ; notion qui reste peu employée voire absente du champ managérial et même dans le discours scientifique. La question de la responsabilité semble ne pas faire partie des questions suscep-

---

<sup>105</sup> African Studies Center, *Research reports*, 1993/52, Leiden Nétherlands, 1993, P.37

<sup>106</sup> Union Africaine, *Rapport d'étape 2010: De la mise en œuvre du plan national d'actions du Bénin dans le cadre du MAEP*, MAEP, Décembre 2011, p.60

<sup>107</sup> Hyden (1990) cité par Charlick R., *Démocratie et Développement*, p.20

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

tibles d'attirer l'attention des cadres béninois comme le constate le MAEP qui estime que « *La responsabilité sociale des entreprises est largement ignorée. Au-delà du manque de formation et d'éthique des dirigeants, la principale raison est que la grande majorité des entreprises sont de Petites et Moyennes Entreprises (PME) disposant de très peu de ressources et de capacités de gestion en matière de responsabilité sociale.* »<sup>108</sup>. Ce constat ou que dirais-je, cette désolation de l'organisme africain d'évaluation vient donner du sens à la thèse défendue selon laquelle la bonne gouvernance dans les entreprises publiques implique incontestablement entre autres questions de gouvernance, celle de la responsabilité sociale des entreprises. Seule la question de la qualité s'exprime dans certaines des entreprises étudiées, comme le PAC mais les effets restent à prouver. C'est ce que nous avons pu constater avec les plans et programmes de qualité dans cette entreprise et le vif appel des cadres de l'entreprise. Ainsi « *La bonne gouvernance permettra de tendre vers un « management de qualité » comme le PAC est une entreprise de service. Toutes nos pratiques doivent concourir à cette finalité. Il faut aussi une bonne politique des ressources humaines. Depuis un certain moment nous avons élaboré un certain nombre d'outils dans le sens de la bonne gouvernance. C'est le cas des fiches de postes, dispositif d'évaluation du personnel, identification des besoins en personnel, plan triennal de formation en tenant compte des besoins et des formations. Une analyse de fonction « Ressources Humaines » au niveau de notre direction a été faite. Tous ces éléments vont concourir à la « Gestion Prévisionnelle des emplois et des carrières » N.A., DRH, PAC.*

La notion de bonne gouvernance est alors multidimensionnelle et embrasse tous les secteurs d'activité et les processus de décision à tous les niveaux.

### 1.2. De l'intérêt de la bonne gouvernance pour les entreprises publiques

Le présent paragraphe fait un point liminaire de l'intérêt de la « bonne gouvernance » du point de vue de l'ensemble des personnes interviewées dans les trois entreprises publiques participant à cette étude. L'ensemble des interviewés devrait nous livrer son opinion quant à l'intérêt de la « bonne gouvernance » pour le Bénin et les entreprises publiques. A cette question, les réponses convergent d'une entreprise à une autre, quelque soit la catégorie de cadres interviewés, des Administrateurs aux cadres opérationnels et supérieurs (dont les directeurs généraux) de ces entreprises. Nous reprenons ici quelques affirmations et témoignages des

---

<sup>108</sup> *Op cite, p.58*

## ***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

dirigeants et cadres des trois entreprises. Dans cette optique le Président du Conseil d'Administration de la COB, objet du CAS N°1, affirmait : « *depuis l'arrivée au pouvoir de [Nom du Président de la République en exercice], nous avons constaté une augmentation des salaires à tous les niveaux.... Il est donc normal que les ressources que nous avons pour financer ces augmentations soient bien gérées...La notion de bonne gouvernance est donc bienvenue pour le devenir de nos enfants* ». De même le Président du Conseil de la SOB, Objet du cas N°2 affirmera que la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » est à son égard « *une logique de gouvernance, qu'on ne devrait même pas faire de tapage en vue de son adoption* ». Pour finir le panel des PCA, celui du PAC estime que l'adoption et la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » au-delà du discours politique, devrait et doit être « *une démarche ancrée dans nos pratiques, faits et conduite quotidiens* ». L'intérêt de la notion semble dès lors bien partagé dans le sens de la nécessité managériale de faire toujours mieux. Le discours des cadres interviewés s'aligne donc sur celui du politique puisque les Administrateurs dans le cadre des entreprises publiques représentent l'Etat et sont donc porteurs du discours politique du gouvernement au sein des organes de contrôle de ces entreprises.

Constatant l'intérêt porté sur la notion de « bonne gouvernance » au près des cadres et dirigeants des trois entreprises étudiées, il nous paraît dès lors intéressant de partager la compréhension générale qu'ont ces cadres pour la notion. C'est l'objet du paragraphe suivant.

### **1.3. Des conditions d'effectivité**

Toujours dans notre logique de compréhension de la conception et de la mise en œuvre de la « bonne gouvernance », nous avons jugé utile de nous intéresser aux conditions éventuelles nécessaires à sa mise en œuvre dans le cas des entreprises publiques étudiées. C'est alors que nous avons interviewés les dirigeants et cadres desdites entreprises afin qu'ils nous disent ce qu'ils pensent indispensable pour rendre effective la « bonne gouvernance » dans les pratiques managériales des entreprises publiques en question. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés dans un premier temps à l'opinion des cadres des entreprises n'occupant ni des fonctions de direction ni celles d'Administrateurs, donc qui aspirent à plus de responsabilité. Ensuite, nous nous sommes permis de retenir l'opinion de certains Administrateurs et DG afin d'appréhender les dispositions et comportements à promouvoir pour une mise en œuvre effective de cette démarche constante d'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques concernées.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

Nous présentons ici les réponses ou conditions jugées nécessaires pour une « bonne gouvernance » :

**Tableau n°20 : Synthèse des propositions de conditions d'effectivité de la bonne gouvernance**

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

CAS	DRH	DFC OU DAF	DCM	CT
COB	-	« Moins d'ingérence de l'autorité politique, laisser la main libre aux DG et que ceux-ci s'appuient sur les cadres, qu'ils ne s'enferment pas, donc gérer de façon participative. Il faut aussi un minimum de protection des entreprises publiques face aux multinationales et sociétés concurrentes du secteur privé...»	« Il faut un travail à la base. La sensibilisation est importante, il faut que tout le monde soit au bon niveau d'information. Il faut donner aux gens le vrai sens de la notion. Il ne faut pas laisser la notion à la connaissance des seuls intellectuels...La bonne gouvernance doit faire partie de nos comportements, du ménage au sommet de l'Etat... »	Il ne s'agit pas de prendre des textes, des lois et de venir imposer à ces travailleurs. Le mieux c'est d'échanger, d'associer les vrais acteurs dans les actions de développement.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

SOB	<p>« Moins d'ingérence de l'autorité politique, laisser la main libre aux DG et que eux aussi s'appuient sur les cadres, qu'ils ne s'enferment pas, donc gérer de façon participative. Il faut aussi un minimum de protection des entreprises publiques face aux multinationales et sociétés concurrentes du secteur privé...»</p>	<p>Rendre transparent les processus de recrutement et travailler dans le respect des exigences de chaque poste</p>	<p>« ... commencer par prendre les choses dès la base, l'éducation civique, respect du bien public et que des mécanismes soient mis en place... »</p>	<p>Le véritable travail c'est à la base. Il faut un travail de sensibilisation et mettre la bonne personne à la bonne place</p>
-----	--	--	---	---



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

<p>CAS N°3 : PAC</p>	<p>D'abord tout dépend de la tête. Si la tête prend, le tronc peut suivre. Il faut que le DG s'entoure des gens qui veulent travailler effectivement. La direction doit sensibiliser, afin d'inculquer les bonnes pratiques de gouvernance aux agents à tous les niveaux.</p>	<p>Que chacun fasse son travail correctement, de façon très consciencieuse et éviter les « dessous de table » c'est-à-dire la corruption</p>	<p>Réformes institutionnelles administratives notamment pour éradiquer les mauvaises pratiques Respect effectif des textes et mise en œuvre effective des prescriptions légales et réglementaires sans esprit partisan</p>	<p>Arrêter la politisation des postes techniques. Il faut tenir comptes des compétences techniques et de l'expérience professionnelle. Donner du temps au DG pour leur permettre de mettre en œuvre leur stratégie et vision de l'entreprise. Prenons l'exemple du Port de Dakar, le DG est en poste depuis 12 ans. Ainsi on peut le juger sur la base de ses résultats. C'est ainsi que le DG peut se faire des collaborateurs « honnêtes ».</p>
----------------------	---	--	--	---

**Source : données de l'enquête**

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

L'analyse du discours de ces cadres fait alors observer les éléments ou conditions ci après :

- L'implication de l'Etat dans la gestion quotidienne autrement dit « l'ingérence » n'est pas de nature à favoriser la « bonne gouvernance » vu que les cadres en place ne sont pas libres et responsables de leur décision,
- Il faut placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut. Cette condition met en exergue la question de la capacité, de la compétence et des aptitudes managériales des cadres nommés pour diriger les entreprises publiques,
- La question de la mentalité qui amène les cadres à souligner la nécessité d'une sensibilisation au sein de la pyramide : « de la base au sommet »<sup>109</sup> en vue d'un changement de comportement,
- La conception et la mise en œuvre de réformes adaptées et pilotées par des personnes capables dans une démarche « inclusive » où les vrais acteurs à chaque action collective contribuent à la définition et à la mise en œuvre de ces réformes sur la de principe de transparence,
- Le respect des principes et règles de gestion à tous les niveaux.
- La protection des entreprises publiques face à la concurrence

L'opinion des cadres dirigeants est donc apparue indispensable en vue d'un rapprochement avec le discours des cadres opérationnels aspirant aussi aux fonctions supérieures. Nous convions ici les opinions des DG et Administrateurs sur la même question relative aux conditions nécessaires à la « bonne gouvernance » :

**Tableau N°21 : Opinion des dirigeants sur les conditions d'une bonne gouvernance**

---

<sup>109</sup> Des agents d'exécution aux cadres supérieurs des entreprises en question mais aussi et surtout de l'Administration

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

CAS	DG	ADM1	ADM2	ADM3
COB	La place qu'il faut à la personne qui répond au mieux en termes de compétences, d'expériences, de qualifications, etc. Ensuite s'efforcer à respecter ce qu'on définit comme règles du jeu.	Respecter les règles de gestion, les procédures et autres. Former correctement les cadres et lutter contre la corruption	Renforcer les capacités des employés et des dirigeants. Punir les actes de corruption. Dans la désignation, tenir compte des profils et des compétences.	Eviter la politisation des postes techniques et mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut. Respecter les textes des organisations
SOB		C'est un grand travail de sensibilisation qu'il faut faire pour que chacun joue sa partition dans le respect des textes et règles de gestion. Eviter la corruption	Il faut poursuivre les réformes engagées par le Président de la République. Punir et décourager les indélébiles. Placer les gens qu'il faut à la place qu'il faut	Créer un cadre de gouvernance des entreprises publiques à l'image de leurs homologues du privé. Cela suppose que l'Etat laisse pouvoirs suffisants aux dirigeants pour mettre en œuvre leurs stratégies et leurs politiques. C'est la politisation qui tue tout

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

PAC	<p>La bonne gouvernance est une priorité du gouvernement. Et c'est dans ce cadre que les réformes actuelles que vous connaissez bien sont conçues. Il faut respecter les procédures et le droit des entreprises.</p>	<p>Les employés à divers niveaux doivent faire le travail pour lequel ils sont payés. Respecter les règles et principes de l'entreprise et le reste suivra</p>	<p>Il faut respecter l'autorité et faire son travail. Les gens confondent la démocratie et l'anarchie. Il faut punir les corrompus aussi.</p>	<p>Le respect des procédures de passation des marchés publics et les réformes portuaires engagées par le gouvernement sont les conditions nécessaires pour une bonne gouvernance de nos entreprises du secteur.</p>
-----	--	--	---	---

*Source : données de l'enquête*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Une analyse de ce discours permet de mettre en exergue les éléments d'appréciation ci-après :

- ✓ Le renforcement des capacités des cadres sur les questions de gouvernance d'entreprise
- ✓ La poursuite des réformes engagées dans le sens de l'amélioration de la gouvernance
- ✓ L'application de la loi (sanctions) en cas de faits avérés de mal gouvernance
- ✓ L'homme qu'il faut à la place qu'il faut, donc la question du choix des dirigeants et du personnel
- ✓ Le respect des principes et règles de gestion à tous les niveaux

L'accent est par ailleurs mis sur le respect des procédures et la prise de conscience des cadres à faire le travail qui leur est effectivement demandé. Si la majorité des cadres opérationnels insiste sur le fait qu'il est nécessaire de mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, le respect des règles et principes de gestion préoccupe plus les Administrateurs et dirigeants.

Il est donc possible d'envisager que les cadres opérationnels aspirant à plus de responsabilité fustigent la politisation des postes techniques alors que les dirigeants issus de cette attitude préfèrent orienter leur opinion sur le renforcement des capacités des cadres, chose qui est aussi indispensable pour une amélioration de la gouvernance certes, mais ne précède pas la démarche qui consiste à placer les cadres qu'il faut à la place qui correspond au mieux à leur profil et leur qualification. Si les dirigeants ne trouvent pas d'inconvénients à l'ingérence de l'Etat dans la gouvernance des entreprises publiques, il est évident que le rôle de l'Etat est à redéfinir. Les entreprises étudiées sont régies par la loi de la République qui les soumet aux mêmes exigences managériales que les entreprises du secteur privé, donc au droit des entreprises en vigueur dans l'espace OHADA. Enfin, il est à noter que les points de vue et les opinions, des cadres et leurs managers, convergent vers la poursuite des réformes indispensables pour une « bonne gouvernance » des entreprises du secteur maritime, vecteur de l'économie nationale. C'est alors le lieu de rappeler les conditions de la Banque Mondiale pour une « bonne gouvernance ». En effet, l'institution de Breton Wood énumère quatre (04) conditions pour une « bonne gouvernance » à savoir :

- Etat de droit
- bonne gestion des finances publiques
- Responsabilité et imputabilité (accountability)
- Transparence

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Ces conditions générales évoquées par l'institution indiquent les grandes lignes d'une gouvernance à décliner au niveau « micro » par les dirigeants. D'où la nécessité ou l'intérêt d'œuvrer pour assurer ces conditions dans la gouvernance des entreprises publiques. Mais la Banque a estimé que ces conditions ne peuvent être remplies sans les pré requis qu'elle classe en « Trois pré requis » pour un minimum acceptable en termes de gouvernance. Il s'agit entre autre de :

- La lutte contre la corruption
- La participation des citoyens (gouvernance participative)
- L'Etat de droit (existence d'un cadre juridique et judiciaire)

Ces pré-requis trouvent leur place dans les difficultés qui minent la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques puisque la corruption est identifiée comme principale entrave à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». La démarche inclusive défendue dans cette thèse vient donner du sens à la participation proposée par la banque. L'Etat de droit pouvant se traduire dans la gouvernance des entreprises avant tout, au niveau du cadre juridique d'exercice de l'activité, et donc dans le cas d'espèce, l'OHADA. Ce qui passe par le respect des dispositions de droit en question dans la désignation et la conception des différents organes de gouvernance ainsi que les autres aspects de gouvernance préconisés par ce cadre juridique. Les dispositions de la loi sur la corruption venant resituer la conduite (définition des faits jugés d'actes de corruption et les sanctions appropriées).

Enfin, le changement de mentalité évoqué incite à une analyse de l'aspect culturel dans la définition de ces conditions d'effectivité. La culture traduite par le comportement du béninois se caractérise entre autre par une hypocrisie manifeste qui amène les gens à vous accueillir avec un sourire et une hospitalité « apparente » alors qu'en réalité, la manifestation de la méfiance, voire même de la haine entache vos relations. Et d'aucuns n'hésiteront pas à nous fouiller lors de nos entretiens pour s'assurer que nous ne disposons pas de cameras ou de microphone cachés, qui permettrait de reconnaître leur identité. C'était la condition posée parfois si nous souhaitons avoir la réalité des faits. L'importance et l'ampleur de la méfiance pose la question de l'individualisme qui n'est pourtant pas avancée. Ce qui crée de l'ambiguïté dans la perception et la mise en œuvre de la bonne gouvernance qui ne doit point être question de mimétisme mais plutôt un système adaptatif, flexible et qui tienne compte des spécificités socioculturelles de chaque contexte. Le mimétisme conduisant ainsi selon Pesqueux (2002) au jeu de la conformité et du conformisme. La conformité passe par

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

l'intériorisation de la norme là où le conformisme passe par la dépendance d'autrui et, dans les deux cas, il est bien question d'identification. La bonne gouvernance ne peut être analysée dans sa mise en œuvre sans tenir compte de la culture nationale et du contexte culturel dans lequel s'inscrit cette démarche. Il n'est point question de clarifier ce que nous entendons par « culture » encore moins d'en faire un état des lieux ni de ressortir les différences culturelles éventuelles entre les entreprises étudiées. Il est notamment question de situer l'importance de la culture dans le processus de mise en œuvre de la bonne gouvernance.

Apprécier l'importance du contexte culturel dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance revient à réfléchir sur les conditions dans lesquelles la bonne gouvernance est à implémenter. C'est sans se tromper, dans ce même sens qu'aborde d'Iribane P. (1998) lorsqu'il plaide pour le développement de méthodes de gestion appropriées au contexte culturel de chaque pays. Prenant acte de la référence au modèle japonais de fonctionnement des entreprises mais se gardant du particularisme excessif du déterminisme culturel, il défend l'idée qu'il serait nécessaire d'acclimater les méthodes de gestion.

#### 1.4. Des entraves essentielles

Dès lors que nous analysons les conditions d'effectivité, il nous paraît plus que nécessaire de nous enquérir des entraves essentielles à l'encrage des pratiques de « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques étudiées. C'est pourquoi, nous avons, au cours de nos entretiens, posé des questions qui nous permettraient de savoir les difficultés qui minent l'effectivité de la « bonne gouvernance ». Ainsi, à la question de savoir si la corruption entrave la bonne marche des entreprises, la majorité a eu une réponse affirmative par le « OUI ». L'impunité a été décriée et le clientélisme vient conjuguer les entraves de la corruption. L'ingérence comme vecteur du clientélisme, de l'impunité et, l'Etat se situe donc en responsable de la mal gouvernance au travers de son implication dans la gestion des entreprises outrepassant les règles de gouvernance économique préconisées par les bailleurs de fonds. Le niveau des qualifications ne semble pas être une cause suffisante de la difficulté de mise en œuvre de la « bonne gouvernance » ; l'actualisation des compétences et des connaissances ne manquant pas dans les entreprises en question. L'absence ou le manque de respect des règles et principes justifie la nécessité d'un cadre ou un « code de gouvernance » à l'endroit des dirigeants mais aussi à l'usage des individus en relations avec l'entreprise.

##### 1.4.1. « Bonne gouvernance » *versus* « corruption »

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Le début des années 1990 voit émerger dans les politiques de développement conduites notamment par les institutions financières internationales (Banque Mondiale et FMI), un nouveau concept : la « bonne gouvernance ». Loin d'être un simple concept comme tant d'autres du domaine de l'économie de développement, la notion de « bonne gouvernance » constituera un véritable instrument de conduite des politiques de développement. La « bonne gouvernance » prendra une importance considérable dans les conditionnalités des institutions financières internationales imposées aux pays demandeurs d'aide au développement dont la majorité se retrouve en Afrique. La corruption, phénomène très ancien et connu du public béninois, se retrouve être handicapé à la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Ainsi, la lutte contre la corruption constituera un des outils de mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». La question de la confusion entre « bonne gouvernance » et « lutte contre la corruption » se pose dès que la première notion est réduite à la seconde. D'où la nécessité de clarification, objet du présent paragraphe. Après un bref historique de chacune des deux notions, des approches de définitions, ce paragraphe essaie de clarifier l'interaction entre la « bonne gouvernance » et « la lutte anti-corruption »

Ce paragraphe présente un construit de la perception de la corruption dans notre périmètre d'étude. Les perceptions y sont successivement exposés au travers de la connaissance de la corruption par les interviewés, les parties prenantes (clients et fournisseurs) ayant été victimes ou corrupteurs dans leurs relations avec les entreprises publiques étudiées, les conséquences éventuelles de la corruption sur la gestion des entreprises. Il est aussi question d'exposer les causes de la corruption, les raisons des difficultés de mise en œuvre de la bonne gouvernance pour établir le lien entre corruption et bonne gouvernance, et enfin exposer les propositions pour une lutte anti-corruption efficace. Au total 260 personnes ont accepté de répondre à nos préoccupations sur la question. Il s'agit entre autres de 105 clients et 125 fournisseurs retenus à partir des fichiers « CLIENT » et « FOURNISSEURS » de la balance générale des entreprises en question ; à ceux-ci s'ajoute une trentaine de cadres desdites entreprises pour constituer les 260 personnes enquêtées.

#### 1.4.2. Connaissance de la corruption

Pour recueillir et exposer les perceptions des agents interviewés, il était indispensable de se rendre compte de la connaissance ou non si nos enquêtés connaissent le sujet de notre enquête. C'est pour cela que nous avons d'entrée de jeu demandé si les personnes interviewées avaient connaissance de ce qu'on appelle « corruption ». L'exposé des perceptions con-



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

cernera ainsi les seuls interviewés ayant une connaissance tout au moins floue de la notion de corruption. Le tableau ci-dessous présente ainsi le niveau de connaissance « en termes d'effectif » de la corruption.

**Tableau N°22 : Connaissance de la corruption**

Connaissance de la corruption		
Catégories	Corruption	
	Effectif	%
Clients	105	100,0%
Fournisseurs	125	100,0%
Cadres opérationnels	30	100,0%
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>100%</b>

Ces résultats ne semblent pas nécessiter de commentaires ou d'interprétation tant ils sont clairs. C'est vrai qu'à la lecture de ce tableau, on s'aperçoit que tous les individus tant internes qu'externes aux entreprises connaissent bien le phénomène de la corruption dans les entreprises, mais ce qui est édifiant c'est de savoir à quel point ce phénomène est ancré dans les pratiques quotidiennes des relations avec les tiers (clients et fournisseurs, etc.).

C'est pourquoi il était nécessaire de savoir si les interviewés ont été victimes ou acteurs principaux (corrupteurs) de la corruption ou pas dans leurs relations avec les entreprises. Les résultats sont tout aussi édifiants et se présentent comme suit :

**Tableau N°23 : Répartition des clients selon qu'ils soient victimes et/ou corrupteurs ou non de la corruption**

Réponses	Effectif	Taux
Oui	57	54,3%
Non	38	36,2%
Ne se prononce pas	10	9,5%
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100,0%</b>

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°24 : Répartition des Fournisseurs selon qu'ils soient victimes ou non de la corruption**

Réponses	Effectif	Taux
Oui	82	78,1%
Non	27	25,7%
Ne se prononce pas	16	15,2%
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>119,0%</b>

Ces résultats semblent nous conforter dans notre argumentation. Si quelques 10% de clients et 16% de fournisseurs interviewés n'ont pas jugés utile de nous dire s'ils ont été victimes de la corruption dans les entreprises ou pas, cela n'est pas le cas de ceux qui en ont été victimes et donc ressenti le poids dans le déroulement de leurs affaires. Ainsi plus de 78% des fournisseurs interviewés reconnaissent avoir été « victimes » de la corruption contre 54% chez les clients. Ce tableau réveillerait la curiosité de quiconque veut savoir et toujours savoir. Les clients, sans qui l'entreprise n'est pas, sont eux-mêmes victimes des actes de corruption (corrupteurs ou corrompus). Alors une question émerge de ce paradoxe : sont-ils obligés d'avoir les entreprises publiques comme fournisseurs ? Difficile à répondre sans un travail approfondi sur la question. Mais il est clair que par l'effet de la corruption, ces clients qui l'acceptent en tire pour leur compte par l'étalement de l'échéance de règlement sur une plus longue durée ou encore en termes d'accélération anormal des procédures pénalisant les autres acteurs du système. Le cas des fournisseurs est plus compréhensible mais pas autant justifiable ou défendable. La plus part des prestataires ont tenu le même discours qui se résume en ces mots : « si je ne fais rien, je ne peux avoir ce marché » ou encore « Dans cette entreprise j'ai perdu le marché parce que je ne connaissais personne et je n'ai pas voulu donner quoi que ce soit, mon dossier était le meilleur au dépouillement et pourtant ! ». D'où l'intérêt d'envisager un degré acceptable de corruption.

Par ailleurs 78% des fournisseurs enquêtés se trouvent de pleins pieds dans la corruption. C'est l'illustration sans risquer de se tromper, de la nature « corrompue » des procédures de passation des marchés publiques pourtant conçues pour pallier à ce phénomène. Mais le génie des acteurs s'adapte à chaque nouvelle donne et trouve des stratégies appropriées pour transgresser les outils et règles de bonne gouvernance. On y voit alors le déploiement d'un

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

régime de gouvernance de la corruption venant troubler la mise en œuvre du système de bonne gouvernance.

1.4.3. Les conséquences de la corruption sur la gouvernance des entreprises publiques

Nous avons d'abord cherché à comprendre selon nos enquêtés, les causes de la corruption dans notre périmètre d'étude. Et le tableau suivant présente les perceptions des personnes enquêtées :

**Tableau N°25 : Causes de la corruption dans les entreprises publiques**

Causes	Effectif	Taux
Impunité	259	99,6%
Mauvaise foi	253	97,3%
Héritage ou mimétisme	189	72,7%
Faiblesse ou insuffisance des procédures et cadres des transactions	127	48,8%
Niveau des salaires	232	89,2%
Inexistences de textes	57	21,9%
Non application des textes	255	98,1%

A défaut d'obtenir d'exemples de faits de corruption afin d'en rechercher les causes, les données présentées dans ce tableau mettent en exergue la place de l'impunité dans l'enracinement de la corruption dans nos entreprises. En effet, 99,6% des interviewés estiment que la faiblesse des sanctions ou leur quasi inexistence galvanise la propagation du phénomène de la corruption dans nos sociétés. Cela fait développer la mauvaise foi des acteurs (73% des enquêtés) qui estiment que c'est un phénomène ancien et que ce n'est pas eux qui commencent. Il n'est pas rare d'entendre « ce n'est pas moi qui commence par faire cela ». Ce qui sous entend que celui qui prononce cela n'est pas prêt à arrêter. Ce qui traduit l'institutionnalisation d'un régime transgressif qui vient supplanter un corpus qui peine à se mettre en place. Un aspect non moins important, c'est la faiblesse du revenu (salaires et autres traitements) dans les entreprises publiques en particulier et dans l'administration en général quand on se réfère aux cadres du secteur privé. C'est pourquoi 89% des personnes enquêtées trouvent la question des salaires comme une des principales causes de la corruption. 21% de nos enquêtés estiment que les textes qui sanctionnent les actes de corruption sont quasi inexistant. Si nous ne partageons pas cette opinion, 98% des interviewés soulignent la «non application des textes existants ». Cette perception des choses vient soutenir la thèse que nous défendons dans le cadre de la présente recherche. Au niveau opérationnel, 48% de nos enquêtés

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

déplorent la faiblesse ou l'insuffisance dans les procédures et cadres de transactions des entreprises.

Les effets de la corruption sur la gouvernance des entreprises publiques est d'une importance significative. Les opinions recueillies sur les conséquences de la corruption sur le fonctionnement des entreprises publiques semblent primés sur la connotation ou un sentiment de valeurs négatives comme l'indique le tableau ci-contre :

**Tableau N°26 : Conséquences négatives de la corruption sur le fonctionnement des entreprises**

<b>Conséquences</b>	<b>Effectif</b>	<b>Taux</b>
Mauvaise qualité des prestations	189	72,7%
Coûts élevés des investissements	57	21,9%
Mauvaise gestion des ressources humaines	121	46,5%
Dégradation de la compétitivité des entreprises	113	43,5%
Favoritisme et pots de vins dans les passations de marchés publics	233	89,6%
Recrutement d'agents non qualifiés	183	70,4%
Promotion des agents non qualifiés à des postes de responsabilité	217	83,5%

La possibilité d'existence d'effets positifs requiert l'attention d'une infime part des catégories de parties prenantes retenues. Les résultats consignés dans le tableau ci-dessous illustrent un phénomène sans doute non significatif mais captivant. Les usagers (clients, fournisseurs) semblent trouver en certains actes de corruption, le moyen de booster leurs activités en accélérant leurs processus dans les transactions avec les entreprises publiques. A ce propos, un enquêté estime : « je préfère payer 80 000 FCFA de plus et économiser plusieurs jours dans la procédure d'introduction de mes camions au Port. C'est rien par rapport à ce que je vais gagner dans mon pays. » (Client Nigérien, transporteur au Port Autonome de Cotonou). Un autre d'ajouter « Ce n'est pas l'augmentation des frais qui pose problème dans le PVI mais c'est la rapidité à faire entrer les camions. Donc nous on est venus de loin, payer un peu plus cher et sortir vite mes camions, je pense que c'est mieux »

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

La corruption serait ainsi pour 73% des enquêtés, à l'origine de la mauvaise qualité « présumée » des prestations des entreprises publiques et engendrerait pour 21% des enquêtés, des coûts élevés pour les investissements. L'enracinement de la corruption milite pour le favoritisme et les pots de vins dans les passations de marchés publics. Ce favoritisme ajouté au clientélisme politique favorisant ainsi le « recrutement d'agents non qualifiés » ou encore la « promotion des agents non qualifiés à des postes de responsabilité ». Il en résulte alors une mauvaise gestion des emplois et des carrières et donc la mauvaise gestion des ressources humaines dans les entreprises comme le perçoivent 46% des enquêtés.

Mais la corruption ne serait pas que seulement négative. C'est ce que nous apprenons des données du tableau à suivre.

**Tableau N°27 : Existence de conséquences positives de la Corruption**

Catégories	Effectif	Taux
Clients	27	25,7%
Fournisseurs	31	24,8%
Cadres des Entreprises	2	6,7%

Les données de ce tableau montrent que la corruption n'est pas que mauvaise. Certains y voient un régime qui participe à équilibrer certaines choses dans leurs relations avec les entreprises. L'on constate que les clients (26%) et fournisseurs (25%) en proportion non négligeable trouvent en la corruption des conséquences positives. Ceci traduit en réalité l'adaptativité de la corruption aux situations du milieu et son caractère dynamique qui fait de ce régime un transformateur du corpus de bonne gouvernance en source d'innovation et de développement de stratégies de contournement.

**❖ Exemple de faits de corruption et analyse**

Ce paragraphe est une courte présentation d'un cas de corruption dans le processus de passation de marché public d'une administration. Les propos ci-dessous exposés sont la reprise de la narration des faits recueillie du Gérant d'un Cabinet Conseil en Management

***Les faits :***

## *La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

Un jeune diplômé d'une grande école de management opte pour l'indépendance et crée en début de l'année N un cabinet conseil en Management et propose entre autres services la formation et le renforcement des capacités des administrations. Pour se faire connaître, il procède par les méthodes classiques d'envoi de courriers avec son catalogue de formations et autres services proposés. Des mois passèrent après le lancement de son activité. Il n'a jamais été contacté par un potentiel client pour au moins demander de plus amples informations sur son offre. Inquiet, il décide de prendre des rendez-vous avec les responsables des départements concernés par sa proposition de services. C'est le moment de faire ses premiers constats en phase avec les idées reçues selon lesquelles « l'administration publique est politisée et corrompue »<sup>110</sup>. Son constat est le suivant : « les courriers envoyés ont été bien enregistrés mais classés dans des archives indésirables ». Ayant entre temps fait la connaissance du supérieur hiérarchique de la responsable en charge du traitement des dossiers pouvant l'intéresser, il lui renouvelle son intention de travailler avec son administration. Alors celui-ci le renvoie vers son collaborateur. En tête-à-tête, ils discutent et notre « conseiller » se rend compte qu'il lui faut renvoyer une autre proposition. Ce qui fut fait et son cabinet sera enregistré dans la base de données fournisseurs potentiels. Cette étape passée, le chef du cabinet de conseil doit négocier des contrats. Premier contrat : « Formation du personnel administratif ». Le cabinet ne justifie d'aucune expérience dans ce domaine mais le responsable des ressources humaines et de la formation fait appel à son dirigeant. Les négociations se déroulent en trois temps :

Voici la substance de leurs négociations<sup>111</sup> (propos du Gérant retranscrits) :

J'étais au boulot quand soudain mon téléphone sonne, je constate que c'est un numéro inconnu mais je décroche quand même. C'était le responsable de la formation de l'administration dont j'avais fait la connaissance du chef quelques jours plus tôt. Celui-ci me demande si mon cabinet est à jour « Votre cabinet est-il à jour vis-à-vis des impôts et de l'administration ? ». Je répondais par l'affirmative et il demanda ensuite de venir à son bureau avec un dossier dont il énumère les éléments.

Je me rendis donc à son service deux heures après avec l'ensemble des pièces demandées. C'est là qu'il me dit ceci « Nous souhaiterions vous confier la formation de nos agents administratifs. Avez-vous la logistique nécessaire ? ». Mon visage était plein de joie puisque je ne m'y attendais pas de si tôt. Je répondais timidement mais avec joie « Oui nous avons ce

---

<sup>110</sup> Propos de Michel, Cadre ONG de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance

<sup>111</sup> Narrées par le chef du cabinet conseil

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

qu'il faut et si quelque chose peut faire défaut, nous serons en mesure d'en mobiliser autour de nous... ». C'est ainsi qu'il me demandait de faire une proposition à son service en vue de la formation de ses agents administratifs en ces termes «...Alors faites moi une offre financière pour la formation de **a**<sup>112</sup> agents à former pour **b** jours » en insistant sur l'urgence du processus en ces termes « Cet après midi si nous pouvons boucler la négociation cela arrangerait les choses... ». Notre cabinet est là pour vous servir lui répondais-je.

Il me proposait ensuite de contacter le centre « **β** » qui est spécialisé aussi dans ces prestations et qui pratique des tarifs très bas.... », tout en prenant soin de l'indiquer l'adresse exacte du centre.

Après avoir obtenu les coordonnées du centre en question, je me rendis au centre et constatais réellement que ce centre offre des services avec une logistique suffisante et à des prix vraiment en deçà de la moyenne du marché. C'est à partir de ce moment que je commençais par me poser des questions comme : « Si tant est qu'ils savent l'existence de ce centre dont ils ont d'ailleurs les coordonnées, pourquoi ne pas solliciter ce prestataire ? Pourquoi moi sachant que je n'ai pas assez d'expérience à coté de ce centre? Pourquoi me mettre en contact avec un concurrent à sous-traiter ? »

Mais ces interrogations ne m'empêchent pas de mettre son équipe au travail pour produire une offre financière tenant compte des charges de sous-traitance du centre recommandé.

Il est 16h (heure locale) et je [le GC] suis à nouveau devant le responsable de la formation avec une offre déjà préparée d'un montant de [Montant facture Pro format].

Nous désignons ici par « **α** » le montant de l'offre du GC.

Je transmis l'offre au responsable en question qui me remercia en regardant le contenu.

Après avoir regardé l'offre, il me demanda si « l'administration peut vraiment me faire confiance ». Ce à quoi je répondis « Oui ». C'est à cet instant qu'il dépose mon offre de coté et me dit ceci : « *Voilà ce que nous allons faire... Le centre que je vous ai indiqué peut vous facturer des prix bas nous le savons. Maintenez votre proposition dans l'offre et majorez cela d'un montant égal à une fois et demi le montant de votre offre. Ce surplus revient à*

---

<sup>112</sup> Les lettres a et b désignent respectivement l'effectif des agents à former et la durée de la formation.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*l'ensemble des personnes qui vont valider votre dossier. Je suppose que vous me comprenez ?  
C'est comme ça que ça se passe ici... ».*

Ceci portait le montant de l'offre finale à une somme «  $\theta$  » qui est égale à «  $\alpha + 1,5 \alpha = 2,5\alpha$  » à imputer au budget national. Puisque cela ne diminuait en rien mon offre qui me donnait déjà une bonne marge non discutée, j'acceptais sans condition. Mais mon interlocuteur n'avait pas encore fini de me donner des instructions ou conditions pour que ce marché me revienne. Ainsi ajoutera-t-il : « Mais le représentant du Ministère des finances dans notre administration n'est pas dedans. Il va falloir lui trouver quelque chose sinon le dossier ne quittera pas son bureau. Mais cela c'est vous qui vous en chargez ». Alors je demandai ce qu'il y a lieu de trouver à ce dernier et à la dame de me dire : « Pour un marché d'un coût de  $2,5\alpha$ , il faut prévoir au minimum «  $\lambda$  FCFA ». « Ce geste permettra d'obtenir sa signature dans les meilleurs délais pour faciliter la transmission du dossier aux finances poursuit mon interlocuteur. Ensuite il faudra aller aux finances et faire de même pour que le paiement soit fait dans un délai raisonnable sinon on va attendre plus de six mois, vous comprenez non ? ». « Oui je comprends bien » répondis-je. Ainsi, il sorti un contrat de son tiroir que nous signons conjointement. Après avoir fourni toutes les pièces demandées, poursuit le chef du cabinet, le responsable me fait signer le contrat. Enfin il fait appel à deux autres prestataires qui avaient déposé leurs catalogues à son service afin que ceux-ci lui fassent parvenir une cotation pour la même formation. Ainsi, il parvient à réunir trois (03) propositions nécessaires pour la mise en œuvre d'une procédure restreinte de sélection de fournisseurs en vigueur dans l'administration. C'est ainsi que j'ai gagné mon premier marché public, achève notre interlocuteur.

Plusieurs éléments revêtent une pertinence dans l'appréciation de la corruption : d'abord son caractère presque institutionnalisé, son enracinement car touchant toute une chaîne de décision, c'est devenu presque culturel, ensuite son coût car venant augmenter les charges pour le contribuable, sa nécessité puisque les cadres y voient une forme de redistribution, ses effets cachés puisque l'opérateur économique devra supporter des charges fiscales sur un montant qu'il n'aura pas lui-même encaissé (la part de  $1,5\alpha$  reversée à l'administration en question. Ces points méritent bien une analyse.

### **La corruption comme système institutionnalisé de gouvernance**

Une lecture à plat et une analyse approfondie du comportement des cadres de cette administration et de bien d'autres mettent en exergue comment la corruption embrasse toute une



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

chaîne de décision. En effet, l'interlocuteur du GC a évoqué dans ses propos «... *l'ensemble des personnes qui vont valider votre dossier* » avant d'ajouter que « *C'est comme ça que ça se passe ici* ». Ce qui est synonyme de « je ne suis pas seul » et montre clairement que collègues et supérieures hiérarchiques sont parties prenantes à la manœuvre. On est tenté de dire sans se tromper comme l'ont fait nombre de nos enquêtés, que l'administration est corrompue.

### **L'économie de la corruption**

Ici nous identifions deux niveaux d'analyse : le coût de la corruption pour les parties prenantes d'une part et les avantages de celle-ci d'autre part.

En termes d'avantages, les cadres qui se partagent les fruits de la corruption sont les bénéficiaires. Mais derrière un cadre nommé se trouve des dizaines de personnes (famille nombreuse et large) à supporter, les militants et amis politiques qui l'entourent, etc. Tous en profitent d'une manière à l'autre. Il est donc possible de trouver en la corruption, **une forme de redistribution informelle**. Cette possibilité d'existence de mode de rétribution informelle motive le choix des agents de l'Etat quant aux postes d'affectation. C'est en quelque sorte la possibilité d'avoir en dehors du « maigre salaire » la possibilité d'avoir des « à côté » qui pousse les gens à travailler.

En termes de coûts, deux dimensions sont à envisager : le coût pour l'administration et le coût pour l'opérateur économique corrupteur. Pour l'administration, le coût concerne l'augmentation des frais de prestations (la surfacturation) dont le montant global supporté par l'Etat est de loin supérieur au coût réel du service acheté. Pour l'opérateur économique partie à la corruption, le coût se révèle être un coût caché. En effet, une fois le montant facturé, ce dernier devra déclarer et payer les impôts (TVA par exemple) immédiatement exigible<sup>113</sup> et en fin d'exercice comptable et fiscal, l'impôt sur les sociétés (IS) basé sur le bénéfice de la société. Là, le risque réside dans l'intégration ou non du montant de la corruption (reversé à l'administration) dans la détermination du résultat fiscal. Le taux actuel de cet impôt au Bénin est de 35% sur le bénéfice de l'exercice. C'est ce taux que devra supporter le GC (majoré des pénalités éventuelles) si les services fiscaux de l'Etat venaient à regarder ses états financiers ainsi que les pièces justificatives de ses charges.

### **Le dynamisme du régime de corruption**

---

<sup>113</sup> Au plus tard le 10 du mois suivant celui de la transaction, selon le code des impôts du Bénin

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

L'autre aspect à comprendre de ce processus, c'est que les procédures existent et les « corrupteurs » trouvent le moyen de ne pas les respecter, de les contourner. En effet, dans notre cas ci-dessus, les documents demandés aux autres prestataires étaient destinés à compléter le dossier pour être conforme à la procédure en vigueur puisque le contrat a déjà été signé par les deux parties. Il échappe ainsi à tout contrôle de conformité prévue dans le code des marchés publics en vigueur au Bénin. De plus, tous les cadres de la chaîne de décision trouveront leur compte dans le partage, ce qui rend la détection de la faille très complexe.

1.4.4. Perception du lien entre bonne gouvernance et corruption

Au regard de tous ces aspects de la perception de la corruption en rapport avec les entreprises publiques, il nous semble intéressant de comprendre le rapprochement que font nos enquêtés avec la bonne gouvernance. Pour ce faire, nous avons d'une part cherché à savoir dans notre échantillon, ceux qui connaissent la notion de bonne gouvernance avant de leur avons demandé de donner leur avis par rapport aux questions dont les rubriques sont présentées dans le tableau ci-dessous d'autre part.

1.4.5. Connaissance de la notion de bonne gouvernance par les enquêtés

Le recueil des perceptions de la bonne gouvernance nécessite que l'on puisse savoir si les personnes à qui l'on s'adresse connaissent le sujet sur lequel leurs perceptions seront recueillies. Les résultats se présentent ci-après :

**Tableau 28 : Connaissance de la bonne gouvernance**

Catégories	Bonne gouvernance	
	Effectif	%
Clients	103	98,1%
Fournisseurs	123	98,4%
Cadres opérationnels	30	100,0%
<b>Total</b>	<b>256</b>	<b>98%</b>

Les données présentées dans ce tableau montrent que 98% de nos enquêtés connaissent (connaissance effectivement la notion ou en ont entendu parler). Ce qui en fait une cible avertie et donc les perceptions exploitables.

Au regard de leur connaissance de la corruption et de la bonne gouvernance, nous pouvons donc chercher à comprendre comment ils rapprochent ces deux notions d'une part et les

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

causes des difficultés de la mise en œuvre de la bonne gouvernance d'autre part. Les résultats ne font que conforter notre thèse et se présentent comme suit :

**Tableau N°29 : Lien entre bonne gouvernance et corruption**

<b>Liens</b>	<b>Effectif</b>	<b>Taux</b>
Pas de bonne gouvernance s'il y a de corruption	242	93,1%
La bonne gouvernance commence par la lutte contre la corruption	253	97,3%
La corruption empêche la mise en œuvre de la bonne gouvernance	257	98,8%
La corruption n'a rien à voir avec la bonne gouvernance	1	0,4%
Corruption et bonne gouvernance sont opposées	259	99,6%

**Tableau N°30 : Causes des difficultés de la mise en œuvre de la bonne gouvernance**

<b>Causes</b>	<b>Effectif</b>	<b>Taux</b>
La question de la mentalité	248	95,4%
La corruption est trop ancrée dans nos pratiques	225	86,5%
Les dirigeants sont plus théoriques sur la question	254	97,7%
Les institutions ne sont pas adaptées à la bonne gouvernance	83	31,9%
L'administration des entreprises est politisée	251	96,5%
Il faut faire participer les vrais acteurs aux décisions et à la mise en œuvre effective	213	81,9%

Ce tableau présente une synthèse des données recueillies sur les causes éventuelles de la corruption, issues de choix des enquêtés parmi une liste de causes proposées (Cf. Questionnaire en annexe) par nous. Ces résultats présentés dans ces deux tableaux montrent que l'on ne peut parler de bonne gouvernance tant que la corruption gangrène le milieu. Ainsi sur les 260 personnes interrogées, 225 pensent que le degré de corruption est très avancé dans notre société, ce qui empêche selon eux la mise en œuvre de la bonne gouvernance. 83 personnes seulement pensent que les difficultés de la mise en œuvre de la bonne gouvernance sont liées à la faiblesse de nos institutions. Une frange importante de la population enquêtée, constituée de 251 personnes sur 260 enquêtées, estime que la politisation généralisée en un frein à la mise en œuvre de la bonne gouvernance. Il en est de même du manque de pragmatisme des dirigeants que 98% des enquêtés trouvent trop théoriques que pratiques. La corruption est donc au centre des préoccupations des enquêtés qui l'identifient à la principale cause des difficultés de mise en œuvre de la bonne gouvernance.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

C'est alors ce qui nous a amené à recueillir les propositions pour une lutte anti-corruption favorisant ainsi la mise en œuvre de la bonne gouvernance. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-après :

**Tableau N° 31 : Proposition pour lutter contre la corruption**

<b>Propositions</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Taux</b>
Améliorer la gouvernance	259	99,6%
Mettre les personnes qu'il faut à la place qu'il faut	260	100,0%
Appliquer effectivement la Loi sur la gestion des entreprises publiques	251	96,5%
sensibiliser, éduquer, former les parties prenantes sur les méfaits de la corruption	153	58,8%
Publier, sensibiliser sur les délais, les voies de recours en cas de corruption	248	95,4%
informatiser les processus de participation aux marchés publics afin de réduire le contact avec les tiers participants	208	80,0%

Les données du tableau, synthèse des choix de propositions des enquêtés, indiquent que pour tous les enquêtés presque, la lutte contre la corruption suppose avant tout la l'amélioration de la gouvernance. Ceci ne pouvant se faire que si l'on commence déjà par placer les hommes qu'il faut à la place qu'il faut. Ainsi le suggèrent les 260 personnes enquêtées. L'application effective des textes qui régissent la vie des entreprises publiques, en l'occurrence la loi sur la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques, qui elle-même devra être actualisée, devient une plus qu'une nécessité. C'est ce qui ressort du choix de 251 personnes sur 260 soit 96% qui pensent qu'il existe est important de respecter les règles du jeu. Pour 59% des enquêtés, la sensibilisation occupe une place importante dans la lutte contre la corruption. Mais il faut qu'elle soit aussi mieux pensée au travers d'un processus de conditionnement qui devra commencer par la base (depuis les ménages, et l'école). La vulgarisation des textes et notamment la nouvelle loi sur la corruption requiert l'intérêt de 95% de nos enquêtés. La transparence dans les processus de passation de marchés publics reste la manifestation de la réduction de la corruption dans les entreprises publiques. De ce fait, il est perçu que l'informatisation des processus permettant de réduire les contacts humains entre employés des entreprises et les tiers favoriserait la réduction des actes de corruption tout au moins au niveau opérationnel.

1.4.6. La corruption : un régime de gouvernance dynamique adaptatif et innovant

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

L'histoire de la corruption dans le monde est vieille comme celui-ci et il n'est plus de grande utilité d'en rappeler ici les origines. C'est d'ailleurs ses effets néfastes et en perpétuelles mutations qui ont suscité et continuent de susciter l'apparition des réformes, de nouvelles règles, de standards, etc. toujours dans la perspective d'en réduire, à défaut de pouvoir s'en débarrasser. Cependant force est de constater l'enracinement, la dynamique de l'évolution du phénomène en dépit des nombreuses actions entreprises de part et d'autre du monde entier (charte de l'ONU, charte africaine de gouvernance, nombreux codes de gouvernance : OCDE, au Bénin, en Cote d'Ivoire, au Sénégal, etc.). La résistance du phénomène face aux dispositifs internationaux et locaux destinés à l'inhiber semble lui donner les caractéristiques d'un Virus (celui du Sida par exemple) prenant de formes nouvelles à chaque fois qu'il y a une tentative de développement d'un « anti virus » (ou au changement de lieu ou mutation). Il convient d'illustrer cela par les faits et pratiques dans les entreprises publiques. En effet, le gouvernement béninois dans sa logique de mise en œuvre de la bonne gouvernance a adopté un code des marchés publics qui définit clairement les processus de passation de marchés publics. Mais les acteurs de la gouvernance de la corruption innovent si parfaitement que tout est souvent bouclé avant même l'engagement du processus de passation du marché par la personne responsable du marché public en question. Comment cela se passe-t-il ? Inimaginable pour quelqu'un qui ne connaît pas le système. A l'élaboration des termes de référence par exemple pour un marché, des conditions spécifiques, taillées sur mesure sont définies réduisant considérablement le nombre de postulants. Ensuite, l'offre est publiée normalement mais sans détails, généralement à une date très proche de l'échéance. Ce qui limite aussi le nombre de postulants puisque la constitution des dossiers notamment l'obtention des pièces administratives (au niveau de l'administration fiscale, de la CNSS, etc.) constitue un véritable calvaire (encore l'expression de la corruption puisque les opérateurs économiques sont amenés à payer avant d'obtenir à temps ce qu'ils devraient obtenir même sur simple demande et sur champ). C'est sans doute ce qui amène les enquêtés à adhérer à une proposition d'informatisation des procédures de passation des marchés publics en vue de la réduction des contacts humains. Tout ceci rend complexe le processus et limite les postulants permettant ainsi aux seuls privilégiés (ayant obtenu l'information avant même la rédaction des termes de références du marché) de répondre à l'appel d'offre dans les conditions et délais requis. On peut aussi illustrer le génie du régime de gouvernance de la corruption par le choix implicite des cadres de ne « suivre les formations qu'à l'étranger ». En effet, pour les entreprises comme le Port de Cotonou, quelque soit la qualité d'une offre de formation locale, si le lieu

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

de formation n'est pas situé en dehors du territoire béninois (les pays préférés : Le Togo, La France, Le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal, la Cote d'ivoire, pour ne citer que ceux là), aucun intérêt n'est souvent accordé à l'offre surtout quand elle est destinée aux cadres. La raison est celle-ci : les missions à l'étranger génèrent pour les participants, des perdiems, les découvertes (tourisme). Ainsi, des cabinets ou consultants occidentaux, mais aussi locaux ayant des bureaux de circonstance en Occident, prennent d'assaut les entreprises publiques dès le mois d'Octobre de l'année en cours (mais pour le compte de l'année suivante) pour leur proposer leur catalogue et négocier avec les dirigeants des modalités relatives notamment au versement des pots-de-vin. Et à ce niveau, un fait qui échappe à l'observation novice : le consultant intègre à son offre, une somme à restituer aux agents bénéficiaires des formations (Pour aller en formation, il faut s'assurer non seulement que l'agent percevra des perdiems mais aussi une autre forme d'intéressement de la part du consultant). Ce qui a pour conséquence évidente l'accroissement du coût des prestations supporté par les entreprises. On assiste donc à un régime de gouvernance de la corruption particulièrement innovant au mépris du système de bonne gouvernance réduit à son caractère formel, transformé en un facteur d'innovation du système de gouvernance de la corruption.

**Paragraphe 2 : Des pratiques de gouvernance du CA**

Le présent paragraphe expose les pratiques de gouvernance relevées. Il présente notamment le conseil d'administration au travers de sa composition, son organisation et son fonctionnement.

**2.1. De la composition et de la structure du conseil**

La gouvernance comme ensemble d'organes de gestion et de contrôle est définie pour ces entreprises par la loi qui est à l'origine de leur création. Comme nous l'avons indiqué dans le troisième chapitre de la première partie de notre thèse, les entreprises publiques étudiées sont gouvernées suivant un canevas de trois niveaux hiérarchiques : Le Conseil des Ministres qui représente l'Assemblée Générale des Actionnaires, l'Etat béninois étant Actionnaire Unique des entreprises objets de notre étude. L'organe de gestion et de contrôle étant le Conseil d'Administration ou à défaut un Comité de gestion comme c'est le cas pour la COB à la date du présent texte, la gestion quotidienne des entreprises est assurée par une direction Générale investie des pouvoirs de décision nécessaires à l'accomplissement des tâches de direction. Ces directions sont donc dirigées par un comité de direction qui représente dans les faits, l'organe de gestion quotidienne. Cet organe est composé essentiellement du DG qui en assure

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

la présidence, et des Directeurs techniques nommés (DRH, DAF, DT, DM, etc.). Les membres de ces conseils d'administration sont des représentants des ministres de la République : Ministère du Développement, Ministère des Finances, Ministres en charge de l'économie maritime qui assure la présidence du CA, etc. A ceux là s'ajoutent pour ce qui est du PAC, des représentants des pays ayant des intérêts qui transitent par cette entreprise.

2.2. De l'éthique et l'intégrité des membres du CA

On ne peut parler des questions de gouvernance et même de « bonne gouvernance » sans occulté ce qui relève de l'éthique et de l'intégrité dans dirigeants. Une loi ne vaut rien d'autre que ce que valent les hommes chargés de l'appliquer dit-on. Ceci se trouve être effectivement le cas de la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans le contexte africain où sans avoir honte de le dire, la logique et le bon sens constituent l'exception et ce qui est considéré comme anomalie sous d'autres cieux, représente le quotidien des peuples grugés par leurs dirigeants. C'est dans ce sens que les personnes ayant accepté répondre à notre sollicitude ont exprimé leur amertume face à l'attitude managériale peu recommandable des dirigeants des entreprises publiques en question. Ainsi, la nomination des dirigeants est déjà sujet de critiques. Si le processus de désignation d'un dirigeant est déjà mal accueilli, l'exercice de ses fonctions ne sera en tout cas pas chose aisée quelque soient ses compétences. Aussi, l'absence de « job description » pour les fonctions dirigeantes de ces entreprises (DG et Administrateurs) venant s'ajouter à un processus de recrutement non conforme aux exigences du droit des entreprises dans l'espace OHADA et de la transparence, concourent à l'enlèvement de l'image et de la capacité des personnes à diriger les entreprises. Ainsi 61% des parties prenantes interviewées sur la question de l'intégrité des dirigeants estiment que ceux-ci sont à la merci des hommes politiques qui les ont nommés et qu'ils y travaillent pour remplir leur poche. D'où la question de l'orthodoxie managériale, bref de la gouvernance des entreprises publiques. Le MAEP constatera dans son rapport sur le Bénin en 2010 que « [...] le mécanisme de passation des marchés publics n'offre toujours pas toutes les garanties requises de transparence et d'intégrité [...] » (MAEP, 2010, p.59). Ce constat laisse des interrogations sur non seulement l'intégrité mentionnée mais aussi la question de l'éthique car si les cadres et dirigeants adoptaient un comportement éthique, il n'y aura pas assez d'entraves à la conduite des procédures de passation de marchés publics, véritable bastion de la corruption dans les entreprises.

2.3. De la responsabilité sociétale des entreprises publiques

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Il nous est également apparu indispensable de faire cas de la responsabilité sociétale des entreprises publiques étudiées dans un contexte de mondialisation et de globalisation qui draine de nombreux enjeux de développement tels la déforestation, la destruction de la couche d'ozone, les problèmes climatiques et de développement durable. S'il est vrai que nos entretiens ont très peu porté sur la question, il est aussi vrai que nous nous sommes contentés de l'observation et de l'exploitation documentaire pour nous faire une idée sur la question. La réduction de la responsabilité sociale de l'entreprise à la démarche qualité dans la prestation de service retiendra beaucoup notre étonnement même si la dimension humaine occupe une place importante dans le fonctionnement de ces entreprises. La notion de responsabilité reste de ce fait encore mal cernée et presque absente du discours économique et de politique des entreprises en question. C'est du moins le constat renouvelé du MAEP. Il est donc question pour ces entreprises d'adopter au besoin la démarche préconisée par exemple par la norme ISO 26000 qui selon Gauthier D<sup>114</sup>. « n'est pas un document amené à faire l'objet de certifications, c'est un document qui tiendra compte de la diversité des situations (...). C'est un outil de progrès dans une logique de responsabilité sociétale et de progrès permanent et participatif, respectueux de l'environnement, respectueux des agents, et des hommes et des femmes à l'extérieur, tout en assurant la pérennité économique. Nous sommes dans une logique d'ouverture et d'évolution de culture ». La référence à cette norme permettra aux entreprises étudiées d'adopter des lignes directrices définies par l'ISO et qui visent aider les organisations cherchant à assumer la responsabilité des impacts de leurs décisions et activités. Sept questions sont en effets mises en exergue dans le recours aux parties prenantes tel que défini par la l'ISO 26000. Il s'agit de la gouvernance, des droits de l'homme, des relations et conditions de travail, l'environnement, la loyauté des pratiques, les questions aux consommateurs et enfin les communautés et le développement local. Toutes ces questions allant dans le sens de la bonne gouvernance et justifie donc notre intérêt sur la question puisqu'elles entrent en ligne de compte de notre problématique de recherche. En effet, le recours aux parties prenantes comme le dispose la norme ISO 26000 nous invite à la rencontre de la notion de consensus et donc de « l'acceptable ou pas » pour l'ensemble des parties prenantes à l'action des entreprises. D'où la question de savoir jusqu'où l'on peut tolérer la mal gouvernance ? (exemple : quelle corruption peut être acceptable ?). Cette question est si complexe qu'une tentative de réponse mérite d'être soutenue par une étude pointue portant sur de nombreux cas concrets et témoignages motivés. Si nous retenons le cas de la corruption comme exemple typique de mal

---

<sup>114</sup> Gauthier D. est Président de la commission Responsabilité sociétale à l'[AFNOR](#)



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

gouvernance, et que nous l'abordons dans le sens de la passation des marchés publics, certaines dispositions peuvent être édifiantes. C'est le cas par exemple dans bailleurs de fonds et partenaires Techniques et Financiers du Bénin (PTF) qui exigent dans les pièces administratives à fournir pour la participation (ou soumission) à un appel d'offres dans le cadre de prestations intellectuelles, un document de ventilation des coûts facturés. Et dans cette ventilation, il est prévu une ligne intitulée « Faux Frais » dont le montant sera analysé et apprécié pour faire partie des conditions d'élimination ou non d'un candidat à la soumission. En reconnaissant l'existence de « faux frais » dans une procédure de passation des marchés publics et en les reconnaissant comme tels, l'on entrevoit un seuil d'acceptabilité des faux frais dans le coût des services rendus aux institutions et administrations.

2.4. De la capacité managériale des membres des organes de gestion et de contrôle

Bonne gouvernance sous entend bien la capacité de conduire dans la bonne direction et ce, de la bonne manière<sup>115</sup>. Le profil et les compétences des managers des entreprises publiques ne peuvent donc pas être mis à l'écart dans l'appréciation de leur capacité managériale à conduire les entreprises dans les règles de l'art du management et de la gouvernance moderne. Plus de 80% des cadres opérationnels estiment que le profil du dirigeant est déterminant pour apprécier sa gestion de la société au moment où tous les managers interviewés estiment que la gestion de l'entreprise n'est pas forcément lié au profil et qu'on n'est pas obligé d'être spécialiste d'un domaine pour être en mesure de bien manager une organisation du domaine. Cette position des managers se justifie bien puisqu'ils se retrouvent dans une posture qui remet en cause leur propre légitimité en face de notre question de savoir si le profil du dirigeant impacte sur son style de gouvernance. Il n'est pas difficile de comprendre dans leur position lorsqu'ils affirment qu'avec l'information fourni par la direction, les membres du CA peuvent prendre les décisions importantes sous « *l'œil conseiller des commissaires aux comptes* », qu'ils peuvent être frappés par la question de l'asymétrie d'information et donc dupés par les DG ou autres cadres dans l'accomplissement de leur mission. Là encore on y voit la primauté de la confiance accordée au tiers auditeur.

Les cadres opérationnels sont par contre favorables à une définition ou une description des postes avec obligations, compétences requises et droits pour les fonctions d'administrateur et de directeur général. Et c'est de là qu'est née l'idée d'une contractualisation des mandats des dirigeants notamment les DG qui de ce fait devront être évalués en fin

---

<sup>115</sup> Tous les moyens n'étant pas forcément bons même s'ils permettent d'atteindre le bon résultat.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

de contrat pour une éventuelle reconduction dans le cas où les résultats sont jugés optimales ou tout au moins acceptables par référence aux objectifs contractuels, idée que nous soutenons dans la présente thèse. Ceci est d'autant plus vrai que les cadres techniques s'indignent à l'image de ce cadre qui, répondant à notre question de savoir si le conseil joue effectivement son rôle de gestion et de contrôle estime : « *Pas du tout. Moi personnellement je ne pense pas. J'ai l'impression que c'est dû à la structure même du CA. Que les concurrents de l'entreprise soient membres du CA, que doit ton attendre ?* », DF, SOB. S'il est vrai que nous partageons l'idée d'une gouvernance inclusive, ceci ne peut être favorable à l'entreprise d'inclure dans son conseil des membres susceptibles d'utiliser ses résolutions contre son propre développement puisque ceux-ci sont représentants d'entreprises concurrentes, soient-elles publiques ou non. C'est d'ailleurs ce qui est à l'origine du mimétisme ou du plagiat observé au niveau des budgets et documents de stratégie des entreprises publiques du secteur maritime. Ainsi affirme l'Administrateur de l'une des sociétés participant à notre thèse : « *...ces passages sont une reproduction conforme de la stratégie de l'entreprise PAC, j'ai reçu cela en ma qualité de Directeur des Entreprises Publiques et du Portefeuille de l'Etat au Ministère des Finances...* »<sup>116</sup>, Admin. COB. Si ces propos n'ont pas été avancés dans le sens pour lequel nous les employons ici, nous estimons que la configuration de certains conseils peut en être une des explications possibles. La conduite des réunions et les résolutions du CA mettent également en exergue la question de l'asymétrie d'information et son implication dans les prises de décisions. C'est ainsi que, participant au conseil de la COB, nous avons soulevé en fait les questions de "l'asymétrie d'information" (le cas était même sur la table avec 6 nouveaux membres sur les 7 que compte le conseil). Ceux-ci ont passé près de 3heures à poser des questions sur les sujets déjà débattus depuis 2008-2009-2010. Ensuite nous avons exposé le problème de la gouvernance sociale (en effet l'entreprise veut dynamiser son département transit et consignation. Elle compte 52 salariés au total dont 5 Agents pour ce département DCT qui en revanche constitue le centre opérationnel. Le constat est donc que 9% de l'effectif de l'entreprise est affecté à l'opérationnel contre 91% de cadres. Conséquences, la production de l'entreprise représente à peine 3,5% des charges de personnel et donc l'entreprise ne peut survivre sans subvention de l'Etat! Cette intervention a reçu un accueil favorable au sein du CA qui a de ce fait exprimé son souhait de bénéficier des résultats de notre recherche.

---

<sup>116</sup> Propos d'un Administrateur de la société COB lors du conseil d'administration réuni en section budgétaire du 20 Septembre 2012.

## **Section 2 : La bonne gouvernance en question : analyse et interprétation des perceptions**

Le présent paragraphe expose notre analyse de dimension généraliste sur les questions et thèmes de recherche abordés dans les différentes études de cas. C'est le lieu d'appréciations et de commentaires sur le discours, les pratiques et de formulation de perspectives éventuelles. A cet effet, nous présenterons d'abord l'opinion générale sur le recrutement des dirigeants, la pratique de gouvernance au sein du conseil, les différents organes de gestion, et bien d'autres questions de gouvernance des entreprises publiques. Dans cette optique, le recrutement sera apprécié par les béninois parties prenantes externes aux entreprises en question, mais aussi par les cadres des entreprises mêmes d'une part et d'autre part par les managers administrateurs sensés tenir le discours de l'Etat qu'ils représentent au sein des conseils d'administration. Ensuite nous ferons une synthèse des pratiques en matière de gouvernance des entreprises publiques au travers de l'analyse de la loi fondatrice de celles-ci avant de jeter un regard sur les pratiques du secteur privé et les « bonnes pratiques » en la matière. Egalement Enfin, une analyse sera faite sur l'adéquation ou non des textes et pratiques des entreprises en fonction du contexte actuel et de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises. Enfin nous analyserons les perceptions sur la bonne gouvernance et les réformes dans les entreprises publiques.

### **Paragraphe 1 : Perception de la gouvernance des entreprises publiques**

Nous avons adressé nos questions aux acteurs directes entretenant des relations d'affaires (prestataires de services, fournisseurs de biens, clients, organisations de la société civile (OSC), Observatoire de lutte contre la corruption, etc. ) en vue de recueillir leurs opinions sur la gestion globale des entreprises publiques par référence aux principes de la « bonne gouvernance ».

#### ➤ Rappel du protocole de collecte des informations auprès des acteurs portuaires

La collecte des données auprès des acteurs portuaires a été spéciale du fait de leur position (extérieure à l'entreprise) qu'il nous semble nécessaire de présenter ici le contexte et les étapes ayant favorisés ce travail :

Les personnes à interviewer sont exclusivement des usagers du domaine portuaire et/ou maritime

Les horaires d'enquête sont compris entre 9h et 17h

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Les questionnaires sont administrés par nos soins avec l'aide d'une équipe d'étudiants habitués et/ou formés pour des enquêtes (étudiants en géographie économique, psychologie, sociologie, marketing, etc.)

Les individus ont été abordés à leur sortie de l'entreprise, l'équipe étant localisée à la devanture de la direction de l'entreprise ou du site d'opération de l'entreprise

Une première question leur est posée : êtes-vous employé de l'entreprise?

Si la réponse est OUI, il ne fait pas l'objet de cible du présent questionnaire,

si la réponse est « NON », la seconde question suit instantanément : réalisez-vous des opérations avec l'entreprise dans le cadre de vos activités professionnelles ?

Si la réponse à cette seconde question est NON, le sujet ne fait pas objet de cible pour le présent questionnaire

Si la réponse est OUI, alors l'enquêteur enchaîne avec les questions ci-dessous

1.1. Perceptions de la nomination des directeurs généraux des sociétés d'Etat

Je m'en voudrais de commencer ce paragraphe sans recourir à Mintzberg (2004) qui consacra une bonne partie de ses travaux aux organisations qu'il défrise à travers toutes les dimensions dont ce qu'il caractérise de « politique dans les organisations ». Définissant des formes de l'organisation politique, Mintzberg identifie quatre formes d'organisations politiques : la « confrontation », l'« alliance bancaire », l'« organisation politisée » et l'« arène politique ». Cette dernière forme d'organisation semble bien caractérisée les entreprises publiques au Bénin si l'on se tient à l'opinion que les citoyens béninois ont de ces entreprises. C'est ainsi que, réunis au sein du Syndicat national des travailleurs du PAC (SyntraPAC), les travailleurs du PAC n'ont guère apprécié l'arrivée précipitée de M. A. H, ancien ministre du budget du gouvernement du Président en exercice à la tête de l'institution portuaire. Ils l'ont fait savoir à l'occasion de la passation des charges entre le DG sortant C. A-M et le DG entrant A. H. Nous reprenons ici l'intégralité du message relaté par la presse écrite à ce sujet : « *Après un peu plus d'un an passé à la tête du PAC (PAC), C. A-M a cédé son fauteuil à l'ex-ministre du budget du gouvernement du président Boni Yayi. Une nomination qui n'est pas vue d'un bon œil par les travailleurs du PAC réunis au sein du Syndicat national des travailleurs du PAC (SyntraPAC). Représenté par leur secrétaire général J.L à la cérémonie de passation de service, ils n'ont pas fait de la dentelle pour condamner avec la dernière rigueur la situation d'instabilité de l'équipe dirigeante du PAC sans que son rôle régalien ne prenne le pas sur les réalités de gestion. Selon le secrétaire général du SyntraPAC J. L, cette situa-*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

tion déplorée maintes fois et sur laquelle les travailleurs du PAC tirent une fois encore la sonnette d'alarme, ne garantit à l'entreprise ni la réalisation des performances, ni la pérennité de son développement. Après avoir mis en garde le gouvernement contre les nominations fantaisistes au port, le Sg du SyntraPAC a déploré le mandat trop court des différents directeurs qui se sont succédés à la tête du PAC. Toutes choses a-t-il regretté, qui ne permettent pas de les évaluer après leur passage à la tête du PAC. « Comment vouloir d'un port performant pendant que la durée moyenne du séjour de ses dirigeants n'excède pas sept mois depuis l'avènement du Changement », s'est demandé le Sg/SyntraPAC pour faire comprendre que le PAC et son personnel sont victimes de la politique du Changement qui n'augure plus d'un développement harmonieux à long terme. Tout en condamnant avec fermeté cette situation, il a exhorté le gouvernement à tout mettre en œuvre pour l'aboutissement de la composante portuaire « accès aux marchés » du programme pour le Bénin du Millénium Challenge Account. Pour ce faire, il a invité le gouvernement à faire preuve de la plus grande sagesse en reversant l'intégralité du chèque de 14.444.400.000 francs Cfa émis à l'ordre du PAC et remis depuis le 10 septembre 2009 par le groupe Bolloré dans le cadre du contrat de concession et d'exploitation du nouveau terminal à conteneurs à construire au PAC. »<sup>117</sup>. Cette « pétition » donne une idée d'ensemble de la conception du personnel, donc l'organe représentatif de cette force immatérielle qu'est le « capital humain » de la plus importante société d'Etat, quant à la désignation du dirigeant devant conduire les « destinés » de l'entreprise. Cette position est confirmée largement par les réponses des cadres supérieurs enquêtés dans leurs réponses à notre questionnaire de recherche. Ainsi, « Ils sont nommés non pas compte tenu de leur compétence, mais par rapport aux bords politiques, ce qui n'est pas toujours objectif, ce qui est contraire à la volonté et l'exigence d'une bonne gouvernance » confie un cadre du secteur privé. Cette opinion est largement répandue au près des béninois qui estiment même à l'image de ce cadre qui préconise : « il faut éviter les nominations des DG, il faut les recruter (même si le recrutement pose encore quelques petits problèmes) ». Et comme pour renchérir, un autre estime en réponse à notre question de savoir si les DG des entreprises publiques ont les compétences requises pour assumer pleinement et efficacement ces fonctions que « Dire oui ou non c'est trop catégorique, il va falloir analyser leur profil professionnel avant de se prononcer. Mais il faut souligner que ce sont des postes qui leur sont attribués pour les remercier pour le soutien au pouvoir en place ». Ces témoignages constituent l'expression de la nature et du caractère profond du rejet et de la dénonciation du processus de

---

<sup>117</sup> AÏTCHEDJI O., *Quotidien béninois d'informations 24 HEURES AU BENIN*, parution du 19 Octobre 2009.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

recrutement des dirigeants des entreprises publiques aussi bien par les cadres internes que par les béninois non liés ou impliqués dans la gestion desdites entreprises. Ceci se traduit dans les témoignages et affirmations des personnes interrogées sur la question et dont nous partageons ici la synthèse :

**Tableau N°32 : Perceptions de la qualité des nominations des dirigeants**

<b>Code</b>	<b>Signification</b>	<b>Effectif</b>	<b>%</b>
A	Bonnes nominations	23	22%
B	nomination trop politisée ne tenant pas compte des capacités et compétences du cadre à nommer	81	77%
C	Indifférent	1	1%
Total		105	100

Une lecture « à plat » de cette synthèse traduit le sens d'une « récompense politique » dans le choix des dirigeants des entreprises publiques. 81 personnes (fournisseurs et clients) sur les 105 interviewées soit 77% estiment que la nomination des dirigeants répond à un processus « non objectif » et bien politisé qui a pour conséquences de placer les responsables en charges des entreprises en fonction des affinités et de l'opinion politique de ceux-ci. Cette pratique caractéristique de l'ingérence de l'Etat est dénoncée de tout temps et ce n'est pas le DC de la SOB qui en dira autrement à travers ses propos « *La nomination ne respecte pas un processus. [...]Y-a pas un processus en temps que tel. C'est la politique, je sais pas moi ! on ne laisse pas au Directeur de développer sa stratégie* ». Alors on se retrouve face à une situation où l'on enfreint aux exigences même de la « bonne gouvernance » et aux pratiques managériales du secteur privé. C'est ce qui ressort aussi des propos du DC du PAC qui estime qu' « *il faut commencer avant tout par respecter les lois et textes qu'on s'est définis* ».

Ces résultats se trouvent réconforter par l'opinion de la cinquantaine de cadres opérationnels des entreprises publiques en question. En effet ces derniers admettent dans la totalité des cadres interviewés que le recrutement des managers des sociétés et entreprises publiques est hautement politisé. Ce qui paraît paradoxal, c'est la position des cadres techniques nommés qui dénoncent eux-mêmes le processus de leur propre désignation. Ceci s'explique de

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

deux manières possibles. D'une part parce qu'ils souhaiteraient ou s'attendaient à occuper tel ou tel poste mais se retrouvent nommés à un autre poste qui ne les convient pas assez ou pour lequel ils disposent de moins de compétence. Mais se trouvant dans un désir permanent de conquête de pouvoir et de nécessité de subvenir à leurs besoins quotidiens, ils acceptent pour ne pas aussi compromettre leur carrière. D'autre part, parce qu'ils se trouvent dans un système doté d'une capacité de nuisance et de contagion impitoyable qui risquerait de les écraser s'ils s'isolent du groupe caractérisé par la « mal gouvernance » comme se désole ce cadre : « [...] *Je ne vais pas me laisser détruire... Ici c'est difficile d'affirmer sa personnalité, ses convictions à cause des problèmes et jeux de pouvoirs. Tout le monde cherche à montrer au patron que c'est lui seul qui est bon et tout ce que les autres font est mauvais !...* » CT, PAC.

1.2. Le recrutement des Dirigeants des sociétés d'Etat

1.2.1. DG des sociétés d'Etat, récompenses politiques selon les citoyens béninois

Le caractère nominatif des DG des sociétés d'Etat par le gouvernement laisse planer dans l'esprit des citoyens et même du milieu professionnel, un doute sur l'objectivité de ce mode de recrutement. Au mieux, les cadres opérationnels des entreprises étudiés fustigent le processus et donc remettent en cause, sans s'en apercevoir, les dispositions du cadre juridique et réglementaire régissant la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques, semi-publiques, les sociétés et offices d'Etat, en l'occurrence la Loi N°88-005.

Pourrait-on envisager l'évaluation annuelle des directeurs généraux des sociétés d'Etat au-delà du simple fait que les états financiers et le rapport de gestion soient approuvés par les membres du conseil d'administration et adoptés en Conseil des Ministres. Compte tenu de leur appartenance à la sphère publique et leur rattachement à des ministères d'Etat, le contrôle des flux de personnel nouveaux au cours d'un exercice donné, en dehors des recrutements officiels effectués dans les conditions autorisées, pourrait enfin permettre de relever des indicateurs de l'influence politique dans les recrutements d'agents dans ces entreprises. Ceci constituerait aussi un moyen de trouver une réponse au clientélisme politique dans le recrutement des agents publics et des entreprises publiques. Ce critère permettrait aussi d'apprécier les capacités managériales des cadres nommés ainsi que de la qualité de la gouvernance sociale.

La faible productivité déplorée dans la gestion des entreprises publiques nous conduit à proposer un suivi des temps de travail et non des temps de présence au poste ou d'entrée et

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

sortie au bureau. Si les entreprises publiques veulent s'inscrire dans la dynamique de la bonne gouvernance, le salaire versé doit refléter le travail effectif et non la présence effective. Il paraît alors important de savoir mesurer le temps de travail. Puisqu'il s'agit d'activités commerciales et non de seuls services publics, alors, il n'est pas impossible de suivre la productivité des salariés. Ce critère aurait le mérite de contribuer à la réduction des absences, mais aussi permettrait de lutter contre le versement de salaires politiques à des agents qui ne sont jamais à leurs postes voire des agents fictifs. Les temps de travail devront ainsi être renseignés par le salarié et validé par son supérieur hiérarchique. L'activité devant être quotidienne. Cet outil constituera un instrument d'une efficacité importante dans la mesure des performances, critère absent dans la gouvernance actuelle desdites entreprises. Une réflexion est à même d'être conduite dans ce sens pour approfondir les aspects opérationnels de la conception et de la mise en œuvre de cette proposition.

Enfin il nous semble important de mener notre réflexion sur la durée des mandats de directeurs généraux des plus importantes sociétés d'Etat. Entre 2006 et 2011, six (06) DG se sont succédés à la tête du Port Autonome de Cotonou, une vingtaine depuis la création et donc une moyenne d'un DG chaque deux ans. A la SOB et deux (02) DG à la COB. Si ce dernier cas se justifie par le départ à la retraite du DG en exercice, celui du port semble inquiétant.

En reprenant les données du tableau de succession des DG au PAC par exemple depuis sa création, on peut comprendre ce qui suit :



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau N°33 : Rotation des DG du PAC de 1964 à 2012**

<b>LISTE DES DIFFERENTS DIRECTEURS GENERAUX DU PAC DE 1965 A 2012</b>		
DANDJINOU Jérôme	2004-2004	0,5
OROU-GUIDOU Yaya (P.I)	1988-1988	0
LEMON W. Idelphonse	1997-1997	0,5
OROU-GUIDOU Yaya (P.I)	1983-1984	1
TIKRY Christophe	1988-1989	1
KANDISSOUNON P. Armand (P.I)	1989-1990	1
MITO-BABA Florentin	1990-1991	1
ADANLE Justin (P.I)	1997-1998	1
GOUDJO S. Ginette	1998-1999	1
AGUESSY Christophe	2006-2007	1
DANDJINOU Jérôme	2007-2008	1
ATTI-MAMA Cyriaque	2008-2009	1
VASSEUX Jacques	1968-1970	2
D'ALMEIDA Jérôme	1974-1976	2
CHAFFA Joseph	2004-2006	2
HOUNGBO Albert Ségbégnon	2009-2011	2
AHANHANZO Joseph	2011-2012	1,5
LACROIX René	1970-1974	4
BORIS Catoire	1964-1968	4
HOUNCANRIN Brice Odon	1984-1988	4
ASSOGBA-DOGNON Ferdinand	1999-2004	5
BABADJIDE Alphonse	1976-1983	6
BADAROU-SOULE Issa	1991-1997	6

*Source : données de l'enquête*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

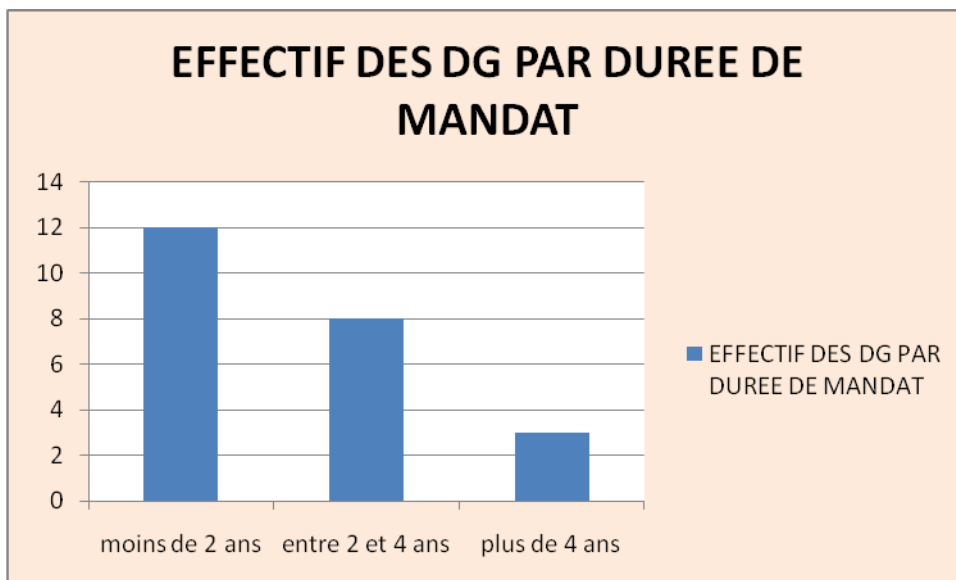
De ces données l'on peut faire la synthèse ci après :

**Tableau N°34 : Synthèse des effectifs par durée de mandat**

Durée	Effectif des DG
moins de 2 ans	12
entre 2 et 4 ans	8
plus de 4 ans	3

*Source : données de l'enquête*

Cette synthèse pouvant être illustrée par le schéma ci-contre :



**Figure N°5 : traduisant l'effectif des DG selon la durée de leur Mandat**

La lecture de ce graphique éclaire sur la forte rotation à la tête de la direction de l'entreprise en question. Cette remarque est identique dans toutes les entreprises publiques comme c'est le cas pour deux des entreprises étudiées. Reprenons ici quelques propos d'un cadre de chacune de ces entreprises, il s'agit bien d'un Directeur Technique interviewé dans chacune d'elles. Et il s'agissait de répondre à la question de savoir si les changements de DG influencent le fonctionnement, la performance et l'efficacité dans l'action. A cette question identique posée à ces trois cadres au même rang hiérarchique dans ces trois différentes entreprises, la réponse est presque identique : « OUI, c'est trop répétitif ces changements. Cela n'arrange pas les choses » CF. CAS N°1 ; « OUI impacte négativement la performance et

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*la gestion des activités* » CF. CAS N°3 et enfin « *Taux de rotation très élevé. De 1995 à 2011 il y a eu 9 DG nommés à la société* » CF. CAS N°2. Cette conception presque identique de la situation vient nourrir davantage la thèse d'une politisation à outrance du recrutement des dirigeants des entreprises publiques. L'opinion est aussi partagée non pas seulement par les cadres des entreprises elles même mais par les autres parties prenantes. Ainsi sur cent cinq (105) personnes interviewées, quatre vingt et une (81) soit 77% de l'effectif estiment que la nomination est trop politisée contre 19 soit 23% qui trouvent que le gouvernement fait de bonnes nominations à la tête de ces entreprises. Cette thèse est soutenue par le Front des Organisations de la Société Civile contre la Corruption qui condamne le non respect des dispositions légales en matière de choix des dirigeants et même des textes que le gouvernement s'est lui-même doté. C'est dans ce sens que le Secrétaire Permanent de l'Observatoire de Lutte Contre la Corruption (OCL) nous rappelle l'existence d'un « *Système de Hauts Emplois Techniques qui définit les critères et compétences* » avant de déplorer « *Mais le gouvernement ne respecte pas son propre texte* ». Ce système inspiré de la charte internationale des fonctionnaires constitue un référentiel pour la fonction publique, un cadre accepté par les Etats partie. Dans ce contexte, il semble difficile voire même impossible pour les dirigeants nommés de développer une « *stratégie d'enracinement* » telle que pensée dans la théorie de l'agence et les discours sur la gouvernance, l'instabilité devenant la règle d'or, chaque cadre nommé voit venir dans les heures qui suivent son départ. Ce qui favorise d'une manière à l'autre la mise en œuvre des « *stratégies d'accaparement* » venant aggraver le phénomène de la corruption.

L'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques passe avant tout par la marge de manœuvre laissée au « *management* » pour développer et mettre en œuvre une politique, bien entendu, tenant comptes des orientations stratégiques du gouvernement. Aucun Manager, quelque soit sa formation, son expérience ne peut sur une moyenne d'une année fiscale apporter de solutions miracles dans un environnement aussi « *pourri* » que le secteur portuaire en particulier et le secteur public en général au Bénin.

### 1.3. Nomination des DG, un contrôle indispensable pour le gouvernement

Les entreprises publiques ne doivent être considérées comme des entités où les postes ou emplois sont des récompenses politiques. Dans quel cas, cela justifierait les faits de mal gouvernance et par ricochet la faible performance de celles-ci. Il est indispensable que le gouvernement béninois garde le contrôle de ce secteur fondamental pour l'économie béninoise.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Le budget de l'Etat étant essentiellement fiscal et que presque tous les échanges extérieurs passent par le PAC, la COB et la SOB étant des sociétés opérant aussi au PAC, il est en notre sens fondamental que les directeurs généraux soient effectivement désignés par le gouvernement. Ceci devant se faire sur la base des compétences et des capacités managériales et non en guise de récompense politique ou de mission de maximisation d'intérêts personnels et politiques.

1.3.1. Le recrutement des Directeurs Techniques, maillons essentiels du Comité de Direction (CoDir) : la bonne gouvernance à l'épreuve du « clientélisme politique »

La nomination des directeurs techniques relève des prérogatives du DG de l'entreprise publique conformément aux dispositions statutaires de ces sociétés et à l'Article 36 de la loi qui régit l'organisation et le fonctionnement de ces entreprises. Selon cette loi, « *les Directeurs Techniques sont nommés par le Directeur Général après approbation du Ministre de tutelle* ». Il est important de faire remarquer que cette disposition de la loi affaiblit le conseil. En effet, contourner le conseil pour faire approuver le profil des DT au Ministre de tutelle pose la question du rôle effectif et donc la capacité d'assurer les fonctions de contrôle et de gestion des entreprises dont ils ont la responsabilité. Il en est de même de la nomination des conseillers et des chefs services, bref, de ses collaborateurs dont la fonction relève d'un caractère nominatif. C'est l'une des manifestations du pouvoir discrétionnaire (Charreaux, 1997) des DG des sociétés d'Etat. Il est tout de même fondamental de constater que cette disposition statutaire est une « vraie apparente liberté » dans le choix des cadres techniques. Il en est pour preuve l'exigence de l'approbation du Ministre de Tutelle dans le choix des DT par le DG. La nomination de ces cadres est sans doute influencée par l'autorité de tutelle en l'occurrence le Ministre en charge du département auquel l'entreprise se trouve rattachée, le DG lui en est le produit de cette influence. Ainsi s'exprime un interviewé : « *...mon frère, la nomination des directeurs techniques, c'est du « tu me fais grandir, je te fais sourire »... Tu penses que le départ des DG s'explique par incompétences ? Quelqu'un qui te nomme, et il demande de lui laisser la main pour nommer les autres cadres, tu vas refuser ? [...] si tu refuses, le conseil des ministres suivant, il te limoge... c'est cela la vérité ici* ». Même si la pression ne vient pas du ministre de tutelle, elle vient de toutes les façons soit du ministère de tutelle, soit de la présidence de la république directement. Ce qui ne fait que mettre le DG entre le « marteau et l'enclume ». Sur le plan managérial, il est important de constater que la nomi-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

nation des cadres techniques n'obéit à aucune règle formelle. Le « jeu de pouvoir »<sup>118</sup> dans les entreprises publiques est donc d'une importance significative. Ce qui a pour conséquence indiscutable, de favoriser la promotion des « gens qu'ils ne faut pas à des postes de responsabilité ». Ainsi, la bonne gouvernance se trouve face à la réalité. C'est le lieu même de l'implémenter. Les discours politiques de la promotion sur la base des compétences semblent être un « leurre ». Il est donc question d'une forme d'interdépendance entre les acteurs, un cercle vicieux de gouvernance de la corruption.

Ce qu'il urge de mentionner c'est qu'il vrai que les textes laisse le choix des cadres techniques au DG donc à sa discrétion il est aussi vrai que les nominations de ces cadres restent toujours influencer par l'exécutif. Sinon comment comprendre qu'un DT nous balance « Le DG peut me faire quoi ? Quand je parle ici tout le monde se tait... Allez-vous plaindre même chez le Ministre si vous voulez... », Monsieur O. DT, PAC. Il tient compte de certains critères dans son choix. Le directeur général jouit de son "*pouvoir discrétionnaire*" dans la nomination de ses collaborateurs, ce qui signifie qu'il n'y a pas des règles officielles qui régissent les nominations à des postes stratégiques. Son pouvoir discrétionnaire dépend de son ministre de tutelle ou des membres de son cabinet. Etant donné que ce sont les directeurs techniques qui ont la lourde responsabilité de veiller au bon fonctionnement de certains services à eux confiés, il s'avère nécessaire d'"*avoir des hommes de confiance*" à ces postes jugés stratégiques, donc des jeux de pouvoir ci-dessus évoqués. Une faille à ce niveau aura une répercussion sur la direction générale. Mais toute nomination est soumise au ministre qui apprécie. Quand on parle déjà d'homme de confiance, il faut comprendre l'apparition des affinités précédemment développées.

✓ Les chefs services

Comme les directeurs techniques, les chefs services sont nommés par le directeur général du PAC. A ce niveau aussi, il n'existe aucun critère objectivement vérifiable. Ces nominations ne dépendent pas entièrement du DG. Mais ici, seuls les agents du PAC peuvent être nommés. Les affinités interviennent aussi à ce niveau et parce que c'est à ces niveaux de décision que tous les « jeux se jouent ». C'est ce qui fait dire à un des enquêtés parlant des nominations des chefs services : « *C'est le DG, qui décide de la politique de gestion. Il doit travail-*

---

<sup>118</sup> A la manière décrite par Mintzberg H., *Le Management : voyage au centre des organisations*, Editions d'Organisation, 2004, pp.415-445

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*ler avec des gens qui ne vont pas lui mettre des bâtons dans les roues. Il doit travailler avec des gens qui doivent le soutenir et lui rester fidèle. Du moins dans sa vision [...] Les nominations ont toujours une coloration politique et doivent avoir une coloration politique. Si dans mon camp, je ne trouve pas des "compétences" nécessaires, je peux aller chercher ailleurs même s'il est de l'opposition et qu'il peut faire le travail. Mais là on définit bien les règles. A priori, c'est quelqu'un qui ne doit pas faire du sabotage ».*

Les nominations des chefs services ont un caractère purement politique, de nombreux acteurs y sont impliqués. Des membres du cabinet du ministère, aux différents responsables de la direction générale proche du DG et du ministre. Il importe de noter que pour certains services, les chefs viennent d'autres services sous le prétexte qu'ils y ont servi et par conséquent ils connaissent mieux les services en dépit des nombreux cadres compétents présents dans lesdits services. Ce qui ne se passe pas sans heurts et conflits de pouvoir au sein des cadres desdits services. La conséquence immédiate et indéniable : la tension dans les relations aussi bien professionnelles que personnelles et donc le développement « des jeux de pouvoir » qui tendent à conduire l'entreprise vers ce qui sera désigné « d'organisation politisée » par Henry Mintzberg (2004, *op cite.*)

1.4. Des freins à la « bonne gouvernance » : conséquences directes du clientélisme politique dans les entreprises publiques

Constatons d'emblée l'instabilité de la direction des entreprises publiques en général et notamment celles du secteur maritime en particulier, en fonction des changements de régime politique. Si la rotation n'est pas aussi inquiétante à la COB et la SOB, le PAC, tient « l'antenne rouge » de cette instabilité. En effet, le PAC a connu vingt quatre (24) DG sur la période de 1964 à 2012 soit une moyenne de un DG tous les deux ans. Ajoutons à cela le profil le plus souvent non adapté des dirigeants nommés, ce que fustigent les acteurs portuaires et les cadres des entreprises publiques. Reprenons l'un des acteurs qui nous répond : «*pour le PAC et la COB, je ne connais pas les DG nommés, mais pour la SOB c'est un enseignant de « production animale à la faculté des sciences agronomiques » et je dis que ce n'est pas son domaine. Ce n'est pas un gestionnaire !* » S.K.A, Ingénieur, Expert en Développement rural et Production Agricole. Cette situation est source de tension et favorise l'émergence d'un climat de méfiance au sein des cadres et de ce fait contribue à l'enracinement d'une « arène politique » (Mintzberg, 1989).

## *La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

L'effectivité de la « bonne gouvernance » ne repose pas seulement sur l'effective institutionnalisation des « bonnes institutions » mais réside plutôt dans les rouages de l'opérationnalisation au niveau micro, des « *best way* » adoptés au contexte local. Le clientélisme se trouve dans le cas des entreprises publiques, un véritable frein à la gouvernance. Et le chemin pour parvenir à la « bonne gouvernance » effective semble long en tout cas.

### 1.5. Le poids des institutions internationales au quotidien

La gestion des affaires publiques au sommet de l'Etat implique des engagements internationaux que les dirigeants s'échinent à respecter contre vent et marré. Ceci est d'autant plus visible pour les pays dont la majeure partie du budget dépend d'un financement extérieur. Ainsi les bailleurs de fonds définissent des conditions de collaborations avec les pays pauvres candidats au financement de leur économie. Dans cette logique, le Fmi représente, comme pour la majorité des pays pauvres, le principal partenaire financier du Bénin. Ainsi, pour toute année budgétaire, le Bénin se doit de justifier le budget global de l'Etat au FMI. C'est d'ailleurs le même « process » pour les autres pays africains demandeurs de l'aide internationale au développement qui soumettent des demandes à cette institution de Breton Wood. Le budget de l'Etat doit être expliqué, les dépenses et recettes de l'exercice budgétaire précédent justifié, les écarts analysés et expliqués. Par le biais du ministère des finances et de l'économie, le gouvernement devra mettre en exergue les conditions d'exécution des dépenses, les perspectives d'avenir, les aléas qui auraient influencé la réalisation des objectifs avec un accent sur les dispositions prises en matière de « bonne gouvernance » et de « bonne gestion des finances publiques. Dans cette documentation fournie en vue de l'obtention d'un financement de l'institution, le gouvernement a dû « reproduire » les « comptes » de l'Etat à cette institution. Sous réserve de la « réalité » des chiffres fournis<sup>119</sup>, cette condition paraît mettre à « nu » l'Etat béninois tout comme les autres pays de même situation donc leurs clients, auprès de ces institutions qui se posent en incontournables dans le développement souhaité par les pays pauvres. Pour les institutions, c'est le besoin de transparence dans la gestion des ressources allouées pour le financement du développement qui justifient leurs exigences. Les dirigeants étant réputés dans la « mauvaise gestion » des finances publiques. Ces conditions vont certainement à l'encontre du secret d'Etat. Il n'est pas aussi simple dans

---

<sup>119</sup> On ne saurait être affirmatif du fait des événements ayant secoué l'Europe en face de la situation grecque, l'image des comptes de l'Etat grec ne représenterait pas la réalité pendant plusieurs années. Le cas de la Chine est aussi problématique dans une situation complexe d'impossibilité de prouver la véracité des données produites par ces Etats. Certainement beaucoup d'autres pays sont dans le coup.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

ces conditions de répondre à la question de savoir si les chiffres produits constituent une « situation raisonnable » ou exacte des comptes de l'Etat. Est-il possible à un Etat de s'exposer aussi totalement au près d'une institution « multilatérale » qu'elle soit, pourvoyeur de fonds au point de ne rien garder en secret par principe de transparence? Les conditionnalités ont provoqué de vives réactions aussi bien au niveau des Etats que dans la vision des économistes. Elles constituent une forme d'ingérence dans la gestion des affaires internes des Etats.

En attendant que les politiques de développement trouvent une issue aux problèmes relatifs à leur mise en œuvre et aux revendications et critiques à leur endroit, nous nous permettons de poursuivre notre travail en constatant l'obligation des Etats à honorer les engagements souscrits auprès de ces institutions qui demeurent jusqu'ici, en dépit de toutes critiques, les principaux bailleurs de fonds des Etats. Les conditions sont définies et avec des délais généralement peu flexibles. Le gouvernement pour honorer ces engagements internationaux ventilent ses objectifs en conséquence sur les entités sous tutelle de l'Etat. Alors, les entreprises publiques se voient fixées, outre les délais du droit commun en matière de production de leur comptes annuels, des délais supplémentaires mais aussi des obligations institutionnelles du fait de leur appartenance au secteur public. Dans le cas du Bénin par exemple, la loi sur la création, le fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques dispose en son **Article 48** que les entreprises produisent trois mois avant la fin d'un exercice N, les informations prévisionnelles de l'exercice N+1. Ceci entre bien sûr dans les actions et tâches normales d'un manager d'entreprise mais connaissant le système béninois en l'occurrence les entreprises publiques, cela n'étonne guère que cette disposition sera ignorée et mise au « placard ».

Au-delà de ces dispositions légales et légitimes, les entreprises publiques vivent au quotidien une pression qui peut faire objet d'une analyse sous une « dimension françafrique ». Sinon comment comprendre que des entreprises publiques du Bénin reçoivent des injonctions du gouvernement et de l'Ambassade de France leur demandant de financer sans délais l'« Agenda de l'Ambassadeur de la France au Bénin » ? Nombreux sont les cadres à nous confier ce fait comme ce DG qui affirme « *je reçois des pressions tous les jours. Mon DAF était même fatigué des appels intempestifs de la dame de l'ambassade qu'il a dû communiquer mon numéro de téléphone personnel. Et dites-vous, la dame m'appelle et c'est la question de savoir quand elle aura le chèque qui l'intéresse. Je sais que cela peut me coûter mon poste mais franchement je ne veux pas m'accrocher et contribuer à la mal gouvernance. Je*



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*veux réduire les charges de mon entreprise qui est en difficultés... » DG COB. Les partenaires au développement ne devraient-ils pas aider à la mise en œuvre de la bonne gouvernance ? Comment une entreprise publique peut-elle sortir de l'argent pour financer une représentation diplomatique étrangère ? Ce partenaire pourra-t-il demander au dirigeant de cette entreprise, qui lui fait le chèque demandé, de ne pas s'enrichir frauduleusement aussi ? C'est aussi là une des vraies réalités des relations internationales et dans les pays pauvres.*

Les entreprises publiques, vivent ainsi au quotidien le poids des institutions internationales, partenaires techniques et financiers du Bénin. Sur le plan institutionnel, cette analyse trouve justification dans le cadre législatif même de l'existence de ces entités sous tutelle de l'Etat.

#### 1.6. De l'analyse du gouvernement des entreprises

En termes d'organisation structurelle, il nous a été donné de constater comme le montre l'organisation formel dont la synthèse est traduite par l'organigramme ci-dessous schématisé (Figure N°6), des structures lourdes avec parfois de nombreux de niveaux de supervisions des activités courantes et donc un nombre de contrôles parfois répétitifs et sans réelle nécessité et fondement. Ce schéma montre le rattachement des entreprises publiques à la tutelle dont nous tentons ici d'en expliciter le sens possible. La tutelle est définie comme étant un « *terme utilisé pour désigner diverses espèces de contrôle* »<sup>120</sup>. Cette définition est presque constante dans la plupart des livres de vocabulaire juridique. On s'accorde selon le lexique des termes juridiques à considérer que la « *tutelle consiste en un contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités décentralisées [...]. Elle peut comporter des pouvoirs sur les autorités décentralisées tel que les suspensions, voire la révocation et sur leurs actes* »<sup>121</sup>. Concevoir les entreprises publiques sous la dimension de la tutelle alors qu'elles sont supposées, en vertu de la loi N°88-005 qui régit la création, le fonctionnement et l'organisation de celles-ci, être autonomes, suppose placer ces entreprises entre « le marteau et l'enclume » : la sphère de l'administration lourde et bien lente et les exigences de gestion privée. La question de leur autonomie réelle s'impose dès lors. D'où la thèse de l'autonomie « effective et maîtrisée » des entreprises publiques défendue dans notre démarche. Les conséquences de l'insuffisance d'autonomie étant nombreuses pour ces entreprises. Par exemple le manque d'autonomie est à l'origine de perte de temps, de lourdeur administrative. Et c'est en cela que les structures sont mal perçues par

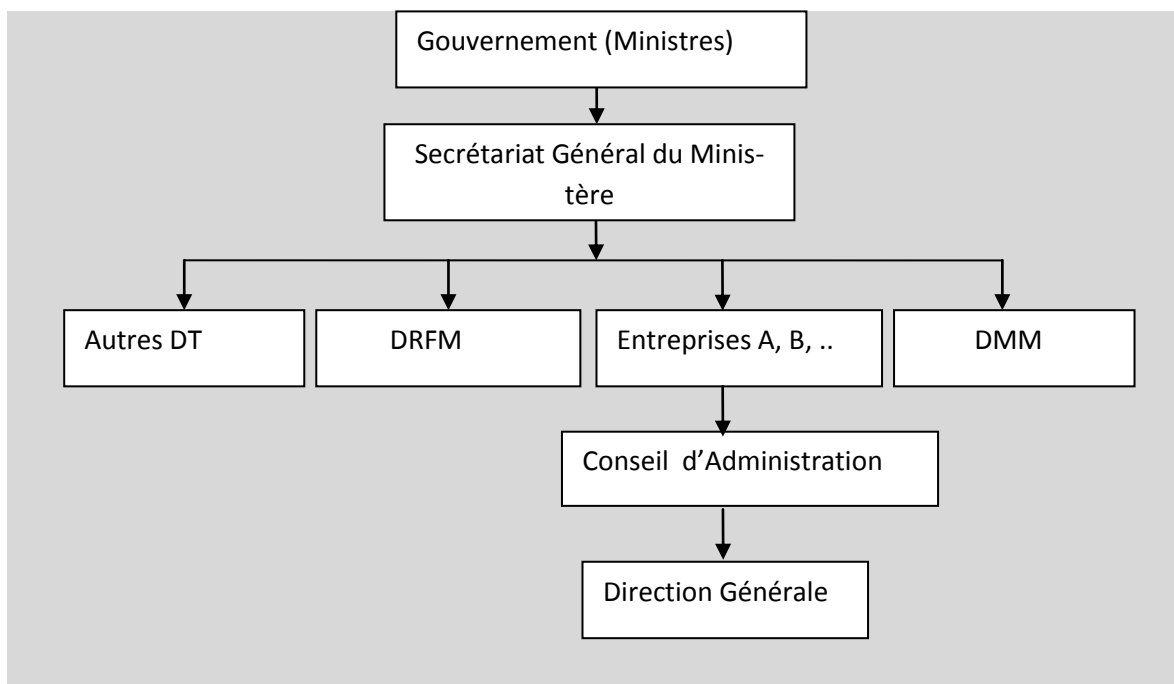
---

<sup>120</sup> Gérard Cornu, *Livre Vocabulaire Juridique*, 8<sup>e</sup> Edition, p.939

<sup>121</sup> Lexique des termes juridiques, 14<sup>e</sup> édition, PP.580-581

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

les béninois qui estiment que dans les entreprises publiques, « on confond les activités commerciales et services administratifs publics ». De même, à l'intérieur même des entreprises, notamment au niveau des divisions techniques, force est de constater que certains chefs de services ou cadres de directions techniques sont rattachés à de directeurs techniques qui ne sont guère bien placés pour les diriger ou les contrôler. Une passerelle de pouvoir non légitime se crée ainsi rendant parfois complexe la collaboration. C'est ce qu'illustre le Chef de la comptabilité d'une entreprise qui voit nommé comme directeur financier un cadre externe, provenant d'un département en charge du secteur sanitaire alors même que les cadres de la direction étaient mieux qualifiés (formation adaptée et connaissance des finances de l'entreprise depuis une dizaine d'années) et donc plus compétents. Pour lui « *Recevoir des ordres de [...] (nom directeur financier) devient pénible pour moi mais aussi pour les autres cadres du département comptable et financier. [...] Si c'est la bonne gouvernance, ce n'est pas de nature à motiver, je suis désolé !* ».



***Figure N°6 : Rattachement des entreprises publiques à la tutelle***

1.7. Institutionnalisation de l'AIG et du PVI, une obsession de contrôle ?

La nécessité pour le gouvernement béninois d'assurer un contrôle des entreprises sous tutelle s'est manifestée par l'institutionnalisation de la fonction de l'auditeur interne du gou-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

vernement dans les plus grandes entreprises du Bénin. Le décret y afférent a été pris en conseil extraordinaire des ministres du gouvernement en sa séance du 8 Juillet 2011. Ce nouvel organe de contrôle, est destiné selon le Conseil des Ministres à réduire ou contrer la « mal gouvernance » et favoriser alors la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Pour le gouvernement béninois, « *Cette mal-gouvernance se traduit:*

- *d'une part, par la défaillance des organes de gouvernance;*
- *d'autre part, par l'irrationalité dans la gestion administrative comptable, financière et du matériel.*

*Au sujet de la défaillance des organes de la gouvernance, il est noté que leur fonctionnement se caractérise par :*

- *le détournement du service audit et contrôle de gestion, s'il y en a, de ses missions classiques ;*
- *le manque de rigueur dans l'étude des budgets prévisionnels ;*
- *le manque de suivi des recommandations/décisions/résolutions des séances précédentes du conseil d'administration par la direction générale;*
- *l'inadéquation des profils des administrateurs par rapport aux missions des conseils d'administration,*
- *la récurrence des réserves formulées par les commissaires aux comptes et la forte propension de certification « avec réserve » des états financiers au lieu de refus pur et simple de certification;*
- *l'insuffisance de contrôle permanent à l'interne et l'absence d'analyse d'indicateurs ou même de ratios significatifs de gestion économique, financière et sociale au niveau des organes de gouvernance.*

*S'agissant de l'irrationalité dans la gestion administrative, comptable, financière et des immobilisations, elle se caractérise entre autres par :*

- *l'absence de manuels de procédures administratives comptables et financières ou parfois l'existence de manuels de procédures inadaptés;*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- *la non tenue de la comptabilité analytique de gestion et le défaut d'analyse des charges par la direction générale;*
- *la non élaboration des rapports annuels de performance ;*
- *la faible sécurisation des immobilisations notamment de terrains et bâtiments ;*
- *l'inexistence de procès-verbal de réception pour des acquisitions d'équipements, de matériels et mobiliers de bureau.*

*Au total, on note :*

- *le non-respect des dispositions des textes législatifs régissant les entreprises publiques, semi-publiques ;*
- *la caducité de certaines dispositions des textes existants par rapport aux directives de l'Uemoa et aux principes de l'Ohada;*
- *la gestion des ressources humaines non conforme à des objectifs de développement et de performance dans les entreprises publiques;*
- *la gabegie et le gaspillage des ressources publiques. », (Tiré du relevé du Conseil des Ministres du Juillet 2011).*

Ce texte soulève des questions fondamentales relatives à la gouvernance des entreprises publiques. D'une part celle de la défaillance des organes de contrôle. En estimant que les organes de contrôle sont défaillants, le gouvernement avance plusieurs exemples de manifestations de cette défaillance. Le détournement des activités du *service audit et contrôle de gestion* à leur mission classique. Cette situation amène à réfléchir sur la question de savoir les attentes du gouvernement quant à la mission de ces services. Outre la mission classique, que devraient faire les services d'audit interne et de contrôle de gestion ? Cela en appelle-t-il à la redéfinition de la fonction de contrôle interne ? La mission classique du système de contrôle interne devrait-elle prendre en compte les exigences nouvelles de gouvernance de l'entreprise à savoir améliorer leur contribution à l'amélioration continue de la gouvernance globale de l'entreprise. Dès lors la question de la redéfinition des cahiers de charges et/ou les profils des responsables et des agents de ces services se pose. Question qui ne doit pas échapper à l'intelligence des cadres chargés de réfléchir sur la refondation de la gouvernance des entreprises publiques. Un autre aspect important est relatif à la position du gouvernement qui

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

reconnait « *l'inadéquation des profils des administrateurs par rapport aux missions des conseils d'administration* ». Cette question aussi préoccupante dans la gouvernance de toute entreprise n'est malheureusement pas connue du public béninois. 80% des personnes interviewées n'ont pas connaissance du rôle d'un conseil d'Administration d'une entreprise. Seuls les cadres des entreprises ont une connaissance acceptable du rôle du CA même si ceux-ci n'ont aucune idée du profil des membres du conseil outre le fait qu'ils sont des personnalités politiques. Cette situation est accentuée par la manière de sanctionner en cas de mauvaise gestion ou de « mal gouvernance ». Le public est habitué à assister au « limogeage » du DG lorsqu'il y a des problèmes connus par l'exécutif. Sauf information non obtenue de notre part, nous n'avons pas eu connaissance du limogeage d'un Président de Conseil d'Administration qui représente la tutelle au sein de la gouvernance des entreprises publiques jusqu'en 2011. En 2012, un seul cas a été enregistré au PAC ou le PCA a été relevé de ses fonctions pour faits de corruption (pot de vins). La responsabilité de la mal gouvernance est donc souvent attribuée à la seule direction générale de l'entreprise en charge de la gestion quotidienne. Dans une perspective de « bonne gouvernance », le gouvernement se doit de mieux situer les responsabilités de cas de mal gouvernance et d'exiger des entreprises la diffusion suffisante de l'information visant à outiller les acteurs intéressés. Le gouvernement a également un autre aspect de gouvernance en l'occurrence « *l'absence d'analyses, d'indicateurs ou même de ratios significatifs de gestion économique, financière et sociale au niveau des organes de gouvernance* ». La question de l'évaluation de l'entreprise relève des prérogatives du conseil d'administration tel qu'il est mentionné dans la loi même qui régit le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques et même les textes de droit commerciale de l'OHADA. L'absence d'indicateurs est synonyme d'absence d'évaluation car les indicateurs constituent les éléments d'évaluation et de suivi des actions et des réalisations par référence aux objectifs négociés. La question de l'évaluation défendue dans notre thèse se trouve ainsi justifiée et se positionne comme les autres questions soulevées dans la présente thèse comme aspect fondamental de gouvernance indispensable à une mise en œuvre effective de la « bonne gouvernance ». C'est pourquoi nous nous posons la question de savoir ce que peut réellement apporter cet organe qui semble être encore méconnu de l'ensemble des acteurs.

D'autre part, le gouvernement souligne la question de « *l'irrationalité dans la gestion administrative, comptable, financière et des immobilisations* ». Cette question touche également les fondements d'une gouvernance moderne et réponds aux exigences de « bonne gouvernance » et donc de l'innovation à mettre en avant. Rappelons que la majorité des cadres

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

interviewés identifient la « bonne gouvernance » à une bonne gestion, une gestion rationnelle de l'entreprise et de l'organisation. Le respect des textes trouve une place importante dans les arguments de l'exécutif et vient conforter la thèse du « laxisme et du non respect des principes de bonne gouvernance ». Par ailleurs, le gouvernement reconnaît la caducité des textes même si mention n'est pas faite de la loi N°88-005, aspect aussi au centre de notre thèse. La « bonne gouvernance » doit impérativement amener les gouvernants à actualiser les dispositions juridiques et du cadre d'exercice des activités des entreprises publiques. C'est pour cela que nous jugeons indispensable la relecture de la loi régissant le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques en vue de prendre en compte les exigences et principes de gouvernance moderne et donc de la « bonne gouvernance ». Aussi, le gouvernement avance une question essentielle de gouvernance : il s'agit de « *la gestion des ressources humaines non conforme à des objectifs de développement et de performance dans les entreprises publiques* ». Ce sujet est essentiel dans un processus de « bonne gouvernance », car l'homme se trouve au cœur de l'activité pour des entreprises de services à l'image de celles qui font l'objet de notre étude.

Nous avons également relevé une question importante dans les arguments gouvernementaux ayant conduit à l'institutionnalisation de la fonction d'AIG dans certaines entreprises publiques. Il s'agit de la question de « *non-respect des dispositions des textes législatifs régissant les entreprises publiques, semi-publiques* » par les dirigeants. Cette préoccupation vient agrémente la thèse défendue dans le présent travail à savoir que la « bonne gouvernance » ne peut se limiter juste à l'institutionnalisation des organes de contrôle et de gestion mais aussi et surtout au respect des principes et dispositions qui régissent la vie en société. L'état actuel de la gouvernance ou « la mal gouvernance » dans les entreprises publiques ne peut être résolue que si le travail est fait avec rigueur et abnégation. Chacun doit faire effectivement ce pour quoi il est payé. Les institutions existent, il faut juste respecter leur fonctionnement, en créer lorsque besoin y est vraiment. Le respect des principes, règles et normes occupe une place importante dans la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ».

Par ailleurs, la question de la rationalité refait surface dans ce discours gouvernemental. En effet, pour Weber, la rationalisation touche l'ensemble des activités sociales telles l'activité économique, la politique, le droit ou l'éducation. D'où l'intérêt de cette question puisqu'il s'agit ici d'entités économiques appartenant à l'Etat. Le processus de rationalisation se définit selon Weber comme la « *généralisation de la démarche scientifique à l'ensemble des activités*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*des sociétés modernes* » qui distingue d'ailleurs deux formes de rationalités: une rationalité en valeur et une rationalité en finalité.

La rationalité en valeur repose sur des comportements sociaux inspirés par des idéaux religieux, par le devoir moral ou par la grandeur d'une «cause ». Dans le cadre de cette démarche, l'agent social ne tient pas compte des conséquences de ses actes. Il est exclusivement guidé par son système de croyances. La rationalité en finalité suppose d'adapter un ensemble de moyens en vue d'atteindre un but déterminé. Une congruence apparaît alors entre les buts, les moyens et les conséquences prévisibles de l'action sociale.

En soulevant cette question, le gouvernement fait un diagnostic focalisé sur la dimension administrative, comptable et financière et particulièrement sur la question des immobilisations qui ne saurait englober toutes les dimensions de la gestion de l'entreprise. La dimension sociale par exemple n'est pas prise en compte dans ce diagnostic alors qu'elle constitue l'un des points importants dans la conduite de l'entreprise. Enfin, une dernière question d'utilité en matière de gouvernance de l'entreprise, c'est la réduction de l'opportunisme des dirigeants. En constatant « *la gabegie et le gaspillage des ressources publiques* », le gouvernement vient de ce fait toucher comme le souligne le DCQ de la SOB dans la gouvernance des entreprises publiques, à une des questions importantes de gouvernance. En effet, le gouvernement nomme des Administrateurs et DG pour conduire les entreprises dont le peuple béninois est actionnaire. En se référant aux fondamentaux de la théorie d'agence (Fama et Jensen, 1983a/b), les dirigeants peuvent dans la perspective d'enracinement, opter pour des investissements opportunistes visant à accroître l'asymétrie d'information entre eux et le principal. Dans le cas d'espèce, les dirigeants des entreprises publiques, sachant qu'ils sont nommés pour une durée moyenne de un an ou deux, n'ont d'idées que de se constituer des réserves pouvant leur servir après leur départ. La question de la compétence vient aussi accentuer le gaspillage décrié par le gouvernement dans la gestion des entreprises publiques. Les dirigeants nommés ne maîtrisant rien du domaine se laissent « rouler » par les cadres techniques expérimentés et qui disposent d'informations suffisantes sur l'activité et les parties prenantes de l'entreprise.

Revenons sur la question de l'institutionnalisation proprement dite de l'AIG. L'analyse du discours du gouvernement souligne l'institutionnalisation de l'AIG comme réponse à un besoin de bonne gouvernance. Mais sa mise en œuvre laisse présager d'un « conflit perçu » dans un environnement d'incertitude subjective des alternatives, l'Etat disposant de plusieurs moyens de contrôle des entreprises. Mais l'incomparabilité subjective des alternatives et

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

l'inacceptabilité subjective des alternatives justifient peut être les perceptions sur l'AIG. Pour certains cadres, il s'agit plutôt d'une « obsession de contrôle » (Power, 1997). Aucun des cadres techniques interviewés ne reconnaît la nécessité de cet organe. Chose tout à fait logique, les membres des conseils quant à eux y trouvent une volonté de transparence et d'innovation au gouvernement qui a initié cette fonction dans le sens de l'amélioration de la gouvernance des entreprises. Mais la question centrale est de savoir comment l'AIG peut-il contribuer à la mise en œuvre de la bonne gouvernance à côté des directions financières, des Auditeurs Internes et Inspecteurs des dites entreprises ? La mission de l'AIG est-elle distincte de celles des auditeurs internes des entreprises ? De celle des inspecteurs généraux des entreprises ? De quels moyens disposera-t-il ? Qui les lui fournira ? Il est évident que si les entreprises ont investi pour la création d'un système de contrôle interne organisé en service de contrôle de gestion, d'audit interne et d'inspection générale, les charges relatives au fonctionnement de l'AIG seront mal accueillies quand bien même ceci émane de l'exécutif. A cette question de charges vient s'ajouter celle de la résistance des cadres et employés dans la mise en œuvre de la démarche de l'AIG, son travail devra se confronter à la résistance « naturelle » car venant bouleverser les habitudes. Une compréhension du décret nominatif des AIG et la substance des propos des enquêtés, montrent que c'est un principe de fonctionnement identique au système de contrôle interne mis en place dans les entreprises. La seule particularité réside dans le destinataire des rapports d'audit interne de chacun de ces organes de contrôle interne. L'AIG étant investi d'un pouvoir élargi émanant directement du Président de la République. Il nous semble aussi indispensable de souligner la question du contrôle de l'AIG lui-même. S'il est vrai que ce dernier est placé sous l'autorité du Président de la République, il est aussi vrai que l'AIG peut être sujet de contrôle dans l'exécution de sa mission, d'où la question de savoir qui contrôle ce contrôleur ? Quels critères d'évaluation pour l'AIG ? C'est ce qui nous amène à explorer les pistes d'une évaluation indépendante de l'AIG par référence à des critères de fidélité aux objectifs, compréhension des stratégies d'exploitation des entreprises, leur capacité à refléter les partis culturels ainsi que la compréhension de l'activité de l'audit. Ceci sous-entend la création ou l'identification d'un organe destiné à tester, contrôler, évaluer et codifier les résultats des interventions des AIG dans les entreprises publiques. Il peut s'agir par exemple de l'IGE ou les auditeurs légaux (commissaires aux comptes de ces entreprises). Dans ce dernier cas, il sera impératif de se mettre en conformité alors avec les textes de la profession et d'en évaluer les impacts avec l'ordre des experts comptables et comptables agréés du Bénin (OECCA-Bénin) si ceci n'avait pas encore été fait.



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

Cependant, contrairement au PVI développé dans le paragraphe suivant, la mise en œuvre de l'AIG n'a pas connu un tolet médiatique. Personne n'en parlait jusqu'à ce que les scandales financiers locaux (PAC en 2012, SONACOP et CNSS en 2013) ne surgissent. La fonction a été mise en cause et son utilité faisait objet de tous les débats. Ceci a d'ailleurs conduit à la suspension de la fonction qui n'était d'ailleurs que transitoire. Ceci a eu comme conséquence directe la réévaluation des honoraires des commissaires aux comptes qui sont d'ailleurs invités et motivés à mieux accompagner les entreprises publiques. Mais ce silence face à l'institutionnalisation d'un organe de contrôle qui passe en « cliché » nourrit la curiosité qui nous amène à nous interroger sur « pourquoi cela ne gêne personne ? ». La réponse peut venir des perceptions reçues telles que les propos du DC de la SOB « *Il faut renforcer les contrôles* ». C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit le Président de l'ONG ALCER, œuvrant dans la promotion de la bonne gouvernance qui propose l'audit semestriel des sociétés et offices d'Etat. Il est vrai que cette proposition est intenable pour les entreprises qui risqueraient de connaître un ralentissement de leurs activités pendant deux à quatre mois du fait de l'intervention des auditeurs.

1.8. L'institutionnalisation du Programme de Vérification des Importations (PVI)

1.8.1. Le PAC face à la gouvernance des partenariats publics-privés (PPP)

Au delà de l'entreprise qu'est le PAC, ses dirigeants ont la lourde responsabilité de conduire l'Autorité Portuaire en République du Bénin. La conduite des réformes au niveau du secteur portuaire relève de la compétence et de la responsabilité du gouvernement qui définit les politiques sectorielles devant être déclinées au niveau des entreprises du secteur. Compte tenu de leur importance, de la technologie requise, il peut être fait appel à des investisseurs privés pour concevoir et mettre en œuvre des actions données en vue de la réalisation des objectifs définis par le gouvernement. La gouvernance de ces partenariats avec le privé n'est pas d'une moindre importance et de ce fait, nous ne pouvons donc marginaliser le comportement managérial des dirigeants de l'entreprise face à la gouvernance des partenariats publics privés (PPP) qu'ils sont appelés à gérer. D'où l'intérêt de ce paragraphe qui vise à comprendre les conditions de conception, de mise en œuvre et de suivi de ces PPP. Nous nous sommes intéressés à cette question au niveau du PAC parce que les PPP mis en œuvre au niveau du PAC influencent d'une manière à l'autre l'activité et si possible le fonctionnement des deux autres cas étudiés dans la présente thèse, puisque celles-ci opèrent dans l'environnement portuaire et même sur les installations du PAC. C'est alors que nous nous intéresserons dans le présent paragraphe au Programme de Vérification des Importations Nouvelle Génération (PVI) au

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

travers de son institutionnalisation et de sa mise en œuvre effective. Ainsi le contexte de sa genèse, les modalités de sa mise en œuvre telles que définies dans le décret l'instituant mais aussi et surtout l'opinion des acteurs portuaires (transitaires, consignataires, et autres) constitueront l'ossature de ce paragraphe.

1.8.2. Le Contexte de l'institutionnalisation du PVI

La compréhension du contexte de l'institutionnalisation du PVI nécessite un rappel sur le premier pas vers une idée visant à l'institutionnalisation d'un système de vérification des importations. Déjà en 1991, le gouvernement prenait un « Décret portant institution d'un système de vérification des importations de marchandises à destination de la République du Bénin »<sup>122</sup>. Si ce système n'a pu être mis en place depuis lors, le Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre Délégué auprès du Président de la République, Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et Infrastructures Portuaires feront au gouvernement une proposition de mise en place d'un tel système avec les spécificités du moment. Cette proposition conjointe sera donc reçue favorablement en Conseil des Ministres du Gouvernement Béninois en mars 2011 et institutionnalisé en conséquence.<sup>123</sup> Cette décision est matérialisée par le Décret N° 2011-106- du 22 mars 2011. Le Décret définit les grandes lignes de la mise en place du système telles que mentionnées dans le texte du Décret en question (Cf. annexe N°6). Il s'agit entre autre « de la gestion automatisée des magasins et aires de dédouanement, des magasins et aires d'exportation et des terminaux à conteneurs et de la fourniture de scanners à l'aéroport » ; « du suivi électronique du transit » ; « de l'inspection pour la certification des poids » ; « et des valeurs en douane des marchandises importées par les frontières terrestres » ; « de l'inspection pour la certification des poids » ; « de marchandises importées en vrac au port de Cotonou » ; « de l'inspection par scanner des cargaisons » ; « de marchandises débarquées en République du Bénin » ; « de la mise en œuvre du système d'inspection avant embarquement des marchandises ». Ce texte sera complété et précisé par un Arrêté Ministériel qui définit les conditions d'opérationnalisation du programme dont l'objectif est selon le gouvernement « l'amélioration des recettes douanières, l'intensification de la lutte contre la fraude douanière et l'insécurité ainsi que la facilitation des formalités d'enlèvement des biens au cordon doua-

---

<sup>122</sup> Cf. Gouvernement du Bénin, Décret n° 91-23 du 1<sup>er</sup> février 1991,

<sup>123</sup> Cf. Relevé du Conseil des Ministres du Bénin entendu en sa séance du 16 mars 2011

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

nier ». Cet objectif entre en ligne de mire des mesures prises par le gouvernement visant à l'assainissement des finances publiques et la lutte contre la corruption et par ricochet la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». Rappelons que depuis toujours, l'activité sus visée a été une tâche des services douaniers du Bénin jusqu'à la date de la mise en œuvre de ce programme. Le Décret en question désigne le partenaire privé en relation d'affaires avec l'Etat en l'occurrence la Société Bénin Control SA. L'Arrêté Ministériel en question a été pris le 31 Mars 2011 par les Ministres concernés. A cet effet, mandat a été donné à la Société Bénin Control SA en vue de renforcer les capacités de l'Administration des Douanes d'où la spécification de la mission du partenaire de l'Etat dans la mise en œuvre du programme. Le contexte du PPP entre l'Etat et Bénin Control SA ainsi défini, nous nous sommes intéressés à la mise en œuvre du PVI. Notre démarche consiste donc à interviewer les acteurs portuaires en vue de recueillir leur opinion sur le PVI au travers de la conception du programme et de sa mise en œuvre. Rappelons qu'au moment où nous écrivons ce texte, nous sommes informés de l'existence de sérieuses difficultés de mise en œuvre du PVI, tension marquée par l'arrestation du Président Directeur Général de la société partenaire au contrat. D'où l'intérêt de notre démarche. Les personnes interviewées répondront sur des questions relatives à la conception du PVI afin de savoir ce que pensent ces acteurs sur le programme même en l'état ; ensuite sur les raisons possibles des difficultés de sa mise en œuvre et enfin sur les propositions éventuelles allant dans le sens de l'amélioration de la gouvernance de ce PPP ou de la remise en cause de la réforme visée.

### 1.8.3. Perceptions sur la conception du PVI

Nous avons interrogé une centaine d'acteurs portuaires, de cadres des entreprises étudiées et autres béninois intéressés par la question.

Le Tableau ci-après présente la synthèse des résultats de l'opinion recueillie au près des acteurs (fournisseurs, clients, etc.) :

**Tableau N°35 : Opinion des parties prenantes sur le PVI**

Code	Signification	Effectif	%
A	Très bonne réformes si elle associait tous les acteurs du domaine	33	31%
B	Bonne réforme	42	40%

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

C	Mauvaise, inutile pour le Bénin	23	27%
D	Indifférent	2	2%
Total		105	100

***Sources : Données de l'enquête***

Les résultats ci-dessus présentés montrent l'objectivité de la réforme et son appréciation par les acteurs interviewés. Indépendamment de leur opinion et appartenance politiques, 71% des interviewés estime « bonne » voire même « très bonne » le PVI quand bien même 33% insistent sur le caractère « peu inclusif » dans la conception de la réforme. Si environ 27% estiment que la réforme n'est pas d'utilité pour le Bénin, on ne peut ignorer l'importance significative des appréciations en faveur de la réforme.

#### 1.8.4. Témoignages sur les difficultés de la mise en œuvre du PVI

Tous les cadres des entreprises interviewés trouvent indispensable le PVI mais fustigent dans le même temps la démarche de mise en œuvre. Pour eux, les parties prenantes essentielles et fondamentales n'ont pas été impliquées dans le processus aussi bien dans sa conception que dans sa mise en œuvre. Ceci rejoint dès lors l'opinion des acteurs externes ci-dessous exposée. Après avoir compris l'appréciation favorable des acteurs de la chaîne portuaire concernant le PVI, nous nous sommes intéressés aux causes possibles des difficultés de mise en œuvre. Pour ce faire, nous avons interviewé des transitaires, consignataires et autres dont nous livrons ici des témoignages sur des raisons possibles de la bonne marche du programme. Voici quelques uns de ces témoignages :

*« Les réformes là sont bonnes ! Mais on n'a pas associé les vrais acteurs. C'est tout le problème. Donc il ya des problèmes que les gens n'ont pas perçus dès le début »* Dossia Célestin, Opérateur Economique, Directeur d'une entreprise de transit et commissionnaire en douane. Ces propos tiennent lieu de ce que les réformes n'ont pas été muries avant d'être lancées. Cette perception vient compléter celles qui déplorent le manque de vision prospective comme ces propos de SAH, cadre DFC PAC *« il y a de la précipitation dans les réformes... »*

*« Si on continue par mettre une semaine ou un mois à positionner un conteneur, l'activité va reprendre comment ? Moi qui te parle là j'ai mon conteneur qui a mit un mois avant d'être positionné. Depuis Juin 2011, ca ne va pas ! La situation s'est empirée en Octobre 2011. Cela nous crée trop de surestaries. On travaille à perte parce que on a déjà pris des sous chez le*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*client comment peut-on repartir lui dire qu'on a supporté des surestaries et modifier les clauses contractuelles de bases? » Alfred P. Transitaire. Ces propos expriment le mépris que les acteurs ont des dirigeants et hommes politiques du pays mais aussi le cliché de leur mission (s'accaparer les ressources pour des activités politiques et pour leur propre compte).*

*« Avec ces réformes on ne devraient plus avoir des lenteurs ! Le mal est qu'ils luttent pour préserver les mauvaises pratiques. C'est ça le béninois. Tu ne connais pas le béninois ? C'est ça la mentalité des gens, ils ne veulent pas de ce pays ! C'est leurs poches qui comptent. Sinon comment comprendre qu'on dise qu'un conteneur est destiné au Niger et que arrivé vers Allada, il se retourne pour déverser le contenu encore au Bénin, donc échappe aux impôts et taxes; ce qui pénalise ceux qui sont honnêtes. » Ibrahim T. Acteur portuaire. Ceci témoigne de la concurrence par exacerbée constatée au niveau des prix des produits de première nécessité. EN effet, lorsque l'opérateur économique arrive à contourner le circuit formel, échappant ainsi aux impôts et taxes, il met ses produits en vente à des prix significativement inférieurs à ceux des acteurs du formel.*

*« Il devrait laisser la main libre aux cadres qu'il a lui-même nommés. Par exemple le DG du Port, qui est en même temps Autorité Portuaire, devrait pouvoir prendre ses responsabilités en discutant des vraies questions avec les vrais acteurs au moment même de la conception des différentes réformes avant leur mise en œuvre. Cela évite les problèmes élémentaires qui sont à la base des difficultés actuelles de mise en œuvre des réformes encours... » Philippe H., Employé d'une Agence Maritime*

*« Ce qui se passe est trop ! Le prix officiel pour faire entrer un Camion est de 5 900 FCFA. Mais va demander aux transporteurs, ils paient 100 000FCFA pour faire entrer leurs camions !! [...].Le PVI allait permettre de supprimer tout ça et les frais actuels vont augmenter un peu mais pour le compte de l'Etat. Ce que les béninois ne veulent pas. Ils préfèrent percevoir ces sous pour leurs poches et non dans les caisses de l'Etat. Pourquoi ne pas créer un site par exemple à Sèmè pour les conteneurs en direction du Nigéria, le site d'Allada pour les conteneurs en direction de l'hinterland, et les conteneurs en consommation locale restent sur le site de Cotonou ? Mais les fraudeurs ne voudront pas que leurs conteneurs quittent Cotonou parce que s'ils arrivent à Allada, à cause de la falaise de Allada est un point dangereux où les fraudeurs risquent d'être attrapés !!!!..... Ce n'est pas tous les conteneurs déclarés en transit qui arrivent vraiment au Niger. C'est ce qui bloquent les activités du site de Allada et du port sec de Parakou» Dossia Célestin, op cit.*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Ces propos mettent en lumière le dynamisme de l'économie informelle dans le contexte béninois en général et dans le cas des activités portuaires en particulier.

1.8.5. Des perspectives du Programme

A la suite de ces différents témoignages, il n'est difficile de constater que la réforme ne rencontre pas de succès dans sa mise en œuvre. Et les difficultés évoquées sont liées à la gouvernance de l'entreprise en question. Cette situation se traduit dans les données chiffrées en termes de réalisations au niveau du PAC. Ainsi l'entreprise bénéficiaire de près d'un milliard de nos francs en 2010 se retrouve en perte neuf milliards de nos francs soit une variation défavorable d'une dizaine de milliards<sup>124</sup>. Ce qui est significatif pour une économie essentiellement fiscale et dont la majeure partie des recettes proviennent de recettes douanières lesquelles ont pour sources principales les activités portuaires. Le trafic au niveau du PAC a connu une véritable chute au profit des ports des pays voisins en l'occurrence celui de Lomé au Togo. Les importateurs des pays de l'hinterland ont trouvé des ports de substitution compte tenu des difficultés artificielles<sup>125</sup> créées pour rendre la tâche complexe et donc plus lourde à la société partenaire dont les agents justifient de moins d'expérience que les services douaniers. Ce qui traduit bien les jeux de pouvoir et la capacité de nuisance lorsque les intérêts d'une corporation sont remis en cause. Les acteurs portuaires estiment de ce fait que le gouvernement n'a pas associé les vrais acteurs dans la conception même de la réforme. Auquel cas il aura eu des propositions allant dans le sens de la définition d'un cadre précis, qui, au-delà des dispositions du décret et de l'arrêté ministériel, définirait les conditions opérationnelles effectives de collaboration entre ces parties à l'action. De même, l'implication des pays de l'hinterland dans la conception du PVI semble obtenir l'adhésion de nos interlocuteurs qui estiment que la réforme ne pourrait être pensée sans prendre en compte les idées de ceux à qui cela faciliterait davantage les transactions, puisqu'ils importent près de 80% des marchandises débarquées au PAC dont seulement 20% seraient destinées à la consommation locale. Il en résulte donc une exclusion des acteurs « réels » depuis la conception même de la réforme. Ce qui est incontestablement source des difficultés premières de la mise en œuvre du PVI selon nos interlocuteurs.

---

<sup>124</sup> Informations communiquées au Conseil d'Administration de la Société, validé par le Cabinet Deloitte Bénin.

<sup>125</sup> Selon les acteurs portuaires, les agents de la douane se sentant lésés et marginalisés, refusent expressément la collaboration avec les agents du partenaire privé afin de montrer l'incapacité de ceux-ci de faire le travail.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Les personnes interviewées sur la question de savoir des dispositions à prendre pour l'amélioration ou non du programme nous ont livré les propositions qui se résument comme suit :

**Tableau N°36 : Opinion sur la conduite à tenir face à une réforme mal en point**

Code	Signification	Effectif	%
A	Satisfaisant, continuer	23	22%
B	bonnes réformes, mais faire un stop, repenser en prenant en compte les vrais acteurs, clarifiant le cadre juridique de coopération avec le secteur privé	60	57%
C	Abandonné simplement la réforme et retourner le contrôle à la douane béninoise	20	19%
D	Aucune proposition	2	2%
Total		105	100

**Source : Données de l'enquête**

A la lecture de ces résultats, la majorité des acteurs interviewés sont favorables à un état des lieux de la mise en œuvre de la réforme en vue de prendre en compte dans la poursuite, l'avis des vrais acteurs économiques opérant dans le secteur portuaire. C'est ce qui explique que 57% de celles-ci estiment que les réformes portuaires entamées sont « bonnes réformes », mais qu'il faudra faire une pause et « repenser la réforme en prenant en compte les vrais acteurs, et en clarifiant le cadre juridique de coopération avec le secteur privé ». Certains acteurs restent tout de même optimistes et estiment que la réforme répond bien aux exigences du moment et qu'il ne sert à rien de s'arrêter. Ainsi 22% de l'effectif interviewé sont satisfaits du PVI et sont favorables à la poursuite du programme. Enfin, environ 20% des acteurs sont partis pour un abandon de la réforme au profit des pratiques anciennes pourtant dénoncées par ces mêmes acteurs.

En somme, s'il est vrai que les réformes engagées dans le secteur portuaire notamment le PVI dans le but d'améliorer les recettes de l'Etat et favoriser la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » sont favorablement appréciées par les acteurs, il l'est aussi que les difficultés de mise en œuvre émanent du caractère « non inclusif » du processus même d'institutionnalisation de la réforme du PVI. Le gouvernement aurait adopté une démarche inclusive que les difficultés seraient amoindries et donc une résistance mieux maîtrisée. Ainsi s'indignait un interviewé : « *L'administration de la douane faisant partie des fonctions réga-*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*liennes de l'Etat ne saurait être amputée de cette manière là par le seul décret présidentiel sans porter atteinte grave aux dispositions fondamentales de l'Etat, de la République et de la constitution. C'est le premier pas vers la République contrôlée par la mafia internationale »*  
P.O, Acteur portuaire.

Mais ces réformes se trouvent confronter à d'énormes difficultés de mises en œuvre. Si l'AIG n'a pas fait l'objet de nombreuses critiques de la part des dirigeants d'une part et des citoyens qui n'ont pas suffisamment connaissance de la portée de l'outil, le PVI a fait quant à lui l'objet de tension quelques mois seulement après sa mise en œuvre. Les difficultés ont été d'ordre conceptuel. La transposition ou un « copier-coller » ayant été dénoncé dans la conception même du PVI par les citoyens, les acteurs portuaires et surtout le conseil national du patronat béninois (CNP), la plus représentative organisation patronale. Ainsi s'exprimait le patron des hommes d'affaires béninois sur la question aux micros des journalistes: « (...) *Au delà des activités du CNP Bénin, bon nombre d'entreprises ont été éprouvées au cours de l'année 2011 notamment en raison de la mise en œuvre du PVI (Programme de Vérification des Importations). En effet, depuis le 2ème semestre de l'année 2011, pas un jour on passe sans qu'il ne soit question du PVI au sein de nos entreprises et sur tous les médias... La réforme ayant abouti à la mise en œuvre du PVI n'est pas l'apanage du Bénin. Bon nombre de pays de la sous-région ont mis en œuvre cette réforme dont les objectifs sont d'optimiser les revenus douaniers. Mais force est de constater que dans notre pays les résultats ne sont pas à la hauteur des prévisions. En effet, la réforme a péché dans sa mise en œuvre et n'a pas tenu compte des spécificités du Bénin qui est avant tout un pays de transit. Dans tous les autres Etats limitrophes, la réforme du PVI est conduite par la douane et le contrat signé entre le prestataire et le ministre des finances ou le ministre du commerce selon le pays. Les attestations des valeurs délivrées dans le cadre de vérification avant embarquement sont des attestations à valeur indicative et ne lie ni la douane, ni l'importateur. Dans notre pays, les attestations émises par Benin Control servent de base à l'établissement de la valeur en douane. Cette situation ne permet pas une correction des erreurs et peut induire de graves distorsions dans la concurrence. Quels sont les recours de l'opérateur économique lorsque les produits similaires du même fournisseur de la même origine et produite à la même période donnent lieu à des attestations des valeurs de montant très différents pour la même entreprise ? Cela veut dire que Benin Control peut faire des valeurs plus basses à certaines sociétés apparentées et créer une concurrence déloyale sur le marché. Le PVI tel que conçu actuellement doit être revu dans sa mise en application pour en faire réellement un outil de promotion de notre*



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

*économie par le relèvement des recettes douanières et pour rendre compétitif notre port. Cette revue fonctionnelle devra se faire bien entendu dans les règles du droit des affaires et dans le strict respect des obligations contractuelles des parties. C'est-à-dire que Benin Control et le gouvernement béninois doivent s'entendre pour apporter les corrections nécessaires à leur convention. Un contrat se respecte quelque soit la force des parties contractantes. Il est important que la signature de notre Etat soit respectée. Le guichet unique SEGUB que nous avons réclamé depuis des années est aujourd'hui fonctionnel à la grande satisfaction des importateurs.*

*En conclusion, nous dirons que la réforme doit se faire avec les importateurs, le gouvernement et conduite par la Direction générale des Douanes et Droits indirects. Nous ne reviendrons pas sur la situation fiscale qui demeure toujours un axe central de nos préoccupations. Vous savez tous que la loi des finances pour l'exercice fiscale 2012 est rétroactive sur les revenus de l'année 2011. La grande nouveauté est l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui atteint le taux de 45% pour un revenu annuel supérieur à 5 millions FCFA. Enfin le gouvernement s'est engagé à intensifié le partenariat public-privé dans le strict respect des exigences liées à cette nouvelle stratégie, je vous invite à prendre l'initiative, toutes les fois que cela paraît nécessaire, d'une concertation intelligente et responsable avec l'administration publique. »<sup>126</sup>*

Outre les effets mimétiques (parce que le système a été mis en place ailleurs) dans la conception du PVI, il est important de relever ici que la réforme en elle-même crée ou laisse la possibilité de création de poches de mal gouvernance. Dans une réforme qui vise à améliorer la gestion des recettes de cette importance, force est de savoir que la moindre faille ouvre la porte à la possibilité de « tordre le cou à la transparence souhaitée » donc à la déviance; D'aucun pensent que le marché a été attribué avec moins de transparence. Serait-ce pour des raisons politiques? Ces dispositions sont-elles expresses afin de favoriser certaines sociétés (favoritisme? Clientélisme ?).

Comme le propose le patron du CNP, la réussite de la mise en œuvre d'une telle réforme ne saurait être rendue possible sans la prise en compte des opinions des différents acteurs du secteur dans la conception même de l'outil.

---

<sup>126</sup> Sébastien ADJAVON, Président du Conseil National du Patronat du Bénin, *Quotidien d'information National, Le Matinal*, Parution du 05 Mars 2012

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Une telle réforme se devrait d'être « inclusive », intégrant la majorité des parties prenantes à l'activité, en vue d'optimiser l'adhésion des acteurs d'une part et d'autre part, de cerner tous les contours et spécificités de l'environnement socio culturel et politique du Bénin. Cela aurait permis par exemple de tenir compte du fait que le Bénin est un pays de transit dans la conception de la réforme, évitant ainsi en grande partie, les difficultés actuelles de mise en œuvre du PVI. C'est pour cela que nous soutenons dans la présente thèse, l'argument d'une politique « inclusive » qui, au-delà de la gouvernance concertée, mise en avant dans les discours politiques, implique davantage le maximum d'acteurs représentatifs du domaine d'activité soumis à une réforme et donc une gouvernance inclusive.

Le gouvernement a pris la mesure de la chose mais tardivement puisque l'activité a pris un « coup ». De ce fait, pour répondre aux critiques formulées, le Conseil des Ministres en sa séance du 02 mai 2012 a donc décidé de la suspension provisoire du PVI en vue d'un état des lieux et d'une réflexion plus approfondie pour finalement prendre en compte les avis des différentes parties prenantes. Le processus inclusif devrait permettre de lever un certain nombre de barrières et d'asymétrie d'informations entre l'exécutif et les opérateurs économiques d'une part et d'autre part entre le gouvernement et le partenaire privé parties au PPP.

**Paragraphe2 : Les conseils d'administration des entreprises publiques : un code de gouvernance pour plus de responsabilité**

L'observation générale des pratiques de gouvernance et les difficultés relevées dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance nous ont incités à penser aux éventuelles mesures qui permettraient d'en réduire les entraves.

Voici un rapprochement (Cf. Tableau ci-dessous) de la structure de gouvernance entre entreprises publiques et entreprise privée (à défaut de parler de société cotée dans le contexte béninois, nous désignons ici les entreprises classées dans les grandes entreprises par l'administration fiscale béninoise).

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Tableau 37 : Rapprochement des organes de gouvernement (entreprise publique et entreprise privée)**

<b>Eléments de comparaison</b>	<b>Entreprises Publiques</b>	<b>Sociétés Privées</b>
Organe suprême	Conseil des Ministres	Assemblée Générale des actionnaires
Organe de Contrôle et de gestion (gouvernance)	Conseil d'Administration ou Comité de Gestion	Conseil d'Administration, Administrateur Général ou Comité de Gestion ou de surveillance
Organe de direction	Direction Générale	Direction Générale ou DGA (cas d'existence de PDG)

Une analyse légère engendrerait une affirmation simpliste que la structure de la gouvernance est identique aussi bien dans les entreprises publiques que privées. Mais quant on analysera l'appareil administratif que constitue chacun des organes ci-dessus définis, le raisonnement prend dès lors une nouvelle tournure. Elle devient de ce fait un champ riche avec l'appréciation de la lourdeur et la lenteur de l'administration publique qui se trouve malheureusement au « cou et à la tête » de la gouvernance des entreprises publiques dans les cas retenus dans le cadre de cette recherche. Cette lenteur et lourdeur s'illustrent par exemple au travers de la procédure de passation des marchés publiques qui, pour des investissements (deux véhicules pour deux directions techniques par exemple) d'un certain montant (au delà de FCFA 10 000 000 soit 15 245 Euros) oblige les entreprises publiques à engager la procédure prévue au code de passation des marchés applicable aux services administratifs (Ministères, services décentralisations, etc.). Ce qui rend le processus plus lourd que dans le cas du privé, où le Directeur Général est investi du pouvoir l'autorisant à acquérir les mêmes biens dans un délai raisonnable. C'est aussi cela qui oblige les entreprises publiques à inscrire leurs budgets dans le processus budgétaire de l'Etat et donc avec toutes les démarches et procédures y afférentes. La similarité apparente entre la structure de la gouvernance des entreprises publiques et privées rend donc biaisée toute analyse n'intégrant pas la dimension du contenu

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

des différents organes constituant cette gouvernance, la distribution des responsabilités et des rôles et attributions des organes de gouvernement.

Ainsi, la compréhension avancée des responsabilités, du discours, la prise en compte des comptes rendus de réunions de conseil, le long de nos travaux, laisse présager de façon générale, d'une mauvaise organisation et d'un manque d'éthique en matière de gouvernance des trois entreprises. L'absence d'un cadre d'éthique, la méconnaissance des bonnes pratiques de gouvernance viennent peser davantage sur les profils déjà inadaptés et contestés des membres et des directeurs généraux des sociétés d'Etat. D'où la nécessité d'un cadre qui régit la conduite des membres du conseil mais aussi les relations entre le CA et la direction dans la perspective de la réduction continue de l'asymétrie d'information et pour un rapprochement plus accrue des objectifs de part et d'autre des parties en présence. Ce cadre ou code de bonne gouvernance, élaboré sous la participation effective des parties prenantes directes notamment les membres du conseil et les directeurs généraux devra être validé par le Conseil des Ministres qui représente l'Assemblée Générale des Actionnaires (ou de l'actionnaire unique qu'est l'Etat dans le cas d'espèce).

Dans cette optique, nous avons recueilli l'opinion des cadres dirigeants (DG et membres du CA) sur la nécessité d'un tel code. Dans leur totalité, ceux-ci accueillent favorablement l'initiative éventuelle d'un code dans la perspective d'une « bonne gouvernance » pensée sur une démarche « inclusive », au-delà de la concertation. Mais si les dirigeants sont favorables à une telle initiative, la question reste le respect des dispositions d'un tel code dans un pays où les citoyens n'ont pas le réflexe du respect de la chose légale à plus forte raison un ensemble de principes internes. C'est ce qui ressort aussi des propos ci-après : « *Ah moi je pense personnellement que ce serait très bon. Si on peut le faire et amené les gens à respecter, ce serait vraiment bien.* » DG, COB. D'où la question sans cesse renouvelée de la sensibilisation continue aux meilleures pratiques.

Mais compte tenue du contexte des entreprises publiques étudiées, une telle initiative ne peut se faire sans prés requis. C'est pourquoi nous pensons avant tout qu'il est indispensable de procéder à une relecture des textes (Loi, statuts et règlements) notamment la Loi N°88-005 en y introduisant les aspects de management moderne, de responsabilité sociale et de développement durable ainsi que les exigences en matière de compétences pour les dirigeants mais aussi et surtout en ouvrant la voie aux entreprises pour une adoption des dispositions de l'OHADA afin qu'elles deviennent des entités réellement productrice de richesse dans la lo-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

gique de la bonne gouvernance. Ceci dans le respect de leur statut « publique » et donc des obligations y afférentes. Le code de gouvernance aura ainsi pour mérite d'être un outil de transparence et par ricochet de lutte contre la corruption, principale entrave à la mise en œuvre de la bonne gouvernance.

De toute manière, les différentes questions évoquées portent sur les méthodes et outils de gestion issus directement des entreprises privées surtout les multinationales, des mécanismes et valeurs du marché (régulation, compétitivité, concurrence) comme l'ont évoqué Emery et Giaque (2005) dans *Paradoxes de la gestion publique*, en plaçant l'homme au centre de la nouvelle gestion publique. Il est aussi question de la spécificité des entreprises publiques sur la dimension obligations de service public, de nature politique (telle la promotion du Port Autonome de Cotonou en République du Niger) et juridique (la tutelle par exemple qui oblige ces entreprises à participer au budget de l'Etat et aux dépenses de souveraineté) de « services publics ».

## **CONCLUSION GENERALE**

### **1. Conclusion**

En conclusion nous rappellerons les apports principaux de notre recherche sur l'appropriation et la mise en œuvre de la bonne gouvernance dans les entreprises publiques du secteur maritime puis nous indiquerons les insuffisances et entraves à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance. Des suggestions sont énumérées à l'issue des constats. Mais il revient aux dirigeants de ces entreprises d'en apprécier l'utilité et donc décider de la prise en compte ou non dans la gestion de leurs entreprises.

Qui dit « bonne gouvernance » dit pour une direction générale une bonne stratégie dans l'exercice de ses fonctions et tâches de direction. La direction générale se doit ainsi de mieux connaître l'environnement dans lequel évolue l'entreprise dont elle à la responsabilité de la gestion quotidienne. Cette connaissance des faits (internes et externes) sont des éléments de prévision. La loi N°88-05 citée dans ce texte offre à la direction des entreprises publiques les moyens les plus larges en termes de pouvoir de décision et d'action en vue de la définition des buts des entreprises. Le texte pris par le législateur doit être actualisé pour répondre aux besoins actuels en matière de gouvernance moderne. En effet, il a été conçu avec un esprit révolutionnaire par des cadres marxistes-léninistes à la fin des années 1980. Plusieurs dimensions ont prit autre trajectoire depuis l'avènement de la démocratie et l'adoption de la « bonne gouvernance ».

La « bonne gouvernance » puise ses fondements dans les pratiques du secteur privé dont les lois sont d'ailleurs celles auxquelles sont assujetties les entreprises publiques étudiées. Il est donc question de l'implémentation du nouveau management public (New Public Management) avec l'ambigüité de cette mise en œuvre dans le cas précis des entreprises publiques puisqu'il s'agit de transposer les normes du privé dans le secteur public. Un constat s'impose : les entreprises publiques ne sont pas des entreprises privées sauf à considérer l'existence d'une période de transition vers leur privatisation. Une question émerge alors: quel management pour les entreprises publiques ? Ce qui nous amène à proposer que les pratiques du secteur privé soient adoptées à tous les niveaux de décision si tant est que l'on attend de ses entreprises publiques les mêmes performances que leurs homologues du privé. Cette proposition est semblable à celle de Godet Michel et Cannac Yves (2001), faite dans leur article publié *in futuribles* dont le titre « La bonne gouvernance, l'expérience des entreprises : son utilité pour

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

la sphère publique » illustre notre approche. Pour eux la bonne gouvernance est la solution à la crise de la gouvernabilité. Ils diront alors que « *la qualité de la gouvernance c'est-à-dire des règles et procédures qui permettent de mieux « gouverner le gouvernement », est bien un « élément essentiel pour répondre à la crise de la gouvernabilité* ». C'est pourquoi l'ingérence de l'Etat compromet la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques. En effet, la définition des politiques, buts, objectifs et moyens, claire ne suffit pas pour mener à bien les activités d'une entreprise. La gestion des hommes révèle une importance capitale pour l'efficacité de l'action de l'entreprise. Alors, le DG a là encore, la responsabilité, s'il tient à assurer une « bonne gouvernance », de veiller au choix, au perfectionnement et à la motivation des employés de l'entreprise. Si la désignation des responsables techniques et même du recrutement des opérationnels est influencée directement ou indirectement par le gouvernement qui ne dispose pas forcément des informations nécessaires à l'appropriation de la situation et des conditions de travail, il est clair que cela impactera négativement la gouvernance de l'entreprise.

Enfin, il nous semble nécessaire de revenir sur la dimension contrôle dans la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ». A ce niveau, nous devons repositionner le contrôle dans la conduite des activités de l'entreprise publique en vue d'une « bonne gouvernance ». Les dirigeants ne sauraient se limiter à la définition des politiques, des buts, des objectifs et moyens ainsi que la coordination de l'ensemble des activités quotidiennes. L'exercice d'un contrôle suffisant se trouve important sous une double dimension. D'abord, le contrôle comme mesure ou évaluation des activités (Gélinier, 1963, 3<sup>e</sup> édition) permet d'en déceler les goulots d'étranglement. Ensuite, la seconde dimension qui en appelle à la vigilance du directeur général, reste le déclenchement des actions correctives qui permettent de rétablir l'harmonie entre objectifs et réalisations. Malheureusement, comme le déplorent les dirigeants eux mêmes, dans un contexte où la distribution des responsabilités est sous l'influence du gouvernement, l'incapacité d'assumer trouve sa raison dans l'ingérence indiscutable de l'Etat qui s'en trouve alors comme unique responsable en dernier ressort. Il faut donc laisser aux dirigeants la possibilité de faire vraiment leur preuve en leur donnant la latitude de prouver leur compétence par des apports de solutions nouvelles aux problèmes de leur entreprise. La question de l'ingérence paraît banale mais ne l'est nullement : c'est le problème fondamental de l'inefficacité supposée des entreprises publiques. Et mieux encore, c'est la manifestation même de la faiblesse de l'autonomie des entreprises publiques vis-à-vis du gouvernement. Et c'est d'ailleurs un élément de « mal gouvernance ». Cette autonomie qui pour autant reste

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

sans ambages dans le cadre institutionnel d'existence de ces entreprises mais qui reste loin d'être une réalité. C'est ce qui semble donner du sens à une possible contractualisation, surtout suggérée par les dirigeants mais aussi par l'opinion « générale », du mandant des dirigeants sociaux (DG et PCA). Ainsi déplore le Directeur financier d'une des entreprises sous anonymat « *la société n'est pas dirigée comme une société commerciale. Le contact des collaborateurs avec le DG n'est pas facile.... Là aussi il y a un problème de motivation* ». Répondant à notre question de savoir ce qu'il ferait pour assurer une bonne gouvernance s'il lui était proposé actuellement d'être nommé DG, ce dernier affirme sans retenue : « *Exiger du gouvernement la signature d'un contrat « Plan » où il sera défini mes obligations et mes droits. Le contrat devra s'inscrire sur une durée minimale de trois (03) ans. C'est la première condition de mon adhésion et de mon acceptation d'un tel poste.* ». Ce qui sous entend bien le problème de la gouvernabilité soulevé par Godet et Cannac ci-dessus cités. Les auteurs sont allés jusqu'à tirer la conclusion selon laquelle l'amélioration de la gouvernance publique mérite de devenir un véritable objectif national, et cela d'autant plus que, d'un côté, l'insatisfaction des citoyens à l'égard du système politique grandit et que, de l'autre côté, la compétition entre Etats ne cesse de s'intensifier. Cette exigence ne doit pas selon eux, s'appliquer non seulement au sommet (Présidence de la République, gouvernement, parlement, etc.) mais doit devenir un élément de la « culture publique » dans ce qu'elle a de plus général (partis politiques, associations, services publics, collectivités locales, syndicats, etc.) En conséquence, « l'effectiveness » de la « bonne gouvernance » dans les entreprises publiques deviendrait une forme de « culture » pour plus d'efficacité et de performance utiles au développement économique d'un pays. Ceci ne peut être rendu effectif sans une stratégie conséquente et adaptée de lutte contre la corruption. En effet, la corruption s'est illustrée en un régime adaptatif et assez dynamique, doté d'une capacité transgressive assez flexible qui vient affecter constamment le corpus de bonne gouvernance. La bonne gouvernance comme système venant constituer ainsi un facteur d'innovation et une condition d'adaptation du système de gouvernance de la corruption, qui s'appuie sur celui-ci pour mieux s'adapter aux réalités concrètes, et ce au détriment d'un système formel (celui de bonne gouvernance) régit par des textes parfois inappropriés aux spécificités du milieu.

## **2. Les apports pour la mise en œuvre de la « bonne gouvernance »**

### **2.1. De la définition de la notion « bonne gouvernance »**



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Notre recherche constitue un des premiers travaux de recherche sur l'implémentation de la bonne gouvernance, du moins en gestion des entreprises du secteur public en Afrique de l'Ouest francophone. Elle pourra inciter davantage d'intérêts pour les chercheurs béninois et de la sous-région ouest africaine en vue d'attirer plus l'attention des gouvernants sur les apports éventuels de la science à l'essor de la « bonne gouvernance » en Afrique. Mais pour que soit ainsi, il est important de clarifier la notion afin d'éviter des conceptions simplistes d'une notion pourtant profonde de sens. Il est question d'éviter d'en faire une « poubelle » où l'on jette tout ce qui entre dans le cadre de l'application normal des choses établies, même si celles-ci ne sont pas acceptées par les parties prenantes. C'est une notion dont la compréhension nécessite la prise en compte non seulement des « pratiques » mais aussi la dimension cognitive qui vise le conditionnement des agents socio-économiques et politiques à adopter des comportements et des façons de faire prenant en compte « l'intérêt général » par référence aux meilleures pratiques pouvant être appliquées dans tel ou tel domaine. Ceci impose dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance, une démarche inclusive, à différencier de l'approche de « concertation » qui sous entend « écouter » même si on ne prendra pas en compte l'avis d'autrui. Il est question de rendre responsable, chacun à tout niveau qu'il soit, du bas de l'échelle au sommet de la pyramide autrement dit toute la chaîne de décision et d'exécution (au niveau politique, social et économique).

2.2. La nécessité de revisiter les textes fondamentaux des entreprises publiques

La relecture du cadre institutionnel en vue d'intégrer des éléments nouveaux, s'avère indispensable pour corroborer les objectifs de bonne gouvernance. En effet, les entreprises publiques sont régies par un cadre législatif conçu en 1988, dans un esprit révolutionnaire puisque s'inscrivant dans la période qui marquait presque à la fin du règne du régime marxiste-léniniste au Bénin. Nous comprenons donc qu'il y ait des dispositions qui ne répondent plus aux exigences de gouvernance moderne. D'où la nécessité de revisiter la loi sur la création, le fonctionnement et l'organisation des entreprises publiques. L'actualisation devra par exemple intégrer aux nouvelles dispositions, les précisions sur la qualification des dirigeants de ces entreprises, clarifier la question du mandat des administrateurs car si le poste est lié à la fonction politique occupée par l'agent, alors que les fonctions politiques sont « volatiles », « instables », alors la définition du mandat des administrateurs n'a plus de sens. Ce point s'avérant pertinent pour une maîtrise des politiques d'accaparement si l'on s'inscrit réellement dans une dynamique de bonne gouvernance.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.3. Quant aux directions générales

Hormis le quitus donné aux Dirigeants par les administrateurs mandatés par l'Etat, il doit être procédé à une évaluation conséquente des performances des directeurs généraux nommés. Pour ce faire, le conseil d'administration a besoin de légitimité et d'autonomie pour accomplir sa mission légale. L'intervention de l'Etat en constitue un frein et une réflexion devrait être menée au sommet de l'Etat pour rendre les entreprises publiques beaucoup plus autonomes. La légitimité peut ainsi être appréciée selon Emery et Giauque (2005) au travers des trois modèles suivants :

- *le modèle de l'efficience* : légitimité par des logiques industrielles et de marché (concurrence); on peut également y classer le modèle du downsizing et de la décentralisation
- *le modèle de l'excellence et de la qualité* : légitimité par la satisfaction des besoins des « clients » de l'administration
- *le modèle de la participation communautaire* : légitimité par le renouveau des processus démocratiques et l'approche des «parties prenantes» (gouvernance)

C'est d'ailleurs sur cette base qu'il définira les principes de la nouvelle gestion publique (NGP) comme suit :

Principes de la Nouvelle Gestion Publique:

Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration. Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics.

Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).

Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité).

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés).

Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money).

Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.

Bref selon lui les organisations publiques inefficaces sont celles où il n'existe pas assez d'incitatifs individuels; où prédominent des intérêts politiques irrationnels; des coûts d'organisation insupportables.

#### 2.4. Quant aux conseils d'administration

##### 2.4.1. Profils et compétences du conseil d'administration

Sans pour autant émettre un avis sur la compétence ou non des Administrateurs des entreprises cibles, nous voudrions suggérer que l'Etat opte pour un cadre légal et réglementaire, qui définisse les profils de compétence et d'expérience requises pour la nomination de membres de conseils des entreprises sous tutelle de l'Etat. Ce cadre devrait également par respect au principe de précaution et de transparence, prévoir la publication dans les rapports annuels de gestion de ces sociétés. Ces dispositions auront pour conséquences de permettre aux contrôles externes de s'assurer de la compétence des administrateurs et de leur capacité à définir et à mener les politiques stratégiques des entreprises.

##### 2.4.2. Information au CA

- Assurer une formation pour l'orientation des nouveaux membres du Conseil et des mises à jour pour les anciens membres;
- Fournir systématiquement au Conseil (notamment les nouveaux membres), les documents essentiels régissant l'entreprise (la constitution, les règlements, le plan stratégique, les politiques du Conseil, etc.) ;

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

- Inviter des experts extérieurs à combler les lacunes au niveau des connaissances des membres, en offrant par exemple l'occasion aux membres du CA de bénéficier des formations adaptées à leurs fonctions.

2.4.3. Composition, structure et intégrité du CA

La composition du conseil d'administration est d'une importance haute dans tout processus de bonne gouvernance (par exemple en matière de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises). C'est pour cela qu'il est important de :

- Redéfinir la structure des conseils d'administration des entreprises publiques. Un conseil dynamique constitué de comités spécialisés est à même de résoudre de façon adaptée les problèmes managériaux qu'un conseil statique dont la désignation des membres est déjà source de « mal gouvernance »
- Redéfinir le mode de désignation et le profil des membres du conseil de façon à éviter la forte rotation de ses membres. Cette instabilité encourage le déploiement de politique d'appropriation puisque chaque administrateur « vient en sachant qu'il est sur le point de partir »
- Mener une évaluation du profil du Conseil pour identifier les compétences et les expériences qui manquent actuellement au sein du Conseil même si cela semble complexe comme le souligne Pigé (*op cit.*) quand il affirme que l'évaluation de la performance des dirigeants est, par définition, complexe car la performance résulte de la capacité à coordonner une action collective qui s'inscrit dans un univers incertain.
- Rechercher activement les personnes qui possèdent des compétences et des expériences qui pourraient enrichir le travail du Conseil. Ainsi le recours aux administrateurs indépendants peut pallier à certains dysfonctionnements. On retrouve son intérêt dans les propos de Pigé (*op cit*) qui définira l'administrateur indépendant comme « *un administrateur qui ne représente pas une partie prenante dominante et dont la nomination se justifie par sa compétence et par son indépendance dans les luttes de pouvoir qui peuvent opposer les différentes parties prenantes représentées au conseil d'administration* ». Rendre efficace son action au sein du conseil reviendra à résoudre la question de l'incitation sur les contrôles fastidieux et parfois conflictuels.
- Rechercher activement des femmes qui pourraient être formées pour siéger au Conseil ;
- Veiller à ce que les réunions du Conseil se tiennent à des moments et dans des lieux qui conviennent aux membres du Conseil.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- Elaborer un code de gouvernance et d'éthique à l'usage des conseils des entreprises publiques.

L'élaboration d'un code de bonne gouvernance applicable aux Conseils des entreprises publiques serait une innovation dans la gestion des affaires publiques en République du Bénin. Sortant de la coutume des manuels de procédures traditionnels, le code présentera l'avantage de décliner les politiques de bonne gouvernance adoptées au sommet de l'Etat au niveau des entreprises qui constituent des entités économiques, éléments de consolidation des comptes de l'Etat. Ce code servirait aussi d'outils au travail à l'auditeur qui ne ferait qu'accroître en plus des dispositions de contrôle interne, l'efficacité et la rentabilité de l'audit financier. L'opinion des cadres en dit long : « *Très bonne initiative : vous savez tout le monde n'a pas la bonne vision de gouvernance. Un code pourrait sensibiliser les gens à la manière de gérer. Ca permettrait au CA et aux DG de savoir les leviers sur lesquels il faudra s'appuyer sur mieux faire...* » Cadre de la DC, SOB.

Ces propositions répondent aux dimensions qu'impose la sélection des dirigeants comme l'indique Pigé en ces termes « ...quelle que soit l'organisation, trois dimensions s'imposent dans la sélection des dirigeants : la compétence, la convergence des intérêts du dirigeant par rapport aux attentes de l'organisation et l'aptitude présumée du dirigeant face à un univers incertain. Dans la pratique, ces trois dimensions revêtent parfois des formes très variées. Elles sont étroitement dépendantes des personnes assurant le processus de sélection ».

#### 2.4.4. Orientations stratégiques et politiques

- Réexaminer le plan stratégique avec le Conseil au cas où ses membres ne le connaîtraient pas (par exemple à cause de l'instabilité ou la forte rotation des membres du cabinet ministériel de tutelle qui induit une instabilité des membres des conseils d'administration en cas de renouvellement de l'équipe ministérielle);
- Amener le Conseil à réfléchir de manière stratégique sur le travail de l'entreprise et sur le rôle du Conseil ;
- Réexaminer les politiques existantes et identifier les domaines nécessitant de nouvelles politiques ;
- Elaborer une politique de lutte contre la discrimination ou l'oppression pour tous les aspects de l'entreprise.

#### 2.4.5. Nomination du président du CA

Pour une bonne gouvernance des entreprises publiques, l'Etat actionnaire doit :

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

- Réexaminer la description du poste de PCA pour s'assurer qu'il est actualisé et qu'il donne suffisamment de pouvoir au CA pour une gestion et un contrôle efficaces de l'entreprise ;
- Etablir un système d'évaluation du CA ;
- Revoir ou élaborer les politiques définissant les relations du Conseil avec le PCA et le personnel de l'entreprise et les limites assignées aux pouvoirs exécutifs ; et
- Examiner si ces politiques sont effectivement appliquées et jusqu'à quel point.

**2.4.6. Suivi et évaluation des performances**

La bonne gouvernance de l'entreprise publique suppose de bonnes performances aussi bien économiques que sociales. C'est pourquoi il est important de :

- Examiner si les rapports soumis au Conseil donnent des informations suffisantes concernant la mise en œuvre du programme et du budget de l'entreprise ;
- Réserver au moins une réunion du Conseil par an à l'évaluation du niveau de performance de l'entreprise par rapport aux objectifs stratégiques arrêtés.
- Définir des critères précis d'évaluation des entreprises sous tutelle de l'Etat

**2.4.7. Supervision efficace de la sante financière de l'entreprise**

La bonne gouvernance de l'entreprise publique implique à notre avis un arsenal technique qui devrait permettre de :

- Elaborer un plan de mobilisation de ressources en partenariat avec le personnel de l'entreprise ;
- Etablir un registre des risques qui soit régulièrement réexaminé en termes de pertinence et qui surveille les activités à haut risque ;
- Revoir le cadre de contrôle interne de l'entreprise et identifier tout domaine ayant besoin d'être renforcé. Il est vrai que les auditeurs externes font une évaluation périodique du contrôle interne mais juste sur les aspects de conformité-conformisme. Ce que nous proposons ici relevant d'un travail approfondi d'analyse de fonction, de produits et de « process » ; et
- Demander à l'auditeur externe d'examiner des domaines spécifiques des contrôles internes de l'entreprise et surtout prendre en compte ses recommandations.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.4.8. Responsabilité et transparence

La bonne gouvernance repose essentiellement sur deux leviers de management : transparence et responsabilité. Il est donc important que pour une bonne gouvernance de l'entreprise en générale et de l'entreprise publique en particulier de :

- Inviter les parties prenantes aux réunions de planification ;
- Veiller à ce que les opinions, les remarques et observations des clients soient recueillies et prises en compte dans le réexamen des programmes et des services ;
- Etablir un système et des procédures de prise en compte des plaintes ;
- Etablir de nouvelles manières de présenter et de rendre publics les comptes annuels (états financiers, rapports de gestion, etc.) à destination des parties prenantes (les citoyens doivent pouvoir accéder à ces informations puisque étant indirectement les principaux actionnaires des entreprises publiques) qui ne peuvent accéder à un rapport écrit ;
- Ouvrir les réunions générales ou une partie de ces réunions au grand public (parties prenantes intéressées, par exemple l'autorité nationale de lutte contre la corruption).

2.4.9. Bonne gouvernance et corruption

La bonne gouvernance ne doit pas être réduite à la lutte contre la corruption. Il est important de lever cette ambiguïté et confusion autour de ces notions. Le premier pouvant être assimilé à un programme institutionnalisé et le second un outil parmi tant d'autres nécessaires à la mise en œuvre du programme. Par ailleurs, force est de constater que l'outil s'érige en un régime transgressif puissant, doté d'une capacité d'adaptation élevée venant bouleverser les habitudes et pratiques prônées dans la mise en œuvre du système de bonne gouvernance. Le corpus formel et donc institutionnalisé de la bonne gouvernance constitue de ce fait une source d'innovation pour le régime de gouvernance de la corruption ancien que l'instrument ou le programme qu'il est censé aider dans sa mise en œuvre par le fait de la lutte anti-corruption.

La lutte contre la corruption doit passer par une sensibilisation. Celle-ci s'inscrivant comme évoqué plus haut dans une démarche participative. Le niveau d'engrègement dans la société, la nécessité d'éviter des tensions sociales par des dénonciations « non forcément fondées » devraient encourager une démarche de « sensibilisation avec retenue » (d'Iribane P. et *al.* 1998). Cette démarche a pour point de départ le sommet hiérarchique qui devrait prendre

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

d'abord conscience de la situation et initier la démarche. La lutte contre la corruption et donc la mise en œuvre effective de la bonne gouvernance doit passer par l'expression d'une volonté affichée des dirigeants des entreprises publiques. Comme illustré par d'Iribane et *al.*, pour le cas de la Société Nationale Industrielle et minière Mauritanienne (SNIM), il peut être mis en avant un « dialogue et l'effacement des frontières hiérarchiques ». Cette démarche aura le mérite d'impliquer sérieusement l'ensemble des agents. Mais ceci nécessite en amont le relèvement du niveau des salaires qui devraient approcher ceux des salariés d'entreprises concurrentes du privé et un travail visant à instaurer la confiance au sein des équipes, le niveau de méfiance entre béninois étant très élevé.

Cet ensemble de recommandations a pour objectif d'inciter et de favoriser une prise de conscience indispensable et qui est un préalable à tout changement de comportement dans le sens de la responsabilité et de la « bonne gouvernance ». Au-delà de ces recommandations d'ordre opérationnel, il est indispensable d'œuvrer pour une véritable prise de conscience individuelle et collective en vue du changement de comportement et de mentalité. Nous ne voulons pas dans cette thèse donner raison aux détracteurs de la « mentalité noire » mais pensons qu'aucun bouleversement des habitudes et pratiques ne peut s'opérer dans un changement unique de méthodes et d'outils sans une sensibilisation sérieuse et un effort de recadrage et d'orientation ciblée. C'est ainsi que Monseigneur Isidore de SOUZA, déclarait à La Croix à Paris ce qui suit : « Moi aussi, j'étais dans l'euphorie de la conférence nationale, je me suis aperçu que l'on peut changer de constitution en 24 heures, mais pas d'habitudes, de mentalités ou d'administration. La question est de savoir si les Béninois sont décidés à changer : ici, on entre en politique comme on embrasse une profession, on ne pense qu'à ses intérêts personnels. C'est le cœur des béninois qu'il faut changer. Il nous faut avoir le sens de l'intérêt général, il nous faut devenir des républicains. »<sup>127</sup>. C'est la base d'une possible réduction significative du phénomène de la corruption dont les effets néfastes ne sont plus à démontrer. Et c'est donc, le meilleur moyen de favoriser aussi la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » à tous les niveaux de la vie en société.

Cependant notre travail n'est toutefois pas exempt de limites dont nous tenons à souligner ici quelques unes.

---

<sup>127</sup> La Croix, Paris Mars 1996



### **3. Limites de la recherche**

La présente recherche qui ouvre de nombreuses perspectives présente de nombreuses limites parmi lesquelles nous citons :

- La faiblesse de la littérature sur le sujet de la « bonne gouvernance »
- La complexité du secteur public n'a pas facilité l'obtention des informations, ce qui a favorisé la faiblesse de la teneur de certaines parties de notre recherche
- Les critères d'appréciation de l'échantillon notamment le poids économique des entreprises étudiées. On pourrait envisager l'étude sur le critère quantitatif des entreprises, peut être que cela aurait permis de voir la réalité autrement. Mais ceci s'explique par la limite suivante
- Les difficultés relatives au financement de la thèse : la première année de recherche (dont nous avons consacré à la revue de littérature) a été financée par le gouvernement français. Le reste de la recherche a été possible grâce aux divers soutiens (d'amis, de personnes de bonne volonté, de parents. Il nous est arrivé de recourir à l'endettement pour certains travaux, le soutien financier, matériel des uns et des autres ne pouvant combler tous les besoins.

### **4. Perspectives de recherche**

Les travaux sur la bonne gouvernance des entreprises se comptent encore dans le monde francophone. Ils sont légion dans les pays africains au sud du Sahara. La qualité de la gouvernance peut être évaluée au travers de la définition de certains critères d'évaluation. C'est pourquoi il peut être intéressant comme champ de recherche les études sur les déterminants de la bonne gouvernance au niveau « micro », c'est-à-dire au bas de l'échelle « bottom up » des entités économiques sous tutelle de l'Etat. Effet, si dans le secteur privé (notamment les grandes entreprises) il existe des agences de notation qui définissent les critères d'évaluation de la gouvernance des entreprises cotées (pour la plupart), il n'existe pas à ce jour, en Afrique de l'Ouest particulièrement, d'institutions en charge de la notation des entités économiques (les entreprises publiques, Offices et Sociétés d'Etat). Une recherche permettant d'envisager des réponses à ces préoccupations pourrait être d'une importance significative pour le programme de bonne gouvernance soutenu par les politiques.

De même, si de nombreuses études, généralement de base ont été menées dans une logique d'amélioration des performances des entreprises africaines, les recherches solides sur la

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

performance réelle des « entreprises publiques » sont encore vide de connaissance scientifique de haut niveau.

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

## **ANNEXES**

Annexe 1: Loi N°88-005 du 26 Avril 1988.....	267
Annexe 2: Organigramme du Port Autonome de Cotonou.....	288
Annexe 3: Organigramme de la SOB.....	289
Annexe 4: Statut de la COBENAM.....	291
Annexe 5: Questionnaires.....	308
Annexe 6 : Présentation des Entreprises Publiques étudiées.....	327
Annexe 7: Décret portant création du PVI.....	353

## Annexe 1: Loi N°88-005 du 26 Avril 1988

05  
NF.-  
REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN

CE DOCUMENT  
APPARTIENT A  
N° LES / DOC NORMES

BEN-1988-2-53354

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI N° 88-005 du 26 avril 1988

508  
**SCANNED**

relative à la création, à l'organisation et  
au fonctionnement des Entreprises Publiques  
et Semi-Publiques.

L'Assemblée Nationale Révolutionnaire a délibéré et adopté en sa séance du  
12 avril 1988,

Le Président de la République promulgue la Loi dont le texte est :

### TITRE PREMIER

#### DES DISPOSITIONS GENERALES

##### CHAPITRE I : DES DEFINITIONS

Article 1er : Les Entreprises Publiques et Semi-Publiques constituent les  
instruments d'intervention de l'Etat en vue de l'exécution, dans l'intérêt  
général, d'opérations de nature industrielle et/ou commerciale.

Article 2 : Les Entreprises Publiques et Semi-Publiques se répartissent selon  
leur statut juridique en :

- Offices ;
- Sociétés d'Etat ;
- Sociétés d'Economie Mixte.

##### SECTION 1 : DES OFFICES

Article 3 : Les Offices sont des établissements publics chargés d'assurer et de  
gérer des services publics.

Les Offices à caractère social, scientifique ou culturel sont gérés  
comme des établissements publics administratifs et soumis à ses dispositions  
prévues par la Loi qui porte leur création.

Les Offices à caractère industriel et/ou commercial sont assujettis aux  
dispositions de la présente Loi.

Article 4 : Les Offices visés à l'alinéa 3 de l'Article précédent sont dotés de  
la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ils sont créés par Décret qui fixe leur dotation et approuve leurs  
statuts lesquels :

- déterminent l'objet et le fonctionnement ;

.../...

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

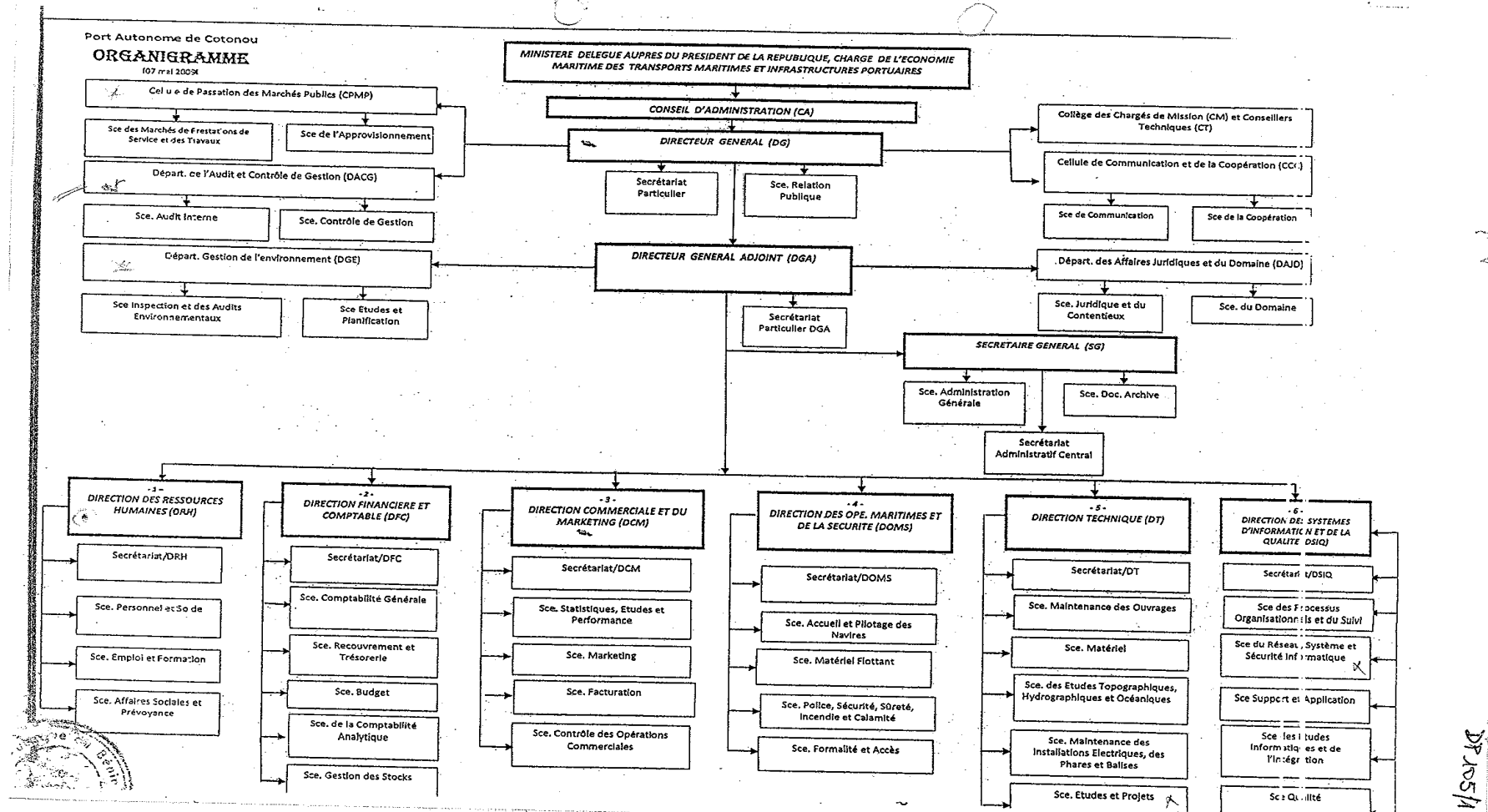
*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

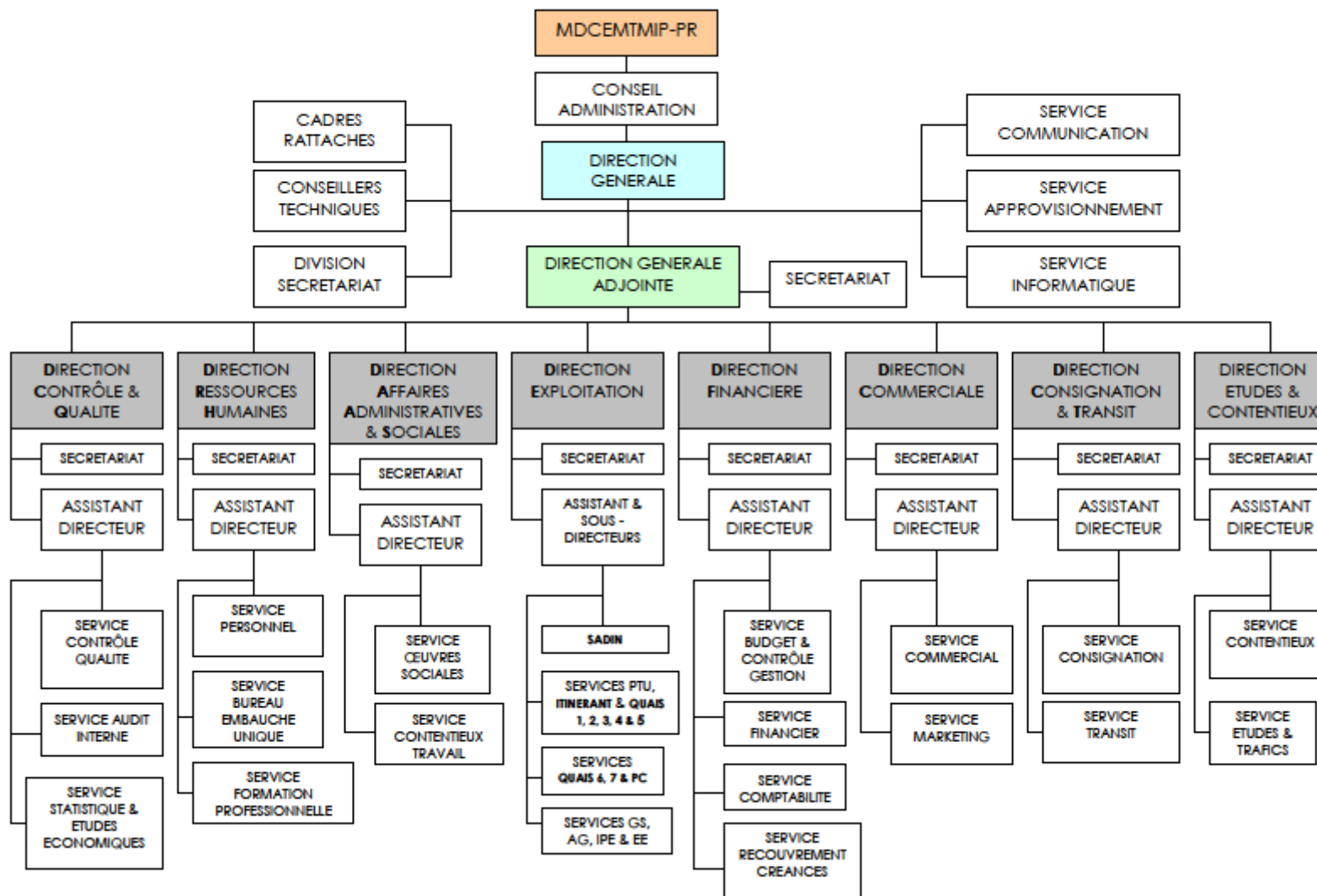
Annexe 2: Organigramme du Port Autonome de Cotonou



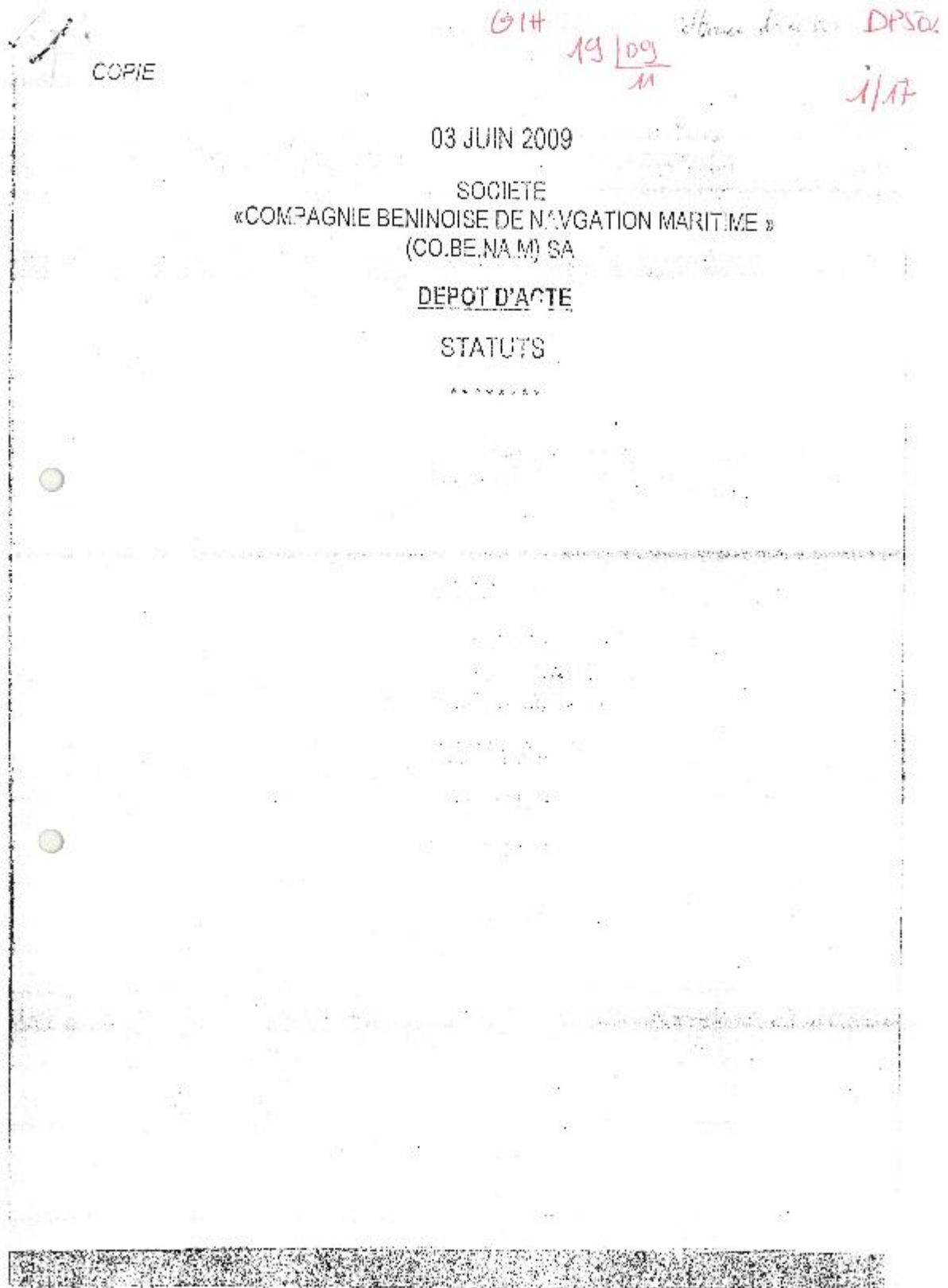
## Annexe 3: Organigramme de la SOB

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

**Organiogramme de la SOBEMAP**



## Annexe 4: Statut de la COBENAM



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

## Annexe 5: Questionnaires

### QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN AVEC LE PCA ET LES MEMBRES DU CA

**IMPORTANT**

**O** : Oui, nous faisons ce travail/cette activité ; cela se vérifie par la pratique et par des documents écrits

**I** : Insuffisant, en préparation ou n'est pas appliqué

**N** : Non, nous n'avons pas encore entrepris ce travail/cette activité

**N/A** : Non Applicable pour notre secteur

#### I- INFORMATION COMMUNIQUEE AU CA

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>1</b>	Propose-t-on aux nouveaux membres du Conseil une compréhension de base de la manière dont l'entreprise est structurée et dont elle fonctionne ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>2</b>	Propose-t-on aux nouveaux membres du Conseil une compréhension de base de l'environnement (secteur portuaire) extérieur dans lequel opère l'entreprise ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>3</b>	Y a-t-il en place un système d'encadrement des nouveaux membres du Conseil inexpérimentés pour leur permettre d'assumer leurs rôles et leurs responsabilités ?

#### II- COMPOSITION DU CONSEIL ET INTEGRITE DES MEMBRES DU CONSEIL

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>4</b>	Le Conseil dispose-t-il d'un Code de conduite
---	----------	---

**La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin**

		qui permet aux membres d'identifier et de déclarer des conflits d'intérêts réels ou potentiels ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>5</b>	Le Conseil est-il attaché à la mission et aux valeurs et est-il activement engagé à les promouvoir et à renforcer la position publique de l'entreprise ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>6</b>	Le Conseil a-t-il mis en place des procédures pour s'assurer qu'aucun membre du Conseil ne tire des avantages personnels de cette position ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>7</b>	Existe-t-il un mandat défini pour les membres individuels et une limite au nombre de mandats que peut servir un individu ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>8</b>	Quels sont les organes techniques du CA ? (rédigez votre réponse ici svp)  La composition du Conseil reflète-t-elle la diversité du genre ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>9</b>	Le Conseil compte-t-il des membres issus de populations clés qui constituent des populations cibles (parties prenantes) pour votre entreprise dans le cadre de ses activités (par exemple, les pays de l'hinterland, les opérateurs écono-

**La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin**

		miques et autres professionnels du secteur maritime?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>10</b>	Le Conseil poursuit-il activement une stratégie visant à développer et à encourager une composition diversifiée qui reflète la communauté d'acteurs économiques desservie par l'entreprise?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>11</b>	Le Conseil fait-il un usage efficace du temps et des compétences de ses membres et veille-t-il à ce que leurs capacités soient renforcées en termes de développement et de formation ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>12</b>	Le Conseil évalue-t-il annuellement ses propres performances de manière formelle ? Celles de l'entreprise ?

**III- ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET POLITIQUES DE L'ENTREPRISE**

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>7</b>	Le Conseil a-t-il été impliqué dans l'élaboration du plan stratégique de l'entreprise ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>8</b>	Y a-t-il des éléments qui démontrent que le Conseil se tient informé de tout nouveau développement susceptible d'affecter la capacité de l'entreprise à poursuivre sa mission ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>9</b>	Le Conseil a-t-il approuvé une série de politiques se rapportant à tous les principaux aspects du fonctionnement de l'entreprise ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>10</b>	Existe-t-il une politique qui spécifie que l'entreprise ne pratiquera aucune discrimination pour quelque motif que ce soit, dans aucun as-

**La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin**

		pect de son travail ?
--	--	-----------------------

**IV- NOMINATION DU PRESIDENT DU CONSEIL ET DU DIRECTEUR GENERAL**

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>11</b>	Le Conseil a-t-il élaboré une description de poste pour le poste de PCA et de DG qui définit ses pouvoirs et ses devoirs ainsi qu'une rétribution appropriée ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>12</b>	Le Conseil a-t-il établi et appliqué une procédure de recrutement solide, transparente et respectant le principe d'égalité des chances pour le poste de DG?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>13</b>	Le Conseil réalise-t-il une évaluation annuelle écrite du PCA? du DG?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>14</b>	La gouvernance actuelle permet-elle une gestion efficace ?

**V- SUIVI ET EVALUATION DES PERFORMANCES DE L'ENTREPRISE**

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>15</b>	Le Conseil est-il satisfait de ce que la soumission dans les délais, la qualité et la clarté des rapports périodiques qu'il reçoit lui permettent de prendre des décisions éclairées concernant les performances de l'entreprise ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>16</b>	Les procès-verbaux des réunions du Conseil reflètent-ils les discussions et les décisions prises en relation avec ces rapports ?



**La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin**

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>17</b>	Le Conseil étudie-t-il les performances annuelles de l'entreprise en rapport avec ses objectifs stratégiques arrêtés ?
---	-----------	--

**VI- GOUVERNANCE FINANCIERE DE L'ENTREPRISE**

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>18</b>	Les procès-verbaux des réunions du Conseil reflètent-ils l'approbation du budget annuel, l'examen des dépenses subséquentes, la nomination d'auditeurs externes et la revue des comptes annuels et de la lettre à la Direction ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>19</b>	Le Conseil a-t-il approuvé un cadre de contrôle approprié pour protéger les biens de l'entreprise contre toute perte ou tout gaspillage de ressources ? (Existence d'audit interne, d'inspection, de contrôle de gestion, direction financière et comptable)
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>20</b>	Le Conseil a-t-il identifié et pris en compte les risques encourus par la poursuite de ses activités et a-t-il pris les mesures appropriées pour la gestion de ces risques ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>21</b>	Le Conseil a-t-il un plan pour garantir des ressources financières suffisantes pour la mise en œuvre de la mission ?

**VII- RESPONSABILISATION ET TRANSPARENCE**

<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>22</b>	Le Conseil s'assure-t-il que l'entreprise a des mécanismes en place permettant l'implication des utilisateurs et des bénéficiaires des services
---	-----------	---

**La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin**

		dans la planification et le processus décisionnel de l'entreprise ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>23</b>	Le Conseil veille-t-il à ce que les rapports annuels soient facilement compréhensibles, diffusés de manière large et accessibles au public ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>24</b>	Le Conseil veille-t-il à ce que les exigences de l'Etat soient intégralement satisfaites ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>25</b>	L'institutionnalisation de l'AIG dans les entreprises publiques est-elle une bonne initiative ?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>26</b>	Comment appréciez-vous le travail de l'AIG depuis son institutionnalisation dans votre entreprise?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>27</b>	Le travail des Commissaires Aux Comptes depuis votre nomination à ce poste est-il satisfaisant?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>27</b>	La bonne gouvernance est-elle une nécessité de développement pour le Bénin?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>28</b>	Cette notion vous concerne t-elle?
<input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A	<b>29</b>	Le conseil a-t-il mit en place des outils, instruments, mesures pour la bonne gouvernance de l'entreprise ?

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

<p><input type="radio"/> O <input type="radio"/> I <input type="radio"/> N <input type="radio"/> N/A</p>	<p><b>30</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Selon vous, qu'est-ce qui constituerait un frein à la bonne gouvernance dans votre entreprise? (rédigez votre réponse)</li><li>➤</li><li>➤ Qu'est-ce qui vous semble aujourd'hui Monsieur le Directeur, nécessaire pour que la démarche de « bonne gouvernance » devienne une démarche naturelle ancrée dans les pratiques quotidiennes des entreprises publiques? (rédigez votre réponse)</li></ul>
--	------------------	--

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

QUESTIONNAIRE DG

CONCEPTION DE LA « BONNE GOUVERNANCE », GESTION QUOTIDIENNE  
ET NOMINATION

- Depuis quand êtes-vous à la tête de la Direction de cette entreprise ?
- Comment vous sentez-vous à ce poste ? Autrement dit comment trouvez-vous votre environnement de travail ?
- Pourriez-vous nous dire un mot sur votre nomination ?
- Que pensez-vous de la « bonne gouvernance » prônée au sommet de l'Etat ?
- Quelle en est votre propre conception en tant que DG ?
- Pensez-vous que cela concerne aussi l'entreprise que vous dirigez ?

DIRECTION GENERALE ET MISE EN ŒUVRE DE LA « BONNE GOUVERNANCE »

- Parlez nous de vos relations avec le PCA et les autres membres du CA ?
- Avez-vous reçu des instructions (du CA ou du Gouvernement) particulières pour la « bonne gouvernance » dans la gestion quotidienne de l'entreprise ?
- Propose-t-on aux nouveaux membres du Conseil une compréhension de base de la manière dont l'entreprise est structurée et dont elle fonctionne ?
- Propose-t-on aux nouveaux membres du Conseil une compréhension de base de l'environnement (secteur portuaire) extérieur dans lequel opère l'entreprise ?
- Que pensez-vous de l'institutionnalisation de l'AIG dans certaines Entreprises publiques ?
- Dans la gestion quotidienne de votre entreprise, pensez-vous que l'AIG accroît la transparence dans le respect des procédures ?
- L'AIG peut elle permettre au gouvernement de lutter contre la corruption dans les entreprises publiques selon vous ?
- Que pensez-vous du travail des Commissaires aux comptes ? Contribuent-ils à l'amélioration de la gestion de votre entreprise ?
- Selon vous, leur prestation est-elle à la hauteur des honoraires qu'ils vous facturent ?
- La corruption, cela vous dit-il quelque chose ?
- Pensez-vous que cela vous concerne dans la gestion de l'entreprise dont vous avez la direction?

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- Dans la gestion quotidienne de l'entreprise, avez-vous eu connaissances de cas ou de manifestations de la corruption depuis que vous êtes là?
- Si la réponse à cette question est OUI, pourriez-vous nous donner une estimation annuelle des effets de la « mal gouvernance » en terme de manque à gagner pour l'entreprise ?
- Quelles sont les instruments ou les mesures prises pour y faire face ?
- Qu'est-ce qui, a votre avis constituerait un frein pour la « bonne gouvernance », du moins dans votre entreprise ?
- Quelles mesures proposeriez-vous pour contrer ces freins ?
- Dites-nous la contribution que votre entreprise apporte au budget national par année fiscale ? la part du PIB ?
- Pensez-vous que la « bonne gouvernance » effective permettrait d'accroître cette contribution ?
- Enfin quelle appréciation globale avez-vous de la mise en œuvre de la politique de « bonne gouvernance » dans votre entreprise ?
- Qu'est-ce qui vous semble aujourd'hui Monsieur le Directeur, nécessaire pour que la démarche de « bonne gouvernance » devienne une démarche naturelle ancrée dans les pratiques quotidiennes des entreprises publiques?

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

QUESTIONNAIRE DESTINE AUX CADRES DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Ce questionnaire s'adresse aux cadres d'entreprises (Directeurs techniques, responsables de fonctions, chefs de services, etc.).

IDENTITE

Nom & Prénoms :

Age :

Ancienneté dans l'entreprise (date d'entrée) :

Poste actuel (ou fonction occupée) :

Qualifications

Diplôme le plus élevé (à l'entrée)

Formation de base

CONCEPTION ET COMPREHENSION DE LA « BONNE GOUVERNANCE »

➤ Avez-vous entendu parler de « bonne gouvernance » ? (cochez la bonne réponse)

OUI      NON

➤ Selon vous, c'est quoi la bonne gouvernance ? (cochez la réponse qui vous semble appropriée)

Bonne gestion des ressources matérielles, financières, humaines

Lutte contre la corruption

Bonne gestion, lutte contre la corruption, bonne justice et démocratie

Que pensez-vous de la « bonne gouvernance » prônée au sommet de l'Etat ?

(Cochez la réponse qui vous convient)

Simple discours politique dicté par la communauté internationale

Mensonge politique des dirigeants

Nécessité de développement pour le Bénin

➤ Pensez-vous que cela concerne aussi l'entreprise comme celle qui vous emploie?

(Cochez devant la réponse qui vous semble appropriée)

OUI

NON

INDIFFERENT

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

MISE EN ŒUVRE DE LA BONNE GOUVERNANCE

- Gestion quotidienne
- Avez-vous ressenti un changement dans vos tâches quotidiennes relativement à cette politique de « bonne gouvernance » ? OUI            NON
- Comment cela s'est-il matérialisé?
- Pensez-vous que toutes ces dispositions sont suffisantes pour assurer une « bonne gouvernance » ? OUI            NON
- Si votre réponse est NON, qu'est ce qui vous paraît important à prendre en compte dans les actions menées en vue d'améliorer encore la gouvernance de l'entreprise publique?
- Dans la gestion des affaires qui concernent votre département (ou service), êtes-vous souvent consultés dans les processus de prise de décisions ? OUI            NON
- Comment appréciez-vous les relations entre votre département (ou service) et la direction générale de l'entreprise (cochez la bonne réponse)?
- Bonnes
- Professionnelles
- Tendues
- Pensez-vous que l'institutionnalisation de l'Auditeur Interne du Gouvernement (AIG) dans votre entreprise serait-elle nécessaire?
- Bonne initiative
- Obsession de contrôle
- Plus de lourdeur administrative

NOMINATION DU DG

- Parlons de la nomination des DG, dites nous ce que vous pensez du processus ?
- Selon vous, les changements de DG influencent-ils le fonctionnement, la performance et l'efficacité dans l'action ?

OUI    NON                    INDIFFERENT

- Connaissez-vous le profil (parcours professionnel, niveau d'études et diplômes) de votre DG actuel?

OUI                            NON

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

- Pensez-vous que le profil du DG a un impact sur sa façon de diriger l'entreprise et de ce fait sur sa performance ?

OUI NON

- Pensez-vous que la nomination du DG est hautement politisée ?
- Entre un DG venant de l'extérieur (c'est-à-dire externe à l'entreprise), et un cadre interne nommé, lequel pensez-vous pouvoir mener à bien les activités de l'entreprise ? Justifiez-vous votre position ?
- Pensez-vous que la direction générale a le pouvoir de décision nécessaire pour mener à bien sa mission ?

OUI NON PARTIELLEMENT

- Qu'est-ce qui vous semble aujourd'hui, nécessaire pour que la démarche de « bonne gouvernance » devienne une démarche naturelle ancrée dans les pratiques quotidiennes des entreprises publiques?

Conseil d'Administration et gouvernance

- Pouvez-vous nous parler un peu du conseil d'administration ? (du président du conseil et les autres membres aussi)
- Pensez-vous le CA joue efficacement son rôle de gestion et de contrôle de l'entreprise? OUI NON PARTIELLEMENT
- Que penseriez-vous de l'existence d'un code de gouvernance au sein du conseil d'administration de l'entreprise ? (cochez la réponse qui vous semble satisfaisante)

Très bonne initiative

Bonne initiative

Pas utile pour notre entreprise

Ne pourra rien changer dans la gestion de notre entreprise

- Pensez-vous qu'une telle initiative pourrait pallier aux insuffisances des manuels de procédures souvent non actualisés par rapport aux besoins quotidiens ?

OUI NON

- Sentez-vous l'intervention de l'Etat dans la gestion quotidienne de l'entreprise ?



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

OUI

NON

Si OUI, comment intervient-il ? et comment trouvez-vous cette intervention ?

Quelle appréciation globale avez-vous de la gouvernance de l'entreprise qui vous  
emploie ?

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

QUESTIONNAIRE POUR AUTRES PARTIES PRENANTES (CLIENTS, FOURNIS-  
SEURS)

**REMARQUE : POUR LES QUESTIONS NECESSITANT UNE REDACTION DE  
QUELQUES LIGNES, VEUILLEZ INDIQUER VOS REPONSES JUSTE A LA  
SUITE DES QUESTIONS, DE PREFERENCE DANS UNE POLICE DIFFERENTE  
DE CELLE DE L'ENONCE. ME RETOURNER LE QUESTIONNAIRE EN PDF SVP**

**FICHE ENQUETE « BONNE GOUVERNANCE »**

N°..... Date de l'enquête...../2012

**IDENTITE**

1 Sexe (encadrez le caractère correspondant)

M

F

2 Société :

4 Poste occupé :

5 Age :

6 Niveau d'instruction (cochez juste devant la rubrique correcte)

Sans instruction (et ou autodidacte)

Niveau d'études primaires

Niveau d'étude secondaire

Niveau d'étude Supérieure

7 Situation matrimoniale (cochez juste devant la rubrique cor-  
recte)

Marié

Vie en couple (mariage coutumier)

Célibataire

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

Divorcé

Veuf / veuve

BONNE ADMINISTRATION

1 Selon-vous, l'administration béninoise est-elle bonne?

2 Justifiez votre réponse

3 Comment améliorer la gestion des affaires publiques?

4 Que pensez-vous des services rendus par l'Etat aux citoyens béninois?

5 Pouvez-vous nous dire les services prioritaires de l'Etat selon vous?

6 Comment améliorer la gestion de ces services selon vous?

RESPONSABILITE/ IMPUTABILITE

1 Selon vous, c'est quoi la responsabilité d'un dirigeant?

2 Pouvez-vous nous donner votre avis sur la responsabilité des dirigeants des entreprises publiques au Bénin?

3 Quels en sont les obstacles? (obstacles liés à la responsabilité)

4 Que feriez-vous si un Dirigeant d'entreprise publique ne remplit pas correctement son rôle?

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

Pouvez-vous nous donner les qualités (05) d'un bon dirigeant  
5 d'entreprise publique?

CONCEPTION DE LA BONNE GOUVERNANCE

Avez-vous entendu parler de la bonne gouvernance au Bénin?  
1

Qu'est-ce que cela signifie selon vous?  
2

Quels sont les principes et exigences d'une bonne gouvernance  
3 selon vous?

Selon vous, la bonne gouvernance concerne-t-elle les entre-  
4 prises publiques?

5 Quelles sont les conditions à remplir pour assurer une bonne  
gouvernance dans une entreprise publique?

MISE EN ŒUVRE

NOMINATION DES DIRIGEANTS

Savez-vous comment les membres des Conseils d'Administra-  
1 tion des entreprises publiques sont-ils nommés? Développez  
votre réponse

2 Que pensez-vous de cette démarche?

3 Que pensez-vous de la nomination des DG des entreprises  
publiques? Que pensez-vous de cette démarche?

*maritime au Bénin*

Pensez-vous que les DG des entreprises suivantes ont les  
4 compétences requises pour assumer pleinement et efficacement ces fonctions?

Le Port Autonome de Cotonou

La Cobenam

La SOB

5 Justifiez votre réponse

6 Selon vous, les membres des conseils d'administration ont-ils un pouvoir de nomination des DG?

7 Selon vous, si les DG nommés étaient des cadres internes des entreprises publiques, cela changerait-il la manière de gérer ces entités?

8 Selon vous, les changements répétés de DG dans les entreprises comme le Port et la SOB sont-ils de nature à favoriser la mise en œuvre d'une stratégie d'entreprise?

9 Pensez-vous que les postes de DG d'entreprises publiques sont plus des récompenses politiques que des recrutements de managers?

INSTITUTIONALISATION DES AIG ET DU PVI

1 Le gouvernement a créé en juillet 2011 les Auditeurs Internes du gouvernement dans certaines entreprises. Que pensez-vous de cette initiative?

2 Pensez-vous que c'est utile d'en faire de même pour toutes les entreprises publiques?

3 Que pensez-vous de la nomination de ces auditeurs?

4 La plupart des auditeurs nommés étaient des militaires, qu'en pensez-vous?

5 Avez-vous entendu parler du Programme de Vérification Informatisée au Port?

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

- 6 Qu'est-ce que cela signifie selon vous?
- 7 La réforme est-elle bonne à votre avis?  
Est-elle acceptée par les acteurs portuaires et la majorité des  
8 opérateurs économiques que vous êtes?
- 9 Qu'est-ce qui selon vous explique les difficultés de sa mise en œuvre?
- 10 Qu'est-ce qui selon vous peut améliorer la mise en œuvre de cette réforme?
- 11 Comment appréciez-vous la démarche du gouvernement dans la résolution du différend avec la Société Bénin Contrôle?
- 12 Cela impact-il l'économie béninoise?
- 13 Justifiez votre réponse svp

**CORRUPTION ET MAL GOUVERNANCE**

- 1 Avez-vous entendu parler de corruption dans les entreprises publiques?
- 2 Qu'est-ce que s'est que la Corruption, selon vous?
- 3 Avez-vous été confronté à des faits de corruption? Expliquez svp
- 4 Quelles en sont les causes?
- 5 Comment se manifeste-t-elle dans nos entreprises publiques, selon vous?
- 6 Développez votre réponse
- 7 La corruption entrave-t-elle la gouvernance des entreprises publiques?
- 8 Quelles mesures prendriez-vous pour l'éradiquer ou la réduire?  
Loi contre la corruption vous semble-t-elle suffisante pour  
9 garantir la transparence dans la gestion des entreprises publiques?

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur*

*maritime au Bénin*

- 10 Que pensez-vous de la gouvernance des entreprises publiques au Bénin?
- 11 Comment appréciez-vous la gouvernance des trois entreprises ci-dessous:
  - Le Port Autonome de Cotonou
  - La SOB
  - La Cobenam
- 12 Justifiez votre réponse
- 13 La lutte contre la corruption suffit-elle pour assurer une bonne gouvernance, selon vous?
- 14 Qu'est-ce qui selon vous caractérise un mauvais dirigeant?
- 15 Selon vous, peut-on gérer les entreprises publiques comme les entreprises privées, avec les mêmes obligations et devoirs?

## Annexe N°6: Présentation des entreprises<sup>128</sup>

### I- Présentation Générale du PAC

Historique, Activités et Ressources<sup>129</sup>

#### ➤ *Historique*

Le Bénin, dans son ensemble, présente un relief peu accidenté avec cinq différents paysages morphologiques dont la plaine côtière qui favorisa ses échanges commerciaux maritimes. Puisque, jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les échanges commerciaux maritimes se faisaient en deux points du littoral : Grand-Popo et Ouidah.

En ces deux points, les navires rencontraient des difficultés d'accostage dues au phénomène de la barre. Malgré l'ampleur et la violence de cette barre, le débarquement et l'embarquement des marchandises et des passagers s'effectuaient par transbordement sur des pirogues qui assuraient la liaison entre les navires mouillant en rades foraines et le rivage ; ce qui provoquait des accidents mortels et des conséquences économiques néfastes. Ainsi fût construit en décembre 1891 le 1<sup>er</sup> wharf doté de treuils à ossature métallique. Mais, ce wharf ne pouvait pas aller suffisamment en mer pour faciliter l'accostage des navires. Il sera reconstruit plusieurs fois en 1910 ; 1926 ; 1928 et 1950 suivant l'accroissement du trafic qui a doublé et qui devrait atteindre 304 000 tonnes en 1960.

Devant cette incapacité du wharf à répondre aux exigences du trafic, les autorités coloniales françaises de l'époque ont confié diverses missions ainsi que la réalisation de plusieurs études au Bureau Central d'Etudes des Equipements d'Outre Mer (BCEOM) et à la Société Grenobloise des Etudes d'Aménagement Hydraulique (SOGREAH) de 1952 à 1959 pour pouvoir trouver de meilleures solutions.

Le 10 juillet 1952 Pelnard-Considère, l'ingénieur de BCEOM conclut que le meilleur remède à apporter réside dans l'établissement d'un port en eau profonde enraciné sur la côte. L'examen approfondi des différentes solutions (Port à accumulation de sable, Port à transit

---

<sup>128</sup> Cette section été rédigée essentiellement sur la base des documents internes aux différentes entreprises concernées.



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

artificiel de sable et Port îlot) a abouti pour des raisons économiques et politiques au choix du Port à accumulation de sable, en eau profonde à Cotonou.

Ainsi, les activités du Port de Cotonou ont effectivement démarré le 1<sup>er</sup> Décembre 1964 et ce dernier a connu l'accostage du premier navire dénommé « FOCH » à ses quais le 30 décembre 1964. Ceci marqua la cessation des activités du Wharf. Quant à l'inauguration officielle du Port de Cotonou, elle a eu lieu le 1<sup>er</sup> Août 1965. Il faut reconnaître que d'après les statistiques, le premier exercice des prestations du Port de Cotonou a donné un cumul en fret divers (Import-Export) de **365 000** tonnes. Les travaux de la 1<sup>ère</sup> extension lancés en Mars 1979 ont pris fin en 1983 pour répondre à l'accroissement du trafic. La vocation régionale du Port de Cotonou s'est confirmée avec le maintien du trafic à un niveau appréciable et s'est par ailleurs concrétisée avec la construction des entrepôts sous douane par les autorités des pays voisins sans littoral (Niger, Mali, Burkina-Faso).



**Figure N°3 : Vue Partielle des Installations du Port Autonome de Cotonou**

✓ *Caractéristiques du Port de Cotonou*

- Sur le plan juridique

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Le Port de Cotonou est administré par une Société d'Etat à caractère industriel et commercial dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière dont la raison sociale est « Port Autonome de Cotonou (PAC) ».

Créé le 31 Décembre **1964** par la loi **N°64-39** modifiée par l'ordonnance **N°76-55** du 12 Octobre **1976**, le Port Autonome de Cotonou est actuellement régi par 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. Ses statuts ont été adoptés par le décret **N°89-306** du 28 Juillet **1989**.

Le PAC est placé sous la tutelle du Ministère délégué auprès du Président de la République, chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et Infrastructures Portuaires. Statutairement, il est chargé de la coordination des activités des différentes structures exerçant sur toute l'étendue de la plate-forme portuaire.

- Sur le plan géographique

Implanté sur une côte sablonneuse en bordure Sud de la ville de Cotonou, le Port de Cotonou est situé par **6°11'22"Nord** et **2°26'30"Est**. Il a un plan d'eau de **80ha**, couvre une superficie de **400 000m<sup>2</sup>** et dispose d'une situation géographique exceptionnelle qui fait de lui un port à vocation régionale. Le Port de Cotonou se révèle être le débouché à la mer le plus proche, et le moins accidenté pour desservir l'Est des pays sans littoral tels que le Mali et le Burkina- Faso. Dans la sous région, le Port de Cotonou est sensiblement à égale distance des Ports de Lagos (Nigeria) et de Lomé (Togo) soit respectivement 115km et 135km. Enfin il est le 1<sup>er</sup> port de transit de la République du Niger, le port de relais et de transbordement le plus proche et le plus rapide vers le Nigeria.

- Sur le plan des infrastructures

Nous avons :

***· le quai commercial du Port de Cotonou qui comprend huit (08) postes à quai situés au nord du bassin et répartis comme suit :***

- six (06) postes conventionnels : (04) postes de 155mètres (**Q1-Q4**) et (02) postes de 180mètres (**Q5 et Q6**) ;

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

- un (01) poste conteneur de 220mètres pour accueillir les navires porte-conteneurs (Q7) ;
- un (01) poste à l'extrémité du quai commercial pour accueillir les navires rouliers (Q8) ;
- *la jeté Est encore appelé `Traverse' qui joue à la fois le rôle d'ouvrage de protection et d'accostage qui comprend à sa face intérieure :*
  - un (01) poste de 200mètres utilisé pour le déchargement des pondéreux (clinker et gypse) et des hydrocarbures (dehors du Port) ;
  - un (01) poste de 160mètres pour le chargement des huiles végétales ;
  - un (01) poste de 100mètres pour accueillir les chalutiers en escale et les navires de faible tonnage ;



**Figure N°4 : Terminal Pétrolier du Groupe ADDAX ORYX**

Le port de Cotonou offre d'importantes possibilités de stockage :

**Sous Douane**

- Magasins cales et entrepôts de transit de plus de 100.000m<sup>2</sup>.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

- Trois (03) terminaux de plus de 150 000m<sup>2</sup>.
- Terre-pleins bitumés d'environ 100 000m<sup>2</sup>.
- Zones franches à disposition du Burkina-Faso, du Mali et du Niger.

**Hors douane**

De vastes terre-pleins et magasins de stockage. La zone extra portuaire offre d'importantes possibilités de stockage avec des réserves de capacités.

➤ ***Organisation Générale du PAC***

En vue de l'exécution harmonieuse du travail, le PAC s'est doté d'un organigramme qui outre les structures rattachées au Directeur Général comprend cinq (05) Directions Techniques. Des missions ont été assignées à la Direction Générale et à ses différentes Directions Techniques par décision N°016/PAC/DG/SP en date du 16 Mai 2008 portant Organisation, Attribution et Fonctionnement des Structures du PAC. (*Voir organigramme du Port Autonome de Cotonou en annexe N°2*).

L'organisation structurelle officielle

Sous la tutelle du Ministère Délégué Chargé de l'Economie Maritime des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires auprès du Président de la République (*MDCEMTMIP/PR*), les organes de gouvernance du PAC comprennent :

✓ **Les organes de décisions et leurs attributions officielles**

▪ **Le Conseil d'Administration<sup>130</sup> (CA)**

Organe suprême de décision. Il a pour mission sur proposition du directeur général d'examiner et d'approuver après étude les rapports d'activités, le budget, les états financiers, les perspectives du PAC pour l'exercice suivant et rend compte directement au MDCTTP/PR de la tenue des comptes de l'exercice écoulé. Fixé par les statuts de l'entreprise, le CA est composé comme suit :

---

<sup>130</sup> Cf. Article 9 des statuts de PAC

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

1. un représentant des Transports (Ministre de tutelle) assume les fonctions de Président du Conseil d'Administration ;
2. Un représentant du Ministre chargé de l'inspection des entreprises publiques et semi-publiques
3. Un représentant du Ministre chargé des Finances (MF) ;
3. un représentant du Personnel de la société ;
4. un représentant du Burkina Faso ;
5. un représentant du Mali ;
6. un représentant du Niger

Les Administrateurs sont nommés par décret sur propositions des Ministres qu'ils représentent.

- **Le Comité de Direction (CODIR)**

Chargé du contrôle et de la coordination de l'ensemble des activités de la société, le CODIR assure la mise en application, l'exécution et le suivi des décisions prises par le conseil d'administration. Il s'agit d'un organe statutaire au même titre que la DG. Le CODIR est un organe consultatif obligatoire pour la direction générale.

- ✓ **Les structures opérationnelles**

- **La Direction Générale (DG) du PAC**

La DG assure la gestion courante de la société et ses stratégies. Elle élabore et conduit la politique générale de l'entreprise, ordonne ses activités, assure la mise en application et le suivi des décisions issues du Conseil d'Administration. Elle comprend des directions techniques ci-dessous citées :

- **La Direction des Ressources Humaines (DRH)**

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

La Direction des Ressources Humaines a entre autres pour mission de gérer et d'orienter les demandes de stage dans l'entreprise ; d'assurer les relations avec les organismes chargés des questions de l'emploi et de la sécurité sociale. Elle comprend en son sein trois (03) services.

▪ **La Direction Financière et Comptable (DFC)**

La Direction Financière et Comptable a pour mission la gestion financière, comptable, budgétaire et fiscale de l'entreprise. Elle comprend en son sein cinq (05) services.

▪ **La Direction Commerciale et du Marketing (DCM)**

La DCM a pour mission de :

- définir et de mettre en œuvre la politique de promotion commerciale et de marketing du PAC en relation avec le Directeur Général du PAC ;
- participer à la promotion commerciale du Port de Cotonou ;
- fournir les éléments de base de la politique tarifaire au Directeur Général pour appréciation ;
- exécuter toutes opérations de facturation et veiller au bon fonctionnement du Guichet Unique ;
- participer à toutes les rencontres à caractère promotionnel (expositions, foires, salons, etc.) ;
- assurer le contrôle des opérations commerciales ;
- assurer l'accueil de la clientèle et la veille commerciale ;
- élaborer les statistiques et réaliser les études économiques et d'exploitation ;
- veiller aux performances du port et à leur amélioration ;
- attribuer des agréments aux opérateurs portuaires en relation avec le Directeur Général.

▪ **La Direction de la Maintenance et du Développement des Infrastructures Portuaires (DMI)**

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

La Direction de la Maintenance et du Développement des Infrastructures Portuaires est chargée entre autres d'assurer l'inspection régulière des ouvrages et équipements portuaires ; de veiller à l'adaptation des installations et des infrastructures à l'évolution du trafic des transports maritimes. Elle comprend en son sein six (06) services.

▪ **La Direction de l'Exploitation et de la Sécurité (DES)**

La DES est chargée entre autres d'assurer la sécurité de la navigation et des installations portuaires ; d'assurer l'exploitation technique des quais (placement des navires). Elle se compose du Département des Opérations Maritimes (DOM) et du Département de la Sécurité et de la Sûreté (DSS).

Ces directions sont subdivisées en départements qui sont à leur tour subdivisés en services pour assurer un fonctionnement d'ensemble de l'entité.

Environnement du PAC

**Au niveau « macro »**

✓ *Environnement démographique*

De par sa situation géographique et son coût relativement bas par rapport au transport aérien, le produit portuaire ne se limite ni à une frange de population donnée, ni à une classe spécifique. Outre la population béninoise, le géant voisin qu'est le Nigeria constitue un énorme marché potentiel pour le transbordement et pour le trafic en transit. De même pour le grand marché nigérian, le Port de Cotonou détient en moyenne près de **81%** des parts de ce marché. A cela, s'ajoutent dans une moindre mesure les marchés du Mali, du Burkina Faso et du Tchad.

✓ *Environnement socio-économique*

Considéré comme le « *poumon de l'économie nationale* » et comme un créateur d'emplois directs et à plein temps, le Port de Cotonou est en outre le principal pourvoyeur des recettes douanières dont il génère la collecte pour près de **80%**. Ainsi, il entretient les environ-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

nements économiques et sociaux béninois ; accompagne et contribue à la dynamique de croissance agricole, commerciale, industrielle et financière à l'ensemble de la sphère économique.

✓ *Environnement juridico institutionnel*

Etant une société d'Etat, le PAC est fortement soumis aux influences des décisions politiques prises au niveau de son ministère de tutelle et en conseil des ministres. Cette situation ne lui permet pas d'avoir une capacité d'adaptation et de réaction suffisamment rapide pour suivre les mouvements du marché et des concurrents puisque pour toutes décisions importantes, il faut que le Directeur Général obtienne l'approbation du Conseil d'Administration.

✓ *Environnement culturel*

Depuis plusieurs années, le PAC s'investit dans la promotion du sport national et participe également aux activités culturelles soit en les parrainant, soit en les sponsorisant. Il apporte aussi un soutien matériel et financier à son équipe de basket-ball dénommée ASPAC (Association Sportive du Port Autonome de Cotonou) et à son équipe de football : ASPAC FC.

✓ *Environnement technologique*

Dans un environnement portuaire sous-régional fortement concurrencé, la technologie apparaît comme un véritable atout pour se démarquer des concurrents. Au Port de Cotonou on constate que les progrès techniques et technologiques n'ont pas encore vu leur jour. Puisque, jusqu'aujourd'hui nous notons l'absence des équipements et installations radiographiques, l'absence d'un radar pour le repérage des navires entrant dans les eaux territoriales en vue de déterminer leur position et l'absence d'un scanner pour pouvoir détecter la nature des marchandises conteneurisées. Aussi faudrait que le Port de Cotonou se dote des chariots élévateurs, des portiques au même titre que ses concurrents de la sous région.

**Au niveau « micro »**

Pour le PAC nous avons :

✓ *Les concurrents du Port de Cotonou*



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

La concurrence comprend toutes les entreprises qui cherchent à satisfaire les mêmes besoins mais également celles qui pourraient offrir de nouvelles façons pour y parvenir. Pour le Port de Cotonou nous avons :

- **le Port de Lomé** : situé à 135 km du Port de Cotonou, le Port de Lomé est un « Port franc », c'est-à-dire disposant d'une zone franche sur laquelle les entreprises peuvent s'implanter et bénéficier dans le cadre de leur exploitation de la franchise douanière. La fluidité et la simplification des formalités (une même facture comporte taxe portuaire et redevance de manutention), la facilitation dans l'acheminement (escorte régulière, opération dénommée « solidarité sur la mer »), font que le port de Lomé est apprécié et choisi par les opérateurs économiques burkinabés et maliens ;
- **le Port d'Abidjan** : il constitue la voie la plus rapide et la moins accidentée pour l'accès à la mer du Mali (corridor routier en parfait état) et du Burkina-Faso (chemin de fer et route bitumée) ;
- **le Port de Dakar** : plus grand port de la sous région, le port de Dakar bénéficie de la faveur des investisseurs étrangers, ce qui lui permet d'être bien équipé en infrastructures de manutention. Toutefois, il faut remarquer que le délai d'acheminement des cargaisons et le problème d'insécurité demeurent entiers de même que le réseau routier qui est presque impraticable en toute saison ;
- **les Ports de (Tema et Takoradi) et de (Lagos)** : voisins du Port de Cotonou, ils occupent une part considérable sur le marché sahélien. Les ports de (Tema et Takoradi) sont semi autonomes et disposent d'une gamme complète d'outillage et de facilité pour la manutention de tous les types de cargaisons et détiennent une qualité de service supérieure à celle du port de Cotonou. Il en est de même pour le port de Lagos sauf que les problèmes liés à l'insécurité, les barrières linguistiques et monétaires freinent l'enthousiasme des opérateurs des pays sans littoral.

✓ *Les partenaires du Port Autonome de Cotonou*

Le PAC a signé des accords de coopération avec des ports étrangers et d'autres organismes :

- le Port de Las Palmas en Espagne, avec qui le PAC a eu des avancées considérables dans le cadre de la coopération;

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

- le Port de Marseille en France, avec qui les négociations ne connaissent plus d'avancées ;
- le Port de Santos au Brésil avec lequel un accord a été signé tout récemment ;
- le Port de Baltimore dont l'accord a été signé le 12 Décembre 2006 à Washington ;
- le Port de Hambourg en Allemagne avec qui les négociations ne connaissent plus d'avancées.

Par ailleurs, le PAC est membre de plusieurs associations et organisations telles que : AGPAOC, AIVP, IAPH, OMI, OMAOC, CNUDED et autres.

✓ *Les acteurs de la chaîne portuaire*

La chaîne portuaire béninoise est composée de plusieurs catégories d'acteurs avec qui le PAC est en étroite collaboration. Nous avons :

- le Destinataire de la marchandise ou son Mandataire : ce sont généralement les chargeurs, qu'ils soient des entreprises importatrices ou exportatrices ;
- le Consignataire du navire ou l'Agent maritime : ce sont des négociants qui renseignent sur les mouvements des navires et représentent les intérêts de l'armateur dans le port ;
- le Transitaire ou Commissionnaire agréé en douanes : il intervient dans toute la procédure d'embarquement et de débarquement des marchandises et sont les interlocuteurs désignés du destinataire auprès des autres acteurs portuaires ;
- le Bureau de Douane Port : c'est le lieu de déroulement des opérations de dédouanement au détail de la marchandise ;
- le Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB) : il défend les intérêts des opérateurs économiques importateurs et exportateurs ;
- les Manutentionnaires : ce sont les entreprises qui s'occupent des activités de chargement et de déchargement des navires, du reconditionnement des marchandises, de leur stockage et de leur sécurité. Trois sociétés (SOB, COMAN-SA et SMTTC) opèrent au Port de Cotonou grâce à l'ouverture du secteur de manutention des conteneurs en Avril 1998 ;
- les Sociétés de relevage : encore appelées tâcherons manutentionnaires, elles s'occupent des opérations de chargement et de déchargement des marchandises sur camion ;

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- les Transporteurs : ils assurent l'acheminement des marchandises à destination par la route ou par les rails.

✓ *Les Autres acteurs*

Il s'agit de l'Association des Consignataires des Navires Porte véhicules (ACONPOV), du Comité 24 heures (organe du CCAP), du Conseil de Sécurité, de l'Association pour la Promotion du Port de Cotonou (APPC), du Bureau de Contrôle (BIVAC) et de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB).

## II- Présentation Générale de la COBENAM

### A- Historique, Activités et Ressources

La Compagnie Béninoise de Navigation Maritime (COBENAM) est née de l'ambition des gouvernements d'Algérie et du Bénin (ex DAHOMEY) de dynamiser les échanges commerciaux entre les pays du sud. En effet, les deux pays ont décidé de créer une société de navigation maritime à la suite d'une convention signée le 11 Juillet 1974 et ratifiée au Bénin par l'ordonnance 74-50 du 31 Juillet 1974. De cet accord naît la CODANAM (Compagnie Dahoméenne de Navigation Maritime) qui devint par la suite CO.BE.NA.M (Compagnie Béninoise de Navigation Maritime). La CO.BE.NA.M fût ainsi constituée avec un capital de 500.000.000 F CFA détenu à hauteur de 51% par le Bénin et 49% par l'Algérie. Le capital de la société sera augmenté en 1996 pour être porté à 550.000.000 F CFA par incorporation de réserves. La compagnie exercera ses activités et permet d'entretenir les échanges commerciaux entre le Bénin et l'Algérie d'une part mais aussi avec d'autres pays africains tel le Gabon d'autre part.

Dès sa création, la CO.BE.NA.M s'est lancée d'abord dans l'affrètement de navire sur le marché. L'exploitation de ces activités lui a permis d'avoir une certaine maîtrise dans le domaine du transport maritime. C'est ce qui l'a amenée à acquérir en 1978, un navire d'occasion d'une capacité d'affrètement de 4422 tonnes. Ce navire polyvalent baptisé M/S « GAN-

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

VIE » (cf. annexe N°) a favorisé l'utilisation d'un équipage entièrement béninois d'une quarantaine de personnes.

Suite à des problèmes d'obsolescence et d'exploitation après 12 ans de services, le M/S GANVIE âgé de 20 ans a été revendu en Août 1990. La vente du navire a entraîné une baisse des activités de l'entreprise et un licenciement du personnel, mais la CO.BE.NA.M a su bien s'organiser pour continuer sa mission

La mission assignée à la Compagnie au moment de sa création est d'assurer le transport par voie de mer des personnes et des biens en provenance ou à destination du Bénin. Il s'agit de garantir l'indépendance du pays en matière d'approvisionnement en biens de consommation et d'équipement et de permettre l'écoulement sans entrave des produits de notre pays à l'exportation.

Le 1<sup>er</sup> Janvier 2002, le gouvernement Algérien fait le choix politique de se retirer du capital de la compagnie en cédant gratuitement sa part du capital à la partie béninoise. Ainsi, la COBENAM devient ainsi une société anonyme unipersonnelle dont l'Etat est l'actionnaire unique.

A- L'Organisation Générale de la COBENAM

La structure fonctionnelle de la COBENAM présente des organes centraux et des organes techniques.

***Les Organes de gouvernement de la COBENAM***

Ils comprennent le Conseil d'Administration et la direction générale :

➤ Le Conseil d'Administration (CA)

Le Conseil d'Administration est composé de huit (08) membres dont quatre algériens et quatre béninois en 2001. Suite au retrait de la partie algérienne en janvier 2002 et en attendant de doter la compagnie de nouveaux textes (statut, règlement intérieur) l'Etat béninois a décidé d'installer un Comité de Gestion (CG) tenant lieu de CA. Ce comité, présidé par un représentant du ministère des travaux publics et des transports se compose de quatre membres dont:

- le directeur de la marine marchande ;
- le représentant du personnel de la CO.BE.NA.M ;

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

- le représentant du ministère de développement ;
- le représentant du Ministère des Finances et de l'Economies.
- La Direction Générale

Elle est l'organe qui gère la Compagnie au quotidien. Elle assure l'exécution des décisions prises par le gouvernement, le conseil d'administration et celles qui émanent directement d'elle. Elle est dirigée par un cadre nommé en conseil des ministres et est assistée par l'inspection générale

*Les Organes Techniques*

- L'Inspection générale

Elle a pour mission de veiller à l'application correcte des décisions, au respect des procédures et à la bonne gestion de l'entreprise à travers deux services qui sont :

- Le service Contrôle de Gestion' ce service élabore des procédures, veille à leur respect et effectue divers contrôles ;
- Le service étude et statistique qui procède à l'étude de tous les dossiers qui entrent dans le cadre de la réorganisation ou de la restructuration interne des services ainsi qu'à la mise en place d'un système de banque de données statistiques.

- La Direction Administrative et Financière

Elle se compose de deux services :

- le service administratif et juridique :

Il s'occupe de la gestion du personnel (Recrutement, suivi de la carrière du personnel, déclaration à la CNSS, présence, congé, paie, licenciement...), du matériel (acquisition, maintenance, distribution,...). Sur le plan juridique, le service suit tous les litiges nés entre d'une part, la compagnie et les tiers, et d'autre part, la compagnie et le personnel.

- Le service comptable et financier qui comprend deux sections : une section financière chargée du recouvrement des créances à l'étranger. Il s'agit principalement des créances sur les armateurs et sur les correspondants. Les correspondants sont des sociétés maritimes étrangères désignées par la CO.BE.NA.M pour ses intérêts dans des

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

ports donnés. Elle est chargée également du recouvrement des créances locales et du règlement des fournisseurs de la compagnie. Et une section comptabilité s'occupe de la saisie de toutes les opérations comptables et leur enregistrement jusqu'à la sortie des tableaux de synthèse selon les prescriptions du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

➤ La Direction Commerciale et de l'exploitation

Elle comprend le service commercial et le service d'exploitation

▪ Le service commercial

Ce service comprend la section marketing et statistique qui est chargée du démarchage des clients, du suivi du fret payable à la destination et de l'élaboration des statistiques de la direction et la section cotation et facturation qui se charge de faire les cotations et d'établir les factures.

▪ Le service d'exploitation

Il comprend :

La section opération portuaire chargée de nouer les relations de convivialité avec la communauté portuaire de Cotonou et les correspondants de la CO.BE.NA.M au niveau des ports étrangers.

La section chargée de la gestion des slots doit veiller à la bonne exploitation des contrats d'agences portuaires, des accords armatoriaux d'affrètement d'espaces négociés par la direction Commerciale en rapport avec la Direction Générale et déterminer les résultats d'exploitation.

➤ La Direction de la Consignation et du transit

Elle a pour mission essentielle la consignation des navires et l'exercice de l'activité de transit au port de Cotonou et au niveau des frontières terrestres. Elle comprend :

▪ Le service consignation

Trois sections le composent : la section trafic, la section compte d'escale et la section quai.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

La section trafic s'occupe de la collecte du fret à l'importation et à l'exploitation. Elle est chargée également de l'accueil des clients et de l'établissement de la documentation nécessaire à l'escale du navire.

La section compte d'escale a pour rôle d'établir le compte prévisionnel et le compte réel relatif à l'escale du navire. Elle tient à jouer à son niveau tous les barèmes et tarifs des divers prestataires portuaires pour le compte de leur facture.

La section quai est subdivisée en sous-section shipping qui prend en compte les activités tout au long de l'escale ; et en sous-section logistique conteneurs qui se charge de l'enregistrement des unités de charge (conteneurs), du suivi des unités et de l'établissement des notes de débits, de crédits et d'avoirs relatifs au dépotage et à sortie des conteneurs.

- Le service transit

Ce service exécute toutes les formalités administratives et douanières au nom du client en vue de l'enlèvement des marchandises à l'importation et de la mise à FOB pour faciliter le

passage de ces marchandises. Il comprend :

la section documentaire, cotation et facturation ;

la section magasinage et entreposage ;

la section manutention et relevage ;

la section camionnage chargée de la gestion du parc de camion.

La CO.BE.NA.M a pour principale activité le transport maritime et exerce les activités annexes telles que la consignation, le transit et le camionnage. Notons que la Compagnie a eu à exercer les activités d'agence de voyages et de tourisme ainsi que celle ravitaillement des navires dans le port de Cotonou. Ces dernières ont été abandonnées depuis 1992 sous l'injonction de la Banque Mondiale.

### III- Présentation Générale de la SOB

#### A- Historique, Activités et Ressources

##### ➤ Historique

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*



**Figure N°5 : Enseigne Commerciale**

C'est à l'époque coloniale au XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'arrivée des marchands occidentaux sur le littoral de Grand-Popo et de Ouidah, que la nécessité de créer une société de manutention au Bénin alors Dahomey, s'est fait sentir et se révèle être la genèse de la SOB.



***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Au départ, les opérations de manutention bord se faisaient déjà en eau relativement calme grâce au WHARF (installation métallique servant au chargement et déchargement des marchandises des navires) construit à Xwlacodji en 1891. Suite à sa dissolution en 1964, six (06) agences maritimes étrangères se sont regroupées pour créer le GEMADA (Groupement des Entreprises de Manutention du Dahomey) qu'elles ont dirigé avec succès ; leur succès a attiré l'attention des autorités politiques sur l'opportunité d'une reprise en main éventuelle de ce secteur.

Plus tard, en 1965, l'augmentation des profits du GEMADA, conséquence de l'accroissement des opérations de manutention favorisera la prise du décret N° 14 /PR /MTPT du 04 Mars 1968 portant réorganisation et monopole d'Etat des opérations d'acconage et de manutention au Port Autonome de Cotonou (PAC), sous le contrôle de l'Etat. Toujours dans le souci d'assurer le monopole, le décret N° 69/80/PR/MTPT du 27 Mars 1969 portant création de l'Office Dahoméen de manutentions Portuaires (ODAMAP) a été signé avec un capital de cinq cent millions de francs CFA (500.000.000 F CFA). L'ODAMAP devient OBEMAP (Office Béninois de Manutentions Portuaires) et ses statuts, redéfinis par le décret N°84-375 du 08 octobre 1984, et ceci après le changement politique intervenu le 30 novembre 1975, proclamant la République Populaire du Bénin (RPB). L'OBEMAP acquit une nouvelle dénomination et devint SOB (Société Béninoise des Manutentions Portuaires) sans que la nature et l'étendue de ses activités ne connaissent aucune modification, suite aux réformes survenues en février 1990. Elle est donc une entreprise publique à caractère industriel et commercial dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son capital de 1.764.000.000 F CFA est aujourd'hui de 7.600.000.000 F CFA grâce à l'augmentation du capital par incorporation de réserves et attributions d'actions gratuites intervenues en 2002. Son siège social est sis au boulevard de France.

La libéralisation du secteur de la manutention portuaire par le décret n° 98-156 du 28 août 1998, fait que la SOB perd le monopole de la manutention portuaire dont elle jouissait au Port Autonome de Cotonou (PAC) en application du décret n° 69-80 du 27 mars 1968 relatif à sa création. Deux autres sociétés agréées que sont la COMAN S.A du groupe Danois MAERSK et la SMTC du groupe Français BOLLORE exercent cette même activité aux côtés de la SOB. Il faut cependant signaler qu'elle détient toujours le monopole de la manutention des marchandises conventionnelles.

## ***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin***

### ➤ Les activités

Au terme de l'article 04 du décret N° 69/80/MTPT, la SOB a pour raison social d'exercer au PAC le monopole des opérations portuaires que l'Etat béninois détenait en vertu de l'ordonnance N°14/PR/MTPT du 04 mars 1968 de commissionnaire agréé en douane et toutes autres activités qui s'y rapporteront.

Ainsi, la SOB mène ses activités dans le respect des procédures et la réglementation régissant le secteur de la manutention portuaire.

### L'activité principale

Elle est essentiellement constituée de la manutention qui regroupe :

- le Stevedoring ou la manutention bord c'est-à-dire l'ensemble des opérations de chargement ou de déchargement des navires.
- l'Acconage ou la manutention terre qui a trait aux opérations de transfert des marchandises ou des conteneurs du sous-palan vers les parcs à conteneurs ou les magasins.

### Les activités connexes à la manutention

Elles comprennent :

- le transfert des véhicules de l'enceinte portuaire vers le parc tampon unique.
- le Transbordement qui consiste au transfert des marchandises d'un navire à un autre;
- le groupage : Il s'agit du rassemblement dans un même conteneur, des marchandises appartenant à plusieurs clients mais à destination d'un même port ;
- le dégroupage : C'est la séparation des marchandises appartenant à plusieurs clients mais arrivées au port de Cotonou groupées dans un même conteneur ;
- la location d'engin ou matériel de manutention et de la main d'œuvre ;
- l'entretien et la réparation des conteneurs ;
- le positionnement et le repositionnement qui concernent le déplacement des conteneurs;
- le dépotage : c'est l'ouverture des conteneurs et le déchargement de leur contenu en vue de la livraison aux clients ;
- le gardiennage, la réception et la livraison des marchandises ;
- l'exploitation du parc de véhicules ;

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

- le bâchage et la protection des marchandises contre les intempéries dès leur stockage sur terre-plein.

Les activités secondaires

Au nombre de ces activités secondaires nous avons :

- le transit qui regroupe l'ensemble des formalités douanières et administratives nécessaires à la livraison des marchandises aux clients. On distingue deux types de transit :
    - ✓ le transit import qui se rapporte aux importations des marchandises et aux formalités de débarquement ;
    - ✓ et le transit export qui est spécifique aux exportations ainsi qu'aux formalités à l'embarquement.
  - la consignation regroupe les formalités d'arraisonnement des navires sur demande des armateurs.
- Les ressources

En vue d'atteindre les objectifs qui sont les siens, la SOB dispose d'importantes ressources à savoir :

*Les ressources humaines*

«Il n'y a de richesse que d'Hommes... » a dit Jean Bodin. Consciente de cette assertion, la SOB a mis un accent particulier ces dernières années sur le recrutement et la formation continue du personnel. Elle dispose alors d'un important effectif qui est variable et dont les compétences sont multiples. Cette variation est due aux départs à la retraite, aux décès et à des recrutements saisonniers.

*Les ressources matérielles*

D'une nécessité capitale face à la nature des activités, elles occupent une part importante dans le patrimoine de la SOB. Elles sont constituées des mobiliers et des matériels de manutention et autres utilisés dans le cadre de l'exécution de son objet social. Les ressources matérielles de la SOB sont non moins importantes.

*Les ressources financières*

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Les moyens financiers de la SOB qui sont d'une importance remarquable se composent essentiellement :

- ✓ Capitaux propres et ressources assimilées (capital social, des fonds de roulement, des réserves et reports à nouveau, du revenu de l'activité principale, des provisions pour risques et charges qui constituent des ressources non encaissables),
- ✓ des emprunts contractés auprès de l'Agence Française de Développement (AFD) et des banques.

**B- Organisation Générale de la SOB**

La structure de la SOB comprend un conseil d'Administration et une direction Générale qui statue au sein d'un CODIR. Ce dernier organe comprend outre la direction Générale, des directions opérationnelles. La gouvernance (organes de décision et leur fonctionnement) est présentée dans le chapitre 3 de la première partie de notre thèse. De ce fait, nous nous contentons de présenter les entreprises étudiées à travers leurs activités, les organes opérationnels ainsi que leur environnement (fournisseurs, clients, concurrents, Etat, *etc.*)

- ✓ Les structures opérationnelles

Au nombre de neuf (09), les structures opérationnelles sont les organes qui sont chargés de la réalisation de l'objet social et des différentes activités connexes et secondaires. Elles se décomposent pour la plupart en service. (Voir organigramme pour détails). Ils sont :

- La Direction Générale (DG)

Cette fonction est présentement assurée par un Directeur Général en la personne de **Monsieur Soumanou TOLEBA**, Ancien Ministre de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAT), qui est chargé de la gestion courante de la société et ses stratégies.

Elle élabore et conduit la politique générale de l'entreprise, ordonne ses activités, assure la mise en application et le suivi des décisions issues du Conseil d'Administration.

- La Direction des Affaires Administratives et Sociales (DAAS)

Chargée du règlement des contentieux de travail, des œuvres sociales et de la gestion des fournitures de bureau.

- La Direction des Ressources Humaines (DRH)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Elle s'occupe de la gestion du personnel (permanent, contractuel et occasionnel) de la SOB.

- La Direction du Contrôle et de la Qualité (DCQ)

Elle assure le contrôle des diverses opérations, réalise les statistiques économiques et procède au contrôle de la qualité.

- La Direction de l'Exploitation (DE)

Elle s'occupe d'une part des différentes prestations liées à la manutention, à l'établissement des documents nécessaires et à la facturation, et d'autre part à la maintenance, la réparation des engins de manutention et des équipements spéciaux. C'est la direction par excellence qui s'occupe de l'exploitation et de la gestion du matériel de manutention. Elle est assistée dans sa mission par trois sous directions à savoir :

- la Sous Direction Trafic Conteneur (SDTC) qui s'occupe des opérations de manutention des marchandises en conteneur. Elle comprend deux services quais et un parc à conteneurs ;
- la Sous Direction Trafic Conventionnel (SDTC) qui assure l'essentiel des opérations de manutention des marchandises en vrac ;
- la Sous Direction Matériel (SDM) qui assure l'entretien, la réparation et la gestion de tout le parc automobile et des engins (du matériel de manutention et de transport).

- La Direction des Etudes et du Contentieux (DEC)

Elle a pour mission essentielle de veiller à l'application et au respect des textes régissant le transport maritime et la manutention portuaire. De même, elle représente l'entreprise aux divers constats et expertises. La DEC a également pour mission de pré - traiter les dossiers à caractère civil, pénal et commercial touchant à la vie de l'entreprise.

- La Direction Commerciale (DC)

Cette direction est chargée de la facturation des prestations fournies et des actions mercatiques stratégiques et opérationnelles de la société. Elle est également responsable de la dynamisation des activités commerciales et des études économiques à travers la mise en place et le suivi de la politique commerciale.

- La Direction de la Consignation et du Transit (DCT)

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Elle assure toutes les formalités d'usage pour l'appareillage des navires et l'embarquement des marchandises .Elle comprend le Service Transit et le Service Consignation. En outre, elle s'occupe aussi bien pour la SOB que pour des tiers, de la déclaration en douane et de l'enlèvement des marchandises

- La Direction Financière (DF)

Elle est chargée de l'organisation des fonctions comptable, financière et du contrôle de gestion de la société. Elle s'occupe aussi de l'élaboration, du contrôle, du suivi et de l'exécution du budget de la société.

C- L'Environnement de la SOB

L'environnement se définit comme étant l'ensemble des facteurs internes et externes contrôlables ou non par l'entreprise, susceptibles d'influencer le fonctionnement de cette dernière. A cet effet, l'entreprise peut donc subir de la part de son environnement des menaces ou profiter des opportunités. Il convient alors de distinguer le micro et le macro environnement.

***Au niveau micro***

- Les clients

La clientèle de la SOB est composée de quatre (04) types de clients que sont :

- ✓ Les consignataires : Ce sont les représentants de l'armateur sur le territoire national. Ils sont beaucoup plus privilégiés que le reste de la clientèle car ils représentent près de 65% du chiffre d'affaires. Il existe deux (02) sortes de consignataires : le consignataire en compte et le consignataire au comptant.
- ✓ Les transitaires : Représentants des clients auprès de la SOB, ils s'occupent des formalités en lieu et place de ces derniers et participent pour près de 25% du chiffre d'affaire de la SOB. Ils sont aussi de deux (02) types : le Transitaire en compte et le Transitaire au comptant.
- ✓ Les gestionnaires de parc :

Ce sont des acheteurs de véhicules communément dit « Venu de France » qui ne disposent pas de garage agréé. Ils bénéficient d'un crédit auprès de la SOB qui permet de régler

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

leurs factures par bimestre. Depuis la décision ministérielle instituant le Parc Tampon Unique (PTU), la SOB perçoit le règlement de ses factures sur ce dernier qui se charge de les récupérer sur les autres gestionnaires du parc. Ils occupent 8% du chiffre d'affaire.

➤ Les particuliers et autres opérateurs économiques

Ils sont aussi tenus de déposer une caution auprès de la SOB. Cette caution représente une garantie pour les transactions à venir. Il est important de préciser que les transitaires et les consignataires qui se trouvent au centre des prestations de la SOB avec une participation de près de 90% du chiffre d'affaires sont tenus de se conformer au segment de la manutention des marchandises conventionnelles car la SOB détient encore le monopole.

➤ Les fournisseurs

Etant une société de prestation de service, la SOB ne pourra parler à proprement dit de fournisseurs. En effet, les fournisseurs dont elle a besoin sont essentiellement les fournisseurs de matériels et mobiliers de bureau et ceux des pièces détachées. Quant aux machines utilisées, leur acquisition est négociée par des firmes internationales telles que HYSTER, CATERPILLAR, PPM, KALMAR, FERGUESSON, etc.

*Au niveau macro : Les concurrents et les autres intervenants*

➤ Les concurrents

Comme énoncé précédemment, la SOB est concurrencée dans le domaine de manutention des conteneurs, par deux (02) autres acteurs que sont :

- La SMTC filiale du groupe BOLLORE, elle regroupe plusieurs sociétés de consignation de la place telles que SDV, SBEM, SAGA, SOCOPAO etc.
- La COMAN SA filiale du groupe MAERSK- LINE, elle s'occupe exclusivement de la manutention des navires MAERSK selon l'application du décret n° 08-156

➤ Les autres intervenants sont :

- le PAC : C'est l'autorité portuaire. Il gère les installations portuaires et assure l'entrée dans le bassin portuaire, l'accostage et la sortie des navires. Il perçoit des taxes liées au port, au péage et au stationnement,

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur maritime au Bénin*

- la Douane du Port : elle perçoit les droits et taxes sur les marchandises à l'importation et à l'exportation. Elle autorise l'enlèvement des marchandises après avoir vérifié la conformité avec les déclarations de l'importation,
- le Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB) : Il défend les intérêts des importateurs et exportateurs, délivre les attestations de réservation de cale et autres documents nécessaires à l'importation et à l'exportation des marchandises selon leur destination et leur provenance,
- les Banques : elles jouent un rôle de financement des activités et d'un lieu sûr de placement des fonds de la SOB.

➤ L'Etat

Comme pour toute entreprise implantée au Bénin ou ayant des représentants sur le territoire national, l'Etat est l'un des particuliers acteurs avec qui la SOB doit coopérer. Mieux la SOB étant une entreprise étatique à autonomie financière, elle est étroitement rattachée à l'Etat à qui profite les dividendes et autres revenus en matière de gestion et de fiscalité. L'Etat répond à ce titre à la notion de partie prenante<sup>131</sup>

L'Environnement politico-juridique

La SOB étant une société d'Etat, sa gestion est fortement soumise aux pressions politiques et soumise à la législation relative aux structures publiques. Elle a de ce fait un rythme très lent qui empêche son adaptation aux nouvelles données du marché. Ceci constitue pour elle une menace permanente face à ses concurrents qui réagissent spontanément aux changements opérés sur le marché.

Mieux l'instabilité politique dans la sous région, l'assainissement du corps judiciaire, tout comme la non crédibilité du port du Nigeria ont énormément contribué au développement

---

<sup>131</sup> Une partie prenante se définit tout d'abord au regard d'intérêts convergents qui divergeraient des intérêts convergents venant caractériser les autres. C'est en cela que la théorie des parties prenantes va construire ses développements sur la tension " proximité – distance ", proximité des intérêts des uns avec ceux des autres, cette proximité étant fondatrice de la partie prenante et proximité de certaines parties prenantes par rapport à d'autres. Pesqueux Y. (2011) in « Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes - Théorie des parties prenantes en sciences des organisations et managérialisme : une théorie aisément idéologisable » Paris Dauphine (2011)



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

du Port Autonome de Cotonou (PAC); ce qui se traduit par une opportunité de croissance pour la SOB. Au plan international certains événements peuvent se produire et affecter négativement ou positivement le trafic de la SOB, c'est le cas par exemple des aides alimentaires qui doivent transiter par le port de Cotonou en direction du Niger lors de la crise alimentaire qui a sévi dans ce pays en 2005 tout comme les actes de pirateries perpétrés aux larges des côtes béninoises poussant les armateurs à préférer les ports concurrents.

# Annexe 7: Décret portant création du PVI

## **Décret portant institutionnalisation du PVI**

REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

\*\*\*\*\*

DECRET N° 2011-106- du 22-03-2011

Instituant le Programme de Vérification des Importations (PVI)  
Nouvelle Génération en République du Bénin

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

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

CHEF DE L'ETAT, CHEF DU GOUVERNEMENT,

Vu la loi n 0 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin;

Vu la loi n 0 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin;

Vu le décret n° 90-141 du 29 juin 1990 portant définition de la profession d'importateur en République du Bénin;

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

Vu le décret n° 90-273 du 28 septembre 1990 fixant les conditions d'obtention, de validité et d'utilisation de la Carte Professionnelle de Commerçant;

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Vu le décret n° 90-272 du 28 septembre 1990 fixant le mode de répartition du produit des pénalités prévues aux dispositions de la loi n° 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin;

Vu le décret n° 91-23 du 1<sup>er</sup> février 1991 portant institution d'un système de vérification des importations de marchandises à destination de la République du Bénin;

Sur proposition conjointe du Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre Délégué auprès du Président de la République, Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et Infrastructures Portuaires.

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 16 mars 2011.

**DECRETE**

**CHAPITRE1 - Dispositions Générales**

**Article 1<sup>er</sup>**: Toutes les importations en droiture pour le Bénin, sous réserve des exemptions prévues par Arrêté du Ministre en charge des finances ainsi que des dérogations exceptionnelles accordées par ce dernier, sans préjudice des contrôles institués par les règlements en vigueur sur le territoire de la République du Bénin, doivent faire l'objet:

a) avant leur embarquement:

- d'un contrôle des prix facturés;
- d'un contrôle de la qualité et de la quantité;
- d'une vérification de la régularité de l'importation vis-à-vis de la réglementation béninoise;
- d'une vérification de la position tarifaire ainsi que la valeur en douane.

b) à leur arrivée sur le territoire national:

- d'un contrôle par visualisation des cargaisons à l'aide de scanners;
- d'un contrôle en vue de la certification de poids.

**Article 2** : Toutes les marchandises en transit sur le territoire du Bénin, sans préjudice des contrôles institués par les règlements en vigueur sur le territoire de la République du Bénin, doivent, à leur arrivée sur le territoire national, faire l'objet:

- d'un contrôle par visualisation des cargaisons à l'aide de scanners;
- d'un suivi électronique du transit.

**Article 3**: Les opérations de vérification à l'importation doivent intervenir avant l'embarquement des marchandises ainsi qu'à leur entrée sur le territoire national, quelle que soit leur provenance ou quel que soit leur mode de transport.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Elles sont de la responsabilité du Gouvernement de la République du Bénin qui, par Contrat, en a confié la charge à la Société Bénin Control SA.

La Société Bénin Control SA pourra, sous sa responsabilité, sous-traiter les prestations objet du contrat, après autorisation du Ministre en charge des finances.

**Article 4 :** Un Comité interministériel chargé du suivi et du contrôle de l'exécution du contrat sera créé par Arrêté conjoint du Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre Délégué auprès du Président de la République, Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et Infrastructures Portuaires.

**CHAPITRE II – DE LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME D'INSPECTION AVANT EMBARQUEMENT DES MARCHANDISES**

**Article 5 :** Sous réserve des dérogations prévues par les textes en vigueur, la vérification portera sur toutes les importations à destination du Bénin, tant du secteur public que privé y compris celles destinées aux organisations non gouvernementales et aux projets,

Dans le cas de projets industriels, agro-industriels, d'investissement ou de tous marchés du secteur public ou privé, la vérification des prix portera tant sur les biens que sur les services qui sont définis comme conditions de vente.

**Article 6 :** La vérification s'appliquera à toutes les importations quel que soit le régime douanier, à l'exception des régimes de transit et d'admission temporaire, et quelles que soient les modalités de leurs réalisations: moyens de transports utilisés (voies maritimes, aériennes, terrestres), procédures de conclusion du contrat (consultation directe des fournisseurs, contrats de gré à gré, appels d'offres internationaux, ... etc.).

**Article 7 :** Toute personne désireuse d'importer une marchandise en République du Bénin est tenue d'adresser préalablement à la Société Bénin Control SA ou au prestataire désigné par la Société Bénin Control SA:

- une demande d'inspection;
- deux (2) photocopies de la facture pro forma de l'exportateur;
- tous autres documents nécessaires à la bonne exécution de la vérification tels que bordereau de colisage, certificat d'origine, procès-verbaux d'essai, nom et 'adresse des sous-traitants éventuels, liste des composants, spécifications techniques, dossier de fabrication, etc.,

**Article 8 :** Sont exclues du champ d'application de la vérification avant embarquement, et sous réserve des modifications ultérieures:

- les importations d'une valeur inférieure à 3. 000 .000 FCFA pour une livraison par voie maritime ou aérienne et inférieure à 2. 000. 000 FCFA pour une livraison par voie terrestre. Toutefois, les

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

livraisons partielles d'une transaction égale ou supérieure à ces montants resteront soumises à l'inspection;

- les marchandises dont la liste sera précisée par un Arrêté du Ministre chargé des finances, en raison de leur nature ou de leur provenance,

**Article 9** : L'inspection physique avant embarquement des marchandises se fera aux lieux fixés en accord avec l'exportateur.

**Article 10** : A l'issue de la vérification, la Société Bénin Control SA émettra:

a)- soit un Avis de Vérification (AV) lorsque le contrôle ne relève aucune anomalie;

b) soit un Avis de Refus d'Attestation (ARA) lorsque le contrôle relèvera; une ou des anomalies.

Toutefois si l'importateur procède aux ajustements nécessaires après émission d'un ARA, la Société Bénin Control SA pourra émettre une AV de remplacement.

**Article 11** : Toutes les marchandises ne rentrant pas dans la liste d'exemption et à l'encontre desquelles un Avis de Refus d'Attestation (ARA) est émis ou qui ne sont pas accompagnées d'une Attestation de Vérification (AV) ne pourront être ni importées, ni déclarées en douane en République du Bénin.

Toutefois, une inspection à destination pourra se faire, selon les règles de la profession, au cas par cas, avec ou sans pénalité à la charge de l'importateur, sur autorisation expresse du Comité de Conciliation prévu à l'article 31 du présent décret.

**Article 12** : Les rémunérations de la Société Bénin Control SA au titre de l'inspection avant embarquement des marchandises sont à la charge de l'Etat Béninois.

Toute visite supplémentaire requise auprès de la Société Bénin Control SA due au non respect de la réglementation et imputable à l'exportateur ou à l'importateur ainsi que les frais supplémentaires d'essai, de manutention des marchandises et autres entraînés par les contrôles de vérification seront à la charge exclusive de l'exportateur et/ou de l'importateur. ,

**CHAPITRE III - DE L'INSPECTION PAR SCANNER DES CARGAISONS  
DE MARCHANDISES DEBARQUEES EN REPUBLIQUE DU BENIN**

**Article 13** : Le contenu de toute cargaison de marchandises débarquée sur le territoire de la République du Bénin, par les frontières terrestres ou maritimes, fera l'objet d'une visualisation à l'aide de scanners à rayon X, par la Société Bénin Control SA en collaboration avec l'Administration des Douanes.

**Article 14** : Les cargaisons concernées sont les marchandises conteneurisées et non conteneurisées, à l'exception des marchandises en vrac.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Pour les marchandises chargées sur camion, les gabarits des chargements, devront être conformes aux prescriptions de l'Arrêté du Ministre en charge des transports, pour permettre l'intervention des scanners.

**Article 15** : Les rémunérations de la Société Bénin Control SA au titre de cette prestation sont à la charge de l'importateur: ou du propriétaire de la marchandise.

Le barème de ces rémunérations sera fixé par Arrêté du Ministre en charge des Finances sur proposition du Comité interministériel chargé du suivi et du contrôle de l'exécution du Contrat.

**CHAPITRE IV - DE L'INSPECTION POUR LA CERTIFICATION DES POIDS  
DE MARCHANDISES IMPORTEES EN VRAC AU PORT DE COTONOU**

**Article 16** : Toute marchandise importée en vrac solide, liquide ou gazeux par le Port de Cotonou, fera l'objet d'une inspection, en vue de la certification de son poids.

**Article 17**: La Société Bénin Control SA mettra en œuvre les moyens appropriés pour effectuer cette inspection,

**Article 18** : Les rémunérations de la Société Bénin Control SA au titre de cette prestation sont à la charge de l'Etat Béninois,

**CHAPITRE V - DE L'INSPECTION POUR LA CERTIFICATION DES POIDS  
ET DES VALEURS EN DOUANE DES MARCHANDISES IMPORTEES PAR LES  
FRONTIERES TERRESTRES**

**Article 19** : Les marchandises importées au Bénin par les frontières terrestres et qui ont été .pu non soumises à l'inspection avant embarquement feront l'objet d'une inspection à l'entrée. du territoire national,' en vue de la certification de leur poids.

**Article 20** : Les marchandises importées au Bénin par les frontières terrestres et qui n'ont pas été soumises à l'inspection avant embarquement, feront l'objet d'une Inspection à l'entrée du territoire national, en vue de la certification de leur valeur en douane.

**Article. 21**: La Société Bénin Control SA .mettra en œuvre les moyens appropriés pour effectuer ces inspections.

**Article 22** : Les rémunérations de la Société Bénin Control SA au titre de ces prestations sont à la charge de l'Etat Béninois.

**CHAPITRE VI - DU SUIVI ELECTRONIQUE DU TRANSIT**

**Article 23**: Il est mis en place un système de suivi électronique du transit basé sur l'utilisation de balises GPS/GSM-GPRS ou de toute autre technologie réputée ayant pour objectif de donner à la douane du Bénin les moyens de suivre à distance et en temps réel les véhicules en transit ou qui

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

transportent les marchandises sous le régime du transit, durant le trajet entre la Recette des Douanes de départ et celle de destination.

Sont tenues de se soumettre à ce suivi électronique qui sera effectué par l'Administration des Douanes en collaboration avec la Société Bénin Control SA.

**Article 25 :** Les rémunérations de la Société Bénin Control SA au titre de cette prestation sont à la charge de l'importateur ou du propriétaire de marchandises.

Le barème de ces rémunérations sera fixé par Arrêté du Ministre en charge des finances sur proposition du Comité interministériel chargé du suivi et du contrôle de l'exécution du Contrat.

**CHAPITRE VII- DE LA GESTION AUTOMATISEE DES MAGASINS ET AIRES DE  
DEDOUANEMENT, DES MAGASINS ET AIRES D'EXPORTATION ET DES TERMI-  
NAUX A CONTENEURS ET DE LA FOURNITURE DE SCANNERS A L'AEROPORT**

**Article 26:** Il est mis en place un système de gestion automatisée des magasins et aires de dédouanement, des magasins et aires d'exportation et des terminaux à conteneurs.

Ce système sera exploité par les services de l'Administration des Douanes avec l'assistance de la Société Bénin Control SA.

**Article 27:** Il sera mis en place à l'Aéroport de Cotonou, un scanner à rayon X pour le contrôle des bagages passagers à l'arrivée et un scanner à palettes à rayon X pour le contrôle du fret aérien.

Ces scanners seront exploités par les services de l'Administration des Douanes avec l'assistance de la Société Bénin Control SA.

**Article 28 :** les rémunérations de la Société Bénin Contrai SA au titre de cette prestation sont à la charge de l'Etat Béninois.

**CHAPITRE VIII- DES DISPOSITIONS COMMUNES**

**Article 29:** Les procédures d'exécution des différentes prestations seront décrites dans un manuel d'exécution qui fera partie intégrante des arrêtés d'application du présent décret.

**Article 30 :** DE LA PRISE EN COMPTE DES CERTIFICATS D'INSPECTION

a)- Inspection avant embarquement des marchandises: La qualité, la quantité, le poids, l'espèce tarifaire et la valeur en douane certifiés par la Société Bénin Control SA doivent être pris en compte pour le dédouanement des marchandises.

b)- Inspection par scanner: les rapports d'inspection par scanner conjointement émis par la Société Bénin Control SA et l'Administration des Douanes doivent être pris en compte pour le dédouanement des marchandises.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

c)- Inspection pour la certification du poids des marchandises importées en vrac au Port de Cotonou: les certificats de poids émis par la Société Bénin Control SA doivent être pris en compte pour le dédouanement des marchandises.

d)- Inspection pour la certification des poids des marchandises importées par les frontières terrestres: les certificats de poids émis par la Société Bénin Control SA doivent être pris en compte pour le dédouanement des marchandises.

e)- Inspection pour la certification des valeurs en douane des marchandises importées par les frontières terrestres et non soumises à l'inspection avant embarquement: les certificats de valeur en douane émis par la Société Bénin Control SA doivent être pris en compte pour le dédouanement des marchandises.

f)- Suivi électronique des marchandises en transit: le rapport du suivi électronique émis par la Société Bénin Control SA doit être pris en considération pour l'apurement du compte des acquits-à-caution de transit.

**Article 31 : DE LA COMPOSITION DU COMITE DE CONCILIATION**

En cas de désaccord entre le service des douanes et la Société Bénin Control SA sur les résultats des inspections, une conciliation est faite par un Comité de Conciliation composé comme suit:

-Président: un (01) représentant du Ministre en charge des Finances;

- Membres

. deux (02) représentants de l'Administration des Douanes;

.deux (02) représentants du Prestataire;

.un (01) représentant de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin (CCIB).

Le Comité de Conciliation se réunit en présence de l'importateur concerné ou de son représentant.

Le fonctionnement de ce Comité sera régi par un règlement intérieur.

**Article 32:** Des arrêtés conjoints du Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre Délégué auprès du Président de la République, Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes 'et Infrastructures Portuaires, préciseront les modalités pratiques d'application du présent décret.

**Article 33:** Le Ministre de l'Economie et des Finances est chargé de l'application du présent décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires notamment le décret n° 91-23 du 1<sup>er</sup> février 1991 susvisé et qui sera publié au Journal Officiel.

Fait à Cotonou, le 22 mars 2011

**Par le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,**



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

**Dr Boni YAYI**

**Le Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale,**

**Pascal Irénée KOUPAKI**

**Le Ministre de l'Economie Et des Finances**

**Idriss DAOUDA**

**Le Ministre Délégué auprès du Président de la République, Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et Infrastructures Portuaire**

**Issa BADAROU SOULE**

AMPLIATIONS : PR 6 AN 4 CS 2 CC 2 CES 2 HAAC 2 HCJ 2 MECDPDEPPCAG 4  
MDCEMTI P/PR 4 MEF 4 AUTRES MINISTERES 27 SGG 4 DGBM-DCF-DGTCP-DGID-  
DGDDI 5 BN-DAN-DLC 3 GCONB-DGCST -INSAE-IGE 4 BCP-CSM-IGAA 3 UAC-ENAM.-  
FADESP 3 UNIPAR-FDSP 2 JO 1

## **BIBLIOGRAPHIE**

Aboubacar Yenikoye I. *Comment analyser la gouvernance ? Définir les indicateurs de bonne gouvernance*, Harmattan Niger, 2012.

Allouche J., *Les ressources humaines, au delà des instruments, les institutions*, Encyclopédie des Ressources humaines, Paris, Vuibert, 2003.

Argyriades D., « Bonne gouvernance, professionnalisme, éthique et responsabilité », *in Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2006/2 Vol. 72, p. 159-176.

Banque Mondiale *Dimension sociale de l'Ajustement mutuel*, Département Afrique, Washington D.C, 1988.

Banque Mondiale, *Adjustment Lending: An evaluation of the ten years of experience, policy and research*, Series, N°1, Washington D.C, 1988a.

Banque Mondiale, *L'Afrique Subsaharienne, de la crise à la croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington D.C, 1989, XV.

Banque Mondiale, *Dimension sociale de l'Ajustement mutuel: programme d'action*, Département Afrique, Washington D.C, 1990.

Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D.C, 1990

Banque Mondiale, *Rapport sur les Indicateurs de développement en Afrique : Silencieuse et fatale La corruption discrète entrave les efforts de développement de l'Afrique*, Washington, 2010, p.29

Banque Mondiale, *Governance and Development*, Washington D.C, Oxford University Press 1992.

Banque Mondiale, *Third Report on Adjustment Lending*, Washington D.C, 1992

Banque Mondiale, *Ajustement en Afrique: réforme, résultat et chemin à parcourir*, Washington D.C, 1994.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Banque Mondiale, *Création des capacités pour la décentralisation et la gouvernance locale en Afrique subsaharienne: le programme de développement municipal*, Findings, publications du département technique, région Afrique, N°15, Avril 1994.

Banque Mondiale, *L'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le Développement dans le monde*, Washington D.C, 1997.

Banque Mondiale, *Le savoir au service du développement, Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D.C, 1998-1999.

Banque Mondiale, *Le Développement au seuil du XXI siècle, Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D.C, 2000.

Banque Mondiale, *Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social*, Département Social, Washington D.C, 2003.

Banque Mondiale, *Recommandations visant à renforcer le Programme Anti-Corruption: Mali*, Région Afrique, Washington D.C, 2003.

Banque Mondiale, *Développement et réduction de la pauvreté: revoir le passé, penser le futur*, Washington D.C, Octobre 2004.

Banque Mondiale, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington D.C, 2005.

Bartoli A. *Le Management dans les Organisations Publiques*, Paris, Dunod, 1997.

Bilel Ben N., *L'impact de la corruption sur l'IDE : application sur quelques Pays MENA*, Master en Sciences Economiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Sfax Bezès, « L'Etat et les savoirs managériaux: Essor et développement de la gestion publique en France, 30ans de réforme de l'Etat, Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans », In F. Lacasse et P.-E. Verrier (éd) Paris, Dunod, 2005.

Bonnafous-Boucher M. *Des catégories de gouvernement à celles de la gouvernance*, Papier de travail, CNAM, 2004.

Bonnie Campbell « La gouvernance : entre l'État et le marché, qui gouverne l'ordre social ? » in *Chroniques de la gouvernance : Quelle dose d'État dans les recettes de la « bonne gouvernance »?* 2007, p.129-132.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Bourdieu P. (Sous la dir.), *La Misere du Monde*, Editions du Seuil, 1993.

Cannac Y. et Godet M. « La bonne gouvernance, l'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique » *In Futuribles*, 2001, N°265, p.41-50

Castel O., *L'Ajustement Structurel, et après?*, Paris, Maisonneuvre et Larose, 1995.

Charlick R., « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique », *In Manasse*

Commission d'enquête, *Entreprises Publiques et Etat actionnaire : pour une gouvernance plus responsable*, Assemblée Nationale Française, Juillet 2003, Tome1.

Charreaux, G. et Pitol-Belin, J.P., *La théorie contractuelle des organisations : une application au conseil d'administration*, Economies et Sociétés - Série Sciences de Gestion, n°6, 1985.

Chanlat J-F. In T. Duvilliers et J. L. Genard et A. Piraux, *La motivation au travail dans les services publics*, L'Harmattan, coll. "Logiques de gestion", 2003.

Chanlat J-F., *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Paris-Quebec; ESKA-Université Laval, 1998.

Chevallerir, *Le service public*, Paris PUF coll "Que sais-je" 2003.

Defarges P. M., *La Gouvernance*, Paris, coll. Que sais-je, PUF, 2003

Dioubate B., *La Banque Mondiale et les pays en développement: de l'Ajustement structurel à la bonne gouvernance*, L'Harmattan, 2008.

D'Iribane P. *La logique de l'honneur*, Seuil, 1989.

D'Iribane P. et al. *Cultures et Mondialisation, Gérer par-delà les frontières*, Seuil 1998.

Dokeniya A., Garrity C., Pradhan S., « Renforcer la gouvernance et la lutte contre la corruption pour réduire la pauvreté, l'approche stratégique de la Banque mondiale » *in* Bellina S., Magro H., de Villemur V. (dir.), *La gouvernance démocratique*, Paris, Karthala /Ministère des Affaires étrangères, 2008

Drucker P. *La pratique de la direction des entreprises*, Editions d'organisation, Paris, 1957 et *Management Tasks Responsibilities and Practices*, Hayer & Row, New York, 1973.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Dumez Hervé et al. , *Gouverner les Organisations*, L'Harmattan, Coll. Logiques de Gestion, 2004.

Ebondo Wa Mandzila E., *La gouvernance de l'entreprise: une approche par l'audit et le contrôle interne*, L'Harmattan, 2006.

E., Gaëtan F. (sous la direction de), *Démocratie et Développement*, Paris, Karthala, 2002.

Emery Y. & Giaucque D. *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, Harmattan, 2005

Fama, E. F., Jensen, M.C, *Agency problems and residual claims*, Journal of Law and Economics, Vol.26, 1983a.

Fama, E. F., *Contract costs and financing decisions*, Journal of Business, Vol.63, 1990.

Fama, E. F., JENSEN, M.C, *Separation of ownership and control*, Journal of Law and Economics, Vol.26, 1983 b .

Fama, E. F., *Agency problems and the theory of the firm*, Journal of Political Economy, Vol.88, 1980.

FMI, *Grille d'analyse des programmes d'ajustement structurel*, Occasional paper N°46 ,FMI, Washington D.C, 1982.

FMI, *Forger des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement*, Documents à usage officiel, DC/99-29, Washington D.C, 1999a.

FMI, *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés*, Document à usage officiel, DC/99-24 Washington D.C, 1999b.

FMI, *Politique sociale: Principes et bonnes pratiques*, Washington D.C, 1999c.

FMI, *Initiative PPTE*, Fiche Technique, Washington D.C, 2000.

FMI, *Qu'est-ce que le Fonds Monétaire International?* , Washington D.C, 2001.

FMI, *Rôle du renforcement des capacités dans la réduction de la pauvreté*, Fiche Technique, Washington D.C, 2002.

FMI, *Le renforcement des institutions: accord sur le rôle du FMI, mais divergence sur les modalités d'action*, Bulletin du FMI, Washington D.C, 2003.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

FMI, *La mesure de la qualité des institutions*, Publications des services du FMI, Washington D.C; 2003.

FMI, *Comment le FMI aide les pays pauvres*, Fiche technique, Washington D.C, mars 2005.

FMI, *La conditionnalité du FMI*, Fiche Technique, Washington D.C, avril 2005.

FMI, *Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)*, Fiche Technique, Washington D.C, mai 2005.

Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, Seuil, 1993.

Galbraith, J.K., *Le Nouvel Etat Industriel*, Gallimard, Ed. 1979.

Godet M. et Durance P. *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Dunod, 2009, p.113-114

Gotter F., « *Management public et responsabilités sociales des organisations-Cas des pratiques de sanctions-Récompenses* » III<sup>e</sup> congrès de l'ADERSE, Lyon, 18-19 Octobre 2005.

Jovelin E. & Rarivomanantsoa L., *Opinion politique et bonne gouvernance a Madagascar*, Editions l'Harmattan, 2010, Collection « *Trans-Diversités* »

Julien F., *Le Traité de l'Efficacité, Biblio essais*, Le Livre de Poche, 2002.

Lascoumes P. et le Galès P. (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Paris, les presses de sciences Po; 2004.

Lascoumes P. et le Galès P., *Sociologie de l'Action Publique*, Armand Colin, 2007.

Laufer R., *Sur ce qu'il y a de nouveau en management public*, Actes de la 4<sup>e</sup> Ecole d'été sur l'organisation, 11-18juin 1992.

Martinet A.C. et Pesqueux Y, *Epistémologie des Sciences de Gestion*, Vuibert, 2013

Meisel (Nicolas) et Ould Aoudia (Jacques) , « Le miroir brisé de la « bonne gouvernance » : quelles conséquences pour l'aide au développement ? » *in Afrique contemporaine*, 2009/1 n° 229, p. 181-196. DOI : 10.3917/afco.229.0181.

Mintzberg H. *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Edition d'Organisations, 21<sup>e</sup> tirage, 2010, Edition originale (1978).

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Mintzberg H. *Voyage au centre des organisations*, Paris, Edition d'Organisations 1999.

Mintzberg H., *Pouvoir et gouvernement d'entreprises: confiance, nationalisation, pression, indifférence, incitation, réglementation, démocratisation, restauration*, Paris, Editions d'Organisation, 2004.

Mousse J., *Ethique des Affaires: Liberté, responsabilité. Le décideur face à la question éthique*, Dunod, 2001.

Nations Unies, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, New York, 2004.

North, D., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

Olivier de Sardan (Jean- Pierre), 1999, « A Moral Economy of Corruption in Africa », *Journal of Modern African Studies* n° 37, pp 25-52.

Paquerot, M., *Stratégies d'enracinement des dirigeants et prises de contrôle d'entreprises*, thèse de doctorat, Université de Bourgogne, IAE Dijon, 1996.

Pareto, V. (1909, 1981). *Manuel d'économie politique*. Genève : Librairie Droz, p.286.

Perez R., *Le gouvernement de l'entreprise*, Paris, La Découverte, Coll. « Repères », n°358, 2003.

Pesqueux Y., *Gouvernance et Privatisation*, PUF, 1ère Edition, Paris, 2007.

Pesqueux Y., *Organisations : modèles et représentations*, Paris, PUF, 2002.

Pesqueux Y. *Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie*, Ellipses, Paris, 2000

Power P., *La société de l'audit: l'obsession du contrôle*, Edition originale anglaise (1997), Paris, La Découverte, traduit de l'anglais par Armelle Lebrun, 2005.

Pigé, B. *Motivations des dirigeants et performance de l'entreprise*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Bourgogne, IAE Dijon, 1993.

Rojot J., « Théorie des Organisations », *In Encyclopédie de gestion*, Paris, Economica, 1997.

Romelaer P. in Huault (éd), *Institution et gestion, Le gouvernement d'un pays comme métaphore du gouvernement d'une entreprise*, Paris, Vuibert, coll. "FNEGE", 2004.

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

Smouts M.-C., , « *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales* », Revue internationale des sciences sociale, 1998, n° 155, p. 85-94

Transparency International, *Combattre la corruption, Enjeux et perspectives*, Karthala, Paris, 2002.

Union Africaine-MAEP, *Rapport d'étape 2010 de la mise en œuvre du plan national d'actions du Bénin dans le cadre du MAEP*, Décembre 2011.

Weber M., *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Agora Pocket, N°6, 1993

Weber M., *Economie et Société*, Paris, Agora Pocket, N°s 171 et 1726, 1995

**Sites Internet**

<http://www.gouv.bj/spip.php?article1316>

[www.ohada.org](http://www.ohada.org)

[http://www.pourlasolidarite.eu/Quels-indicateurs-pour-mesurer-la?var\\_recherche=bonne%20gouvernance?lang=fr](http://www.pourlasolidarite.eu/Quels-indicateurs-pour-mesurer-la?var_recherche=bonne%20gouvernance?lang=fr)

<http://www.un.org/fr/development/desa/news/administration/excellence-service-public.html>

<http://www.un.org/fr/globalissues/governance/>

<http://www.un.org/fr/development/>

<http://www.undp.org/french/africa/index.shtml>

<http://levenementprecis.com/?p=365>

<http://www.nepad.org/fr/economicandcorporategovernance/m%C3%A9canisme-africain-d%E2%80%99evaluation-par-les-pairs-maep>

[http://www.lessourcesdelinfo.info/Gouvernance-la-Banque-Mondiale-publie-les-indicateurs-de-gouvernance-dans-le-monde-1996-2006\\_a2066.html](http://www.lessourcesdelinfo.info/Gouvernance-la-Banque-Mondiale-publie-les-indicateurs-de-gouvernance-dans-le-monde-1996-2006_a2066.html)



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contenMDK:21816214~menuPK:3325337~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074931,00.html>

<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>

<http://donnees.banquemondiale.org/catalogue/indicateurs-africains-de-developpement>

<http://news.abidjan.net/h/402033.html>

[http://www.oecd.org/document/48/0,3746,fr\\_2649\\_33735\\_1814576\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3746,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html)

<http://www.SOB.com/statut.php>

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/codef.pdf - 100k - PDF>

[http://www2.budget.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/etudes/doctrav/97-5.pdf](http://www2.budget.gouv.fr/directions_services/dgtpe/etudes/doctrav/97-5.pdf)

<http://yesouikend.com/fraternite/spip.php?article3937>

<http://yesouikend.com/fraternite/spip.php?article4050>

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/govf.htm>

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/poorf.htm>

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/survf.htm>

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/scf.htm>

<http://www.20mai.net/2008/01/08/quest-ce-que-la-bonne-gouvernance/>

<http://www.lesechos.ma/focus/6920--entreprises-publiques-code-de-bonne-gouvernance-les-questions-qui-fachent.html>

<http://www.leconomiste.com/article/entreprises-publiques-brle-code-de-bonne-gouvernance-pret-en-juin>

<http://news.abidjan.net/h/377544.html>

[http://www.sidwaya.bf/quotidien/spip.php?page=imprimer&id\\_article=1653](http://www.sidwaya.bf/quotidien/spip.php?page=imprimer&id_article=1653)

<http://www.boniyayi.bj/discours-du-president-de-la-republique>

*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

<http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/entreprise.php>

<http://www.rfi.fr/afrique/20110423-Issoufou-Mahamadou-met-1%E2%80%99accent-%20sur-bonne-gouvernance-et-d%C3%A9politisation-administration>.

## TABLES DES MATIERES

DEDICACES.....	3
REMERCIEMENTS.....	4
SIGLES & ABREVIATIONS.....	5
LISTE DES FIGURES .....	6
LISTE DES TABLEAUX.....	7
SOMMAIRE.....	10
INTRODUCTION.....	14
PREMIERE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL ET METHODOLOGIE DE RE- CHERCHE.....	27
CHAPITRE 1 : LA BONNE GOUVERNANCE, UNE PERSPECTIVE NOUVELLE POUR UNE PROBLEMATIQUE ANCIENNE .....	29
Section 1 : La notion de gouvernance, concept « mère » de la « bonne gouvernance ».....	29
Paragraphe 1 : La gouvernance : origines et conceptions.....	29
1.1. Généralités.....	29
1.2. Quelques définitions de la gouvernance .....	31
Paragraphe 2 : Les différentes approches de la notion de « bonne gouvernance » .....	33
2.1. La « bonne gouvernance » selon les organisations internationales .....	33
2.2. Communauté Internationale et conception de la « bonne gouvernance » : un effet de mode ?.....	34
2.3. Au niveau africain.....	36
2.4. Les approches académiques de la notion de « bonne gouvernance ».....	38
2.5. Bonne gouvernance et corruption .....	47
2.5.1. « Bonne gouvernance et corruption », la nécessité de clarifier .....	47
2.4.2- Corruption : conditions, formes et manifestations et effets.....	52
2.4.3- « bonne gouvernance » et lutte contre la corruption : L'instrument et un de ses outils.....	55
Section 2 : Des principes des instruments des dispositifs des outils.....	62
Paragraphe 1 : Les exigences ou pratiques de « bonnes de gouvernance ».....	62
1.1. Regard sur les publications de codes de bonne gouvernance d'entreprise à l'international.....	64
1.2. Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques .....	69
1.3. Définition claire des attributions et des responsabilités.....	69

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

1.3.1. Le secteur de l'administration publique doit être distinct du reste du secteur public et du reste de l'économie, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique.....	70
1.3.2. La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert.....	70
1.3.3. Processus Budgétaires Ouverts.....	71
1.3.3.1. La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir à des objectifs de politique budgétaire et macroéconomique bien définis.....	71
1.3.3.2. L'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires.....	71
1.3.4. Accès du public à l'information.....	72
1.3.4.1. Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers.....	72
1.3.4.2 Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation.....	73
1.3.4.3 L'engagement doit être pris de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques.....	73
1.3.5. Garantie d'intégrité.....	74
1.3.5.1. Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues.....	74
1.3.5.2. Les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle interne effectif.....	74
1.3.5.3. Les informations relatives aux finances publiques doivent être soumises à un examen extérieur.....	75
1.3.6. La « bonne gouvernance », une préoccupation de l'Union Africaine.....	75
1.3.7. Quelques lois sur la bonne gouvernance des entreprises en France.....	77
1.3.7.1. La loi N .R.E 2001.....	77
1.3.7.2 La loi sur la Sécurité Financière.....	78
1.3.8. Les lois et codes sur la « bonne gouvernance » au Bénin.....	78
1.3.8.1. La loi N°88-05.....	78
1.3.8.2. La Charte Nationale pour la gouvernance du Développement.....	78
1.3.9. La loi sur la corruption et infractions connexes et le code des investissements.....	81
Paragraphe 2 : La « bonne gouvernance » et les principes du « moment libéral ».....	82
2.1- Le principe de transparence.....	82
2.2- Le principe d'inclusiveness.....	83
2.3- Le principe d'indépendance.....	83
2.4- Le principe d'accountability (ou responsabilité).....	83
2.5- Le principe de traçabilité.....	83
2.6- Le principe de précaution.....	83
CHAPITRE 2 : CADRE D'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	86
Section 1 : Choix du terrain d'étude .....	86
Paragraphe 1 : Le secteur maritime : «les poumons et le cœur » de l'économie béninoise.....	86
1.1. Le gouvernement des entreprises publiques .....	88

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

1.1.1. Le fondement juridique de l'existence des entreprises publiques au Bénin.....	88
1.1.2. La gouvernance des entreprises publiques au Bénin : le cas du PAC, de la COBENAM et de la SOB.....	89
1.1.2.1. Gouvernement du PAC.....	89
1.1.2.2. Les organes de gouvernement de la COBENAM.....	91
1.1.2.3. Les organes de gouvernement de la SOB.....	91
1.2. Le gouvernement des entreprises publiques : un idéal-type.....	92
1.3. Au-delà du Conseil d'Administration, le Conseil des Ministres.....	94
1.4. Gouvernance, Gouvernement, Gouvernabilité.....	98
Paragraphe 2 : Les entreprises publiques au Bénin.....	98
2.1. Quelques notions.....	99
2.2. Qu'est-ce que l'entreprise publique.....	101
2.3. Spécificité des entreprises publiques.....	102
2.4. Création des entreprises publiques au Bénin.....	104
2.5. De la création d'une entreprise publique.....	105
2.6. Du contrôle de l'entreprise publique.....	105
2.7. De l'adoption de l'OHADA dans le mangement des entreprises publiques.....	106
Section2 : Proposition d'une démarche méthodologique.....	110
Paragraphe 1 : Méthodologie générale de la recherche.....	110
Paragraphe 2 : Recueil et analyse des données des études de cas.....	112
2.1. Techniques de collecte des données et mode de validation empirique.....	114
2.1.1. La recherche documentaire.....	115
2.1.2. L'enquête terrain.....	115
2.1.3. L'analyse de codes de « bonne gouvernance » et de la Loi N°88-005 du 26 Avril 1988.....	117
DEUXIEME PARTIE : LES ENTREPRISES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE LA BONNE GOUVERNANCE : LE CAS DU SECTEUR MARITIME AU BENIN.....	118
CHAPITRE 3 : LES ENTREPRISES PUBLIQUES A L'EPREUVE DE LA « BONNE GOUVERNANCE ».....	120
Section 1 : Méthode et analyse des données recueillies.....	120
Section2 : Etudes de cas : La COB, La SOB et le PAC.....	122
2.1. Cas n°1 : la COB à l'épreuve de la « bonne gouvernance ».....	123
2.1.1. Description du processus de recrutement du Directeur Général de la COB.....	123
2.1.2. Opinion professionnelle sur le recrutement des dirigeants des entreprises publiques.....	124
2.1.2.1. Répartition des personnes interviewées.....	124
2.1.2.2. Opinion sur le recrutement des membres du conseil d'administration.....	125
a- Connaissance du Processus de désignation.....	125
b- Connaissance du Profil des membres du Conseil et du Président.....	125
c- Opinion sur le processus de désignation des membres du conseil.....	125
d- Opinion sur le recrutement du Directeur Général.....	126
2.1.3. La gouvernance de la COB : Le conseil d'administration.....	127

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.1.3.1. Composition et intégrité des membres du conseil.....	127
2.1.3.2. Informations au CA.....	128
2.1.3.3. Orientations stratégiques et politique de l'entreprise.....	129
2.1.3.4. Suivi et évaluation des performances de l'entreprise.....	131
2.1.3.5. Supervision de la santé financière de l'entreprise.....	132
2.1.3.6. Responsabilité et Transparence.....	133
2.1.3.7. La structure du conseil.....	134
2.1.3.8. La rémunération des dirigeants de la COB.....	135
2.1.4. Opinion sur le Conseil d'Administration de la COB.....	135
2.1.4.1. Opinion sur le rôle Conseil d'administration.....	135
2.1.4.2. De la compétence et du mandat des membres du Conseil.....	135
2.1.5. La conduite des réunions du conseil.....	136
2.1.6. Synthèse : la gouvernance de la COB.....	137
2.8. Cas n°2 : La SOB à l'épreuve de la « bonne gouvernance » .....	142
2.2.1. Description du processus de recrutement du Directeur Général de la SOB.....	142
2.2.2. Opinion publique sur le recrutement des dirigeants des entreprises publiques.....	143
2.2.2.1. Répartition des personnes interviewées.....	143
2.2.2.2. Opinion sur le recrutement des membres du conseil d'administration.....	144
a- Connaissance du processus de désignation.....	144
b- Connaissance du Profil des membres du Conseil et du Président.....	144
c- Opinion sur le processus de désignation des membres du conseil.....	144
2.2.3. Opinion sur le recrutement du Directeur Général.....	145
2.2.3.1. Connaissance du processus.....	145
2.2.3.2. Connaissance du Profil du DG.....	145
2.2.3.3. Opinion sur la désignation.....	146
2.2.4. La gouvernance de la SOB : Le conseil d'administration.....	146
2.2.4.1. Composition et intégrité des membres du conseil.....	146
2.2.4.2. Informations au CA.....	146
2.2.4.3. Orientations stratégiques et politiques de l'entreprise.....	147
2.2.4.4. Suivi et évaluation des performances de l'entreprise.....	148
2.2.4.5. Supervision de la santé financière de l'entreprise.....	149
2.2.4.6. Responsabilité et Transparence.....	150
2.2.4.7. La structure du conseil de la SOB.....	150
2.2.4.8. La rémunération des dirigeants de la SOB.....	151
2.2.5. Opinion sur le Conseil d'Administration de la SOB.....	151
2.2.5.1. Opinion sur le rôle Conseil d'administration.....	151
2.2.5.2. De la compétence et du mandat des membres du Conseil.....	151
2.2.5.3. La conduite des réunions du conseil.....	151
2.3. Cas N° 3 : Le PAC à l'épreuve de la « bonne gouvernance » .....	157
2.3.1- Description du processus de recrutement et fonctions du Directeur Général du PAC.....	157
2.3.2. Opinion sur le recrutement des dirigeants des entreprises publiques.....	158
2.3.2.1. Répartition des personnes interviewées.....	158

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.3.3.	Opinion sur le recrutement des membres du conseil d'administration.....	159
2.3.3.1.	Connaissance du Processus de désignation.....	159
2.3.3.2.	Connaissance du Profil des membres du Conseil et du Président.....	159
2.3.3.3.	Opinion sur le processus de désignation des membres du conseil.....	159
a-	Opinion des cadres opérationnels.....	159
b-	Opinion des Administrateurs.....	160
2.3.4.	Opinion sur le recrutement du Directeur Général.....	160
2.3.4.1.	Connaissance du processus.....	160
2.3.4.2.	Connaissance du Profil du DG.....	160
2.3.5.	Opinion sur la désignation.....	161
2.3.6.	La gouvernance du PAC: Le conseil d'administration.....	161
2.3.6.1.	Composition et intégrité des membres du conseil.....	161
2.3.6.2.	Informations au CA.....	163
2.3.6.3.	Orientations stratégiques et politiques de l'entreprise.....	164
2.3.6.4.	Suivi et évaluation des performances de l'entreprise.....	164
2.3.6.5.	Supervision de la santé financière de l'entreprise.....	169
2.3.6.6.	Responsabilité et Transparence.....	170
2.3.6.7.	Rémunération des dirigeants du PAC.....	172
2.3.6.8.	La structure du conseil du PAC.....	173
2.3.7.	Opinion sur le Conseil d'Administration du PAC.....	173
2.3.7.1.	Opinion des cadres sur le rôle Conseil d'administration.....	173
2.3.7.2.-	De la compétence et du mandat des membres du Conseil.....	174
2.3.8.	La conduite des réunions du conseil.....	175
<b>CHAPITRE 4 : DE LA CONCEPTION ET DES PRATIQUES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES.....</b>		<b>184</b>
Section 1 : Qu'est-ce la bonne gouvernance selon les cadres des entreprises publiques?.....		184
Paragraphe 1 : De la compréhension et de l'intérêt de la bonne gouvernance pour les entreprises publiques.....		184
1.1.	De la compréhension de la notion de bonne gouvernance.....	184
1.2.	De l'intérêt de la bonne gouvernance pour les entreprises publiques.....	187
1.3.	Des conditions d'effectivité.....	188
1.4.	Des entraves essentielles.....	198
1.4.1.	« Bonne gouvernance » versus « corruption ».....	198
1.4.2.	Connaissance de la corruption.....	199
1.4.3.	Les conséquences de la corruption sur la gouvernance des entreprises publiques.....	202
1.4.4.	Perception du Lien entre bonne gouvernance et corruption.....	209
1.4.5.	Connaissance de la bonne gouvernance.....	209
1.4.6.	La corruption : un régime de gouvernance dynamique adaptatif et innovant.....	211
Paragraphe 2 : Des pratiques de gouvernance du CA.....		213
2.1.	De la composition et de la structure du conseil.....	213
2.9.	De l'éthique et l'intégrité des membres du CA.....	214

***La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin***

2.10.	De la responsabilité sociale des entreprises publiques.....	214
2.4.	De la capacité managériale des membres des organes de gestion et de contrôle.....	216
	Section 2 : La bonne gouvernance en question : Analyse et interprétations des perceptions.....	218
	Paragraphe 1 : Perception de la gouvernance des entreprises publiques.....	218
1.1.	Perceptions de la nomination des directeurs généraux des sociétés d'Etat.....	219
1.2.	Le recrutement des Directeurs Généraux des sociétés d'Etat.....	222
1.2.1.	DG des sociétés d'Etat, récompenses politique selon les citoyens béninois.....	222
1.3.	Nomination des DG, un contrôle indispensable pour le gouvernement.....	226
1.3.1.	Le recrutement des Directeurs Techniques, maillons essentiels du Comité de Direction (CoDir) : la bonne gouvernance à l'épreuve du « clientélisme politique ».....	227
1.4.	Des freins à la « bonne gouvernance » : conséquences directes du clientélisme politique dans les entreprises publiques.....	229
1.5.	Le poids des institutions internationales au quotidien.....	230
1.6.	De l'analyse de la structure de gouvernance.....	232
1.7.	Institutionnalisation de l'AIG et du PVI, une obsession de contrôle ?.....	233
1.8.	L'institutionnalisation du Programme de Vérification des Importations (PVI).....	240
1.8.1.	Le PAC face à la gouvernance des partenariats publics-privés (PPP).....	240
1.8.2.	Le Contexte de l'institutionnalisation du PVI.....	241
1.8.3.	Perceptions sur la conception du PVI.....	242
1.8.4.	Témoignages sur les difficultés de la mise en œuvre du PVI.....	243
1.8.5.	Des perspectives du Programme .....	245
	Paragraphe 2 : Les conseils d'administration des entreprises publiques : un code de gouvernance pour plus de responsabilité.....	249
	CONCLUSION GENERALE.....	253
1-	Conclusion.....	253
2-	Les apports pour la mise en œuvre de la « bonne gouvernance ».....	255
2.1.	De la définition de la notion « bonne gouvernance ».....	255
2.2.	La nécessité de revisiter les textes fondamentaux des entreprises publiques.....	256
2.3.	Quant aux directions générales.....	257
2.4.	Quant aux conseils d'administration.....	258
2.4.1-	Profils et compétences du conseil d'administration.....	258
2.4.2-	Information au CA.....	258
2.4.3-	Composition, structure et intégrité du CA.....	259
2.4.4-	Orientations stratégiques et politiques.....	260
2.4.5-	Nomination du président du CA.....	260
2.4.6-	Suivi et évaluation des performances.....	261
2.4.7-	Supervision efficace de la sante financière de l'entreprise.....	261
2.4.8-	Responsabilité et transparence.....	262



*La Bonne Gouvernance en question: le cas des entreprises publiques du secteur  
maritime au Bénin*

2.4.9- Bonne gouvernance et corruption.....	262
3- Limites de la recherche.....	264
4- Perspectives de recherche.....	264
ANNEXES.....	266
BIBLIOGRAPHIE.....	361